Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Abteilung III
C-497/2006

{T 0/2}

Urteil vom 21. April 2008

Besetzung

Richter Andreas Trommer (Vorsitz),
Richter Blaise Vuille, Richter Bernard Vaudan,
Gerichtsschreiber Julius Longauer.

Parteien

A._____,
vertreten durch Advokat lic. iur. Daniel Bäumlin,

gegen

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

Gegenstand

Verweigerung der Zustimmung (und Wegweisung).

Sachverhalt:

A.
Die Beschwerdeführerin (geb. 1983) ist türkische Staatsangehörige. Im Mai 2001 reiste sie in die Schweiz, nachdem sie in ihrer Heimat vier Monate zuvor einen im Kanton Basel-Stadt niedergelassenen Landsmann geheiratet hatte. Gestützt auf die Bestimmungen über den Familiennachzug erhielt sie im Kanton Basel-Stadt eine Aufenthaltsbewilligung, die letztmals mit Wirkung bis 18. Mai 2005 verlängert wurde. Im Mai 2002 trennte sich die Beschwerdeführerin von ihrem gewalttätigen Ehemann, lebte vorübergehend in einem Frauenhaus, kehrte zwischenzeitlich zum Ehemann zurück, bis dieser nach einem erneuten Gewaltausbruch im Oktober 2002 in Polizeigewahrsam und später in Untersuchungshaft genommen wurde. Im Februar 2003 bezog die Beschwerdeführerin endgültig eine eigene Wohnung. Die Scheidung der Ehe erfolgte am 5. April 2004.

B.
Die Migrationsbehörde des Kantons Basel-Stadt gelangte am 14. Dezember 2005 an die Beschwerdeführerin und gewährte ihr rechtliches Gehör zu einer möglichen Nichterneuerung ihrer Aufenthaltsbewilligung wegen Scheidung der Ehe. Dazu liess sich die Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 13. Januar 2006 vernehmen.

Am 16. Januar 2006 wandte sich die Zweigstelle Claragraben der Psychiatrischen Poliklinik am Universitätsspital Basel durch ihren ärztlichen Leiter, PD Dr. med. Dipl. Psych. M._____, direkt an die kantonale Migrationsbehörde und verwendete sich zu Gunsten der Beschwerdeführerin.

Die kantonale Migrationsbehörde nahm in der Folge von ihrem ursprünglichen Vorhaben Abstand und überwies die Angelegenheit am 26. Januar 2006 an die Vorinstanz mit dem Antrag um Zustimmung zur Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung.

C.
Am 17. Februar 2006 teilte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin mit, dass erwogen werde, die Zustimmung zur Verlängerung der kantonalen Aufenthaltsbewilligung zu verweigern, und räumte ihr Gelegenheit zur Stellungnahme ein. Davon machte die Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 23. Februar 2006 Gebrauch.

Am 6. März 2006 gelangte die Zweigstelle Claragraben der Psychiatrischen Poliklinik am Universitätsspital Basel durch ihren ärztlichen Leiter, PD Dr. med. Dipl. Psych. M._____, direkt an die Vorinstanz und nahm aus fachpsychiatrischer und humanitärer Sicht erneut Stellung zur Bewilligungsangelegenheit.

D.
Mit Verfügung vom 10. März 2006 verweigerte die Vorinstanz die Zustimmung zur Verlängerung der kantonalen Aufenthaltsbewilligung und wies die Beschwerdeführerin unter Ansetzung einer Ausreisefrist bis zum 5. Mai 2006 aus der Schweiz weg. Zur Begründung führte sie aus, mit der Scheidung der Ehe sei der Aufenthaltszweck dahingefallen, ohne dass besondere Umstände eine Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung gebieten würden. Im übrigen seien keine Gründe gegeben, die den Vollzug der unter den gegebenen Umständen anzuordnenden Wegweisung als nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar erscheinen liessen.

E.
Die Beschwerdeführerin gelangte mit Rechtsmitteleingabe vom 28. April 2006 an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD). Sie beantragte die Aufhebung der vorgenannten Verfügung und die Erteilung der Zustimmung zur Verlängerung der kantonalen Aufenthaltsbewilligung. Im Übrigen ersuchte sie um unentgeltliche Rechtspflege mit Kostenerlass und Verbeiständung.

F.
Mit Instruktionsverfügung vom 24. Mai 2006 lehnte das EJPD die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege ab.

G.
Am 14. Juli 2006 gelangte die Beschwerdeführerin mit ergänzenden Bemerkungen an das EJPD und erneuerte das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege.

H.
Die Vorinstanz beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 28. Juli 2006 die Abweisung der Beschwerde.

I.
In ihrer Replik vom 29. September 2006 setzte die Beschwerdeführerin

das EJPD über neue Sachverhaltsentwicklungen in Kenntnis. Im Übrigen hielt sie an ihren Anträgen und deren Begründung fest.

J.
Am 24. Januar 2008 übermittelte die Beschwerdeführerin dem Bundesverwaltungsgericht ein am 2. Mai 2007 ergangenes, rechtskräftiges Strafurteil, mit dem der geschiedene Ehemann diverser Delikte gegen die Beschwerdeführerin schuldig gesprochen und zu einer bedingten Geldstrafe von 210 Tagessätzen verurteilt wurde.

K.
Auf den weiteren Akteninhalt wird, soweit rechtserheblich, in den Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1 Verfügungen des BFM betr. Zustimmung zu einer kantonalen Aufenthaltsbewilligung und Wegweisung aus der Schweiz 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 beim EJPD bereits hängige Rechtsmittelverfahren vorliegenden Inhalts werden vom Bundesverwaltungsgericht übernommen. Die Beurteilung erfolgt nach neuem Verfahrensrecht (Art. 53 Abs. 2 VGG). 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 (vgl. auch Art. 2 Abs. 4 VwVG).

1.3 Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung zur Beschwerde legitimiert, und ihr Rechtsmittel wurde frist- und formgerecht eingereicht (48 ff. VwVG). Auf die Beschwerde ist deshalb einzutreten.

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 Erwerbs-

tätigkeit [VZAE, SR 142.201]). Auf Gesuche, die vor dem Inkrafttreten des AuG eingereicht wurden, wie es vorliegend der Fall ist, bleibt nach Art. 126 Abs. 1 AuG das alte Recht anwendbar. 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), die Verordnung vom 20. April 1983 über das Zustimmungsverfahren im Ausländerrecht (nachfolgend: alt Zustimmungsverordnung, AS 1983 535, zum vollständigen Quellennachweis vgl. Art. 91 Ziff. 2 VZAE) und die Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (alt Begrenzungsverordnung, aBVO, AS 1986 1791, zum vollständigen Quellennachweis vgl. Art. 91 Ziff. 5 VZAE).

3.

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).

4.

Die Erteilung und Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen fällt grundsätzlich in die Zuständigkeit der Kantone. Vorbehalten bleibt die Zustimmung des BFM, wenn das Ausländerrecht eine solche für notwendig erklärt (Art. 18 aANAG). Gemäss Artikel 1 Absatz 1 alt Zustimmungsverordnung ist die Zustimmung erforderlich, wenn bestimmte Gruppen von Ausländern im Interesse der Koordination der Praxis auf Weisungsebene der Zustimmungspflicht unterstellt werden (Bst. a), wenn der Ausländer keine gültigen und anerkannten heimatlichen Ausweispapiere besitzt und in der Schweiz weder als Flüchtling noch als Staatenloser anerkannt ist (Bst. b) oder wenn das BFM die Unterbreitung zur Zustimmung im Einzelfall verlangt (Bst. c). Über die Erteilung oder Verweigerung der Zustimmung entscheidet das BFM im Rahmen

der gesetzlichen Vorschriften und der Verträge mit dem Ausland nach pflichtgemässem Ermessen (Art. 4 aANAG). Eine Bindung an die kantonale Beurteilung besteht nicht. Das Gesagte 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).

5.

Im vorliegenden Fall geht es um die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung einer türkischen Staatsangehörigen nach Scheidung ihrer Ehe mit einem niedergelassenen Ausländer als dem ursprünglichen Zulassungsgrund. Die Zustimmungsbedürftigkeit des kantonalen Verlängerungsentscheids ergibt sich deshalb aus Art. 1 Abs. 1 Bst. a alt Zustimmungsverordnung in Verbindung mit den Weisungen und Erläuterungen des BFM über Einreise, Aufenthalt und Arbeitsmarkt (aANAG-Weisungen, 3. Auflage, Bern, Mai 2006; diese sehen in Ziff. 132.4 Bst. f vor, dass die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung eines Ausländers oder einer Ausländerin nach Auflösung der ehelichen Gemeinschaft mit einem ausländischen Ehegatten oder nach dessen Tod dem BFM zur Zustimmung zu unterbreiten ist, falls der Ausländer oder die Ausländerin nicht aus einem Mitgliedstaat der EFTA oder der EG stammt). Der Zustimmungsentscheid liegt im pflichtgemässen Ermessen der Behörde, denn die Ehe der Beschwerdeführerin ist geschieden worden, bevor ihr gestützt auf Art. 17 Abs. 2 Satz 2 aANAG ein von der Ehe unabhängiger Anspruch auf die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung und damit auch auf die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung erwachsen konnte (vgl. dazu BGE 130 II 49 E. 3.2 S. 53 ff.), und eine andere Anspruchsgrundlage des Landes- und Völkerrechts besteht nicht. Eine Anspruchsgrundlage kann wegen der intertemporalen Unterstellung der vorliegenden Streitsache unter das alte Recht namentlich nicht im Art. 50 AuG erblickt werden, der bei Auflösung der Ehe neue Anspruchstatbestände einführt (vgl. oben Ziff. 2, ferner Urteile des Bundesgerichts 2C_245/2008 vom 27. März 2008 E. 2.1.2.1 und 2C_451/2007 vom 22. Januar 2008 E. 1.2).

6.

Der Begriff der „pflichtgemässen Ermessensausübung“ impliziert die Beachtung rechtlicher Schranken bei der Ausfüllung der Ermessensspielräume. 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 Betroffenen andererseits (vgl. statt vieler Ulrich Häfelin / Georg Müller / Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich und St. Gallen 2006, S.127 f.).

6.1 Die Schweiz verfolgt zur Verwirklichung der in Art. 1 aBVO formulierten migrationspolitischen Ziele eine restriktive Linie gegenüber erwerbstätigen ausländischen Personen aus dem Nicht-EU/EFTA-Raum (in der Folge: Drittstaatsangehörige). Diese Politik findet ihren Ausdruck insbesondere in den strengen regulatorischen Zulassungsbeschränkungen der alten Begrenzungsverordnung, denen erwerbstätige Drittstaatsangehörige namentlich in Gestalt hoher Anforderungen an die berufliche Qualifikation (Art. 8 aBVO) und der Höchstzahlen (Art. 12 aBVO) unterworfen sind. Das erhebliche Gewicht des öffentlichen Interesses an der Durchsetzung des restriktiven Einwanderungspolitik gegenüber Drittstaatsangehörigen 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 aBVO überschreitet. Nach der Auflösung der Ehe, die sie von restriktiven qualitativen und quantitativen Zulassungsvoraussetzungen der Begrenzungsverordnung ausnehmen, muss die ausländische Person dieses öffentliche Interesse grundsätzlich wieder gegen sich gelten lassen (auch wenn sie nach Massgabe von Art. 12 Abs. 2 aBVO 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. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-4302/2007 vom 20. Dezember 2007 E. 4.1 mit Hinweisen; ferner Ziff. 654 aANAG-Weisungen).

6.2

6.2.1 Bei der Prüfung der Frage, ob die auf dem Spiele stehenden privaten Interessen eine Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung recht-

fertigen, ist zu untersuchen, 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. Darüber 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-4302/2007 vom 20. Dezember 2007 E. 4.2 mit Hinweisen; ferner Ziff. 654 aANAG-Weisungen).

6.2.2 Grundsätzlich ist es im Verwaltungsverfahren Sache der Behörden, den entscheidwesentlichen Sachverhalt abzuklären (vgl. Art. 12 VwVG). Die Tragweite der Untersuchungsmaxime wird jedoch stark durch die Pflicht der Parteien relativiert, an der Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken, welche namentlich insoweit greift, als eine Partei das Verfahren durch eigenes Begehren eingeleitet hat oder darin eigene Rechte geltend macht (vgl. Art. 13 VwVG und Art. 52 VwVG sowie speziell im Ausländerrecht Art. 3 Abs. 2 und Art. 13f aANAG). Die Mitwirkungspflicht gilt naturgemäss gerade für solche Tatsachen, die eine Partei besser kennt als die Behörde und die diese ohne Mitwirkung der Partei gar nicht oder nicht mit vernünftigem Aufwand erheben könnte (vgl. BGE 122 II 385 E. 4c/cc S. 394; 124 II 361 E. 2b S. 365). Von einer ausländischen Person muss daher in einem Verfahren wie dem vorliegenden verlangt werden, dass sie einerseits das Tatsachenmaterial ins Verfahren einführt, aus dem sie ihre besondere Betroffenheit ableitet, und dass sie dies andererseits in einer Form macht, die einer Überprüfung im Rahmen einer Beweisanordnung zugänglich ist (BGE 126 II 97 E. 2e S. 101 f.). Allgemeine Behauptungen, Abstraktionen, Zusammenfassungen und Wertungen genügen dabei nicht. Kommt die Partei dieser Verpflichtung trotz Aufklärung nicht nach, hat sie die sich

daraus ergebenden Rechtsnachteile auf sich zu nehmen. Diese Rechtsnachteile können darin bestehen, dass die Behörde die Unterlassung im Rahmen der freien Beweiswürdigung zu Ungunsten der nicht kooperativen Partei berücksichtigt, Tatsachen ohne weitere Abklärungen als nicht bewiesen betrachtet (Art. 19 VwVG i.V.m. Art. 40 des Bundesgesetzes vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess [BZP, SR 273]) oder im Extremfall auf das Gesuch der Partei nicht eintritt (vgl. Art. 13 Abs. 2 VwVG).

6.3 Die notwendige Schwere der Betroffenheit in den persönlichen Verhältnissen ist mit Blick auf die Regelung des Art. 17 Abs. 2 aANAG zu beurteilen, 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 konkreten Einzelfall zukommt, das heisst der Dauer der ehelichen Gemeinschaft auf schweizerischem Territorium, der Existenz gemeinsamer Kinder, den Umständen der Auflösung der ehelichen Gemeinschaft und – im letzteren Zusammenhang – allfälligen Gewalterfahrungen in der Ehe. 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-1872/2007 vom 20. September 2007 E. 4.3; vgl. dazu auch Urteil des Bundesgerichts 2A.212/2004 vom 10. Dezember 2004 E. 4.4; ferner Entscheid des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 15. April 2005, E. 15.2, in: VPB 69.76, im Zusammenhang mit der Auflösung der Ehe durch Tod des schweizerischen Ehegatten; vgl. dazu die abgestufte Regelung in Art. 50 AuG).

7.

7.1 Die Ehe der Beschwerdeführerin hatte bis zur Scheidung durch ein türkisches Gericht gut drei Jahre Bestand. Das eheliche Zusammenleben wurde jedoch bereits ein Jahr nach ihrem Zuzug in die Schweiz aufgegeben und die Ehe blieb kinderlos. Dass die Beschwerdeführerin während der Dauer ihres Zusammenlebens mit dem Ehemann massiver ehelicher Gewalt ausgesetzt war, ist unbestritten. Es kann auf das Urteil des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt vom 2. Mai 2007 verwiesen werden, mit dem der geschiedene Ehe-

mann rechtskräftig der einfachen Körperverletzung, der Tätlichkeiten, der Drohung, der Nötigung und der versuchten Nötigung zum Nachteil der Beschwerdeführerin schuldig gesprochen und zu einer Geldstrafe von 210 Tagessätzen verurteilt wurde. Die Gewalterfahrung der Beschwerdeführerin in der Ehe ist nach dem oben Gesagten ein Grund, der beim Entscheid über die Zustimmung zur Erneuerung der Aufenthaltsbewilligung besonders zu berücksichtigen ist. In Anbetracht der kurzen Dauer des ehelichen Zusammenlebens rechtfertigt sich dennoch ein vergleichsweise strenger Beurteilungsmassstab (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C-4302/2007 vom 20.Dezember 2007 E. 5.1 und C-563/2006 vom 28. November 2007 E. 6.2).

7.2 Die Beschwerdeführerin hält sich bald sieben Jahre in der Schweiz auf und ist unbescholten. Aktenkundig ist, dass sie während ihres bisherigen Aufenthaltes bei verschiedenen Firmen als Hilfsreinigungskraft erwerbstätig war. Sie musste allerdings regelmässig wirtschaftliche Sozialhilfe in Anspruch nehmen, weil sie ihren Lebensunterhalt mit dem erwirtschafteten Einkommen nicht decken konnte. Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege begründete sie gar mit vollständiger Abhängigkeit von der Fürsorge. Den kantonalen Akten lassen sich aber nicht nur Defizite in der wirtschaftlichen Integration entnehmen. Auch in sprachlicher und sozialer Hinsicht scheint ihre Integration nicht besonders erfolgreich zu sein, wie die verschiedenen Hinweise auf sprachliche Barrieren und soziale Isolierung erkennen lassen. Obwohl die Beschwerdeführerin darum wusste und obwohl sie auf die Bedeutung des Integrationsgrades für den fremdenpolizeilichen Bewilligungsentscheid aufmerksam gemacht wurde, geht sie in keiner ihrer Eingaben näher auf die Integrationsproblematik ein. Sie beschränkt sich darauf, auf jeweils wenigen Zeilen zu versichern, dass sie sich in deutscher Sprache verständigen könne und dass sie eine Anstellung suche, die ihre Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Sozialhilfe beende. Ob ihre Bemühungen erfolgreich waren, wurde allerdings nie mitgeteilt. In ähnlicher Weise versichert sie stichwortartig, sie habe trotz ihrer traumatischer Erlebnisse einen Weg gefunden, sich zu integrieren, und macht geltend, es sei ihr in den letzten Jahren gelungen, ein intaktes und sicheres Umfeld in der Schweiz aufzubauen. Einen Versuch, ihre Behauptungen mit Tatsachenmaterial zu untermauern, unternimmt sie jedoch nicht. Hinzu tritt, dass die Beschwerdeführerin im Rahmen des Rechtsmittelverfahrens einen Bericht der Universitären Psychiatrischen Kliniken Basel (UPK Basel) vom 3. August 2006, verfasst durch Dr. med. N._____, Oberärztin, und Dr. med.

O._____, Assistenzarzt, an die ärztliche Leitung der Psychiatrischen Poliklinik der Universität Basel ins Recht legte (Eingabe vom 29. September 2006) und diejenigen Teile des Berichts als ihrer Auffassung nach „verfahrensirrelevant“ abdeckte, die üblicherweise anamnestische Angaben enthalten. Das Verhalten der Beschwerdeführerin erweckt alles in allem den Eindruck, dass sie den Behörden bewusst Informationen vorenthält. Unter den gegebenen Umständen muss davon ausgegangen werden, dass sich an den Lebensverhältnissen der Beschwerdeführerin nichts entscheidendes geändert hat und dass deshalb ihre Integration gemessen an der Aufenthaltsdauer unterdurchschnittlich ist.

7.3 Auf der anderen Seite geht aus den Akten hervor, dass die Beschwerdeführerin bei ihren Eltern in der westtürkischen Stadt Esme, Provinz Usak, aufwuchs und erst im Alter von 18 Jahren in die Schweiz gelangte. Aktenkundig ist ferner, dass sie seither Ferien in ihrer Heimat verbrachte. Die dortigen Verhältnisse werden der Beschwerdeführerin deshalb immer noch vertraut sein. Ihren aktenkundigen Ausführungen zum persönlichen Hintergrund lässt sich nur wenig Konkretes entnehmen. Dazu gehört die Klage der Beschwerdeführerin, dass ihre Eltern auf Grund ihrer Verankerung im traditionellen, ländlichen Umfeld zunächst kein Verständnis aufbringen konnten für ihre ehelichen Schwierigkeiten und ihren Entschluss, sich vom Ehemann zu trennen. In Ihrem Schreiben vom 13. Januar 2006 an die Migrationsbehörde des Kantons Basel-Stadt berichtete die Beschwerdeführerin jedoch von einer positiven Wende. Die Eltern sähen ihre Situation ein und seien auch der Meinung, dass sie richtig gehandelt habe. Die Beschwerdeführerin bedauerte, dass sie nicht mehr mit ihnen leben könne. Ansonsten gab die Beschwerdeführerin keinen Aufschluss zu ihrem familiären, beruflichen, bildungsmässigen, wirtschaftlichen und sozialen Hintergrund in der Türkei, obschon sie auf die Bedeutung des heimatlichen Umfelds für die Beurteilung der Streitsache aufmerksam gemacht wurde. Wenn überhaupt, dann beschränkte sie sich auf allgemeine Wertungen und Behauptungen. Diese beruhen öfters auf unzulässigen Verallgemeinerungen der heterogenen, stark von Region, Herkunft und Bildung abhängigen gesellschaftlichen Realitäten in der Türkei, und sollen offenkundig Vorurteile bedienen. So klagte die Beschwerdeführerin im erstinstanzlichen Verfahren darüber, dass sie als geschiedene Ehefrau kein selbstbestimmtes Leben in der Türkei führen könne und dass sie während ihrer letzte Reise dorthin eine „Fremdheit“ gegenüber ihrer Heimat gespürt und als geschiedene Frau

„Schwierigkeiten“ erfahren habe. Auf Beschwerdeebene verschärfte sie einerseits ihre Rhetorik ohne ersichtlichen Grund in den tatsächlichen Verhältnissen. Sie sprach davon, dass sie als geschiedene Frau zum vornherein „massive Diskriminierung und Ausgrenzung“ zu gewärtigen habe und mit „keinerlei Unterstützung“ rechnen könne. Andererseits verschloss sich die Beschwerdeführerin der Forderung nach substantiierten Angaben zu ihren Familienverhältnissen in der Türkei mit dem unverständlichen Argument, es werde von ihr der unmöglich zu erbringende Nachweis verlangt, dass sie in der Türkei über kein taugliches Beziehungsnetz verfüge, bzw. Beweismittel würden erfahrungsgemäss ohnehin als Fälschungen und Gefälligkeitsschreiben abgetan. Teile des Berichts der UPK Basel vom 3. August 2006, die möglicherweise näheren Aufschluss zu ihren persönlichen und familiären Verhältnissen erlaubt hätten, deckte die Beschwerdeführerin zu allem Überfluss als „verfahrensirrelevant“ ab. Auch hier erweckt das prozessuale Verhalten der Beschwerdeführerin nicht den Eindruck echten Interesses an der Abklärung des Sachverhaltes. Unter den gegebenen Umständen kann nicht davon ausgegangen werden, dass die heimatlichen Verhältnisse der Beschwerdeführerin eine Rückkehr wesentlich erschweren würden.

7.4

7.4.1 Die Beschwerdeführerin legt das Schwergewicht ihrer Argumentation auf ihre psychische Gesundheit. Sie bringt vor, sie sei immer noch dabei, ihre traumatischen Erlebnisse zu verarbeiten, und benötige dafür nach wie vor spezialisierte medizinische Unterstützung. Die Verarbeitung solcher Erlebnisse erfordere einen langen Zeitraum in einem möglichst intakten und sicheren Umfeld. Dieses Umfeld habe sie in den letzten Jahren allmählich aufbauen können. Die Fortsetzung der medizinischen Behandlung sei unabdingbar und könne im Falle einer Rückkehr in die Türkei in dieser Form nicht erfolgen. Nicht nur, dass das medizinische Angebot in der erforderlichen Therapieform nicht vorhanden sei. Im mittelbaren und unmittelbaren Umkreis ihres Heimatortes sei die dringend benötigte „medizinisch-spezifische“ Versorgung nicht gewährleistet. Darüber hinaus wäre sie nach ihrer Rückkehr mit einem Umfeld konfrontiert, in dem sie als geschiedene Ehefrau zum vorherein mit massiver Ausgrenzung und Diskriminierung rechnen müsste ohne Aussicht auf irgendwelche Unterstützung. Eine solche Situation wäre ihr angesichts des noch labilen psychischen Zustands weder förderlich noch zumutbar. Am 29. September 2006 setzte sie

das EJPD darüber in Kenntnis, dass sie sich im Juli 2006 in stationärer Behandlung in den Universitären Psychiatrischen Klinik Basel befunden habe. Die akute Phase habe sich zwar stabilisiert, sodass die Behandlung seitdem im Rahmen des bisherigen – jedoch nun engmaschigen – ambulanten Settings in der Psychiatrischen Poliklinik der Universität Basel fortgeführt werden könne.

Zum Beweis für die Vorbringen wurden im Lauf des Verfahrens drei Berichte der Psychiatrischen Poliklinik der Universität Basel, Zweigstelle Claragraben, ins Recht gelegt, die durch deren ärztlichen Leiter, PD Dr. med. Dipl. Psych. M._____, verfasst wurden. Die beiden ersten Berichte, datiert vom 16. Januar und 6. März 2006, fallen weniger durch fachärztliche Genauigkeit und Schlüssigkeit auf, als durch eine emotional gefärbte Parteinahme für die Beschwerdeführerin. Der letzte Bericht der Psychiatrischen Poliklinik datiert vom 7. Juli 2006, stellt die Diagnose einer schweren posttraumatischen Belastungsstörung (ICD 10: 43.1), die mit multiplen Beeinträchtigungen verbunden sei, einschliesslich dem Risiko einer suizidalen Dekompensation. Der berichtende Arzt führte weiter aus, die pharmakotherapeutische Behandlung der Beschwerdeführerin erfordere das Spektrum neuester Möglichkeiten in diesem Bereich. So sei die Beschwerdeführerin aus anxiolytischen Gründen auf das Präparat Seroquel eingestellt worden, ein modernes atypisches Neuroleptikum. Schliesslich reichte die Beschwerdeführerin den bereits mehrfach erwähnten Bericht der UPK Basel vom 3. August 2006 an die ärztliche Leitung der Psychiatrischen Poliklinik zu den Akten, der aus Anlass ihrer Entlassung aus der vom 17. bis 28. Juli 2006 dauernden, stationären Behandlung verfasst wurde, und dessen grosse Teile als „verfahrensirrelevant“ abgedeckt wurden. Daraus geht hervor, dass bei der Beschwerdeführerin ein depressives Zustandsbild vorherrschend gewesen sei. Es folgen kurze differentialdiagnostische Erwägungen sowie die Feststellung, dass sich die Beschwerdeführerin im Rahmen des stationären Settings von Suizidalität habe distanzieren und stabilisieren können. Angesichts der Sprachbarriere erscheine die gut organisierte ambulante Weiterversorgung sinnvoller. Die Entwicklung im Falle einer Ausweisung bleibe allerdings abzuwarten und sollte intensiv beobachtet werden. Auf Grund dessen werde die Vergabe engmaschiger Konsultationstermine empfohlen.

7.4.2 Dass gesundheitliche Gründe im Rahmen des Zustimmungsverfahrens zu berücksichtigen sind, darauf wurde weiter oben bereits hingewiesen. Sie können den Ausschlag zu Gunsten einer Erneuerung

der Aufenthaltsbewilligung trotz Wegfalls eines privilegierten Zulassungsgrundes geben, wenn der Betroffene dalegen kann, dass er an einem ernsthaften Gesundheitsschaden leidet, der während einer langen Zeitspanne ständige ärztliche Versorgung oder punktuelle medizinische Notfallmassnahmen erfordert, die im Herkunftsland nicht verfügbar sind, so dass eine Ausreise aus der Schweiz mit erheblicher Wahrscheinlichkeit eine wesentliche oder gar lebensbedrohliche Verschlechterung des Gesundheitszustands erwarten lässt. Dass die medizinische Versorgung in der Schweiz unter Umständen besser ist, als im Heimatland, ist nicht entscheidend. Ebenso kann eine ausländische Person, die bereits bei ihrem Zuzug in die Schweiz an einem ernstlichen gesundheitlichen Schaden leidet, nicht ausschliesslich mit diesem Umstand die notwendige besondere Betroffenheit begründen (vgl. dazu BGE 128 II 200 E. 5.3 S. 209).

7.4.3 Ob diese Voraussetzungen im vorliegenden Fall erfüllt sind, lässt sich aus Gründen, welche die Beschwerdeführerin zu verantworten hat, nicht schlüssig beantworten. Vorweg ist darauf hinzuweisen, dass die Beschwerdeführerin letztmals mit Eingabe vom 29. September 2006 über die Entwicklung ihres gesundheitlichen Zustandes berichtete und in diesem Zusammehang den ärztlichen Bericht der UPK Basel vom 3. August 2006 einreichte. In Anbetracht der Tatsache, dass die Behandlung zum damaligen Zeitpunkt bereits einige Jahre andauerte, die Beschwerdeführerin in dieser Zeit nach Darstellung der Psychiatrischen Poliklinik gute Fortschritte machte, sodass von einem Abschluss der Behandlung in absehbarer Zeit die Rede war (Bericht der Psychiatrischen Poliklinik vom 6. März 2006), liegt zum gegenwärtigen Zeitpunkt das Weiterbestehen einer Behandlungsbedürftigkeit nicht auf der Hand. Es ist sodann daran zu erinnern, dass die Türkei kein medizinisches Entwicklungsland ist. Dass die notwendige ärztliche Versorgung auch bei posttraumatischen Belastungsstörungen grundsätzlich erhältlich ist, kann ohne weiteres angenommen werden. Die Frage, die sich im Falle der Türkei stellt, ist vielmehr, ob eine psychisch kranke Person in der Lage ist, die an sich vorhandene medizinische Infrastruktur in Anspruch zu nehmen. Die Antwort darauf hängt von einer Reihe von Elementen ab, wie der Art der benötigten Therapie und dem Wohnort des Patienten sowie seinem persönlichen Hintergrund. Im Zusammenhang mit der Therapie hatte bereits das EJPD mit Zwischenverfügung vom 24. Mai 2006 das Fehlen konkreter Angaben zur behaupteten „spezialisierten medizinischen Unterstützung“ (Beschwerdeschrift) bzw. „störungsspezifischen Behandlung“ (Bericht der Psychiat-

rischen Poliklinik vom 6. März 2006) beanstandet. Als Reaktion darauf wurde der Bericht der Psychiatrischen Poliklinik vom 7. Juli 2006 eingereicht, in dem nur eine medikamentöse Behandlung der Beschwerdeführerin Erwähnung findet. Es wird zwar vorgebracht, die Pharmakotherapie sei „komplex“ und benötigte „das Spektrum neuester Möglichkeiten“ in diesem Bereich. Letztlich wird aber nur das Präparat Seroquel genannt, auf das die Beschwerdeführerin eingestellt sei. Dieses atypische Neuroleptikum wird indessen durch die Herstellerfirma AstraZeneca unter derselben Bezeichung auch in der Türkei vertrieben. Es ist sodann darauf hinzuweisen, dass in der Türkei die Dichte der psychiatrischen Versorgung von der Region abhängt und sich auf den Westen des Landes, namentlich Istanbul, Ankara und Izmir konzentriert. Izmir aber ist gerade 180 km von der Heimatstadt der Beschwerdeführerin entfernt. Schliesslich und hauptsächlich ist erneut darauf hinzuweisen, dass die Beschwerdeführerin es vermeidet, konkrete Angaben zu ihren persönlichen Verhältnissen in der Türkei zu machen. In diesem Zusammenhang kann auf die Erwägungen weiter oben verwiesen werden. Unter diesen Umständen kann nicht davon ausgegangen werden, dass eine ärztliche Betreuung der Beschwerdeführerin in existenzbedrohendem Mass fehlen würde, müsste sie in ihre Heimat zurückkehren.

7.5 Eine wertende Gewichtung der sich gegenüberstehenden Interessen führt das Bundesverwaltungsgericht zum Schluss, dass unter den gegebenen Umständen das private Interesse der Beschwerdeführerin an der weiteren fremdenpolizeilichen Regelung ihres Aufenthalts in der Schweiz gegenüber dem öffentlichen Interesse an der Durchsetzung der restriktiven Migrationspolitik - Personen aus dem Nicht-EFTA/EU-Raum betreffend - zurückzustehen hat. Die Verweigerung der Zustimmung durch die Vorinstanz ist deshalb als verhältnismässige und angemessene Massnahme zu bestätigen.

8.

Aus der Rechtmässigkeit der Zustimmungsverweigerung folgt ohne weiteres die Rechtmässigkeit der Wegweisung aus der Schweiz (vgl. Art. 12 Abs. 3 aANAG), und es bliebe zu prüfen, ob dem Wegweisungsvollzug Hindernisse im Sinne von Art. 14a aANAG entgegenstehen. Nachdem jedoch die gesundheitliche Situation der Beschwerdeführerin als das einzige in Betracht fallende Vollzugshindernis (vgl. dazu etwa das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-2276/2007 vom 24. November 2007 E. 8 mit Hinweisen) bereits weiter oben aus-

führlich behandelt und abschlägig beurteilt wurde, ist die angefochtene Verfügung auch unter diesem Gesichtspunkt zu Recht ergangen.

9.
Abschliessend ist festzuhalten, dass die angefochtene Verfügung im Lichte von Art. 49 VwVG nicht zu beanstanden ist. Die Beschwerde ist deshalb abzuweisen.

10.
Das EJPD hat mit Zwischenverfügung vom 24. Mai 2006 das Gesuch der Beschwerdeführerin um unentgeltliche Rechtspflege abgewiesen, weil die Beschwerde mangels hinreichender Substantiierung als ohne Aussicht auf Erfolg beurteilt werden musste. Diese Einschätzung gilt nach wie vor. Das mit Eingabe vom 14. Juli 2006 erneuerte Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege ist infolgedessen ebenfalls abzuweisen, sodass die Beschwerdeführerin die Kosten des Verfahrens zu tragen hat (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]).

11.
Das vorliegende Urteil ist endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 2 und 4 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]).

Dispositiv S. 17

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege wird abgewiesen.

3.
Die Verfahrenskosten von Fr. 600.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 600.- verrechnet.

4.
Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Einschreiben)
- die Vorinstanz
- das Sicherheitsdepartement des Kantons Basel-Stadt, Bevölkerungsdienste und Migration

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Andreas Trommer	Julius Longauer

Versand: