Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Abteilung III
C-525/2006
{T 0/2}

Urteil vom 24. April 2008

Besetzung

Richter Andreas Trommer (Vorsitz),
Richterin Elena Avenati-Carpani,
Richter Antonio Imoberdorf (Kammerpräsident),
Gerichtsschreiber Julius Longauer.

Parteien

A._____,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Advokatin Margrit Wenger,

gegen

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

Gegenstand

Verweigerung der Zustimmung (und Wegweisung).

Sachverhalt:

A.
Die Beschwerdeführerin (geb. 1965) ist thailändische Staatsangehörige. Im April 2001 reiste sie in die Schweiz und heiratete am 1. Juni 2001 einen Schweizer Bürger. Gestützt auf die Bestimmungen über den Familiennachzug erhielt sie im Kanton Basel-Landschaft eine Aufenthaltsbewilligung, die letztmals mit Wirkung bis 31. Mai 2006 verlängert wurde. Im November 2003 trennte sie sich von ihrem Ehemann, lebte kurze Zeit in einem Frauenhaus und bezog im Dezember 2003 eine eigene Wohnung. Die Ehe der Beschwerdeführerin wurde am 7. Juli 2004 gerichtlich getrennt, und die Scheidung erfolgte am 24. April 2006.

B.
Am 12. Mai 2006 unterbreitete die Migrationsbehörde des Kantons Basel-Landschaft der Vorinstanz ihr Gesuch um Zustimmung zur weiteren Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung nach Auflösung der ehelichen Gemeinschaft.

C.
Die Vorinstanz teilte der Beschwerdeführerin am 27. Juni 2006 mit, dass erwogen werde, die Zustimmung zur Verlängerung der kantonalen Aufenthaltsbewilligung zu verweigern, und gab ihr Gelegenheit zur Stellungnahme. Mit Schreiben vom 13. Juli 2006 machte die Beschwerdeführerin vom Recht auf Stellungnahme Gebrauch.

D.
Mit Verfügung vom 10. August 2006 verweigerte die Vorinstanz die Zustimmung zur Verlängerung der kantonalen Aufenthaltsbewilligung und wies die Beschwerdeführerin unter Ansetzung einer Ausreisefrist bis zum 30. November 2006 aus der Schweiz weg. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, der ursprüngliche, privilegierte Zulassungsgrund sei weggefallen, und eine besondere Härte, die unter diesen Umständen eine Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung rechtfertigen würde, liege nicht vor.

E.
Die Beschwerdeführerin gelangte mit Eingabe vom 14. September 2006 an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und beantragte die Aufhebung der vorgenannten Verfügung und die

Erteilung der Zustimmung zur Verlängerung der kantonalen Aufenthaltsbewilligung.

F.
Die Vorinstanz beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 25. Oktober 2006 die Abweisung der Beschwerde.

G.
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.
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).

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). Die materielle Beurteilung der vorliegenden Streitsache richtet sich gemäss Art. 126 Abs. 1 AuG noch nach dem alten Recht (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-3912/2007 vom 14. Februar 2008 E. 2 mit Hinweisen). 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.

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).

4.

Vorliegend geht es um die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung einer thailändischen Staatsangehörigen nach ihrer Scheidung von einem Schweizer Bürger. 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 vom Mai 2006 über Einreise, Aufenthalt und Arbeitsmarkt (aANAG-Weisungen), welche in Ziff. 132.4 Bst. e vorsehen, dass die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung eines Ausländers oder einer Ausländerin nach Scheidung vom schweizerischen 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 Entscheid über die Zustimmung liegt im pflichtgemässen Ermessen der Behörde, denn die Ehe ist geschieden worden, bevor der Beschwerdeführerin gestützt auf Art. 7 Abs. 1 Satz 2 aANAG ein vom Bestand der Ehe unabhängiger Anspruch auf Verlängerung ihrer Aufenthaltsbewilligung erwachsen konnte (vgl. BGE 130 II 49 E. 3.2.3 S. 54 f., 128 II 145 E. 1.1.4 und 1.1.5 S. 149 f. mit Hinweisen), und eine andere Anspruchsgrundlage des Landes- und Völkerrechts besteht nicht.

5.

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 (nachfolgend zu erörternden) 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.

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 der 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 Bei der Prüfung der Frage, ob die auf dem Spiele stehenden privaten Interessen eine Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung rechtfertigen, 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).

6.3 Die notwendige Schwere der Betroffenheit in den persönlichen Verhältnissen ist mit Blick auf die Regelung des Art. 7 Abs. 1 Satz 2 aANAG zu beurteilen, der ausländischen Ehegatten eines Schweizerbürgers 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 kinderlos gebliebene Ehe der Beschwerdeführerin hatte bis zur Scheidung am 24. April 2006 vier Jahre und zehn Monate Bestand. Tatsächlich wurde die eheliche Lebensgemeinschaft im November

2003 aufgegeben, d.h. nach einer Ehedauer von zwei Jahren und fünf Monaten. Dazu ergibt sich aus den Akten, dass die Beschwerdeführerin Opfer häuslicher Gewalt ihres offenbar alkoholabhängigen Ehemannes wurde und im November 2003 Zuflucht im Frauenheim Wegwarte in Basel suchen musste, bevor sie im Dezember 2003 mit Unterstützung des Frauenheims eine eigene Wohnung bezog. Die Gewaltsituation, die zur Aufgabe der ehelichen Gemeinschaft führte, und die Dauer der ehelichen Gemeinschaft rechtfertigen es, an das Vorliegen eines Härtefalls keine besonders hohen Anforderungen zu stellen (vgl. im Gegensatz dazu Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C-497/2006 vom 21. April 2008 E. 7.1, 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 lebt seit sieben Jahren in der Schweiz. Kurz nach ihrer Einreise im Jahr 2001 nahm sie eine Erwerbstätigkeit auf, zunächst in einem Pflegeheim, später in einer Wäscherei, in der sie heute noch als geschätzte Mitarbeiterin beschäftigt ist. Sie ist – ohne jemals wirtschaftliche Sozialhilfe beansprucht zu haben – nicht nur stets für den eigenen Lebensunterhalt aufgekommen. Nach eigener unwidersprochener Darstellung hat sie darüber hinaus während der Zeit der Trennung Unterhaltszahlungen an ihren arbeitslosen Ehemann geleistet und ihre betagte Mutter in Thailand unterstützt. Die sprachliche Integration der Beschwerdeführerin ist – soweit erkennbar – gut, und was die soziale Integration anbetrifft, so ist nichts Nachteiliges bekannt. Aus den Akten geht hervor, dass die Beschwerdeführerin einen Lebenspartner hat, mit dem sie zusammenwohnt (Stand September 2006), und dass eine erwachsene Tochter seit 2004 mit Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz lebt. Alles in allem kann mangels anderer Anhaltpunkte davon ausgegangen werden, dass sich die soziale Integration der Beschwerdeführerin im Rahmen dessen bewegt, was nach einem siebenjährigen Aufenthalt normalerweise erwartet werden kann.

7.3 Zwar sind keine besonderen Gründe ersichtlich, die eine Wiedereingliederung der Beschwerdeführerin in ihrem Heimatland ernsthaft beeinträchtigen könnten. Dort hat sie 36 Jahre ihres Lebens verbracht, sodass nach wie vor von einer Verwurzelung im heimatlichen Umfeld ausgegangen werden kann, dort ging sie einer Erwerbstätigkeit als Kindergärtnerin nach und dort lebt nach wie vor ein grosser Teil ihrer Verwandtschaft. Andererseits wäre eine Wiedereingliederung der Beschwerdeführerin, vor allem in wirtschaftlicher Hinsicht, sicherlich mit

manchen Schwierigkeiten verbunden. Aus subjektiver Sicht müssen sie für die Beschwerdeführerin umso schwerer wiegen, als sie sich als direkte Folge schuldlos gescheiterter Lebenspläne darstellen. Solche Umstände sind zwar für sich allein nicht entscheidend; im Rahmen einer Gesamtschau sind sie in einer Konstellation wie der vorliegenden dennoch zu berücksichtigen.

7.4 Auf der Grundlage des milderen Beurteilungsmassstabes, den es vorliegend anzuwenden gilt (vgl. oben Ziff. 7.1), und unter Berücksichtigung der gesamten Umstände kommt das Bundesverwaltungsgericht zum Schluss, dass eine Nichterneuerung der Aufenthaltsbewilligung in rechtserheblicher Weise in die persönlichen Verhältnisse der Beschwerdeführerin eingreift. Das öffentliche Interesse an der Durchsetzung der restriktiven Migrationspolitik – Personen aus dem Nicht-EFTA/EU-Raum betreffend – muss unter den gegebenen Umständen gegenüber dem Interesse der Beschwerdeführerin an einer weiteren ausländerrechtlichen Regelung ihres Aufenthaltes zurückstehen. Indem die Vorinstanz dem öffentlichen Interesse grösseres Gesicht beigemessen und gestützt darauf die Zustimmung zur Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung verweigert hat, erweist sich ihre Anordnung als unverhältnismässig.

8.
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.

9.
Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind der Beschwerdeführerin keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG), und es ist ihr gestützt auf Art. 64 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. des Reglements vom 11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) zu Lasten der Vorinstanz eine angemessene Parteientschädigung auszurichten.

10.
Das vorliegende Urteil ist endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 2 und 4 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen.

2.
Die angefochtene Verfügung wird aufgehoben und der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung durch den Kanton Basel-Landschaft wird die Zustimmung erteilt.

3.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der am 18. Oktober 2006 entrichtete Kostenvorschuss von Fr. 600.-- wird zurückerstattet.

4.
Die Vorinstanz hat die Beschwerdeführerin für das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht mit Fr. 1'500.-- (inkl. MwSt.) zu entschädigen.

5.
Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin
- die Vorinstanz zum Vollzug
- das Amt für Migration des Kantons Basel-Landschaft

Der Kammerpräsident:	Der Gerichtsschreiber:
Antonio Imoberdorf	Julius Longauer

Versand: