Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

2C 146/2014

Urteil vom 30. März 2015

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Zünd, Präsident,
Bundesrichter Seiler, Bundesrichterin Aubry Girardin, Bundesrichter Donzallaz, Kneubühler,
Gerichtsschreiberin Hänni.

Verfahrensbeteiligte
A._____, Beschwerdeführer, vertreten durch Advokat Prof. Dr. Niklaus Ruckstuhl,

gegen

Staatssekretariat für Migration.

Gegenstand
Verweigerung der Zustimmung zur Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung und Wegweisung,

Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung III, vom 6. Januar 2014.

Sachverhalt:

A.

A.a. A._____ (geb. 1978) stammt aus Jordanien. Er heiratete am 10. Oktober 2000 eine Schweizerin (geb. 1976), woraufhin er im Kanton Basel-Stadt eine Aufenthaltsbewilligung erhielt. Im April 2002 verlegte er zusammen mit seiner Gattin und der gemeinsamen Tochter (geb. 2001) seinen Wohnsitz in den Kanton Aargau. Die ihm dort erteilte Aufenthaltsbewilligung wurde letztmalig bis zum 30. September 2011 verlängert.
Im August 2005 trennten sich die Ehegatten ein erstes Mal. Das Gerichtspräsidium Rheinfelden traf am 7. Dezember 2005 eine Regelung betreffend Getrenntleben. Im Juni 2009 nahmen die Ehegatten ihr Zusammenleben wieder auf.

A.b. Während des Zeitraums Mai 2004 bis März 2009 wurde A._____ wie folgt verurteilt:

- 15. Juni 2004, Bezirksamt Rheinfelden: Fahren in angetrunkenem Zustand; Führen eines nicht betriebssicheren Fahrzeugs; Busse Fr. 1'050.–, bedingt vollziehbar
- 10. August 2005, Bezirksstatthalteramt Liestal: Vereitelung der Blut-probe, Verletzung der Verkehrsregeln; 30 Tage Gefängnis, bedingt vollziehbar, Busse Fr. 2'000.–
- 15. Mai 2006, Bezirksamt Rheinfelden: Tätlichkeiten, Beschimpfung, Drohung, Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte; 20 Tage Gefängnis, Busse Fr. 200.–
- 14. September 2007, Strafgerichtspräsident Basel-Stadt: Raub, Dieb-stahl, mehrfaches geringfügiges Vermögensdelikt, Sachentziehung, Tätlichkeiten, mehrfache Übertretung des Betäubungsmittelgesetzes; 12 Monate Freiheitsstrafe, bedingt vollziehbar, Busse Fr. 500.–

- 14. Mai 2008, Strafbefehlsrichter Basel-Stadt: Vergehen gegen das Waffengesetz: Geldstrafe 5 Tagessätze zu CHF 30.-, Busse Fr. 300.–
- 26. März 2009, Strafgericht Basel-Stadt: Raub, mehrfache versuchte Erpressung, mehrfache Hehlerei, Verletzung der Verkehrsregeln, mehrfache Widerhandlung gegen das Strassenverkehrsgesetz, Fahren in fahrunfähigem Zustand, mehrfache Übertretung des Betäubungsmittelgesetzes; 14 Monate Freiheitsstrafe, bedingt vollziehbar, Busse Fr. 500.–
Diese sechs Verurteilungen nahm das Migrationsamt des Kantons Aargau zum Anlass, A._____ am 14. Juli 2009 zu verwarnen.

A.c. Eine zweite Trennung der Ehegatten fand gegen Ende 2010 statt. Das Gerichtspräsidium Rheinfelden bestätigte das Getrenntleben am 15. Juni 2011. Die Obhut über die gemeinsame Tochter beliess es - offenbar entsprechend der früheren Regelung - bei der Ehegattin. Gemäss weiteren Feststellungen des Bundesverwaltungsgerichts ergaben sich keine Bemühungen von A._____ um Kontakt zu seinem Kind; aus diesem Grund wurde davon abgesehen, eine Besuchsregelung zu treffen. Ein Gesuch von A._____ um Erteilung der Niederlassungsbewilligung wies das Migrationsamt am 30. Juli 2010 ab. Es erwog indessen, die Aufenthaltsbewilligung von A._____ zu verlängern (vorinstanzl. act. 332). Den Antrag auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung legte es dem Bundesamt für Migration (ab 1.1.2015: Staatssekretariat für Migration SEM; in der Folge: Staatssekretariat) zur Zustimmung vor.

B.

B.a. Unter Bezugnahme auf zwei neuerliche strafrechtliche Verurteilungen aus dem Jahr 2010 (Vergehen gegen das Betäubungsmittelgesetz; Geldstrafe zu 15 Tagessätzen) und 2011 (vier Monate Freiheitsstrafe wegen Verstössen gegen das Strassenverkehrsgesetz; mehrfache Übertretung des Betäubungsmittelgesetz) teilte das Staatssekretariat am 1. Juli 2011 mit, es erwäge, die Zustimmung zur Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung zu verweigern. Nach einer weiteren Verurteilung zu zwölf Monaten Freiheitsstrafe am 30. Januar 2012 (wegen einfacher Körperverletzung mit einem gefährlichen Gegenstand, einfacher Körperverletzung, Sachbeschädigung, mehrfachen Hausfriedensbruchs, mehrfacher Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte und mehrfacher Übertretung des Betäubungsmittelgesetzes) verweigerte das Staatssekretariat am 12. April 2012 die Zustimmung zur Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung von A._____ und wies ihn aus der Schweiz weg.

B.b. Hiergegen erhob A._____ Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht. Er beantragte die Erteilung der Zustimmung zur Aufenthaltsverlängerung und rügte gleichzeitig, die Delegationsnormen, auf die sich das Staatssekretariat für die Verweigerung der Zustimmung stützten, würden keine genügende gesetzliche Grundlage darstellen. Er ersuchte um unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung. Mit Zwischenverfügung vom 23. Mai 2012 hat das Bundesverwaltungsgericht diese wegen Aussichtslosigkeit abgewiesen. Die gegen die Zwischenverfügung erhobene Beschwerde hiess das Bundesgericht am 18. September 2012 gut. Es erwog, die Rüge betreffend der Delegationsnormen erfordere eine eingehendere Prüfung, als sie das Bundesverwaltungsgericht bisher vorgenommen habe (Urteil 2C 536/2012 vom 18. September 2012 E. 3). Daraufhin, am 18. April 2013, hat das Bundesverwaltungsgericht dem Gesuch um unentgeltliche Prozessführung und Verbeiständung entsprochen. Am 6. Januar 2014 wies es die Beschwerde von A._____ ab.

C.
Mit Eingabe vom 6. Februar 2014 beantragt A._____ dem Bundesgericht, das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 6. Januar 2014 sei aufzuheben. Das Migrationsamt des Kantons Aargau sei anzuweisen, die Aufenthaltsbewilligung des Beschwerdeführers zu verlängern. Der verweigerten Zustimmung zur Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung des Staatssekretariats fehle es an einer gültigen gesetzlichen Grundlage. Eventualiter sei die Sache an die Vorinstanz zu neuer Beurteilung zurückzuweisen. Die Kosten des Verfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht seien neu zu verteilen. Der Beschwerdeführer ersucht um unentgeltliche Rechtspflege.

Das Bundesverwaltungsgericht verzichtet auf Vernehmlassung. Das Staatssekretariat beantragt, die Beschwerde abzuweisen. Der Beschwerdeführer hält in einer weiteren Eingabe an seinen Anträgen fest.

Mit Verfügung vom 12. Februar 2014 hat der Präsident der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung der Beschwerde antragsgemäss aufschiebende Wirkung zuerkannt.

Erwägungen:

1.

1.1. Ausgangspunkt des vorliegenden Verfahrens bildet die Verfügung des Staatssekretariats, womit dieses die Zustimmung zur vom Beschwerdeführer nachgesuchten Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung verweigert hat (Art. 99 AuG; Art. 85 f. der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit [VZAE; SR 142.201]). Gegen den Endentscheid (Art. 90 BGG) des Bundesverwaltungsgerichts in dieser Angelegenheit des öffentlichen Rechts ist grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG). Der Beschwerdeführer macht in vertretbarer Weise einen Anspruch auf Verlängerung seiner Aufenthaltsbewilligung gestützt auf Art. 50 Abs. 1 lit. a AuG und Art. 8 EMRK geltend (Art. 83 lit. c Ziff. 2 BGG e contrario). Er hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und verfügt über ein aktuelles Interesse an der Zustimmung des Staatssekretariats zur Verlängerung seiner Aufenthaltsbewilligung (Art. 89 BGG). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 42 Abs. 2 und Art. 100 Abs. 1 BGG).

1.2. Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Es ist weder an die in der Beschwerde geltend gemachten Argumente noch an die Erwägungen der Vorinstanz gebunden (BGE 139 II 404 E. 3 S. 415). Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Die Feststellung des Sachverhaltes kann nur gerügt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht und wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG). "Offensichtlich unrichtig" bedeutet dabei "willkürlich" (BGE 140 III 115 E. 2 S. 117; 137 I 58 E. 4.1.2 S. 62; 135 III 397 E. 1.5 S. 401; 133 II 249 E. 1.2.2 S. 252).

1.3. Neue tatsächliche Vorbringen und Beweismittel sind im bundesgerichtlichen Verfahren grundsätzlich unzulässig (Art. 99 BGG; BGE 139 III 120 E. 3.1.2 S. 123; 138 II 393 E. 3.5 S. 397; 135 I 221 E. 5.2.4 S. 229; 133 IV 342 E. 2.1 S. 343 f.; je mit Hinweisen). Auf ein Schreiben "Strafvollzug BS" vom 31. Januar 2014, einen "Therapie-Verlaufsbericht" vom 6. Februar 2014 und einen Arbeitsvertrag vom 27. Januar 2014, die alle nach dem vorinstanzlichen Urteil verfasst wurden, kann nicht weiter eingegangen werden. Es handelt sich um unzulässige Noven.

2.

2.1. Unter Vorbehalt von Art. 51 Abs. 1 AuG haben ausländische Ehegatten von Schweizer Bürgern Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, wenn sie mit ihrem Partner zusammenwohnen (Art. 42 Abs. 1 AuG). Der Bewilligungsanspruch besteht trotz Auflösens bzw. definitiven Scheiterns der Ehegemeinschaft fort, wenn diese mindestens drei Jahre gedauert und die betroffene ausländische Person sich hier erfolgreich integriert hat (Art. 50 Abs. 1 lit. a AuG; BGE 136 II 113 E. 3.3.3 S. 119; Urteile 2C 873/2013 vom 25. März 2014 E. 2, nicht publ. in: BGE 140 II 289 ff.; 2C 40/2012 E. 6; 2C 821/2011 vom 22. Juni 2012 E. 2).

2.2. Der Beschwerdeführer lebt gemäss den vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellungen, die für das Bundesgericht verbindlich sind (vgl. Art. 105 Abs. 1 BGG), seit spätestens Ende 2010 nicht mehr mit seiner Gattin. Die Trennung wurde am 15. Juni 2011 gerichtlich festgehalten. Er hat infolge Getrenntlebens keinen unmittelbaren Anspruch mehr auf Verlängerung seiner Aufenthaltsbewilligung nach Art. 42 Abs. 1 AuG. Er kann sich hierauf jedoch unter Bezugnahme auf Art. 50 Abs. 1 lit. a (oder b) AuG auch nach Beendigung der ehelichen Gemeinschaft berufen (Urteile 2C 1123/2012 vom 11. Juli 2013 E. 3.3; 2C 682/2012 vom 7. Februar 2013 E. 6.2.2 e contrario, 2C 431/2010 vom 25. Juli 2011 E. 1.2).

2.3. Das kantonale Migrationsamt erwog die Möglichkeit, die Aufenthaltsbewilligung des Beschwerdeführers zu verlängern (vgl. Sachverhalt Ziff. A.c). Noch vor einem eigenen Bewilligungsentscheid unterbreitete es indessen den Antrag auf Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis dem Staatssekretariat zur Zustimmung, welches diese gestützt auf Art. 85 Abs. 1 lit. a VZAE in Verbindung mit Art. 50 Abs. 1 AuG verweigerte.

Der Beschwerdeführer erachtet die Bestimmung von Art. 85 Abs. 1 lit. a VZAE als unzulängliche gesetzliche Grundlage für die verweigerte Zustimmung des Staatssekretariats. So bestehe bereits in der Delegationsnorm von Art. 99 AuG ein - in Anbetracht von Art. 190 BV allerdings hinzunehmender - Verstoss gegen das Legalitätsprinzip. Nicht hinzunehmen sei indessen der Umstand, dass der Bundesrat entgegen dem Wortlaut von Art. 99 AuG die zustimmungsbedürftigen Fälle nicht präzise genug auf Verordnungsstufe umschrieben, sondern diese Kompetenz vielmehr weiter an das Staatssekretariat delegiert habe. Indem die Vorinstanz dies zwar erkannt habe, die angefochtene Verordnungsbestimmung jedoch - gleichwohl - weiterhin zur Anwendung bringe und die angefochtene Verfügung nicht aufhebe, verstosse auch sie gegen das Legalitätsprinzip.

Zu prüfen ist demnach, ob das Staatssekretariat die Zustimmung zur Verlängerung des Aufenthalts des Beschwerdeführers noch vor Abschluss des Bewilligungsverfahrens wirksam verweigern durfte.

3.

3.1. Gemäss Art. 5 Abs. 1 BV bedarf jedes staatliche Handeln einer gesetzlichen Grundlage. Das Legalitätsprinzip besagt, dass ein staatlicher Akt sich auf eine materiellgesetzliche Grundlage stützen muss, die hinreichend bestimmt und vom staatsrechtlich hierfür zuständigen Organ erlassen worden ist. Es dient damit einerseits dem demokratischen Anliegen der Sicherung der staatsrechtlichen Zuständigkeitsordnung, anderseits dem rechtsstaatlichen Anliegen der Rechtsgleichheit, Berechenbarkeit und Voraussehbarkeit staatlichen Handelns (BGE 128 I 113 E. 3c S. 121).

3.2. Art. 164 Abs. 1 BV konkretisiert dieses Prinzip für die Bundesgesetzgebung. Danach sind die wichtigen Recht setzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen. Dazu gehören insbesondere die Einschränkung verfassungsmässiger Rechte sowie die grundlegenden Bestimmungen über Rechte und Pflichten von Personen (Art. 164 Abs. 1 lit. b und c BV) und kantonale Vollzugszuständigkeiten (Art. 164 Abs. 1 lit. f BV). Die grundlegenden Bestimmungen als dem formellen Gesetzgeber vorbehaltene Befugnisse dürfen nicht delegiert werden. Andere Rechtsetzungsbefugnisse können jedoch durch Bundesgesetz übertragen werden, soweit dies nicht durch die Bundesverfassung ausgeschlossen wird (Art. 164 Abs. 2 BV).

3.3. Die Kompetenz zum Erlass gesetzesvertretender Verordnungen setzt eine entsprechende Delegationsnorm im Gesetz voraus (Art. 164 Abs. 2 BV). Auch wenn der Gesetzgeber davon abgesehen hat, der Exekutive derartige (beschränkte) Legislativfunktionen zu übertragen, obliegt es dem Bundesrat, die Gesetzgebung zu vollzi ehen (Art. 182 Abs. 2 BV). Der Anwendungsbereich von Ausführungs- und Vollziehungsverordnungen ist indes darauf beschränkt, die Bestimmungen des betreffenden Bundesgesetzes durch Detailvorschriften näher auszuführen und mithin zur verbesserten Anwendbarkeit des Gesetzes beizutragen. Ausgangspunkt sind Sinn und Zweck des Gesetzes; sie kommen in grundsätzlicher Weise durch die Bestimmung im formellen Gesetz zum Ausdruck (vgl. BGE 139 II 460 E. 2.1 S. 462 f.; 133 II 331 E. 7.2.2 S. 348; 126 II 283 E. 3b S. 291; 124 I 127 E. 3b S. 132 f.).

3.4. Vor dem Hintergrund dieser Kompetenzausscheidung kann das Bundesgericht Rechtsverordnungen des Bundesrates vorfrageweise (inzident, im Einzelfall), aber inhaltlich eingeschränkt auf ihre Rechtmässigkeit prüfen. Gesetzesvertretende Rechtsverordnungen und Vollziehungsverordnungen sind zunächst auf ihre Gesetzmässigkeit (BGE 137 III 217 E. 2.3 S. 220 f.; 137 V 321 E. 3.3.2 S. 331; 136 II 337 E. 5.1 S. 348 f.) und hernach, soweit das Gesetz den Bundesrat nicht ermächtigt, von der Bundesverfassung abzuweichen, auf ihre Verfassungsmässigkeit zu prüfen (BGE 139 II 460 E. 2.3 S. 463 f.; 137 V 321 E. 3.3.2 S. 331; 131 II 271 E. 4 S. 276; 128 II 247 E. 3.3 S. 252; 126 II 283 E. 3b S. 290). In vorfrageweiser Normenkontrolle unterzieht das Bundesgericht die bundesrätliche Rechtsverordnung vorab einer Geltungskontrolle. Die Gesetzmässigkeit der Rechtsverordnung prüft es anhand dessen, ob der Bundesrat die Grenzen der ihm gesetzlich eingeräumten

Befugnisse eingehalten hat (Art. 164 Abs. 2 BV; BGE 137 II 409 E. 6.4 S. 413; 130 I 26 E. 5.1 S. 43). Es konzentriert seine Prüfung darauf, ob die Verordnung den Rahmen der dem Bundesrat gesetzlich delegierten Kompetenzen offensichtlich sprengt (BGE 137 III 217 E. 2.3 S. 220 f.; 137 V 321 E. 3.3.2
S.331; 136 II 337 E. 5.1 S. 348 f.; 131 II 562 E. 3.2 S. 566).

3.5. Die sogenannte Subdelegation ist in der Bundesverfassung nicht ausdrücklich geregelt. Eine solche liegt vor, wenn der Bundesrat eine ihm delegierte Befugnis weiterdelegiert (BGE 139 I 280 E. 5.4.2 S. 289; Urteile 2C 64/2013 vom 26. September 2014 E. 2.3.5; 2C 391/2013 13. November 2013 E. 3.2; vgl. Giovanni Biaggini, BV, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2007, Art. 182 N. 10). Gemäss Art. 48 Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010) ist die Übertragung von Rechtsetzungskompetenzen vom Bundesrat an ein Departement zulässig, wobei der Bundesrat die Tragweite der Rechtssätze zu berücksichtigen hat. Auch die Weiterübertragung von Rechtssetzungsbefugnissen an Gruppen und Ämter ist zulässig; hierfür setzt Art. 48 Abs. 2 RVOG jedoch die Ermächtigung durch ein Bundesgesetz oder einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss voraus (vgl. Urteil 2C 391/2013 vom 13. November 2013 E. 3.3.3).

4.

4.1. Gemäss Art. 121 Abs. 1 BV steht dem Bund die umfassende Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Ausländerrechts zu. Aufgrund des in Art. 46 Abs. 1 BV enthaltenen Grundsatzes, dass die Kantone das Bundesrecht nach Massgabe von Verfassung und Gesetz umsetzen, hat folglich der Bundesgesetzgeber zu bestimmen, inwieweit die Kantone auf dem Gebiet des Ausländerrechts mit dem Vollzug des Bundesrechts betraut werden (Art. 164 Abs. 1 lit. f BV; vgl. BGE 127 II 49 E. 3a S. 51 f.; Urteil 2C 100/2014 vom 22. August 2014 E. 3.1; Martin Nyffenegger, in: Caroni/Gächter/Thurnherr (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, 2010, N. 4 zu Art. 99 AuG). Die kantonal zuständige Behörde erteilt die Bewilligungen gemäss Art. 32-35 AuG und Art. 37-39 AuG; vorbehalten bleibt die Zustimmung des Staatssekretariats in den dafür vorbehaltenen Fällen (Art. 40 Abs. 1 AuG in Verbindung mit Art. 99 AuG und Art. 86 Abs. 2 lit. a-c VZAE). Aufgrund der gesetzlichen Regelung sind die Kantone somit befugt, eine ausländerrechtliche Bewilligung in eigener Zuständigkeit zu verweigern. Deren Erteilung bedarf jedoch in den dafür vorgesehenen Fällen der Zustimmung des Staatssekretariats (Urteil 2C 774/2008 vom 15. Januar 2009 E. 4.2, in
Fortführung einer unter dem ANAG [BS 1 121]entwickelten Rechtsprechung, vgl. dazu BGE 127 II 49 E. 3 S. 51 ff.).

4.2. Das Ausländergesetz enthält keine eigenständige Regelung für das Zustimmungsverfahren, sondern delegiert diese an den Verordnungsgeber. So ermächtigt Art. 99 AuG den Bundesrat festzulegen, "in welchen Fällen Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen sowie kantonale arbeitsmarktliche Vorentscheide dem SEM zur Zustimmung zu unterbreiten sind". In Art. 85 Abs. 1 VZAE erklärt der Verordnungsgeber das Staatssekretariat für die Zustimmung zur Erteilung der Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung sowie zur Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung für zuständig, wenn:

"a. es ein Zustimmungsverfahren zur Koordination der Praxis im Rahmen des Gesetzesvollzugs für bestimmte Personen- und Gesuchskategorien als notwendig erachtet;
b. es die Unterbreitung zur Zustimmung in einem Einzelfall verlangt;
c. eine vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung nach Artikel 34 Absätze 3 und 4 AuG erfolgen soll;
d. Bewilligungen zur Erwerbstätigkeit bis zu längstens vier Monaten nach Artikel 19 Absatz 4 Buchstabe a erteilt werden".
Auch arbeitsmarktliche Vorentscheide (Art. 83 VZAE) sind dem Staatssekretariat zur Zustimmung zu unterbreiten (Art. 85 Abs. 2 VZAE). Art. 85 Abs. 3 VZAE sieht schliesslich vor, dass die kantonale Ausländerbehörde (Art. 88 Abs. 1 VZAE) dem Staatssekretariat zudem einen kantonalen Entscheid für die Überprüfung der bundesrechtlichen Voraussetzungen zur Zustimmung unterbreiten kann. Das Staatssekretariat verweigert die Zustimmung zur Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung insbesondere, wenn Widerrufsgründe nach Art. 62 AuG vorliegen (Art. 86 Abs. 2 lit. a VZAE).

4.3. Die Vorinstanz erachtet die Regelung in Art. 85 Abs. 1 lit. a VZAE für unzulässig, möchte sie aber aus Gründen der Rechtssicherheit weiterhin zur Anwendung bringen. Für Streitigkeiten wie die vorliegende sind indessen zwei Konstellationen grundlegend zu unterscheiden, und zwar einerseits die behördliche Zusammenarbeit zwischen dem Staatssekretariat und den kantonalen Ausländerbehörden wie vorliegend (hierzu nachfolgend E. 4.3.1 ff.) und andererseits das Zustimmungsverfahren, wenn eine Entscheidung im Kanton im Rechtsmittelverfahren getroffen wird (nachfolgend E. 4.4).

4.3.1. Im Rahmen der behördlichen Zusammenarbeit zwischen dem Staatssekretariat und den kantonalen Ausländerbehörden (vgl. Art. 97 Abs. 1 AuG) ist der Bundesrat für die Koordination und den Vollzug der ausländerrechtlichen Regelungen ausserhalb der Gesetzesdelegation jederzeit auch ohne spezifische Ermächtigung berechtigt, Vollziehungsbestimmungen zu erlassen (Art. 182 Abs. 2 BV; oben E. 3.3), die inhaltlich die gesetzliche Regelung des AuG konkretisieren (vgl. BGE 139 II 460 E. 2.1 S. 462 f.; 133 II 331 E. 7.2.2 S. 348). Vom Bundesrat erlassene Vollzugsbestimmungen sollen nicht in die Kompetenzordnung eingreifen, wie sie sich aus Verfassung und Gesetz ergibt (vgl. hiervor E. 3.3 f.). Vollziehungsverordnungen dürfen weder die Rechte der Bürgerinnen und Bürger (zusätzlich) beschränken noch ihnen (weitere) Pflichten auferlegen, und zwar selbst dann nicht, wenn dies durch den Gesetzeszweck gedeckt wäre (BGE 139 II 460 E. 2.2 S. 463; 136 I 29 E. 3.3 S. 33; 130 I 140 E. 5.1 S. 149 mit Hinweisen).

Sowohl das Erfordernis der Zustimmung des Staatssekretariats als auch die Möglichkeit, Ansprüche auf Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung einzuschränken, ergeben sich bereits aus den einschlägigen Bestimmungen des Bundesrechts (vgl. etwa Art. 62 und 63 AuG). Es besteht diesbezüglich keine ausschliessliche Zuständigkeit der Kantone (vgl. E. 4.1); auch kann das Staatssekretariat grundsätzlich nach Kenntnis einer Bewilligungserteilung durch das ZEMIS-System (vgl. Art. 5 lit. a der Verordnung über das Zentrale Migrationsinformationssystem [SR 142.513]) und insbesondere nach einem letztinstanzlichen kantonalen Bewilligungsentscheid (vgl. Art. 112 Abs. 4 BGG in Verbindung mit Art. 1 der Verordnung über die Eröffnung letztinstanzlicher kantonaler Entscheide in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten [SR 173.110.47]) Beschwerde gegen die Aufenthaltserlaubnis führen (Art. 89 Abs. 2 lit. a und Art. 111 Abs. 2 BGG; vgl. BGE 136 II 359 E. 1.2 S. 362 f.; 134 II 201 E. 1.1 S. 203; Urteile 2C 280/2014 vom 22. August 2014 E. 1.2; 2C 801/2013 vom 18. März 2014 E. 1.1; 2C 326/2013 vom 20. November 2013 E. 1.1).

4.3.2. Das Staatssekretariat kann demnach Verwaltungsweisungen erlassen, die die Vorgaben des AuG konkretisieren und sich an weitere Vollzugsbehörden richten. Kraft seiner spezifischen Aufsicht im Ausländerbereich kann es auch festlegen, dass ihm die kantonalen Vollzugsbehörden gewisse Fälle zu unterbreiten haben. Wenn die kantonale Ausländerbehörde die Angelegenheit demnach wie vorliegend dem Staatssekretariat unterbreitet, ist dies zulässig: Die Anrufung von Art. 85 VZAE beschränkt sich in dieser Konstellation darauf, die (Vollzugs-) Bestimmungen des AuG, die in grundsätzlicher Weise durch die Bestimmung im formellen Gesetz zum Ausdruck kommen (vgl. hiervor E. 4.3.1; BGE 139 II 460 E. 2.1 S. 462 f.), im erstinstanzlichen Verfahren besser zu koordinieren. Der kantonalen Migrationsbehörde war es vorliegend im Rahmen der allgemeinen Vollzugskompetenz und im Sinne einer Zusammenarbeit der Behörden somit nicht verwehrt, die Angelegenheit dem Staatssekretariat zu unterbreiten.

4.4. Anders verhielte es sich, wenn das Staatssekretariat nicht im Rahmen der Zusammenarbeit mit der kantonalen Ausländerbehörde über die Zustimmung zu einer Bewilligung befindet, sondern eine Rechtsmittelbehörde die Bewilligung verbindlich anordnet und für die Bewilligungserteilung gleichwohl - kumulativ - die Zustimmung des Staatssekretariats erforderlich ist. Gegenüber einem Entscheid der kantonalen Rechtsmittelinstanz kann sich das Staatssekretariat für die Eröffnung eines Zustimmungsverfahrens nicht auf die in seinen Weisungen definierten Sachverhaltskonstellationen berufen. Vielmehr müssten diese im Sinne von Art. 99 AuG vom Verordnungsgeber präzise umschrieben und die Delegationsgrundsätze in Art. 85 Abs. 1 lit. a und b VZAE eingehalten werden.

Nach der geltenden Rechtslage sind diese Voraussetzungen, wie die Vorinstanz für Art. 85 Abs. 1 lit. a VZAE bereits ausgeführt hat, nicht eingehalten:

4.4.1. Soweit die Zustimmung gestützt auf Art. 85 Abs. 1 lit. a VZAE (”Koordination der Praxis im Rahmen des Gesetzesvollzugs für bestimmte Personen- und Gesuchskategorien”) verweigert worden wäre, könnte die Bestimmung keine gültige gesetzliche Grundlage für die Zustimmungsverweigerung darstellen: Gemäss Art. 85 Abs. 1 lit. a VZAE ist das Staatssekretariat zuständig für die Zustimmung zur Erteilung der Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung sowie zur Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, wenn es ein Zustimmungsverfahren zur Koordination der Praxis im Rahmen des Gesetzesvollzugs für bestimmte Personen- und Gesuchskategorien als notwendig erachtet. Die generell-abstrakte Umschreibung der zustimmungserforderlichen Konstellationen wird auf das Staatssekretariat übertragen, welches diese in seinen Weisungen vornimmt; vgl. etwa die dort angeführte Kategorie der ausländischen Personen, die ”schwerwiegend oder wiederholt straffällig geworden sind” (Ziff. 1.3.1.4 der ”Weisungen und Erläuterungen Ausländerbereich”, S. 37; <www.bfm.admin.ch>, zuletzt besucht am 5. Januar 2015). Es liegt damit eine Rechtsetzung durch das Staatssekretariat, mithin eine Subdelegation vor. Da hierfür keine Ermächtigung in einem
Bundesgesetz besteht (und auch kein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss erging), ist die Subdelegation unzulässig (Art. 48 Abs. 2 RVOG; oben E. 3.5; Urteil 2C 391/2013 vom 13. November 2013 E. 3.3.3).

4.4.2. Dasselbe gilt für die Bestimmung von Art. 85 Abs. 1 lit. b VZAE, die das Staatssekretariat in seiner Stellungnahme hilfsweise als gesetzliche Grundlage für die Verweigerung der Zustimmung heranzieht. Indem der Verordnungsgeber das Staatssekretariat in Art. 85 Abs. 1 lit. b VZAE für alle Fälle zur Erteilung der Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung sowie zur Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung als zuständig erklärt, in welchen ”es die Unterbreitung zur Zustimmung in einem Einzelfall verlangt”, kommt er den sich aus dem Bundesgesetz ergebenden Pflichten, die Fallkategorien von Zustimmungserfordernissen positiv - mithin für die betroffenen Personen und Ämter vorhersehbar - festzulegen, nicht nach. Auch mit der Übertragung sämtlicher Entscheidungsbefugnisse im Einzelfall in Art. 85 Abs. 1 lit. b VZAE sind (mangels hinreichender inhaltlicher Bestimmung der Materie gemäss Art. 99 AuG) die Anforderungen an eine Gesetzesdelegation durch den Verordnungsgeber nicht eingehalten worden. Die Bestimmungen von Art. 85 Abs. 1 lit. a und b VZAE genügen dem Legalitätsprinzip nicht und könnten daher keine Grundlage für die Verweigerung der Zustimmung durch das Staatssekretariat sein, wenn ein Rechtsmittelentscheid
des Kantons vorliegt.

4.4.3. Das Bundesgericht hat bis anhin das Bewilligungsverfahren und das Zustimmungsverfahren als zwei voneinander getrennte Verfahren betrachtet und das Erfordernis der Zustimmung des Staatssekretariats auch dort als zulässig angesehen, wo eine kantonale Rechtsmittelbehörde bereits über die Bewilligungsfrage entschieden hat (vgl. Urteile 2C 774/2008 vom 15. Januar 2009 E. 4.2; 2C 176/2011 vom 12. September 2011 E. 3.2; 2C 505/2013 vom 4. Oktober 2013 E. 3; 2C 100/2014 vom 22. August 2014 E. 3.3; vgl. bereits zum alten Recht BGE 120 Ib 6 E. 2 und 3 S. 8 ff.; 127 II 49 E. 3c S. 54 f.). Zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten und in Änderung der bisherigen Rechtsprechung ist nunmehr zu beachten, dass ein Zustimmungsverfahren nach dem Erlass eines kantonalen Rechtsmittelentscheids dort nicht angestrengt werden kann, wo es dem Staatssekretariat offensteht, selbst Beschwerde zu führen; in solchen Fällen wäre gestützt auf die Kompetenzordnung die Erhebung einer Behördenbeschwerde die richtige Vorgehensweise (Art. 89 Abs. 2 lit. a BGG). Diese ist, da im bundesgerichtlichen Verfahren vorgesehen, grundsätzlich in sämtlichen kantonalen Verfahren zulässig (vgl. Art. 111 Abs. 2 BGG; vgl. zur Kenntnisnahme des Staatssekretariats insbesondere
nach dem obersten kantonalen Gerichtsentscheid vorne E. 4.3.1).

4.4.4. Eine Behördenbeschwerde ist indessen nur im Zusammenhang mit Bewilligungen gegeben, auf welche ein Anspruch besteht (Art. 83 lit. c Ziff. 2 BGG), bzw. dann, wenn gerade die Frage nach dem Bestehen oder Nichtbestehen eines Bewilligungsanspruchs Streitgegenstand bildet (vgl. BGE 130 II 137 E. 1.2 S. 140 f.). In allen andern Fällen ergibt sich für das Staatssekretariat weder im bundesgerichtlichen Verfahren noch vor der kantonalen Rechtsmittelinstanz die Möglichkeit der Beschwerde (Art. 89 Abs. 2 lit. a und Art. 111 Abs. 2 BGG e contrario). Es kann hier seine eigenständige Kontrolle gegenüber kantonalen Rechtsmittelentscheiden ausschliesslich auf dem Weg des Zustimmungsverfahrens wahren. Ein solches zu eröffnen muss ihm diesfalls auch im Rechtsmittelverfahren nach wie vor gestattet sein (vgl. insoweit bereits BGE 120 Ib 6 E. 2 und 3 S. 8 ff.; 127 II 49 E. 3c S. 54 f.). Dafür aber bedarf es einer Regelung in der bundesrätlichen Verordnung, die unter Beachtung der Delegationsgrundsätze präzise umschreibt, für welche Kategorien von Bewilligungen (vorab für

solche ohne Bewilligungsanspruch) das Zustimmungsverfahren vorgeschrieben ist.

4.4.5. Es liesse sich einwenden, dass das Bundesgericht die Handhabung des Zustimmungsverfahrens auch unter der Geltung des AuG bisher nicht beanstandet hat (vgl. die unpublizierten Urteile hiervor in E. 4.4.3). Indessen springt die diesbezügliche Kompetenzordnung und Rechtslage nicht in die Augen und hat noch nie ein Rechtsunterworfener substanziiert geltend gemacht, die bundesrätliche Verordnung verletze die Delegationsgrundsätze. Das Bundesgericht kam deshalb im hier zu beurteilenden Fall erstmals in die Lage, sich damit einlässlich zu befassen.

4.5. Angesichts der voranstehenden Ausführungen ergibt sich für die zu beurteilende Sachverhaltskonstellation demnach Folgendes: Vorliegend hat die kantonale Ausländerbehörde die Angelegenheit noch vor der Fällung eines eigenen positiven Bewilligungsentscheids dem Staatssekretariat unterbreitet. Im Rahmen einer Zusammenarbeit der Vollzugsbehörden war dies - im Unterschied zu Konstellationen, wo die Rechtsmittelbehörde die Bewilligungserteilung verbindlich angeordnet hat - zulässig. Im Ergebnis durfte die Vorinstanz demnach hier von einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage ausgehen und es stand ihr offen, die Bewilligungsfrage in materieller Hinsicht zu überprüfen.

5.
Zu beurteilen bleibt, ob das Bundesverwaltungsgericht einen Anspruch des Beschwerdeführers nach Art. 50 Abs. 1 AuG zu Recht verneinte. Unstrittig ist, dass die Ehegemeinschaft des Beschwerdeführers mehr als drei Jahre gedauert hat. Zu untersuchen ist demnach zunächst im Rahmen von Art. 50 Abs. 1 lit. a AuG, ob der Beschwerdeführer in der Schweiz integriert ist (vgl. hiervor E. 2.1 und 2.2).

5.1. Zu Recht hat die Vorinstanz gestützt auf die Kontinuität und Art der Delikte (u.a. Verurteilungen wegen Gewaltdelikten) sowie die Tatsache, dass im Verlauf von siebeneinhalb Jahren gegen den Beschwerdeführer Freiheitsstrafen von insgesamt 42 Monaten ausgesprochen werden mussten, eine erfolgreiche Integration in der Schweiz verneint (vgl. Art. 77 Abs. 4 VZAE) : Delikte wie Raub oder räuberische Erpressung wie auch Verstösse gegen das Waffengesetz lassen sich entgegen der Vorbringen des Beschwerdeführers nicht einfach auf "Drogensucht und Beschaffungskriminalität" zurückführen. Soweit der Beschwerdeführer das Urteil des EGMR Udeh gegen die Schweiz vom 16. April 2013 [Nr. 12020/09]) heranzieht und damit aufzeigen möchte, dass "eine positive Entwicklung seit der Delinquenz" zu berücksichtigen sei, verkennt er die Tragweite des Urteils hinsichtlich seiner prozessrechtlichen Konstellation. Der EGMR hat dort keinen Grundsatzentscheid gefällt, sondern die Umstände des konkreten Einzelfalls berücksichtigt, die teilweise erst nach der Beurteilung durch das Bundesgericht eintraten und in verschiedenerlei Hinsicht nicht mit der vorliegenden Angelegenheit vergleichbar sind (vgl. hierzu BGE 139 I 325 E. 2.4 S. 327 ff.; Urteile 2C 366/2014
vom 6. Juni 2014 E. 2.3.2; 2C 245/2014 vom 28. Mai 2014 E. 3.3.3, je mit Hinweisen). Dass der Beschwerdeführer im März 2012 eine Drogentherapie begonnen hat, ist ihm zugutezuhalten, vermag indessen die fehlende Integration nicht entscheidend infrage zu stellen. Ohnehin erging die neueste Verurteilung des Beschwerdeführers aus dem Jahr 2012 noch während der Hängigkeit des vorliegenden Verfahrens. Eine "positive Entwicklung" lässt sich vor diesem Hintergrund nicht erkennen. In Übereinstimmung mit den vorinstanzlichen Erwägungen liegt demnach ein Verlängerungsanspruch für seine Aufenthaltsbewilligung gestützt auf Art. 50 Abs. 1 lit. a AuG nicht vor (BGE 136 II 113 E. 3.3.3 S. 119; 137 II 345 E. 3.1.3 S. 347).

5.2. Der Beschwerdeführer beruft sich schliesslich auf einen Anspruch gestützt auf die Beziehung zu seiner in der Schweiz aufenthaltsberechtigten Tochter nach Art. 8 EMRK.

5.2.1. Das in Art. 8 EMRK bzw. in Art. 13 BV geschützte Recht auf Privat- und Familienleben ist berührt, wenn eine staatliche Entfernungs- oder Fernhaltemassnahme eine nahe, echte und tatsächlich gelebte familiäre Beziehung einer in der Schweiz gefestigt anwesenheitsberechtigten Person beeinträchtigt, ohne dass es dieser möglich bzw. zumutbar wäre, ihr Familienleben andernorts zu pflegen (BGE 140 I 145 E. 3.2 S. 147; 139 I 330 E. 2.2 S. 319; 137 I 247 E. 4.1.2 S. 249 f.). Bei nicht sorgeberechtigten ausländischen Elternteilen eines hier aufenthaltsberechtigten Kindes, welche aufgrund einer inzwischen aufgelösten ehelichen Gemeinschaft mit einem/-er schweizerischen Staatsangehörigen bereits eine Aufenthaltsbewilligung besassen, besteht nach

der Rechtsprechung ein Anspruch nach Art. 8 EMRK, wenn der persönliche Kontakt im Rahmen eines nach heutigem Massstab üblichen Besuchsrechts ausgeübt wird, eine in wirtschaftlicher Hinsicht enge Beziehung zum aufenthaltsberechtigten Kind besteht und die um Aufenthalt suchende Person zu keinerlei wesentlichen Klagen Anlass gegeben hat (BGE 139 I 315 E. 2.5 S. 321 f.; Urteile 2C 547/2014 vom 5. Januar 2015 E.3.2; 2C 606/2013 vom 4. April 2014 E. 6.3).

5.2.2. Gemäss den vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellungen steht die Tochter des Beschwerdeführers unter der Sorge und Obhut ihrer Mutter. Aufgrund der fehlenden Kontaktaufnahmen zu seinem Kind wurde dem Beschwerdeführer anlässlich der gerichtlichen Regelung des Getrenntlebens von seiner Frau im Jahr 2011 kein Besuchsrecht eingeräumt. Der Beschwerdeführer substanziiert in seiner Beschwerdeschrift keine gegenteiligen Anhaltspunkte oder eine willkürliche Sachverhaltsfeststellung durch die Vorinstanz hinsichtlich des Kontakts zu seinem Kind (vgl. oben E. 1.2). Es ist auch nicht ersichtlich und wird von ihm auch nicht behauptet, dass er in den vergangenen Jahren Unterhaltszahlungen an seine Tochter geleistet hätte. Ein Anspruch auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung gestützt auf Art. 8 EMRK besteht bereits deswegen und ebenso aufgrund der zahlreichen Verurteilungen nicht (BGE 139 I 315 E. 2.5 S. 321 f.; Urteil 2C 582/2013 vom 2. April 2014 E. 2.1 f.). Das Vorliegen eines Härtefalls im Sinne von Art. 50 Abs. 1 lit. b AuG (vgl. hierzu BGE 137 II 345 E. 3.2.1 S. 348; Art. 31 Abs. 1 VZAE) wird im bundesgerichtlichen Verfahren nicht mehr geltend gemacht.

6.

6.1. Zusammenfassend ergibt sich demnach, dass die kantonale Ausländerbehörde eine beabsichtigte positive Bewilligungsentscheidung gestützt auf die allgemeine Vollzugs- und Koordinationsregelung dem Staatssekretariat - im Rahmen einer Zusammenarbeit der mit dem Vollzug betrauten Behörden - vorlegen kann. Dies ist anders zu beurteilen, sobald ein kantonaler Entscheid einer Rekursbehörde oder ein Gerichtsentscheid vorliegt (vgl. hiervor E. 4.4). Gegenüber einem Entscheid einer Rechtsmittelbehörde kann sich das Staatssekretariat hingegen für die Beanspruchung des Zustimmungsverfahrens nicht auf seine Weisungen berufen; vielmehr sind für diesen Fall die zustimmungsbedürftigen Bewilligungen unter Wahrung der Delegationsgrundsätze neu zu umschreiben (E. 4.4.1 und 4.4.2) bzw. ist - soweit es sich um einen Anspruchstatbestand handelt - der Rechtsmittelweg einzuschlagen (vgl. hiervor E. 4.4.3)

Für die vorliegende Konstellation der Behördenzusammenarbeit durfte das Bundesverwaltungsgericht demnach - im Ergebnis - davon ausgehen, das Legalitätsprinzip sei nicht verletzt, womit die Bewilligungsfrage in materieller Hinsicht zu überprüfen war. In diesem Rahmen hat das Bundesverwaltungsgericht in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung erkannt, dass die Zustimmung zu einer Bewilligungsverlängerung nach Art. 50 Abs. 1 lit. a AuG bzw. Art. 8 EMRK zu verweigern war.

6.2. Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. Dem Verfahrensausgang entsprechend wird der Beschwerdeführer kostenpflichtig. Er ersucht indessen um unentgeltliche Prozessführung und Verbeiständung. Da sich die Beschwerde hinsichtlich der Vollzugs- und Delegationsfragen nicht als aussichtslos erweist und der Beschwerdeführer bedürftig ist, kann die beantragte unentgeltliche Rechtspflege bewilligt und auf die Erhebung von Gerichtskosten verzichtet werden (Art. 64 Abs. 1 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung wird gutgeheissen.

2.1. Es werden keine Kosten erhoben.

2.2. Dem Beschwerdeführer wird Advokat Prof. Niklaus Ruckstuhl, Allschwil, als Rechtsbeistand beigege-

ben. Diesem wird aus der Gerichtskasse eine Entschädigung von Fr. 3'788.10 (Honorarnote) ausgerichtet.

3.
Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten, dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung III, und dem Amt für Migration und Integration des Kantons Aargau schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 30. März 2015

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Zünd

Die Gerichtsschreiberin: Hänni