Urteilskopf

100 Ib 226

36. Urteil vom 12. Juli 1974 i.S. Wessely gegen Regierungsrat des Kantons Zürich
Regeste (de):
Fremdenpolizeirecht; Anspruch auf Erteilung einer Bewilligung gemäss Art. 100 lit. b Ziff. 3 OG.

Ziff. 5 des vom Rat der OCDE genehmigten Ratsbeschlusses der OECE vom 30. Oktober 1953/5. März 1954/27. Januar und 7. Dezember 1956 über die Regelung der Beschäftigung von Angehörigen der Mitgliedstaaten ist nicht unmittelbar anwendbar und vermag deshalb nicht einen Anspruch des Einzelnen im Sinne von Art. 100 lit. b Ziff. 3 OG auf Erneuerung der Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz zu begründen.

Regeste (fr):
Police des étrangers; droit à l'octroi d'une autorisation au sens de l'art. 100 lettre b ch. 3 OJ.

La disposition du chiffre 5 de la Décision du Conseil de l'OECE du 30 octobre 1953/5 mars 1954/27 janvier et 7 décembre 1956 régissantl'emploi des ressortissants des pays membres n'est pas directement applicable et ne peut pas, dès lors, fonder un droit du particulier - au sens de l'art. 100 lettre b ch. 3 OJ - au renouvellement d'une autorisation de séjour en Suisse.

Regesto (it):
Polizia degli stranieri; diritto al rilascio di un'autorizzazione ai sensi dell'art. 100 lett. b n. 3 OG

La disposizione contenuta nel n. 5 della Decisione del Consiglio dell'OECE del 30 ottobre 1953/5 marzo 1954/27 gennaio e 7 dicembre 1956 che disciplina l'impiego dei cittadini degli Stati membri non è direttamente applicabile e non può, quindi, dar luogo ad un diritto individuale - ai sensi dell'art. 100 lett. b n. 3 OG - ad ottenere il rinnovo di un permesso di dimora in Svizzera.

Sachverhalt ab Seite 227

Sachverhalt:

A.- Der am 16. Februar 1947 geborene österreichische Staatsangehörige Manfred Wessely hält sich seit dem 4. Juni 1968 ununterbrochen in der Schweiz auf. Er arbeitet als Elektromonteur in der Firma Kull & Co. in Zürich. Am 24. Juli 1973 hat die kantonale Fremdenpolizei ein Gesuch Wesselys um Erneuerung der am 4. Juni 1973 abgelaufenen Aufenthaltsbewilligung abgewiesen und Wessely zum Verlassen des Kantonsgebietes eine Frist bis zum 30. September 1973 gesetzt. Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat diese Verfügung - nachdem die Fremdenpolizei es abgelehnt hatte, sie in Wiedererwägung zu ziehen - am 31. Oktober 1973 bestätigt und die Fremdenpolizei angewiesen, Wessely eine neue Frist zur Ausreise anzusetzen. Zur Begründung führt er aus, Wessely habe durch strafgerichtlich geahndete Vergehen zu schweren Klagen Anlass gegeben; dies würde den Widerruf seiner Aufenthaltsbewilligung, ja sogar seine Ausweisung rechtfertigen und begründe deshalb jedenfalls die Nichterneuerung der Bewilligung.

B.- Mit der vorliegenden Verwaltungsgerichtsbeschwerde beantragt Wessely, den Entscheid des Regierungsrates aufzuheben und die Aufenthaltsbewilligung zu erneuern, allenfalls die Behörden des Kantons Zürich anzuweisen, entsprechend zu verfügen. In der Beschwerdebegründung wird geltend gemacht, der Regierungsrat habe zu Unrecht angenommen, die Erneuerung der Bewilligung liege in seinem Ermessen. Im vorliegenden Falle komme ein Ratsbeschluss der Europäischen Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit

BGE 100 Ib 226 S. 228

(OECE) über die Beschäftigung von Angehörigen der Mitgliedstaaten zur Anwendung, der dem Beschwerdeführer grundsätzlich einen Anspruch auf Erneuerung der Bewilligung einräume.

C.- Der Regierungsrat des Kantons Zürich und das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement beantragen Abweisung der Beschwerde.

D.- Der Präsident der verwaltungsrechtlichen Kammer hat der Beschwerde am 10. Januar 1974 auf Begehren des Beschwerdeführers aufschiebende Wirkung erteilt.

E.- Auf Aufforderung des Bundesgerichts haben das Eidg. Politische Departement und das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement zur Bedeutung des vom Beschwerdeführer angerufenen Ratsbeschlusses der OECE Stellung genommen.

Erwägungen

Erwägungen:

1. Der Beschwerdeführer beantragt die Erneuerung seiner Aufenthaltsbewilligung, sei es unmittelbar durch das Bundesgericht, sei es auf Weisung des Bundesgerichts durch die kantonalen Behörden. Gegen die Verweigerung einer fremdenpolizeilichen Bewilligung ist nach Art. 100 lit. b Ziff. 3 OG die Verwaltungsgerichtsbeschwerde aber nur zulässig, wenn das Bundesrecht einen Anspruch auf die Bewilligung einräumt. Der Entscheid über die Bewilligung des Aufenthalts von Ausländern in der Schweiz liegt gemäss Art. 4 ANAG im Ermessen der zuständigen Behörde. Der Ausländer besitzt also grundsätzlich keinen Anspruch auf Erneuerung seiner Aufenthaltsbewilligung (vgl. BGE 99 I/b 198). Einzelne Staatsverträge begründen jedoch Ausnahmen von diesem Grundsatze (BGE 97 I 533 ff., 98 I/b 387 ff.). Eine solche Ausnahme, mithin ein Anspruch auf Erneuerung der Aufenthaltsbewilligung, ergibt sich nach Ansicht des Beschwerdeführers auch aus Ziff. 5 des Ratsbeschlusses der Europäischen Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit (OECE) vom 30. Oktober 1955/5. März 1954/27. Januar und 7. Dezember 1956 über die Regelung der Beschäftigung von Angehörigen der Mitgliedstaaten. Die Zulässigkeit der vorliegenden Beschwerde hängt somit vom Entscheid über die materiellrechtliche Frage nach der Tragweite der angerufenen Bestimmung ab.

BGE 100 Ib 226 S. 229

2. Nach Art. 13 lit. a und 15 lit. a des Abkommens über die europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit vom 16. April 1948 konnte der Rat der OECE "Beschlüsse fassen, welche die Mitglieder ausführen werden". Art. 17 lit. a) i) des Verfahrensreglements der OECE vom September 1956 bestimmte, die Mitglieder der OECE führten diese für sie verbindlichen Beschlüsse aus, nachdem sie die Bedingungen erfüllt hätten, die ihr nationales

Verfassungsrecht hiefür aufstelle. Der Rat der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OCDE) hat den Ratsbeschluss der OECE, auf den sich der Beschwerdeführer beruft, am 30. September 1961 genehmigt und damit für die von der OECE zur OCDE umgestaltete Organisation wirksam erhalten (Art. 15 des Übereinkommens über die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung vom 14. Dezember 1960). Beschlüsse des OCDE-Rates binden nach Art. 15 lit. a des OCDE-Übereinkommens alle Mitglieder der Organisation, soweit nichts anderes vorgesehen ist. Ein Beschluss ist aber "für ein Mitglied solange nicht bindend, als es seine verfassungsrechtlichen Erfordernisse nicht erfüllt hat" (Art. 6 Abs. 3 des Übereinkommens). Die vom Beschwerdeführer angerufene Ziff. 5 des fraglichen Ratsbeschlusses lautet: "Die Behörden eines jeden Mitgliedstaates gewähren den Arbeitnehmern, die seit mindestens fünf Jahren in ihrem Lande ordnungsgemäss beschäftigt sind, die Arbeitserlaubnis, die erforderlich ist, um ihnen die Fortsetzung ihrer Arbeitnehmertätigkeit zu ermöglichen, und zwar entweder im gleichen Beruf oder, soweit in diesem Beruf eine besonders ernsthafte Arbeitslosigkeit herrscht, für einen andern Beruf. Von dieser Verpflichtung kann nur aus zwingenden Gründen des staatlichen Interesses Abstand genommen werden." Einen Anspruch im Sinne von Art. 100 lit. b Ziff. 3 OG vermag diese Bestimmung nur zu begründen, wenn sie sowohl völkerrechtlich verbindlich und landesrechtlich gültig als auch unmittelbar anwendbar ist. Ob sie völkerrechtlich verbindlich und landesrechtlich gültig ist, kann im vorliegenden Falle offen bleiben, wenn sich ergibt, dass sie nicht unmittelbar anwendbar ist. Offen bleiben kann dann insbesondere, ob der fragliche Ratsbeschluss richtigerweise hätte der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet werden müssen und ob das Bundesgericht dies prüfen darf und den Bestimmungen

des Beschlusses gegebenenfalls schon aus diesem Grunde die Anwendung versagen könnte.

3. Erste Voraussetzung der unmittelbaren Anwendbarkeit der Bestimmung eines Staatsvertrages ist, dass die in Frage stehende Norm inhaltlich hinreichend bestimmt und klar ist, um als Grundlage eines Entscheides im Einzelfalle dienen zu können (BGE 98 I/b 387). Auch die vom Beschwerdeführer angerufene Bestimmung eines OECE/OCDE-Ratsbeschlusses muss diese Voraussetzung erfüllen, soll sie unmittelbar angewendet werden können (vgl. BLAISE KNAPP, Perspectives européennes dans la jurisprudence du Tribunal Fédéral Suisse, Cahiers de droit européen 1974, S. 193). Die erforderliche Bestimmtheit geht in der Regel vor allem den sogenannten Programmartikeln internationaler Vereinbarungen ab (vgl. CHRISTIAN DOMINICE, La convention européenne des droits de l'homme devant le juge national, Schweiz. Jahrbuch für Internationales Recht 1972, S. 9 ff., 30 Ziff. 17; ARNOLD KOLLER, Die unmittelbare Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge, Schweiz. Beiträge zum Europarecht Bd. 8 S. 71/72). Sie fehlt auch Bestimmungen, die eine Materie nur in den Umrissen regeln, insbesondere dem Staate einen beträchtlichen Ermessensspielraum offen lassen. Gerade dies ist der Fall der vom Beschwerdeführer angerufenen Ziff. 5 des zitierten OECE/OCDE-Ratsbeschlusses: Nach dem zweiten Satz dieser Bestimmung kann "aus zwingenden Gründen des staatlichen Interesses" von der im ersten Satz der Bestimmung formulierten Verpflichtung Abstand genommen werden. Ob dies schon für sich allein die Norm so unbestimmt macht, dass sie nicht mehr als Grundlage eines Entscheides im Einzelfalle taugt, kann hier dahingestellt bleiben. Immerhin ist nicht zu übersehen, dass z.B. die dem zweiten Satz von Ziff. 5 entsprechende Ausweichklausel in dem vom Bundesgericht als unmittelbar anwendbar erkannten Art. 11 des Abkommens zwischen der Schweiz und Italien über die Auswanderung italienischer Arbeitskräfte nach der Schweiz vom 10. August 1964 (BGE 98 I/b 467) wesentlich präziser ist (Ziff. 3). Die Schweiz hat sich nun aber ausserdem ausdrücklich vorbehalten, sich im Rahmen des zweiten Satzes von Ziff. 5 des Ratsbeschlusses gegebenenfalls auf "den besonderen Charakter ihrer Lage" zu berufen. Dieser Vorbehalt bezieht sich auf die besonderen demographischen Verhältnisse

in der Schweiz. Er verschafft der Schweiz einen weiten Spielraum bei der Anwendung der Ausweichklausel von Ziff. 5 des Ratsbeschlusses. Bei quantitativer wie auch qualitativer Gefährdung ihres demographischen Gleichgewichts kann die Schweiz danach - auch ganz allgemein - von der im ersten Satz von Ziff. 5 begründeten Verpflichtung Abstand nehmen. Die genaue Tragweite dieser Verpflichtung für die Schweiz ergibt sich somit wesentlich aus der Tragweite des schweizerischen Vorbehaltes. Ohne Präzisierung durch einen Erlass des Bundes ist sie im Einzelfalle nicht bestimmbar. Ziff. 5 des Ratsbeschlusses ist inhaltlich nicht hinreichend bestimmt, um Grundlage für einen Entscheid im Einzelfall bilden zu können. Das Bundesgericht kann sie deshalb nicht unmittelbar anwenden. Die Bestimmung richtet sich lediglich an die politischen Behörden. Dies dürfte auch der Grund dafür sein, dass sie nicht amtlich publiziert worden ist. Ist sie aber nicht unmittelbar anwendbar, so kann der Beschwerdeführer aus ihr keinen Anspruch im Sinne von Art. 100 lit. b Ziff. 3 OG herleiten. Zu diesem Schlusse sind auch das Eidg. Politische Departement und das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement in ihren Stellungnahmen gelangt. Auf die vorliegende Beschwerde kann somit nicht eingetreten werden. Die Sache ist dem Bundesrat zu überweisen. Er wird zu entscheiden haben, ob er im Rahmen von Art. 73 Abs. 1 lit. b VwG dem Rechtsbegehren des Beschwerdeführers entsprechen kann.