Urteilskopf

123 II 472

49. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 9. Juli 1997 i.S. H. gegen Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Art. 13 lit. h BVO und 28 Abs. 1 lit. a und b BVO; Umwandlung der Saison- in eine Jahresbewilligung; staatsvertragliche Verpflichtungen der Schweiz.

Verfassungs- und Gesetzmässigkeit der Neuregelung der Umwandlungsvoraussetzungen (E. 3 und 4b; Bestätigung der Rechtsprechung).

Übereinstimmung des Umwandlungsstopps für Angehörige von Staaten, die nicht der EFTA und der EU angehören, mit den von der Schweiz abgeschlossenen Staatsverträgen: keine Verletzung des Diskriminierungsverbots gemäss Art. 14 EMRK und Art. 2 Abs. 2 UNO-Pakt I (E. 4c und d), des Rechtsgleichheitsgebots gemäss Art. 26 UNO-Pakt II (E. 4d) und des Rassendiskriminierungs-Übereinkommens (E. 4e).

Regeste (fr):
Art. 13 let. h OLE et 28 al. 1 let. a et b OLE; transformation de l'autorisation saisonnière en une autorisation à l'année; obligations de la Suisse découlant de traités.

Constitutionnalité et légalité de la nouvelle réglementation des conditions de transformation (consid. 3 et 4b; confirmation de la jurisprudence).

Conformité de l'arrêt des transformations, pour des ressortissants d'Etats qui ne font partie ni de l'AELE ni de l'UE, avec les traités conclus par la Suisse: aucune violation de l'interdiction de discriminations selon l'art. 14 CEDH et l'art. 2 par. 2 Pacte ONU I (consid. 4c et d), du principe de l'égalité de traitement selon l'art. 26 Pacte ONU II (consid. 4d) ni de la Convention contre la discrimination raciale (consid. 4e).

Regesto (it):
Art. 13 lett. h OLS e 28 cpv. 1 lett. a e b OLS; trasformazione del permesso stagionale in permesso annuale; impegni della Svizzera derivanti da trattati internazionali.

Costituzionalità e legalità della nuova regolamentazione concernente le condizioni di trasformazione (consid. 3 e 4b; conferma della giurisprudenza).

Conformità con i trattati internazionali conclusi dalla Svizzera del blocco delle trasformazioni per i cittadini di Stati che non fanno parte né dell'AELS né dell'UE; nessuna violazione del divieto di discriminazione, sancito dall'art. 14 CEDU e dall'art. 2 n. 2 Patto ONU I (consid. 4c e d), del principio della parità di trattamento di cui all'art. 26 Patto ONU II (consid. 4d), o della Convenzione contro la discriminazione razziale (consid. 4e).

Sachverhalt ab Seite 473

Der jugoslawische Staatsangehörige H. war seit Mitte Mai 1991 regelmässig mit Saisonbewilligungen in der Schweiz erwerbstätig. Am 15. Mai 1995 beantragte er die Umwandlung der Saison- in eine Jahresbewilligung. Die kantonale Fremdenpolizei teilte ihm am 15. Juni 1995 mit, seinem Gesuch könne aus rechtlichen Gründen nicht mehr entsprochen werden. Gemäss dem revidierten Art. 28 Abs. 1 der Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (Begrenzungsverordnung, BVO; SR 823.21; in der Fassung vom 19. Oktober 1994 [AS 1994 2310]) könne seit dem 1. Januar 1995 eine Saisonbewilligung nur noch für Angehörige aus Staaten der EFTA und der EG (heute: EU; vgl. Änderung der Begrenzungsverordnung vom 25. Oktober 1995 [AS 1995 4869, 4871]) in eine Jahresbewilligung umgewandelt werden. H. reichte am 9. November 1995 erneut ein Umwandlungsgesuch ein. Die kantonale Fremdenpolizeibehörde leitete dieses zum Entscheid über die Ausnahme von der zahlenmässigen Begrenzung nach Art. 13 lit. h in Verbindung mit Art. 28 Abs. 1 BVO an das Bundesamt für Ausländerfragen weiter. Gestützt auf die erwähnte Revision der Begrenzungsverordnung vom 19. Oktober 1994 trat das Bundesamt für Ausländerfragen am 24. November 1995 auf das Umwandlungsgesuch nicht ein. H. führte hiergegen erfolglos Beschwerde an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement. H. beantragt mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 2. Februar 1997 beim Bundesgericht, den Entscheid des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements aufzuheben und ihn gestützt auf Art. 13 lit. h BVO in Verbindung mit Art. 28 Abs. 1 lit. a oder b BVO von den Höchstzahlen der Begrenzungsverordnung auszunehmen. Eventuell sei festzustellen, dass ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliege, so dass er gestützt auf Art. 13 lit. f BVO von den Höchstzahlen ausgenommen sei.

Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab

Erwägungen

aus folgenden Erwägungen:

3. a) Nach der alten Fassung von Art. 28 Abs. 1 BVO (AS 1986 1802) konnten Saisonniers - unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft - auf Gesuch hin eine Saison- in eine Jahresbewilligung umwandeln lassen, wenn sie sich in den letzten vier aufeinanderfolgenden Jahren während insgesamt 36 Monaten ordnungsgemäss als Saisonniers zur Arbeit in der Schweiz aufgehalten hatten (lit. a der Bestimmung) oder ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorlag (lit. b der Bestimmung). Seit dem 1. Januar 1995 können gemäss Art. 28 Abs. 1 BVO (neue Fassung) nur noch Angehörige der Staaten der EFTA und der EG bzw. EU (vgl. Änderung der Begrenzungsverordnung vom 25. Oktober 1995 [AS 1995 4869, 4871]) unter im übrigen unveränderten Voraussetzungen von der Möglichkeit der Umwandlung der Saisonbewilligung profitieren. Für Angehörige der Staaten des ehemaligen Jugoslawien gilt demnach, dass sie die entsprechenden Umwandlungsvoraussetzungen bis spätestens am 31. Dezember 1994 erfüllt haben mussten (BGE 122 II 113 E. 3c S. 118/119). b) Die Vorinstanz hat sich im angefochtenen Entscheid - unter Hinweis auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung (BGE 122 II 113 ff. und 126 ff.) - nicht mit der Frage auseinandergesetzt, ob die mit der Revision von Art. 28 BVO verbundene Einschränkung der Umwandlungsmöglichkeit auf bestimmte Personenkreise Gesetzes- bzw. Verfassungsrecht verletzt. Vielmehr ging sie von der Verfassungsmässigkeit der erwähnten Regelung aus und stellte fest, das vom Beschwerdeführer erst im Verlauf des Jahres 1995 eingereichte Umwandlungsgesuch erweise sich als verspätet, so dass darauf zu Recht nicht eingetreten worden sei. Auch sonst liege kein Grund für eine Nichtunterstellung des Beschwerdeführers unter die Höchstzahlen der Begrenzungsverordnung vor, insbesondere seien die Voraussetzungen für die Annahme eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls gemäss Art. 13 lit. f BVO nicht erfüllt. c) Der Beschwerdeführer macht demgegenüber geltend, der revidierte Art. 28 Abs. 1 BVO verletze das Gebot der Rechtsgleichheit, den Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung und

das Verbot des überspitzten Formalismus gemäss Art. 4 BV; er verstosse gegen das internationale Übereinkommen vom 21. Dezember 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (im folgenden

BGE 123 II 472 S. 475

auch: Rassendiskriminierungs-Übereinkommen, RDK; SR 0.104), gegen Art. 6 Ziff. 1 EMRK (fehlende Unabhängigkeit des Gerichts) und Art. 14 EMRK (Diskriminierungsverbot) sowie gegen den internationalen Pakt vom 16. Dezember 1966 über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (UNO-Pakt I, Sozialpakt; SR 0.103.1), insbesondere dessen Art. 2 Abs. 2 (Rechtsgleichheit), und den internationalen Pakt vom 16. Dezember 1966 über die bürgerlichen und politischen Rechte (UNO-Pakt II, Bürgerrechtspakt; SR 0.103.2), insbesondere dessen Art. 26 (Diskriminierungsverbot). Soweit der Beschwerdeführer darüber hinaus eine Verletzung von Art. 261bis Ziff. 4 und 5 StGB (Rassendiskriminierung: Angriff auf die Menschenwürde, Verweigern einer öffentlich angebotenen Leistung) durch "den Bundesrat, das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement und das Bundesgericht" rügt, indem diese die als verfassungswidrig angefochtene Bestimmung der revidierten Begrenzungsverordnung erlassen bzw. angewendet haben, sind seine diesbezüglichen Ausführungen rechtlich offensichtlich unhaltbar; sie bilden im übrigen auch nicht Bestandteil des Gutachtens von ANDREAS AUER (vgl. AJP 10/1996 S. 1230-1243: "Constitution et politique d'immigration: la quadrature des trois cercles") - worauf sich die Beschwerde sonst im wesentlichen stützt -, so dass darauf nicht näher einzugehen ist. Im übrigen wäre die Frage, ob sich Behördemitglieder nach dieser Vorschrift strafbar gemacht haben, nicht im Verfahren der Umwandlung einer Saison- in eine Jahresbewilligung zu prüfen.

4. a) Das Bundesgericht muss Bundesgesetze, von der Bundesversammlung erlassene allgemeinverbindliche Beschlüsse und die von ihr genehmigten Staatsverträge anwenden (Art. 113 Abs. 3 und Art. 114bis Abs. 3 BV). Dagegen kann es auf Verwaltungsgerichtsbeschwerde hin Verordnungen des Bundesrats vorfrageweise auf ihre Gesetz- und Verfassungsmässigkeit prüfen (BGE 120 Ib 97 E. 3a S. 102). Bei unselbständigen Verordnungen, die sich auf eine gesetzliche Delegation stützen, prüft es, ob sich der Bundesrat an die Grenzen der ihm im Gesetz eingeräumten Befugnisse gehalten hat. Soweit das Gesetz den Bundesrat nicht ermächtigt, von der Verfassung abzuweichen, befindet das Gericht auch über die Verfassungsmässigkeit der unselbständigen Verordnung (BGE 101 Ib 70 E. 2 S. 73; BGE 120 Ib 97 E. 3a S. 102, mit Hinweisen; BGE 121 II 465 E. 2a S. 467; WALTER HALLER, in Kommentar BV, Art. 113, Rz. 180 ff.; ANDREAS AUER, Die schweizerische Verfassungsgerichtsbarkeit, Basel 1984,

BGE 123 II 472 S. 476

S. 116 ff.; RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Basel/Frankfurt a.M. 1996, S. 323 Rz. 1688). Wird dem Bundesrat durch die gesetzliche Delegation ein sehr weiter Spielraum des Ermessens für die Regelung auf Verordnungsebene eingeräumt, so ist dieser Spielraum nach Art. 113 Abs. 3 und 114bis Abs. 3 BV für das Bundesgericht verbindlich; es darf in diesem Fall bei der Überprüfung der Verordnung nicht sein eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen, sondern beschränkt sich auf die Prüfung, ob die Verordnung den Rahmen der dem Bundesrat im Gesetz delegierten Kompetenzen offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetz- oder verfassungswidrig ist (BGE 114 Ib 17 E. 2 S. 19, mit Hinweisen; BGE 118 Ib 81 E. 3b S. 87/88, 367 E. 4 S. 372; BGE 120 Ib 97 E. 3a S. 102; BGE 121 II 465 E. 2a S. 467). b) Das Bundesgericht hat sich in den Entscheiden Ajvazi und Zecevic (BGE 122 II 113 ff. und BGE 122 II 126 ff.), beide vom 16. April 1996, mit der Frage der

Verfassungs- und Gesetzmässigkeit der Neuregelung der Umwandlungsvoraussetzungen gemäss Art. 28 Abs. 1 BVO befasst. Unter Hinweis auf die frühere Rechtsprechung zur Begrenzungsverordnung (BGE 118 Ib 81 E. 3c S. 88/89) wurde festgehalten, dass es mit Gesetz und Verfassung vereinbar ist, wenn der Bundesrat die Ausübung der ihm bei der Handhabung der fremdenpolizeilichen Vorschriften des Bundes (Art. 25 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer [ANAG; SR 142.20]) vorbehaltenen Befugnisse in allgemeiner Weise durch Verordnung regelt. Soweit er sodann ein Saisonnierstatut schaffen (vgl. dazu Art. 18 Abs. 2 lit. c sowie Art. 25 Abs. 1 lit. e ANAG) und insofern auch Voraussetzungen für die Umwandlung von Saison- in Jahresbewilligungen festlegen kann, darf er die entsprechenden Anforderungen unter Beachtung der gesetzlichen und verfassungsmässigen Schranken auch nachträglich abändern bzw. verschärfen (BGE BGE 122 II 113 E. 2b S. 117). Die revidierte Bestimmung von Art. 28 Abs. 1 BVO, wonach die Möglichkeit der Umwandlung der Saison- in eine Jahresbewilligung nur noch Angehörigen von Staaten der EFTA und der EU offensteht, verstösst auch nicht gegen das Rechtsgleichheitsgebot nach Art. 4 BV. Ein Erlass verletzt diesen Grundsatz, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen (BGE 123 II 16 E. 6a S. 26, mit Hinweisen). Das Fremdenpolizeirecht knüpft für die

Regelung der Rechtsstellung eines Ausländers in verschiedenen Bereichen an die Staatsangehörigkeit an (vgl. z.B. Visumspflicht nach Art. 2 der Verordnung vom 10. April 1946 über Einreise und Anmeldung der Ausländer [SR 142.211]; vgl. unveröffentlichtes Urteil vom 8. April 1997 i.S. Martinovic). Wenn dieses Kriterium, das in der Begrenzungsverordnung früher bereits für die Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte vorgesehen war (vgl. Art. 8 BVO), mit der Änderung von Art. 28 BVO nunmehr auch für die Umwandlung von Saisonbewilligungen eingeführt wird, verstösst dies - wie das Bundesgericht entschieden hat - weder gegen Gesetzes- noch gegen Verfassungsrecht (BGE 122 II 113 E. 2b S. 117/118, vgl. auch E. 3 b/bb S. 123 oben). Es besteht kein Anlass, im vorliegenden Verfahren auf diese Rechtsprechung zurückzukommen. Dass die vom Umwandlungsstopp betroffenen Ausländer die Umwandlungsvoraussetzungen auf einen bestimmten Stichtag hin (31. Dezember 1994) erfüllt haben mussten, diente der Umsetzung der Verordnungsrevision und stützt sich damit auf ernsthafte, sachliche Gründe (vgl. BGE 95 I 1 E. 2b S. 5). Die vom Beschwerdeführer hiergegen erhobene Rüge des überspitzten Formalismus erweist sich als haltlos. c) Der Beschwerdeführer beruft sich im weiteren auf das Diskriminierungsverbot von Art. 14 EMRK. Art. 14 EMRK ist gemäss der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte als Bestandteil aller anderen Konventionsrechte und Freiheiten zu verstehen und entfaltet Wirkung nur hinsichtlich der Ausübung dieser Rechte (vgl. FROWEIN/PEUKERT, Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK-Kommentar, Kehl am Rhein/Strassburg/Arlington 1996, N. 2 und 3 zu Art. 14 EMRK, S. 437/438, mit Hinweisen auf die Rechtsprechung; MARK E. VILLIGER, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention, Zürich 1993, N. 631-633, S. 377/378). Hat ein Vertragsstaat ein den Grundrechtskatalog erweiterndes Zusatzprotokoll nicht ratifiziert, findet das Diskriminierungsverbot insoweit ebenfalls keine Anwendung (FROWEIN/PEUKERT, a.a.O., N. 3 zu Art. 14 EMRK). Die Europäische Menschenrechtskonvention kennt keinen Rechtsanspruch auf Zulassung der Ausländer. Das diesbezüglich einschlägigere 4. Zusatzprotokoll (Art. 2: Recht auf Freizügigkeit) wurde von der Schweiz nicht ratifiziert. Im übrigen setzt auch die gemäss Art. 2 des 4. Protokolls geschützte Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit den rechtmässigen Aufenthalt im betreffenden Vertragsstaat voraus; ein Recht auf Einreise kann daraus nicht abgeleitet werden (VILLIGER, a.a.O., N. 23a, N. 653).

Die vom Beschwerdeführer ebenfalls angerufenen Garantien eines fairen Gerichtsverfahrens nach Art. 6 EMRK

sind nur dann wirksam, wenn entweder über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen oder über die Stichhaltigkeit einer strafrechtlichen Anklage zu entscheiden ist (Miehsler/Vogler, Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention, Art. 6, S. 7). Das ist bei der Regelung des Aufenthalts von Ausländern nicht der Fall (FROWEIN/PEUKERT, a.a.O., N. 52 zu Art. 6 EMRK, S. 190, mit Hinweisen auf die Rechtsprechung).
d) Der Beschwerdeführer macht sodann geltend, der revidierte Art. 28 Abs. 1 BVO verstosse gegen Art. 2 Abs. 2 UNO-Pakt I, wonach sich die Vertragsstaaten verpflichten, "zu gewährleisten, dass die in diesem Pakt verkündeten Rechte ohne Diskriminierung hinsichtlich der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status ausgeübt werden". Der UNO-Pakt I enthält in den Art. 6-15 einen Katalog wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte, zu deren vollen Verwirklichung sich jeder Vertragsstaat unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten und mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Massnahmen sowie durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, verpflichtet (Art. 2 Abs. 1). Die von der Schweiz mit diesem Pakt eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen haben insofern programmatischen Charakter und gewähren dem Einzelnen, von allfälligen wenigen Ausnahmen abgesehen, grundsätzlich keine subjektiven und justiziablen Rechte, welche dieser vor schweizerischen Verwaltungs- und Gerichtsbehörden anrufen könnte (BGE 120 Ia 1 E. 5c S. 11/12; BGE 121 V 246 E. 2 S. 248 ff.; BGE 122 I 101 E. 2a S. 103). Im vorliegenden Zusammenhang kann dahingestellt bleiben, ob es sich bei Art. 2 Abs. 2 UNO-Pakt I um eine unmittelbar anwendbare Garantie handelt, da das Diskriminierungsverbot jedenfalls insoweit akzessorisch ist, als es einer Stütznorm im Sozialpakt bedarf (vgl. JÖRG KÜNZLI, Soziale Menschenrechte: blosse Gesetzgebungsaufträge oder individuelle Rechtsansprüche?, Überlegungen zur direkten Anwendbarkeit des UNO-Sozialpaktes in der Schweiz, in AJP 5/1996, S. 527 ff., S. 535). Weder die Menschenrechtspakte noch das Völkergewohnheitsrecht oder das innerstaatliche Recht geben Ausländern jedoch einen rechtlichen Anspruch auf Zulassung (Art. 12 Abs. 1 UNO-Pakt II; BBl 1992 III S. 296; TONI PFANNER, Die Jahresaufenthaltsbewilligung des erwerbstätigen Ausländers,

Diss. St. Gallen 1984, S. 8 und 15/16, mit weiteren Hinweisen; MARTIN SCHUSTER, Die Stellung des Ausländers im deutschen und italienischen Aufenthaltsrecht, Berlin 1976, S. 19), so dass der Beschwerdeführer aus Art. 2 Abs. 2 UNO-Pakt I nichts zu seinen Gunsten ableiten kann. Dasselbe gilt für das vom Beschwerdeführer ebenfalls angerufene Rechtsgleichheitsgebot gemäss Art. 26 UNO-Pakt II, da die Schweiz hierzu einen Vorbehalt angebracht hat, wonach "die Gleichheit aller Menschen vor dem Gesetz und ihr Anspruch ohne Diskriminierung auf gleichen Schutz durch das Gesetz" nur in Verbindung mit anderen in diesem Pakt enthaltenen Rechten gewährleistet ist. Dieser Vorbehalt erweist sich als zulässig, da er mit Ziel und Zweck der Menschenrechtspakte vereinbar ist (Art. 19 lit. c des Wiener Übereinkommens vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge; SR 0.111) und hiergegen von den anderen Vertragsstaaten kein Einspruch erhoben wurde (vgl. MANFRED NOWAK, U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary, Kehl am Rhein/Strassburg/Arlington 1993, N. 22-24; vgl. die publizierten Einwendungen gegen die von einzelnen Vertragsstaaten angebrachten Vorbehalte: SR 0.103.2 S. 54-58). Der Geltungsbereich sowohl von Art. 2 Abs. 2 UNO-Pakt I als auch von Art. 26 UNO-Pakt II ist damit nicht weiter gefasst als jener von Art. 14 EMRK (vgl. BBl 1991 I S. 1189 ff., S. 1201). e) Der Beschwerdeführer sieht durch den Umwandlungsstopp für Saisonniers, die nicht den Staaten der EFTA und der EU angehören, auch das für die Schweiz am 29. Dezember 1994 in Kraft getretene Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung verletzt, ohne sich jedoch konkret auf einzelne Bestimmungen zu berufen. Vorliegend kann dahingestellt bleiben, ob und inwiefern die Garantien des Rassendiskriminierungs-Übereinkommens direkt justiziabel und damit unmittelbar anwendbar sind (vgl. SCHUSTER, a.a.O. S. 20), da die Beschwerde diesbezüglich aus folgenden Gründen abzuweisen ist:
Das Rassendiskriminierungs-Übereinkommen verbietet nicht, dass ein Staat Erleichterungen hinsichtlich Ein-

reise und Aufenthalt jener Staatsangehörigen vorsieht, mit deren Herkunftsstaaten vertragliche Vereinbarungen bestehen (Art. 1 Abs. 3 RDK; vgl. ROLAND STRAUSS, Das Verbot der Rassendiskriminierung, Diss. Basel 1991, S. 105). Die dem revidierten Art. 28 Abs. 1 BVO zugrundeliegende gegenseitige Privilegierung bei der Zulassung von Ausländern im Rahmen engerer (wirtschaftlicher) Zusammenschlüsse wie der EU oder EFTA ist daher mit den sich für die Schweiz aus dem

Rassendiskriminierungs-Übereinkommen ergebenden völkerrechtlichen Verpflichtungen vereinbar (Bericht Schweden an CERD, UN-Doc A/44/18 S. 79 Nr. 402; BBl 1992 III S. 297; BGE 123 I 19 E. 4, mit Hinweisen; vgl. auch ANDREAS AUER, a.a.O., S. 1234). Um an den Grundsätzen und Zielen der Ausländerpolitik festhalten zu können, hat der Bundesrat zudem - insoweit deren Auswirkungen nicht mit dem Rassendiskriminierungs-Übereinkommen vereinbar sein würden - einen Vorbehalt angebracht, der ihm die notwendigen Handlungsspielräume erhält, indem sich die Schweiz ihre Gesetzgebung über die Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern zum schweizerischen Arbeitsmarkt vorbehält (BBl 1992 III S. 299). Einspruch nach Art. 20 Abs. 2 RDK gegen diesen Vorbehalt wurde von den anderen Vertragsstaaten nicht erhoben, der damit Bestandteil des für die Schweiz gültigen Vertragstextes bildet (SR 0.104 S. 25; vgl. unveröffentlichtes Urteil vom 8. April 1997 i.S. Martinovic). Obwohl der Vorbehalt ausdrücklich zu Art. 2 Abs. 1 lit. a RDK angebracht wurde, bezieht er sich - seinem Zweck entsprechend - auch auf Art. 2 Abs. 1 lit. c RDK, der die erwähnten Verpflichtungen lediglich konkretisiert. f) Die Regelung gemäss Art. 28 Abs. 1 BVO erweist sich demnach weder als verfassungs- noch als staatsvertragswidrig.