

BVGer C-1808/2006 vom 10. August 2007

Bundesverwaltungsgericht, 2007-08-10, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-1808_2006

FR: TAF C-1808/2006 du 10 août 2007

IT: TAF C-1808/2006 del 10 agosto 2007

Regeste

Zustimmung zur Aufenthaltsbewilligung

Erwägungen

E. 1.1

Verfügungen des BFM betreffend Zustimmung zur Erteilung bzw. Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung und betreffend Wegweisung unterliegen der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 20 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer [ANAG, SR 142.20] i.V.m. Art. 31 und Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]).

E. 1.2

Das Bundesverwaltungsgericht übernimmt die Beurteilung der beim Inkrafttreten des Verwaltungsgerichtsgesetzes am 1. Januar 2007 bei Eidgenössischen Rekurs- oder Schiedskommissionen oder bei Beschwerdediensten der Departemente hängigen Rechtsmittel. Für die Beurteilung gilt das neue Verfahrensrecht (Art. 53 Abs. 2 VGG).

E. 1.3

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 Gesetz nichts anderes bestimmt. Das Urteil ist endgültig (Art. 1 Abs. 2 VGG i.V.m. Art. 83 Bst. c Ziff. 2 und 4 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]).

E. 1.4

Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin der Verfügung zur Beschwerdeführung legitimiert. Auf die frist- und formgerechte Beschwerde ist einzutreten (Art. 48 ff. VwVG).

E. 2

In formeller Hinsicht rügt der Parteivertreter in der Replik nachträglich eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, weil die Vorinstanz der Beschwerdeführerin vor Erlass der angefochtenen Verfügung keine Fristerstreckung zur Einreichung einer Stellungnahme gewährt hat. Die Behörden sind nach Art. 30 VwVG gehalten, die Parteien anzuhören, bevor sie verfügen. Dies ist in casu geschehen, indem die Vorinstanz dem Parteivertreter am 16. Oktober 2006 Gelegenheit gab, sich bis zum 6. November 2006 zur angekündigten Zustimmungsverweigerung zu äussern. Weitergehende Ansprüche lassen sich aus der erwähnten Bestimmung nicht ableiten. Am letzten Tag der Frist beantragte der Vertreter zwar deren Erstreckung um einen Monat, da seine Mandantin rechtlich relevante Unterlagen in Aussicht gestellt habe, die noch nicht bei ihm eingetroffen seien. Das BFM

lehnte dies am 8. November 2006 indes mit dem Hinweis auf das Fehlen von entschuldigen Gründen ab. Behördlich angesetzte Fristen sind grundsätzlich erstreckbar, dem Beschleunigungsgrundsatz bzw. dem Gebot der Förderung einer zügigen Verfahrenserledigung gilt es jedoch Rechnung zu tragen, weswegen es zureichender Gründe bedarf, um eine behördliche Frist zu erstrecken (vgl. Art. 22 Abs. 2 VwVG). Der Parteivertreter erhielt vorliegend drei Wochen Zeit, um zu der vorgesehenen Verweigerung der Zustimmung Stellung zu nehmen. In Anbetracht dieser langen Zeitspanne und der erst am letzten Tag der Frist erfolgten, unsubstanzierten Begründung des Fristerstreckungsbegehrens war das Vorgehen des Bundesamtes auch in dieser Hinsicht rechtskonform. Von einer Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör kann somit keine Rede sein.

E. 3

Die sich aus Art. 121 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) und Art. 18 Abs. 3 ANAG ergebende bundesstaatliche Kompetenzordnung geht vom Grundsatz aus, dass die Kantone zwar befugt sind, Bewilligungen in eigener Zuständigkeit zu verweigern, dass aber bei Gutheissung eines Gesuches um Aufenthalt oder Niederlassung regelmässig zusätzlich die Zustimmung des BFM erforderlich ist (vgl. Art. 51 letzter Satz der Verordnung des Bundesrates vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer [BVO, SR 823.21] i.V.m. Art. 1 der Verordnung vom 20. April 1983 über das Zustimmungsverfahren im Ausländerrecht [SR 142.202]). Diese Kompetenz des BFM ist auch im vorliegenden Fall gegeben (zum Ganzen vgl. BGE 130 II 49 E. 2.1 S. 51, BGE 127 II 49 E. 3a S. 51 f., BGE 120 Ib 6 E. 3a S. 9 ff.; Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 69.76 E. 12, VPB 70.23. E. 10; Weisungen und Erläuterungen des BFM über Einreise, Aufenthalt und Arbeitsmarkt [ANAG-Weisungen], 3. Auflage, Bern, Mai 2006 [Quelle: www.bfm.admin.ch]). Der Einwand des Parteivertreters, der verfügenden Behörde fehle vorliegend die Befugnis zur Durchführung eines Zustimmungsverfahrens, ist infolgedessen nicht stichhaltig. Auch eine Berufung auf den Grundsatz von Treu und Glauben fällt in derartigen Konstellationen ausser Betracht. Der Umstand, dass Bund und Kantone bei der Würdigung eines konkreten Sachverhalts zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangen können, charakterisiert sich vielmehr als unvermeidliche Konsequenz des von der Rechtsordnung vorgesehenen Ineinandergreifens von kantonalen und eidgenössischen Kompetenzen in diesem Bereich (BGE 127 II 49 E. 3c S. 54 f.). Dem Hauptantrag, die angefochtene Verfügung aufzuheben und zur Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung an den Kanton Graubünden zurückzuweisen, ist demnach nicht stattzugeben.

E. 4.1

Gemäss Artikel 4 ANAG entscheidet die zuständige Behörde, im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften und der Verträge mit dem Ausland, nach freiem Ermessen über die Bewilligung von Aufenthalt und Niederlassung. Auf die Erteilung bzw. Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung besteht grundsätzlich kein Anspruch, es sei denn, der Ausländer oder seine in der Schweiz lebenden Angehörigen können sich auf eine Sondernorm des Bundesrechts oder eines Staatsvertrags berufen.

E. 4.2

Unbestritten ist, dass die Beschwerdeführerin als ausländische Ehegattin eines Schweizerbürgers ursprünglich Anspruch auf Erteilung und jeweilige Verlängerung einer

Aufenthaltsbewilligung hatte (vgl. Art. 7 Abs. 1 ANAG). Mit dem Tod ihres Ehemannes ist dieser Anspruch jedoch erloschen (vgl. VPB 69.76 E. 14).

E. 4.3

Als Anspruchsnormen in Betracht kommen vorliegend Art. 8 Abs. 1 der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK; SR 0.101) sowie Art. 13 Abs. 1 BV, die beide das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens gewährleisten. Ein Eingriff in den Schutzbereich des Familienlebens liegt jedoch im Falle der Beschwerdeführerin nicht vor, da dieser Schutzbereich vor allem das Zusammenleben mit der Kernfamilie - welche die Beschwerdeführerin gar nicht besitzt - umfasst. Es stellt sich höchstens die Frage, ob die Garantie auf Achtung des Privatlebens der Beschwerdeführerin einen Aufenthaltsanspruch verschaffen könnte. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kommt diesem Recht in ausländerrechtlichen Fällen zwar grundsätzlich eine selbständige Auffangfunktion gegenüber dem engeren, das Familienleben betreffenden Schutzbereich zu; das Bundesgericht hat diesbezüglich allerdings festgehalten, dass es hierfür besonders intensiver, über eine normale Integration hinausgehender privater Bindungen gesellschaftlicher oder beruflicher Natur bzw. entsprechender vertiefter sozialer Beziehungen zum ausserfamiliären bzw. ausserhäuslichen Bereich bedürfe (BGE 130 II 281 E. 3.2.1 S. 286 mit Hinweisen). In der Lehre wird demgegenüber vorgeschlagen, nach einer zehnjährigen Anwesenheitsdauer in der Schweiz eine so starke Verbundenheit mit der Schweiz anzunehmen, dass diese dem Schutzbereich des Privatlebens zuzuordnen wäre (Martin Bertschi/Thomas Gächter, Anwesenheitsanspruch aufgrund der Garantie des Privat und Familienlebens in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 2003 S. 229 f.). Im Falle der Beschwerdeführerin gelangt man jedoch nach beiden Rechtsauffassungen zum gleichen Ergebnis. Folgt man der Lehrmeinung, so könnte nur eine starke Verbundenheit mit der Schweiz - die sich sich nur über einen langjährigen Zeitraum hinweg entwickeln könnte - zu einem Rechtsanspruch führen. Folgt man der Rechtsprechung, so könnten nur über das Normalmass hinausgehende besonders intensive Bindungen oder Beziehungen - die ohnehin nur in spezifischen Ausnahmefällen denkbar sind - zu einem solchen Anspruch führen. Die von der Beschwerdeführerin geltend gemachten, nicht näher umschriebenen Beziehungen zur Familie des verstorbenen Ehemannes reichen hierfür jedenfalls nicht aus. Auch dass seine Mandantin hier verwurzelt sein soll, trifft entgegen der Behauptung des Parteivertreters nicht zu. Im Gegenteil muss aufgrund der beigezogenen Akten des Amtes für Polizeiwesen und Zivilrecht des Kantons Graubünden angenommen werden, dass die Betroffene eher schlecht in die hiesigen Verhältnisse integriert ist.

E. 4.4

Zusammenfassend ergibt sich damit, dass die Beschwerdeführerin weder aus dem geltenden Landesrecht noch aus staatsvertraglichen Bestimmungen einen Anspruch auf Verlängerung ihrer Aufenthaltsbewilligung herleiten kann.

E. 5.1

Die Frage der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung ist daher von der Behörde gemäss Art. 4 ANAG nach freiem Ermessen zu beurteilen. Dies bedeutet im vorliegenden Fall jedoch nicht, dass die Vorinstanz in völlig freier Entscheidung die entsprechende Zustimmung verweigern durfte. Insbesondere haben die Bewilligungsbehörden bei ihren Entscheidungen die geistigen und wirtschaftlichen Interessen sowie den Grad der Überfremdung des Landes

zu berücksichtigen (Art. 16 Abs. 1 ANAG und Art. 8 Abs. 1 der Vollziehungsverordnung vom 1. März 1949 zum ANAG (ANAV, SR 142.201). Dementsprechend ist eine Abwägung der öffentlichen Interessen und der privaten Interessen des oder der Betroffenen vorzunehmen, wobei ein strengerer Massstab zur Anwendung gelangt als bei jenen Aufenthaltsbewilligungen, auf die ein Rechtsanspruch besteht.

E. 5.2

Was das öffentliche Interesse betrifft, so ist festzuhalten, dass die Schweiz hinsichtlich des Aufenthalts von Ausländerinnen und Ausländern eine restriktive Politik betreibt (vgl. BGE 122 II 1 E. 3a S. 6 f.). Diese wird konkretisiert und umgesetzt durch die BVO. Die Begrenzungsmassnahmen bezwecken ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Bestand der schweizerischen und dem der ausländischen Wohnbevölkerung und sind auf eine Verbesserung der Arbeitsmarktstruktur und der Eingliederung der hier wohnenden und arbeitenden Ausländerinnen und Ausländer sowie eine möglichst ausgeglichene Beschäftigung ausgerichtet (Art. 1 BVO). Die gemäss BVO festzulegenden Höchstzahlen gelten auch für Ausländerinnen und Ausländer, die bereits in der Schweiz erwerbstätig waren, ohne der zahlenmässigen Begrenzung zu unterstehen, und nun die Voraussetzungen für eine Ausnahme nicht mehr erfüllen (Art. 12 Abs. 2 Satz 1 BVO); sie gelten jedoch nicht für Personen, die die Aufenthaltsbewilligung nach den Art. 3 Abs. 1 Bst. c BVO oder Art. 38 BVO erhalten haben (Art. 12 Abs. 2 Satz 2 BVO). Die Beschwerdeführerin, die im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz gelangt ist, unterliegt damit der zahlenmässigen Begrenzung der Ausländer nicht. Die Verlängerung ihres Aufenthaltes hängt somit nicht davon ab, ob sie die strengen Zulassungskriterien im Rahmen der bestehenden Kontingente (Art. 8 BVO) oder die Voraussetzungen der Ausnahme von der zahlenmässigen Begrenzung (Art. 13 Bst. f BVO) erfüllt.

E. 5.3

Unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit ist demzufolge abzuklären, ob das private Interesse der Beschwerdeführerin an einem weiteren Verbleib in der Schweiz höher zu gewichten ist als das öffentliche Interesse an der dargelegten restriktiven Ausländerpolitik. Was die Vornahme einer derartigen Interessenabwägung anbelangt, so hat das BFM in seinen ANAG-Weisungen unter Ziffer 654 präzisiert, dass die Aufenthaltsbewilligung - namentlich zur Vermeidung von Härtefällen - auch nach Auflösung der ehelichen Gemeinschaft verlängert werden kann. Als Gründe hierfür werden hauptsächlich folgende Umstände genannt: Dauer der Anwesenheit, persönliche Beziehungen zur Schweiz (insbesondere, wenn Kinder vorhanden sind), berufliche Situation, Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage, persönliches Verhalten, Integrationsgrad.

E. 6.1

Das bis zum 31. Dezember 2006 in dieser Materie zuständig gewesene EJPD hat sich in seiner jüngsten Rechtsprechung zu dieser Frage geäussert. Zu beurteilen war die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung einer Ausländerin, deren Ehe mit dem Tod des Ehegatten ebenfalls nach zweieinhalbjähriger Ehedauer geendet hatte (Entscheid des EJPD vom 15. April 2005, publiziert in dem bereits zitierten VPB 69.76). In jenem Fall erfolgte eine Interessenabwägung zugunsten der betroffenen Ausländerin, deren persönliche Situation und Lebensumstände jedoch deutlich anders waren als die der Beschwerdeführerin. Die Betroffene, bereits 58-jährig, galt als Musikerin in beruflicher Hinsicht als aussergewöhnlich qualifiziert und - nach sechsjährigem Aufenthalt in der

Schweiz - im Musikleben der Westschweiz sowohl fachlich als auch in pädagogischer Hinsicht stark engagiert und, damit einhergehend, als sozial äusserst gut integriert.

E. 6.2

Der geschilderte Fall weist - abgesehen vom Tod des Ehepartners nach zweieinhalbjähriger Ehedauer - keine Parallelen zur Lebenssituation der Beschwerdeführerin auf. Diese weilte ab Mai 1999, als Asylsuchende, erstmals während einiger Monate in der Schweiz. Ende August 1999 zog sie das Asylgesuch zurück und meldete sich für das Rückkehrprogramm Kosovo an. Im November 1999 erfolgte die freiwillige Rückreise in ihre Heimat. Im Sommer 2003 gelangte sie mit 30 Jahren im Rahmen des Familiennachzugs wiederum in die Schweiz. Nicht nur die Ehedauer, sondern auch die Aufenthaltszeit insgesamt bemisst sich mithin vergleichsweise kurz. Aktenkundig ist sodann, dass die Beschwerdeführerin Kontakte zum Bruder des verstorbenen Ehemannes sowie zu ihrem eigenen, ebenfalls in der Schweiz lebenden Bruder pflegt. Besonders eng sind die diesbezüglichen Beziehungen allerdings nicht. Mit Blick auf die berufliche Situation wiederum lässt sich festhalten, dass sie nur zeitweilig einer Erwerbstätigkeit nachging. Meist handelte es sich um schlecht bezahlte Teilzeitstellen im Gastgewerbe, was dazu führte, dass sie ab September 2005 teilunterstützt werden musste (vgl. die Mitteilung des Amtes für Polizeiwesen und Zivilrecht des Kantons Graubünden vom 4. April 2006 oder die Bewilligungsverlängerung der selben Behörde vom 18. Mai 2006). Seit dem vergangenen Herbst ist die Beschwerdeführerin Vollzeitmitarbeiterin in einem Aroser Hotel. Laut einer Handnotiz in den kantonalen Akten wurde das Anstellungsverhältnis aber per 15. Mai 2007 aufgelöst. Generell gilt die Betroffene, wie schon angetönt, als schlecht in die hiesigen Verhältnisse integriert. Eine über das gewöhnliche Mass hinausgehende Teilnahme am sozialen Leben in der Schweiz scheitert in ihrem Fall nur schon an den schlechten Sprachkenntnissen. Demgegenüber kehrt sie in ihre eigene Heimat zurück, in welcher sie aufgewachsen und zur Schule gegangen ist und wo sie die überwiegende Zeit ihres Lebens verbracht hat. Sowohl die sprachlichen als auch die sozialen und kulturellen Bindungen zur Herkunftsregion sind denn mit anderen Worten viel enger als diejenigen zur Schweiz. Es dürfte ihr daher nicht sonderlich schwer fallen, sich wieder zu reintegrieren.

E. 6.3

Die vom Parteivertreter dargelegten Umstände reichen aufgrund dieser Ausführungen nicht aus, um das Interesse seiner Mandantin an einer Verlängerung des Anwesenheitsrechts höher zu gewichten als die entgegenstehenden öffentlichen Interessen. Die Verfügung der Vorinstanz ist insofern nicht zu beanstanden.

E. 7.1

Gleichzeitig mit der verweigerten Zustimmung zur Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung hat die Vorinstanz die Wegweisung der Beschwerdeführerin verfügt. Demzufolge bleibt zu prüfen, ob Hinderungsgründe für den Vollzug der Wegweisung anzunehmen sind (Art. 14a Abs. 2 bis 4 ANAG) und das zuständige Bundesamt deshalb gestützt auf Artikel 14a Absatz 1 ANAG die vorläufige Aufnahme hätte verfügen müssen (vgl. Alain Wurzbürger, *La jurisprudence récente du Tribunal fédéral en matière de police des étrangers*, in: *Revue de droit administratif et de droit fiscal [RDAF]*, September 1997, S. 306).

E. 7.2

Die Beschwerdeführerin ist im Besitze eines gültigen Reisedokuments, so dass der Vollzug der Wegweisung möglich ist (Art. 14a Abs. 2 ANAG). Der Vollzug erweist sich sodann als zulässig, weil keine völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz einer Rückkehr in den Heimatstaat entgegenstehen (Art. 14a Abs. 3 ANAG).

E. 7.3

Die Vorbringen des Parteivertreters lassen ferner ebenfalls nicht darauf schliessen, dass die Rückkehr der Beschwerdeführerin mit einer konkreten Gefährdung verbunden und damit für sie unzumutbar sein könnte. Eine konkrete Gefährdung kann bestehen aufgrund einer im Heimatland herrschenden politischen Lage, die sich durch Krieg, Bürgerkrieg oder durch eine Situation allgemeiner Gewalt kennzeichnet, oder aufgrund anderer Gefahrenmomente wie beispielsweise der Nichterhältlichkeit einer notwendigen medizinischen Behandlung (vgl. Entscheide und Mitteilungen der Schweizerischen Asylrekurskommission [EMARK] 2006 Nr. 11 E. 6 S. 118 mit Hinweisen). Wirtschaftliche Schwierigkeiten, von welchen die ansässige Bevölkerung regelmässig betroffen ist (beispielsweise Wohnungsnot oder ein schwieriger Arbeitsmarkt), vermögen keine konkrete Gefährdung zu begründen. Dagegen ist der Vollzug der Wegweisung nicht zumutbar, wenn sich die ausländische Person im Falle einer zwangsweisen Rückkehr in ihren Heimatstaat mit beachtlicher Wahrscheinlichkeit einer existenzgefährdenden Situation ausgesetzt sähe (vgl. EMARK 2005 Nr. 12 E. 10.3 S. 114 mit Hinweisen). Eine solche Situation liegt namentlich dann vor, wenn die weggewiesene Person unwiederbringlich in völlige Armut gestossen würde, dem Hunger und somit einer ernsthaften Verschlechterung ihres Gesundheitszustandes, der Invalidität oder sogar dem Tod ausgeliefert wäre (vgl. EMARK 2006 Nr. 10 E. 5.1 S. 106 mit Hinweisen).

E. 7.4

Der Parteivertreter wendet zwar ein, die Beschwerdeführerin könne, falls sie in den Kosovo zurückkehren müsse, dort nicht unter menschenwürdigen Umständen leben. Diese durch nichts erhärtete Behauptung ist jedoch zu unspezifiziert, als dass dazu näher Stellung zu nehmen wäre. Vielmehr bleibt es dabei, dass auch vorliegend der Vollzug der Wegweisung in den Kosovo - wovon Rechtsprechung und Praxis grundsätzlich ausgehen - als zumutbar zu erachten ist. Die Beschwerdeführerin gehört in ihrer Heimat jedenfalls nicht zu den ethnischen Minderheiten und/oder Angehörigen von so genannten "vulnerable groups", für die hinsichtlich des Wegweisungsvollzugs eine Ausnahme in Betracht gezogen werden könnte (vgl. hierzu und zum Erfordernis einer Einzelfallabklärung EMARK 2006 Nr. 11 E. 6.2.3 S. 122 und EMARK 2006 Nr. 10 E. 5.4 S. 107 f.). Im Übrigen ist die Beschwerdeführerin weder gesundheitlich gefährdet noch sonst von einer Krankheit betroffen, deren medizinische Behandlung im Heimatland nicht gewährleistet wäre. Schliesslich hat sie das Land erst im Erwachsenenalter verlassen, weshalb, wie erwähnt, auch die Reintegration keine unüberwindbaren Probleme nach sich ziehen dürfte. Der Wegweisungsvollzug erweist sich somit als zumutbar (vgl. Art. 14a Abs. 4 ANAG).

E. 8

Aus diesen Darlegungen folgt, dass die angefochtene Verfügung als rechtmässig zu bestätigen ist (vgl. Art. 49 VwVG). Die Beschwerde ist demzufolge abzuweisen.

E. 9

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend wird die unterliegende Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Verfahrenskosten sind auf Fr. 800.--

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]).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.