



Urteil vom 27. Januar 2016

Besetzung

Richter Antonio Imoberdorf (Vorsitz),
Richter Andreas Trommer,
Richterin Jenny de Coulon Scuntaro,
Gerichtsschreiber Daniel Grimm.

Parteien

A. _____,
vertreten durch Rechtsanwältin Dr. Luzia Vetterli,
diese substituiert durch Rechtsanwältin Pascale Ruckstuhl,
Rudolf & Bieri AG, Ober-Emmenweid 46, Postfach 1846,
6021 Emmenbrücke 1,
Beschwerdeführerin,

gegen

Staatssekretariat für Migration SEM,
Quellenweg 6, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Verweigerung der Zustimmung zur Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung und Wegweisung (Art. 14 Abs. 2 AsylG).

Sachverhalt:**A.**

A.a Die aus Äthiopien stammende Beschwerdeführerin (geb. 1980) reiste am 27. August 2003 in die Schweiz ein, wo sie ein erstes Mal um Asyl ersuchte. Mit Verfügung vom 10. Januar 2005 lehnte das Bundesamt für Migration (BFM; heute SEM) das Asylgesuch ab und wies sie unter Ansetzung einer Ausreisefrist aus der Schweiz weg. Auf ein dagegen erhobenes Rechtsmittel trat die damals zuständige Schweizerische Asylrekurskommission (ARK) mit Urteil vom 1. April 2005 nicht ein.

A.b Mit Eingabe vom 3. Mai 2006 reichte die Beschwerdeführerin ihr zweites Asylgesuch ein. Darin machte sie hauptsächlich subjektive Nachfluchtgründe geltend. Die Vorinstanz lehnte das Gesuch am 6. September 2006 ab und ordnete die Wegweisung aus der Schweiz an. Mit Urteil vom 3. Juli 2009 (E-5191/2006) wies das inzwischen für das Verfahren zuständige Bundesverwaltungsgericht eine dagegen erhobene Beschwerde ab.

A.c Am 21. September 2009 stellte die Beschwerdeführerin unter Verweis auf ihre exilpolitische Tätigkeit ein drittes Asylgesuch, welches das BFM mit Verfügung vom 11. Dezember 2009 wiederum ablehnte. Ein dagegen eingelegtes Rechtsmittel blieb ebenfalls ohne Erfolg (siehe Urteil des BVGer E-201/2010 vom 17. Februar 2010).

A.d Zwischenzeitlich hatte die Migrationsbehörde des Kantons Luzern der Vorinstanz am 20. November 2009 auf Anweisung des kantonalen Justiz- und Sicherheitsdepartements ein Gesuch um Zustimmung zur Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung gemäss Art. 14 Abs. 2 des Asylgesetzes (AsylG, SR 142.31) unterbreitet. Die Vorinstanz verweigerte die Zustimmung am 25. Februar 2010. Eine dagegen erhobene Beschwerde wies das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 31. Oktober 2011 ab (C-1591/2010).

A.e Mittels Wiedererwägungsgesuchs beantragte die Beschwerdeführerin am 23. Februar 2012 die Aufhebung von Ziffer 3 und 4 der vorinstanzlichen Verfügung vom 11. Dezember 2009 (erstinstanzliche Abweisung des dritten Asylgesuches), die Feststellung der Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs und die Anordnung der vorläufigen Aufnahme. Das Wiedererwägungsgesuch wurde vom BFM (Verfügung vom 26. Juni 2013) und auf Beschwerde hin auch vom Bundesverwaltungsgericht (Urteil E-4072/2013 vom 11. November 2013) abgewiesen.

B.

Im Anschluss an eine Befragung der Beschwerdeführerin erklärte sich das Amt für Migration des Kantons Luzern erneut mit der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung gestützt auf Art. 14 Abs. 2 AsylG einverstanden und übermittelte der Vorinstanz am 28. Januar 2014 einen weiteren Antrag auf Zustimmung.

Das BFM teilte der Beschwerdeführerin am 28. Mai 2014 mit, dass erwogen werde, die Zustimmung zu einer entsprechenden Aufenthaltsregelung zu verweigern, und räumte ihr Gelegenheit zur Stellungnahme ein. Vom Äusserungsrecht machte jene am 25. Juni 2014 Gebrauch.

C.

Mit Verfügung vom 1. Dezember 2014 verweigerte die Vorinstanz die vom Kanton beantragte Zustimmung. Hierzu führte sie im Wesentlichen aus, wohl habe sich die Beschwerdeführerin inzwischen recht gut in die hiesigen Verhältnisse eingelebt und sie sei sowohl sozial als auch sprachlich gut integriert. Nach einem über zehnjährigen Aufenthalt hierzulande könne dies jedoch allgemein erwartet werden und stelle noch keine aussergewöhnliche Integration dar. Von einer erfolgreichen beruflichen Integration könne derweil nicht ausgegangen werden, sei sie doch einzig vom Dezember 2006 bis August 2009 erwerbstätig gewesen. Die sonstigen Integrationsbemühungen bewegten sich im üblichen Rahmen. Auch die Freiwilligeneinsätze der alleinstehenden Beschwerdeführerin, die keine familiären Verpflichtungen zu tragen habe, seien nicht als ausserordentliche Integration einzustufen. Vor allem aber falle ins Gewicht, dass sich die Betroffene nach Ablauf der ihr gesetzten Ausreisefrist dreimal rechtswidrig in der Schweiz aufgehalten habe und die Ausreise im Wissen darum, nicht zwangsweise in die Heimat ausgeschafft werden zu können, jeweils verweigert habe. Gemäss bundesverwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung komme ein Härtefall gestützt auf Art. 14 Abs. 2 AsylG nur für Personen in Betracht, welche nach der Abweisung ihres Asylgesuches aus nicht selbst verschuldeten oder nicht selbst zu verantwortenden Gründen in der Schweiz geblieben seien. Eine solche Konstellation liege nicht vor. Schliesslich werde nicht ersichtlich, inwiefern der Beschwerdeführerin eine Wiedereingliederung in Äthiopien unmöglich wäre, zumal sie den grössten Teil ihres bisherigen Lebens dort verbracht habe und sich auf ein tragfähiges soziales Beziehungsnetz (Mutter, vier Geschwister) abstützen könne. Dass ihr bei einer Rückkehr Repressionen drohen könnten, habe man bereits in den abgeschlossenen Asylverfahren klar verneint. Insgesamt seien die Lebens- und Existenzbedingungen der Beschwerdeführerin, gemessen

am durchschnittlichen Schicksal von ausländischen Personen, nicht in gesteigertem Masse in Frage gestellt.

D.

Mit Rechtsmitteleingabe vom 23. Dezember 2014 beantragt die Beschwerdeführerin die Aufhebung der angefochtenen Verfügung. Ferner sei das Vorliegen eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalles festzustellen und die Vorinstanz anzuweisen, der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung gemäss Art. 14 Abs. 2 AsylG zuzustimmen. In formeller Hinsicht ersuchte sie um den Erlass einer vorsorglichen Massnahme und um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege. Sie lässt vorbringen, sich seit elf Jahren in der Schweiz aufzuhalten. Sie spreche inzwischen ausserordentlich gut Deutsch (Niveau B2), sei gesellschaftlich überdurchschnittlich gut integriert und zeichne sich durch diverse ehrenamtliche Tätigkeiten aus. Seit sie nicht mehr über eine Bewilligung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit verfüge, engagiere sie sich in vielfältiger Weise in sozialen Projekten. Dadurch habe sie es trotz Arbeitsverbot geschafft, sich regelmässig und in befriedigender Weise zu betätigen, womit sie einen Grossteil ihrer Zeit verbringe. Es sei nicht ersichtlich, inwiefern sich eine alleinstehende Frau in sozialer Hinsicht noch vorbildlicher als sie integrieren könne. Dass die Beschwerdeführerin nach wie vor Single sei, was auch damit zu tun habe, dass sie – aufgrund der verfrüht eingetretenen Menopause – nicht in der Lage sei ein Kind zu bekommen, dürfe ihr nicht angelastet werden. Sodann stelle sich die Vorinstanz ohne nähere Begründung auf den Standpunkt, dass von keiner erfolgreichen beruflichen Integration ausgegangen werden könne. Hierzu gelte es zu bemerken, dass sie lediglich vom Dezember 2006 bis August 2009 habe arbeiten dürfen. Trotz mehrfacher Gesuche sei ihr seither nicht erlaubt worden, weiterhin erwerbstätig zu sein. Stattdessen habe sie sich um berufliche Weiterbildung bemüht. Das Sozialamt der Stadt Luzern habe mit Schreiben vom 7. Februar 2014 bestätigt, dass sie die Möglichkeit hätte, in verschiedenen Altersheimen im Raum Luzern rasch eine Arbeit zu finden und selber für ihren Lebensunterhalt zu sorgen. Hinzu komme, dass sie an verschiedenen gesundheitlichen Beschwerden leide, sich die sozioökonomische Lage alleinstehender Frauen in Äthiopien prekär präsentiere und sie seit Jahren keinen Kontakt zu den dort verbliebenen Familienangehörigen mehr habe. Eine Wiedereingliederung im Heimatland würde sich entsprechend schwierig gestalten und wäre ihr unzumutbar. Ausser wegen rechtswidrigen Aufenthalts sei sie schliesslich nie verurteilt worden und es bestünden keine Betreibungen. Eine überdurchschnittlich gute Integration könne ein Verschulden im Bereich der Respektierung der schweizerischen Rechtsordnung aufwiegen. Abgesehen davon

sei sie immer beim Amt für Migration des Kantons Luzern erschienen, wenn man sie dazu aufgefordert habe und es sei nie versucht worden, sie mit Zwangsmassnahmen zur Mitwirkung zu bewegen. Ihren Aufenthalt hierzulande habe man behördlicherseits mithin während langer Zeit geduldet. Die in Art. 31 Abs. 1 der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE, SR 142.201) aufgezählten Integrationskriterien seien somit erfüllt.

Die Beschwerdeschrift war mit verschiedenen Beweismitteln (v.a. Kursbestätigungen und Referenzschreiben) ergänzt.

Mit Nachtrag vom 7. Januar 2015 legte die Parteivertreterin ein Arztzeugnis betr. den aktuellen Gesundheitszustand ihrer Mandantin ins Recht.

E.

Mit Zwischenverfügung vom 14. Januar 2015 gab das Bundesverwaltungsgericht dem Gesuch um Erlass von aufenthaltssichernden vorsorglichen Massnahmen – unter Hinweis auf die jeweiligen Zuständigkeiten – nicht statt.

F.

In ihrer Vernehmlassung vom 13. März 2015 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. In Bezug auf die geltend gemachten medizinischen Gründe verweist sie auf das Urteil des BVGer E-4072/2013 vom 11. November 2013.

Mit verfahrensleitender Anordnung vom 20. März 2015 wurde der Beschwerdeführerin die Vernehmlassung zur Kenntnis übersandt.

G.

Der weitere Akteninhalt – einschliesslich der beigezogenen Akten des Amtes für Migration des Kantons Luzern – wird, soweit rechtserheblich, in den Erwägungen Berücksichtigung finden.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht unter Vorbehalt der in Art. 32 VGG genannten Ausnahmen Beschwerden gegen

Verfügungen nach Art. 5 VwVG, welche von einer der in Art. 33 VGG aufgeführten Behörden erlassen wurden. Darunter fallen Verfügungen des SEM, welche die Verweigerung der Zustimmung zur Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung gemäss Art. 14 Abs. 2 AsylG betreffen. Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in diesem Bereich endgültig (vgl. Art. 1 Abs. 2 VGG i.V.m. Art. 83 Bst. c Ziff. 2 BGG sowie Urteil des Bundesgerichts 2C_692/2010 vom 13. September 2010 E. 3).

1.2 Das Verfahren richtet sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz, dem Verwaltungsgerichtsgesetz und dem Bundesgerichtsgesetz, soweit das Asylgesetz nichts anderes bestimmt (Art. 6 AsylG).

1.3 Die Beschwerdeführerin ist als Verfügungsadressatin zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf ihre frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (vgl. Art. 50 und 52 VwVG).

2.

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts 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 seiner Entscheidung (vgl. BVGE 2014/1 E. 2 m.H.).

3.

Gemäss Art. 14 Abs. 2 AsylG kann der Kanton mit Zustimmung der Vorinstanz einer ihm nach dem Asylgesetz zugewiesenen Person eine Aufenthaltsbewilligung erteilen, wenn sich die betroffene Person seit Einreichung des Asylgesuches mindestens fünf Jahre in der Schweiz aufhält (Bst. a), ihr Aufenthaltsort den Behörden immer bekannt war (Bst. b) und wegen der fortgeschrittenen Integration ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt (Bst. c). Dabei geht es nur um die Frage, ob der Kanton ermächtigt wird, eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen bzw. ein Aufenthaltsverfahren durchzuführen. Anwendbar ist die – im Rahmen der Asylgesetzrevision

vom 16. Dezember 2005 per 1. Januar 2007 in Kraft getretene – Härtefallregelung von Art. 14 Abs. 2 AsylG sowohl auf Personen, die ein Asylverfahren erfolglos durchlaufen haben, als auch auf Personen, die sich noch im Asylverfahren befinden. Sie stellt eine Ausnahme vom Grundsatz der Ausschliesslichkeit des Asylverfahrens gemäss Art. 14 Abs. 1 AsylG dar (PETER NIDERÖST, Sans-Papiers in der Schweiz, in: Ausländerrecht, 2. Aufl. 2009, Rz. 9.35; zur Rechtsnatur dieses Verfahrens sowie zur Stellung der betroffenen Person: BGE 137 I 128 E. 3.1.2 m.H.).

4.

4.1 Die Beschwerdeführerin hält sich seit Einleitung des ersten Asylverfahrens mehr als fünf Jahre ununterbrochen in der Schweiz auf, wobei ihr Aufenthaltsort den Behörden immer bekannt war. Die in Art. 14 Abs. 2 Bst. a und b AsylG genannten Anforderungen sind damit erfüllt. Zu prüfen bleibt, ob nach Massgabe von Art. 14 Abs. 2 Bst. c AsylG wegen der fortgeschrittenen Integration ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt.

4.2 Mit der zitierten Bestimmung hat der Gesetzgeber keinen eigenen Härtefallbegriff schaffen wollen, sondern denjenigen übernommen, der bereits im Kontext des Ausländerrechts bestand und durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 13 Bst. f der bis zum 31. Dezember 2007 geltenden Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (Begrenzungsverordnung, BVO, AS 1986 1791) konkretisiert wurde (vgl. dazu eingehend BVGE 2009/40 E. 5 m.H.). In Anlehnung an diese Rechtsprechung hat der Verordnungsgeber in Art. 31 Abs. 1 VZAE eine entsprechende Kriterienliste aufgestellt, die sich sowohl auf Art. 14 Abs. 2 AsylG als auch auf den Anwendungsbereich des Ausländergesetzes (AuG, SR 142.20) bezieht (Art. 30 Abs. 1 Bst. b, Art. 50 Abs. 1 Bst. b und Art. 84 Abs. 5 AuG). Im Einzelnen werden folgende Kriterien genannt: die Integration (Bst. a), die Respektierung der Rechtsordnung (Bst. b), die Familienverhältnisse (Bst. c), die finanziellen Verhältnisse sowie der Wille zur Teilhabe am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung (Bst. d), die Dauer der Anwesenheit (Bst. e), der Gesundheitszustand (Bst. f) und die Möglichkeit für eine Wiedereingliederung im Herkunftsland (Bst. g).

4.3 Im Hinblick auf die Rechtsprechung zum ausländerrechtlichen Härtefallbegriff darf auch im Anwendungsbereich des Asylgesetzes ein schwerwiegender persönlicher Härtefall nicht leichthin angenommen werden. Erforderlich ist, dass sich die ausländische Person in einer persönlichen Notlage befindet, was bedeutet, dass ihre Lebens- und Existenzbedingungen, gemessen am durchschnittlichen Schicksal von ausländischen Personen,

in gesteigertem Mass in Frage gestellt sind bzw. die Verweigerung einer Aufenthaltsbewilligung für sie mit schweren Nachteilen verbunden wäre. Die diesbezüglich in Art. 31 Abs. 1 VZAE formulierten Kriterien stellen weder einen abschliessenden Katalog dar noch müssen sie kumulativ erfüllt sein (vgl. BVGE 2009/40 E. 6.2).

4.4 Die Anerkennung als Härtefall setzt nicht zwingend voraus, dass die Anwesenheit in der Schweiz das einzige Mittel zur Verhinderung einer persönlichen Notlage darstellt. Es genügt indessen auch nicht, wenn sich die ausländische Person während längerer Zeit in der Schweiz aufgehalten, sich in sozialer und beruflicher Hinsicht gut integriert und sich nichts hat zuschulden kommen lassen (vgl. VUILLE/SCHENK, L'article 14 alinéa 2 de la loi sur l'asile et la notion d'intégration, in: L'intégration des étrangers à l'épreuve du droit suisse, 2012, S. 121 f.). Vielmehr bedarf es einer so engen Beziehung zur Schweiz, dass es ihr nicht zugemutet werden kann, im Ausland, insbesondere in ihrem Heimatland, zu leben. Berufliche, freundschaftliche und nachbarschaftliche Beziehungen, welche die betroffene Person während ihres Aufenthalts in der Schweiz knüpfen konnte, genügen dieser Anforderung gewöhnlich nicht (BGE 130 II 39 E. 3; BVGE 2009/40 E. 6.2). Immerhin werden bei einem sehr langen Aufenthalt weniger hohe Anforderungen an das Vorliegen besonderer Umstände, wie etwa eine überdurchschnittliche Integration oder andere Faktoren, gestellt, welche die Rückkehr ins Heimatland als ausgesprochen schwierig erscheinen lassen (Urteil des BVGer C-1547/2010 vom 29. April 2013 E. 5.2 m.H.). Laut einem Urteil des Bundesgerichts ist bei einem Asylsuchenden, der sich seit zehn Jahren in der Schweiz aufhält und dessen Asylverfahren immer noch nicht abgeschlossen ist, in der Regel vom Vorliegen eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls auszugehen, sofern dieser finanziell unabhängig, sozial und beruflich gut integriert ist und sich bis dahin klaglos verhalten hat. Im Weiteren darf die Dauer seines Aufenthaltes nicht absichtlich durch das missbräuchliche Ergreifen von Rechtsmitteln zum Zwecke der Verzögerung verlängert worden sein (BGE 124 II 110 E. 3).

4.5 Rechtswidrige Aufenthalte werden bei der Härtefallprüfung grundsätzlich nicht berücksichtigt. In solchen Fällen hat die Behörde jedoch zu prüfen, ob sich die betroffene Person aus anderen Gründen in einer schwerwiegenden persönlichen Notlage befindet. Dazu ist auf ihre familiären Beziehungen in der Schweiz und in ihrem Heimatland sowie auf ihre gesundheitliche und berufliche Situation, ihre soziale Integration sowie die weiteren Umstände des Einzelfalles abzustellen. In diesem Zusammenhang ist

auch das Verhalten der Behörden – beispielsweise ein nachlässiger Wegweisungsvollzug – zu berücksichtigen (vgl. BGE 130 II 39 E. 3 m.H.).

4.6 Die ausländerrechtliche Zulassung gemäss Art. 14 Abs. 2 AsylG verfolgt nicht das Ziel, eine ausländische Person gegen die Folgen eines Krieges oder des Missbrauchs staatlicher Gewalt zu schützen. Entsprechende Vorbringen betreffen einerseits die Frage der Asylgewährung, andererseits sind sie für die Beurteilung der Vollziehbarkeit einer verfügten Wegweisung von Bedeutung (vgl. Art. 83 AuG). Im Zusammenhang mit dem schwerwiegenden persönlichen Härtefall sind ausschliesslich humanitäre Gesichtspunkte ausschlaggebend, wobei der Schwerpunkt auf der Verankerung in der Schweiz liegt. Im Rahmen einer Gesamtschau sind jedoch seit jeher auch der Gesundheitszustand einer Person sowie die Möglichkeiten einer Wiedereingliederung im Herkunftsland mit zu berücksichtigen; diese von der Rechtsprechung entwickelten Kriterien sind heute in Art. 31 Abs. 1 Bst. f und g VZAE positivrechtlich verankert. Ihre Prüfung kann nicht losgelöst von den persönlichen, familiären und ökonomischen Schwierigkeiten erfolgen, denen eine ausländische Person in ihrem Heimatland ausgesetzt wäre (BGE 123 II 125 E. 3). Daraus ergibt sich eine gewisse Überschneidung von Gründen, die den Wegweisungsvollzug betreffen, und solchen, die einen Härtefall (mit) begründen können. Dies gilt es in Kauf zu nehmen (vgl. Urteil des BVGer C-2766/2012 vom 26. März 2014 E. 5.4 m.H.).

5.

5.1 Die Vorinstanz ist nach einer Gesamtwürdigung der in Art. 14 Abs. 2 Bst. c AsylG i.V.m. Art. 31 Abs. 1 VZAE aufgeführten Kriterien zum Ergebnis gelangt, dass bei der Beschwerdeführerin, trotz einiger dafür sprechender Indizien, keine schwerwiegende persönliche Härte vorliege.

5.2 Die Frage, ob im Falle der Beschwerdeführerin von einer Integration – Kriterium gemäss Art. 31 Abs. 1 Bst. a VZAE – gesprochen werden kann, ist zweifelsohne zu bejahen. Bereits die Vorinstanz hat ihr in der angefochtenen Verfügung zugutegehalten, sprachlich und sozial gut integriert zu sein. Zum Beweis einer aussergewöhnlichen Integration wurden im Rahmen der Ausübung des rechtlichen Gehörs sowie auf Beschwerdeebene verschiedene Kursbestätigungen und Referenzschreiben eingereicht. Was die sprachlichen Belange betrifft, so verfügt die Beschwerdeführerin gemäss den entsprechenden Kursunterlagen (worunter ein am 18. Februar 2014 ausgestelltes Zertifikat Deutsch B1) in der Tat über gute bis sehr gute

Deutschkenntnisse. Ab dem Frühjahr 2014 hat sie weitere Deutsch-Intensivkurse auf dem abgeschlossenen Niveau B2 des gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen des Europarates besucht. Ihre sprachliche Kompetenz lässt mit dem nunmehr erreichten Niveau kaum mehr Wünsche offen. Auch in den Referenzschreiben werden ihre Sprachfertigkeiten wiederholt gelobt. Im Vergleich dazu setzt Art. 62 Abs. 1 Bst. b VZAE für die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung wegen erfolgreicher Integration ein sprachliches Referenzniveau von lediglich A2 voraus (siehe beispielsweise Urteil des BVGer C-258/2010 vom 2. November 2012 E. 9.3 m.H.).

5.3 Aber nicht nur die sprachliche, sondern auch die soziale Integration ist beachtlich. So wies die kantonale Migrationsbehörde in ihrer Überweisung vom 28. Januar 2014 zu Händen der Vorinstanz darauf hin, dass die Beschwerdeführerin in einem Quartiertreffpunkt engagiert sei, sich regelmässig mit Leuten aus der Schweiz und solchen aus anderen Kulturen austausche und hiezulande offensichtlich gut verankert sei. Ihr Integrationswille und das Vorhandensein eines breiter gefächerten Bekanntenkreises finden in den vorinstanzlichen Akten sowie den Beschwerdebeilagen ihren Niederschlag. Die Referenzschreiben (in diesem Zustimmungsverfahren deren sieben von Privatpersonen), welche der Beschwerdeführerin – nebst Kontaktfreude und vielfältigen Interessen – Charaktereigenschaften wie Hilfsbereitschaft, Freundlichkeit, Zuverlässigkeit, Korrektheit oder Offenheit attestieren, sprechen für sich. Die fraglichen Bezeugungen erscheinen glaubhaft, zumal sie keineswegs stereotyp abgefasst sind und auf mehr als oberflächliche Begegnungen schliessen lassen. Einzelne dieser Referenzen deuten vielmehr auf freundschaftliche Beziehungen hin. Da sich die Betroffene – in Form von Freiwilligenarbeit – zudem durch soziales Engagement ausgezeichnet hat und sie nach wie vor in verschiedene Projekte eingebunden ist (vgl. hierzu eingehender E. 5.6.1 und 5.6.2 weiter hinten), setzen sich die Verantwortlichen derjenigen Institutionen, in welchen sie sich in diesem Zusammenhang nützlich gemacht hat, ebenfalls für sie ein. Aktenkundig sind sechs Referenzen, die sich von ihrer Aussagekraft her mit den obgenannten Äusserungen von Freunden und Bekannten vergleichen lassen. Sie bringen mit zum Ausdruck, wie sehr sich die Beschwerdeführerin hiezulande eingelebt und den hiesigen kulturellen und gesellschaftlichen Gepflogenheiten angepasst hat. Insoweit kann mittlerweile von einer erfolgreichen, wenn nicht überdurchschnittlichen Integration ausgegangen werden, welche die Annahme eines persönlichen Härtefalles grundsätzlich zu rechtfertigen vermag.

5.4 Art. 31 Abs. 1 Bst b VZAE nennt als weiteres Kriterium die Respektierung der Rechtsordnung. Die Beschwerdeführerin wurde wegen illegalen Aufenthalts mehrere Male strafrechtlich zur Verantwortung gezogen. Weil ihr diesbezügliches Verhalten eng mit der Verletzung der Mitwirkungspflicht in Bezug auf die Ausreise und damit der anrechenbaren Aufenthaltsdauer zusammenhängt, ist darauf an anderer Stelle näher einzugehen (siehe E. 5.7.1 – 5.7.3 hiernach). Unmittelbar zu ihren Gunsten oder Ungunsten wirkt sich dieser Aspekt unter den konkreten Begebenheiten ohnehin nicht aus, da er zusammen mit den übrigen Kriterien von Art. 31 Abs. 1 VZAE gewürdigt werden muss.

5.5 Das in Art. 31 Abs. 1 Bst. c VZAE genannte Kriterium der familiären Verhältnisse ist für die im vorliegenden Fall zur Frage stehende Härtefallregelung nicht ausschlaggebend. Die Beschwerdeführerin ist alleinstehend und hat in der Schweiz keine Angehörigen.

5.6

5.6.1 Hinsichtlich der finanziellen Verhältnisse sowie des Willens zur Teilhabe am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung (Art. 31 Abs. 1 Bst. d VZAE) greift der vorinstanzliche Einwand der nicht erfolgreichen beruflichen Integration zu kurz. Wohl trifft zu, dass die Beschwerdeführerin einzig vom Dezember 2006 bis August 2009, als Küchenhilfe in einem Seniorenzentrum, einer Erwerbstätigkeit nachgegangen ist. Dies erscheint aber insoweit entschuldbar, als sie seit der rechtskräftigen Ablehnung des zweiten Asylgesuches im Sommer 2009 einem Arbeitsverbot untersteht und gar nicht mehr arbeiten darf (vgl. etwa das Arbeitszeugnis des Altersheimes vom 5. August 2009 [Beschwerdebeilage 10], wonach man die betreffende Angestellte andernfalls gerne weiterbeschäftigt hätte). Diesem Umstand gilt es Rechnung zu tragen (so explizit Art. 31 Abs. 5 VZAE). Immerhin geht aus einem Zwischenzeugnis vom 27. Februar 2009 hervor, dass der Arbeitgeber mit ihren Leistungen damals sehr zufrieden war. Auch die Empfehlungsschreiben des Leiters des Alterszentrums vom 30. Juli 2010 und eines früheren direkten Vorgesetzten attestieren ihr, eine motivierte, selbständig arbeitende, verantwortungsbewusste, aufgestellte und liebenswürdige Arbeitnehmerin gewesen zu sein. In letzterem Schreiben ist sogar davon die Rede, dass die Stelle während rund eines Jahres nicht besetzt wurde, dies in der Hoffnung, die Beschwerdeführerin würde zurückkehren (siehe Beilagen zur Replik im Verfahren C-1591/2010).

5.6.2 Positiv zu werten sind sodann die ernsthaften Anstrengungen der Beschwerdeführerin um berufliche Weiterbildung und Integration in das hiesige Wirtschaftsleben. Bereits im Jahre 2004 hatte sie während sieben Monaten einen Gesundheits- und Krankenpflegekurs des Schweizerischen Roten Kreuzes (SRK) absolviert, was insofern von Belang ist, als diese Integrationsbemühungen noch vor dem ersten negativen Asylentscheid einsetzen. Im Jahre 2006 folgten zwei Informatikkurse (ein Grundkurs und ein solcher für Fortgeschrittene). Hinzu kommen mehrere Deutschkurse (siehe E. 5.2 weiter vorne) und ein Samariterkurs. Besondere Erwähnung verdienen ihre Freiwilligeneinsätze. Im Zentrum standen und stehen die regelmässigen Tätigkeiten im Quartiertreffpunkt X._____. Sie sind in einem vom 17. Juni 2014 datierenden Nachweis für freiwilliges und ehrenamtliches Engagement aufgelistet und umfassen namentlich das Aushelfen beim Kinderhüten und bei der Sprachförderung von Migrantenkindern (jeweils dienstags), bei der Kinderanimation (jeden Mittwoch), bei der Betreuung der Kinder von Besucherinnen des Integrationsangebots "Café Y._____" (alle zwei Wochen) und die Mithilfe bei der Organisation und Durchführung diverser Veranstaltungen. Ebenfalls dokumentiert sind Einsätze für die Stadt Luzern als Kinderbetreuerin und Vorleserin, Letzteres tut sie in den zwei Sprachen Deutsch und Amharisch (vgl. Bestätigung der Integrationsbeauftragten der Stadt Luzern vom 12. Juni 2014). Ausgeholfen hat sie ferner beim Projekt "Zusammenleben Z._____" in einem anderen Luzerner Quartier, bei der Organisation "Ko-Libri" (als bilinguale Vorleserin) und bei der Behindertenorganisation "Insieme". In diesem Jahr möchte sie zusätzlich an interkulturellen Abendveranstaltungen des Schweizerischen Arbeiterhilfswerks (SAH) teilnehmen. Gemäss einer entsprechenden Veranstaltungsankündigung war sie an einem dieser Anlässe sogar als Gastgeberin vorgesehen (siehe Beschwerdebeilage 7).

Diese Ausführungen erhellen, dass die Freiwilligeneinsätze entgegen der Vorinstanz über ein "löbliches Engagement" hinausgehen. Damit ist hinreichend dargetan, dass die Beschwerdeführerin aufrichtiges Interesse an einer Beschäftigung zeigt und echten Willen zum Erwerb von Bildung bekundet. Aufgrund ihres beruflichen Werdeganges in Äthiopien (zwölf Jahre Schule, Mitarbeit als Kleiderverkäuferin im Geschäft ihres Vaters) und der hierzulande erworbenen Fähigkeiten ist davon auszugehen, dass sie rasch einen bezahlten Job finden würde. Nicht nur die Betroffene, sondern auch die Sozialdienste der Stadt Luzern sind überzeugt, dass sie in verschiedenen Altersheimen im Raum Luzern die Möglichkeit hätte, innert kurzer Zeit wieder eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen und selber für ihren Lebensun-

terhalt aufzukommen (vgl. Schreiben der Sozialen Dienste der Stadt Luzern vom 7. Februar 2014). Mittelfristig kämen – nicht zuletzt dank ihrer Sprachkenntnisse – weitere Betätigungsfelder mit qualifizierteren Arbeiten in Betracht, zu denken wäre beispielsweise an den Bereich der (interkulturellen) Kinderbetreuung. Auch unter dem Blickwinkel von Art. 31 Abs. 1 Bst. d VZAE spricht dies für eine ausgesprochen gute Verankerung in der Schweiz.

5.7 Einer differenzierteren Betrachtung bedarf die Dauer der Anwesenheit in der Schweiz (Art. 31 Abs. 1 Bst. e VZAE) als weiterem Aspekt bei der Beurteilung, ob ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt.

5.7.1 Die Beschwerdeführerin hält sich seit etwas mehr als zwölf Jahren in der Schweiz auf. Rechtswidrige Aufenthalte werden bei der Härtefallprüfung allerdings nicht berücksichtigt (vgl. E. 4.5). Im vorliegenden Fall können die Anwesenheiten während der drei Asylverfahren bis und mit der jeweiligen Ausreisefrist angerechnet werden (siehe beispielsweise Urteil des BVGer C-1547/2010 vom 29. April 2013 E. 6.6). Konkret umfasst dies die Zeitspannen vom 27. August 2003 bis 2. Juni 2005 (1. Asylverfahren), vom 3. Mai 2006 bis 5. August 2009 (2. Asylverfahren) und vom 22. September 2009 bis 22. März 2010 (3. Asylverfahren). Mitzuberücksichtigen sind ferner die Anwesenheiten im ersten, das dritte Asylverfahren teilweise überlagernde Zustimmungsverfahren (vom 20. November 2009 bzw. 23. März 2010 bis 31. Oktober 2011), im Wiedererwägungsverfahren betr. Wegweisung und Wegweisungsvollzug (23. Februar 2012 bis 11. November 2013) sowie im vorliegenden zweiten Zustimmungsverfahren (28. Januar 2014 bis heute). Anders verhält es sich mit den Zeitspannen zwischen den einzelnen Verfahren, in denen der Beschwerdeführerin der Aufenthalt hierzulande nicht explizit erlaubt war, sondern behördlicherseits bloss geduldet wurde. Insgesamt kann somit eine Aufenthaltsdauer von zehn Jahren und zehn Monaten angerechnet werden.

5.7.2 Die Anwesenheit der Beschwerdeführerin in der Schweiz beläuft sich auf eine Aufenthaltsdauer, die – in Anlehnung an die Praxis betreffend Personen mit hängigem Asylverfahren (ab zehn Jahren, vgl. BGE 124 II 110 E. 3) – zu einer Härtefallregelung führen kann, vorausgesetzt dass sich die ausländische Person tadellos verhalten hat, finanziell unabhängig sowie sozial und beruflich allgemein gut integriert ist und ihr langer Aufenthalt nicht auf rechtsmissbräuchliche Weise erreicht wurde (vgl. auch VUILLE/SCHENK, a.a.O., S. 122). In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die bisherige Anwesenheitsdauer es angesichts des Verhaltens

der Beschwerdeführerin zu rechtfertigen vermag, die Anforderungen an die Dringlichkeit der Notlage herabzusetzen (vgl. BGE 138 I 246 E. 3.2.2 in fine).

5.7.3 Auf der einen Seite steht fest, dass die Beschwerdeführerin mehrmals Ausreisefristen missachtete, was in den Jahren 2005, 2006 und 2009 zu strafrechtlichen Verurteilungen geführt hat. Ebenso muss sie sich den Vorwurf gefallen lassen, Mitwirkungspflichten verletzt zu haben. Wohl hat sie den Aufforderungen der kantonalen Migrationsbehörde stets Folge geleistet und ist dort jeweils persönlich erschienen, bei der Papierbeschaffung als solcher hat sie sich aber passiv bis unkooperativ verhalten (Nichterscheinen vor der Vorinstanz am 24. Februar 2006, darüber hinaus Schaffen von Nachfluchtgründen durch Teilnahme an einer Demonstration vor dem Sitz des Flüchtlingshochkommissariats der Vereinten Nationen [UNHCR] in Genf im Frühjahr 2006) und die Ausreise dadurch teilweise hinausgezögert. Andererseits hängt die heute relativ lange Aufenthaltsdauer zumindest ab der Phase nach Einleitung des zweiten Asylverfahrens (als vom Mai 2006 an) ebenso mit anderen Faktoren zusammen. So haben sich die kantonalen Behörden – anfänglich vor allem das Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Luzern (siehe dessen Anweisung vom 6. November 2009 [act. 297 der Akten der kantonalen Migrationsbehörde]), später auch das Amt für Migration des Kantons Luzern – für den Verbleib der Beschwerdeführerin eingesetzt. Begründet wurde dies mit der erfolgreichen Integration, ihren freiwilligen Engagements und den guten Sprachkenntnissen. Zu vergegenwärtigen gilt es sich überdies, dass das zweite Asylverfahren immerhin drei Jahre und drei Monate dauerte, was die Betroffene nicht zu verantworten hat. Kommt hinzu, dass es sich nicht um aussichtslose Verfahren gehandelt hat und sie mit einer Ausnahme (Nichteintreten im ersten Asylbeschwerdeverfahren wegen nicht geleistetem Kostenvorschuss) in einer materiellen Beurteilung mündeten. Noch im Rechtsmittelverfahren betreffend Vollzug der Wegweisung (E-4072/2013) wurde ihr im Juli 2013 die unentgeltliche Rechtspflege (Art. 65 Abs. 1 VwVG) gewährt. Angesichts dessen und in Kenntnis der sonstigen für die Beurteilung zentralen Elemente (das genannte Vorkommnis in Genf als Hauptvorwurf liegt über neun Jahre zurück; ausserhalb des fraglichen Bereiches ansonsten in jeder Beziehung tadelloses Verhalten, siehe E. 5.2 und 5.3 hiervor) gilt es die Bedeutung des Aspektes der verletzten Mitwirkungspflichten im Rahmen einer Gesamtwürdigung zu relativieren. Insofern dürfen als Folge des längeren Aufenthalts weniger hohe Anforderungen an das Vorliegen besonderer Umstände wie etwa eine überdurchschnittliche Integration oder andere Faktoren gestellt werden, welche die

Rückkehr ins Heimatland als ausgesprochen schwierig erscheinen lassen (vgl. Urteil des BVGer C-907/2012 vom 20. November 2013 E. 7.5 in fine).

5.8 Zum Kriterium des Gesundheitszustandes (Art. 31 Abs. 1 Bst. f VZAE) gibt es im vorliegenden Fall hingegen keine Anhaltspunkte für eine Härtefallsituation der Beschwerdeführerin. Dass ihr eine Rückkehr nach Äthiopien ungeachtet der geltend gemachten medizinischen Gründe zumutbar wäre, hat das Bundesverwaltungsgericht im mehrfach zitierten Verfahren E-4072/2013 bejaht. Auch Gründe, die eine Wiedereingliederung in ihr Heimatland in Frage stellen könnten, sind – wie verschiedentlich gerichtlich bestätigt – keine ersichtlich (Art. 31 Abs. 1 Bst. g VZAE). Dessen ungeachtet würde die Beschwerdeführerin bei einer Rückkehr in ihr Heimatland schwierige ökonomische Verhältnisse vorfinden und ihre Situation als alleinstehende Frau, welche darüber hinaus nicht über Ersparnisse verfügt, den Wiederaufbau einer sicheren Existenz zusätzlich erschweren (zur schlechten sozioökonomischen Situation alleinstehender Frauen in Äthiopien siehe BVGE 2011/25 E. 8.5 oder E-4072/2013 E. 5.4.5). Inwieweit die Beschwerdeführerin den Kontakt zu ihrer Familie wirklich abgebrochen hat (die kantonale Migrationsbehörde erachtet dies als glaubhaft, die Vorinstanz und das Bundesverwaltungsgericht waren in den vorangehenden Verfahren anderer Auffassung), sei dahingestellt. Soweit aus den Akten hervorgeht, ist sie während ihres zwölfjährigen hiesigen Aufenthalts jedenfalls nie in die Heimat zurückgekehrt, was ein weiteres Erschwernis bei der Reintegration bedeutete. Für die Annahme einer persönlichen Notlage genügt dies für sich genommen zwar nicht. Bei der Härtefallprüfung steht indes vor allem die Frage im Vordergrund, ob die Verankerung in der Schweiz die Wiedereingliederung im Heimatland erschweren würde. Eine solche Verankerung ist auf Seiten der Beschwerdeführerin nach dem bisher Gesagten zu bejahen.

6.

Das Bundesverwaltungsgericht kommt im Rahmen einer Gesamtwürdigung zum Schluss, dass vorliegend ein schwerwiegender persönlicher Härtefall im Sinne von Art. 14 Abs. 2 Bst. c AsylG anzunehmen ist. Besonderes Gewicht beigemessen wird hierbei der in mancherlei Hinsicht guten bis ausserordentlichen Integration. Auch die anrechenbare Anwesenheitsdauer von bald elf Jahren kann nicht ausser Acht gelassen werden. In diesem Kontext lässt sich das Bundesverwaltungsgericht bei der Beurteilung massgeblich vom Gedanken leiten, dass die dargelegten Integrationsleistungen die Verletzung von Mitwirkungspflichten durch die Beschwerdefüh-

rerin aufzuwiegen vermögen, zumal die Dauer der verschiedenen Verfahren und gewisse behördliche Verhaltensweisen nur bedingt ihr angelastet werden können.

7.

Für dieses Verfahren sind keine Kosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 und 2 VwVG), womit das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege hinfällig wird. Weiter ist der Beschwerdeführerin zu Lasten der Vorinstanz für die ihr erwachsenen Kosten eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG). Es wurde keine Kostennote eingereicht, so dass das Gericht die Parteientschädigung aufgrund der Akten (vgl. Art. 14 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2] i.V.m. Art. 10 Abs. 2 VGKE, inkl. Mehrwertsteuerzuschlag im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Bst. c VGKE) festsetzt.

Dispositiv Seite 17

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen.

2.

Die angefochtene Verfügung wird aufgehoben, und der Erteilung der Aufenthaltsbewilligung durch den Kanton Luzern wird zugestimmt.

3.

Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt.

4.

Die Vorinstanz hat die Beschwerdeführerin für das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht mit Fr. 1'600.- zu entschädigen.

5.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Akten Ref-Nr. ZEMIS [...] und N [...] retour)
- das Amt für Migration des Kantons Luzern ad LU [...] (in Kopie)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Antonio Imoberdorf

Daniel Grimm

Versand: