

(Auszug aus einem Entscheid des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 19. Februar 1996; eine dagegen gerichtete Beschwerde wurde vom Bundesgericht abgewiesen)

Art. 36 BVO. Wichtige Gründe, welche die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an nichterwerbstätige Ausländer rechtfertigen.

Voraussetzungen nicht erfüllt in einem Fall von zeitweise illegalem Aufenthalt und ungenügendem Integrationsgrad.

Art. 36 OLE. Raisons importantes justifiant l'octroi d'autorisations de séjour à des étrangers sans activité lucrative.

Conditions non remplies dans le cas d'un séjour temporairement illégal et d'un degré d'intégration insuffisant.

Art. 36 OLS. Motivi importanti che giustificano il rilascio di permessi di dimora a stranieri non esercitanti un'attività lucrativa.

Condizioni non adempiute nel caso di una dimora parzialmente illegale e di un grado d'integrazione insufficiente.

(...)

12. Das Bundesamt für Ausländerfragen (BFA) ist unter anderem zuständig für die Zustimmung zu Aufenthaltsbewilligungen gemäss Art. 36 der V vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO, SR 823.21; Art. 52 Bst. b Ziff. 3 BVO). Gestützt auf diese Bestimmung kann der Kanton anderen nicht erwerbstätigen Ausländern Aufenthaltsbewilligungen erteilen, wenn «wichtige Gründe es gebieten». Der «wichtige Grund» im Sinne des Gesetzes ist eine Mindestzulassungsvoraussetzung des Bundesrechts in Gestalt eines unbestimmten Rechtsbegriffs (vgl. Art. 37 BVO; Peter Kottusch, Die Bestimmungen über die Begrenzung der Zahl der Ausländer, Schweizerische Juristenzeitung [SJZ] 84 [1988], S. 42), der das freie Ermessen der kantonalen Bewilligungsbehörde nach Art. 4 ANAG einschränkt (Peter Kottusch, Das Ermessen der kantonalen Fremdenpolizei und seine Schranken, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung [ZBl] 91 [1990], S. 148 ff.). Das BFA prüft im Zustimmungsverfahren frei, ob dieses Erfordernis im Einzelfall erfüllt ist. Da in tatbeständlicher Hinsicht keine besonderen, namentlich technischen oder örtlichen Gegebenheiten zu berücksichtigen sind, in welchen sich die kantonalen Bewilligungsbehörden besser auskennen oder in denen sie eines grösseren Handlungsspielraums bedürften als das BFA, besteht für dieses kein Anlass, sich im Zustimmungsverfahren Zurückhaltung aufzuerlegen (vgl. BGE 119 Ib 40 zum Beurteilungsspielraum). Das gilt gleichermaßen für das Beschwerdeverfahren vor dem Departement.

13. Der «wichtige Grund» im Sinne von Art. 36 BVO stellt - wie bereits erwähnt - einen unbestimmten Rechtsbegriff dar, der seinen Inhalt erst aus dem Sinn und Zweck der Vorschrift sowie aus deren Stellung im Gesetz und im Rechtssystem gewinnt. Er bedarf mithin der Auslegung.

Die BVO bezweckt ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Bestand der schweizerischen und dem der ausländischen Wohnbevölkerung, die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die Eingliederung der hier wohnenden und arbeitenden Ausländer und die Verbesserung der Arbeitsmarktstruktur sowie eine möglichst ausgeglichene Beschäftigung (Art. 1 BVO). Erwerbstätige und nichterwerbstätige Ausländer sind ihr gleichermaßen unterworfen. Die Steuerung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer erfolgt im wesentlichen durch Kontingentierung (Art. 12 BVO) in Verbindung mit einer numerischen Kontrolle, die vom BFA ausgeübt wird (Art. 47 und Art. 52 Bst. c BVO). Die Begrenzungsmassnahmen sind insbesondere quantitativer Natur. Als Steuerungsmittel für die Zahl nichterwerbstätiger Ausländer sieht die BVO im 3. Kapitel eine abschliessende Grundordnung vor (der Familiennachzug gemäss Art. 38 ff. BVO bleibt vorbehalten), die einige wenige, eng gefasste Zulassungskategorien umfasst. Sofern der Aufenthalt des nichterwerbstätigen Ausländers ausländerpolitisch von Relevanz ist, das heisst von längerer Dauer sein soll, bedarf jeder Einzelfall der Zustimmung durch das BFA (Art. 52 Bst. b BVO). In diesem Bereich nimmt der Bund seine Verantwortung durch das Aufstellen von qualitativen Zulassungskriterien wahr.

Art. 36 BVO trägt Konstellationen Rechnung, die sich zwar unter keine der anderen Bestimmungen des 3. Kapitels subsumieren lassen, bei denen jedoch ein «wichtiger Grund» die Zulassung «gebietet». Indem Art. 36 BVO die Grundordnung durchbricht, lässt sich seine Funktion mit derjenigen von Art. 13 BVO vergleichen, der einen erwerbstätigen Ausländer unter bestimmten Voraussetzungen vom System der zahlenmässigen Begrenzung ausnimmt. Der Wortlaut der Bestimmung in Art. 36 BVO und die Tatsache, dass sie einem eng gefassten Zulassungskatalog gegenübersteht, lassen deutlich erkennen, dass sie nicht als leicht erreichbarer Auffangtatbestand gehandhabt werden darf. Sie ist jedoch inhaltlich offen gehalten und daher weder auf humanitäre Fälle beschränkt, noch auf dauernde Anwesenheit ausgerichtet. Ist aber ein dauernder Aufenthalt des nichterwerbstätigen Ausländers beabsichtigt, so ist ein wichtiger Grund im Sinne der Verordnung zu bejahen, wenn der Ausländer gestützt auf Landesrecht (Art. 7 und 17 Abs. 2 ANAG) oder Staatsvertrag (Art. 8 EMRK) einen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung hat (vgl. Art. 4 ANAG).

Besteht zwar kein solcher Anspruch, wird jedoch die Notwendigkeit einer Zulassung aus humanitären Gründen abgeleitet, so liegt es nahe, die von Lehre und Rechtsprechung entwickelten Kriterien zum funktionell und inhaltlich gleich gelagerten Art. 13 Bst. f BVO als Auslegungshilfe beizuziehen. Beide Bestimmungen verfolgen in dieser Fallkonstellation den Zweck, Härten auszugleichen, die sich daraus ergeben, dass die Zulassung des Ausländers als Folge des Begrenzungssystems zu scheitern droht. Eine weniger restriktive Handhabung des Art. 36 BVO ist schon wegen des Wortlauts der Bestimmung abzulehnen. Zum gleichen Ergebnis führt die zahlenmässige Bedeutung der Kategorie nicht erwerbstätiger Ausländer innerhalb der ausländischen Wohnbevölkerung und der Umstand, dass die BVO im Vergleich zur altrechtlichen Verordnung des EJPD über die Begrenzung der Zahl der Ausländer vom 26. Oktober 1983 (VO EJPD, AS 1983 1438, 1984 1192) gerade diese Gruppe im Interesse wirksamer Stabilisierungsbemühungen strengeren Zulassungsvoraussetzungen unterwerfen wollte.

(...)

17. (...) Der «wichtige Grund» für die Erteilung einer zeitlich offenen Aufenthaltsbewilligung verlangt in Anlehnung an Lehre und Rechtsprechung zu Art. 13 Bst. f BVO, dass sich der Ausländer in einer persönlichen Notlage befindet. Das bedeutet, dass seine Lebens- und Daseinsbedingungen gemessen am durchschnittlichen Schicksal von Ausländern in gesteigertem Masse in Frage gestellt sind beziehungsweise die Verweigerung der Zustimmung für ihn schwere Nachteile zur Folge hätte. Bei der Beurteilung des Härtefalles sind alle Gesichtspunkte und Besonderheiten des Einzelfalles zu berücksichtigen. Ein Härtefall setzt nicht

zwingend voraus, dass sich der Ausländer je hier aufgehalten hat, sofern sich eine Anwesenheit in der Schweiz als unabdingbar zur Vermeidung einer bedrohlichen Notlage entpuppt. Andererseits genügt die bisherige oder eine frühere Anwesenheit für sich allein nicht zur Annahme eines Härtefalles. Wenn der Ausländer allerdings eine besonders enge Beziehung zur Schweiz hat, zum Beispiel weil er während längerer Zeit mit Anwesenheitsrecht hier lebte und gut integriert ist, kann dies die Anforderungen an die Dringlichkeit der Notlage verringern, sofern gerade auch darin eine Härte zu sehen ist, dass er seine Beziehung zur Schweiz nicht oder nicht mehr hier leben kann. Dies ist auch daran zu messen, wie weit es dem Ausländer zumutbar ist, sich in einem anderen Land, namentlich in seiner Heimat, aufzuhalten beziehungsweise sich dorthin zu begeben (BGE 119 Ib 33 E. 4c, 117 Ib 317 E. 4b). Der Tatbestand des Art. 36 BVO ist indessen nach ausdrücklichem Wortlaut der Norm nur dann erfüllt, wenn der wichtige Grund die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung gebietet. Noch deutlicher als beim Art. 13 Bst. f BVO muss sich somit eine fremdenpolizeiliche Regelung von der Interessenlage her und unter Berücksichtigung aller Gesichtspunkte und Besonderheiten des Einzelfalles geradezu aufdrängen. Voraussetzung ist daher immer, dass der Ausländer eine enge Beziehung zur Schweiz aufweist.

Das Departement hat sich in seinem Entscheid vom 13. Januar 1995 bereits zur Massgeblichkeit der Anwesenheitsdauer und des Integrationsgrads der Beschwerdeführerin geäußert. Es hat festgestellt, dass die Berufung der Beschwerdeführerin auf den mehrjährigen Aufenthalt und die daraus abgeleitete Integration nicht entscheidend sein könne. Die ersten knapp 3 Jahre habe sich die Beschwerdeführerin illegal in der Schweiz aufgehalten. Ihr weiterer (bis heute andauernder) Aufenthalt sei durch ein fremdenpolizeiliches Bewilligungsverfahren ermöglicht worden, das unter bewusst irreführenden Angaben eingeleitet worden sei und das besondere Abklärungen erfordert habe. Das Gebot von Treu und Glauben schliesse jedoch die Ausnützung des eigenen unredlichen oder widerrechtlichen Verhaltens aus (vgl. Max Imboden / René A. Rhinow Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 5. Aufl., N° 74 B.V. c und N° 78 B. III. b; in gleichem Sinne im Ergebnis auch das Bundesgericht in einem nicht veröffentlichten Urteil vom 29. Oktober 1991 i. S. M.H., in dem es um die Berufung auf einen in Ausübung von Schwarzarbeit erlittenen Unfall ging, und neuerdings unveröffentlichte Urteile des Bundesgerichts vom 9. August 1995 i. S. A.A. sowie vom 5. April 1995

i. S. E.C.). Das Bundesgericht hat dazu in seinem Urteil vom 5. April 1995 - ungeachtet der Unzulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde - festgehalten, das Departement habe der Beschwerdeführerin die lange illegale Anwesenheit und die offensichtlich gewollt unzulängliche Mitwirkung entgegengehalten und ihr, schon aus generalpräventiven Überlegungen, das diesbezügliche Verhalten von «in ihrem Interesse» tätig gewordenen Drittpersonen anrechnen können. Es beurteilte deshalb die Verwaltungsgerichtsbeschwerde unabhängig von deren Zulässigkeit als von vornherein aussichtslos. Diese Beurteilung gilt in gleicher Weise für das vorliegende Verfahren. Der Beschwerdeführerin ist es damit von vornherein verwehrt, sich auf die Dauer ihres Aufenthaltes in der Schweiz und die damit zusammenhängende Integration zu berufen.

Doch selbst dann, wenn man der Beschwerdeführerin das eigene Verhalten und dasjenige ihres Bruders nicht zurechnen wollte, würde sich an der Beurteilung eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalles nichts ändern. Die Beschwerdeführerin reiste zwar im August 1990 im Alter von 12 Jahren in die Schweiz. Seither hält sie sich hier auf. Unter gewöhnlichen Verhältnissen würde sich die Frage eines Härtefalles stellen. Immerhin verbrachte sie diejenigen Jahre in der Schweiz, die gewöhnlicherweise für die Entwicklung eines Menschen prägend sind. Demgegenüber gibt es folgendes zu berücksichtigen: Die ersten rund drei Jahre hielt sie sich hier illegal auf und besorgte den Haushalt ihres Bruders. Eine Schule besuchte sie offensichtlich nicht. Es kann daher nicht davon ausgegangen werden, dass die Beschwerdeführerin während dieser Zeit ein soziales Beziehungsnetz ausserhalb des engsten familiären Kreises aufbauen konnte. Erst nach der Aufdeckung des illegalen Aufenthaltes wurde Ende Mai 1993 ein fremdenpolizeiliches Bewilligungsverfahren eingeleitet und auf diese Weise der weitere Aufenthalt der Beschwerdeführerin in der Schweiz sichergestellt. Die Beschwerdeführerin war damals bereits 15 Jahre alt. Sie hält sich mithin erst seit

rund 2 ½ Jahren unter regulären, eine Integration überhaupt ermöglichenden Bedingungen in der Schweiz auf. Von dieser Möglichkeit wurde indessen - soweit bekannt - kein übermässiger Gebrauch gemacht. Die einzige belegte Integrationsleistung besteht nebst Aneignung gewisser Deutschkenntnisse darin, dass die Beschwerdeführerin seit September 1994 (...) Integrationskurse besucht. Es muss davon ausgegangen werden, dass ihre Hauptbeschäftigung nach wie vor darin liegt, den Haushalt ihres Bruders zu führen. Unter diesen Umständen kann vernünftigerweise nicht angenommen werden, die Beschwerdeführerin habe während dieser rund 2 ½ Jahre Bindungen zur Schweiz ausserhalb des Familienkreises entwickelt, die für die Beurteilung eines Härtefalles von eigenständiger Bedeutung wären. Angesichts dieser Tatsache und in Anbetracht des bestehenden familiären Beziehungsnetzes in der Türkei wäre ihr ein Leben dort durchaus zuzumuten. Die pauschalen und unsubstantiierten Gegenbehauptungen vermögen an dieser Feststellung nichts zu ändern.

Dokumente des EJPD