



Urteil vom 25. April 2012

Besetzung

Richter Antonio Imoberdorf (Vorsitz),
Richterin Marianne Teuscher, Richter Andreas Trommer,
Gerichtsschreiberin Susanne Stockmeyer.

Parteien

X. _____,
vertreten durch
lic. iur. Guido Ehrler, Advokat,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Migration (BFM), Quellenweg 6, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Ausnahme von der zahlenmässigen Begrenzung.

Sachverhalt:**A.**

Die Beschwerdeführerin (geb. 27. April 1957) ist peruanische Staatsangehörige und reiste im April 1998 mit einem Visum zwecks Besuchsaufenthalts in die Schweiz ein, um ihre in Basel lebende Schwester zu besuchen. Nach Ablauf der Gültigkeit des Visums blieb sie in der Schweiz. Für ihren Lebensunterhalt kommt sie seither selbständig auf.

B.

Am 22. November 2007 wurde die Beschwerdeführerin zwecks Abklärung des Aufenthaltsverhältnisses in Polizeigewahrsam genommen und gleichentags von einer Beamtin des Sicherheitsdepartements des Kantons Basel-Stadt einvernommen. Mit Urteil des Strafgerichts Basel-Stadt wurde sie am 23. November 2007 wegen rechtswidriger Einreise (ohne gültiges Visum) und Arbeitens ohne Bewilligung zu einer bedingten Geldstrafe von 90 Tagessätzen à Fr. 40.- sowie einer Busse von Fr. 2000.- verurteilt; zeitgleich wurde die Haftentlassung der Beschwerdeführerin verfügt.

C.

Am 3. Dezember 2007 liess die Beschwerdeführerin ein Gesuch um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung gemäss Art. 13 Bst. f der Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO, AS 1986 1791) beim Sicherheitsdepartement des Kantons Basel-Stadt einreichen, wo sie daraufhin am 21. Februar 2008 erneut einvernommen wurde.

D.

Am 20. August 2008 unterbreitete das Sicherheitsdepartement des Kantons Basel-Stadt das Gesuch der Beschwerdeführerin dem kantonalen Härtefallgremium, welches zum Schluss kam, die Angelegenheit der Vorinstanz als Härtefall vorzulegen.

E.

Am 26. September 2008 stellte die kantonale Behörde bei der Vorinstanz – in unzutreffender Annahme, es handle sich um einen Anwendungsfall des neuen Rechts – den Antrag zur Prüfung eines Härtefalls nach Art. 30 Abs. 1 lit. b des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG, SR 142.20). Diese räumte alsdann der Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 4. November 2008 das rechtliche Gehör zur beabsichtigten Abweisung des Gesuchs ein.

F.

Von der Gelegenheit zur Stellungnahme machte die Beschwerdeführerin innert Frist Gebrauch. Sie führte unter anderem aus, in der Schweiz würden vier ihrer Geschwister mit ihren Familien leben. Zu den zwei Geschwistern in der Heimat und den kranken Eltern habe sie in den letzten 10 Jahren lediglich telefonischen Kontakt gehabt. Diese seien nicht in der Lage, sie zu unterstützen. Der Schwerpunkt ihrer Lebensbeziehung liege nach über neunjährigem Aufenthalt in der Schweiz. Sie könne sich auf Deutsch unterhalten. Härtefallbegründend sei zudem der Umstand, dass es ihr im Alter von 51 Jahren nicht möglich sei, in Peru eine tragfähige wirtschaftliche Existenz aufzubauen; in ihrer Heimat seien zwei Drittel der Bevölkerung von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung betroffen. Mangels staatlicher Unterstützung sei es dort primär Sache der Kinder, ihre Eltern zu unterstützen. Sie sei aber alleinstehend und kinderlos; damit sei sie gegenüber der armutsbetroffenen Durchschnittsbevölkerung erheblich benachteiligt. Ohne Kinder sei sie im Alter dem Ruin ausgesetzt. Weiter machte sie geltend, sie sei schuldenfrei und in der Schweiz wirtschaftlich und gesellschaftlich gut integriert. Sie habe – abgesehen von ihrer ausländerrechtlichen Verurteilung – ein vollkommen unauffälliges Leben geführt, weshalb keine überwiegenden öffentlichen Interessen gegen eine Erteilung der Bewilligung sprechen würden.

G.

Mit Verfügung vom 16. Januar 2009 lehnte die Vorinstanz die beantragte Ausnahme von der zahlenmässigen Begrenzung ab und verweigerte die Zustimmung zur Aufenthaltsregelung. Sie führte in ihrer Begründung aus, die Formulierung von Art. 13 Bst. f BVO weise deutlich darauf hin, dass die Bestimmung Ausnahmecharakter habe und daher die Voraussetzungen für eine Anerkennung als Härtefall grundsätzlich restriktiv zu handhaben seien. Die lange Dauer der Anwesenheit in der Schweiz, die gute soziale und berufliche Integration und das klaglose Verhalten der Ausländerin seien – für sich allein betrachtet – keine Kriterien für das Zugeständnis eines Härtefalls. Insbesondere könnten rechtswidrige Aufenthalte nicht in gleicher Weise berücksichtigt werden wie legale Anwesenheiten. Art. 13 Bst. f BVO diene nicht dazu, den Aufenthalt von sich illegal in der Schweiz aufhaltenden Personen zu regeln. Die Beschwerdeführerin sei im Alter von 41 Jahren in die Schweiz eingereist und habe somit einen grossen Teil ihres Lebens und insbesondere die prägenden Jugendjahre im Heimatland verbracht. Sie sei – trotz ihres Aufenthalts von mehr als 10 Jahren – weder beruflich noch sozial überdurchschnittlich integriert. Vorliegend seien in erster Linie Gründe im Zusammenhang mit der wirt-

schaftlichen Situation in Peru geltend gemacht worden. Die Situation der Beschwerdeführerin unterscheide sich jedoch nicht massgeblich von legal anwesenden Personen, welche die Schweiz nach einem langen Aufenthalt verlassen müssten und nach Peru zurückkehren würden. Eine Rückkehr nach Peru erscheine auch deshalb zumutbar, da dort weitere Familienangehörige der Beschwerdeführerin leben würden. Diese könnten sie – selbst wenn die Eltern nicht mehr bei guter Gesundheit sein sollten – bei der Wiedereingliederung in die dortige Gesellschaft unterstützen.

H.

Mit Rechtsmitteleingabe vom 19. Februar 2009 an das Bundesverwaltungsgericht beantragt die Beschwerdeführerin die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung; es sei des Weiteren festzustellen, dass die Beschwerdeführerin nicht der zahlenmässigen Begrenzung unterstehe. Überdies sei ihr eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen. Zur Begründung bringt sie im Wesentlichen vor, dass auch bei illegal anwesenden Personen die Aufenthaltsdauer – entgegen den Vorbringen der Vorinstanz – berücksichtigt werden müsse. In diesem Zusammenhang werden verschiedene Urteile des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte angeführt. Auch wenn das Bundesverwaltungsgericht in konstanter Praxis rechtswidrige Aufenthalte bei der Härtefallprüfung grundsätzlich nicht berücksichtige, so sei doch zu prüfen, ob sich die betroffene Person aus anderen Gründen in einer persönlichen Notlage befinden würde. Weiter macht sie geltend, ihr Schicksal als 52-jährige, alleinstehende und kinderlose Frau sei mit den Lebens- und Existenzbedingungen in Peru von Frauen in gleichen Verhältnissen zu vergleichen und nicht mit dem durchschnittlichen Schicksal von Ausländern. Insbesondere sei zu prüfen, ob eine solche Frau in Peru eine ausreichende Altersvorsorge aufbauen könne, oder ob sie im Alter dem Verderben ausgesetzt wäre. Es könne somit nicht auf das durchschnittliche Schicksal von peruanischen Staatsangehörigen abgestellt werden, wie es die Vorinstanz geltend gemacht habe. Es sei zu berücksichtigen, dass unter der Regierung Fujimori Peru von einem leistungsorientierten zu einem beitragsorientierten Sozialversicherungssystem übergegangen sei. Personen, die keine Beiträge bezahlen würden, hätten grundsätzlich keinen Anspruch auf eine Altersvorsorge. Diese sei grundsätzlich Sache der Familie, d.h. der Kinder. Sie sei hingegen im informellen Sektor tätig gewesen. Mit Sicherheit von extremer Armut betroffen, wäre sie vollständig auf Zuwendungen von Dritten angewiesen. Die in Peru lebenden Geschwister seien hierzu mangels eigener Ressourcen nicht in der Lage, da sie auch noch die betagte Mutter unterstützen müssten. Ihr Vater sei am 19. April 2008 gestorben. Die Ge-

schwister in der Schweiz könnten allenfalls in einzelnen Notfällen Hilfe leisten, nicht jedoch auf Dauer. Die Möglichkeit eines Stellenantritts in einem Betrieb mit Altersvorsorge bestünde nicht. Sie sei nicht in der Lage, eine Altersvorsorge aufzubauen. Der Härtefall würde somit mit Sicherheit eintreten, wenn sie infolge eines Gebrechens nicht mehr arbeitstätig sein könnte. Des Weiteren bringt die Beschwerdeführerin vor, sie habe nie Sozialhilfe bezogen und sei – bis zur Kontrolle im November 2007 – nie polizeilich in Erscheinung getreten. Auch habe sie ein unauffälliges Leben geführt; ihre Arbeitskraft sei gefragt gewesen. Im Zeitpunkt des angefochtenen Entscheides habe sie über 10 Jahre in der Schweiz gelebt. Der Härtefall sei wegen der gelungenen und für den Härtefall massgebenden Integration sowie der langen Aufenthaltsdauer klar gegeben.

I.

In ihrer Vernehmlassung vom 7. April 2009 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde.

J.

Mit Replik vom 8. Mai 2009 hält die Beschwerdeführerin an ihrer Beschwerde sowie deren Begründung fest.

K.

Mit verfahrensleitender Anordnung vom 2. Dezember 2011 wurde der Beschwerdeführerin die Möglichkeit eingeräumt, seit dem letzten Schriftwechsel eingetretene Sachverhaltsänderungen vorzubringen und das Rechtsmittel gegebenenfalls zu ergänzen. In der Folge reichte die Beschwerdeführerin eine Stellungnahme ein. Sie macht im Wesentlichen geltend, sie arbeite nun bei drei Arbeitgebern im Haushalt und als Kinder mädchen. Damit habe sie bewiesen, dass sie ihren Lebensunterhalt bestreiten könne, ohne auf Sozialhilfe angewiesen zu sein. Sie arbeite in einem Bereich, in welchem eine grosse Nachfrage nach Arbeitskräften bestehen würde. Sie sei wirtschaftlich integriert und ihre Wegweisung nach Peru würde eine grosse Härte darstellen. Mit Eingabe vom 26. Januar 2012 reichte die Beschwerdeführerin überdies ein Schreiben ihres Vermieters zu den Akten, worin dieser bestätigte, dass sie als Haushaltshilfe ältere Menschen betreue.

L.

Auf den weiteren Akteninhalt wird – soweit rechtserheblich – in den Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1. Gemäss Art. 31 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021), welche von einer der in Art. 33 VGG aufgeführten Behörde getroffen wurden. Dazu zählt auch die Vorinstanz, die mit der verweigerten Ausnahme von der zahlenmässigen Begrenzung eine Verfügung im erwähnten Sinne und daher ein zulässiges Anfechtungsobjekt erlassen hat. Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet endgültig (Art. 83 lit. c Ziff. 5 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005, anwendbar mutatis mutandis für die Ausnahme von der zahlenmässigen Begrenzung [BGG, SR 173.110]).

1.2. Laut Art. 37 VGG richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem VwVG, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt.

1.3. Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung zur Beschwerde legitimiert; auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist unter Vorbehalt der nachfolgenden Erwägungen einzutreten (Art. 48 ff. VwVG).

2.

Gegenstand des Beschwerdeverfahrens kann grundsätzlich nur sein, was Gegenstand des erstinstanzlichen Verfahrens war oder nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen (ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 404). Im vorliegenden Fall geht es dabei – als Voraussetzung der Bewilligungserteilung durch den Kanton – primär um die Prüfung der Unterstellungsfrage (Ausnahme von der zahlenmässigen Begrenzung). Darauf hat sich das vorliegende Verfahren zu beschränken (BGE 123 II 125 E. 2 S. 127, BGE 119 Ib 33 E. 1a S. 35 und BGE 116 Ib 362 E. 1 S. 364).

3.

3.1. Der Bundesrat hat verschiedene Begrenzungsmaßnahmen vorgesehen, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Bestand der schweizerischen und dem der ausländischen Wohnbevölkerung zu wahren, günstige Rahmenbedingungen für die Eingliederung der hier wohnenden und arbeitenden Ausländerinnen und Ausländer zu schaffen, die Arbeitsmarktstruktur zu verbessern und eine möglichst ausgeglichene Beschäftigung zu sichern (Art. 1 BVO [vgl. neu Art. 3 AuG]). Zu diesem Zweck legte der Bundesrat nach Art. 12 BVO (bzw. neu Art. 20 AuG i.V.m. Art. 19 und 20 der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit [VZAE, SR 142.201] sowie deren Anhängen 1 und 2) Höchstzahlen für ausländische Personen fest, die auf Bund und Kantone aufgeteilt werden. Von diesen Höchstzahlen ausgenommen sind ausländische Personen u.a. dann, wenn ein schwerwiegender persönlicher Härtefall oder staatspolitische Gründe vorliegen (Art. 13 Bst. f BVO [vgl. neu Art. 30 Abs. 1 Bst. b AuG]). Ausnahmen von der zahlenmässigen Begrenzung nach Art. 13 Bst. f BVO (bzw. neu Abweichungen von den Zulassungsvoraussetzungen nach Art. 30 Abs. 1 Bst. b AuG) fallen in die Zuständigkeit des BFM und nicht in diejenige der Kantone (Art. 18 Abs. 4 des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer [ANAG, BS 1 121] i.V.m. Art. 52 Bst. a BVO [bzw. neu Art. 40 Abs. 1 und Art. 99 AuG i.V.m. Art. 85 VZAE sowie Ziff. 1.3.2 der BFM-Weisungen zum Ausländerbereich]). Die Vorinstanz und mithin auch das Bundesverwaltungsgericht sind daher nicht an die Einschätzung der kantonalen Behörde gebunden (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-196/2006 vom 26. Oktober 2007 [BVGE 2007/45], nicht publizierte E. 3).

3.2. Art. 13 Bst. f BVO hat zum Ziel, jenen Ausländerinnen und Ausländern die Anwesenheit in der Schweiz zu erleichtern, die grundsätzlich den Begrenzungsmaßnahmen unterstehen würden, bei denen sich diese Zulassungsregelung jedoch aufgrund besonderer Umstände als schwerwiegende Härte auswirken würde. Aus der Formulierung von Art. 13 Bst. f BVO ergibt sich, dass dieser Bestimmung Ausnahmecharakter zukommt und dass die Voraussetzungen zur Anerkennung eines Härtefalles restriktiv zu handhaben sind. Die betroffene Person muss sich in einer persönlichen Notlage befinden.

Dies bedeutet praxisgemäss, dass ihre Lebens- und Existenzbedingungen, gemessen am durchschnittlichen Schicksal von ausländischen Personen, in gesteigertem Masse in Frage gestellt sein müssen bzw. die Verweigerung einer Ausnahme von den Höchstzahlen für sie mit schweren Nachteilen verbunden wäre. Bei der Beurteilung eines Härtefalles müssen sämtliche Umstände des jeweiligen Einzelfalles berücksichtigt werden. Die Anerkennung als Härtefall setzt nicht zwingend voraus, dass die Anwesenheit in der Schweiz das einzige Mittel zur Verhinderung einer persönlichen Notlage darstellt. Auf der anderen Seite reichen eine lang dauernde Anwesenheit und eine fortgeschrittene soziale und berufliche Integration sowie ein klagloses Verhalten für sich alleine nicht aus, um einen schwerwiegenden persönlichen Härtefall zu begründen. Vielmehr wird vorausgesetzt, dass die ausländische Person so enge Beziehungen zur Schweiz unterhält, dass von ihr nicht verlangt werden kann, in einem anderen Land, insbesondere in ihrem Heimatstaat zu leben. Berufliche, freundschaftliche und nachbarschaftliche Beziehungen, welche die betroffene Person während ihres Aufenthaltes in der Schweiz knüpfen konnte, genügen normalerweise nicht für eine Ausnahme von der zahlenmässigen Begrenzung (vgl. insbesondere BGE 130 II 39 E. 3 S. 41 f. und BVGE 2007/45 E. 4.2, je mit Hinweisen).

4.

4.1. Die Beschwerdeführerin wurde 1957 in Peru geboren. Sie hat sechs Geschwister, wovon zwei Schwestern und zwei Brüder in der Schweiz leben. Im April 1998 reiste sie mittels Touristenvisum in die Schweiz um ihre in Basel lebende Schwester zu besuchen. Seit dieser Zeit lebt sie illegal in der Schweiz.

4.2. Wie die Beschwerdeführerin bereits ausführt, fällt die Dauer eines illegalen Aufenthalts bei der Beurteilung einer persönlichen Notlage nicht positiv ins Gewicht. Rechtswidrige Anwesenheiten können bei der Prüfung eines Härtefalles nicht in gleicher Weise berücksichtigt werden wie legale Aufenthalte, weil andernfalls die Missachtung der anzuwendenden Anwesenheits- und Begrenzungsvorschriften in gewisser Weise nachträglich belohnt würde. Zudem würde eine Ungleichbehandlung gegenüber jenen ausländischen Personen geschaffen, die sich bereits bei ihrer Ankunft auf dem ordentlichen Weg um den Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung bemühen. Ein langjähriger illegaler Aufenthalt begründet – wie die Beschwerdeführerin selbst feststellt – gemäss Rechtsprechung des Bun-

desgerichts sowie des Bundesverwaltungsgerichts für sich betrachtet keine schwerwiegende persönliche Notlage (vgl. BGE 130 II 39 E. 3 S. 42 mit Hinweis, Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-377/2006 vom 11. Dezember 2009 E. 4.2). In den Fällen illegalen Aufenthalts ist jedoch zu prüfen, ob sich die Betroffenen aus anderen Gründen als des solchermaßen erwirkten Aufenthalts in einer schwerwiegenden Notlage befinden. Dazu ist auf die familiären Beziehungen in der Schweiz und im Heimatland sowie auf die gesundheitliche und berufliche Situation, die soziale Integration usw. abzustellen (BGE 130 II 39 E. 3 S. 42). Der Umstand der Illegalität führt jedoch zu keinen besonderen Beurteilungskriterien bzw. zu keiner Herabsetzung der Anforderungen an die schwerwiegende persönliche Notlage (vgl. BGE 130 II 39 E. 5.4 S. 46, Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-383/2006 vom 15. Mai 2008 E. 5.2).

4.3. Beschwerdeweise wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) anerkenne, dass aufgrund eines langjährigen Aufenthalts eines Ausländers dieser schützenswerte Bindungen aufbauen könne, welche unter den Schutz des Privatlebens fallen würden. Im Hinblick auf die Rechtsprechung des EGMR müsse somit auch bei illegal anwesenden Personen die Aufenthaltsdauer berücksichtigt werden. Die Beschwerdeführerin verkennt jedoch mit diesen Ausführungen, dass der Schutz des Privatlebens gemäss Art. 8 der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, SR 0.101) – auf welchen sie sich vorliegend beruft – vom vorliegenden Verfahren nicht unmittelbar berührt wird, gilt es doch einzig über die Ausnahme von der zahlenmässigen Begrenzung und nicht über die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung als solche zu befinden (vgl. Urteile des Bundesgerichts 2A.162/2006 vom 1. Juni 2006 E. 3.3 und 2A.542/2005 vom 11. November 2005 E. 3.2.3). Allerdings können die Kriterien, die sich aus Art. 8 EMRK für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung ergeben, bei der Beurteilung ob ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt, mitberücksichtigt werden (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-250/2006 vom 3. April 2008 E. 5.3). Um aus dem Recht auf Achtung des Privatlebens ein Anwesenheitsrecht ableiten zu können, bedarf es jedoch nach Rechtsprechung des Bundesgerichts besonderer intensiver, über eine normale Integration hinausgehender privater Bindungen gesellschaftlicher oder beruflicher Natur bzw. entsprechend vertiefter sozialer Beziehungen zum ausserfamiliären bzw. ausserhäuslichen Bereich (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_425/2007 vom 13. November 2007 E. 2.1.2, BGE 130 II 281 E. 3.2.1 S. 286). Selbst im Fall einer längeren Anwesenheit hat das Bundesgericht

das Bestehen eines Aufenthaltsanspruchs, der aus Art. 8 EMRK abgeleitet wird, wiederholt verneint, soweit die Anwesenheit zu keiner überdurchschnittlichen Verbundenheit mit den hiesigen Verhältnissen geführt hatte (vgl. Urteile 2C_426/2010 vom 16. Dezember 2010 E. 3 sowie 2C.730/2011 vom 24. Februar 2012 E. 2.3 mit Hinweisen).

Das von Art. 8 EMRK statuierte Recht auf Familienleben schützt in erster Linie die Kernfamilie, d.h. die Gemeinschaft der Ehegatten mit ihren minderjährigen Kindern (vgl. BGE 135 I 143 E. 1.3). Geht es um Personen, die nicht der eigentlichen Kernfamilie zuzurechnen sind, setzt eine schützenswerte familiäre Beziehung voraus, dass die ausländische Person vom hier Anwesenheitsberechtigten abhängig ist. Die Abhängigkeit eines Menschen von einem anderen kann sich unabhängig vom Alter ergeben, namentlich aus besonderen Betreuungs- und Pflegebedürfnissen wie bei körperlichen oder geistigen Behinderungen und schwerwiegenden Krankheiten (BGE 120 Ib 257 E. 1/d-e S. 260ff. oder BVGE 2007/45 E. 5.3, je mit Hinweisen). In casu ist jedoch ein solches Abhängigkeitsverhältnis nicht gegeben. Insbesondere erfüllt der von der Beschwerdeführerin geltend gemachte Kontakt zu ihren Nichten und Neffen nicht die Anforderungen an eine Beziehung, die gemäss Art. 8 EMRK schützenswert wäre.

Des Weiteren kann aus dem von der Beschwerdeführerin zitierten Urteil des EGMR Rodrigues da Silva und Hoogkamer nichts abgeleitet werden: Der EGMR befand in genanntem Urteil das Familienleben im Sinne von Art. 8 EMRK deshalb als verletzt, weil mit der Wegweisung der illegal in den Niederlanden anwesenden Mutter die Beziehung zu ihrer niederländischen Tochter beeinträchtigt worden wäre (EGMR, Urteil Rodrigues da Silva und Hoogkamer gegen die Niederlande vom 31. Januar 2006, Beschwerde Nr. 50435/99, Ziff. 44), womit über eine allfällige Trennung von Mitgliedern der Kernfamilie befunden wurde. Auch im Urteil Metock u.a. / Minister for Justice, Equality and Law Reform des EuGH vom 25. Juli 2008 (C-127/2008) geht es um den Schutz eben dieser Kernfamilie. Im EGMR Urteil Aristimuno Mendizabal gegen Frankreich vom 17. Januar 2006 ging es um die Verweigerung der Erteilung einer Niederlassungsbewilligung an eine in Frankreich legal anwesende Ausländerin. Im Urteil Sisojeva et al. gegen Lettland vom 16. Juni 2005 führte der EGMR nicht die Aufenthaltsdauer als solche, sondern die persönlichen, sozialen und wirtschaftlichen Beziehungen als massgebliche Kriterien für die Beurteilung einer Verletzung von Art. 8 EMRK auf. Im Übrigen liess der EGMR

im genannten Entscheid offen, ob eine Verletzung von Art. 8 EMRK vorliegen würde.

4.4. Gemäss obgenannter Ausführungen vermögen somit illegale Anwesenheiten für sich betrachtet keinen schwerwiegenden persönlichen Härtefall zu begründen. Zu untersuchen bleibt jedoch, ob andere Umstände darauf hinweisen, dass die Beschwerdeführerin bei ihrer Rückkehr in ihre Heimat in eine persönliche Notlage geriete. Zu beachten gilt es in diesem Zusammenhang auch die Chance einer erfolgreichen Wiedereingliederung (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2A.512/2006 vom 18. Oktober 2006 E. 2.2).

5.

5.1. Den Akten sowie auch den Ausführungen der Beschwerdeführerin ist zu entnehmen, dass sie ihren Lebensunterhalt seit ihrer Einreise in die Schweiz als Haushälterin sowie als Kinder- und Betagtenbetreuerin verdiene. In Notsituationen werde sie von ihren Geschwister unterstützt. Sie habe eine Krankenversicherung und sei bis heute allen finanziellen Verpflichtungen nachgekommen. Gemäss dem neuesten Schreiben vom 20. Januar 2012 arbeite sie aktuell bei drei Arbeitgebern im Haushalt und als Kindermädchen. Auf Sozialhilfe sei sie nicht angewiesen. Beschwerdeweise wird überdies geltend gemacht, abgesehen von der Missachtung ausländerrechtlicher Bestimmungen habe sich die Beschwerdeführerin nichts zu Schulden kommen lassen. Sie spreche und verstehe gut deutsch, italienisch und portugiesisch. Am kulturellen und sozialen Leben in der Schweiz habe sie sich aktiv beteiligt. Abgesehen vom starken familiären Netz pflege sie eine enge freundschaftliche Beziehung zu einem Schweizer.

Diese Integrationsleistungen erscheinen indessen auch bei wohlwollender Prüfung nicht derart aussergewöhnlich, dass sie ausreichen würden, um gemäss bundesgerichtlicher Praxis eine persönliche Notlage im Sinne von Art. 13 f BVO zu begründen. Zwar sind von der Beschwerdeführerin zweifelsohne während ihres bisherigen Aufenthalts in der Schweiz verschiedene Integrationsbemühungen unternommen worden. Anhaltspunkte für eine besonders weit fortgeschrittene soziale Integration in der Schweiz bestehen jedoch nicht vor. So entsprechen ihr soziales Umfeld, ihre Sprachkenntnisse sowie die von ihr geknüpften freundschaftlichen und gesellschaftlichen Kontakte einer normalen Entwicklung. Eventuelle besondere Anstrengungen der Beschwerdeführerin in dieser Hinsicht sind

nicht auszumachen. Gemäss ihren Aussagen hat sie vor allem Kontakt zu ihren hier in der Schweiz lebenden Verwandten. Auch werden keine näheren Ausführungen zu der angeblich engen freundschaftlichen Beziehung zu einem Schweizer getätigt. Lediglich pauschal führte sie anlässlich der Einvernahme durch das Sicherheitsdepartement des Kantons Basel-Stadt vom 22. November 2007 aus, sie sei zwar nicht in einem Verein tätig, nehme aber regelmässig am öffentlichen und kulturellen Leben in Basel teil. Konkrete Angaben werden hingegen nicht gemacht. Auch in beruflicher Hinsicht ist nicht davon auszugehen, bei der Beschwerdeführerin würde als Haushälterin sowie Kinder- und Betagtenbetreuerin eine ausserordentliche Integration in der Schweiz vorliegen. Vor allem ist nicht davon auszugehen, es bestehe eine gefestigte berufliche Integration, die über diejenige einer Vielzahl seit mehreren Jahren in der Schweiz lebenden Ausländer hinausgeht. Dem geltend gemachten wirtschaftlichen Interesse kommt in diesem Zusammenhang keine Bedeutung zu, womit der Einwand der Beschwerdeführerin nicht gehört werden kann, die Ausweitung der Freizügigkeit habe im Bereich Hauswirtschaft zu keiner Entspannung der Nachfrage geführt; es bestünde eine grosse Nachfrage nach Arbeitskräften (vgl. Schreiben vom 20. Januar 2012). In casu liegt somit weder in beruflicher noch in sozialer Hinsicht eine ausserordentliche Integration der Beschwerdeführerin vor.

6.

6.1. Zu untersuchen bleibt, ob – abgesehen von der langen Aufenthaltsdauer und den Integrationsbemühungen – andere Kriterien darauf hinweisen, dass die Beschwerdeführerin bei einer Rückkehr in ihre Heimat in eine persönliche Notlage geriete. In direkten Zusammenhang damit steht die Frage nach den Chancen einer erfolgreichen Wiedereingliederung (vgl. BGE 130 II 39 E. 5.3 S. 46 und Urteil des Bundesgerichts 2A.512/2006 vom 18. Oktober 2006 E. 2.2). In diesem Zusammenhang kommt der Dauer ihres illegalen Aufenthalts in der Schweiz insofern Bedeutung zu, als es um die Beurteilung ihrer Integrationsmöglichkeiten in ihrer Heimat geht (vgl. BGE 130 II 39 E. 5.3 S. 46).

6.2. Aus den Akten ergibt sich, dass die Mutter sowie zwei Geschwister der Beschwerdeführerin in Peru leben. Der Vater sei im Jahr 2008 gestorben. Das Haus in dem die Beschwerdeführerin vor ihrer Ausreise gelebt habe, bewohne nun ihr Bruder mit seiner Familie. Dieser Bruder sei jedoch arbeitslos. Sie habe in den letzten Jahren lediglich telefonische

Kontakte gehabt. In Peru wäre die Beschwerdeführerin unerwünscht und eine Belastung. Die räumlichen Verhältnisse seien bei den Eltern ohnehin schon prekär. Des Weiteren macht die Beschwerdeführerin beschwerdeweise geltend, ihr Schicksal als (nunmehr) 55-jährige, alleinstehende und kinderlose Frau sei mit den Lebens- und Existenzbedingungen in Peru von Frauen in ähnlichen Verhältnissen zu vergleichen. Insbesondere sei zu prüfen, ob eine solche Frau in Peru eine ausreichende Altersvorsorge aufbauen könne oder ob sie im Alter dem Verderben ausgesetzt wäre. Die Beschwerdeführerin wäre denn in Peru vollständig auf Zuwendungen von Dritten angewiesen. Der Bruder und die Schwester in Peru wären jedoch mangels eigener Ressourcen dazu nicht in der Lage, zumal diese die betagte Mutter unterstützen müssten. Auch die in der Schweiz lebenden Geschwister hätten bescheidene Einkommen. Lediglich in einzelnen Notfällen – nicht jedoch auf Dauer – könnten sie Hilfe leisten. Für die Beschwerdeführerin bestünde zudem keine Möglichkeit des Stellenantritts in einem Betrieb mit Altersvorsorge. Sie sei als alleinstehende, kinderlose Frau von über 50 Jahren nicht in der Lage, eine Altersvorsorge aufzubauen. In Peru seien die Kinder für ihre Eltern im Alter verantwortlich. Der Härtefall trete mit Sicherheit dann ein, wenn sie infolge Gebrechens nicht mehr arbeitstätig sein könne. Replikweise ergänzt die Beschwerdeführerin ihre diesbezüglichen Ausführungen mit dem Hinweis, die bundesverwaltungsgerichtliche Rechtsprechung trage den besonderen Reintegrationsschwierigkeiten von alleinstehenden Frauen Rechnung. Die individuelle Zumutbarkeit der Ausreise werde an der Frage gemessen, ob eine alleinstehende Frau in ihrem Herkunftsstaat ein ausreichendes Beziehungsnetz habe, welches ihr bei der Wiedereingliederungsphase behilflich sein könne und ob es ihr gelinge, aus eigenen Kräften eine Existenz aufzubauen.

Diesbezüglich gilt es grundsätzlich auszuführen, dass die 1957 geborene Beschwerdeführerin 41 Jahre in Peru lebte und somit die für die soziokulturelle Integration prägenden Jahre und den grössten Teils ihres Lebens in ihrem Heimatland verbrachte. Sie spricht die Sprache und kennt die Kultur ihres Heimatlands. Auch leben noch ihre Mutter und zwei weitere Geschwister in Peru, wobei sie zu einer Schwester keinen Kontakt mehr haben will. Vor diesem Hintergrund lässt sich durchaus auf einen weiterhin bestehenden Bezug zum Heimatland und zu entsprechenden Kontakten zu ihrer Mutter und ihrem Bruder schliessen. Immerhin hat sie regelmässig Geld nach Peru gesandt (vgl. Einvernahmeprotokoll des Sicherheitsdepartements des Kantons Basel-Stadt vom 22. November 2007, S. 5). Selbst wenn sie von ihren dortigen Familienmitgliedern keine

finanzielle Hilfe erwarten kann – wobei aufgrund der Akten die aktuelle finanzielle Situation ihrer Geschwister unklar ist –, dann doch zumindest im Sinne einer kurzfristigen Wohnmöglichkeit oder im Sinne von moralischer Unterstützung, bis sie selbst finanziell auf eigenen Beinen steht. Vor ihrer Einreise in die Schweiz hat sie auch in ihrem Elternhaus gelebt. Von Vorteil für die Beschwerdeführerin ist zudem, dass sie in ihrem Heimatland bereits in verschiedenen Bereichen über Arbeitserfahrung verfügt. So sei sie ehrenamtlich im Sozialbereich tätig gewesen und habe gegen Entlohnung Kleider und Kosmetikartikel verkauft sowie in einer Treuhand Firma als Sekretärin gearbeitet (vgl. Einvernahmeprotokoll des Sicherheitsdepartements des Kantons Basel-Stadt vom 21. Februar 2008, S. 6 und S. 7). Auch ihre hier in der Schweiz erworbenen Arbeitskenntnisse können ihr in Peru von Nutzen sein. Wenn sie nun einen Härtefall aufgrund ihrer nicht vorhandenen Altersvorsorge geltend macht, so gilt es vorerst auszuführen, dass wirtschaftliche Schwierigkeiten im Heimatland in aller Regel nicht geeignet sind, eine Ausnahme von den Höchstzahlen zu rechtfertigen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-377/2006 vom 11. Dezember 2008 E. 5.2 mit Hinweis). Im Übrigen ist sie immer – auch in Peru – berufstätig gewesen und hätte zumindest in der Schweiz gewisse Rückstellungen für die Altersvorsorge tätigen können. Mit Schreiben der kantonalen Behörde vom 28. Januar 2009 wurde der Beschwerdeführerin denn auch mitgeteilt, ihr sei es bis zum Vorliegen des definitiven Entscheids erlaubt, einer provisorischen Erwerbstätigkeit nachzugehen. Zudem kann sie in Notfällen von ihren in der Schweiz lebenden Familienangehörigen finanzielle Hilfe erhalten, würden diese doch auch regelmässig Geld nach Peru senden (vgl. Einvernahmeprotokoll des Sicherheitsdepartements des Kantons Basel-Stadt vom 22. November 2007, S. 5). Damit kann nicht davon ausgegangen werden, die Lebens- und Existenzbedingungen der alleinstehenden und kinderlosen Beschwerdeführerin seien, gemessen an den Lebensbedingungen von Frauen in gleichen Verhältnissen, in gesteigertem Masse in Frage gestellt. Die Ausnahme von der zahlenmässigen Begrenzung wurde damit zu Recht abgelehnt. Im Übrigen kann auch von den in der Replik zitierten – asylrechtlichen – Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts für das vorliegende Verfahren nichts abgeleitet werden, handelt es sich doch dort um Länder, in denen bereits eine alleinstehende Frau per se die Ausnahme darstellt und mit Skepsis betrachtet wird.

6.3. Eine Gesamtwürdigung der wesentlichen Umstände im vorliegenden Fall führt somit zum Schluss, dass die Voraussetzungen für die Annahme

eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalles im Sinne von Art. 13 Bst. f BVO nicht erfüllt sind.

7.

Aus diesen Erwägungen ergibt sich, dass die Vorinstanz mit der angefochtenen Verfügung kein Bundesrecht verletzt hat. Der rechtserhebliche Sachverhalt wurde richtig und vollständig festgestellt und die Vorinstanz hat das ihr zustehende Ermessen – entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführerin – pflichtgemäss und zutreffend ausgeübt (Art. 49 VwVG). Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

8.

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens sind der Beschwerdeführerin die Kosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese sind auf Fr. 700.- festzusetzen (Art. 1, Art. 2 und Art. 3 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320]).

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 700.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie sind durch den bereits in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss gedeckt.

3.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Akten Ref-Nr. ZEMIS [...] zurück)
- das Sicherheitsdepartement des Kantons Basel-Stadt

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Antonio Imoberdorf

Susanne Stockmeyer

Versand: