



Urteil vom 19. Februar 2014

Besetzung

Richterin Marianne Teuscher (Vorsitz),
Richter Antonio Imoberdorf
Richterin Marie-Chantal May Canellas,
Gerichtsschreiberin Giulia Santangelo.

Parteien

P._____,
vertreten durch lic. iur. Hanspeter Kümin, Rechtsanwalt,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Vorzeitige Erteilung einer Niederlassungsbewilligung.

Sachverhalt:**A.**

Der aus Nigeria stammende Beschwerdeführer (geb. 1971) reiste am 11. Mai 2002 illegal in die Schweiz ein und ersuchte gleichentags unter dem Namen "N._____" um Asyl, konnte jedoch kein seine Identität belegendes Dokument vorweisen, wobei er behauptete, nie ein solches besitzen zu haben. Mit Entscheid vom 27. August 2002 lehnte das damals zuständige Bundesamt für Flüchtlinge (BFF; heute: Bundesamt für Migration) sein Asylgesuch mangels Glaubhaftigkeit der Vorbringen ab und ordnete die Wegweisung aus der Schweiz und den Vollzug an. Eine dagegen erhobene Beschwerde wurde mit Urteil vom 19. November 2002 der damals zuständigen Asylrekurskommission (ARK; heute: Bundesverwaltungsgericht) abgewiesen. Am 2. Mai 2003 wies das BFF ein Wiedererwägungsgesuch vom 4. Dezember 2002 bzw. 20. Januar 2003 ab. Auf die gegen diese Verfügung erhobene Beschwerde vom 4. Juni 2003 trat die ARK mit Urteil vom 4. Juli 2003 nicht ein. Trotz rechtskräftiger Wegweisung verblieb der Beschwerdeführer in der Schweiz und widersetzte sich jeglicher Mitwirkung.

B.

Am 2. März 2005 wurde der Beschwerdeführer verhaftet und tags darauf der nigerianischen Botschaft zugeführt. Am selben Tag wurde ihm der Ausschaffungsbefehl ausgehändigt. Hierauf ersuchte er am 9. März 2005 um wiedererwägungsweise Gewährung der vorläufigen Aufnahme. Auf dieses Gesuch wurde am 20. Juni 2005 nicht eingetreten, da der Beschwerdeführer zwischenzeitlich in den Genuss einer Aufenthaltsbewilligung gelangt war.

Ebenfalls am 9. März 2005 hatte sich der Beschwerdeführer an die Einwohnerdienste M._____ gewandt und um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung ersucht, weil er Vater eines Kindes (geb. 23. November 2003) mit Schweizer Bürgerrecht geworden sei. Dieses hatte er am 23. Dezember 2004 unter dem Namen "N._____" anerkannt. Gestützt auf diesen Sachverhalt erteilte der Kanton Basel-Stadt dem Beschwerdeführer am 12. April 2005 eine Aufenthaltsbewilligung. Als Aufenthaltszweck wurde "Verbleib bei der Lebenspartnerin" aufgeführt. Die Aufenthaltsbewilligung wurde ihm regelmässig verlängert.

C.

Am 1. Juli 2010 ersuchte der Beschwerdeführer erstmals unter dem Namen "P._____" beim Migrationsamt des Kantons M._____ (nachfol-

gend: Migrationsamt) um vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung gemäss Art. 34 Abs. 4 des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2005 (AuG, SR 142.20). Mit Schreiben des Migrationsamtes vom 7. Juli 2010 wurde der Beschwerdeführer aufgefordert, Einkommensnachweise, einen aktuellen Strafregisterauszug sowie den Nachweis sprachlicher Integration beizubringen. Dieser Aufforderung kam er nicht nach. Zwischenzeitlich hatte er jedoch einen am 1. März 2008 ausgestellten, gültigen Reisepass der Republik Nigeria vorgelegt, der die behauptete Identität bestätigte. Hierauf wurden seine Personendaten am 11. Oktober 2010 auf "P._____" abgeändert.

D.

Am 3. Januar 2011 stellte der Beschwerdeführer sein zweites Gesuch um vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung, worauf ihn das Migrationsamt am 11. Januar 2011 und am 18. Juli 2011 erneut um Zustellung der erforderlichen Unterlagen ersuchte. In der Folge reichte der Beschwerdeführer am 9. August 2011 diverse Arbeitsbestätigungen, Lohnabrechnungen, einen Strafregisterauszug sowie ein am 7. Juli 2011 ausgestelltes Sprachzertifikat Niveau A2 des "telc" ein. Gestützt auf diese Unterlagen unterbreitete das Migrationsamt am 10. August 2011 das Gesuch um vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung der Vorinstanz zur Zustimmung. Diese lehnte es am 22. August 2011 formlos ab das Gesuch zu behandeln, weil der Beschwerdeführer ihres Erachtens nicht erfolgreich beruflich integriert gewesen sei, er keinen erfolgreichen Erwerb von Bildung vorweisen konnte und die eingereichten Unterlagen kein vollständiges Bild über den Beschwerdeführer ermöglichten. Die Ablehnung des Gesuchs wurde dem Beschwerdeführer seitens des Migrationsamts mit Schreiben vom 28. September 2011 mitgeteilt.

E.

Hierauf gelangte der zwischenzeitlich anwaltlich vertretene Beschwerdeführer am 13. und 16. Oktober 2011 erneut an das Migrationsamt und ersuchte um wiedererwägungsweise Prüfung des Gesuchs. Die Akten wurden mit weiteren Unterlagen, unter anderem mit zusätzlichen Arbeitsbestätigungen und einem Betreibungsregisterauszug ergänzt. Das Migrationsamt übermittelte das Gesuchsdossier zusammen mit den kantonalen Akten am 20. Oktober 2011 und 3. Januar 2012 an die Vorinstanz und ersuchte um Zustimmung zur Erteilung der vorzeitigen Niederlassungsbewilligung.

F.

Mit Schreiben an den Beschwerdeführer vom 9. Januar 2012 hielt die Vorinstanz im Wesentlichen fest, sie erwäge die Zustimmung zur vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung zu verweigern. Der Beschwerdeführer habe in der Vergangenheit keine dauerhafte wirtschaftliche Unabhängigkeit erreicht und habe meist nur befristete Stellen und Einsätze gehabt. Im Sinne des rechtlichen Gehörs erhielt er Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme bis zum 9. Februar 2012.

G.

Von seinem Recht machte der Beschwerdeführer fristgerecht Gebrauch und hielt in seiner Eingabe im Wesentlichen fest, gemäss der Bestimmung von Art. 62 Abs. 1 Bst. c der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007 (VZAE, SR 142.201) i.V.m. Art. 4 Bst. d der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern vom 24. Oktober 2007 (VIntA, 142.205) sei für die Beurteilung der wirtschaftlichen Integration massgeblich, ob die betreffende Person den Willen zur Teilhabe am Wirtschaftsleben bekunde. Dieser Wille sei vorliegend offensichtlich gegeben. Dank sehr sparsamer Lebensführung bestreite er seinen Lebensunterhalt ausnahmslos selbst. Überdies sei er imstande seinen bei der Mutter lebenden Sohn finanziell zu unterstützen. Für das Jahr 2011 könne er einen hohen Beschäftigungsgrad nachweisen. Für jemanden mit seinem Ausbildungshintergrund erweise es sich als nahezu unmöglich, mit einer Aufenthaltsbewilligung eine unbefristete Anstellung zu finden. Entsprechend seien seine individuellen Möglichkeiten zu berücksichtigen. Zudem bedürfe es eines grossen Einsatzes und Willens, immer wieder neue Stellen zu suchen und zu finden. Mit seinem Antrag auf vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung bezwecke er eine Verbesserung seiner Aussichten auf dem Arbeitsmarkt. Diese Anstrengungen könnten im Sinne von Art. 34 Abs. 4 AuG nicht missachtet werden, insbesondere weil er auch alle anderen Integrationskriterien erfülle.

H.

Mit Verfügung vom 30. März 2012 wies die Vorinstanz das Gesuch um vorzeitige Erteilung einer Niederlassungsbewilligung an den Beschwerdeführer ab. Zur Begründung verweist sie zunächst auf die Ausgestaltung der einschlägigen Artikel als "kann" Bestimmungen, was der urteilenden Behörde einen weiten Ermessensspielraum zuweise. Der Beschwerdeführer habe nie über längere Zeit eine unbefristete Stelle innegehabt und sich sonst nur in prekären Arbeitsverhältnissen befunden. Zudem gehe

aus einem an das kantonale Migrationsamt gerichteten Gesuch vom 21. Dezember 2011 ein monatlicher Fehlbetrag von Fr. 429.95 hervor. Selbst wenn der Beschwerdeführer diesen Fehlbetrag durch eine über das übliche Mass hinausgehende sparsame Lebensweise kompensiert habe, habe er damit noch keine nachhaltige wirtschaftliche Unabhängigkeit erlangt. Die Voraussetzungen für eine vorzeitige Entlassung aus der eidgenössischen Kontrolle seien folglich nicht gegeben.

I.

Gegen die vorgenannte Verfügung gelangte der Beschwerdeführer am 15. Mai 2012 rechtsmittelweise an das Bundesverwaltungsgericht. In Gutheissung der Beschwerde sei der vorinstanzliche Entscheid aufzuheben und die Zustimmung zur vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung auszusprechen. Eventualiter sei die Vorinstanz anzuweisen, die Zustimmung zu erteilen, subeventualiter sei unmittelbar das kantonale Migrationsamt anzuweisen, die Niederlassungsbewilligung zu erteilen. Zur Begründung wird im Wesentlichen vorgebracht, aus der – später geschiedenen – Ehe des Beschwerdeführers mit einer Schweizerin sei ein gemeinsames Kind hervorgegangen, welches er nach Möglichkeit unterstütze. Unbestritten erreiche der Beschwerdeführer die Niveaustufe A2 des gemeinsamen europäischen Referenzrahmens. Insbesondere seine mündliche Sprachkompetenz habe er in diversen Kursen zusätzlich verbessert. Ebenfalls identifiziere er sich eindeutig mit den Werten der Bundesverfassung und verfüge über einen einwandfreien Leumund. Aus der Pflicht zur Gesamtbeurteilung im Einzelfall ergebe sich, dass auch dem Bildungshintergrund und den sich daraus ergebenden Chancen auf dem Arbeitsmarkt gebührend Rechnung zu tragen sei. Sein in der Heimat erworbener Bachelor-Abschluss in Soziologie nütze ihm auf dem hiesigen Arbeitsmarkt wenig. Deshalb und aufgrund seines Aufenthaltsstatus seien seine Möglichkeiten faktisch auf befristete Anstellungen beschränkt. Werde einer wirtschaftlich unabhängigen Person, wie ihm, die wirtschaftliche Integration abgesprochen, seien lediglich gut verdienende Drittausländer integrationsfähig. Diese Schlussfolgerung liefere dem Ziel der persönlichen Integrationsanstrengungen in stossender Weise zuwider. Daher sei zu berücksichtigen, dass sein Kultur- und Bildungshintergrund die wirtschaftliche Integration ungleich erschwere. Trotzdem sei es ihm immer von neuem gelungen, Arbeitsstellen zu finden. Die angestrebte, vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung sei vorwiegend dadurch motiviert, bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu haben. Diese Bemühungen, die auf eine Verbesserung der wirtschaftlichen Integration abzielten, seien ebenfalls zu berücksichtigen und entsprechend zu honorieren. Obwohl er

sich derzeit in keinem Arbeitsverhältnis befinde, versuche er möglichst rasch wieder eine Stelle zu finden. Diese lediglich vorübergehende Erwerbslosigkeit genüge jedoch nicht, um ihm die wirtschaftliche Integration abzusprechen. Auf diesem begrenzten Arbeitsmarkt immer wieder von neuem eine Arbeitsstelle zu finden, bedürfe eines grossen Efforts und sei Ausdruck für einen ausgeprägten Willen zur Teilhabe am Wirtschaftsleben.

J.

In ihrer Vernehmlassung vom 4. September 2012 hält die Vorinstanz vollumfänglich an ihren Erwägungen fest und beantragt die Abweisung der Beschwerde.

K.

Mit Replik vom 13. September 2012 lässt der Beschwerdeführer ergänzend ausführen, auch viele aufeinanderfolgende, befristete Anstellungen seien geeignet, zu einer dauerhaften und zunehmend einfacheren Integration ins Erwerbsleben zu führen und zeugten eher noch mehr von einem relevanten Willen zur wirtschaftlichen Selbständigkeit.

L.

Mit Zwischenverfügung vom 1. Oktober 2013 wurde der Beschwerdeführer zur Stellungnahme bezüglich der Identitätstäuschung gegenüber den Behörden sowie der behaupteten Ehe mit einer Schweizerin aufgefordert.

M.

Am 22. November 2013 brachte der Beschwerdeführer vor, sein Asylgesuch habe er unter dem Namen "N._____", Sohn des "L._____" gestellt. Am 14. August 2002 habe er beim Migrationsamt zu Protokoll gegeben, dass er seinen Namen geändert habe, weil er von seinem Vater enttäuscht worden sei. Damit sei sein richtiger Name den Behörden bekannt gewesen. Der Vorwurf in Bezug auf seine Identität gehe an die Behörde, welche ihn problemlos auch unter dem richtigen Namen hätten führen können. Erst im März 2008 habe er einen Reisepass erhalten, weshalb er bei den Behörden fortan unter dem Namen P._____, geführt worden sei. Es treffe zu, dass er mit der Mutter seines Kindes nicht verheiratet gewesen sei, doch sei nicht ersichtlich, inwiefern dieser Umstand zur Beurteilung relevant sei.

N.

Auf den weiteren Inhalt wird, soweit rechtserheblich, in den Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht, unter Vorbehalt der in Art. 32 VGG genannten Ausnahmen, Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), die von einer in Art. 33 VGG aufgeführten Behörde erlassen wurden. Darunter fallen Verfügungen des BFM, welche die Zustimmung zur vorzeitigen Erteilung einer Niederlassungsbewilligung betreffen. Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet endgültig, soweit nicht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen steht (vgl. Art. 83 Bst. c Ziff. 2 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]).

1.2 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das Verwaltungsgerichtsgesetz nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.3 Der Beschwerdeführer ist als Verfügungsadressat zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (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 Sachverhaltes 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 seines Entscheides (BVGE 2012/21 E. 5.1, 2011/43 E. 6.1 und BVGE 2011/1 E. 2).

3.

3.1 Am 1. Januar 2008 trat das AuG mit seinen Ausführungsverordnungen in Kraft – unter anderem der VZAE. Diese Bestimmungen gelten für Ausländerinnen und Ausländer, soweit keine andere Bestimmung des Bundesrechts oder von der Schweiz abgeschlossene völkerrechtliche Verträge zur Anwendung kommen (vgl. Art. 2 Abs. 1 AuG).

3.2 Ausländische Personen sind zur Anwesenheit in der Schweiz nur dann berechtigt, wenn sie rechtmässig einreisen und eine Anwesenheitsbewilligung haben oder von Gesetzes wegen keiner solchen bedürfen. Auf die Gewährung einer Bewilligung kann ein Anspruch bestehen, oder sie kann im Ermessen der Behörden liegen (vgl. Art. 10, 11 und 14 AuG; PETER UEBERSAX, Einreise und Anwesenheit, in : Uebersax / Rudin/ Hugi Yar / Geiser [Hrsg.], Ausländerrecht, 2. Auflage, Basel 2009, Rz. 7.84).

3.3 Gemäss Art. 3 AuG stehen bei der Zulassung von erwerbstätigen Ausländern nicht humanitäre Aspekte, sondern langfristige gesamtwirtschaftliche Interessen der Schweiz im Vordergrund; ausschlaggebend sind die Chancen für eine nachhaltige Integration in den schweizerischen Arbeitsmarkt sowie in das soziale und gesellschaftliche Umfeld. Die kulturellen und wissenschaftlichen Bedürfnisse der Schweiz werden angemessen berücksichtigt (Abs. 1). Dies bringt insbesondere zum Ausdruck, dass die Arbeitsimmigration unqualifizierter Arbeitskräfte aus Drittstaaten aufgrund befürchteter Integrationsprobleme tendenziell unerwünscht ist. Ausländer werden ebenfalls zugelassen, wenn völkerrechtliche Verpflichtungen, humanitäre Gründe oder die Vereinigung der Familie es erfordern (Abs. 2). Bei der Zulassung wird der demografischen, der sozialen und der gesellschaftlichen Entwicklung der Schweiz Rechnung getragen (Abs. 3).

3.4 Bei der Ermessensausübung berücksichtigen die Behörden, namentlich bei der vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung nach Art. 62 VZAE, die öffentlichen Interessen und die persönlichen Verhältnisse sowie den Grad der Integration des Ausländers (vgl. Art. 96 Abs. 1 AuG und Art. 3 VIntA, sinngemäss auch Art. 54 Abs. 2 AuG). Auf diese Weise soll die Einzelfallgerechtigkeit verwirklicht werden.

4.

Gemäss Art. 40 AuG sind die Kantone zuständig für die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung. Vorbehalten bleibt jedoch die Zustimmung durch das BFM. Dessen Zustimmungserfordernis ergibt sich im vor-

liegenden Fall aus Art. 40 Abs. 1 und 99 AuG i.V.m. Art. 85 Abs. 1 Bst. c und Art. 86 Abs. 2 Bst. b VZAE. Diese Bestimmungen werden präzisiert durch Ziffer 3.4.3.5.2 der Weisungen des BFM im Ausländerbereich in der Fassung vom 25. Oktober 2013, besucht im Januar 2014 (online abrufbar unter: www.bfm.admin.ch > Dokumentation > Rechtliche Grundlagen > Weisungen und Kreisschreiben > I. Ausländerbereich > Verfahren und Zuständigkeiten > Zustimmungsverfahren). Danach ist die vorzeitige Erteilung einer Niederlassungsbewilligung dem BFM zur Zustimmung zu unterbreiten. Sodann ist weder das BFM noch a fortiori das Bundesverwaltungsgericht an die Einschätzungen der kantonalen Behörde gebunden.

5.

5.1 Die Regelung des Aufenthalts ausserhalb des Freizügigkeitsbereiches erfolgt grundsätzlich im Rahmen von Ermessensbewilligungen. Dabei wird im schweizerischen Recht unter anderem zwischen Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung unterschieden. Erstere ist an einen bestimmten Aufenthaltswort gebunden und kann mit weiteren Bedingungen versehen werden. Sie ist befristet und verlängerbar, wenn keine Widerrufsgründe nach Art. 62 AuG vorliegen (Art. 33 AuG). Die Niederlassungsbewilligung hingegen ist auf Dauer angelegt. Sie vermittelt den günstigsten Aufenthaltsstatus mit gefestigtem Anwesenheitsrecht und wird unbefristet und ohne Bedingungen erteilt (Art. 34 Abs. 1 AuG).

5.2 Die Niederlassungsbewilligung schliesst in der Regel an eine Aufenthaltsbewilligung an. Auf ihre Erteilung besteht grundsätzlich kein gesetzlicher Anspruch (vgl. PETER BOLZLI, in Spescha / Thür / Zünd / Bolzli [Hrsg.], Migrationsrecht, 3. Auflage, Zürich 2012, Rz. 3 zu Art. 34); die Behörde entscheidet im Rahmen des Ermessens. In Abweichung von Art. 34 Abs. 2 AuG räumen hingegen verschiedene Sondervorschriften bestimmten Gruppen von ausländischen Personen Rechtsansprüche auf die Erteilung von Niederlassungsbewilligungen ein. Dies gilt etwa für Ehegatten und Kinder von Schweizern und Niedergelassenen unter den in Art. 42 Abs. 3 und 4 bzw. Art. 43 Abs. 2 und 3 AuG genannten Voraussetzungen sowie für anerkannte Flüchtlinge, denen Asyl gewährt wurde, nach einem fünfjährigen Aufenthalt (vgl. Art. 60 Abs. 2 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 [AsylG, SR 142.31]). Überdies bestehen aufgrund sog. Niederlassungsvereinbarungen staatsvertragliche Ansprüche auf Erteilung einer Niederlassungsbewilligung (vgl. UEBERSAX, a.a.O., Rz. 7.248).

6.

6.1 Die Erteilung einer ordentlichen Niederlassungsbewilligung setzt in der Regel nebst bestehender Jahresaufenthaltsbewilligung (vgl. Art. 34 Abs. 2 Bst. a AuG) und einwandfreiem Verhalten (Art. 60 VZAE) voraus, dass die ausländische Person während einer bestimmten Zeit in einem ordentlichen Aufenthaltsverhältnis zur Schweiz stand. Gemäss Art. 34 Abs. 2 AuG kann die Niederlassungsbewilligung nach einer zehnjährigen Anwesenheit mit Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt werden, sofern keine Widerrufsgründe (nach Art. 62 AuG) vorliegen. Nicht angerechnet werden können vorübergehende Aufenthalte gemäss Art. 34 Abs. 5 AuG sowie Aufenthalte im Rahmen des Asylverfahrens und der vorläufigen Aufnahme (Art. 34 Abs. 2 Bst. a AuG e contrario).

6.2 Das von der Praxis entwickelte Erfordernis des ununterbrochenen Aufenthaltes während einer bestimmten Zeit vor Erteilung der Niederlassungsbewilligung soll Gewähr bieten, dass der Ausländer mit den hiesigen Verhältnissen vertraut und im Hinblick auf die weitreichenden Folgen eines unbefristeten Anwesenheitsrechts auch genügend integriert ist. Die in Art. 34 Abs. 2 AuG aufgeführte Aufenthaltsdauer von zehn Jahren stellt den Regelfall dar. Die Erteilung der Niederlassungsbewilligung zu einem früheren Zeitpunkt bedarf somit einer zusätzlichen Rechtfertigung, welche sich primär im strengeren Massstab bei der Ermessensausübung (besonders erfolgreich integriert) manifestiert.

6.3 Bereits das zwischenzeitlich aufgehobene und durch das AuG ersetzte Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 (ANAG, BS 1 121) enthielt eine Bestimmung, wonach eine Niederlassungsbewilligung bei erfolgreicher Integration vorzeitig erteilt werden konnte (Art. 17 ANAG). Der Begriff der erfolgreichen Integration war damals in Art. 3a Abs. 1 der zwischenzeitlich revidierten VIntA definiert. Die in Art. 4 der heute geltenden Fassung dieser Verordnung aufgestellten Kriterien zum Grad der Integration entsprechen im Wesentlichen den nicht abschliessend aufgeführten Konkretisierungen in Art. 62 VZAE. Das BFM hat zusammen mit der Konferenz der Migrationsbehörden (VKM) und der Konferenz der Integrationsdelegierten (KID) eine Kriterienliste zum Grad der Integration erarbeitet (vgl. Anhang 1 zu den Weisungen IV. Integration, www.bfm.ch > Dokumentation > Rechtliche Grundlagen > Weisungen und Kreisschreiben > IV. Integration, E. 2.3.4, Stand: 27. März 2013, besucht im Januar 2014), welche die gesetzlichen Bestimmungen weiter konkretisieren sollte.

6.4 Die im alten Recht geltende Praxis wird unter Art. 34 Abs. 4 AuG fortgeführt. So kann bei erfolgreicher Integration, insbesondere bei guten Kenntnissen einer Landessprache nach einem ununterbrochenen Aufenthalt mit Aufenthaltsbewilligung während der letzten fünf Jahre und vor Ablauf der Zehnjahresfrist von Art. 34 Abs. 2 Bst. a AuG die Niederlassungsbewilligung erteilt werden. (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-6067/2012 vom 20. September 2013 E. 6.2 mit Hinweisen; SILVIA HUNZIKER/BEAT KÖNIG, in Caroni / Gächter / Thurnherr [Hrsg.], Stämpfli Handkommentar zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, Bern 2010, Art. 34 Abs. 4 N 43; BOLZLI, a.a.O., Rz. 7 zu Art. 34; MARIO GATTIKER, Integration im neuen Ausländergesetz – eine Zwischenbilanz, in Achermann / Caroni / Epiney / Kälin / Nguyen / Uebersax [Hrsg.], Jahrbuch für Migrationsrecht 2007/2008, Bern 2008, S. 95).

Ratio legis der vorzeitigen Erteilung einer Niederlassungsbewilligung ist die Schaffung eines Anreizes für persönliche Integrationsanstrengungen (vgl. BBl 2002 3750; Bolzli, a.a.O., Rz. 6 zu Art. 34; UEBERSAX, a.a.O., Rz. 7.252).

6.5 Bei der Prüfung des Kriteriums der Integration einer ausländischen Person sind je nach dem bestimmten Kontext, in welchem Integration zu prüfen ist, im Rahmen einer Gesamtwürdigung des konkreten Falles, die einzelnen Kriterien unterschiedlich zu gewichten und zu würdigen. So sind die Anforderungen an vorhandene Kenntnisse der Landes- oder Ortssprache bei der vorzeitigen Erteilung der Niederlassung höher als bei der Beurteilung des Integrationsgrades im Rahmen der Prüfung eines Härtefallgesuchs. Allgemein kann gesagt werden, dass die Anforderungen an die Integration umso höher sind, je mehr Rechte mit dem angestrebten Rechtsstatus verliehen werden (vgl. GATTIKER, a.a.O., S. 91).

Neben der sozialen und beruflichen Integration hat die zuständige Behörde ihren Ermessensentscheid insbesondere nach den Sprachkenntnissen zu richten (vgl. BOLZLI, a.a.O.; HUNZIKER/KÖNIG, a.a.O., Art. 34 Abs. 4 N. 44, 49, 50 und 51).

6.6 Die Niederlassungsbewilligung kann gemäss Art. 62 Abs.1 VZAE bei einer erfolgreichen Integration vorzeitig erteilt werden, wenn die ausländische Person namentlich:

a. die rechtsstaatliche Ordnung und die Werte der Bundesverfassung respektiert;

b. in der am Wohnort gesprochenen Landessprache mindestens das Referenzniveau A2 des gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen des Europarates erreicht; in begründeten Fällen können auch Kenntnisse einer anderen Landessprache berücksichtigt werden;

c. den Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung bekundet.

6.7 Soweit sich die Integration auf die Beachtung der rechtsstaatlichen Ordnung und der demokratischen Prinzipien bezieht, gilt diese, sofern keine Berichte von Amtsstellen vorliegen, die eine vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung wegen erfolgreicher Integration von vornherein ausschliessen oder gegenteilig einen einwandfreien Leumund belegen, als erwiesen, wenn die Überprüfung des Verhaltens auf der Grundlage eines Strafregisterauszuges erfolgt (vgl. Anhang 1 der Weisung über die Integration; vgl. HUNZIKER/KÖNIG, a.a.O., Art. 34 Abs. 4 N 53).

6.8 Hinsichtlich der beruflichen Integration, kann der Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben mittels eines bestehenden Arbeitsverhältnisses (Arbeitsvertrag) oder dem Nachweis der wirtschaftlichen Unabhängigkeit belegt werden (vgl. Anhang 1 der Weisung über die Integration). Ausserdem hat auch dem vorübergehend Erwerbslosen, der seine Suchbemühungen nachweist, und insbesondere der Hausfrau und Mutter, welche Kinder betreut, der Weg zur vorzeitigen Erteilung der Niederlassung offen zu bleiben (vgl. BOLZLI, a.a.O., Art. 34 AuG N 7; UEBERSAX, a.a.O., Rz. 7.252).

6.9 Der Wortlaut "erfolgreiche Integration" in Art. 34 Abs. 4 AuG und Art. 62 Abs. 1 VZAE entspricht demjenigen in Art. 50 Abs. 1 Bst. a AuG. Dieser Begriff wird in Art. 77 Abs. 4 VZAE näher umschrieben. Danach liegt eine erfolgreiche Integration namentlich vor, wenn die betreffende ausländische Person die rechtsstaatliche Ordnung und die Werte der Bundesverfassung respektiert sowie den Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb der am Wohnort gesprochenen Landessprache bekundet. Dabei handelt es sich um eine beispielhafte Aufzählung von Aspekten, die für eine erfolgreiche Integration sprechen können, und nicht um eine Liste notwendiger Voraussetzungen. Das Bundesgericht hat präzisiert, dass mit der Umschreibung "namentlich" in Art. 77 Abs. 4 VZAE (welcher im Wesentlichen dem Art. 4 VIntA entspricht) eine nicht abschliessende Aufzählung der Integrationsvoraussetzungen beabsichtigt sei und betont, dass das Kriterium der "erfolgreichen Integration" unter Berücksichtigung der gesamten Umstände im Einzelfall zu prüfen

sei (vgl. Urteile des Bundesgerichts 2C_749/2011 vom 20. Januar 2012, E. 3.3 und 2C_839/2010 vom 25. Februar 2011, E. 7.1.2; ebenso CARONI, a.a.O., Art. 50 Abs. 1 Bst. a AuG N. 20-21). Der Begriff der "erfolgreichen Integration", wie er in den Art. 50 Abs. 1 Bst. a AuG und 77 Abs. 4 VZAE aufgeführt ist, umfasst dieselben Aspekte, wie in Art. 34 Abs. 4 AuG und 62 VZAE, wobei unter Hinweis auf E. 6.5 hievord hervorzuheben ist, dass bei der vorzeitigen Erteilung einer Niederlassungsbewilligung das Kriterium der guten Kenntnisse einer Landessprache stärker betont ist.

7.

7.1 Nach seiner Einreise in die Schweiz am 11. Mai 2002 kam der Beschwerdeführer erst knapp drei Jahre später, am 12. April 2005 in den Genuss einer Aufenthaltsbewilligung. Grund dafür ist nicht zuletzt seine Weigerung, trotz rechtskräftiger Wegweisung auszureisen. Obwohl der Aufenthaltzweck unter "Verbleib bei der Lebenspartnerin" registriert wurde, kann den Akten weder entnommen werden, dass er je mit der Mutter seines Kindes eine Beziehung im Sinne einer Lebenspartnerschaft unterhalten hat, noch dass sie – wie vom Beschwerdeführer zunächst behauptet – je verheiratet gewesen wären. Letzteres verneinte der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers – zur Einreichung eines diesbezüglichen Belegs aufgefordert – denn auch explizit. Die Aufenthaltsbewilligung wurde in der Folge jedes Jahr verlängert, bis der Beschwerdeführer am 1. Juli 2010 nach einem ordnungsgemässen und ununterbrochenen Aufenthalt von etwas über fünf Jahren beim kantonalen Migrationsamt um vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung ersuchte. Die zeitlichen Voraussetzungen des Art. 34 Abs. 4 AuG sind demnach erfüllt.

7.2 Nachfolgend wird zu prüfen sein, ob sich der Beschwerdeführer auf eine erfolgreiche Integration im Sinne von Art. 34 Abs. 4 AuG i.V.m. Art. 62 Abs. 1 VZAE berufen kann.

7.2.1 Bezüglich des Kriteriums der Beachtung der rechtsstaatlichen Ordnung und der Werte der Bundesverfassung (Art. 62 Abs. 1 Bst. a VZAE) ist festzustellen, dass der Beschwerdeführer im Strafregister nicht verzeichnet ist. Gleichwohl kann sein Leumund aufgrund seines Verhaltens im Asylverfahren sowie während der nachfolgenden Jahre nicht als makellos bezeichnet werden. Er durchlief das Asylverfahren unter einer falschen Identität und gab vor, keine Reisepapiere oder andere, die Identität belegende Dokumente zu besitzen. Zudem weigerte er sich trotz rechtskräftiger Wegweisung aus der Schweiz auszureisen. Erst nachdem er bereits mehr als fünf Jahre im Besitze einer Aufenthaltsbewilligung gewesen

war, gab er den Behörden – im Rahmen seines Gesuchs um vorzeitige Erteilung einer Niederlassungsbewilligung – seine wahre Identität preis und reichte einen auf den Namen "P._____" lautenden Reisepass ein. Sein Verhalten stellt daher in mehrfacher Hinsicht einen strafrechtlich relevanten Verstoß dar (vgl. Art. 115 Abs. 1 Bst. b, Art. 118 Abs. 1 und Art. 120 Abs. 1 Bst. e AuG). Der Beschwerdeführer rechtfertigt sein Handeln indem er vorbringt, er habe im Rahmen seiner Befragung vom 14. August 2002 beim kantonalen Migrationsamt erzählt, dass er seinen Namen gewechselt habe, weil er von seinem Vater enttäuscht worden sei. Dass die Behörden hierauf seinen Namen nicht geändert hätten, könne nicht ihm angelastet werden. Tatsache ist jedoch, dass der Beschwerdeführer sein Asylgesuch unter dem Namen "N._____" gestellt und bei der Befragung durch die eidgenössischen Behörden nicht offenbart hat, dass dies nicht sein richtiger Name war. Bei der kantonalen Behörde hat er lediglich im Zuge der Befragung in einem anderen Zusammenhang festgehalten, dass er den Namen seines Vaters geändert habe und jetzt "N._____" heisse. Glaubt der Beschwerdeführer, er könne die kantonale Behörde für die falsche Identität verantwortlich machen, geht er in seiner Annahme fehl. So hätte es an ihm gelegen, dafür zu sorgen, dass er unter seinem richtigen Namen geführt wurde. Dies nicht zuletzt, weil bei der damaligen Sachlage nicht erkennbar war, dass er seinen Namen eigenmächtig abgeändert hatte. Überdies ist nicht nur die Kindsanerkennung unter dem Namen "N._____" erfolgt, sondern auch alle übrigen Kontakte mit den Behörden. Es ist zudem nicht nachvollziehbar, weshalb der Beschwerdeführer im Rahmen des Asylverfahrens keine Papiere beschaffen konnte, ihm dann aber in der Folge am 1. März 2008 ohne weiteres ein Pass ausgestellt wurde. Seine weitere Behauptung, diesen umgehend der Migrationsbehörde vorgelegt zu haben, erweist sich als unzutreffend. Aus den Akten geht unbestreitbar hervor, dass der Name des Beschwerdeführers im Einwohnerinformationssystem des Wohnsitzkantons erst am 11. Oktober 2010 auf "P._____" geändert wurde, nämlich nachdem er auf Aufforderung des Migrationsamtes vom 7. Juli 2010 seinen Reisepass vorgelegt hatte. Die verzögerte Vorlage des Reisepasses lässt vermuten, dass dem Beschwerdeführer die Unrechtmässigkeit seines Handelns – das Verschweigen seiner wahren Identität – bewusst war. Ob er seinen Reisepass den Behörden vorgelegt hätte, wenn es für das vorliegende Verfahren nicht notwendig gewesen wäre, bleibt zu bezweifeln. Der Beschwerdeführer hat kantonale und eidgenössische Behörden bewusst während Jahren getäuscht, was – unabhängig von seiner diesbezüglichen Motivation – als fehlende Respektierung der Rechtsordnung zu qua-

lizieren ist (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-931/2009 vom 27. Januar 2012 E. 6.3).

7.2.2 Anhaltspunkte zur gesellschaftlichen Integration des Beschwerdeführers können den Akten sodann keine entnommen werden. Zwar soll er stets darum bemüht sein, sich im Rahmen seines geringen Einkommens an der finanziellen Betreuung seines Sohnes zu beteiligen. Diesbezügliche Belege fehlen jedoch. Inwiefern er darüber hinaus eine affektive Beziehung zu ihm pflegt, geht aus den Akten nicht hervor. Was die weiteren sozialen Beziehungen anbelangt, kann zwar davon ausgegangen werden, dass der Beschwerdeführer im Laufe seiner Anwesenheit von beinahe 12 Jahren in der Schweiz gewisse Kontakte geknüpft hat. Doch ist mangels anderweitiger Hinweise sowie aufgrund des eher geringen Fortschrittes beim Erlernen der hiesigen Sprache (vgl. E. 7.2.3 hienach) davon auszugehen, dass lediglich eine gewöhnliche, die Dauer seines Aufenthalts entsprechende soziale Integration vorliegt und sich der Beschwerdeführer weiterhin vorwiegend in seinem Kulturkreis bewegt. Jedenfalls dürfte er keine aussergewöhnliche Eingliederung in die hiesige Gesellschaft vorweisen können.

7.2.3 Hinsichtlich seiner sprachlichen Integration bringt der Beschwerdeführer vor, es sei unbestritten, dass er die (zweitunterste) Niveaustufe A2 des gemeinsamen europäischen Referenzrahmens erreicht habe (vgl. Zertifikat des "telc" vom 7. Juli 2011). Ausserdem habe er insbesondere seine mündliche Sprachkompetenz in diversen Kursen zusätzlich stets verbessert. Bestätigungen über den Besuch von Deutschkursen oder anderweitige Belege, welche seine behaupteten Bemühungen zur sprachlichen Integration belegen könnten, wurden nicht eingereicht. Das in Art. 62 Abs. 1 Bst. b VZAE festgesetzte Sprachniveau A2 des gemeinsamen europäischen Referenzrahmens stellt, wie im Gesetz explizit festgehalten, eine Minimalanforderung dar. Aufgrund der Einzelfallbeurteilung (vgl. E. 6.5 hievor) ist jedoch stets individuell zu bemessen, welches Sprachniveau bei der jeweiligen Person vorliegen sollte, damit sie als erfolgreich sprachlich integriert gilt. Entsprechend darf von einem Ausländer, der sich über zehn Jahre in der Schweiz aufhält, grundsätzlich erwartet werden, dass er bessere Kenntnisse der am Wohnort gesprochenen Sprache besitzt, als ein Ausländer, der sich erst seit fünf Jahren in der Schweiz aufhält, sofern keine besonderen Umstände vorliegen, die eine Abweichung rechtfertigen. In jedem Fall darf die untere Grenze der vorgeschriebenen Niveaustufe A2 nicht unterschritten werden. Der Beschwerdeführer hält sich seit beinahe 12 Jahren in der Schweiz auf, was ein vergleichsweise

langer Aufenthalt darstellt. Dennoch beherrscht er die deutsche Sprache nur rudimentär (vgl. sein Schreiben an das Migrationsamt des Kantons Basel-Stadt vom 9. August 2011). Das Erlangen eines Zertifikates auf der Stufe A2 des gemeinsamen europäischen Referenzrahmens kann ihm daher lediglich als eine durchschnittliche Leistung, nicht jedoch als besonders erfolgreiche Integrationsanstrengung angerechnet werden. Gründe, welche die verhältnismässig geringen sprachlichen Fortschritte rechtfertigen würden, wurden keine vorgebracht und sind aus den Akten nicht ersichtlich. Kommt hinzu, dass das Sprachzertifikat am 7. Juli 2011 und damit erst nachdem der Beschwerdeführer vom Migrationsamt wiederholt zur Vorlage eines solchen aufgefordert worden war, ausgestellt wurde. Anstrengungen im sprachlichen Bereich ausserhalb des vorliegenden Verfahrens sind somit keine ersichtlich.

7.2.4 Der Beschwerdeführer war stets darum bemüht, finanziell unabhängig zu sein. Dies gelang ihm, obwohl er jeweils nur temporär angestellt war und die Gefahr bestand und auch weiterhin besteht, dass er über einen längeren Zeitraum ohne Arbeit bleiben und folglich in eine finanzielle Notsituation geraten könnte. Bis anhin war dies nicht der Fall. Gemäss seinen Angaben war der Beschwerdeführer weder von der Sozialhilfe abhängig, noch hat er Arbeitslosengelder bezogen. Ebenfalls wurde er, soweit ersichtlich, weder betrieben noch bestehen auf ihn lautende Verlustscheine. Ob er in der Lage ist, den Unterstützungspflichten gegenüber seinem Sohn nachzukommen, ist aus den Akten nicht ersichtlich. Insgesamt kann aber davon ausgegangen werden, dass der Beschwerdeführer bemüht ist, finanziell unabhängig zu bleiben. Es stellt sich jedoch die Frage, ob diese Integrationsbemühungen im vorliegenden Zusammenhang genügen. Soweit der Beschwerdeführer sinngemäss geltend macht, er sei als Jahresaufenthalter gegenüber einem niedergelassenen Ausländer in arbeitsmarktlicher Hinsicht benachteiligt, trifft es zwar zu, dass Ausländer mit Niederlassungsbewilligung vielfach in beruflicher Hinsicht besser gestellt sind, als blosse Jahresaufenthalter, da deren Aufenthaltsregelung unbefristet und nicht mit Bedingungen verknüpft ist (vgl. Art. 33 Abs. 1 und 2 AuG sowie Art. 34 Abs. 1 AuG). Das durchaus verständliche Interesse, auf dem Arbeitsmarkt bessere Chancen zu haben, vermag per se keine Ausnahme zu begründen, ist es doch dem Beschwerdeführer bis anhin auch mit einer "blossen" Aufenthaltsbewilligung gelungen, einige – wenn auch nur befristete – Anstellungen zu finden. Hingegen gelang es ihm bis dato nie, längerfristige Arbeitsverhältnisse nachzuweisen. Zudem garantiert die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung nicht, dass der Beschwerdeführer tatsächlich und umgehend eine entscheidend bessere

Position auf dem Arbeitsmarkt erhält, dürften ihn doch weitere wesentliche Gründe am beruflichen Fortkommen hindern. So hat er sich zwar in gewissem Umfang um den Erwerb der deutschen Sprache bemüht, doch kann er bei einem Sprachniveau von A2 in der Arbeitswelt noch nicht beliebig eingesetzt werden, weil die Kommunikationsfähigkeiten nicht über die elementaren Sprachanwendungen hinausgeht. Ebenso wenig hat er sich darum bemüht, sich fachlich aus- bzw. weiterzubilden und sich auf diese Weise eine bessere Ausgangslage auf dem Arbeitsmarkt zu schaffen. Der Beschwerdeführer bringt vor, er verfüge in seiner Heimat über einen Bachelor-Abschluss, der ihm auf dem hiesigen Arbeitsmarkt nichts nütze. Tatsache ist hingegen, dass der weitere Erwerb von Bildung für einen Ausländer, der nach eigenen Angaben bereits universitäre Studien absolviert hat, einfacher sein dürfte, als für einen Ausländer in einer ähnlichen Situation, der keine Studien absolviert hat. Letztlich ist es nicht Sinn von Art. 34 Abs. 4 AuG, dem Ausländer eine bessere Ausgangslage auf dem Arbeitsmarkt zu verschaffen bzw. schafft dieser Umstand kein hinreichendes persönliches Interesse, wenn das Ziel auch mittels eigener Bemühungen erreichbar wäre.

7.3 Insgesamt ist daher festzuhalten, dass der Beschwerdeführer die im Vergleich zu Art. 34 Abs. 2 AuG erhöhten Anforderungen an die Anstrengungen zur Integration und an die Sprachkenntnisse nicht erfüllt. Die gemäss Art. 34 Abs. 4 AuG vorausgesetzte "erfolgreiche Integration" für die Bewilligung der frühzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung im Sinne einer Anerkennung oder Belohnung (vgl. dazu Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-6067/2012 vom 20. September 2013 E. 6.3) liegt nach dem Gesagten beim Beschwerdeführer nicht vor. Dass die Vorinstanz die Zustimmung zur vorzeitigen Erteilung einer Niederlassungsbewilligung verweigert hat, kann daher nicht beanstandet werden.

8.

Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die angefochtene Verfügung zu Recht ergangen ist (Art. 49 VwVG). Die Beschwerde ist demzufolge abzuweisen.

9.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie werden mit den am 12. Juni 2012, 2. Juli 2012 und 27. Juli 2012 in gesamthaft gleicher Höhe geleisteten Raten für den Kostenvorschuss verrechnet.

3.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Einschreiben)
- die Vorinstanz (...)
- (...)
- (...)

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Marianne Teuscher

Giulia Santangelo

Versand: