



Abteilung III
C-7810/2007
{T 0/2}

Urteil vom 4. März 2009

Besetzung

Richterin Ruth Beutler (Vorsitz),
Richter Andreas Trommer, Richterin Elena Avenati-
Carpani,
Gerichtsschreiberin Barbara Kradolfer.

Parteien

A. _____,
vertreten durch Advokatin Catherine Fürst,
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Verweigerung der Zustimmung zur Verlängerung der
Aufenthaltsbewilligung sowie Wegweisung.

Sachverhalt:**A.**

Am 18. November 1996 reiste die aus Kamerun stammende Beschwerdeführerin (geb. 1953) unter Angabe einer falschen Identität in die Schweiz ein und stellte ein Asylgesuch. Dieses wurde am 18. August 1997 rechtskräftig abgewiesen. Am 20. Dezember 1998 verliess die Beschwerdeführerin – unter ihrer richtigen Identität – die Schweiz wieder.

B.

Am 29. Dezember 1998 ersuchte sie bei der Schweizer Botschaft in Yaundé/Kamerun um Bewilligung der Einreise zum Zwecke der Heirat mit dem Schweizer Bürger B. _____ (geb. 1944). In der Folge wurde die Einreise bewilligt und die Heirat fand am 30. August 1999 statt. Gestützt auf diese Ehe erhielt die Beschwerdeführerin eine Aufenthaltsbewilligung, welche regelmässig verlängert wurde, letztmals bis zum 29. August 2007.

C.

Am 20. Februar 2001 informierte die Beschwerdeführerin die Einwohnerdienste Basel-Stadt (im Folgenden: Einwohnerdienste) über einen Wohnungswechsel, der nur sie selbst betraf. Im Rahmen des anhängig gemachten Eheschutzverfahrens bestätigte das Zivilgericht Basel-Stadt mit Verfügung vom 21. Februar 2001 das seit Februar 2001 bestehende Getrenntleben der Ehegatten. Am 15. Februar 2002 reichte der Ehemann Scheidungsklage ein, die allerdings mit Urteil des Zivilgerichts Basel-Stadt vom 6. Dezember 2002 abgewiesen wurde.

Im Zusammenhang mit der anstehenden Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung forderten die Einwohnerdienste sowohl die Beschwerdeführerin als auch ihren Ehemann auf, zu den Gründen des Getrenntlebens und zu einer allfällig geplanten Ehescheidung bzw. Wiederaufnahme der ehelichen Gemeinschaft Stellung zu nehmen. Mit schriftlicher Eingabe vom 20. September 2004 liess der Ehemann verlauten, die Trennung sei aufgrund der Tätlichkeiten seitens seiner Ehefrau und wegen sich widersprechender Lebensauffassungen erfolgt. Im Übrigen habe er am 23. Juni 2004 erneut Scheidungsklage eingereicht. Demgegenüber führte die Beschwerdeführerin im Oktober 2004 aus, zur Trennung sei es aufgrund von Differenzen in finanziellen Angelegenheiten gekommen. Ihr Ehemann habe das ganze Geld von ihrem Konto

abgehoben. Im Weiteren erklärte sie, dass anlässlich des Vermittlungsverfahrens betr. Ehescheidung vom 24. September 2004 beide Ehegatten bestätigt hätten, die Ehe nicht fortführen zu wollen.

Am 20. Mai 2005 teilten die Einwohnerdienste der Beschwerdeführerin mit, dass ihre Aufenthaltsbewilligung verlängert werde. Dagegen sei die Erteilung der Niederlassungsbewilligung nicht möglich, da die Auflösung der ehelichen Gemeinschaft vor Ablauf von fünf Jahren erfolgt sei. Mit Urteil vom 3. Dezember 2005 wurde die Ehe rechtskräftig geschieden.

D.

Am 28. Juli 2006 unterbreiteten die Einwohnerdienste die erneute Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung – um welche die Beschwerdeführerin am 13. Juli 2006 ersucht hatte – dem BFM zur Zustimmung. Nachdem der Beschwerdeführerin am 30. August 2007 das rechtliche Gehör gewährt worden war, verweigerte die Vorinstanz mit Verfügung vom 15. Oktober 2007 die beantragte Zustimmung und ordnete die Wegweisung an. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, die eheliche Gemeinschaft habe knapp eineinhalb Jahre gedauert. Aufgrund der Aktenlage sei davon auszugehen, dass nach der erfolgten Trennung zu keinem Zeitpunkt ernsthaft an die Wiederaufnahme der ehelichen Beziehung zu denken gewesen sei. Im Falle der rechtsmissbräuchlichen Berufung auf die Ehe bzw. nach deren Auflösung bestehe kein Anspruch mehr auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung. Bestehe kein Anspruch auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, so werde bei der Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an einer restriktiven Migrationspolitik und dem privaten Interesse der Ausländerin an einem weiteren Verbleib in der Schweiz ein strenger Massstab angesetzt. Diese Abwägung führe im vorliegenden Fall dazu, das öffentliche Interesse höher zu gewichten als die privaten Interessen. Der Vollzug der Wegweisung sei zulässig, zumutbar und möglich.

E.

Mit Rechtsmitteleingabe vom 19. November 2007 beantragt die Rechtsvertreterin namens ihrer Mandantin die Aufhebung der Verfügung der Vorinstanz sowie die Erteilung der Zustimmung zur Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung. Die Ehe habe mehr als fünf Jahre gedauert, weshalb die Beschwerdeführerin ab September 2004 einen Anspruch auf eine Niederlassungsbewilligung gehabt habe. Der Vorwurf des Rechtsmissbrauchs, den die Vorinstanz gegen die Beschwer-

deführerin erhoben habe, beruhe auf einer fehlerhaften Sachverhaltsdarstellung. Auch wenn kein Anspruch entstanden sein sollte, hätte die Vorinstanz die Zustimmung anhand der von ihr in der angefochtenen Verfügung aufgeführten Kriterien erteilen müssen. Die Verweigerung der Zustimmung stehe in klarem Widerspruch zur aktuellen Integrationspolitik von Bund und Kanton Basel-Stadt, da die Beschwerdeführerin die in diesem Zusammenhang gestellten Anforderungen erfülle. Die Wegweisung würde, entgegen der Ansicht der Vorinstanz, eine aussergewöhnliche persönliche Härte für die Beschwerdeführerin bedeuten (ihr Alter verunmögliche ihr den Aufbau einer wirtschaftlichen Existenz in Kamerun; drei Kinder lebten in der Schweiz, zwei in Kamerun; letztere bedürften ihrer Unterstützung). Der Beschwerde beigelegt war eine Stellungnahme des Arbeitgebers der Beschwerdeführerin.

F.

Am 28. November 2007 zog das Bundesverwaltungsgericht die Akten des Kantons Basel-Stadt bei.

G.

Mit Zwischenverfügung vom 14. Dezember 2007 wurde das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung gutgeheissen.

H.

Mit Vernehmlassung vom 1. Februar 2008 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde.

I.

Am 11. Juli 2008 zog das Bundesverwaltungsgericht auf Antrag der Beschwerdeführerin die Akten des Zivilgerichts Basel-Stadt betreffend das erste Scheidungsverfahren (2002) bei.

J.

Auf den weiteren Akteninhalt 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 Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), welche von einer in Art. 33 VGG aufgeführten Behörde erlassen wurden. Darunter fallen Verfügungen des BFM betreffend Zustimmung zur Erteilung bzw. Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung und betreffend Wegweisung.

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

1.3 Mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG, SR 142.20) am 1. Januar 2008 wurde das Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG, BS 1 121) aufgehoben (Art. 125 AuG i.V.m. Ziffer I Anhang 2 AuG). Da das der angefochtenen Verfügung zugrunde liegende Verfahren vor Inkrafttreten des AuG eingeleitet wurde, ist gemäss Art. 126 AuG das bisherige Recht, d.h. das ANAG und die darauf abgestützten, per 1. Januar 2008 ebenfalls aufgehobenen Verordnungen (Art. 91 der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit [VZAE, SR 142.201]), anwendbar.

1.4 Die Beschwerdeführerin ist als Verfügungsadressatin zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist somit einzutreten (Art. 49 ff. VwVG).

2.

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechts-erheblichen Sachverhaltes und – sofern 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 (vgl. E. 1.2 des in BGE 129 II 215 teilweise publizierten Urteils 2A.451/2002 vom 28. März 2003).

3.

Die Kantone sind zuständig für die Erteilung und Verlängerung von Bewilligungen (Art. 15 Abs. 1 und 18 ANAG sowie Art. 51 der Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer [BVO, AS 1986 1791]). Vorbehalten bleibt jedoch die Zustimmung durch das BFM. Das Zustimmungserfordernis ergibt sich im vorliegenden Fall aus Art. 1 Abs. 1 Bst. a der Verordnung über das Zustimmungsverfahren im Ausländerrecht (AS 1983 535) in Verbindung mit den Weisungen und Erläuterungen des BFM über Einreise, Aufenthalt und Arbeitsmarkt (ANAG-Weisungen, 3. Auflage, Bern, Mai 2006). Letztere sehen in Ziffer 132.4 Bst. e vor, dass die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung eines Ausländers oder einer Ausländerin nach der Scheidung vom Schweizer Ehegatten oder nach dessen Tod dem BFM zur Zustimmung zu unterbreiten ist, falls der Ausländer oder die Ausländerin nicht aus einem Mitgliedstaat der EFTA oder der EG stammt. Ziffer 132.4 Bst. b der genannten Weisungen sieht schliesslich die Unterbreitung zur Zustimmung vor, wenn das BFM dies im Einzelfall verlangt. Gemäss Art. 19 Abs. 5 der Vollziehungsverordnung vom 1. März 1949 zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAV, AS 1949 228) darf eine entsprechende kantonale Bewilligung erst ausgestellt werden, wenn die Zustimmung des BFM vorliegt; sie gilt ansonsten als ungültig. Die Kompetenz des BFM ist im vorliegenden Fall gegeben (zum Ganzen vgl. BGE 130 II 49 E. 2.1 S. 51, 127 II 49 E. 3 S. 51 ff., 120 Ib 6 E. 3a S. 9 ff.; Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 69.78 E. 12, 70.23 E. 10).

4.

4.1 Gemäss Art. 4 ANAG entscheidet die zuständige Behörde, im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften und der Verträge mit dem Ausland, nach freiem Ermessen über die Bewilligung von Aufenthalt und Niederlassung. Auf die Erteilung bzw. Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung besteht grundsätzlich kein Anspruch, es sei denn, der Ausländer oder seine in der Schweiz lebenden Angehörigen können sich auf eine Sondernorm des Bundesrechts oder eines Staatsvertrages berufen (vgl. BGE 133 I 185 E. 2.3 S. 189 und 131 II 339 E. 1 S. 342 f. mit Hinweisen).

4.2 Der ausländische Ehegatte eines Schweizer Bürgers hat Anspruch auf Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung (Art. 7 Abs. 1 ANAG). Nach einem ordnungsgemässen und ununterbrochenen Aufenthalt von fünf Jahren besteht grundsätzlich ein Anspruch auf

Niederlassungsbewilligung (Art. 7 Abs. 1 zweiter Satz ANAG). Kein Anspruch besteht jedoch dann, wenn die Ehe eingegangen wurde, um die Vorschriften über Aufenthalt und Niederlassung, namentlich jene über die Begrenzung der Zahl der Ausländer, zu umgehen (Art. 7 Abs. 2 ANAG). Erfasst wird davon zum einen die sogenannte Scheinehe bzw. Ausländerrechtsehe, bei der die Ehegatten von vornherein keine echte eheliche Gemeinschaft beabsichtigten. Doch auch wenn die Ehe nicht bloss zum Schein eingegangen wurde, heisst das nicht zwingend, dass dem ausländischen Ehepartner der Aufenthalt ungeachtet der weiteren Entwicklung gestattet werden muss; in einem solchen Fall ist zu prüfen, ob sich die Berufung auf die Ehe nicht anderweitig als rechtsmissbräuchlich erweist (vgl. BGE 131 II 265 E. 4.2 S. 267 und 130 II 113 E. 4.2 S. 117 mit Hinweisen; Urteil des Bundesgerichts 2C_557/2008 vom 16. Januar 2009 E. 2).

4.3 Rechtsmissbrauch liegt vor, wenn ein Rechtsinstitut zweckwidrig zur Verwirklichung von Interessen verwendet wird, die dieses Rechtsinstitut nicht schützen will (BGE 133 II 6 E. 3.2 S. 12). Im Zusammenhang mit Art. 7 Abs. 2 ANAG ist dies der Fall, wenn sich die ausländische Person im Verfahren um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung auf eine Ehe beruft, welche nur (noch) formell und ohne Aussicht auf Aufnahme bzw. Wiederaufnahme einer ehelichen Gemeinschaft besteht oder einzig mit dem Ziel aufrecht erhalten wird, der ausländischen Person hierzulande ein Anwesenheitsrecht zu ermöglichen. Dieses Ziel wird von Art. 7 ANAG nicht geschützt (vgl. BGE 130 II 113 E. 4.2 S. 117, 128 II 145 E. 2.2 S. 151 f., 127 II 49 E. 4a S. 55 und E. 5a S. 56 f.). Rechtsmissbrauch darf jedoch nicht leichthin angenommen werden, insbesondere deshalb nicht, weil der Gesetzgeber die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung nicht vom ehelichen Zusammenleben abhängig gemacht hat, um auf diese Weise den ausländischen Ehegatten vor der Willkür des schweizerischen Ehegatten zu schützen. Erforderlich sind klare Hinweise darauf, dass die Führung einer Lebensgemeinschaft nicht mehr beabsichtigt bzw. zu erwarten ist (vgl. das Urteil des Bundesgerichts 2C_557/2008 vom 16. Januar 2009 E. 2 mit Hinweisen).

4.4 Aufgrund der am 30. August 1999 erfolgten Heirat mit einem Schweizer Bürger verfügte die Beschwerdeführerin ursprünglich über einen gesetzlichen Anspruch auf Erteilung und jeweilige Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung (Art. 7 Abs. 1 erster Satz ANAG). Aus den Akten geht jedoch hervor, dass den Ehegatten ein Jahr und knapp

sechs Monate nach der Eheschliessung die Trennung gerichtlich bewilligt wurde (Februar 2001). Zu einer Wiederaufnahme der ehelichen Gemeinschaft ist es in der Folge nicht gekommen. Eine erste Scheidungsklage wies das Zivilgericht Basel-Stadt im Jahre 2002 ab; in einem zweiten Verfahren wurde die Ehe am 3. Dezember 2005 geschieden. Aus den kantonalen Akten geht hervor, dass beide Ehegatten im Jahre 2004 gegenüber den Einwohnerdiensten erklärten, sie lebten seit Anfang 2001 getrennt und mit der Wiederaufnahme der ehelichen Gemeinschaft sei nicht zu rechnen. In der Beschwerdeschrift hingegen macht die Beschwerdeführerin geltend, sie habe darauf gehofft, dass sie und ihr Mann wieder zusammenfinden würden. Dieses Vorbringen kann angesichts der Aktenlage und insbesondere der Darlegungen gegenüber der kantonalen Migrationsbehörde nicht als glaubwürdig angesehen werden. Bereits mit der Trennung (Februar 2001), spätestens aber mit der ersten Scheidungsklage (Februar 2002), musste der Beschwerdeführerin bewusst geworden sein, dass ihr Ehemann nicht mehr zur Fortführung der ehelichen Gemeinschaft bereit ist. Dieser Umstand und die weitere Entwicklung der Ehe (zweite Scheidungsklage Juni 2004), legt den Schluss nahe, dass die Ehe lange vor Ablauf von fünf Jahren definitiv gescheitert war. Bei dieser Sachlage ging die Vorinstanz zurecht davon aus, dass die Ehe im fraglichen Zeitpunkt nur noch formell bestand und demzufolge kein selbstständiger, d.h. von der Ehe unabhängiger Anspruch auf Anwesenheit entstanden ist.

4.5 Als Anspruchsnormen kommen daneben Art. 8 der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, SR 0.101) sowie der – soweit hier von Interesse – inhaltlich im Wesentlichen übereinstimmende Art. 13 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) in Betracht, die beide ein Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens gewährleisten. Einen Eingriff in den Schutzbereich des Familienlebens macht die Beschwerdeführerin zu Recht nicht geltend, da ein solcher in erster Linie das Zusammenleben der Kernfamilie (Ehegatten sowie minderjährige, im gleichen Haushalt lebende Kinder) umfasst und die derzeitige Familiensituation der Beschwerdeführerin nicht darunter fällt. Es stellt sich damit höchstens die Frage, ob die Garantie auf Achtung des Privatlebens der Beschwerdeführerin einen Aufenthaltsanspruch verschaffen könnte. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kommt diesem Anspruch in ausländischen Fällen zwar grundsätzlich eine selbständige Auffang-

funktion gegenüber dem engeren, das Familienleben betreffenden Schutzbereich zu; das Bundesgericht hat diesbezüglich allerdings festgehalten, dass es hierfür besonders intensiver, über eine normale Integration hinausgehender privater Bindungen zum ausserfamiliären bzw. ausserhäuslichen Bereich bedürfe (BGE 130 II 281 E. 3.2.1 S. 286 mit Hinweisen); erforderlich sei "eine perfekte Integration, eine eigentliche Verwurzelung in der Schweiz in dem Sinn, dass die Lebensgestaltung anderswo, insbesondere im Heimatland, praktisch unmöglich erscheint" (Urteil des Bundesgerichts 2C_425/2007 vom 13. November 2007 E. 2.1.2). Eine derartige Integration und derart intensive Beziehungen werden von der Beschwerdeführerin jedoch weder in konkreter Form geltend gemacht, noch sind sie aus dem Akteninhalt ersichtlich.

5.

Ist ein Aufenthaltsanspruch der Beschwerdeführerin zu verneinen, stellt sich die Frage, ob im Rahmen des Ermessens die Zustimmung zur Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung zu erteilen ist (Art. 4 ANAG). Die Ermessensausübung bedeutet nicht, dass die Bewilligungsbehörde in ihrer Entscheidung völlig frei wäre. Insbesondere hat sie die geistigen und wirtschaftlichen Interessen sowie den Grad der Überfremdung des Landes zu berücksichtigen (Art. 16 Abs. 1 ANAG und Art. 8 Abs. 1 ANAV). Dementsprechend ist eine Abwägung zwischen den öffentlichen Interessen der Schweiz und den privaten Interessen der betroffenen Person vorzunehmen, wobei ein strengerer Massstab zur Anwendung gelangt als bei jenen Aufenthaltsbewilligungen, auf die ein Rechtsanspruch besteht.

5.1 Was das öffentliche Interesse anbelangt, ist festzuhalten, dass die Schweiz hinsichtlich des Aufenthalts von Ausländerinnen und Ausländern aus dem Nicht-EU/EFTA-Raum (nachfolgend Drittstaatsangehörige) eine restriktive Politik betreibt (BGE 133 II 6 E. 6.3.1 S. 29, 120 Ib 1 E. 3b S. 4 f.; sowie statt vieler Urteile des Bundesgerichts 2C_657/2007 vom 26. Mai 2008 E. 2.2 und 2C_758/2007 vom 10. März 2008 E. 5.1). Diese Politik findet ihren Ausdruck insbesondere in den strengen regulatorischen Zulassungsbeschränkungen der Begrenzungsverordnung, denen erwerbstätige Drittstaatsangehörige, namentlich in Gestalt hoher Anforderungen an die berufliche Qualifikation (Art. 8 BVO) und der Höchstzahlen (Art. 12 BVO), unterworfen sind. Das erhebliche Gewicht des öffentlichen Interesses an der Durchsetzung der restriktiven Einwanderungspolitik gegenüber Dritt-

staatsangehörigen zeigt sich daran, dass humanitäre Gründe in diesem rechtlichen Zusammenhang erst Bedeutung erlangen, wenn die Betroffenheit des Einzelnen die Grenze zum schwerwiegenden persönlichen Härtefall im Sinnen von Art. 13 Bst. f BVO überschreitet. Nach der Auflösung der Ehe, die sie von den restriktiven qualitativen und quantitativen Zulassungsvoraussetzungen der Begrenzungsverordnung ausnimmt, muss die ausländische Person dieses öffentliche Interesse grundsätzlich wieder gegen sich gelten lassen, auch wenn sie gemäss Art. 12 Abs. 2 BVO den Höchstzahlen der Begrenzungsverordnung nach wie vor nicht untersteht. Es ist deshalb ein vergleichsweise strenger Massstab angebracht, wenn es zu beurteilen gilt, ob nach Wegfall des Privilegierungsgrundes private Interessen bestehen, denen gegenüber das öffentliche Interesse an der Durchsetzung der restriktiven Migrationspolitik zurückzustehen hat (vgl. das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-497/2006 vom 21. April 2008 E. 6.1 mit Hinweis).

5.2 Unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit ist demzufolge abzuklären, ob das private Interesse der Beschwerdeführerin an einem weiteren Verbleib in der Schweiz höher zu gewichten ist als das öffentliche Interesse an der dargelegten restriktiven Ausländerpolitik. Was die Vornahme einer derartigen Interessenabwägung anbelangt, so hat das BFM in seinen ANAG-Weisungen unter Ziffer 654 präzisiert, dass die Aufenthaltsbewilligung – namentlich zur Vermeidung von Härtefällen – auch nach Auflösung der ehelichen Gemeinschaft verlängert werden kann. Als Gründe hierfür werden hauptsächlich folgende Umstände genannt: Dauer der Anwesenheit, persönliche Beziehungen (insbesondere wenn Kinder vorhanden sind), berufliche Situation, Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage, persönliches Verhalten, Integrationsgrad. Rundschreiben und Weisungen der Verwaltung besitzen für die Rechtsprechung zwar keinerlei Verbindlichkeit, sondern dienen nur der Konkretisierung übergeordneter Rechtsnormen (BVGE 2007/16 E. 6.2 S. 197). In diesem Rahmen können sie jedoch einen Überblick über die bisherige und gegenwärtige Verwaltungspraxis bieten und – wenn auch nicht vorbehaltlos – ein Instrument zur rechtlichen Überprüfung angefochtener Entscheide darstellen (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-362/2006 vom 22. April 2008 E. 4.2).

6.

6.1 Die Vorinstanz stützt ihre Zustimmungsverweigerung zum einen auf die frühe Auflösung der Ehegemeinschaft. Zum anderen verweist

sie auf die nicht herausragenden beruflichen Qualifikationen der Beschwerdeführerin sowie auf die Tatsache, dass diese den überwiegenden Teil ihres Lebens in Kamerun verbracht hat und zwei ihrer Kinder dort leben. Zudem seien keine besonderen Umstände ersichtlich, welche gegen die Rückkehr ins Heimatland sprächen. Eine ausserordentliche Härte könne somit nicht ausgemacht werden.

6.2 Es trifft zu, dass die eheliche Gemeinschaft der Beschwerdeführerin nur kurze Zeit dauerte und bereits nach knapp eineinhalb Jahren mit der (gerichtlich genehmigten) Trennung endete. Eine derart kurze Dauer der ehelichen Gemeinschaft spricht in aller Regel gegen die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung nach Wegfall der Anspruchsvoraussetzungen. Im vorliegenden Fall ist jedoch Folgendes zu beachten. Auf den Zeitpunkt der Trennung verliess die Beschwerdeführerin das eheliche Domizil und bezog eine eigene Wohnung in Basel, was sie den Einwohnerdiensten umgehend mitteilte (vgl. Akten Einwohnerdienste, Meldekarte Wohnungswechsel vom 20. Februar 2001). In Kenntnis dieser Umstände wurde die Aufenthaltsbewilligung im August 2001 um ein Jahr verlängert. In der Folge unterliess es die zuständige Behörde, die eheliche Situation der Beschwerdeführerin zu überprüfen, und verlängerte die Aufenthaltsbewilligung regelmässig. Am 21. Juni 2004 stellte die Beschwerdeführerin wiederum ein Gesuch um Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung (als Zivilstand gab sie „gerichtlich getrennt“ an), das die Einwohnerdienste auch unter dem Aspekt der Erteilung der Niederlassungsbewilligung prüften, da die Fünfjahresfrist gemäss Art. 7 Abs. 1 Satz 2 ANAG am 29. August 2004 endete. In diesem Zusammenhang forderten die Einwohnerdienste sowohl die Beschwerdeführerin als auch ihren Ehemann auf, zu den Gründen des Getrenntlebens und zu einer allfällig geplanten Ehescheidung bzw. Wiederaufnahme der ehelichen Gemeinschaft Stellung zu nehmen. Wie bereits ausgeführt (vgl. E. 4.4), erklärten beide Ehegatten übereinstimmend, sie lebten seit Anfang 2001 getrennt und mit der Wiederaufnahme der ehelichen Gemeinschaft sei nicht zu rechnen. Am 20. Mai 2005 teilten die Einwohnerdienste der Beschwerdeführerin mit, ihre Aufenthaltsbewilligung sei antragsgemäss verlängert worden; allerdings könne ihr die Niederlassungsbewilligung nicht erteilt werden, da infolge Trennung der ursprüngliche Aufenthaltzweck (Verbleib beim Ehemann) nicht mehr gegeben sei. Erst die am 3. Dezember 2005 ausgesprochene Ehescheidung veranlasste die Einwohnerdienste, die weitere Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung der Vorinstanz zur Zustimmung zu unterbreiten. Ob sie der Be-

schwerdeführerin die am 28. Juli 2006 (durch elektronische Übersteuerung im zentralen Ausländerregister [ZAR]) vorgenommene Unterbreitung im Sinne eines Vorbehaltes zur Kenntnis brachten, ist aus den kantonalen Akten nicht ersichtlich. Jedenfalls ist davon auszugehen, dass die Migrationsbehörde die Bewilligung um ein weiteres Jahr (bis Ende August 2007) verlängerte. Erst am 30. August 2007 wurde die Beschwerdeführerin schliesslich vom BFM aufgefordert, zur beabsichtigten Zustimmungsverweigerung Stellung zu nehmen.

Vor diesem Hintergrund ist die Tatsache, dass die Beschwerdeführerin mit ihrem Ehemann nur knapp eineinhalb Jahre in ehelicher Gemeinschaft lebte, zu relativieren. Die Einwohnerdienste wussten seit Februar 2001, dass das Ehepaar getrennt lebte; sie hätten somit zu einem viel früheren Zeitpunkt die Voraussetzungen der Bewilligungsverlängerung abklären können und müssen. Ist eine Ehe als definitiv gescheitert zu erachten und fehlt es demzufolge an der Anspruchsgrundlage für die weitere Verlängerung der Bewilligung, hat die kantonale Behörde unter Umständen die beabsichtigte Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung dem BFM zur Zustimmung zu unterbreiten oder zumindest die ausländische Person über einen entsprechenden Vorbehalt in Kenntnis zu setzen (vgl. in diesem Zusammenhang bezüglich des neuen Rechts Art. 85 Abs. 3 VZAE). Zwar kann nicht von einem Verstoss gegen Treu und Glauben gesprochen werden, wenn bei bestehender Ehetrennung nicht sofort auf Rechtsmissbrauch geschlossen, die Bewilligungsverlängerung vorerst erteilt und erst zu einem späteren Zeitpunkt verweigert wird (vgl. das einen Bewilligungswiderruf betreffende Urteil des Bundesgerichts 2A.538/2006 vom 4. Dezember 2006 E. 2.3). Es erscheint jedoch zumindest stossend, wenn nach mehrmaliger Verlängerung der Bewilligung die Zustimmung mit dem Hinweis auf die nur kurze Dauer der ehelichen Gemeinschaft verweigert wird.

6.3 In beruflicher Hinsicht ist der Beschwerdeführerin zugute zu halten, dass sie während ihres Aufenthaltes in der Schweiz immer erwerbstätig war und keine Fürsorgeleistungen bezog. Seit dem 23. September 2002 arbeitet sie beim gleichen Arbeitgeber, einem 4-Sterne-Hotel in Basel. Gemäss Auskunft des Arbeitgebers konnte die Beschwerdeführerin dank ihrer guten Umgangsformen schon bald vom Dienst als Zimmermädchen zu demjenigen als Frühstücksdame wechseln. Ihre Haltung zur Arbeit und ihre Arbeitsweise werden im Schreiben des Hotels vom 23. Oktober 2007 positiv hervorgehoben, ebenso ihre guten Arbeitsleistungen. Sie übt zwar unbestrittenermassen

keinen qualifizierten Beruf im eigentlichen Sinne aus und das von ihr erzielte Gehalt entspricht den üblichen Ansätzen im Gastgewerbe (vgl. Lohnausweis für das Jahr 2006, Beschwerdebeilage 9). Dies ist jedoch für die Frage der beruflichen Integration nicht allein ausschlaggebend. Zu berücksichtigen sind ebenfalls Umstände wie Berufsausbildung, Alter, Konstanz in der Arbeitsleistung, Existenzsicherung etc. Ob die Beschwerdeführerin über eine Berufsausbildung verfügt, ist nicht bekannt. Mit entsprechendem Einsatzwillen ist es ihr aber offenbar gelungen, sich eine existenzsichernde Stellung innerhalb eines Hotelbetriebes zu erarbeiten. Nicht zuletzt mit Blick auf die Dauer ihrer Anstellung darf sie als beruflich integriert gelten.

In persönlicher Hinsicht ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin während ihres nunmehr neuneinhalbjährigen Aufenthaltes – abgesehen von Tätlichkeiten im Rahmen von Ehestreitigkeiten – zu keinen Klagen Anlass gab. Insbesondere muss den Mutmassungen des Ex-Ehemannes, wonach die Beschwerdeführerin ihren Lebensunterhalt nicht allein mit der Tätigkeit als Zimmermädchen bestreite bzw. dem Rotlichtmilieu zuzurechnen sei (vgl. Begründung der Ehescheidungsklage vom 12. Juli 2002) mit Zurückhaltung begegnet werden, da der in der gleichen Rechtschrift erhobene Vorwurf, die Beschwerdeführerin habe ihm erst nach der Eheschliessung von den vorehelichen Kindern in Kamerun erzählt, nachweislich nicht zutrifft: Das vom Ex-Ehemann unterschriebene Familiennachzugsgesuch vom 28. April 1999 erwähnt, dass die Kinder seiner künftigen Ehefrau bei deren Ex-Mann in Kamerun blieben. Der ebenfalls im ersten Scheidungsverfahren erhobene Vorwurf, die Beschwerdeführerin habe sich nur widerwillig eine Arbeit gesucht, lässt sich aufgrund der Akten nicht nachvollziehen. Mangels anderweitiger aktenkundiger Hinweise ist anzunehmen, dass es sich bei den genannten Vorhalten um Parteibehauptungen im Rahmen einer scheidungsrechtlichen Auseinandersetzung handelt, zumal die Beschwerdeführerin die Vorwürfe bestritten hat.

6.4 Im Weiteren ist zu berücksichtigen, dass die Beschwerdeführerin bereits 55 Jahre alt ist, was die berufliche Wiedereingliederung selbst in einem Land mit günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen schwierig gestalten dürfte. Eine Rückkehr und damit der Verlust der wirtschaftlichen Selbstständigkeit würde ohne Zweifel eine gewisse Härte bedeuten. Daran ändert nichts, dass die Beschwerdeführerin in Kamerun noch über ein familiäres Umfeld verfügt (gemäss eigenen Angaben leben zwei ihrer Kinder dort) und zu diesem offenbar auch

Kontakte pflegt. Aus den kantonalen Akten ergibt sich, dass ihr im Dezember 2004 ein Rückreisevisum erteilt wurde, um ihren kranken Sohn besuchen zu können. Vor diesem Hintergrund könnte – entgegen den Vorbringen auf Beschwerdeebene – auch nicht gesagt werden, dass ihr eine Rückkehr schlechterdings nicht zuzumuten wäre. Davon kann jedoch die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung im vorliegenden Fall nicht abhängen. Wie oben (vgl. E. 5.1) ausgeführt, ist die Beschwerdeführerin gemäss Art. 12 Abs. 2 BVO den Höchstzahlen für erwerbstätige Ausländer nicht unterstellt, d.h. sie muss die strengen Kriterien für eine entsprechende Ausnahme nicht erfüllen. Im Rahmen der vorzunehmenden Interessenabwägung genügt es, wenn ihre privaten Interessen an einem weiteren Verbleib in der Schweiz das öffentliche Interesse an einer restriktiven Ausländerpolitik klarerweise überwiegen.

6.5 In Würdigung der dargelegten Umstände (mehrmalige Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, Dauer des Aufenthaltes in der Schweiz, berufliche Integration, persönliches Verhalten, Alter, Situation im Falle einer Rückkehr etc.) kommt das Bundesverwaltungsgericht zum Schluss, dass das private Interesse der Beschwerdeführerin an einem weiteren Verbleib in der Schweiz höher zu gewichten ist als das entgegenstehende öffentliche Interesse an einer restriktiven Migrationspolitik. Die Verweigerung der Zustimmung zur Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung erweist sich damit als unverhältnismässig (Art. 49 Bst. a VwVG).

7.

Aus diesen Darlegungen folgt, dass die angefochtene Verfügung in Gutheissung der Beschwerde aufzuheben und die Zustimmung zur Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung zu erteilen ist.

8.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 und 2 VwVG). Gestützt auf Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) hat die Beschwerdeführerin für ihr Obsiegen Anspruch auf Ausrichtung einer Parteientschädigung zulasten der Vorinstanz. Dem Gericht liegt keine Kostennote vor, so dass die Parteientschädigung aufgrund der Akten (Art. 14 Abs. 2 VGKE) auf Fr. 1'000.- (inkl. Auslagen und MWST) festzusetzen ist.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen.

2.

Die angefochtene Verfügung vom 15. Oktober 2007 wird aufgehoben, und der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung durch den Kanton Basel-Stadt wird die Zustimmung erteilt.

3.

Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt.

4.

Die Vorinstanz hat die Beschwerdeführerin für das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht mit Fr. 1'000.- (inkl. Auslagen und MWST) zu entschädigen.

5.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (gegen Empfangsbestätigung; Beilage: Akten Ref-Nr. [...])
- das Sicherheitsdepartement Basel-Stadt, Migrationsamt (Beilage: Akten Ref-Nr. [...])

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Ruth Beutler

Barbara Kradolfer

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: