

Interpellation Pfäffli-Rheineck vom 26. September 2000
(Wortlaut anschliessend)

Praxis beim Familiennachzug

Schriftliche Antwort der Regierung vom 16. Januar 2001

Hans Pfäffli-Rheineck erkundigt sich mit einer Interpellation, die er in der Septembersession 2000 eingereicht hat, nach den Möglichkeiten zur Verschärfung der Bewilligungspraxis beim Familiennachzug von Ausländerinnen und Ausländern.

Die Regierung antwortet wie folgt:

1. Nach Art. 4 des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (SR 142.20; abgekürzt ANAG) entscheidet das Ausländeramt im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften und der Verträge mit dem Ausland nach freiem Ermessen über die Bewilligung und die Verlängerung des Aufenthalts. Verschiedene Bestimmungen sehen einen Anspruch auf Familiennachzug vor. So haben die ausländische Ehegattin eines Schweizer Bürgers und der ausländische Ehegatte einer Schweizer Bürgerin Anspruch auf Familiennachzug, solange die Ehe (formell) besteht (Art. 7 Abs. 1 ANAG). Im Weiteren haben Ausländerinnen und Ausländer, die mit einer Ausländerin bzw. einem Ausländer verheiratet sind, die im Besitz der Niederlassungsbewilligung (C-Bewilligung) sind, einen Rechtsanspruch darauf, dass ihnen der Familiennachzug bewilligt wird, solange sie zusammenwohnen. Auch die ledigen Kinder unter 18 Jahren haben Anspruch auf Einbezug in die Niederlassungsbewilligung, wenn sie mit ihren Eltern zusammenwohnen (Art. 17 Abs. 2 ANAG). Das bilaterale Abkommen mit der EG über die Freizügigkeit sieht sodann für Angehörige eines EU-Mitgliedstaates noch weitergehende Rechte beim Familiennachzug – auch für Ausländerinnen und Ausländer mit einer Aufenthaltsbewilligung (B-Bewilligung) – vor: Anspruch auf Nachzug der Angehörigen in auf- und absteigender Linie, das heisst auch der Eltern und Enkelkinder; Kinder können bis 21 Jahre nachgezogen werden; ältere Kinder können ebenfalls nachgezogen werden, wenn ihnen Unterhalt gewährt wird. Schliesslich leitet die Rechtsprechung in bestimmten Fällen aus Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101) einen Anspruch auf Familiennachzug ab (vgl. BGE 125 II 633 mit Hinweisen).

Rund 44 Prozent der Familiennachzugsgesuche beruhen auf einem Rechtsanspruch. Diese Gesuche müssen bewilligt werden, es sei denn, es liege ein Rechtsmissbrauch vor. Ein solcher ist insbesondere dann anzunehmen, wenn ausschliesslich oder überwiegend wirtschaftliche Interessen für den Familiennachzug der (fast 18 Jahre alten) Kinder ausschlaggebend sind. Ob ein Rechtsmissbrauch gegeben ist, kann in der Regel nur durch Indizien erstellt werden (vgl. BGE 122 II 295). Im Bereich der Rechtsansprüche auf Familiennachzug bleibt praktisch kein Raum mehr für eine Praxisverschärfung.

Soweit das Ausländeramt über Familiennachzugsgesuche nach Ermessen entscheidet – also insbesondere bei Gesuchen von Ausländerinnen und Ausländern mit einer Jahresaufenthaltsbewilligung, die nicht Staatsangehörige eines EU-Mitgliedstaates sind – setzt die eidgenössische Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (SR 823.21; abgekürzt BVO) in Art. 38 und 39 die massgeblichen Schranken. Es handelt sich dabei um Kann-Vorschriften, die beim Vollzug einen gewissen Entscheidungsspielraum belassen. Was die finanziellen Voraussetzungen (Art. 39 Abs. 1 lit. c BVO) betrifft, hält sich das Ausländeramt wie die Nachbarkantone an die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien). Dass mindestens ein Elternteil eine Landessprache beherrschen muss, wird auch von den Nachbarkantonen nicht verlangt. Insgesamt streben sowohl das Ausländeramt als auch das Justiz- und

Polizeidepartement als Rekursinstanz eine Praxis an, die sich möglichst weitgehend mit derjenigen der Nachbarkantone deckt. Eine vollständige Angleichung ist schon deshalb nicht möglich, weil auch die Nachbarkantone in Einzelfragen eine abweichende Praxis aufweisen. Die Vorsteherin des Justiz- und Polizeidepartementes wird der Ostschweizerischen Konferenz der Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren vorschlagen, die Praxis der kantonalen Fremdenpolizeibehörden noch vermehrt zu harmonisieren.

Leben Ehegatten nicht mehr im gemeinsamen Haushalt zusammen, so ist die Grundvoraussetzung einer Bewilligung, die im Rahmen eines Familiennachzugs erteilt wurde, entfallen. Grund und Zweck einer solchen Bewilligung war der Verbleib beim Ehegatten in der Schweiz. Wenn diese rechtliche Voraussetzung für die Bewilligungserteilung weggefallen ist, hat die bzw. der Betroffene die Schweiz wieder zu verlassen. Dabei ist es grundsätzlich unerheblich, welches die Gründe sind, die zur Auflösung der Ehegemeinschaft führten (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichtes vom 16. November 1998 in GVP 1998 Nr. 22). Die Aufenthaltsbewilligung wird jedoch in solchen Fällen nicht automatisch widerrufen. Vielmehr wird in jedem Einzelfall geprüft, ob der Widerruf bzw. die Verweigerung der Bewilligung eine Härte bedeuten würde. Wenn die Ehegemeinschaft mindestens drei Jahre dauerte, wurde bisher der Aufenthalt – vorausgesetzt die Ausländerin oder der Ausländer hat sich wohlverhalten – weiterhin verlängert. Alle Nachbarkantone verlangen jedoch, dass das eheliche Zusammenleben mindestens fünf Jahre dauerte. Auch das Bundesamt für Ausländerfragen empfiehlt in seinen Weisungen, erst nach einer gelebten Ehedauer von fünf Jahren den Aufenthalt weiter zu bewilligen. Dazu kommt, dass nach dem neuen Scheidungsrecht in nicht einvernehmlichen Fällen erst nach vier Trennungsjahren ein Scheidungsanspruch besteht; damit hätten nach der bisherigen Praxis praktisch alle ausländischen Ehegatten von schweizerischen Staatsangehörigen einen Anspruch auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung nach der Scheidung. Das Ausländeramt könnte in solchen Fällen nicht, wie bundesrechtlich vorgeschrieben, Ermessen ausüben. Das Ausländeramt hat aus diesen Gründen seine diesbezügliche Praxis auf Beginn des Jahres 2001 angepasst. Die Praxisänderung wurde im Amtsblatt publiziert. Sie gilt für alle Verfahren, die nach der Publikation eingeleitet werden.

2. Der Bundesrat hat vor kurzem ein Vernehmlassungsverfahren zu einem Entwurf für ein neues Ausländergesetz durchgeführt. Die Regierung hat in ihrer Vernehmlassung unter anderem eine Regelung des Familiennachzugs gefordert, die ausländische Eltern anhält, ihre Kinder möglichst frühzeitig nachzuziehen. Insbesondere wurde beantragt, die Altersgrenze für den Familiennachzug von Kindern – auch soweit ein Anspruch besteht, jedoch ausgenommen Angehörige eines Mitgliedstaates der EU auf 12 Jahre zu senken. Ferner beantragte die Regierung, dass ein Familiennachzugsgesuch für ausländische Kinder innert zweier Jahre nach Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen eingereicht werden müsse; damit soll sichergestellt werden, dass die Einschulung in der Schweiz möglichst frühzeitig erfolgen kann.

16. Januar 2001

Wortlaut zu Interpellation 51.00.55

**Interpellation Pfäffli-Rheineck:
«Verschärfung der Praxis für den Familiennachzug**

Nach Art. 39 BVO, SR 823.21 kann dem Ausländer der Familiennachzug ohne Wartefrist bewilligt werden, sofern er die bundesrechtlichen Auflagen erfüllt. Es handelt sich hierbei um eine < Kann-Vorschrift >, sie lässt für die Kantone einen Ermessensspielraum offen.

Abklärungen haben ergeben, dass andere Kantone, insbesondere auch die Nachbarkantone TG, GR und ZH, eine wesentlich restriktivere Praxis üben, insbesondere hinsichtlich anrechenbare Einkommen (gestützt auf Art. 39 Abs. 1 lit. c BVO). Die überaus unterschiedliche Vollzugspraxis, speziell die grosszügige Handhabung des Kantons St.Gallen, führt zu einer Sogwirkung in unseren Kanton.

Zusätzliche Vorschriften kennt beispielsweise auch der Kanton Basel Stadt bezüglich Anpassungsfähigkeit an die hiesigen Verhältnisse. So verlangt er u.a., dass mindestens ein Elternteil einer hiesigen Landessprache mächtig sein muss. Damit kann sichergestellt werden, dass zumindest ein Elternteil die hiesigen Normen und Gebote versteht und sich auch einigermaßen verständlich ausdrücken kann. Gerade diese Auflage scheint zweckmässig und sinnvoll. Dadurch kann z.B. sichergestellt werden, dass Publikationen maximal dreisprachig veröffentlicht und trotzdem von allen Familien verstanden werden können.

Gerade der Nachzug von kaum angewöhnungsfähigen und damit nur schwer integrierbaren Familienmitgliedern stellt die politischen, insbesondere aber die Schulgemeinden, vor zunehmend grössere Probleme. Die je nach Herkunft unterschiedlich divergierenden Kulturen und Lebensgewohnheiten beeinflussen die Qualität unserer Schulen, unseres Bildungsniveaus und mithin auch das allgemeine Wohlbefinden negativ. Schliesslich belasten uns schwer angewöhnungsfähige Personen auch in finanzieller Hinsicht ganz erheblich, insbesondere unsere Schulgemeinden. Strengere Auflagen in Bezug auf den Familiennachzug verhelfen darüber hinaus dazu, die massiv ansteigende Zuwanderung aus sehr fremden Kulturen ausserhalb des EU-Raumes einzudämmen.

Ist die Regierung vor diesem Hintergrund nicht auch der Meinung, dass zu prüfen ist, ob

- a) die Bewilligungspraxis für den Familiennachzug im gesetzlich zulässigen Rahmen zu verschärfen und entsprechende Richtlinien zu erlassen sind,
- b) dem Bund Vorschläge für eine Einschränkung des Familiennachzuges zu unterbreiten sind.»

26. September 2000