

Interpellation Ammann-Rüthi / Widmer-Mühlrüti vom 26. November 2003  
(Wortlaut anschliessend)

## Niederlassungsbewilligung

Schriftliche Antwort der Regierung vom 20. Januar 2004

Thomas Ammann-Rüthi und Andreas Widmer-Mühlrüti erkundigen sich mit einer Interpellation, die sie in der Novembersession 2003 des Kantonsrates eingereicht haben, über die Praxis betreffend Erteilung und Entzug der Niederlassungsbewilligung im Kanton St.Gallen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

1. Die Niederlassungsbewilligung (C-Bewilligung) vermittelt Ausländerinnen und Ausländern den günstigsten Anwesenheitsstatus. Sie ist unbefristet und darf nicht mit Bedingungen verbunden werden (Art. 6 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer [SR 142.20; abgekürzt ANAG]). In der Regel wird Ausländerinnen und Ausländern zunächst nur eine Jahresaufenthaltsbewilligung (B-Bewilligung) erteilt (Art. 17 Abs. 1 ANAG). Die Niederlassungsbewilligung schliesst demgemäss meist an eine Aufenthaltsbewilligung an. Das Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES) legt den Zeitpunkt fest, ab dem die Niederlassungsbewilligung von der zuständigen kantonalen Behörde frühestens erteilt werden kann. Die Frist beträgt fünf (im Wesentlichen für Angehörige von EU- und EFTA-Staaten) oder zehn Jahre (für Staatsangehörige anderer Staaten). Auf die Erteilung der Niederlassungsbewilligung besteht kein Anspruch (Art. 4 ANAG), es sei denn das Gesetz (insbesondere Familiennachzug nach Art. 7 und 17 ANAG) oder eine zwischenstaatliche Vereinbarung sehe einen Anspruch vor.

Hat die Ausländerin oder der Ausländer aufgrund eines Staatsvertrags einen Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung, so wird das Verfahren auf Umwandlung der Aufenthaltsbewilligung in die Niederlassungsbewilligung von Amtes wegen eingeleitet. Diesfalls darf die Niederlassungsbewilligung nur verweigert werden, wenn die Voraussetzungen für eine Ausweisung (Art. 10 ANAG) gegeben sind.

Ist kein Rechtsanspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung gegeben, so wird sie nur auf Gesuch erteilt, das bei der Wohnsitzgemeinde einzugeben ist. Die Gemeinde kann zum Gesuch Stellung nehmen und leitet es an das Ausländeramt weiter. Vor der Erteilung der Niederlassungsbewilligung wird das bisherige Verhalten der Ausländerin oder des Ausländers nochmals eingehend geprüft (Art. 11 Abs. 1 der Vollziehungsverordnung zum ANAG [SR 142.201; abgekürzt ANAV]). Angesichts der Tragweite, welcher die Niederlassungsbewilligung zukommt, erfolgt eine umfassende und strenge Prüfung; bereits ein geringer Verstoss gegen die öffentliche Ordnung kann genügen, um die Erteilung der Niederlassungsbewilligung zu verweigern. Im Rahmen der Ermittlung des Sachverhalts holt das Ausländeramt bei der Kantonspolizei einen Führungsbericht über die Gesuchstellerin oder den Gesuchsteller ein. Gemäss Art. 15 ANAV sind die Polizei- und Gerichtsbehörden verpflichtet, dem Ausländeramt Mitteilung zu machen von Tatsachen, nach denen die Anwesenheit einer Ausländerin oder eines Ausländers als unerwünscht oder den fremdenpolizeilichen Vorschriften zuwiderlaufend erscheinen kann. Diese Mitteilungspflicht wird vorab durch die Kantonspolizei konsequent wahrgenommen. Die polizeilichen Abklärungen bilden zusammen mit den beim Ausländeramt bereits vorhandenen Akten eine taugliche und ausreichende Grundlage für den Entscheid über ein Gesuch um Erteilung der Niederlassungsbewilligung.

2. Das Integrationsverhalten einer Ausländerin oder eines Ausländers wird beim Bewilligungsentscheid mitberücksichtigt. Rechtsgrundlage dafür bildet Art. 10 Abs. 1 Bst. b ANAG, wonach eine ausländische Person ausgewiesen werden kann, wenn ihr Verhalten im Allgemeinen und ihre Handlungen darauf schliessen lassen, dass sie nicht gewillt oder nicht fähig ist, sich in die im Gaststaat geltende Ordnung einzufügen. Bildet das verpönte Verhalten einen Ausweisungsgrund, so muss es umso mehr der Erteilung der Niederlassungsbewilligung entgegenstehen. Dabei wäre es mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden, wenn das Ausländeramt bei jedem Gesuch um Erteilung der Niederlassungsbewilligung untersuchen müsste, ob die Ausländerin oder der Ausländer bisher ein positives Integrationsverhalten gezeigt hat. Berücksichtigt wird jedoch ein im eingeholten polizeilichen Führungsbericht oder durch eine andere Behörde mitgeteiltes Verhalten, aus welchem auf mangelnden Integrationswillen oder mangelnde Integrationsfähigkeit geschlossen werden muss, zum Beispiel bei wiederholter Straffälligkeit, schuldhafter Nichterfüllung der finanziellen Verpflichtungen oder andauernder Vernachlässigung der elterlichen Erziehungspflichten.

Der Entwurf des Bundesrates für ein Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer sieht in Art. 52 Abs. 3 ausdrücklich vor, dass bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung und bei der Ausübung des Ermessens, insbesondere bei Entfernungs- und Fernhaltungsmassnahmen, der Grad der Integration zu berücksichtigen ist.

3. Ist eine Gesuchstellerin oder ein Gesuchsteller arbeitslos, so führt dies - wenn der Ausländerin oder dem Ausländer aus der Arbeitslosigkeit ein Vorwurf gemacht werden muss - zur Verweigerung der Niederlassungsbewilligung. In der Praxis sind jedoch Personen, die ein Gesuch um Erteilung der Niederlassungsbewilligung einreichen, selten arbeitslos.

Der Bezug einer IV-Rente und damit einer Versicherungsleistung stellt kein Fehlverhalten dar und bildet daher für sich allein keinen Grund, um die Niederlassungsbewilligung zu verweigern.

4. Im Oktober 2003 waren 78 Prozent der Ausländerinnen und Ausländer im Besitz der Niederlassungsbewilligung und 22 Prozent im Besitz der Jahresaufenthaltsbewilligung. Bei den Ausländerinnen und Ausländern, welche Leistungen der Arbeitslosenversicherung beziehen, ist das Verhältnis annähernd gleich (73 Prozent Niedergelassene, 27 Prozent Jahresaufenthalter). Tatsache ist jedoch, dass Ausländerinnen und Ausländer überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen sind (45,6 Prozent der Arbeitslosen). Wie hoch bei den IV-Bezüglern der Anteil der Personen mit einer Niederlassungsbewilligung ist, kann nicht gesagt werden, da darüber keine Statistik geführt wird.

5. Die Niederlassungsbewilligung wird widerrufen, wenn sie durch falsche Angaben oder wesentliches Verschweigen wesentlicher Tatsachen erschlichen wurde (Art. 9 Abs. 4 Bst. a ANAG). Sodann kann eine ausländische Person aus der Schweiz ausgewiesen werden (was einen Entzug der Niederlassungsbewilligung bedeutet), wenn sie wegen eines Verbrechens oder Vergehens gerichtlich bestraft wurde, wenn ihr Verhalten im Allgemeinen und ihre Handlungen darauf schliessen lassen, dass sie nicht gewillt oder nicht fähig ist, sich in die im Gaststaat geltende Ordnung einzufügen oder wenn sie oder eine Person, für die sie zu sorgen hat, der öffentlichen Wohltätigkeit fortgesetzt und in erheblichem Mass zur Last fällt (Art. 10 Abs. 1 ANAG). Die Ausweisung wegen Bedürftigkeit darf nur verfügt werden, wenn die Heimkehr in den Heimatstaat möglich und zumutbar ist (Art. 10 Abs. 2 ANAG). Jede Ausweisung muss nach den gesamten Umständen angemessen sein (Art. 11 Abs. 3 ANAG). Bei der Interessenabwägung sind insbesondere die Schwere des Verschuldens der ausländischen Person, die Dauer ihrer Anwesenheit in der Schweiz sowie die ihr und ihrer Familie drohenden Nachteile zu berücksichtigen (Art. 16 Abs. 3 ANAV). Für den Entzug der Niederlassungsbewilligung gelten höhere Anforderungen als für die Nichtverlängerung der (befristeten) Aufenthaltsbewilligung. Damit wird dem längeren Aufenthalt der niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländer und dem damit verbundenen engeren Bezug zur Schweiz Rechnung getragen. Eine ausländische Person der zweiten oder sogar einer weiteren Generation, die hier geboren und aufgewachsen ist, wird regelmässig die Schweiz als ihre Heimat empfinden. Hier hat sie ihre familiären, so-

zialen und kulturellen Beziehungen. Weniger streng sind die Anforderungen unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit bei Personen, die erst als Erwachsene in die Schweiz eingereist sind.

Die Praxis des Ausländeramtes im Hinblick auf den Entzug der Niederlassungsbewilligung hat sich an der einschlägigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes und des Bundesgerichtes zu orientieren. Danach kann der Entzug der Niederlassungsbewilligung und die Ausweisung insbesondere bei Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von zwei oder mehr Jahren (vgl. Pra 85 [1996] Nr. 95) oder bei wiederholter Verurteilung zu geringeren Strafen angeordnet werden. Sodann wird ein Entzugsverfahren eingeleitet bei regelmässiger Nichterfüllung der finanziellen Verpflichtungen und/oder erheblichem und fortgesetztem Sozialhilfebezug. Bei Schulden und Sozialhilfeabhängigkeit hat die Rechtsprechung keinen fixen Betrag festgelegt, ab welchem eine Ausweisung gerechtfertigt ist; zu berücksichtigen sind die massgeblichen Umstände des Einzelfalls, insbesondere das Verschulden der Ausländerin oder des Ausländers. Immerhin kann als Richtschnur gelten, dass die Schwelle, ab der eine Ausweisung in Betracht fällt, jedenfalls bei einem Betrag in der Grössenordnung von Fr. 100'000.-- überschritten ist (vgl. BGE 123 II 533, 122 II 391, 119 Ib 6; VerwGE vom 2. Dezember 2003 i.S. Z.T.). Bei Vorliegen mehrerer Ausweisungsgründe ist bereits bei einem tieferen Strafmass bzw. geringeren Beträgen ein Ausweisungsverfahren einzuleiten. Das Ausländeramt überprüft demgemäss die Verhältnisse eingehend bei Schulden oder Sozialhilfebezügen ab Fr. 50'000.--. Dabei wird nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip die Ausweisung in der Regel zuerst lediglich angedroht bzw. eine Verwarnung ausgesprochen, was in vielen Fällen die gebotene Verhaltensänderung zu bewirken vermag.

Besonders geregelt ist die Ausweisung und damit der Entzug der Niederlassungsbewilligung anerkannter Flüchtlinge. Sie dürfen nur ausgewiesen werden, wenn sie die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährden oder die öffentliche Ordnung in schwerwiegender Weise verletzt haben, nicht jedoch bei Schulden oder Sozialhilfeabhängigkeit (Art. 65 des Asylgesetzes, sGS 142.31).

Die Regelung betreffend Entzug der Niederlassungsbewilligung entspricht im Entwurf für ein neues Ausländergesetz weitgehend dem geltenden Recht. Eine gewisse Lockerung bedeutete hingegen Art. 62 Abs. 2 des Entwurfs. Danach soll die Niederlassungsbewilligung von Ausländerinnen und Ausländern, die sich seit mehr als 15 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhalten, nicht mehr (allein) wegen dauerhafter und erheblicher Angewiesenheit auf Sozialhilfe widerrufen werden können.

6. Das Ausländeramt entzieht jährlich etwa 10 bis 15 Personen die Niederlassungsbewilligung. Die meisten Ausweisungen erfolgen dabei wegen strafrechtlich relevantem Verhalten. Dazu kommen jährlich rund 50 Verwarnungen und rund 30 Androhungen der Ausweisung.

7. Obwohl die Niederlassungsbewilligung unbefristet ist, wird der Ausländerausweis für Niederlassene zur Kontrolle (insbesondere, ob die Ausländerin oder der Ausländer noch anwesend ist) mit einer Laufzeit von drei Jahren (EU-/EFTA-Staatsangehörige: fünf Jahre) ausgestellt. Ausländerinnen und Ausländer gehen wegen der Befristung des Ausweises meist davon aus, dass die Bewilligung als solche befristet sei. Die Einführung einer Bewilligungsfrist würde am bestehenden Zustand wenig ändern.

20. Januar 2004

Wortlaut der Interpellation 51.03.78

**Interpellation Ammann-Rüthi / Widmer-Mühlrütli: «Niederlassungsbewilligung C – ist vermehrter Missbrauch feststellbar?»**

Mit der Erteilung der Niederlassungsbewilligung C können Ausländer unbefristet in der Schweiz bleiben. Die Bewilligung ist mit keinen speziellen Bedingungen verbunden. In der Praxis ist die erteilte Niederlassungsbewilligung jedoch nicht ein weiterer Schritt für die endgültige Integration oder allenfalls zu einem späteren Gesuch für das Bürgerrecht.

Ausser dem Stimm- und Wahlrecht besitzen die Niedergelassenen die gleichen Rechte und Pflichten wie die Schweizer. Allzu oft besinnen sich die Niedergelassenen leider nur auf ihre Rechte. Fehlende Integration und fragwürdiges Verhalten gegen Staat und Gesellschaft führen daher in der Bevölkerung zu einem zunehmenden Misstrauen gegenüber den Niedergelassenen. Auch betroffene Amtsstellen und Entscheidungsträger wünschten sich ein differenziertes Vorgehen bei der Prüfung der Gesuche und fordern mehr Transparenz im Vollzug. Das Ausländeramt des Kantons St.Gallen setzt sich im Bereich der Niederlassungsbewilligung mit den gesetzlichen Mitteln konsequent ein, doch bestehen scheinbar gewisse Lücken bei den Rahmenbedingungen.

Wir bitten die Regierung um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Können vor der Erteilung der Niederlassungsbewilligung C die rechtlichen Abklärungen umfassend und genau durchgeführt werden?
2. Wie stark wird die bereits erfolgte Integration der Gesuchsteller bei der Entscheidung für die Niederlassungsbewilligung berücksichtigt?
3. Weist die Zahl der *Bewerber* für die Niederlassungsbewilligung C statistisch gesehen einen überdurchschnittlichen Anteil von IV- und ALV-Bezügern auf?
4. Weist die Zahl der *Niedergelassenen* mit Bewilligung C statistisch gesehen einen überdurchschnittlichen Anteil von IV- und ALV-Bezügern auf?
5. Welche sind die Gründe für einen Entzug der Bewilligung C und wie wird dies in unserem Kanton in der Praxis konkret gehandhabt?
6. Wievielen Ausländern mit Bewilligung C wurde in den letzten drei Jahren die Niederlassungsbewilligung entzogen?
7. Teilt die Regierung die Auffassung, dass mit einer befristeten Niederlassungsbewilligung von z.B. fünf Jahren die Integration verbessert und damit auch der Missbrauch vermindert werden könnte?
8. Sind in der laufenden Revision des eidgenössischen Ausländerrechts entsprechende Änderungen und Möglichkeiten für den Entzug von C-Bewilligungen vorgesehen?»

26. November 2003