

Interpellation SVP-Fraktion vom 24. September 2012
Interpellation Ammann-Rüthi / Bucher-St.Margrethen / Bühler-Altstätten / Dietsche-Oberriet
(31 Mitunterzeichnende) vom 25. September 2012

Praxis bei Aufenthaltsbewilligungen und beim Familiennachzug / Mitspracherecht der Gemeinden

Schriftliche Antwort der Regierung vom 15. Januar 2013

Die SVP-Fraktion sowie Thomas Ammann-Rüthi, Laura Bucher-St.Margrethen, Daniel Bühler-Altstätten und Marcel Dietsche-Oberriet erkundigen sich in ihren Interpellationen vom 24. bzw. 25. September 2012 nach der Praxis bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen, insbesondere beim Familiennachzug, nach möglichen Integrationsproblemen und nach den Mitsprachemöglichkeiten der Gemeinden. Nachdem in beiden Interpellationen teilweise die gleichen Fragen gestellt werden, werden sie gemeinsam beantwortet.

Die Regierung antwortet wie folgt:

In den Kantonen der Ostschweiz wird das Ermessen bei ausländerrechtlichen Entscheiden anhand der Richtlinien der Vereinigung der Ostschweizer Fremdenpolizeichefs (VOF; veröffentlicht auf: www.vof.ch) ausgeübt. Die VOF-Richtlinien orientieren sich bei der Bestimmung der für eine Bewilligung erforderlichen finanziellen Mittel an den Richtlinien für die Bemessung der Sozialhilfe der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). Die einheitliche Grundlage für die Ermessensausübung in den Ostschweizer Kantonen bezweckt, dem sog. «Bewilligungs-Hopping» bzw. «Bewilligungstourismus» – einer Wohnortverlegung in denjenigen Kanton, in dem eine Bewilligung am leichtesten erhältlich ist – entgegenzuwirken. Die vereinheitlichte Praxis der Ostschweizer Kantone basiert auf den Weisungen des Bundesamtes für Migration (veröffentlicht auf: www.bfm.admin.ch) und berücksichtigt die Rechtsprechung der oberen Gerichte. Im Weiteren sind – gerade im Bereich des Familiennachzugs – auch wichtige völkerrechtliche Verträge, wie die Europäische Menschenrechtskonvention (SR 0.101; abgekürzt EMRK) oder das Freizügigkeitsabkommen (SR 0.142.112.681; abgekürzt FZA), zu beachten.

Um die Integration von im Familiennachzug einreisenden Ausländerinnen und Ausländern zu fördern, haben das Sicherheits- und Justizdepartement und das Departement des Innern in einem gemeinsamen Konzept mit dem sog. «St.Galler Modell der Integrationsvereinbarungen» Massnahmen entwickelt. Seit April 2010 schliesst das Migrationsamt basierend auf diesem Konzept mit geeigneten Personen Integrationsvereinbarungen ab. Das Hauptziel der Integrationsförderung liegt im raschen Erlangen von sprachlicher Kompetenz, die als Schlüssel für jede weitere gesellschaftliche Integration, insbesondere auch für den Eintritt ins Berufsleben, zu verstehen ist. Neu zuziehende Ausländerinnen und Ausländer sollen möglichst schnell eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, was nicht zuletzt einem Anliegen der Gemeinden entspricht.

Zu den einzelnen Fragen:

1. (Frage 1 der Interpellation 51.12.45 bzw. Frage 2 der Interpellation 51.12.38).

Nach Art. 62 Bst. e des Ausländergesetzes (SR 142.20; abgekürzt AuG) kann die Aufenthaltsbewilligung bei Sozialhilfebezug widerrufen werden. Die Niederlassungsbewilligung kann nur widerrufen werden, wenn die Ausländerin oder der Ausländer «dauerhaft und in erheblichem Mass» auf Sozialhilfe angewiesen ist (Art. 63 Abs. 1 Bst. c AuG). Sowohl nach der Botschaft

zum AuG als auch nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wird auch bei der Aufenthaltsbewilligung – wie bei der Niederlassungsbewilligung – ein gewisses Ausmass und eine gewisse Dauer des Sozialhilfebezugs vorausgesetzt. Dies wird aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 der Bundesverfassung [SR 101; abgekürzt BV]; Art. 96 AuG) abgeleitet, das bei allen Verfügungen zu beachten ist. Entscheidend ist bei beiden Bewilligungsarten somit, dass die Sozialhilfeabhängigkeit einige Zeit angedauert hat oder noch besteht und auch in Zukunft nicht mit einer Verbesserung der finanziellen Verhältnisse gerechnet werden kann. Im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung ist zudem zu berücksichtigen, wie gross das Verschulden der ausländischen Person an der Sozialhilfeabhängigkeit ist. So ist z.B. das Verschulden einer oder eines Alleinerziehenden anders zu beurteilen als dasjenige einer Person, die sich nicht um Arbeit bemüht oder eine zumutbare Arbeit ablehnt.

Ab welchem Betrag ein Sozialhilfebezug erheblich ist, wurde durch die Rechtsprechung konkretisiert. Erreichen Sozialhilfebezüge einer Person mit Aufenthaltsbewilligung eine Höhe von CHF 25'000.00 oder dauern sie länger als 12 Monate, erfolgt eine Überprüfung des Falls und gegebenenfalls als erster Schritt eine Verwarnung. Bei einer niedergelassenen Person ist von einer dauerhaften und erheblichen Sozialhilfeabhängigkeit auszugehen, wenn die Unterstützungsleistungen einen Betrag von CHF 80'000.00 übersteigen und mindestens zwei bis drei Jahre gedauert haben. Erreichen die Sozialhilfeleistungen die Höhe von CHF 40'000.00, wird der Widerruf der Niederlassungsbewilligung angedroht. Bei grobem Selbstverschulden (z.B. Ablehnung zumutbarer Arbeit) wird die Interventionsschwelle tiefer angesetzt. Zu beachten ist ferner, dass die Niederlassungsbewilligung von Ausländerinnen und Ausländern, die sich seit mehr als 15 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhalten, von Gesetzes wegen nicht (allein) wegen des Bezugs von Sozialhilfe widerrufen werden kann (Art. 63 Abs. 2 AuG).

(Vgl. dazu auch die Weisungen des Bundesamtes für Migration, I. Ausländerbereich, Ziff. 8.3.1. und 8.3.2, auf: www.bfm.admin.ch, sowie die Praxisharmonisierung der Vereinigung der Fremdenpolizeichefs Ostschweiz und Fürstentum Liechtenstein, auf: www.vof.ch).

2. (*Frage 2 der Interpellation 51.12.45 bzw. Frage 3 der Interpellation 51.12.38*).

Nach Art. 62 Bst. a AuG können Bewilligungen widerrufen werden, wenn die Ausländerin oder der Ausländer bzw. ihr oder sein Vertreter im Bewilligungsverfahren falsche Angaben macht oder wesentliche Tatsachen verschwiegen hat. Der auf diese Bestimmung gestützte Widerruf setzt nach der Rechtsprechung voraus, dass der Betroffene wissentlich falsche Angaben gemacht oder Tatsachen verschwiegen hat, in der Absicht, gestützt darauf den Aufenthalt oder die Niederlassung bewilligt zu erhalten. Hingegen ist nicht erforderlich, dass die Bewilligung bei richtigen und vollständigen Angaben notwendigerweise zu verweigern gewesen wäre (BGE 135 II 9 E. 4.1).

Wenn in ausländerrechtlicher Hinsicht der entsprechende Widerrufsgrund gegeben ist, heisst das nicht zwingend, dass die falschen Angaben oder die Täuschung zugleich auch strafbar sind. Es obliegt den Strafbehörden zu entscheiden, ob die angezeigte Täuschung auch den Straftatbestand von Art. 118 Abs. 1 AuG oder sonst einen Straftatbestand (z.B. Urkundenfälschung) erfüllt. Umgekehrt führt eine strafrechtliche Verurteilung wegen eines täuschenden Verhaltens nicht zwingend zum Widerruf der Bewilligung. Sowohl Straf- als auch Verwaltungsbehörden haben je gestützt auf das von ihnen anzuwendende Recht zu prüfen, ob bzw. welche Sanktionen auszusprechen sind.

Beim Entscheid, ob ein Widerrufsverfahren einzuleiten und gegebenenfalls zusätzlich gestützt auf Art. 118 Abs. 1 AuG Strafanzeige zu erstatten ist, setzt das Migrationsamt bei der «Qualität» der falschen Angaben bzw. der Täuschung an. Dabei unterscheidet es zwischen einer «einfachen Lüge» und einem eigentlichen «Lügengebäude» bzw. «Urkundenfälschung». Im

weniger gravierenden Fall von falschen Angaben, z.B. wenn die Grösse der Wohnung falsch angegeben wurde, wird die ausländische Person mit der Lüge konfrontiert und aufgefordert, die Angaben zu korrigieren. Wenn ein planmässiges Vorgehen, wie etwa das Verheimlichen einer Parallelfamilie im Ausland oder eine Scheinehe, vorliegt oder wenn Geburtsurkunden oder Ehescheine gefälscht sind, wird die Bewilligung, die aufgrund dieser Täuschung erwirkt werden sollte oder bereits erwirkt wurde, nicht erteilt bzw. widerrufen. In derartigen Fällen wird in der Regel auch Strafanzeige erstattet.

Kommt es zu einer Verurteilung, fallen als weitere Widerrufsgründe Art. 62 Bst. b und c AuG in Betracht. Auch hier führt das Vorliegen eines Widerrufsgrundes nicht automatisch zum Widerruf der Bewilligung. Die Verhältnismässigkeitsprüfung (Art. 5 BV; Art. 96 AuG; Art. 8 Ziff. 2 EMRK) erfordert, dass den besonderen Umständen des Einzelfalls Rechnung getragen wird. So sind das öffentliche Interesse und die persönlichen Verhältnisse, namentlich die Dauer des Aufenthalts sowie der Grad der Integration, zu berücksichtigen. Dies hat das Bundesgericht wiederholt bestätigt (so jüngst in einem Fall aus dem Kanton St.Gallen: BGE 2C_97/2012 vom 14. Dezember 2012).

3. (*Frage 3 der Interpellation 51.12.45 bzw. Frage 1 der Interpellation 51.12.38*).

Art. 4 Abs. 1 Bst. d der Verordnung zur Bundesgesetzgebung über Ausländerinnen und Ausländer (sGS 453.51) verpflichtet das Migrationsamt, bei den Gemeinden eine Stellungnahme zu Gesuchen um Einreise, Aufenthalt und Niederlassung einzuholen, «soweit nach freiem Ermessen zu entscheiden ist.» Im Bereich des Migrationsrechts ist das Ermessen allerdings häufig durch gesetzliche oder völkerrechtliche Ansprüche eingeschränkt. Dies gilt nicht nur im Anwendungsbereich des FZA, sondern aufgrund von Art. 8 EMRK (Recht auf Ehe und Familie) bei allen Personen, die im Besitz einer Niederlassungsbewilligung sind oder aus anderen Gründen ein gefestigtes Anwesenheitsrecht haben. Im Kanton St.Gallen verfügen lediglich 6,4 Prozent der ausländischen Bevölkerung über eine Aufenthaltsbewilligung, die kein gefestigtes Anwesenheitsrecht darstellt. Die Zahl der Familiennachzüge, bei denen kein Rechtsanspruch besteht, d.h. bei denen das Migrationsamt nach freiem Ermessen entscheiden kann, ist entsprechend gering.

Über die Genehmigung bzw. Verweigerung fremdenpolizeilicher Gesuche entscheidet das kantonale Migrationsamt. Die Gemeinden nehmen wichtige Aufgaben im Vollzug des Ausländerrechts wahr, pflegen den persönlichen Kontakt mit den Ausländerinnen und Ausländern und bereiten die Gesuche vor. In diesem Zusammenhang können sie schon heute zu den Gesuchen ausländischer Personen Stellung nehmen. Die Regierung bzw. das zuständige Sicherheits- und Justizdepartement sind sich bewusst und haben Verständnis dafür, dass die Gemeinden mit Blick auf die angespannte Finanzlage bestrebt sind, bestehende bzw. drohende Belastungen durch Sozialhilfefälle möglichst zu vermeiden. Das Migrationsamt nimmt denn auch auf die Interessen der Gemeinden Rücksicht und unterstützt diese, soweit ein Ermessensspielraum besteht. In Fällen, in denen die Ausländerin oder der Ausländer einen Anspruch auf eine Bewilligung geltend machen kann, ist dies lediglich in eingeschränktem Mass zulässig. Die Gemeinden unterscheiden häufig nicht zwischen EU-/EFTA-Angehörigen und sogenannten Drittstaatsangehörigen bzw. tragen den unterschiedlichen Rechtsansprüchen nicht Rechnung. Das Migrationsamt wie auch die Rekursinstanz sind gehalten, sich an den massgeblichen Rechtsnormen sowie der Rechtsprechung des Verwaltungs- und des Bundesgerichtes zu orientieren. Daran würde auch ein Rekursrecht der Gemeinden nichts ändern, zumal bei einer Abweisung des Bewilligungsgesuchs die Ausländerin oder der Ausländer seinerseits den Entscheid bis an das Bundesgericht weiterziehen kann, hingegen die Gemeinde nach Art. 89 des Bundesgerichtsgesetzes (SR 173.110) nicht legitimiert ist, einen Entscheid im Ausländerrecht an das Bundesgericht weiterzuziehen. Es trifft im Übrigen nicht zu, dass – wie in der Interpellation 51.12.22 ausgeführt wird – das Ermessen zuungunsten der Gemeinden ausgeübt werde, wenn ein Rekurs drohe. Dies belegt schon die Tatsache, dass beim Sicherheits- und Justizde-

partement jährlich rund 150 Rekurse im Ausländerrecht eingereicht werden, wobei in vielen Fällen die finanziellen Voraussetzungen der Bewilligungserteilung streitig sind.

4. *(Frage 4 der Interpellation 51.12.45).*

Das Migrationsamt ist sich der angesprochenen Problematik bei einer arbeitsvertraglichen Probezeit bewusst und knüpft die Bewilligung – soweit dies rechtlich möglich und im konkreten Fall angemessen ist – an Bedingungen. Auch hier beschränkt sich der entsprechende Spielraum allerdings auf Aufenthaltsbewilligungen, da die Niederlassungsbewilligungen nach Art. 34 Abs. 1 AuG sowie die im Anwendungsbereich des FZA ausgestellten Bewilligungen bedingungsfeindlich sind.

Nach Art. 33 Abs. 2 AuG wird die Aufenthaltsbewilligung für einen bestimmten Aufenthaltswert erteilt und kann mit weiteren Bedingungen verbunden werden. Sie ist befristet und kann verlängert werden, wenn keine Widerrufsgründe nach Art. 62 AuG vorliegen. Diese Norm ermöglicht es demzufolge, Aufenthaltsbewilligungen zu widerrufen, wenn eine mit der Verfügung verbundene Bedingung nicht eingehalten wird oder nicht mehr erfüllt ist. In diesem Sinn überprüft das Migrationsamt bereits heute die Erwerbstätigkeit konsequent und koppelt sie soweit möglich mit dem ausländerrechtlichen Bewilligungsverfahren.

5. *(Frage 4 der Interpellation 51.12.38).*

Wenn begründete Zweifel über die Abstammung oder die Identität einer Person bestehen und diese nicht auf andere Weise ausgeräumt werden können, kann die Erteilung von Bewilligungen von der Erstellung von DNA-Profilen abhängig gemacht werden (Art. 33 Abs. 1 des Bundesgesetzes über genetische Untersuchungen beim Menschen [SR 810.12]).

Dabei wird in Absprache zwischen dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement und dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten folgendes Vorgehen praktiziert: Grundsätzlich liegt der erste Schritt bei der Schweizer Auslandsvertretung, die das Gesuch entgegennimmt und eine Empfehlung zuhanden des kantonalen Migrationsamtes abgibt, ob eine Dokumentenüberprüfung oder ein DNA-Test angezeigt ist. Das Migrationsamt entscheidet nach Prüfung der übrigen Voraussetzungen für einen Familiennachzug (finanzielle Mittel; Wohnung; Verhalten der bereits in der Schweiz lebenden Personen), ob und wenn ja welche weiteren Abklärungen im Ausland durchzuführen sind. Dabei wird unter Umständen ein Vertrauensanwalt der Schweizer Auslandsvertretung beigezogen. Aufgrund des Ergebnisses der Abklärungen wird über das Gesuch um Erteilung einer Einreise- und Aufenthaltsbewilligung im Rahmen des Familiennachzugs entschieden.