

## **Regierungsratsbeschluss**

vom 6. März 2007

Nr. 2007/356

KR.Nr. A 175/2006 (DDI)

### **Auftrag Fraktion SP/Grüne: Massnahmen im Bereich des Familiennachzugs (13.12.2006); Stellungnahme des Regierungsrates**

---

#### **1. Vorstosstext**

Der Regierungsrat wird eingeladen, die nötigen Massnahmen zu ergreifen, damit der Familiennachzug von Kindern, insbesondere im Vorschulalter, so rasch als möglich erfolgt. Hürden, wie Wohnungsgrösse und Einkommensgrenze, welche den Nachzug in der Regel verhindern oder verzögern, sind bei Familiennachzugsgesuchen nur sekundär zu gewichten und der Ermessensspielraum ist voll auszus schöpfen.

#### **2. Begründung**

Nachgezogene Jugendliche bilden bei der Einwanderung eine wichtige Gruppe. Jugendliche, welche die Schulzeit in ihrem Heimatland verbrachten, über keinen Anschluss verfügen oder die Schule kaum besucht haben, landen sehr oft in der Erwerbslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit. Die Anforderungen an die Ausbildung von Jugendlichen sind stetig gestiegen und ohne ausreichende Grundschulkenntnisse gelingt nur wenigen Jugendlichen der Anschluss an die Berufsausbildung. Auch die Integrationskurse können das Versäumte nicht mehr vollumfänglich nachholen.

Auch im neuen Ausländergesetz ist der Familiennachzug für Personen mit Aufenthaltsbewilligung, nebst der Altersgrenze, an weitere Voraussetzungen gebunden. Wohnungsgrösse und die finanziellen Mittel der Eltern spielen ebenfalls eine Rolle. Wir sind der Meinung, dass bei der Interessenabwägung primär das Alter der nachzuziehenden Kinder zu gewichten ist, damit der Nachzug von Kindern so früh wie möglich bewilligt werden kann. Wohnungsgrösse und finanzielle Mittel dürfen nicht vernachlässigt werden, sollen aber nicht im Mittelpunkt stehen; künftig mögliche Verbesserungen sollen miteinbezogen werden. Eine vorübergehende Unterstützung z.B. kann durch die erfolgreiche Integration von Kindern längstens wettgemacht werden. Die Folgen anhaltender Erwerbslosigkeit von Jugendlichen kann die Gesellschaft auf die Dauer nicht tragen. Sie sind in finanzieller wie auch sozialer Hinsicht aufwändiger als die vorübergehende Unterstützung von Familien, welche ihre Kinder so früh als möglich nachziehen.

#### **3. Stellungnahme des Regierungsrates**

##### **3.1 Allgemeine Bemerkungen**

Der Auftrag zielt auf den Migrationsprozess im allgemeinen und den Integrationsprozess im besonderen ab. Die Aufenthaltsrechte für ausländische Staatsangehörige sind im Bundesrecht abschliessend geregelt. Die gesetzlichen Grundvoraussetzungen für den Familiennachzug von Jahresaufenthaltern finden sich in der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer vom 6. Oktober 1986 (BVO)<sup>1</sup>. Die entsprechenden Bestimmungen – Art. 38 und 39 BVO – nennen kumulative Voraussetzungen für eine Zulassung in die Schweiz, lassen den Fremdenpolizeibehörden teilweise aber einen grossen Ermessensspielraum. Hingegen finden sich in den Art. 7 und 17 des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 (ANAG)<sup>2</sup> Ansprüche für Personen, welche zu Schweizer Familienangehörigen sowie zu Personen mit Niederlassungsbewilligung einreisen. Neben den in Art. 7 Abs. 1 und Art. 17 Abs. 2 ANAG gewährten gesetzlichen Ansprüchen besteht unter gewissen Voraussetzungen aufgrund der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK)<sup>3</sup> ein völkerrechtlicher Anspruch auf Familiennachzug. Der Familiennachzug der Angehörigen von EU- und EFTA-Mitgliedstaaten wird im Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit vom 21. Juni 1999 (Freizügigkeitsabkommen)<sup>4</sup> und dessen Anhängen sowie Zusatzprotokollen geregelt. Rechtsmissbräuchliche Gesuche, insbesondere Scheinehen und rechtsmissbräuchliches Berufen auf inhaltslose Ehen, sind nicht zu schützen<sup>5</sup>. Beim Nachzug von Kinder und Jugendlichen sind insbesondere Gesuche kurz vor dem Erreichen des Mündigkeitsalters unter dem Aspekt von Rechtsmissbrauch zu prüfen (vgl. Ziffer 3.4).

Die gesetzlichen Regelungen haben zur Folge, dass manchen Kindern und Jugendlichen infolge des bestehenden Anspruchs Aufenthaltsbewilligungen zu erteilen sind, selbst wenn sie der obligatorischen Schulzeit bereits entwachsen sind. Es bestehen in diesen Fällen keine Möglichkeiten für strengere kantonale Regeln, indem z.B. das Alter von nachzuziehenden Kindern und Jugendlichen begrenzt wird.

Es ist davon auszugehen, dass Jahresaufenthalter, welche sich erst kurz in der Schweiz aufhalten, mit den herrschenden Gepflogenheiten im Gastland weniger vertraut sind, als Niedergelassene. Schweizer Bürger, welche Familienangehörige aus dem Ausland nachziehen, sind mit Sicherheit bestens mit den örtlichen Verhältnissen vertraut. Demzufolge sind die Anforderungen gemäss den geltenden gesetzlichen Bestimmungen in den letzt genannten Fällen tiefer angesetzt als bei Jahresaufenthaltern.

Der Bund hat in den letzten Jahren vermehrt gesetzliche Grundlagen im Bereich der Integration geschaffen. So ermöglicht Art. 25a des geltenden ANAG die Ausrichtung von finanziellen Beiträgen für die soziale Integration von ausländischen Staatsangehörigen in der Schweiz. Art. 3 der Verordnung über die Integration der Ausländerinnen und Ausländer vom 13. September 2000 (Integrationsverordnung, VintA)<sup>6</sup> nennt die Grundsätze und Ziele der Integration und nennt neben anderen Bestrebungen das Erleichtern des Zusammenlebens auf der Basis gemeinsamer Grundwerte und Verhaltensweisen als eines der angestrebten Ziele<sup>7</sup>. Das revidierte Ausländergesetz, welches per 1. Januar

<sup>1</sup> SR 823.21.

<sup>2</sup> SR 142.20.

<sup>3</sup> SR 0.101.

<sup>4</sup> SR 0.142.112.681.

<sup>5</sup> RRB Nr. 2006/442 vom 28. Februar 2006; Interpellation Scheidegger: Praxis bei Scheinehen und RRB Nr. 2006/1120 vom 13. Juni 2006; Interpellation Scheidegger: Praxis bei Erteilung bzw. Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen

<sup>6</sup> SR. 142.205; in Kraft seit 1. Februar 2006

<sup>7</sup> Art. 3 Abs. 2 Buchstabe b VinTA

2008 in Kraft treten wird, enthält im Art. 4 sowie in den Art. 53–58 ebenfalls explizite Bestimmungen betreffend Integration. Die heute geltende Regelung aus Art. 25a ANAG und aus Art. 3 VinTA wird dabei in der neuen Gesetzgebung übernommen.

Die bestehenden und im neuen Ausländergesetz aufgenommenen Bestimmungen machen deutlich, dass die Integration als selbstverständlicher Bestandteil des Migrationsprozesses verstanden wird. Integration wird in diesem Sinne als Querschnittsaufgabe, mitunter als zwingend staatspolitische wie gesellschaftspolitische Aufgabe verstanden. Kantone und Gemeinden haben den bundesrechtlichen Auftrag, die Integration von Migrantinnen und Migranten zu fördern<sup>1</sup>.

Integration ist ein Dauerprozess, welcher jedoch ohne staatliches Einwirken unter Umständen ziellos erfolgt. Um die Integration in die vom Gemeinwesen und vom Staat gewollten Bahnen zu lenken, bedarf es deshalb einer gewissen Steuerung. Die gesetzlichen fremdenpolizeilichen Bestimmungen sind ein geeignetes Mittel, den Integrationsprozess zu unterstützen, resp. zu steuern. Die Rechtsanwendung, insbesondere auch im Bereich der Ermessenstatbestände sowie die richterliche Rechtsprechung äussern sich umfangreich zu Familiennachzug, zum Begriff der angemessenen Wohnung und zum Begriff der finanziellen Sicherheit. Das gesetzlich eingeräumte Ermessen wird durch die Migrationsbehörde pflichtgemäss ausgeübt. Diesbezüglich besteht eine jahrelange, gefestigte Praxis (vgl. Ziffer 3.2 und Ziffer 3.3).

### 3.2 Der Begriff der angemessenen Wohnung

Gemäss Bundesamt für Statistik gehört das Verfügen über genügend Wohnraum zu den Grundbedürfnissen. Im Zusammenhang des häuslichen Zusammenlebens wird es als wichtig erachtet, Rückzugsmöglichkeiten zu haben. Gemäss den Studien wird pro Person immer mehr Wohnraum beansprucht<sup>2</sup>. Das Erfordernis der angemessenen Wohnung trägt dieser Tatsache sowie den ortsüblichen Verhältnissen Rechnung und dient damit auch der Integration der ausländischen Staatsangehörigen. Erfahrungsgemäss verweigert bereits die Vermieterschaft bei einer Überbelegung der Wohnung die Zustimmung zur Aufnahme weiterer Familienangehöriger. Aus pädagogischer Sicht ist es unbestritten, dass Jugendliche in der Pubertät und auf dem Weg ins Erwachsenenalter zu ihrer Entwicklung und Entfaltung Rückzugsmöglichkeiten benötigen. Folglich hängt der Mindeststandard an die Belegung von Wohnungen vom Alter und Geschlecht der Kinder ab.

Die Migrationsbehörde des Kantons Solothurn verfügt über eine jahrelange gefestigte Praxis im Zusammenhang mit der Prüfung der kumulativ genannten Voraussetzungen der genannten Art. 38 und 39 BVO. Das eingeräumte Ermessen wird pflichtgemäss ausgeübt. Dabei spielt die Grösse der Familien, beziehungsweise auch Alter und Geschlecht von Kindern eine Rolle. So wird es beispielsweise dem Kindeswohl entsprechend als angemessen betrachtet, wenn Kinder ab 2 Jahren im eigenen Kinderzimmer und Kinder über 12 Jahren nach Geschlechtern getrennt schlafen und somit über Rückzugsmöglichkeiten verfügen.

Jedoch ist jeweils der Einzelfall zu prüfen, eine grossflächige Wohnung kann den Anforderungen unter Umständen genügen, auch wenn nicht die geforderte Anzahl an Zimmern zur Verfügung steht. Ferner werden je nach Konstellation auch vorübergehende Lösungen für einen begrenzten Zeitraum

<sup>1</sup> RRB Nr. 2005/2461 vom 29. November 2005: Integration ausländische Wohnbevölkerung; Leitbild; Wahl der Fachkommission Integration; RRB Nr. 2005/355 vom 1. Februar 2005: Motion Fraktion SP: Verpflichtung zu Deutschunterricht; RRB Nr. 2474 vom 11. Dezember 2000

<sup>2</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Themen 21 – Nachhaltige Entwicklung > Indikatoren

toleriert. Die Anforderungen sind somit nicht so hoch gesetzt, dass sie von den Gesuchstellern nicht erfüllt werden könnten und werden im Zweifelsfall zu ihren Gunsten ausgelegt. Dennoch wird es als staatliche Pflicht erachtet, gegen krasse Fälle von Überbelegung vorzugehen und missliche Wohnverhältnisse nicht zu dulden.

Zu verfolgen ist zudem rechtsmissbräuchliches Verhalten. Es kommt vor, dass eine angemessene Wohnung gemietet wird, die kurze Zeit nach der Erteilung der Bewilligung im Rahmen des Familiennachzuges wieder gekündigt wird, um in eine kleinere und günstigere Wohnung umzuziehen. Des weitern werden auch etwa fiktive Mietverträge vorgelegt. In diesen Fällen hat der Staat steuernd eingzugreifen. Die Voraussetzung einer angemessenen Wohnung wird in diesem Sinne als tauglich erachtet und den Art. 38 und 39 BVO wird somit im Rahmen des pflichtgemässen Ermessens vollumfänglich Rechnung getragen.

### 3.3 Der Begriff der finanziellen Sicherheit

Zum eigenen Nutzen wie auch zum Nutzen der Gesellschaft ist erwünscht, dass Migranten und Migrantinnen möglichst über eine finanzielle Unabhängigkeit verfügen. Gleichzeitig fördert dies den Integrationsprozess. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass eine Steuerung im Bereich der Finanzen ein Anreiz darzustellen vermag, die Situation bereits vor einem neuerlichen Familiennachzug zu verbessern. Finanzielle Sicherheit wird insbesondere auch bei Jahresaufenthaltern vorausgesetzt. Wie oben ausgeführt, verfügt die Migrationsbehörde in diesem Zusammenhang über eine jahrelange gefestigte Praxis.

Zu geringe finanzielle Verhältnisse hindern das Fortkommen im Integrationsprozess und haben zur Folge, dass Migrantinnen und Migranten in die Fürsorgeabhängigkeit geraten. Durch genügenden finanziellen Spielraum kann dem vorgebeugt werden, zumal der Neustart in der Schweiz ohnehin nicht leicht ist. Gleichzeitig bietet diese Vorgabe eine Plattform für den Anfang der Integration.

Aus diesem Grund verlangt die Migrationsbehörde beispielsweise bei einem Ehepaar ohne Kinder (Jahresaufenthalter) nach Abzug der Miete, AHV/IV/ALV; Pensionskassenbeiträge, fixen Verpflichtungen wie Alimente etc. sowie Krankenkasse das Vorliegen von CHF 2'500 netto. Dies entspricht zwar deutlich mehr als die Berechnung nach den üblichen sozialhilferechtlichen Kriterien ergeben würde, entspricht jedoch der gewollten Zielsetzung, den Integrationsprozess von Migranten und Migrantinnen aktiv zu fördern.

Die Hilfe des Staates in Form von Sozialhilfeunterstützung stellt generell ein Auffangnetz dar, soll also nicht primär zum Zuge kommen. Um Angebote an Aktivitäten, auch im Rahmen des Integrationsprozesses – beispielsweise Vereinsmitgliedschaften, Kursbesuche – nutzen zu können, braucht es deshalb, wenn teilweise auch bescheidene, finanzielle Reserven. Es ist allerdings festzustellen, dass auch viele Schweizer Bürger als Gesuchsteller (Nachzug von ausländischen Ehegatten und/oder deren Familienangehörige) Sozialhilfeempfänger sind, Art. 7 ANAG jedoch eine Anspruchsgrundlage vermittelt. Durch einen Nachzug wird diese bereits bestehende Sozialhilfeabhängigkeit verstärkt. Die anfangs fehlenden Deutschkenntnisse und die oft fehlenden beruflichen Möglichkeiten lassen es als illusorisch erscheinen, dass eine Loslösung von der Sozialhilfe innert nützlicher Frist möglich sein wird. Den neu einreisenden ausländischen Staatsangehörigen werden jedoch Möglichkeiten, aber auch Konsequenzen aufgezeigt. Gemäss Art. 10 Abs. 1 lit. d ANAG stellt bestehende Fürsorgeabhängigkeit ein Ausweisungsgrund dar, ein Familiennachzug kann deshalb insbesondere verweigert werden, wenn die Person umgehend wieder ausgewiesen werden könnte.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass Wohnungsgrösse sowie die finanziellen Mittel – im Ermessensbereich der Art. 38 und 39 BVO kumulative – Voraussetzungen darstellen, damit einem Familienangehörigen ein Aufenthaltsrecht gewährt wird. Diesen Vorgaben wird unter Ausübung des pflichtgemässen Ermessens Rechnung getragen. Muss infolge der gesetzlichen Anspruchsegelung eine spätere Einreise bewilligt werden, werden die Jugendlichen sowie die Eltern anlässlich der Bewilligung zur Einreise auf bestehende Kurse, insbesondere Deutschkurse, hingewiesen. Als Bedingung für den Nachzug wird das Erwerben von Deutschkenntnissen gesetzt. Der entsprechende Nachweis ist anlässlich der ersten Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung zu erbringen<sup>1</sup>. Das kantonale Sozialgesetz vom 31. Januar 2007<sup>2</sup> hat diesen Gedanken ebenfalls aufgenommen und in § 124 verankert.

### 3.4 Nachträglicher Familiennachzug von Kindern

Die gesetzlichen Vorgaben sehen verschiedene Konstellationen vor, welche eine unterschiedliche Handhabung rechtfertigen. Der spätere Nachzug von Kindern durch beide zusammenlebende Elternteile führt generell zu einer Gesamtfamilienzusammenführung. Das Ziel der Vereinigung einer Gesamtfamilie wird aber verfehlt, wenn die in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländer jahrelang von ihren Kindern getrennt gelebt haben und diese erst kurz vor Vollendung des 18. Altersjahres in die Schweiz holen. Damit sind gleichzeitig die rechtlichen Grenzen eines späteren Nachzuges angesprochen. Neben den gesetzlichen Voraussetzungen ist beim späteren Nachzug von Kindern insbesondere zusätzlich zu prüfen, ob die Berufung auf einen Anspruch nicht rechtsmissbräuchlich ist.

Die Migrationsbehörde weist die Gesuchsteller jeweils von Anfang an bei der eigenen Einreise in die Schweiz auf die bestehende Rechtsprechung des Bundesgerichts hin, wonach es aus integrationspolitischer Sicht sinnvoll ist, Kinder möglichst früh nachziehen zu lassen. Spätere Gesuche um Nachzug von Kindern werden in der Folge abgelehnt, insbesondere wenn der Nachzug nach vielen Jahren und kurz vor Erreichen des Mündigkeitsalters beantragt wird und keine zwingende Gründe für einen Wechsel der Betreuungsverhältnisse vorliegen.

Auch das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005<sup>3</sup>, welches per 1. Januar 2008 in Kraft treten wird, sieht in Artikel 47 vor, dass Kinder spätestens fünf Jahre nach der eigenen Einreise nachgezogen werden müssen. Kinder über zwölf Jahre müssen innerhalb von zwölf Monaten nach eigener Einreise nachgezogen werden. Später eingereichte Gesuche sollen nur noch ausnahmsweise bewilligt werden, wenn dafür wichtige familiäre Gründe bestehen.

Unbestrittenermassen wird der Ansatz, Kinder von in der Schweiz anwesenheitsberechtigten ausländischen Staatsangehörigen möglichst früh in die Schweiz nachziehen zu lassen, als richtig erachtet. Dieser Ansatz wird, wie dargestellt, bereits heute gemäss der geltenden Rechtsprechung gelebt. Eine umfassende Schulbildung in der Schweiz stellt eine wichtige Basis dar und wirkt förderlich für den Integrationsprozess. Migrantinnen und Migranten mit einer guten Ausbildung helfen mit, die Wertschöpfung unseres Landes zu tragen und zu vergrössern. Folglich führt dies vermehrt zu Akzeptanz und zur Annäherung der schweizerischen und der in der Schweiz anwesenheitsberechtigten ausländischen Bevölkerung. Die heutige wie die vorgesehene Regelung im neuen Ausländergesetz zielt damit

<sup>1</sup> vgl. RRB Nr. 2005/355 vom 1. Februar 2005; Motion SP: Verpflichtung zu Deutschunterricht

<sup>2</sup> ABI Nr. 7 vom 16. Februar 2007; Ablauf der Referendumsfrist am 18. Mai 2007.

<sup>3</sup> Volksabstimmung vom 24. September 2006.

- in Übereinstimmung mit dem Auftrag der Fraktion SP/Grüne - auf einen möglichst frühen Nachzug ab, damit eine erfolgreiche Integration bereits in der obligatorischen Schulzeit erfolgen kann.

Wir beantragen deshalb, den Auftrag als nicht erheblich zu erklären, soweit er gesetzliche Regelungen verlangt, die in die Kompetenz des Bundes fallen. Wo es um Ermessensfragen bei der Anwendung des Bundesrecht geht, beantragen wir Erheblicherklärung und gleichzeitige Abschreibung, weil die aktuelle Praxis die gewünschte Stossrichtung bereits umsetzt.

#### **4. Antrag des Regierungsrates**

- 4.1 Nichterheblicherklärung, soweit gesetzliche Regelungen verlangt werden, die in die Kompetenz des Bundes fallen.
- 4.2 Erheblicherklärung und gleichzeitige Abschreibung im Zusammenhang mit der pflichtgemässen Ermessensausübung bei der Anwendung des Bundesrechts.



Dr. Konrad Schwaller  
Staatsschreiber

#### **Vorberatende Kommission**

Justizkommission

#### **Verteiler**

Amt für öffentliche Sicherheit - Reg. GG 07 04  
Abt. Ausländerfragen  
Aktuarin Justizkommission  
Parlamentsdienste  
Traktandenliste Kantonsrat