

Regierungsratsbeschluss

vom 23. Februar 2016

Nr. 2016/280
KR.Nr. I 0012/2016 (DDI)

Interpellation Johanna Bartholdi (FDP, Egerkingen): Strikte Anwendung und Auslegung des Ausländergesetzes (AuG, SR 142.20) bei Familiennachzug und Ausweiserneuerung Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Nach Art. 4 Abs. 4 AuG hängt die Integration von Ausländerinnen und Ausländer von den Erfordernissen ab, sich mit den gesellschaftlichen Verhältnissen und Lebensbedingungen in der Schweiz auseinanderzusetzen und insbesondere eine Landessprache zu erlernen. Ebenfalls schreibt das Ausländergesetz in Art. 54 AuG die Berücksichtigung der Integration bei Entscheiden über die Erteilung einer Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung vor.

Art. 28 AuG hält klar fest, dass Rentnerinnen und Rentner nur eine Aufenthaltsbewilligung erhalten, wenn sie über die notwendigen finanziellen Mittel verfügen.

Gemäss Art. 44 und 45 AuG kommt ein Familiennachzug von Ehegatten und/oder Kindern nur in Frage, wenn ein gemeinsames Leben ohne Sozialhilfe gesichert ist.

In der Praxis kommt es immer wieder vor, dass Personen mit Niederlassungs-, Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung im Ausland heiraten oder mit einer im Ausland wohnhaften Person verheiratet sind und dann den Familiennachzug beantragen, welcher bewilligt wird, obwohl die Einkommensverhältnisse derjenigen Person, welche den Familiennachzug beantragt, für eine Familie nicht ausreicht und ein Zweiteinkommen, zumindest aus Teilzeit, notwendig sein wird.

Per Familiennachzug kommen somit in vielen Fällen Personen in unser Land, die nicht nur über keine Sprachkenntnisse einer Landessprache verfügen, sondern ohne jeglichen Bezug zu unserer Kultur aufgewachsen sind. Mangels Sprachkenntnissen finden sie meistens keine Arbeitsstelle. Kinder in solchen Familien wachsen in ihrer Muttersprache und entsprechend isoliert auf.

Dieselbe unbefriedigende Situation entsteht beim Familiennachzug von Rentnerinnen und Rentnern (Tanten/Onkel, Eltern oder Grosseltern) für die Betreuung der Kinder.

All diese Konstellationen bewirken hohe Ausgaben im Bildungswesen und bergen in sich die Gefahr von Sozialhilfeabhängigkeit und somit einer Erhöhung der Sozialhilfekosten.

Die Regierung wird gebeten, nachstehende Fragen zu beantworten.

1. Wie viele Ehegatten, Kinder und Erwachsene von Personen mit Niederlassungs-, Aufenthalts- und Kurzaufenthaltsbewilligung sind in den letzten 5 Jahren (2010 – 2014) dank Familiennachzug in den Kanton Solothurn gezogen?
2. Kann ermittelt werden, wie viele dieser Personen zwischenzeitlich Sozialhilfe beziehen?
3. Kann sich die Regierung vorstellen, zwingende Vorschriften gegenüber dem Migrationsamt zu erlassen, welche dieses verpflichtet,
 - a) keinen Familiennachzug zu bewilligen, wenn das alleinige Einkommen der gesuchstellenden Person für den Unterhalt einer ganzen Familie nicht ausreicht;
 - b) keine Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen zu genehmigen, wenn von der Wohngemeinde die Integration i.S.v. Art. 4 Abs. 4 und Art. 54 AuG als ungenügend bezeichnet wird?
4. Könnte sich die Regierung vorstellen, als Bedingung für den Familiennachzug von erwachsenen Personen und schulpflichtigen Kindern (ab Alter 1. Primarklasse), den Besuch eines Intensiv-Deutschkurses obligatorisch zu erklären? Der Deutschkurs ist von einem privaten Schulträger in Zusammenarbeit mit dem Kanton anzubieten. Der Kurs ist für die Einreisenden kostenpflichtig

und ist als Einreisebedingung zum Voraus zu bezahlen. Der Kanton erhält das Recht, eine Kontrollgebühr zu erheben.

5. Könnte die Erfüllung der Einreisebedingungen gemäss Frage 4 auch dazu dienen, nur eine provisorische, während einem Jahr gültige Aufenthaltsbewilligung zu erteilen, welche nicht erneuert wird, wenn der Deutschkurs nicht besucht und nicht erfolgreich abgeschlossen worden ist?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Zu den Fragen

3.1.1 Zu Frage 1:

Wie viele Ehegatten, Kinder und Erwachsene von Personen mit Niederlassungs-, Aufenthalts- und Kurzaufenthaltsbewilligung sind in den letzten 5 Jahren (2010 – 2014) dank Familiennachzug in den Kanton Solothurn gezogen?

Untenstehende Tabelle basiert auf den Angaben des Staatssekretariats für Migration (SEM) und zeigt die Entwicklung der im Familiennachzug bewilligten ausländischen Personen im Kanton Solothurn. Bei den EU28/EFTA-Staatsangehörigen ist eine kontinuierliche Zunahme von 342 im Jahr 2010 auf 552 im Jahr 2014 zu verzeichnen. Hingegen blieb die Zulassung bei Personen aus Drittstaaten konstant bei rund 500.

Anzahl Personen im Familiennachzug			
Jahr	Total (davon Kinder)	davon EU28/EFTA	davon Drittstaaten
2010	886 (254)	342	544
2011	869 (249)	355	514
2012	942 (335)	448	494
2013	1000 (340)	493	507
2014	1074 (351)	552	522
Total	4771 (1529)	2190	2581

3.1.2 Zu Frage 2:

Kann ermittelt werden, wie viele dieser Personen zwischenzeitlich Sozialhilfe beziehen?

In den Jahren 2010 bis 2014 wurden total 4'771 Personen (Erwachsene 3242/Kinder 1529) im Familiennachzug zugelassen. Davon waren gemäss untenstehender Tabelle insgesamt 304 Personen sozialhilfeabhängig. Von diesen stammen 191 aus Drittstaaten, 4 Personen davon sind anerkannte Flüchtlinge. Von den 4'771 zugelassenen Personen waren per Stichtag 30. Juni 2015 total 136 Personen (76 Erwachsene und 60 Kinder) teilweise oder vollständig sozialhilfeabhängig.

In den Jahren 2010-2014 sozialhilfeabhängig gewordene Personen im Familiennachzug			
Jahr	Total/Jahr	<i>davon EU28/EFTA</i>	<i>davon Drittstaaten (davon anerkannte Flüchtlinge)</i>
2010	69	21	48 (1)
2011	49	12	37 (1)
2012	70	23	47 (1)
2013	69	38	31 (1)
2014	47	19	28 (0)
Total	304	113	191 (4)

3.1.3 Zu Frage 3 a):

Kann sich die Regierung vorstellen, zwingende Vorschriften gegenüber dem Migrationsamt zu erlassen, welche dieses verpflichtet, keinen Familiennachzug zu bewilligen, wenn das alleinige Einkommen der gesuchstellenden Person für den Unterhalt einer ganzen Familie nicht ausreicht?

Nein. Solche Vorschriften würden nicht dem geltenden Bundesrecht entsprechen. Gemäss Bundesverfassung (BV; SR 101) in Art. 121 Abs. 1 ist die Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern sowie über die Gewährung von Asyl Sache des Bundes. Dem Bund steht damit die abschliessende Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Migrationsrechts zu.

Der Familiennachzug ist in Bezug auf Drittstaatsangehörige im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG; SR 142.20) geregelt. Ehegatten und ledige Kinder unter 18 Jahren von Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung bzw. Kurzaufenthaltsbewilligung haben keinen Anspruch auf die Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung (Art. 44 und 45 AuG). Der Nachzug kann in diesen Fällen bewilligt werden, wenn die Familienangehörigen zusammenwohnen, eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist und sie nicht auf Sozialhilfe angewiesen sind. Die finanziellen Mittel der Gesuchstellerin bzw. des Gesuchstellers müssen somit gewährleisten, dass der Familiennachzug nicht zu einer Sozialhilfeabhängigkeit führt. Werden Sozialhilfeleistungen bezogen bzw. besteht im Falle eines Nachzuges die Gefahr einer Sozialhilfeabhängigkeit, wird das Gesuch um Familiennachzug nicht bewilligt.

Familienangehörige von Schweizerinnen und Schweizern (Art. 42 Abs. 1 AuG) und von Personen mit Niederlassungsbewilligung (Art. 43 Abs. 1 AuG) haben dagegen einen Anspruch auf die Erteilung und Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung, wenn sie zusammenwohnen. Der Anspruch erlischt, wenn Widerrufsgründe vorliegen (Art. 51 Abs. 1 lit. b AuG i.V.m. Art. 63 AuG und Art. 51 Abs. 2 lit. b AuG i.V.m. Art. 62 AuG). Im geltenden Ausländergesetz stellt u.a. Sozialhilfeabhängigkeit einen

Widerrufsgrund dar. Im Gegensatz dazu ist das blosse Fehlen einer erfolgreichen Integration kein Widerrufsgrund. Um das Nachzugsgesuch von Familienangehörigen von Schweizerinnen und Schweizern wegen Bezugs von Sozialhilfeleistungen abweisen zu können, muss eine dauerhafte und erhebliche Sozialhilfeabhängigkeit vorliegen (Art. 51 Abs. 1 lit. b AuG i.V.m. Art. 63 Abs. 1 lit. c AuG). Der Anspruch von Familienangehörigen von Personen mit Niederlassungsbewilligung erlischt, wenn die Ausländerin oder der Ausländer oder eine Person, für die sie oder er zu sorgen hat, auf Sozialhilfe angewiesen ist (Art. 51 Abs. 2 lit. b AuG i.V.m. Art. 62 lit. e). Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist für die Bejahung dieses Widerrufsgrundes eine konkrete Gefahr der Sozialhilfeabhängigkeit erforderlich; blosse finanzielle Bedenken genügen nicht. Für die Beurteilung der Gefahr der Sozialhilfeabhängigkeit ist von den aktuellen Verhältnissen auszugehen; die wahrscheinlich finanzielle Entwicklung ist aber auf längere Sicht abzuwägen. Weiter darf nicht einfach auf das Einkommen des hier anwesenden Familienangehörigen abgestellt werden, sondern es sind die finanziellen Möglichkeiten aller Familienmitglieder über eine längere Sicht abzuwägen. Das Einkommen des Angehörigen, der an die Lebenshaltungskosten der Familie beitragen soll, ist daran zu messen, ob und in welchem Umfang es tatsächlich realisierbar ist. In diesem Sinne müssen die Erwerbsmöglichkeiten und das damit verbundene Einkommen konkret belegt und mit gewisser Wahrscheinlichkeit sowie, soweit möglich, auf mehr als nur kurze Frist erhärtet sein, um Berücksichtigung zu finden. Dies bedeutet, dass auch wenn eine Sozialhilfeabhängigkeit besteht, im Einzelfall ein Nachzugsgesuch bewilligt wird, wenn z.B. die nachzuziehende Person über einen Arbeitsvertrag verfügt und mit dem daraus erzielten Einkommen der Lebensunterhalt der Familie selbstständig bestritten werden kann. Bei der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung wird vom Migrationsamt geprüft, ob die Erwerbstätigkeit tatsächlich aufgenommen wurde und eine Ablösung von der Sozialhilfe erfolgt ist.

Sind die objektiven Voraussetzungen eines Widerrufsgrundes erfüllt, ist in einem weiteren Schritt zu prüfen, ob die Verweigerung des Nachzuges bzw. die Nichterteilung, Nichtverlängerung oder der Widerruf der Bewilligung verhältnismässig ist (Art. 96 Abs. 1 AuG, Art. 8 Ziff. 2 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten [EMRK, SR 0.101]). Die Verhältnismässigkeit wird anhand der gesamten Umstände des Einzelfalls beurteilt, wobei das öffentliche Interesse (wirtschaftliche Interessen und damit die Vermeidung einer zukünftigen Belastung der öffentlichen Hand) und das private Interesse der Familie gegeneinander abgewogen werden. Auch wenn der Familiennachzug trotz Sozialhilfeabhängigkeit im Einzelfall bewilligt wird, entweder weil die Anforderungen an das Vorliegen des Widerrufsgrundes nicht gegeben sind oder aber sich die Abweisung des Nachzugsgesuches als unverhältnismässig erweisen sollte, wird die finanzielle Situation der Familie bei der ersten Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung erneut überprüft. Die Sozialregionen sind verpflichtet, dem Migrationsamt unaufgefordert den Bezug von Sozialhilfe durch Ausländerinnen und Ausländer zu melden (Art. 97 Abs. 3 lit. d AuG i.V.m. Art. 82 Abs. 5 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit [VZAE, SR 142.201]). Sobald eine Meldung der Sozialregion eingeht, wird geprüft, ob ausländerrechtliche Massnahmen zur ergreifen sind.

Der Nachzug von Onkeln und Tanten sowie von Eltern ist im geltenden Ausländergesetz nicht vorgesehen. Vorbehalten bleiben besondere familiäre Verhältnisse, die einen Anspruch auf Nachzug gestützt auf Art. 8 Ziff. 1 EMRK begründen. Diese Gesuche können vom Migrationsamt – unter Vorbehalt der Zustimmung des Staatssekretariats für Migration – bewilligt werden, sofern genügend finanzielle Mittel vorhanden sind.

Für EU-/EFTA-Bürgerinnen und -Bürger sind vorrangig das Freizügigkeitsabkommen (FZA; SR 0.142.112.681) und die dazugehörigen Erlasse massgeblich. Gemäss Art. 7 lit. d FZA i.V.m. Art. 3 Abs. 1 Anhang I FZA haben Familienangehörige von EU-/EFTA-Staatsangehörigen (Ehegatten und die Verwandten in absteigender Linie, die noch nicht 21 Jahre alt sind oder denen Unterhalt gewährt wird; die Verwandten und die Verwandten des Ehegatten in aufsteigender Linie, denen Unterhalt gewährt wird und im Fall von Studierenden der Ehegatte und die unterhaltsberechtigten Kinder), ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit, ein Aufenthaltsrecht in der Schweiz im Rahmen des Familiennachzugs. Das Recht auf Familiennachzug setzt immer ein originäres Aufenthaltsrecht eines EU-/EFTA-Angehörigen voraus. Bei EU-/EFTA-Staatsangehörigen mit einem originären

Aufenthaltsrecht als Arbeitnehmer darf kein Nachweis über genügend finanzielle Mittel verlangt werden; nicht erwerbstätige EU-/EFTA-Staatsangehörige (insbesondere Personen in Ausbildung, Rentner/innen) müssen dagegen den Nachweis erbringen, dass sie über genügend finanzielle Mittel für ihren eigenen Lebensunterhalt und die Bedürfnisse ihrer Familienangehörigen verfügen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass in Bezug auf Drittstaatsangehörige Familiennachzugsgesuche von Personen mit Aufenthaltsbewilligung bereits heute restriktiv d.h. unter der Voraussetzung, dass das Einkommen für den Unterhalt der Familie ausreicht, bewilligt werden. Wird das Gesuch von einer niedergelassenen Person oder von einem Schweizer Bürger gestellt, sind die Hürden zur Abweisung eines Familiennachzugsgesuches oder für eine nachträgliche Nichtverlängerung oder einen Widerruf einer Bewilligung unter Berücksichtigung der zum Widerrufsgrund der Sozialhilfeabhängigkeit ergangenen Rechtsprechung und insbesondere der Verhältnismässigkeit höher, da die Personen einen Anspruch auf Familiennachzug haben. Bei EU-/EFTA-Bürgern ist eine Überprüfung der finanziellen Verhältnisse aufgrund des Freizügigkeitsabkommens nur in den gesetzlich vorgesehenen Fällen überhaupt zulässig. Aufgrund der umfassenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes ist ein Erlass von weitergehenden kantonalen Regelungen nicht möglich.

3.1.4 Zu Frage 3 b):

Kann sich die Regierung vorstellen, zwingende Vorschriften gegenüber dem Migrationsamt zu erlassen, welche dieses verpflichtet, keine Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen zu genehmigen, wenn von der Wohngemeinde die Integration i.S.v. Art. 4 Abs. 4 und Art. 54 AuG als ungenügend bezeichnet wird?

Nein, aufgrund der umfassenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes kann der Regierungsrat keine kantonalen Vorschriften erlassen, welche die Nichtverlängerung von Aufenthaltsbewilligungen vorsehen, wenn von der Wohngemeinde die Integration als ungenügend bezeichnet wird.

Eine erfolgreiche Integration ist im Interesse aller Beteiligten und muss bei der Beurteilung von Erteilungen und Verlängerungen von ausländerrechtlichen Bewilligungen - soweit möglich und zulässig - von den Behörden berücksichtigt werden. Das geltende Ausländergesetz sieht eine Prüfung der Integration beispielweise vor, wenn eine Ehe wieder aufgelöst wurde und ein eigenständiges Aufenthaltsrecht zu prüfen ist (Art. 50 Abs. 1 lit. a AuG).

Eine Vorschrift, wonach eine Aufenthaltsbewilligung automatisch nicht verlängert wird, wenn die Wohngemeinde die Integration als nicht genügend erachtet, ist hingegen nicht zulässig. Nach geltendem Ausländergesetz kann zwar ein Sozialhilfebezug, nicht aber eine bloss ungenügende Integration einen Widerrufsgrund für eine Bewilligung darstellen. Weitergehende kantonale Bestimmungen sind aufgrund der bereits erwähnten Bundeskompetenz nicht möglich. Es sind jedoch Bemühungen des Bundes im Gange, die Integration gesetzlich zu definieren und damit einhergehend verbindlicher auszugestalten bzw. einzufordern. Am 8. März 2013 hat der Bundesrat die Botschaft zur Teilrevision des Ausländergesetzes (sog. Integrationsvorlage) verabschiedet. Nach Annahme der Masseneinwanderungsinitiative durch das Volk am 9. Februar 2014 hat das Parlament den Gesetzesentwurf an den Bundesrat zurückgewiesen mit dem Auftrag, die Vorlage unter Berücksichtigung des neuen Art. 121a BV und auf der Basis der Beschlüsse des Ständerates zu überarbeiten sowie die Anliegen von fünf hängigen parlamentarischen Initiativen in den Entwurf aufzunehmen. Die diesbezügliche parlamentarische Beratung steht noch aus.

3.1.5 Zu Frage 4:

Könnte sich die Regierung vorstellen, als Bedingung für den Familiennachzug von erwachsenen Personen und schulpflichtigen Kindern (ab Alter 1. Primarklasse), den Besuch eines Intensiv-Deutschkurses obligatorisch zu erklären? Der Deutschkurs ist von einem privaten Schulträger in Zusammenarbeit mit dem Kanton anzubieten. Der Kurs ist für die Einreisenden kostenpflichtig und ist als Einreisebedingung zum Voraus zu bezahlen. Der Kanton erhält das Recht, eine Kontrollgebühr zu erheben.

Nein, zusätzliche obligatorische Vorschriften im Integrationsbereich, wie sie in Frage 4 gefordert werden, kann der Regierungsrat aufgrund der Bundeskompetenz in der Ausländergesetzgebung nicht erlassen.

Erwachsene haben bereits heute Zugang zu vergünstigten Sprachkursen. Entsprechend ist der Besuch dieser Kurse bei Neuzuziehenden sehr beliebt. Die Einreise von der Vorausbezahlung von Kursen abhängig zu machen, würde denn auch nur einen kleinen Teil der Neuzuziehenden betreffen. Der administrative Aufwand würde aber für alle Betroffenen dieser Personengruppe gleichermassen anfallen. Es ist zudem zu vermuten, dass bei einer Verrechnung der vollen Kurskosten die Bereitschaft am Besuch der Sprach- und Integrationskurse sinken würde. Ausserdem wäre die Durchsetzung des Kursbesuchs aufgrund der geltenden Gesetzeslage nicht möglich.

Die Erfahrung zeigt, dass die Struktur der Zuwanderer nicht als homogene Einheit betrachtet werden kann, auch nicht innerhalb gewisser ausländerrechtlichen Kategorien, wie z.B. der Familienangehörigen. Allgemeinverbindliche Weisungen sind daher wenig geeignet, Massnahmen für die Integrationsförderung, namentlich für den Spracherwerb, in jedem Einzelfall durchzusetzen.

Für Kinder mit ungenügenden Deutschkenntnissen befürworten wir obligatorische Modelle zur frühen Deutschförderung, wie sie z.B. der Kanton Basel-Stadt kennt (vgl. Antwort zur IP vom 26.1.2016 der Fraktion FDP.Die Liberalen: Keine Einschulung bei unzureichenden Deutschkenntnissen). Bei schulpflichtigen Kindern ist der zusätzliche Deutschunterricht als Zweitsprache seit Jahrzehnten erfolgreicher Teil des Volksschulunterrichts. Ein ergänzendes obligatorisches Intensivsprachkursangebot braucht es damit nicht.

3.1.6 Zu Frage 5:

Könnte die Erfüllung der Einreisebedingungen gemäss Frage 4 auch dazu dienen, nur eine provisorische, während einem Jahr gültige Aufenthaltsbewilligung zu erteilen, welche nicht erneuert wird, wenn der Deutschkurs nicht besucht und nicht erfolgreich abgeschlossen worden ist?

Nein, eine (automatische) Nichtverlängerung bzw. ein Widerruf der Bewilligung, verbunden mit einer Wegweisung der Betroffenen aus der Schweiz, infolge eines nicht besuchten oder nicht erfolgreich abgeschlossenen Deutschkurses ist aufgrund der erwähnten Voraussetzungen nicht verhältnismässig und damit nicht durchsetzbar.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Departement des Innern, Departementssekretariat
Migrationsamt
Amt für soziale Sicherheit
Aktuariat JUKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat