



Entscheidinstanz: Sicherheitsdirektion

Geschäftsnummer: DS_2015.1037

Datum des Entscheids: 28. Juli 2016

Rechtsgebiet: Ausländerrecht

Stichwort(e): Aufenthaltsbewilligung
Rentnerinnen und Rentner
Erfordernis der «notwendigen finanziellen Mittel»

verwendete Erlasse: Art. 28 Ausländergesetz, AuG
Art. 25 Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit, VZAE

Zusammenfassung (verfasst von der Staatskanzlei):

Die Beurteilung, ob die für einen dauernden und definitiven Aufenthalt in der Schweiz als Rentnerin oder Rentner «notwendigen finanziellen Mittel» vorhanden sind, setzt eine Gesamtrechnung über die Aufenthaltsdauer anhand der Lebenserwartung nach aktuellen statistischen Grundlagen voraus. Die entsprechenden Mittel müssen in Form von Renten- oder anderen Einkünften (aus Nicht-Erwerbstätigkeit) oder durch entsprechendes Vermögen gesichert sein. Leistungen Dritter, insbesondere finanzielle Leistungen oder Naturalleistungen von Verwandten, können nur in engen Grenzen berücksichtigt werden.

Vorliegendenfalls offengelassen, ob die aus dem Ausland stammende Rentnerin «besondere persönlichen Beziehungen zu der Schweiz» nachweisen kann, der Aufenthalt ist zu verweigern, da sie nicht über genügend eigene Mittel für ihren Lebensunterhalt in der Schweiz verfügt.

Anonymisierter Entscheidtext (Auszug):

Sachverhalt:

Die in der Schweiz lebende X. [Rekurrentin 2] ersuchte um Bewilligung der Einreise und des Aufenthalts ihrer Mutter [Rekurrentin 1] zum Verbleib bei ihr. Die Rekurrentin 1 ist Rentnerin und geschieden. Sie hält sich nach eigenen Angaben seit 25 Jahren jährlich zu Besuchszwecken bei ihren in der Schweiz lebenden erwachsenen Töchtern und deren Familien auf. Das Migrationsamt [Rekursgegner] wies das Gesuch ab, im Wesentlichen mit der Begründung, der Rekurrentin 1 fehle es an finanziellen Mitteln bzw. besonderen persönlichen Beziehungen zur Schweiz bzw. an einem besonderen Abhängigkeitsverhältnis zu ihren Töchtern.

Erwägungen:

1.–6. [...]



7. In der Rekurseingabe wird geltend gemacht, der Rekurrentin 1 sei eine Aufenthaltsbewilligung nach Art. 28 AuG zu erteilen.
- 7.1 Nach der Praxis der Sicherheitsdirektion wie auch nach jener des Bundesverwaltungsgerichts müssen die in Art. 28 AuG und Art. 25 VZAE genannten Bedingungen für die Zulassung von Rentnerinnen und Rentner kumulativ erfüllt sein. Art. 28 AuG vermittelt allerdings selbst bei Erfüllung sämtlicher Voraussetzungen keinen Anspruch auf Bewilligungserteilung. Die Kantone können ihre Bewilligungspraxis auch restriktiver gestalten, sie bleiben in ihrem Entscheid im Rahmen des pflichtgemässen Ermessens nach Art. 96 AuG frei. Der bundesrechtliche Verordnungsgeber kann lediglich Vorschriften erlassen, welche die Kantone bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen in ihrer Freiheit beschränken; er kann sie indessen nicht über das Gesetz hinaus auch zur Gewährung von solchen verpflichten (vgl. für das frühere Recht BGE 130 II 281 E. 2.2; für die Rechtslage nach AuG bestätigt mit Urteil des Bundesgerichts 2D_22/2016 a.a.O.). Zu beachten ist, dass gemäss Art. 3 Abs. 3 AuG bei der Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern der demografischen, sozialen und gesellschaftlichen Entwicklung Rechnung zu tragen ist. Das Kriterium der Demographie muss als öffentliches Interesse berücksichtigt werden. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Überalterung der Bevölkerung und der entsprechenden Belastung der Sozialwerke und Krankenkassen ist der Zuzug wirtschaftlich nicht aktiver Personen, die – wie die Rekurrentin 1 – nie Beiträge daran gezahlt haben, sehr restriktiv zu regeln (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-1156/2012 vom 17. Februar 2014 E. 7.4 f). Die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung ist im Übrigen dem Staatssekretariat für Migration (SEM) zur Zustimmung zu unterbreiten (Art. 2 lit. c der Verordnung des EJPD über die dem Zustimmungsverfahren unterliegenden ausländerrechtlichen Bewilligungen und Vorentscheide vom 13. August 2015, Zustimmungsverordnung).
- 7.2. Die Rekurrentin 1 ist heute 65-jährig, womit sie das Mindestalter von 55 Jahren gemäss Art. 28 lit. a AuG i.V.m. Art. 25 Abs. 1 VZAE unbestritten erfüllt.
- 7.3 Zu prüfen ist, ob die Rekurrentin 1 eine «besondere persönliche Beziehung zur Schweiz» gemäss Art. 28 lit. b AuG aufgebaut hat. Nach Art. 25 Abs. 2 VZAE sind derart qualifizierte Beziehungen gegeben, wenn insbesondere längere frühere Aufenthalte (z.B. Ferien, Ausbildung oder Erwerbstätigkeit) nachgewiesen werden (lit. a) oder enge Beziehungen zu nahen Verwandten (Eltern, Kinder, Enkelkinder oder Geschwister) in der Schweiz bestehen (lit. b). Der neueren Praxis der Sicherheitsdirektion zufolge genügt das Vorhandensein einer engen Beziehung zu in der Schweiz lebenden Verwandten allein nicht, um in der Schweiz als Rentner bzw. Rentnerin zugelassen zu werden. Vielmehr werden eigenständige und von Angehörigen unabhängige Beziehungen soziokultureller oder persönlicher Art gefordert, wie z.B. Verbindungen zum örtlichen Gemeinwesen, Teilnahme an kulturellen Veranstaltungen oder von der Familie unabhängige direkte Kontakte ausreichender Intensität mit der einheimischen Bevölkerung. Darüber hinaus ergeben sich «besondere persönliche Beziehungen zur Schweiz» auch nicht allein aus wirtschaftlichen Beziehungen oder Grundeigentum in der Schweiz (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C-1156/2012 a.a.O. E. 9f. und C-797/2011 vom 14. September 2012 E. 9.1; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2015.00690 vom 17. Dezember 2015 E. 3.1; Weisungen des SEM zum Ausländerbereich, Ziffer 5.3, Stand 1. Juni 2016).



- 7.4 Im Bewilligungsverfahren forderte der Rekursgegner die Rekurrentinnen am 8. September 2015 auf, einen Fragekatalog zu beantworten und Unterlagen einzureichen. Dem Antwortschreiben vom 18. September 2015 entnahm er, dass die Rekurrentin 1 zweimal jährlich ihre zwei Töchter für ca. vier bis sechs Wochen in der Schweiz besuche. Die Frage, ob sie eine eigenständige von der Rekurrentin 2 unabhängige Beziehung soziokultureller oder persönlicher Art habe, verneinte die Rekurrentin 1 mit der Begründung, dass sie bis heute nur auf Besuch bei den Töchtern gewesen sei. Vor diesem Hintergrund sprach der Rekursgegner der Rekurrentin 1 eine besondere persönliche Beziehung zur Schweiz in der angefochtenen Verfügung ab. Dem hält die Rekurrentin 1 in der Rekurseingabe im Wesentlichen entgegen, dass sie seit 25 Jahren mindestens einmal im Jahr in die Schweiz reise und dabei intensive Kontakte zu Schweizer Bürgerinnen und Bürger habe knüpfen können. [...] Seit 1990 komme die Rekurrentin 1 in die Schweiz; sie habe verschiedene Deutschkurse besucht und ihr Deutsch mit jedem Aufenthalt in der Schweiz verbessert. Da sie und ihre Schwester zunächst in A., sodann in B., C. und seit über fünf Jahren im Kanton Zürich gelebt hätten, habe ihre Mutter einige Kontakte knüpfen und die Schweiz kennenlernen können. Viele Kontakte seien durch die räumliche Distanz zwischen der Schweiz und ihrem Herkunftsland bzw. dem Wohnortswechsel ihrerseits verloren gegangen, weshalb sie sich auf die sozialen Kontakte mit neuerem Datum im Kanton Zürich beschränken würden.
- 7.5 Im Rahmen des Rekursverfahrens reichten die Rekurrentinnen Belege für die sozialen Beziehungen der Rekurrentin 1 zu Personen ausserhalb ihrer Kernfamilie in der Schweiz ein. Sie bezeugen langjährige regelmässige Ferienaufenthalte bei ihren in der Schweiz lebenden Töchtern und die Knüpfung zahlreicher freundschaftlicher Kontakte zu einer grösseren Zahl von hier lebenden Bekannten und Freunden. Auch wenn die eingereichten Belege teilweise Gefälligkeitscharakter haben dürften, stellen sie in ihrer Gesamtheit doch einen Nachweis von Beziehungen zur Schweizer Bevölkerung dar, die deutlich über jene von Gelegenheitsbekanntschaften hinausgehen. Andererseits haben sich diese Kontakte ausschliesslich im Rahmen von Besuchsaufenthalten bei der Familie ergeben. Es fanden keine Besuche statt, die nicht im Verweilen bei den Töchtern begründet gewesen wären, sodass sich die Kontakte zur Schweizer Bevölkerung gewissermassen nur als Nebeneffekt ergaben. Ob die dargelegten Beziehungen aufgrund ihrer Intensität und Langjährigkeit den Anforderungen an «besondere Beziehungen zur Schweiz» im Sinne von Art. 28 lit. b AuG i.V.m. Art. 25 Abs. VZAE genügen, kann jedoch offengelassen werden, da, wie sich aus dem Folgenden ergibt, das Kriterium des Vorhandenseins der notwendigen Mittel gemäss Art. 28 lit. c AuG nicht erfüllt ist.
- 7.6. Da eine Rentnerbewilligung nach Art. 28 AuG einen definitiven Charakter hat und angesichts der im Alter abnehmenden Flexibilität und zunehmenden Unterstützungsbedürftigkeit erfahrungsgemäss nicht mehr widerrufen werden kann, ist für das Vorhandensein der «notwendigen Mittel» eine Gesamtrechnung über die Aufenthaltsdauer anhand der Lebenserwartung nach aktuellen statistischen Grundlagen vorzunehmen (vgl. Jährliche Sterbetafeln, Bundesamt für Statistik, http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/06/blank/dos/la_mortalite_en_suisse/tab102.html, aufgerufen am 27. Juli 2016). Es müssen genügend Mittel vorhanden sein, damit die betreffende Person bis an ihr Lebensende ohne Beanspruchung von Sozialhilfeleistungen und ohne Ergänzungsleistungen ihr Leben in der Schweiz finanzieren kann. Abzustellen ist grundsätzlich auf die Sicherung des sozia-



len Existenzminimums nach SKOS-Richtlinien, wobei insbesondere auch die im Durchschnitt der Bevölkerung bis ans Lebensende anfallenden Pflegekosten ohne Beanspruchung von Ergänzungsleistungen abgesichert sein müssen. Die entsprechenden Mittel müssen in Form von Renten- oder anderen Einkünften (aus Nicht-Erwerbstätigkeit) oder durch entsprechendes Vermögen gesichert sein. Leistungen Dritter, insbesondere finanzielle Leistungen oder Naturalleistungen von Verwandten, können nur in engen Grenzen berücksichtigt werden. Wegen des Verbots der übermässigen Selbstbindung im Sinne von Art. 27 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB) können sich Nachkommen nur sehr beschränkt rechtlich bindend zu Leistungen an ihre Eltern verpflichten. Was darüber hinaus geht, hat lediglich moralische, aber nicht rechtlich bindende Wirkung. Eine Verpflichtung zur lebenslänglichen Unterhaltgewährung für die 65-jährige Mutter mit einer durchschnittlichen Lebenserwartung von 21.6 Jahren (Stand 2014, vgl. Bundesamt für Statistik, a.a.O) sprengt klar die Grenzen der zulässigen Selbstverpflichtung nach Art. 27 ZGB. Eine gesetzliche Pflicht, Verwandte in auf- und absteigender Linie zu unterstützen, die ohne diesen Beistand in Not geraten würden, ergibt sich nach Art. 328 Abs. 1 ZGB nur für Verwandte, die in «günstigen Verhältnissen» leben. Solche liegen nach SKOS-Richtlinien vor, wenn Verheiratete ein steuerbares Einkommen von mehr als Fr. 180'000, mit einem Zuschlag von Fr. 2'000 für jedes minderjährige oder in Ausbildung befindliche Kind, oder ein Vermögen von mehr als Fr. 500'000 aufweisen. Auch bei solchen Verhältnissen sind die rechtlichen Unterstützungspflichten beschränkt (SKOS-Richtlinien 20/08, F. 4-1, <http://www.sozialhilfe.zh.ch/Lists/Gesetzestexte/DispItem.aspx?ID=530>, aufgerufen am 27. Juli 2016).

- 7.7 Die Rekurrentin 1 verfügt nicht über genügend eigene Mittel für ihren Lebensunterhalt in der Schweiz. Die notwendigen Mittel sollen durch die Rekurrentin 2 und ihren Ehemann und allenfalls ihre Schwester beigebracht werden. Die Rekurrentin 2 und ihr Ehemann versteuerten 2015 zusammen ein Einkommen von Fr. xxx und ein Vermögen von Fr. xxx. Sie befinden sich damit in guten finanziellen Verhältnissen, erreichen aber nicht die «günstigen Verhältnisse» im Sinne von Art. 328 ZGB gemäss den erwähnten SKOS-Richtlinien, so dass nicht von einer rechtlich bindenden Verpflichtung zur Unterhaltsgewährung an die Rekurrentin 1 im notwendigen Umfang ausgegangen werden kann. Wohl wäre denkbar, dass sich die Rekurrentin 2, alleine oder zusammen mit ihrem Ehemann und/oder ihrer Schwester, für eine beschränkte Zeit, beispielsweise für 5 Jahre, rechtlich bindend für genügend Unterhaltsleistungen an die Rekurrentin 1 verpflichten könnte. Dies reicht indessen nicht aus für das Vorliegen der notwendigen Mittel im Sinne der dargelegten Praxis, da die Sicherung dieser Mittel über die gesamte restliche Lebensdauer gewährleistet sein muss.
- 7.8 Im Ergebnis ist somit festzuhalten, dass die Rekurrentin 1 nicht über die notwendigen Mittel im Sinne von Art. 28 lit. c AuG verfügt, weshalb eine Bewilligung nach dieser Bestimmung nicht erteilt werden kann. Es rechtfertigt sich auch nicht, eine Bewilligung im pflichtgemässen Ermessen nach Art. 3 AuG i.V. mit Art. 96 AuG zu erteilen. Wie bereits dargelegt besteht ein starkes öffentliches Interesse, die Zahl der ausländischen Wohnbevölkerung im vorgerückten Alter nicht weiter zu erhöhen, zumal auch im Falle guter oder sehr guter finanzieller Verhältnisse die Gesundheits- und Pflegekosten älterer Personen den Bund, die Kantone und die Gemeinden sowie die Sozialversicherungen ausserordentlich stark belasten (vgl. Bestandesaufnahme und Perspektiven im Bereich der Langzeitpflege, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 12.3604, 14.3912 und 14.4165 vom 25. Mai 2016, S. 21 ff.,



<http://www.bag.admin.ch/themen/krankenversicherung/00305/04216/index.html?lang=de>, aufgerufen am 27. Juli 2016).

- 7.9 Umstände, die eine Härtefallbewilligung im Sinne von Art. 30 Abs. 1 lit. b AuG zu rechtfertigen vermöchten, lassen sich den Akten, insbesondere den Eingaben der rechtskundig vertretenen Rekurrentinnen, nicht entnehmen. Nach konstanter Praxis setzt ein Härtefall voraus, dass sich die betreffende Ausländerin in einer persönlichen Notlage befindet, die ihre Lebens- und Daseinsbedingungen gemessen am durchschnittlichen Schicksal von Ausländerinnen oder Ausländern in gesteigertem Mass in Frage gestellt erscheinen lässt, bzw. dass die Verweigerung der Härtefallbewilligung für den Betroffenen schwere Nachteile zur Folge hätte (BGE 119 Ib 33 E. 4c). Die Rekurrentin 2 lebt zwar offenbar alleine in Serbien, während ihre beiden Nachkommen in der Schweiz leben. Damit ist ihr Schicksal jedoch vergleichbar mit jenem zahlreicher anderer in Serbien lebender Personen, deren Kinder im Ausland leben. Im Vergleich zum Durchschnitt der Bevölkerung in Serbien ist sie insofern privilegiert, als ihre in der Schweiz lebenden Kinder in der Lage sind, sie finanziell zu unterstützen.
8. Zusammenfassend ergibt sich, dass den Rekurrentinnen weder gestützt auf Gesetzes- noch Staatsvertragsrecht ein Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung für die Rekurrentin 1 zusteht. Die Voraussetzungen zur Erteilung einer auf Art. 28 AuG gestützten Bewilligung sind nicht erfüllt. Ein schwerwiegender persönlicher Härtefall im Sinne von Art. 30 Abs. 1 lit. b AuG, der die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an die Rekurrentin 1 gebieten würde, liegt auch nicht vor. Gründe für eine anderweitig im Rahmen des Ermessens zu erteilende Bewilligung liegen ebenfalls nicht vor. Die angefochtene Verfügung ist recht- und verhältnismässig und entspricht der Praxis in vergleichbaren Fällen. Der Rekurs ist daher abzuweisen. Ausgangsgemäss sind den Rekurrentinnen die Kosten für das Rekursverfahren zu gleichen Teilen, unter solidarischer Haftung eines jeden für den ganzen Betrag, aufzulegen und von der Rekurrentin 2 zu beziehen.