



Entscheidinstanz:	Regierungsrat
Geschäftsnummer:	RRB Nr. 315/2009
Datum des Entscheids:	4. März 2009
Rechtsgebiet:	Ausländerrecht
Stichwort:	Rentnerinnen und Rentner
verwendete Erlasse:	Art. 28 AuG Art. 25 VZAE

Zusammenfassung:

Der Umstand, dass nahe Verwandte, namentlich Söhne und/oder Töchter im Herkunftsland von Personen leben, die eine Aufenthaltsbewilligung als Rentnerin oder Rentner in der Schweiz beantragen, schliesst eine Zulassung nicht grundsätzlich aus (Anpassung der Praxis an das neue Recht).

Da auch bei Erfüllung sämtlicher bundesrechtlicher Mindestvoraussetzungen kein Anspruch auf Erteilung einer (Rentner-)Aufenthaltsbewilligung besteht – seltene Ausnahmen gestützt auf die EMRK vorbehalten –, ist dieser Umstand im Rahmen der pflichtgemässen Ermessensausübung, d. h. bei der Abwägung der öffentlichen und privaten Interessen zu berücksichtigen. Anwendungsfall eines heute 69-jährigen Mazedoniers, der in früheren Jahren in der Schweiz erwerbstätig war.

Anonymisierter Entscheidtext:

- A. Mit Verfügung vom *. Juli 2008 wies die Rekursgegnerin (Migrationsamt) das Gesuch vom **. Februar 2008 bzw. *. Juni 2008 um Bewilligung der Einreise von D. X. zum Verbleib beim Rekurrenten [Sohn] im Kanton Zürich (erwerbslose Wohnsitznahme) ab.
- a) Der dieser Verfügung zugrunde liegende Sachverhalt ergibt sich grossenteils aus dem Rekursentscheid des Regierungsrates vom 22. März 2006, mit welchem die von der Rekursgegnerin mit Verfügung vom *. Oktober 2005 verweigerte Bewilligung für D. X. zur Einreise zwecks Verbleibs beim Rekurrenten im Kanton Zürich bestätigt worden ist. Auf diesen formell rechtskräftigen Entscheid kann verwiesen werden. Zu ergänzen ist der Sachverhalt wie folgt:
- b) Mit Schreiben vom **. Februar 2008 ersuchte der Rekurrent (erneut) um «eine (Dauer-) Aufenthaltsbewilligung im Rahmen einer Rentnerbewilligung» für seinen Vater [D. X.]. Dieser leide seit dem Tod seiner Ehefrau unter massiven psychischen Beeinträchtigungen mit somatischen Beschwerden und bedürfe der Betreuung. Überdies sei inzwischen das neue Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) in Kraft getreten. Mit der Begründung, die Praxis für die Zulassung eines alleinstehenden Elternteils habe mit dem AuG keine Änderung erfahren und die



- geltend gemachten gesundheitlichen Probleme von D. X. vermöchten keinen anderen Entscheid zu bewirken, teilte die Rekursgegnerin dem Rekurrenten mit Schreiben vom 31. März 2008 mit, ein «allfälliges neues Gesuch müsste deshalb ebenfalls abgewiesen werden». Fristgerecht ersuchte der Rekurrent um einen rekursfähigen Entscheid.
- c) Die Rekursgegnerin eröffnete dem Rekurrenten mit Schreiben vom **. Mai 2008 sowie **. Juni 2008 je Frist zur Beantwortung von Fragen und zur Einreichung verschiedener Unterlagen im Zusammenhang mit dem erwähnten Gesuch. Dieser Aufforderung kam der Rekurrent am *. Juni sowie 30. Juni 2008 nach. Der Eingabe vom 9. Juni 2008 lag ein Gesuch um Einreisebewilligung vom *. Juni 2008 bei.
- d) In der Verfügung vom *. Juli 2008 erwog die Rekursgegnerin im Wesentlichen, unter Berücksichtigung der Praxis im Kanton Zürich falle die Erteilung einer Einreisebewilligung für D. X. zur erwerbslosen Wohnsitznahme als Rentner ausser Betracht, weil im Heimatland noch drei Kinder lebten, welche ihn betreuen könnten. Überdies verfüge er nicht über die notwendigen finanziellen Mittel für einen Aufenthalt in der Schweiz. Wichtige Gründe im Sinne eines Härtefalls seien nicht ersichtlich.
- B. Gegen diese Verfügung wurde mit Eingabe vom *. August 2008 rechtzeitig Rekurs an den Regierungsrat erhoben. Der Rekurrent beantragt, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Staates sei die angefochtene Verfügung aufzuheben und D. X. seien die Einreise und der Aufenthalt in der Schweiz zu bewilligen. Soweit für den Entscheid erforderlich, ergibt sich die Begründung aus den Erwägungen.
- C. In ihrer Vernehmlassung vom **. August 2008 beantragt die Rekursgegnerin, der Rekurs sei abzuweisen.

Es kommt in Betracht:

1. Der Rekurrent ist Gesuchsteller und bevollmächtigter Vertreter seines Vaters; er hat auch ein eigenes schutzwürdiges Interesse an der Bewilligung der Einreise und des Aufenthalts seines Vaters und ist daher nach Massgabe von § 21 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) ohne Weiteres zum Rekurs im eigenen Namen legitimiert. Ob der in der Rekursschrift als «Verfahrensbeteiligter» bezeichnete D. X. ebenfalls als rekurrierende Partei zu behandeln ist, kann offenbleiben; wenn dies nicht geschieht, erwächst ihm daraus kein materieller Rechtsnachteil.
2. [Verfahrensfragen]
3. Nach Art. 2 Abs. 1 AuG gilt dieses Gesetz für Ausländerinnen und Ausländer, soweit keine anderen Bestimmungen des Bundesrechts oder von der Schweiz abgeschlossene völkerrechtliche Verträge zur Anwendung kommen.
Gemäss Art. 3 Abs. 2 AuG werden Ausländerinnen und Ausländer zugelassen, wenn völkerrechtliche Verpflichtungen, humanitäre Gründe oder die Vereinigung der Familie es erfordern.
4. a) Zwischen der Schweiz und Mazedonien (bzw. einem Vorgängerstaat) gibt es keinen Staatsvertrag, der dem Rekurrenten bzw. seinem Vater einen Anspruch auf die nachgesuchte Bewilligung einräumt.
b) Art. 8 Ziffer 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK) und der inhaltlich gleichwertige Art. 13 Abs. 1 BV ga-



rantieren den Schutz des Familienlebens. Darauf kann sich im Zusammenhang mit einer fremdenpolizeilichen Bewilligung berufen, wer nahe Verwandte mit einem gefestigten Anwesenheitsrecht (Schweizer Bürgerrecht, Niederlassungsbewilligung, Anspruch auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung) oder selbst ein solches Anwesenheitsrecht in der Schweiz hat, sofern die familiäre Beziehung tatsächlich gelebt wird und intakt ist (BGE 130 II 281 E. 3.1; 127 II 60 E. 1d/aa). Die Beziehung des Rekurrenten, welcher im Besitze einer Niederlassungsbewilligung, und seinem Vater, welcher mit ihm im gemeinsamen Haushalt zusammenleben will, ist intakt.

Aus der Beziehung zwischen Eltern und ihren volljährigen Kindern kann indessen nur ausnahmsweise dann ein Bewilligungsanspruch abgeleitet werden, wenn ein besonderes Abhängigkeitsverhältnis besteht. Ein solches kann sich aus besonderen Betreuungs- oder Pflegebedürfnissen wie bei körperlicher oder geistiger Behinderung und schwerwiegenden Krankheiten ergeben (Urteil des Bundesgerichts 2A.20/2002 vom 13. Mai 2002, E. 1.3; BGE 120 Ib 257 E. 1e). Gemäss einem mutmasslich im Sommer 2007 ausgestellten Bericht von Dr. S., Neurologe im Medizinischen Zentrum Tetovo, leidet D. X. seit dem Tod seiner Ehefrau an einem «Syndroma Depressivum (E situacionem)»; für die moralische Unterstützung sei die Nähe von Familienmitgliedern erforderlich. Ein ärztliches Zeugnis vom 2. Juni 2005 bescheinigte ihm eine degenerative Erkrankung der Lendenwirbel (Spondilosis vertebrae lumbalis), eine Verlagerung eines Lendenwirbels (Spondylolisthesis L4–L5) und eine bauchwärts gekrümmte Verbiegung der Wirbelsäule (scoliosis, lordosis); er leide deshalb an starken Schmerzen im Lendenbereich der Wirbelsäule und sei in seinen Bewegungen eingeschränkt. Es wurde eine medikamentöse Therapie verordnet und empfohlen, der Patient solle sich liegend ausruhen. Eine zwecks Verhinderung einer Invalidisierung notwendige Beobachtung und Betreuung «während 24 Stunden», wie sie der Rekurrent in seinem Gesuch geltend macht, geht aus den ärztlichen Berichten indessen nicht hervor. Aus den Erkrankungen von D. X. ergibt sich kein anspruchsbegründendes besonderes Bedürfnis nach Betreuung durch den Rekurrenten. Damit fehlt es an der Voraussetzung einer rechts erheblichen Abhängigkeit zwischen dem Rekurrenten und seinem Vater. Ein Anwesenheitsanspruch gestützt auf Art. 8 Ziffer 1 EMRK bzw. Art. 13 Abs. 1 BV bei einer Beziehung zwischen erwachsenen Kindern und ihren Eltern hat Ausnahmecharakter und ist keineswegs immer dann anzunehmen, wenn für betagte Personen mit altersbedingten Beschwerden der «Familiennachzug» (im erweiterten Sinne) beantragt wird.

- c) Gemäss Art. 28 AuG können Ausländerinnen und Ausländer, die nicht mehr erwerbstätig sind, zugelassen werden, wenn sie ein vom Bundesrat festgelegtes Mindestalter erreicht haben (lit. a), besondere persönliche Beziehungen zur Schweiz besitzen (lit. b) und über die notwendigen finanziellen Mittel verfügen (lit. c).
- d) Da somit keine völkerrechtliche Grundlage für einen Anwesenheitsanspruch besteht und auch weder das AuG noch eine andere Bestimmung des Bundesrechts einen solchen einräumt – die kumulative Erfüllung aller vorstehend genannten bundesrechtlichen Voraussetzungen begründet keinen Rechtsanspruch auf die Zulassung –, bleibt zu prüfen, ob die beantragte Bewilligung im Rahmen des pflichtgemässen Ermessens zu erteilen ist. Laut Art. 96 Abs. 1 AuG berücksichtigen die zuständigen Behörden bei der Ermessensausübung die öffentlichen Interessen und die persönlichen Verhältnisse sowie den Grad der Integration der Ausländerinnen und Ausländer.



5. a) Art. 25 der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) führt die bundesrechtlichen Voraussetzungen für die Erteilung von Rentnerbewilligungen näher aus. Demnach beträgt das Mindestalter für die Zulassung von Rentnerinnen und Rentnern 55 Jahre (Abs. 1); besondere persönliche Beziehungen können insbesondere bei längeren früheren Aufenthalten in der Schweiz oder bei engen Beziehungen zu nahen Verwandten in der Schweiz vorliegen (Abs. 2); mit Ausnahme der Verwaltung des eigenen Vermögens dürfen Rentnerinnen und Rentner keine Erwerbstätigkeit ausüben (Abs. 3).
- b) Eine Bestimmung, welche die Kantone ausdrücklich ermächtigt, die Zulassung von nicht erwerbstätigen Ausländern an strengere Voraussetzungen zu knüpfen, wie sie die bis am 31. Dezember 2007 geltende Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO) in Art. 37 enthielt, kennt weder das AuG noch die VZAE.
6. a) D. X. wird im April 69-jährig und erfüllt somit die altersmässige Voraussetzung. Er hielt sich von März 1977 bis Dezember 1982 als Saisonnier und alsdann von März 1983 bis Dezember 1998 dauerhaft in der Schweiz auf und war bei der D. + Co. AG in Zürich erwerbstätig. Überdies wohnen sein Sohn S. X. (Rekurrent) sowie seine Tochter I. J.-X. im Kanton Zürich. Damit verfügt er ohne Zweifel über besondere persönliche Beziehungen zur Schweiz. Angesichts des Umstandes, dass die inzwischen 9- und 12-jährigen Enkelkinder von D. X. die Schule besuchen und bereits einen gewissen Grad an Selbständigkeit erreicht haben, entbehrt die Annahme, mit seiner Einreise würden vorwiegend wirtschaftliche Gründe verfolgt, indem er diese betreue, der Grundlage.
- b) Die angefochtene Verfügung enthält die Erwägung, D. X. verfüge nicht über die notwendigen finanziellen Mittel. Art. 28 lit. c AuG bezweckt, das fürsorgliche Risiko möglichst gering zu halten. Die Quelle der für den Lebensunterhalt notwendigen finanziellen Mittel schreibt die Bestimmung jedoch nicht vor und auch Art. 25 VZAE äussert sich nicht dazu. Gemäss der Praxis des Regierungsrates zu Art. 34 lit. e BVO war eine Bewilligungserteilung auch dann möglich, wenn der Rentner selbst nicht über die erforderlichen finanziellen Mittel verfügte, die Sicherstellung der Lebenshaltungskosten indessen durch die finanzielle Unterstützung seitens von Drittpersonen, insbesondere Nachkommen, gewährleistet war. Demnach genügte es, wenn die im Kanton Zürich wohnhaften Familienangehörigen nach Massgabe der Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) über ein ausreichendes Einkommen verfügten, um für sich und ihre Familie sowie für die im selben Haushalt lebenden Rentner aufzukommen. Da sich Art. 34 lit. e BVO und Art. 28 lit. c AuG nicht nur vom Wortlaut her entsprechen, sondern beide Bestimmungen auch das selbe Ziel verfolgen, besteht kein Anlass, von der bisherigen Praxis abzuweichen.

D. X. bezieht eine monatliche AHV-Rente von derzeit Fr. 941. Aus den Akten ergeben sich keinerlei Hinweise darauf, dass er Vermögen besitzt. Auch wenn ihm keine Wohnkosten (Miete) entstehen, weil er beim Rekurrenten wohnen kann, würde die Rente allein kaum ausreichen, um seine Lebenshaltungskosten in der Schweiz zu decken. Hingegen verfügen der Rekurrent und seine Ehefrau über ein durchschnittliches Nettoeinkommen von rund Fr. 5800 bzw. Fr. 2600 monatlich. Das monatliche Einkommen von insgesamt rund Fr. 8400 ist für den Rekurrenten, seine Ehefrau, seine beiden Kinder sowie seinen Vater, welcher im gleichen Haushalt leben soll, gemäss SKOS-Richtlinien



- inbegriffen eine Sicherheitsreserve – offensichtlich ausreichend. Der Rekurrent hat sich schriftlich verpflichtet, für den Lebensunterhalt seines Vaters aufzukommen; dabei ist er zu behaften. Da er bisher nie fürsorgeabhängig war und sowohl gegen ihn als auch seine Frau keine Betreibungen angehoben bzw. Pfändungen vollzogen worden sind, ist heute keine Fürsorgeabhängigkeit absehbar.
- c) Gemäss eidesstattlicher Erklärung vom *. Juni 2008 leben drei verheiratete Töchter von D. X. wie er selbst in Tetovo, Mazedonien. Die Rekursgegnerin hat das Gesuch um Einreise zur erwerbslosen Wohnsitznahme unter anderem mit der Begründung abgewiesen, den im Heimatland lebenden Töchtern sei die Betreuung von D. X. möglich. Damit nimmt sie Bezug auf die gemäss alter Rechtslage herrschende Praxis im Kanton Zürich, welche der Regierungsrat (auch) im eingangs erwähnten Rekursentscheid vom 22. März 2006 bestätigt hat und wonach Rentnerbewilligungen gestützt auf Art. 34 in Verbindung mit Art. 37 BVO grundsätzlich nicht erteilt wurden, wenn im Heimatland Nachkommen lebten. Für die Einführung strengerer kantonaler Voraussetzungen fehlt wie erwähnt im neuen Ausländerrecht eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage. Weil aber auf die Erteilung einer Bewilligung im Sinne von Art. 28 AuG selbst bei erfüllten bundesrechtlichen Voraussetzungen kein Anspruch besteht, ist im Rahmen der pflichtgemässen Ermessensausübung der zuständigen Behörden die Berücksichtigung des Umstandes, dass im Heimatland Nachkommen des Rentners leben, gleichwohl möglich. Im Rahmen der Ermessensausübung gemäss Art. 96 Abs. 1 AuG haben die Behörden die öffentlichen und die privaten Interessen sorgfältig gegeneinander abzuwägen (Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002, BBl 2002, S. 3823). Leben im Herkunftsland einer Person, die eine Rentnerbewilligung anstrebt, nahe Verwandte – namentlich eigene Nachkommen – in nächster Umgebung, gehört dieser Umstand zweifellos zu ihren «persönlichen Verhältnissen», der ermessensweise namentlich unter den Gesichtspunkten der Betreuungsbedürftigkeit bzw. -möglichkeiten und einer drohenden Vereinsamung mit abzuwägen ist, jedoch nicht grundsätzlich eine Zulassung ausschliesst.
- d) D. X. hat mehr als 21 Jahre, davon die ersten fünf Jahre als Saisonier, in der Schweiz gelebt und gearbeitet. Mit dem im Frühjahr 1992 erfolgten Nachzug seiner Ehefrau und den jüngsten, damals noch minderjährigen Kindern R. und S. [heutiger Rekurrent] hat er den Lebensmittelpunkt in die Schweiz verlegt. Obwohl er 1998 freiwillig ins Heimatland zurückgekehrt ist, kann davon ausgegangen werden, dass D. X. nicht nur mit den schweizerischen Verhältnissen vertraut geblieben ist, sondern dass er durch seine langjährige Anwesenheit und berufliche Tätigkeit in der Schweiz, seine persönlichen Kontakte aus dieser Zeit sowie die nach dem Wegzug weiterhin gepflegten Kontakte zu seinen im Kanton Zürich lebenden Kindern, deren Ehegatten und den Enkelkindern nach wie vor in einem gewissen Grade hier verwurzelt ist. Das private Interesse an der Anwesenheit des seit Juli 2005 verwitweten und gesundheitlich angeschlagenen D. X. ist unter Berücksichtigung dieser Umstände sehr gross. Da der Rekurrent und seine Ehefrau über genügende finanzielle Mittel verfügen, um neben den Lebenshaltungskosten für sich und ihre beiden Kinder auch für die Lebenshaltungskosten von D. X. – namentlich unter Mitberücksichtigung der diesem zustehenden AHV-Rente – aufzukommen, ist keine Fürsorgeabhängigkeit absehbar, sodass der Zulassung keine wirtschaftlichen Gründe entgegenstehen. Anderweitige öffentliche Interessen, wie etwa



demografische Interessen, vermögen die privaten Interessen an einer Zulassung nicht zu überwiegen. An dieser Beurteilung vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass im Heimatland Nachkommen von D. X. leben.

7. Zusammenfassend ergibt sich, dass die bundesrechtlichen Voraussetzungen für die Zulassung von D. X. gemäss Art. 28 AuG und Art. 25 VZAE erfüllt sind und diese im Rahmen des pflichtgemässen Ermessens bewilligt werden kann.
8. Der Rekurs ist daher gutzuheissen. Demgemäss ist die angefochtene Verfügung aufzuheben und D. X. ist – unter Vorbehalt der Zustimmung des Bundesamtes für Migration (BFM; Art. 99 AuG und Art. 85 VZAE) – eine Bewilligung als Rentner in Aussicht zu stellen. Ausgangsgemäss sind die Kosten des Rekursverfahrens von der Staatskasse zu tragen. Da der Rekurrent obsiegt und sich auch der Beizug eines Rechtsbeistandes rechtfertigte, sind die Voraussetzungen für die Zusprechung einer Parteientschädigung gestützt auf § 17 Abs. 2 lit. a VRG erfüllt. Eine Pflicht zur Zusprechung einer kostendeckenden Entschädigung besteht nicht; diese hat jedoch angemessen zu sein. Angesichts des objektiv notwendigen Aufwands und der sich stellenden Rechtsfragen erscheint eine pauschale Entschädigung von Fr. 1000 (Mehrwertsteuer inbegriffen) als angemessen.

Aus dem Beschluss des Regierungsrates vom 22. März 2006

... D. X. ist seit dem 5. Juli 2005 Witwer. Gemäss eidesstattlicher Erklärung vom ** September 2005 hat er sieben erwachsene Kinder. In Mazedonien leben drei Töchter, in Italien, im Fürstentum Liechtenstein und in der Schweiz (Kanton Zürich) lebt je eine Tochter; der einzige Sohn (Rekurrent) lebt mit Niederlassungsbewilligung im Kanton Zürich. Am ** August 2005 wurde das Gesuch gestellt, es sei D. X. die Einreise zur dauernden (erwerbslosen) Wohnsitznahme beim Rekurrenten zu bewilligen. Zur Begründung wurde im Wesentlichen geltend gemacht, D. X. sei aus gesundheitlichen Gründen auf Hilfe angewiesen, welche die in Mazedonien wohnhaften Familienangehörigen nicht leisten könnten. ...

Gemäss ständiger Praxis im Kanton Zürich wird ein ausländischer allein stehender Elternteil – auch bei Erfüllung der bundesrechtlichen Voraussetzungen – zur erwerbslosen Wohnsitznahme nicht zugelassen, wenn im Heimatland noch Nachkommen leben. Diesfalls sind dort regelmässige familiäre Kontakte möglich, und es kann bei objektiver Betrachtungsweise grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass damit die bei betagten Menschen oft bestehende Gefahr der Vereinsamung gebannt ist. Eine Bewilligungserteilung kann im Kanton Zürich nur dann gleichwohl in Betracht kommen, wenn der Rentner auf eine Betreuung durch hier wohnhafte Nachkommen angewiesen ist, die von im Ausland lebenden Nachkommen nicht erbracht werden kann oder diesen unzumutbar ist. In solchen Fällen wird jedoch ein strenger Massstab angelegt; schlechte wirtschaftliche Verhältnisse oder ungenügende finanzielle Mittel von im Ausland lebenden Nachkommen sind grundsätzlich unbeachtlich. ...

Der Folgerung, dass er somit auf Hilfe angewiesen sei, kann zwar beigetreten werden, soweit es um die Besorgung gewisser Haushaltarbeiten geht. Von einem rechtsgenügenden Nachweis dafür, dass D. X. rund um die Uhr der Betreuung und Hilfestellung durch eine im gleichen Haushalt lebende Person bedürfte und dass seine drei in Mazedonien lebenden Töchter zu einer «adäquaten Betreuung» nicht in der Lage seien – sei es aus Platzgründen in ihrem eigenen Haushalt oder weil sie entweder selbst gesundheitliche Probleme haben oder sich bereits anderweitig um kranke Angehörige sowie um eigene Kinder kümmern müssen –, kann indessen keine Rede sein. Aus dem Hinweis auf mazedonische Traditionen, gemäss denen sich angeblich Schwiegertöchter um ihre Schwiegereltern kümmern müssten, während der eigene Vater sich an die Söhne zu halten habe, führt zu keiner anderen Beurteilung, namentlich nicht zur Anerkennung einer Notwendigkeit einer Übersiedlung von D. X. zum Rekurrenten. Abgesehen vom Fehlen jeden Nachweises dafür, dass für gewisse Haushaltarbeiten und weitere Verrichtungen nicht auch dessen Schwiegersöhne in Betracht kommen oder dass keine Drittpersonen ausserhalb der Verwandtschaft beigezogen werden könnten, erscheint es bei objektiver Betrachtung für die in der gleichen Ortschaft oder der nahen Umgebung wohnhaften Töchter als zumutbar, gemeinsam ihrem Vater den tatsächlich notwendigen Beistand zu leisten. ...