



Fall-Nr.: B 2011/64
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 11.08.2011
Entscheiddatum: 11.08.2011

Urteil Verwaltungsgericht, 11.08.2011

Ausländerrecht, Art. 43 Abs. 2 AuG und Art.52 Abs. 2 AuG (SR 142.20), Art. 8 EMRK (SR 0.101). Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung im Rahmen des Familiennachzugs für Ehegatten und Kinder; Erlöschen des Anspruchs (Verwaltungsgericht, B 2011/64).

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener, Dr. S. Bietenharder-Künzle; Gerichtsschreiberin lic. iur. R. Haltinner-Schillig

In Sachen

P. K.,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch lic.iur. B. T.,

gegen

Sicherheits- und Justizdepartement des Kantons St. Gallen, Moosbruggstrasse 11,
9001 St. Gallen,

Vorinstanz,



betreffend

Nichterteilung der Niederlassungsbewilligung

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ P. K., geboren am 18. Februar 1978, chinesische Staatsangehörige, reiste am 26. November 2003 im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz zu ihrem Ehemann P. G. in R., ein, den sie am 23. Oktober 2003 geheiratet hatte. In der Folge erhielt sie die Aufenthaltsbewilligung.

Ihr Ehemann ist Staatsangehöriger von Iran. Er stellte am 8. Oktober 1999 in der Schweiz einen Asylantrag. Das Bundesamt für Flüchtlinge anerkannte ihn mit Asylentscheid vom 13. Juli 2001 als Flüchtling, worauf er im Kanton Graubünden die Aufenthaltsbewilligung erhielt. Seit 7. Oktober 2004 ist er in der Schweiz niedergelassen.

Am 9. April 2006 kam ihr gemeinsamer Sohn D. zur Welt. Er verfügt wie sein Vater über die Niederlassungsbewilligung.

B./ P. K. stellte am 18. Januar 2010 das Gesuch um Erteilung der Niederlassungsbewilligung. Das Ausländeramt des Kantons St. Gallen (heute Migrationsamt) wies dieses ab, weil die Familie G.-Y. bezogene Sozialhilfegelder noch nicht zurückbezahlt habe. Gegen die ablehnende Verfügung liess P. K. am 15. April 2010 beim Sicherheits- und Justizdepartement des Kantons St. Gallen mit dem Antrag Rekurs erheben, die angefochtene Verfügung sei unter Kostenfolge aufzuheben und ihr sei die Niederlassungsbewilligung zu erteilen. Das Departement wies den Rekurs mit Entscheid vom 15. März 2011 ab. Den Entscheid begründete es damit, dass es die Rekurrentin mutwillig unterlassen habe, dem Sozialamt R. die bezogenen Fürsorgegelder zurückbezahlen. Die Verweigerung der nachgesuchten Bewilligung sei recht- und verhältnismässig.



C./ Mit Eingabe vom 30. März 2011 liess die Rekurrentin beim Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen mit dem Antrag Beschwerde erheben, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und ihr sei gestützt auf Art. 43 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (SR 142.20, abgekürzt AuG) die Niederlassungsbewilligung zu erteilen. Sie machte dabei geltend, dass sie auf dem Existenzminimum lebten, weshalb ihr eine frühere Rückzahlung der bezogenen Sozialhilfe nicht möglich und zumutbar gewesen sei. Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 27. April 2011 die kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde. Auf eine Begründung verzichtete sie.

D./ Auf die weiteren von den Verfahrensbeteiligten vorgebrachten Ausführungen wird, soweit erforderlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. (...).

2. Die Niederlassungsbewilligung ist auf eine dauerhafte und gefestigte Anwesenheit des Ausländers in der Schweiz ausgelegt. Sie schliesst im Normalfall an die befristete Aufenthaltsbewilligung an und wird unbefristet und ohne Bedingungen erteilt (Art. 34 Abs. 1 AuG).

2.1. Auf die Niederlassungsbewilligung besteht grundsätzlich kein gesetzlicher Anspruch. Ihre Erteilung ist ein Ermessensentscheid der Behörden, selbst wenn die gesetzlichen Voraussetzungen nach Art. 34 Abs. 2 AuG erfüllt sind (P. Bolzli in: Spescha/Thür/Zünd [Hrsg.] und Bolzli, Migrationsrecht, 2. Auflage, 2009 Zürich, Rz. 4 zu Art. 34 AuG). Aus diesem Grund sind vor ihrer Erteilung insbesondere das bisherige Verhalten und der Grad der Integrierung des Gesuchstellenden zu prüfen (Art. 60 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit, SR 142.201, abgekürzt VZAE).

2.2. Ein Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung besteht demgegenüber im Rahmen des Familiennachzugs für Ehegatten und Kinder von Schweizern und



Niedergelassenen, für anerkannte Flüchtlinge mit Asyl bzw. auf Grund von so genannten Niederlassungsvereinbarungen (P. Uebersax in: Uebersax/Rudin/Hugi Yar/Geiser [Hrsg.], Ausländerrecht, 2. Auflage, Basel 2009, Rz. 7.248). Dies trifft auf die Beschwerdeführerin zu. Als Ehefrau eines Niedergelassenen hat sie nach einem ordnungsgemässen und ununterbrochenen Aufenthalt von über fünf Jahren prinzipiell einen Anspruch auf die Erteilung der nachgesuchten Bewilligung (Art. 43 Abs. 2 AuG).

3. Ansprüche nach Art. 43 AuG erlöschen, wenn sie rechtsmissbräuchlich geltend gemacht werden oder wenn Widerrufsgründe nach Art. 62 AuG vorliegen (Art. 51 Abs. 2 AuG). Ein solcher besteht unter anderem, wenn der Ausländer erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen hat oder diese gefährdet (Art. 62 lit. c AuG) oder wenn der Ausländer bzw. eine Person, für die er zu sorgen hat, auf Sozialhilfe angewiesen ist (Art. 62 lit. e AuG).

3.1. Art. 62 lit. e AuG setzt eine konkrete Gefahr der Fürsorgeabhängigkeit voraus, blosse finanzielle Bedenken genügen nicht. Für die Beurteilung der Gefahr der Sozialhilfeabhängigkeit ist von den aktuellen Verhältnissen auszugehen, wobei die wahrscheinliche finanzielle Entwicklung auf längere Sicht abzuwägen ist. Abzustellen ist dabei auf die finanziellen Möglichkeiten aller Familienmitglieder (BGE 2C_685/2010 vom 30. Mai 2011 E. 2.3.1).

3.1.1. Anders als beim Widerruf der Niederlassungsbewilligung nach Art. 63 Abs. 2 lit. c AuG verlangt Art. 62 lit. e AuG nicht, dass der Ausländer dauerhaft und erheblich auf Sozialhilfe angewiesen ist. Für Ausländer, die nur über eine Aufenthaltsbewilligung verfügen, gilt dies zumindest dann aber trotzdem, wenn sie schon lange in der Schweiz anwesend sind. Bei (sehr) kurzen Aufenthalten dürfte dagegen der blosse Umstand, dass Sozialhilfe bezogen wird, für einen Widerruf ausreichen (Zünd/Arquint Hill in: Uebersax/Rudin/Hugi Yar/Geiser [Hrsg.], a.a.O., Rz. 8.30). Von einer erheblichen Fürsorgeabhängigkeit muss in der Regel gesprochen werden, wenn die Sozialhilfebezüge Fr. 80'000.-- übersteigen und der Bezug mindestens zwei bis drei Jahre gedauert hat (www.bfm.admin.ch -> Dokumentation -> Rechtsgrundlagen -> Weisungen und Kreisschreiben -> I. Ausländerbereich -> 8 Entfernungs- und Fernhaltemassnahmen -> 8.2.1.5.2 Widerruf der Niederlassungsbewilligung). Trotzdem



ist der Widerrufsgrund nach Art. 62 lit. e AuG nicht bei jedem Sozialhilfebezug erfüllt. Insbesondere soll darunter nicht eine unverschuldete Notlage bzw. Arbeitslosigkeit fallen. Nötig ist vielmehr ein erhebliches vorwerfbares Verhalten (M. Spescha in: Spescha/Thür/Zünd [Hrsg.] und Bolzli, a.a.O., Rz. 10 zu Art. 62 lit. e AuG).

3.1.2. Die Familie G.-Y. hat in der Zeit vom 22. Oktober 2004 bis 7. März 2007 vom Sozialamt R. Unterstützungsleistungen im Umfang von Fr. 38'302.65 bezogen. Diese sind im Umfang von Fr. 31'464.35 rückerstattungspflichtig. Grund ihrer Fürsorgebedürftigkeit war der Umstand, dass sie während zweieinhalb Jahren keiner existenzsichernden Erwerbstätigkeit nachgegangen sind bzw. nachgehen konnten. Anzeichen dafür, dass ihre Arbeitslosigkeit selbstverschuldet war, lassen sich den Akten jedenfalls keine entnehmen. Im Zeitpunkt der Beschwerdeeinreichung betrug der offene Saldo noch Fr. 29'064.--, und es werden unbestrittenermassen weiterhin - wenn auch bescheidene - Abschlagszahlungen geleistet. Der noch offene Betrag relativiert sich in Bezug auf die Beschwerdeführerin insofern, als die Fürsorgeleistungen nicht für sie allein, sondern auch für ihren niedergelassenen Ehemann und ihren ebenfalls niedergelassenen Sohn ausgerichtet wurden. Ferner kommt die Familie seit über vier Jahren wieder für sich selber auf. Ins Gewicht fällt weiter, dass die Beschwerdeführerin mittlerweile seit beinahe acht Jahren bzw. ihr Ehemann seit über zehn Jahren in der Schweiz leben und während dieser Zeit, jedenfalls soweit es aus den Akten ersichtlich ist, keinen Anlass zu Klagen gegeben haben. Unter diesen Umständen ist der Widerrufsgrund nach Art. 62 lit. e AuG nicht gegeben.

3.2. Die Vorinstanz wirft der Beschwerdeführerin denn auch nur vor, dass sie bzw. ihr Mann mit der Rückerstattung der bezogenen Fürsorgegelder nicht früher begonnen haben, weshalb sie der Beschwerdeführerin eine Verletzung gegen die öffentliche Ordnung im Sinn von Art. 62 lit. c AuG vorwirft.

3.2.1. Ein Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung liegt nach Art. 80 Abs. 1 VZAE insbesondere bei der Missachtung von gesetzlichen Vorschriften und behördlichen Verfügungen (lit. a) oder bei mutwilliger Nichterfüllung öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Verpflichtungen (lit. b) vor. Eine absichtliche Nichteinhaltung von öffentlich-rechtlichen Verbindlichkeiten kann sich in Betreibungen und Verlustscheinen niederschlagen (Spescha/Kerland/Bolzli, Handbuch zum



Migrationsrecht, Zürich 2010, S. 223). Nebst erheblichen oder wiederholten Verletzungen gesetzlicher Vorschriften und behördlicher Verpflichtungen kann aber auch die Summierung von Verstössen, die für sich genommen für einen Widerruf nicht ausreichen, Grund für einen Bewilligungsentzug bilden, wenn die betroffene Person mit ihrem negativen Verhalten objektiv zeigt, dass sie auch künftig weder willens noch fähig ist, sich in die geltende Rechtsordnung einzufügen.

3.2.2. Die zur Diskussion stehende Rechtspflicht, welche die Beschwerdeführerin verletzt haben soll, ist in 18 Abs. 1 des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1., abgekürzt SHG) festgehalten. Demnach erstattet derjenige, der für sich, für Familienangehörige, für eine Person, die mit ihm in eingetragener Partnerschaft lebt, oder für ein Kind, das in der Gemeinschaft der eingetragenen Partnerschaft lebt, finanzielle Sozialhilfe bezogen hat, diese zurück, wenn sich seine finanzielle Lage gebessert hat und die Rückerstattung zumutbar ist.

3.2.3. Konkret machte das Sozialamt den Ehemann der Beschwerdeführerin am 12. August 2009 auf die grundsätzliche Rückzahlungspflicht der bezogenen Fürsorgeleistungen aufmerksam. Dabei hielt es fest, dass es auf Grund der aktuellen Steuerfaktoren davon ausgehe, dass die bezogenen Fürsorgegelder zurückbezahlt werden könnten. Für den Fall, dass dem nicht so sei, war der Angeschriebene eingeladen, sich beim Amt zu melden. Die Behörde hat ihre Vermutung aber weder begründet, noch hat sie eine Rückerstattungsverfügung erlassen.

3.2.4. Dem Ehemann und damit der Beschwerdeführerin muss in diesem Zusammenhang vorgeworfen werden, dass sie auf das Schreiben des Sozialamtes erst fünf Monate später reagiert haben, obwohl der Angeschriebene dazu aufgefordert war, sich innert Monatsfrist für einen Teilzahlungsvorschlag oder anderweitige Mitteilungen zu melden. Dass sich der Ehemann der Beschwerdeführerin schliesslich doch noch beim Sozialamt gemeldet hat, dürfte im Zusammenhang mit dem negativen Vorbescheid des Migrationsamts vom 22. Januar 2010 bzw. der darin enthaltenen Mitteilung stehen, dass eine Aufenthaltsbewilligung praxisgemäss nicht in eine Niederlassungsbewilligung umgewandelt werde, solange der Gesuchsteller bezogene Sozialhilfe nicht zurückerstattet hat.



3.2.5. Dieser Nachlässigkeit des Ehepaars G.-Y. steht allerdings gegenüber, dass unklar ist, ob ihnen eine Rückzahlung der bezogenen Fürsorgegelder überhaupt möglich und zumutbar gewesen wäre. In den Unterlagen befindet sich dazu einzig die mit der Beschwerde eingereichte Veranlagungsberechnung vom 4. Januar 2011 über die Steuerperiode für das Jahr 2009. Daraus lässt sich lediglich entnehmen, dass das Ehepaar samt Kinderzulagen ein Einkommen von Fr. 31'591.-- erzielt und über Fr. 72'000.-- Schulden verfügt hat. Mit Blick auf diese bescheidenen finanziellen Verhältnisse ist ohne Einblick in die weiteren finanziellen Verpflichtungen des Ehepaars nicht klar, ob die monatlichen Raten von Fr. 150.--, welche es seit Februar 2010 freiwillig leistet, rechtlich hätten durchgesetzt werden können. Eine entsprechende Berechnung jedenfalls haben weder die Gemeinde noch die Ausländerbehörde vorgenommen. Auch haben sie die Betroffenen nicht aufgefordert, die massgeblichen Eckwerte ihrer Einnahmen und Ausgaben auszuweisen. Dem Schreiben des Sozialamtes vom 12. August 2009 muss im Gegenteil entnommen werden, dass sie sich ihrer Sache nicht sicher war. Unter diesen Umständen kann jedenfalls nicht gesagt werden, die Beschwerdeführerin habe arglistig gegen die öffentliche Ordnung verstossen, indem sie und ihr Ehemann nicht schon fünf Monate früher mit der Ratenzahlung begonnen haben. Dazu kommt, dass sich damit der Ausstand von rund Fr. 30'000.-- lediglich um weitere Fr. 750.-- reduziert hätte. Dass sich die Beschwerdeführerin sonst nicht an die geltende Rechtsordnung halten würde, kann ebenfalls nicht gesagt werden. Davon abgesehen, dass sie weder im Betreibungs- noch im Strafregister vermerkt ist, lässt sich den Akten auch sonst nichts entnehmen, dass sie ihren öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommen würde.

3.2.6. Aus dem Gesagten folgt, dass der Beschwerdeführerin nicht vorgeworfen werden kann, sie bzw. ihr Ehemann hätten die bezogene Sozialhilfe mutwillig nicht vollends zurückbezahlt. Dafür wäre nötig gewesen, dass die zuständige Behörde den zumutbaren Rückerstattungsbetrag ermittelt und die entsprechende Rückerstattungspflicht verfügt hätte.

4. Zusammenfassend erweisen sich der angefochtene Rekursentscheid vom 15. März 2011 und die Verfügung des Migrationsamtes vom 31. März 2010 als nicht rechtmässig, weshalb sie aufzuheben sind.



5. (...).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Rekursentscheid vom 15. März 2011 sowie die Verfügung des Migrationsamtes vom 31. März 2010 werden aufgehoben.

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 2'000.-- bezahlt der Staat. Auf die Erhebung wird verzichtet. Der Beschwerdeführerin wird der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 2'000.-- zurückerstattet.

3./ Der Staat entschädigt die Beschwerdeführerin für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren ausseramtlich mit insgesamt Fr. 2'500.-- zuzüglich MWSt.

V. R. W.

Der Präsident:

Die Gerichtsschreiberin:

Versand dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführerin (durch Rechtsanwältin lic.iur. B. T.)
- die Vorinstanz



am:

Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.