



Fall-Nr.: B 2014/192
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 27.04.2016
Entscheiddatum: 27.04.2016

Entscheid Verwaltungsgericht, 27.04.2016

Ausländerrecht, Einreise- und Aufenthaltsbewilligung im Rahmen der Übersiedelung, Art. 28 in Verbindung mit Art. 25 VZAE, Art. 96

AuG. Zusätzlich zu den in Art. 25 Abs. 2 VZAE aufgeführten Kriterien setzt Art. 28 lit. b AuG eine besondere persönliche Beziehung zur Schweiz voraus, welche sich in eigenständigen, von den Angehörigen unabhängigen Beziehungen soziokultureller oder persönlicher Art äussern muss. Falls die notwendigen finanziellen Mittel im Sinne von Art. 28 lit. c AuG in Verbindung mit Art. 25 Abs. 4 VZAE von den Rentnerinnen und Rentner nicht selbst beigebracht werden, können Unterstützungsleistungen von Dritten nur berücksichtigt werden, wenn es sich dabei um Verwandte handelt, welche im Sinne von Art. 328 Abs. 1 ZGB in günstigen Verhältnissen leben (E. 3.1).

Die Beschwerdeführerin erfüllt die in Art. 28 lit. b und c AuG statuierten Erfordernisse nicht. Das öffentliche Interesse an einer restriktiven Zulassung von erwerbslosen älteren Personen überwiegt im konkreten Fall gegenüber dem privaten Interesse der Beschwerdeführer an einer partiellen Familienzusammenführung in der Schweiz (E. 3.2 f.), (Verwaltungsgericht, B 2014/192). Entscheid vom 27. April 2016

Besetzung

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Linder, Heer, Bietenharder, Zindel;
Gerichtsschreiber Bischofberger

Verfahrensbeteiligte

A.A.,



St.Galler Gerichte

B.B.,

Beschwerdeführer,

beide vertreten durch Rechtsanwältin lic. iur. Regula Walker, Dorfstrasse 7,
8722 Kaltbrunn,

gegen

Sicherheits- und Justizdepartement des Kantons St. Gallen,

Oberer Graben 32, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

Gegenstand

Einreise- und Aufenthaltsbewilligung im Rahmen der Übersiedlung für B.B.

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

B.B., geboren am 22. Februar 1960, stammt aus Mazedonien und lebt in C. bei D., Mazedonien. Seit dem 28. September 2013 ist sie verwitwet. Sie hat zwei Schwestern (E.E., geboren am 22. Februar 1960, und F.F., geboren am 4. März 1963) und zwei Brüder (G.G., geboren am 12. Juni 1965, und H.H., geboren am 1. August 1966) sowie drei Kinder. Der älteste Sohn A.A., geboren am 14. März 1977, lebt mit seiner Ehefrau I.I., geboren am 4. Oktober 1978, und den Kindern K.K., geboren am 7. Januar 2004, und L.L., geboren am 25. Februar 2008, in seiner 5 ½-Zimmer-Eigentumswohnung in N. Alle Mitglieder dieser Familie verfügen über die Schweizer Staatsbürgerschaft. Ihre Tochter M.M., geboren am 11. Juni 1978, dänische Staatsangehörige, lebt in O., Dänemark, und der jüngere Sohn P.P., geboren am 22. August 1979, amerikanischer Staatsangehöriger, in Q., USA. Seit dem 12. Dezember 2001 hielt sich B.B. mehrmals



während bis zu drei Monaten in der Schweiz auf (Akten Migrationsamt B.B. [fortan: Dossier], S. 1-9, 11 f., 14-16, 79, 90, 94, 96 f., 99, 112, 126-133, 134, 158 f., 163-166).

B.

Am 28. Oktober 2013 ersuchte A.A. beim Migrationsamt um Familiennachzug für seine Mutter (Dossier, S. 100-107). Mit Verfügung vom 22. Mai 2014 wies das Migrationsamt das Familiennachzugs- resp. übersiedlungsgesuch ab (Dossier, S. 149-153). Dagegen rekurrierte A.A. am 4. Juni 2014 beim Sicherheits- und Justizdepartement (act. 7/1). Am 30. Juni 2014 reichte die Rechtsvertreterin von A.A., auch im Namen von B.B., eine Rekursergänzung ein. Mit Entscheid vom 1. September 2014 wies das Sicherheits- und Justizdepartement den Rekurs ab. Es begründete seinen Entscheid damit, dass B.B. selbst nicht über die notwendigen finanziellen Mittel für eine Übersiedelung in die Schweiz verfüge. Hinsichtlich der finanziellen Unterstützung durch Dritte habe das Migrationsamt zu Recht auf die Verwandtenunterstützungspflicht abgestellt. Daran ändere das Inkrafttreten von Art. 25 Abs. 4 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (SR 142.201, VZAE) nichts. Im Unterschied zu Art. 24 Anhang I des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (SR 0.142.112.681, FZA) in Verbindung mit Art. 16 Abs. 2 der Verordnung über die schrittweise Einführung des freien Personenverkehrs zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union und deren Mitgliedstaaten sowie unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Freihandelsassoziation (Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs; SR 142.203, VEP) räume Art. 28 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz; SR 142.20, AuG) in Verbindung mit Art. 25 Abs. 4 VZAE keinen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung ein, weshalb sich die Rechtsprechung zu Art. 16 Abs. 2 VEP nicht auf den Anwendungsbereich von Art. 25 Abs. 4 VZAE übertragen lasse. Vielmehr sei es zulässig, im Rahmen der Ermessensausübung weitere sachgerechte Kriterien heranzuziehen, um die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung zu prüfen. A.A. und seine Ehefrau verfügten nicht über günstige Verhältnisse im Sinne von Art. 328 Abs. 1 des Schweizerischen



Zivilgesetzbuches (SR 210, ZGB). Auch sei eine erhebliche Erhöhung ihres Einkommens nicht zu erwarten. Sodann sei nicht belegt, dass P.P. und M.M. in günstigen finanziellen Verhältnissen lebten. Im übrigen bestehe ein öffentliches Interesse, die Übersiedelung von B.B. nicht zu bewilligen, da die Schweiz bereits heute eine Bevölkerungsstruktur aufweise, in der sich das Verhältnis von erwerbstätigen Personen zu Rentnern stetig zulasten der Erwerbstätigen verschiebe. Dieses öffentliche Interesse vermöge die privaten Interessen von B.B. an einer partiellen Familienzusammenführung in der Schweiz zu überwiegen. Im Übrigen erhalte diese auch in Mazedonien die notwendige medizinische Behandlung (act. 2/1).

C.

Gegen den Rekursentscheid des Sicherheits- und Justizdepartements (Vorinstanz) vom 1. September 2014 (act. 2/1) liessen A.A. (Beschwerdeführer) und B.B. (Beschwerdeführerin) durch ihre Rechtsvertreterin am 17. September 2014 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Rechtsbegehren erheben, der angefochtene Entscheid sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge aufzuheben und der Beschwerdeführerin sei die Einreise- und Aufenthaltsbewilligung im Rahmen der Übersiedlung zu erteilen. Eventualiter sei die Angelegenheit zur Neu Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen (act. 1). Mit Vernehmlassung vom 21. Oktober 2014 schloss die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde (act. 6). Am 28. Januar 2015 reichten die Beschwerdeführer den Jahresabschluss 2014 der X. GmbH ein, deren alleiniger Gesellschafter und Geschäftsführer A.A. ist (www.zefix.ch), nachdem das Verwaltungsgericht das Beschwerdeverfahren auf Antrag der Beschwerdeführer vom 31. Oktober 2014 (act. 9) mit Verfügung vom 5. November 2014 sistiert hatte (act. 10). Am 30. Januar 2015 reichten die Beschwerdeführer Lohnabrechnungen der Ehefrau des Beschwerdeführers nach (act. 14 f.). Am 19. Februar 2015 nahm die Vorinstanz zu den neu eingereichten Akten Stellung (act. 17). Am 18. April 2016 reichten die Beschwerdeführer den Jahresabschluss 2015 der X. GmbH ein (act. 20 f.).

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge und die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.



Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. (...).

2.

Nicht umstritten ist im vorliegenden Fall, dass der Beschwerdeführerin weder gestützt auf Art. 42 Abs. 2 AuG noch auf Art. 8 Ziff. 1 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101, EMRK) resp. Art. 13 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) oder auf Art. 24 Anhang I FZA in Verbindung mit Art. 16 Abs. 2 VEP ein Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung zusteht, zumal zwischen der Schweiz und Mazedonien kein Freizügigkeitsabkommen im Sinne von Art. 2 Abs. 1 AuG besteht. Auch anerkennen die Beschwerdeführer (act. 1, S. 9), dass eine Inländerdiskriminierung bei der Anwendung von Art. 42 Abs. 2 AuG dem Willen des Gesetzgebers entspricht (vgl. Art. 190 BV sowie BGer 2C_1071/2014 vom 28. Mai 2015 E. 2.1 f. mit Hinweisen und BGer 2C_303/2014 vom 20. Februar 2015 E. 2.3 f., anders noch der veraltete VerwGE B 2011/74 vom 6. Juli 2011 E. 2.8, in: GVP 2011 Nr. 1). Zu entscheiden ist, ob der Beschwerdeführerin die Einreise- und Aufenthaltsbewilligung gestützt auf Art. 28 AuG in Verbindung mit Art. 25 VZAE zu Recht verweigert wurde.

3.

Die Beschwerdeführer machen geltend, die Beschwerdeführerin habe die Familie des Beschwerdeführers in der Schweiz regelmässig besucht und sich jeweils bis zu drei Monate hier aufgehalten. Sie sei mit der Familie des Beschwerdeführers bestens vertraut und in gewissem Mass in der Schweiz verwurzelt. Ihr verstorbener Ehemann, welcher einige Jahre in der Schweiz gearbeitet habe, habe ebenfalls persönliche Beziehungen zur Schweiz unterhalten. Enge Beziehungen der Beschwerdeführerin zur Schweiz seien gegeben. Weiter habe der Beschwerdeführer zusammen mit seiner Ehefrau im Jahr 2012 ein Nettoeinkommen von Fr. 88'264.-- und ein Vermögen von Fr. 27'523.-- erwirtschaftet. Mit der selbständigen Tätigkeit mittels der X. GmbH sei es ihm zudem gelungen, seine monatlichen Einkünfte seit dem 16. Mai 2014 deutlich zu



verbessern. Die Beschwerdeführerin könne in seiner Eigentumswohnung wohnen. Überdies seien die übrigen Geschwister bereit, sie in der Schweiz mit monatlich Fr. 600.-- zu unterstützen. Dank der Unterstützung ihrer Kinder verfüge die Beschwerdeführerin über genügend finanzielle Mittel (Fr. 1600.-- pro Monat gemäss Art. 10 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung [SR 831.30, ELG] plus Krankenkassenkosten von Fr. 334.05 pro Monat), um eine Sozialhilfeabhängigkeit zu vermeiden, zumal ihr von der Schweizerischen Ausgleichskasse ein Rentenkapital von Fr. 14'506.-- zugesprochen worden sei und sie in Mazedonien eine Witwenrente in der Höhe von monatlich Fr. 213.-- erhalte. Im Bereich des Nachzugs eines ausländischen Familienangehörigen seien Schweizer und Schweizerinnen gegenüber in der Schweiz wohnhaften EU-Bürgern, welche sich auf das FZA berufen könnten, massiv schlechter gestellt. Im Ergebnis bedeute dies, dass die in Dänemark lebende Schwester des Beschwerdeführers in die Schweiz umziehen müsste und in der Folge ihre Mutter aus Mazedonien in die Schweiz nachziehen könnte, während dies für den Beschwerdeführer nicht möglich sei. Nachdem es die eidgenössischen Räte trotz dieser offensichtlichen Diskriminierung von Schweizer Bürgern gegenüber in der Schweiz wohnhaften EU-Angehörigen abgelehnt hätten, Art. 42 AuG entsprechend anzupassen, habe nun der Bundesrat auf dem Verordnungsweg wenigstens Art. 25 Abs. 4 VZAE eingefügt, um bei der Zulassung nach Art. 28 AuG an die Rentnerinnen und Rentner in finanzieller Hinsicht nicht höhere Anforderungen zu stellen als an diejenigen, welche über das FZA zugelassen werden müssten. Die unerwünschte faktische Inländerdiskriminierung dürfe nicht über die Hintertüre von unverhältnismässig hohen Anforderungen an die Existenzmittel wieder eingeführt werden, wenn diese von Dritten stammten. Deshalb müsse die Rechtsprechung von BGE 135 II 265, wonach es unverhältnismässig und nicht erforderlich sei, dem Kriterium der ausreichenden finanziellen Mittel ein weiteres nach der Herkunft der Mittel hinzuzufügen, auch im Anwendungsbereich von Art. 25 Abs. 4 VZAE gelten. Überdies sei es im Anwendungsbereich des AuG unverhältnismässig und nicht erforderlich, die Anforderungen an die finanzielle Leistungskraft von Dritten an die sehr hohe Hürde der Verwandtenunterstützungspflicht zu knüpfen, da die Behörde gemäss Art. 62 lit. d und e AuG die Bewilligung widerrufen könne, wenn die mit der Verfügung verbundene Bedingung nicht mehr eingehalten oder eine Person auf Sozialhilfe angewiesen sei.



Zudem sei die Gesetzgebung im Ausländerrecht eine ausschliessliche Bundeskompetenz, weshalb von den Kantonen nicht zusätzliche Voraussetzungen an die Bewilligungserteilung gestellt werden dürften. Die bisherige, gestützt auf die Praxisharmonisierung der Vereinigung der Migrationsämter Ostschweiz und Fürstentum Liechtenstein (VOF, www.vof.ch) und die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts ergangene Praxis sei mit Blick auf den neuen Art. 25 Abs. 4 VZAE nicht mehr haltbar. Im Übrigen handle es sich bei der VOF-Praxis lediglich um Richtlinien, von welchen aus sachlichen Gründen abgewichen werden könne. Darüber hinaus habe die Vorinstanz bei der Interessenabwägung ihr Ermessen unterschritten, da sie sich auf die bloss allgemeine Feststellung beschränkt habe, dass die Schweiz bereits heute eine Bevölkerungsstruktur aufweise, in der sich das Verhältnis von erwerbstätigen Personen zu Rentnern stetig zulasten der Erwerbstätigen verschiebe, und diese als ungünstig betrachtete Entwicklung mit einer Intensivierung der Zuwanderung betagter ausländischer Verwandter hier lebender Personen verstärkt werde. Die Vorinstanz lege nicht dar, weshalb im konkreten Fall angeblich unerwünschte Auswirkungen auf die demografische Entwicklung die persönlichen Interessen der Beschwerdeführer überwiegen sollten. Die gegenwärtige gesamtschweizerische demografische Entwicklung sei vor allem deshalb unerwünscht, weil nicht genügend jüngere Menschen im Arbeitsprozess stünden und die Last der Kosten der Sozialversicherungen für immer mehr alte Menschen auf immer weniger arbeitstätige Menschen verteilt werde. Im konkreten Fall würde der Zuzug der Beschwerdeführerin jedoch keine zusätzlichen Kosten der Sozialversicherungen bewirken, da sie nicht AHV- und EL-berechtigt sei. Durch ihre Anwesenheit könnten der Beschwerdeführer und seine Ehefrau ihre Arbeitstätigkeit ausdehnen und mehr Sozialversicherungsbeiträge und Steuern bezahlen. Dies wäre eine im Sinne des öffentlichen Interesses durchaus erwünschte Folge der Übersiedelung der Beschwerdeführerin. Im strukturschwachen Toggenburg bestehe ein grosses Interesse, arbeitstätige und gut integrierte Familien in der Region zu halten. Die Anwesenheit der Beschwerdeführerin fördere die Stabilität der Familie des Beschwerdeführers zusätzlich. Indem sie die berufstätigen Eltern entlasten würde, könnten diese sich noch stärker durch den Aufbau eines Betriebes und als Mitarbeiterin der Y.-Filiale in R. im öffentlichen Leben des Tals engagieren. Auch fielen keine ausserfamiliären Betreuungskosten an. Eine weitere Erhöhung des Einkommens der Familie des



Beschwerdeführers sei möglich, sobald sich die Beschwerdeführerin im Haushalt der Familie aufhalte. Die Beschwerdeführerin sei seit dem Tod ihres Ehemanns in Mazedonien ganz auf sich alleine gestellt, während die Familie des Beschwerdeführers in der Schweiz sie jederzeit aufnehmen könne. Ihre Anwesenheit in der Familie des Beschwerdeführers sei für alle Beteiligten ein grosser Vorteil. Sie könne ihre Rolle als Grossmutter gegenüber den Enkelkindern wahrnehmen und wäre gleichzeitig im Familienbund integriert und aufgehoben. Der Beschwerdeführer und seine Ehefrau könnten ihre Arbeitspensen erhöhen und die Enkelkinder würden enorm von der Anwesenheit der Beschwerdeführerin profitieren, da diese ihnen unbelastet von der Berufstätigkeit die nötige Wärme und Geborgenheit bieten könne. Die Beschwerdeführerin sei gesundheitlich in der Lage, die Enkelkinder zu betreuen. Sie sei aber gesundheitlich angeschlagen. Insbesondere habe sie der Tod ihres Ehemanns sowie die Trennung von ihren Kindern psychisch aus dem Gleichgewicht gebracht. In Mazedonien verfüge sie über keine Familienmitglieder mehr. Ihre beiden weiteren Kinder hätten keine Familie und wären deshalb nicht in der Lage, sie aufzunehmen resp. ihr den nötigen Rückhalt und den Familienzusammenhalt zu bieten, welche sie zu ihrem Wohlergehen benötige. Der Regierungsrat des Kantons Zürich habe in einem annähernd identischen Fall die Bewilligung aus Gründen der Verhältnismässigkeit erteilt.

3.1.

Laut Art. 10 Abs. 2 AuG benötigen Ausländerinnen und Ausländer, welche sich länger als drei Monate in der Schweiz aufhalten wollen, für einen Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit eine Bewilligung, welche sie vor der Einreise bei der zuständigen Behörde am vorgesehenen Wohnort beantragen müssen. Nach Art. 28 AuG können Ausländerinnen und Ausländer, die nicht erwerbstätig sind, zugelassen werden, wenn sie ein vom Bundesrat festgelegtes Mindestalter erreichen (lit. a), besondere persönliche Beziehungen zur Schweiz besitzen (lit. b) und über die notwendigen finanziellen Mittel verfügen (lit. c). Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein (vgl. Caroni/Ott, in: Caroni/Gächter/Thurnherr [Hrsg.], Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, Bern 2010, N 6 zu Art. 28). Art. 28 AuG ist eine „Kann-Bestimmung“. Dies bedeutet, dass Ausländerinnen und Ausländer keinen Rechtsanspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung haben, selbst wenn sie die



in Art. 28 AuG statuierten Voraussetzungen erfüllen. Art. 28 AuG räumt den Behörden einen erheblichen Ermessensspielraum ein. Bei der Ermessensausübung haben die Behörden nach Art. 96 Abs. 1 AuG die öffentlichen Interessen und die persönlichen Verhältnisse sowie den Grad der Integration der Ausländerinnen und Ausländer zu berücksichtigen (vgl. VerwGE B 2012/235 vom 22. Mai 2013 E. 3 mit Hinweis auf GVP 2009 Nr. 24 E. 2.1). Dabei ist es nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts sachlich gerechtfertigt, die Zuwanderung nicht erwerbstätiger Ausländer in die Schweiz restriktiv zu handhaben. Es besteht kein öffentliches Interesse, beim Nachzug älterer ausländischer Verwandter hier lebender Personen einen grosszügigen Massstab anzusetzen, weil die Schweiz bereits heute eine Bevölkerungsstruktur aufweist, in der sich das Verhältnis von erwerbstätigen Personen zu Rentnern stetig zu Lasten der Erwerbstätigen verschiebt (vgl. Art. 3 Abs. 3 AuG). Es ist zulässig, die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung lediglich dann in Betracht zu ziehen, wenn die Merkmale eines Härtefalls erfüllt sind (vgl. VerwGE B 2012/254 vom 22. Mai 2013 E. 5.1, www.gerichte.sg.ch). Im Weiteren bedarf die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung für Rentnerinnen und Rentner der Zustimmung des Staatssekretariats für Migration SEM (vgl. Art. 99 AuG, Art. 85 Abs. 1 und 2 VZAE und Art. 2 lit. c der Verordnung des EJPD über die dem Zustimmungsverfahren unterliegenden ausländerrechtlichen Bewilligungen und Vorentscheide, SR 142.201.1).

Die Voraussetzungen von Art. 28 AuG werden in Art. 25 VZAE konkretisiert. Nach Art. 25 Abs. 1 VZAE beträgt das Mindestalter für die Zulassung von Rentnerinnen und Rentnern 55 Jahre. Besondere persönliche Beziehungen zur Schweiz liegen gemäss Art. 25 Abs. 2 VZAE insbesondere vor, wenn längere frühere Aufenthalte in der Schweiz, namentlich Ferien, Ausbildung oder Erwerbstätigkeit, nachgewiesen werden (lit. a) oder enge Beziehungen zu nahen Verwandten in der Schweiz (Eltern, Kinder, Enkelkinder oder Geschwister) bestehen (lit. b). Diese Voraussetzungen müssen nach dem Wortlaut dieser Bestimmung nicht kumulativ erfüllt sein (vgl. M. Spescha, Migrationsrecht, Zürich 2012, N 2 zu Art. 28). Die Aufzählung in Art. 25 Abs. 2 VZAE ist auch nicht abschliessend (vgl. Caroni/Ott, a.a.O., N 9 zu Art. 28). Das Kriterium der „engen Beziehungen zu nahen Verwandten in der Schweiz“ gemäss Art. 25 Abs. 2 lit. b VZAE ist nicht gleichzusetzen mit dem Erfordernis der „besonderen persönlichen Beziehungen zur Schweiz“ gemäss Art. 28 lit. b AuG. Würde die Zulassung von Rentnern alleine unter der Voraussetzung bestehen, dass eine enge Beziehung zu



nahen Verwandten in der Schweiz vorhanden ist, führte dies zu einem vereinfachten Familiennachzug in aufsteigender Linie, was vom Gesetzgeber nicht gewollt sein kann. Verlangt wird zusätzlich eine besondere persönliche Beziehung zur Schweiz, welche sich in eigenständigen, von den Angehörigen unabhängigen Beziehungen soziokultureller oder persönlicher Art äussern muss, wie beispielsweise Verbindungen zum örtlichen Gemeinwesen, Teilnahme an kulturellen Veranstaltungen oder direkte Kontakte mit der einheimischen Bevölkerung. Ansonsten würde die Gefahr der Abhängigkeit oder sozialen Isolation bestehen (vgl. Achermann/Amarelle/Caroni/Epiney/Kälin/Uebersax, Jahrbuch für Migrationsrecht 2013/2014, Bern 2014, S. 222 f. mit Hinweis auf BVerwGer C-1156/2012 vom 17. Februar 2014 E. 9.1 ff., sowie Achermann/Amarelle/Caroni/Epiney/Kälin/Uebersax, Jahrbuch für Migrationsrecht 2014/2015, Bern 2015, S. 151 f., mit Hinweis auf BVerwGer C-3312/2013 vom 28. Oktober 2014 E. 7.4.2, sowie Weisungen und Erläuterungen Ausländerbereich, Weisung AuG, des SEM, Bern Oktober 2013, Fassung vom 6. Januar 2016, S. 205, www.sem.admin.ch). Dasselbe muss für das Kriterium der „längeren früheren Aufenthalte in der Schweiz“ gemäss Art. 25 Abs. 2 lit. a VZAE gelten. Bei der Auslegung des Passus „zur Schweiz“ in Art. 28 lit. b AuG kann die Weisung AuG als Richtlinie herangezogen werden, dient dies doch einer einheitlichen und rechtsgleichen Rechtsanwendung, Auslegung und Ermessensausübung (vgl. BGE 128 I 167 E. 4.3), zumal das freie Ermessen der Behörden durch die in Art. 25 Abs. 2 VZAE genannten Kriterien nicht eingeschränkt wird. Für das Verwaltungsgericht besteht jedenfalls kein Grund, in dieser Hinsicht von der Weisung AuG abzuweichen (vgl. VerwGE B 2014/162 vom 27. November 2015 E. 5.1, www.gerichte.sg.ch).

Die notwendigen finanziellen Mittel liegen nach Art. 25 Abs. 4 VZAE vor, wenn sie den Betrag übersteigen, der einen Schweizer oder eine Schweizerin und allenfalls seine oder ihre Familienangehörigen zum Bezug von Ergänzungsleistungen gemäss dem ELG berechtigt (Art. 25 Abs. 4 VZAE). Sie müssen nicht von der Rentnerin oder vom Rentner selbst beigebracht werden (vgl. Caroni/Ott, a.a.O., N 17 f. zu Art. 28, vgl. demgegenüber Achermann/Amarelle/Caroni/Epiney/Kälin/Uebersax, Jahrbuch für Migrationsrecht 2012/2013, Bern 2013, S. 343 mit Hinweis auf das Urteil des Kantonsgerichts Neuenburg CDP.2011.51 vom 25. April 2012 E. 2c sowie Ziff. 2.3.4 der Praxisharmonisierung VOF). Insofern kann den Beschwerdeführern beigespflichtet werden, obschon sie sich diesbezüglich auf die Rechtsprechung zu Art. 24 Anhang I



FZA in Verbindung mit Art. 16 Abs. 2 VEP berufen (vgl. BGE 135 II 265 E. 3.3). Wie die Vorinstanz in Erwägung 2d/dd des angefochtenen Entscheides (act. 2/1, S. 7 f.) mit Recht festgehalten hat, lässt sich die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Art. 16 Abs. 2 VEP daher nicht auf den vorliegenden Fall übertragen. Wenn Rentnerinnen und Rentner ungenügende finanzielle Mittel haben, sind die qualitativen Anforderungen an die Unterstützungsleistung durch Dritte entsprechend höher (vgl. Weisung AuG, S. 205, mit Hinweis auf BVerwGer C-6310/2009 vom 10. Dezember 2012 E. 9.3.3 und 9.4). Nach der Praxis im Kanton St. Gallen, welche vom Verwaltungsgericht bestätigt worden ist, können die notwendigen finanziellen Mittel nur von unterstützungswilligen Verwandten zur Verfügung gestellt werden, welche im Sinne von Art. 328 Abs. 1 ZGB in günstigen Verhältnissen leben und deshalb verpflichtet sind, Verwandte in auf- und absteigender Linie zu unterstützen, die ohne ihren Beistand in Not geraten würden (vgl. VerwGE B 2012/254 vom 22. Mai 2013 E. 4.2 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch, und Ziff. 2.3.4 der Praxisharmonisierung VOF sowie zu den „günstigen Verhältnissen“ die Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe, Bern 2005, Kap. F.4 und H.4). Gründe, welche ein Abweichen von der bisherigen Praxis rechtfertigen würden, liegen nicht vor. Entgegen der Darstellung der Beschwerdeführer legt der neue Art. 25 Abs. 4 VZAE lediglich die Mindesthöhe der notwendigen finanziellen Mittel der Rentnerinnen oder der Rentner und nicht etwa die qualitativen Anforderungen an die Unterstützungsleistung durch Dritte fest. Bezüglich Letzterem verfügen die Behörden weiterhin über freies Ermessen.

3.2.

Da das Verwaltungsgericht im Bereich des Ausländerrechts entgegen Art. 61 Abs. 3 VRP, wonach neue Begehren im Beschwerdeverfahren unzulässig sind, auch nach dem Erlass des angefochtenen Entscheides eingetretene Tatsachen (sogenannte „echte“ Noven) zu berücksichtigen hat (vgl. VerwGE B 2014/31 vom 14. Mai 2014 E. 3.4.2 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch), ist darauf abzustellen, dass die Beschwerdeführerin das erforderliche Mindestalter während des Beschwerdeverfahrens am 22. Februar 2015 erreicht hat. Auch ist nicht bestritten, dass die Beschwerdeführerin keiner Erwerbstätigkeit nachgeht (Dossier, S. 73-78) und enge Beziehungen zu ihrem Sohn und ihren Enkeln in der Schweiz pflegt. Hingegen sind die für die Annahme von besonderen persönlichen Beziehungen zur Schweiz im Sinne von



Art. 28 lit. b AuG zusätzlich notwendigen, von den Angehörigen unabhängigen Beziehungen soziokultureller oder persönlicher Art nicht nachgewiesen, obwohl die Beschwerdeführer aufgrund ihrer Mitwirkungspflicht gemäss Art. 90 AuG verpflichtet gewesen wären, sich um entsprechende Belege zu bemühen und diese dem Verwaltungsgericht während der Hängigkeit des Verfahrens rechtzeitig zur Kenntnis zu bringen (vgl. BGer 2C_103/2014 vom 13. Januar 2015 E. 2). Die Aufenthalte der Beschwerdeführerin erfolgten demnach, soweit ersichtlich, nie aus Gründen der Verbundenheit mit der Schweiz selbst. Vielmehr ist anzunehmen, dass sich die Beschwerdeführerin gar nie in die Schweiz begeben hätte, wenn nicht ihr Ehemann hier gearbeitet hätte oder ihr ältester Sohn und ihre Enkel in der Schweiz leben würden. Weiter ist unbestritten, dass die Beschwerdeführerin selbst, welcher von der Schweizerischen Ausgleichskasse SAK mit Verfügung vom 2. Mai 2014 eine einmalige Abfindung in der Höhe von Fr. 14'506.-- ausbezahlt wurde (Dossier, S. 169-174) und welche von der Anstalt für Renten- und Invalidenversicherung Mazedoniens eine Familienrente von monatlich rund Fr. 213.-- erhält (Dossier, S. 175-179), nicht über die notwendigen finanziellen Mittel gemäss Art. 28 lit. c AuG in Verbindung mit Art. 25 Abs. 4 VZAE verfügt und der Beschwerdeführer und seine Ehefrau nicht in günstigen Verhältnissen im Sinne von Art. 328 Abs. 1 ZGB leben. Daran hat nichts geändert, dass sich der Beschwerdeführer selbstständig gemacht hat (vgl. Jahresabschluss 2014 und 2015 der X. GmbH, act. 13, S. 7, und act. 21, S. 8, sowie Lohnabrechnungen der Ehefrau des Beschwerdeführers vom Oktober bis Dezember 2014, act. 15), zumal aus dem Jahresabschluss 2015 hervorgeht, dass der Beschwerdeführer der X. GmbH einen Betrag in der Höhe von Fr. 10'646.74 schuldet (vgl. 1. Bilanz, übrige kurzfristige Forderungen, S. 3, und 4. Kontokorrent A.A., S. 8). Die von den Geschwistern des Beschwerdeführers in Aussicht gestellten „Garantien“ (vgl. act. 1, S. 5, 7/5 und Dossier, S. 156-159, sowie Art. 23 Abs. 1 lit. b VZAE und Art. 111 des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht), SR 220, OR, oder etwa Art. 175 ff. oder Art. 492 ff. OR) bzw. Verpflichtungserklärungen (vgl. Art. 23 Abs. 1 lit. a VZAE und Art. 6 Abs. 3 AuG in Verbindung mit Art. 7 ff. der Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung, SR 142.204, VEV) sind nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts nicht geeignet, mit grosser Sicherheit zu gewährleisten, dass die Beschwerdeführerin als erwerbslose Rentnerin nicht von Sozialhilfe abhängig wird, zumal nicht belegt ist, dass die



Geschwister in günstigen Verhältnissen im Sinne von Art. 328 Abs. 1 ZGB leben. Ebenfalls nichts zu ihren Gunsten abzuleiten vermögen die Beschwerdeführer aus dem Umstand, dass der Beschwerdeführer vorliegend beabsichtigt, der Beschwerdeführerin im eigenen Haushalt Kost und Logis zu gewähren. Fallen bei der mittlerweile 56 Jahre alten Beschwerdeführerin Kosten für Heilbehandlungen oder eine Heimunterbringung an, so genügt bei einer vierköpfigen Familie, unbesehen davon, ob günstige Verhältnisse im Sinne von Art. 328 Abs. 1 ZGB vorliegen müssten, ein steuerbares Einkommen von deutlich über Fr. 100'000.-- nicht, um diese Kosten zu übernehmen (vgl. VerwGE B 2008/9 vom 3. April 2008 E. 2.3). Die Beschwerdeführerin erfüllt die in Art. 28 lit. b und c AuG statuierten Erfordernisse nicht.

3.3.

Hinzu kommt, dass angesichts der demografischen Entwicklung in der Schweiz nach wie vor ein erhebliches öffentliches Interesse an einer restriktiven Zulassung von erwerbslosen älteren Personen besteht, die nie Lohnbeiträge an die Sozialwerke (AHV/IV/EO/ALV) geleistet haben. Daran ändert nichts, dass die Beschwerdeführerin vorgibt, keine Leistungen der Sozialversicherungen in Anspruch nehmen zu wollen. Eine unbeschränkte Aufnahme älterer ausländischer Menschen würde nicht nur die mit der Überalterung verbundenen finanziellen Lasten für die aktive Bevölkerung, sondern auch die in der Schweiz ohnehin bestehenden Infrastrukturprobleme (Kapazitäten im Gesundheitswesen) verstärken. Der gesamtschweizerischen demografischen Entwicklung unterliegt auch die regionale Altersstruktur im Toggenburg, wo der Anteil der über 65-Jährigen, welcher heute zwischen 16 und 19 Prozent beträgt, zulasten der erwerbsfähigen Bevölkerung bis ins Jahr 2040 auf bis zu 29 Prozent ansteigen wird (vgl. Kanton St. Gallen, Kopf und Zahl 2015, S. 8 f., www.statistik.sg.ch).

Demgegenüber rechtfertigt allein die Tatsache, dass die Beschwerdeführerin, welche ihr bisheriges Leben in Mazedonien verbracht hat, Witwe ist, ihre Übersiedelung in die Schweiz nicht. Ihre Lebensumstände, insbesondere die geltend gemachte soziale Isolation in Mazedonien unterscheiden sich nicht von denjenigen zahlreicher anderer älterer Landsleute, deren Geschwister und Kinder mit ihren Familien teilweise nicht mehr in unmittelbarer Nachbarschaft leben, zumal die Beschwerdeführer nicht belegen, dass die Geschwister der Beschwerdeführerin nicht in Mazedonien leben resp. die Beschwerdeführerin mit diesen keinen Kontakt pflegen würde. Wer, wie der



Beschwerdeführer, in ein anderes Land übersiedelt, hat grundsätzlich die sich daraus für die Pflege familiärer Beziehungen ergebenden Konsequenzen zu tragen (vgl. VerwGE B 2012/254 vom 22. Mai 2013 E. 5.2 mit Hinweis auf BGE 129 II 11 E. 3.4, www.gerichte.sg.ch). Sodann sind die Angaben zum Gesundheitszustand der Beschwerdeführerin widersprüchlich (vgl. Dossier, S. 114 f., 143, 167, act. 1, S. 5). Nach eigenen Angaben der Beschwerdeführer scheint die Beschwerdeführerin jedenfalls gesundheitlich in der Lage zu sein, die Enkelkinder zu betreuen. Demnach besteht – entgegen den Angaben im Arztzeugnis vom 9. Juni 2014 (Dossier, S. 167), wonach sie ohne fremde Begleitung kein alleiniges Leben führen könne – keine Pflegebedürftigkeit. Hingegen ist aufgrund des Arztzeugnisses vom 9. Juni 2014 belegt, dass die Beschwerdeführerin in Mazedonien Zugang zu den für sie allenfalls notwendigen Gesundheitsdiensten hat, zumal sie nicht Angehörige der Roma ist (vgl. hierzu R. Albisser, Mazedonien: Behandlung von schweren Depressionen, Auskunft der SFH-Länderanalyse, Bern 2015, S. 3 ff., www.fluechtlingshilfe.ch). Ein schwerwiegender persönlicher Härtefall im Sinne von Art. 30 Abs. 1 lit. b AuG in Verbindung mit Art. 31 VZAE liegt nicht vor. Zudem machen die Beschwerdeführer nicht geltend, dass die minderjährigen Enkelkinder in der Schweiz zwingend auf die Betreuung durch die Beschwerdeführerin angewiesen wären. Es besteht in persönlicher Hinsicht keine Notwendigkeit einer Übersiedlung in die Schweiz, was die Vorinstanz in Erwägung 3c des angefochtenen Entscheids zutreffend festgehalten hat (act. 2/1, S. 10). Der Beschwerdeführerin und ihrem in der Schweiz lebenden Sohn und dessen Familie ist es zumutbar, die familiären Beziehungen wie bis anhin im Rahmen von Besuchsaufenthalten, mittels der neuen Medien und mit telefonischen und brieflichen Kontakten zu pflegen. Unter diesen Umständen erscheinen die privaten Interessen der Beschwerdeführerin an einer Übersiedlung in die Schweiz, bei allem Verständnis für das Anliegen der Beschwerdeführer, als weniger gewichtig. Insgesamt überwiegt das öffentliche Interesse, der Beschwerdeführerin den Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit in der Schweiz zu verweigern, gegenüber dem privaten Interesse an einer partiellen Familienzusammenführung in der Schweiz. Daran vermag auch die Berufung der Beschwerdeführer auf einen Entscheid des Regierungsrates des Kantons Zürich, welcher offenbar keiner gerichtlichen Kontrolle unterzogen wurde, nichts zu ändern, zumal nach § 19b Abs. 2 lit. b Ziff. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich (LS 175.2, VRG, www.zh.ch) in Verbindung mit § 58 Abs. 1 und Anhang



1 lit. B der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (LS 172.11, VOG RR) die Sicherheitsdirektion und nicht der Regierungsrat des Kantons Zürich Rekursbehörde im Ausländerrecht ist. Selbst wenn die Voraussetzungen von Art. 28 lit. b und c AuG im konkreten Fall erfüllt wären, wäre somit der angefochtene Entscheid, mit welchem die Verweigerung der Aufenthaltsbewilligung durch das Migrationsamt geschützt wurde, nicht zu beanstanden. Der Vorinstanz, welche die konkreten Umstände und sämtliche Argumente der Beschwerdeführer, soweit erforderlich, gewürdigt hat, kann kein Rechtsfehler, welcher vom Verwaltungsgericht korrigiert werden könnte (Art. 61 Abs. 1 VRP), namentlich keine pflichtwidrige Ermessensausübung (vgl. hierzu VerwGE B 2005/8 vom 5. Juli 2005 E. 3, www.gerichte.sg.ch), keine mangelnde Begründungsdichte (vgl. Art. 29 Abs. 2 BV, Art. 58 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 24 Abs. 1 lit. a VRP, BGE 140 II 262 E. 6.2 mit Hinweis) und keine rechtsungleiche Behandlung (vgl. Art. 8 Abs. 1 BV), vorgeworfen werden. Die Beschwerde ist abzuweisen.

4. (...).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die amtlichen Kosten von Fr. 2000.-- bezahlen die Beschwerdeführer unter Verrechnung mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe.

3.

Publikationsplattform

St.Galler Gerichte



Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Bischofberger