



Kantonsrat

Sitzung vom: 27. Januar 2015, nachmittags

Protokoll-Nr. 64

Nr. 64

Anfrage Freitag Charly und Mit. über die Handhabung der rechtlichen Ausgestaltung und zum Spielraum des Kantons Luzern im Bereich des Familiennachzuges bei Ausländerinnen und Ausländern (A 540). Schriftliche Beantwortung

Die schriftliche Antwort des Regierungsrates auf die am 23. Juni 2014 eröffnete Anfrage von Charly Freitag über die Handhabung der rechtlichen Ausgestaltung und zum Spielraum des Kantons Luzern im Bereich des Familiennachzuges bei Ausländerinnen und Ausländern lautet wie folgt:

"Zu Frage 1: Welche Verwandtschaftsgrade gehören zur Familie im Sinn des Familiennachzuges?"

Für die Beantwortung dieser Frage sind folgende Konstellationen zu unterscheiden:

▪ Anwendungsbereich des Freizügigkeitsabkommens (FZA)

Ausländische Familienangehörige von Staatsangehörigen eines EU-/EFTA-Bürgers, welche in der Schweiz ein Aufenthaltsrecht haben, haben Anspruch auf Familiennachzug. Dabei gelten – ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit – als Familienangehörige:

- der Ehegatte und die Verwandten in absteigender Linie (also Kinder, Enkel, Urenkel, usw.), die noch nicht 21 Jahre alt sind oder denen Unterhalt gewährt wird;
- die eigenen Verwandten und die Verwandten des Ehegattens in aufsteigender Linie (also Eltern, Grosseltern, usw.), denen Unterhalt gewährt wird;
- im Fall von Studierenden der Ehegatte und die unterhaltsberechtigten Kinder (vgl. Art. 3 Anhang I FZA).

▪ Anwendungsbereich des Ausländergesetzes (AuG)

Ausländische Familienangehörige von Schweizern und von Personen mit Niederlassungsbewilligung haben ebenfalls Anspruch auf Familiennachzug (vgl. Art. 42 und 43 AuG). Ausländischen Familienangehörigen von Personen mit Aufenthaltsbewilligung oder Kurzaufenthaltsbewilligung kann im Rahmen des Familiennachzuges hingegen lediglich ermessensweise eine Bewilligung erteilt werden (vgl. Art. 44 und 45 AuG). Für alle diese Konstellationen gelten als Familienangehörige der Ehegatte und die ledigen Kinder unter 18 Jahren.

Nur wenn die ausländischen Familienangehörigen Verwandte von Schweizern und im Besitz einer dauerhaften Aufenthaltsbewilligung eines EU-/EFTA-Staates sind, haben sie als Verwandte in absteigender Linie, die noch nicht 21 Jahre alt sind oder denen Unterhalt gewährt wird, oder als eigene Verwandte in aufsteigender Linie und Verwandte des Ehegattens in aufsteigender Linie, denen Unterhalt gewährt wird, ebenfalls Anspruch auf Familiennachzug (vgl. Art. 42 Abs. 2 AuG).

Zu Frage 2 und 3: Wie viele Fälle des Familiennachzuges durch Heirat gibt es im Kanton Lu-

zern jährlich? Wie viele dieser Gesuche werden abgewiesen?

Jahr	Familiennachzugsgesuche total	abgewiesene Gesuche	gutgeheissene Gesuche	...dabei eingereiste Personen aus dem EU-/EFTA-Raum	...dabei eingereiste Personen aus Drittstaaten
2010	922	109	813	625	618
2011	999	117	882	747	569
2012	1054	94	960	788	613
2013	1052	52	1000	925	621

Bemerkung: bei den im Familiennachzug eingereisten Personen handelt es sich sowohl um Ehegatten, wie auch um Kinder oder weitere Verwandten.

Zu Frage 4: Bei wie vielen dieser Fälle hat die in der Schweiz lebende Person den Ehepartner im Ausland kennengelernt?

Zu diesen Angaben werden keine Statistiken geführt.

Zu Frage 5: Wie viele der Familiennachziehenden beziehen unmittelbar nach ihrem Nachzug Sozialhilfe? Wie viele innerhalb von sechs Monaten?

Auch bezüglich dieser Daten bestehen keine Statistiken.

Beziehen ausländische Personen jedoch Sozialhilfe, melden die für die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen zuständigen Behörden dem Amt für Migration unaufgefordert den Sozialhilfebezug. Diese Meldung erfolgt unabhängig davon, ob die ausländischen Personen im Familiennachzug in die Schweiz eingereist sind oder nicht. Ab einer gewissen Dauer und Höhe von Unterstützungsleistungen prüft das Amt für Migration sodann, ob die Bewilligung zu widerrufen und die betroffenen Personen aus der Schweiz wegzuweisen sind.

Zu Frage 6: Wie geht der Kanton Luzern mit solchen Gesuchen um?

Im Kanton Luzern gestellte Familiennachzugsgesuche werden vom Amt für Migration dem Eingangsdatum entsprechend nacheinander bearbeitet. Dabei prüft das Amt für Migration, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für deren Bewilligung erfüllt sind. Dazu gehören insbesondere

- die Zugehörigkeit zum Kreis der begünstigten Familienangehörigen (siehe Frage 1);
- das Vorhandensein einer gemeinsamen, bedarfsgerechten Wohnung;
- das Nichtvorliegen eines Rechtsmissbrauchs (keine Scheinehe, keine Scheinadoption, usw.);
- die Einhaltung der Nachzugsfristen (gilt nur im Anwendungsbereich des AuG – Nachzug innert 5 Jahren bzw. 12 Monaten);
- das Fehlen von Widerrufsgründen (keine falschen Angaben im Bewilligungsverfahren, keine längerfristige Freiheitsstrafe, keine groben Verstöße gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung, kein Sozialhilferisiko).

Die Anwendbarkeit und der Inhalt der genannten Voraussetzungen variieren je nach dem, ob es sich um Familienangehörige eines EU-/EFTA-Bürgers, eines Schweizer oder einer Person mit Niederlassungsbewilligung, Aufenthaltsbewilligung oder Kurzaufenthaltbewilligung handelt.

Zu Frage 7: Wie beurteilt die Luzerner Regierung diese Situation des Familiennachzuges?

Wie eingangs erwähnt sind die Voraussetzungen des Familiennachzuges im FZA oder im AuG geregelt. Es handelt sich somit um Vertrags- oder Bundesrecht und nicht um kantonales Recht. Der Ermessensspielraum des Kantons Luzern in der Umsetzung dieser Bestimmungen ist entsprechend klein und beschränkt sich im Wesentlichen auf Familiennachzüge ohne Rechtsanspruch (sog. Ermessensbewilligungen).

Zu Frage 8: Welche Vorkehrungen werden getroffen, um den Missbrauch beim Familiennachzug zu verhindern und aufzudecken?

Im Bereich des Familiennachzuges wird dann von Rechtsmissbrauch gesprochen, wenn sich die um Familiennachzug ersuchende Person auf ein Schein-Familienverhältnis beruft einzig mit der Absicht, eine Bewilligung zu erschleichen (sog. Scheinehe oder Scheinadoption). Liegt ein solches Missbrauchsverhältnis vor, verweigert das Amt für Migration den Familiennachzug. Der Nachweis eines Rechtsmissbrauchs ist indes nicht einfach zu erbringen. Regelmässig kann lediglich anhand verschiedener Indizien auf eine Scheinehe oder eine Scheinadoption geschlossen werden.

Was die Gefahr der Sozialhilfeabhängigkeit infolge Familiennachzuges betrifft, so kann der Familiennachzug bei Erfüllen des Widerrufsgrundes des Sozialhilferisikos – wie unter Frage 6 erwähnt – grundsätzlich verweigert werden. Wann ein solcher Widerrufsgrund vorliegt, beurteilt sich allerdings je nach Status des um Familiennachzug ersuchenden Familienangehörigen unterschiedlich.

So steht der Sozialhilfebezug eines in der Schweiz anwesenheitsberechtigten EU-/EFTA-Bürgers dem Familiennachzugsgesuch nur entgegen, wenn der EU-/EFTA-Bürger selbständig erwerbstätig oder nicht (mehr) erwerbstätig (z.B. auf Stellensuche oder als Rentner, Dienstleistungsempfänger oder Person, die ihre Arbeitnehmereigenschaft verloren hat) ist. Bei diesen Personenkategorien werden für das Anwesenheitsrecht stets genügende eigene finanzielle Mittel vorausgesetzt. Handelt es sich bei dem um Familiennachzug ersuchenden EU-/EFTA-Bürger jedoch um einen Arbeitnehmer, bleibt der Anspruch auf Familiennachzug auch dann bestehen, wenn der Nachzug zu einer fortgesetzten und erheblichen Sozialhilfeabhängigkeit führt. Der Familiennachzug eines als Arbeitnehmer geltenden EU-/EFTA-Bürgers wird erst dann verweigert, wenn der Betroffene arbeitslos und sozialhilfeabhängig ist und es sich bei den nachzuziehenden Familienangehörigen um Verwandte in absteigender Linie über 21 Jahren oder Verwandte in aufsteigender Linie handelt. Hier setzt das FZA nämlich voraus, dass der um Familiennachzug ersuchende EU-/EFTA-Bürger Unterhalt gewährt, was bei Sozialhilfeabhängigkeit nicht der Fall ist.

Demgegenüber ist im Anwendungsbereich des AuG zwischen Familiennachzug mit Rechtsanspruch und Familiennachzug ohne Rechtsanspruch zu unterscheiden. So wird ein Familiennachzugsgesuch eines Schweizer oder einer Person mit Niederlassungsbewilligung noch nicht zwingend abgewiesen, wenn Letztere von der Sozialhilfe leben, sondern erst dann wenn angenommen werden muss, dass auch die nachzuziehenden Familienangehörigen fortgesetzt und erheblich von der Sozialhilfe abhängig sein werden. Dafür müssen jedoch konkrete Hinweise bestehen (z.B. fehlende Erwerbstätigkeit im Heimatland in den letzten Jahren, gesundheitliche Probleme/Invalidität, Alter, usw.). In den meisten Fällen kann dem Problem des Sozialhilfebezuges durch im Familiennachzug eingereiste Personen somit erst im Nachhinein begegnet werden, indem das Amt für Migration bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen (namentlich auch Einhaltung des Verhältnismässigkeitsprinzips) die Bewilligung widerruft und die betroffenen Personen aus der Schweiz weg weist. Personen mit Aufenthaltsbewilligung oder Kurzaufenthaltsbewilligung, die für ihre Familienangehörigen um Familiennachzug ersuchen, müssen hingegen bereits bei Gesuchseinreichung über genügend finanzielle Mittel für sich und die nachzuziehenden Personen verfügen, damit der Familiennachzug gewährt werden kann. Werden die im Familiennachzug eingereisten Personen später dennoch sozialhilfeabhängig, besteht auch hier die Möglichkeit, die Bewilligung

zu widerrufen.

Zu Frage 9: Welche Möglichkeiten bestehen auf gesetzgeberischer Seite, um den Missbrauch einzuschränken? Sieht die Regierung Handlungsbedarf bezüglich gesetzgeberischer Revisionen im Bereich des Familiennachzuges?

Wie unter Frage 7 bereits ausgeführt handelt es sich bei den Bestimmungen zum Familiennachzug um Vertrags- oder Bundesrecht und nicht um kantonales Recht. Ferner ist das Recht auf Familienleben in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verankert. Die Kantone verfügen somit über keine gesetzgeberischen Handlungsmöglichkeiten in Bereich des Familiennachzuges."

Charly Freitag erläutert die Antworten des Regierungsrates auf seine Fragen: Bei der Anfrage gehe es um den Familiennachzug von Personen in die Schweiz und den unmittelbaren oder mittelbaren Bezug von wirtschaftlicher Sozialhilfe von diesen Personen. Wie der Antwort zu entnehmen sei, handle es sich um ungefähr 1500 Personen pro Jahr, die im Rahmen des Familiennachzuges in den Kanton Luzern nachziehen würden. Bei Frage 5 wolle er wissen, wie viele dieser Familiennachziehenden Sozialhilfe beziehen würden - unmittelbar beim Nachzug oder sechs Monate danach. Aus der Antwort sei zu entnehmen, dass darüber keine Statistik geführt werde. Komischerweise käme im darauffolgenden Satz die Aussage, dass diese Personen, welche Sozialhilfe bezögen, von den Gemeinden, dem Amt für Migration gemeldet würden. Es stelle sich nun die Frage, ob diese Personen gemeldet würden, oder nicht. Und wenn sie gemeldet würden, dann könne man wohl zusammenzählen, um wie viele Personen es sich handle, auch damit man einen Überblick habe, in welchen Grössenrastern man spreche. Wenn diese Zahlen nicht vorhanden seien, tappe man tatsächlich im Dunkeln und dann werde die politische Arbeit etwas schwieriger. Bei der Frage 7 frage er nach der politischen Beurteilung des Regierungsrates. Diese gewänne aus seiner Sicht an politischer Brisanz; gerade wenn man die Antwort der Regierung anschau, so sei an verschiedenen Punkten von Ermessensspielraum und von Verfahren die Rede. Wenn aber diese Frage dahingehend beantwortet würde, dass man sich nach den Gesetzen zu richten habe, dann gäbe dies ein komisches Gefühl. Er frage sich, ob der Regierungsrat in diesem Ermessensspielraum keine Haltung habe. Über eine Antwort darüber wäre er froh. Bei einer solchen Qualität der Beantwortung sei es schwierig, mit diesen Antworten etwas weiter machen zu können, und sie weiter im politischen Prozess verwenden zu können. Es gehe nicht um Polemik, sondern um eine Fragestellung, die sachlich angegangen werden müsse, und hierfür bräuchte man klare Antworten. Grundsätzlich sei es so, dass für den Familiennachzug das Bundesrecht und internationale Konventionen den Rahmen vorgäben. Aber bei der Anwendung habe der Kanton Luzern Spielraum und diesen gelte es zu nutzen. Und zwar so, dass der Familiennachzug nicht rechtsmissbräuchlich verwendet werde. Denn darunter würden die Personen leiden, die einen fairen Anspruch auf Familiennachzug hätten und die nicht nur aus wirtschaftlichen Gründen kämen und nachher von wirtschaftlicher Sozialhilfe abhängig seien. Was für Optionen gäbe es nun? Zum einten hoffe er, dass er keine weiteren Anfragen machen müsse und die Zahlen noch bekomme, damit man sich ein Bild machen könne. Die Abläufe sollten so strukturiert werden, dass man effizient sein würde und allfällige weitere Mittel bei den Abläufen prüfen könne. Man denke hier beispielsweise an Vereinbarungen mit Personen, welche bereits in der Schweiz seien. Sie sollten allenfalls ihren Familiennachzug finanziell und wirtschaftlich absichern und dafür einstehen. Diesen Weg würde sich die FDP-Fraktion offenhalten. Sie werde allenfalls mit weiteren Vorstössen folgen und am Thema dran bleiben.

Martin Krummenacher äussert sich im Namen der SP/Juso-Fraktion. Beim Lesen dieser Anfrage frage man sich, wie verzweifelt die Suche nach politischen Weideflächen wohl sein müsse. Er frage sich, ob es die FDP wirklich nötig habe, mit solchen Anfragen so stark am rechten Rand der Weide zu grasen - auch auf eidgenössischer Ebene. Die Thematik betreffe eidgenössisches Recht, der Spielraum für den Kanton sei begrenzt und das wisse man, vor allem bei der FDP. Viele von ihnen seien Arbeitgeber, und würden ausländische Arbeitskräfte beschäftigen und sie seien daher bestens mit den Rechtsgrundlagen bezüglich Arbeits- und Aufenthaltsbewilligungen, deren Verlängerungen usw. und auch hinsichtlich Familiennachzug vertraut, vor allem weil sie diese Anträge auf Empfehlung des Amigra mitunterschreiben wür-

den. Und sie wüssten auch, was es bedeute, wenn einer von ihren Arbeitnehmern durch Unfall oder Krankheit, berufsbedingt oder nicht, arbeitsunfähig und allenfalls sogar sozialhilfeabhängig werden würde. Schauen Sie die gestellten Fragen detailliert an, so fragen Sie sich. Erstens, wegen einiger Fragen, die gestellt worden seien und zweitens, wegen einiger Fragen, die nicht gestellt worden seien. Man habe beispielsweise nicht gefragt, wie viele Jahre die hier interessierenden ausländischen Staatsangehörigen schon in der Schweiz im Durchschnitt gearbeitet hätten. Und man habe auch nicht gefragt, aus welchen Gründen diese ausländischen Staatsangehörigen gezwungen worden seien, Sozialhilfe zu beziehen. Die Antworten auf diese Fragen zeigten auf, dass sich nur sehr wenige einfach so auf die so genannte „soziale Hängematte“ gelegt hätten. Damit keine solche Hängematte entstehe und keiner – auch Schweizer nicht - unberechtigt auf dem, was noch als Liegefläche diene, zu lange liegen bleibe, dafür habe der Kantonsrat in der Vergangenheit und auch heute Morgen mit den Änderungen im Sozialhilfegesetz gesorgt. Man habe die Hürden für Bezüge erhöht und die Kontrollen intensiviert. Zu den Fragen, die gestellt worden seien: Es fänden sich darunter irrelevante Fragen wie Frage Nr. 4. Es sei irrelevant, wie viele dieser Personen ihren Partner im Ausland kennengelernt hätten. Damit suggeriere man, dass daraus auf Missbrauch geschlossen werden könne, aber dies sei weit hergeholt. Vermutlich wäre dies ohnehin bei den Meisten der Fall. Sie hätten ihre Kindheit im Ausland verbracht, seien miteinander aufgewachsen, seien gemeinsam in der Schule, im Musik- oder Sportverein gewesen, eines der häufigsten Paarbildungsmuster, auch bei uns. Wenn man jetzt noch von der Regierung erwarte, dass sie angeben könne, wie viele Personen sich im Ausland kennengelernt hätten, dann sei das fragwürdig und würde zusätzlich einen Bürokratieaufwand produzieren, den die FDP immer vermeiden wolle. Dasselbe gälte für Frage 5. Missbrauch würde in allen Lebensbereichen und sicher auch in der Thematik stattfinden, auf welche sich diese Anfrage fokussiere. Nur geschähe dieser niemals in dem Ausmass, wie diese Anfrage suggerieren wolle und das zeige auch die Regierung auf. Weiter solle man sich bewusst sein, dass dem Staat durch Steueroptimierungspraktiken sehr viel grösserer Schaden entstehe.

Ralph Hess erläutert die Voten der GLP-Fraktion. Man nehme die sehr ausführliche Antwort des Regierungsrates zu Kenntnis. Zum angesprochenen Thema Statistik habe er gelernt, dass man keiner Statistik glauben solle, ausser seiner eigenen. Wie vom Motionär festgestellt worden sei, werde der Familiennachzug vom Bundesrecht geregelt. Der Kanton Luzern habe keine Möglichkeiten, zu diesem Thema eigene Regelungen zu erlassen. Soweit ersichtlich, wende der Kanton Luzern die strengen Kriterien zum Familiennachzug konsequent an. Insbesondere sei man bereit, im Falle eines Missbrauches, zum Beispiel Scheinehe oder Scheinadoptionen, den Familiennachzug zu verweigern. Da keine Hinweise darüber bestünden, dass der Kanton Luzern eine besonders large Haltung einnehme, gebe aus Sicht der GLP-Fraktion keinen Handlungsbedarf.

Im Namen des Regierungsrates erklärt Justiz- und Sicherheitsdirektorin Yvonne Schärli, sie habe etwas gestaunt über diese Anfrage. Sie schlage Charly Freitag vor, dem Amt einen Besuch abzustatten. Herr Lieb, Chef des Amtes für Migration, lade ihn persönlich ein. So könne er sich im Detail vor Ort über den Sachverhalt informieren lassen. Der Ermessensspielraum sei nämlich sehr klein. Den Missbrauch einfach so in den Raum zu stellen vis-à-vis einer Behörde, das empfinde sie als gewagt. Man habe ausgeführt, was man in Bezug auf den Missbrauch unternehmen würde. Ob man Statistiken führe oder eben nicht, das sei immer eine Frage der finanziellen Situation und den Arbeitskräften, die damit noch einen separaten zusätzlichen Aufwand hätten. Sie nehme dies soweit als Anregung entgegen. Man möchte ja möglichst Unterlagen bieten können, mit denen man arbeiten könne. Aber den Vorwurf des Missbrauchs könne sie so nicht stehen lassen. Es werde im Amt für Migration eine gute und schwierige Arbeit gemacht. Die einen empfänden es als zu repressiv, andere beurteilten es als zu wenig repressiv. Man solle sich ein Bild vor Ort machen. Bestimmt werde man nachher zufrieden sein mit den Antworten des Vorstehers vor Ort.

Der Anfragende ist mit der Antwort des Regierungsrates nicht zufrieden.