

- 21 Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung zur erwerbslosen Wohnsitznahme
- **Besondere persönliche Beziehungen zur Schweiz im Sinne von Art. 28 lit. b AuG liegen vor, wenn Rentnerinnen oder Rentner eine enge Beziehung zu nahen Verwandten in der Schweiz haben. Entgegen der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist vom klaren Wortlaut von Art. 25 Abs. 2 lit. b VZAE nicht abzuweichen (Erw. 3).**
 - **Den Migrationsbehörden ist es unbenommen, die demografische, die soziale und die gesellschaftliche Entwicklung der Schweiz bei der Zulassung von Rentnerinnen und Rentnern im Rahmen des öffentlichen Interesses stärker zu gewichten (Erw. 4).**

Aus dem Entscheid des Verwaltungsgerichts, 2. Kammer, vom 8. Juli 2015 in Sachen A. gegen das Amt für Migration und Integration (WBE.2014.348).

Sachverhalt (Zusammenfassung)

Die Beschwerdeführerin ist kosovarische Staatsangehörige. Am 19. August 2013 liess sie beim MIKA die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung zur erwerbslosen Wohnsitznahme in der Schweiz beantragen. Mit Verfügung vom 6. Mai 2014 lehnte das MIKA das Gesuch um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung zur erwerbslosen Wohnsitznahme ab, da die Beschwerdeführerin ausserhalb ihres familiären Netzes keine besonderen Beziehungen zur Schweiz vorweisen könne.

Aus den Erwägungen

- 2.
- 2.1.

Gemäss Art. 28 AuG können Ausländerinnen und Ausländer, die nicht mehr erwerbstätig sind, zum Aufenthalt in der Schweiz zugelassen werden, wenn sie:

- a. ein vom Bundesrat festgelegtes Mindestalter erreicht haben;
- b. besondere persönliche Beziehungen zur Schweiz besitzen; und
- c. über die notwendigen finanziellen Mittel verfügen.

Die Voraussetzungen von Art. 28 lit. a bis c AuG müssen kumulativ erfüllt sein. Nachdem Art. 28 AuG als "Kann-Bestimmung" normiert wurde, besteht kein Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung, sondern liegt die Bewilligungserteilung im pflichtgemäss auszuübenden Ermessen der Behörde. Dabei ist insbesondere dem Grundsatz der rechtsgleichen Behandlung der Betroffenen und der willkürfreien Entscheidung besondere Beachtung zu schenken. Sind die gesetzlichen und die im Rahmen des migrationsamtlichen Ermessens zulässigerweise verlangten Voraussetzungen erfüllt, ist die Bewilligung zu erteilen (vgl. MARC SPESCHA, in: SPESCHA/THÜR/ZÜND/BOLZLI, Kommentar Migrationsrecht, Art. 96 AuG, N 1). Gemäss Art. 3 f. AuG und Art. 96 AuG haben die zuständigen Behörden bei der Ermessensausübung überdies die öffentlichen Interessen, insbesondere die demografische, soziale und gesellschaftliche Entwicklung der Schweiz, die persönlichen Verhältnisse sowie den Grad der Integration der Ausländerinnen und Ausländer zu berücksichtigen.

2.2.

Die Voraussetzungen von Art. 28 AuG werden teilweise in Art. 25 VZAE konkretisiert. Gemäss 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

- a. längere frühere Aufenthalte in der Schweiz, namentlich Ferien, Ausbildung oder Erwerbstätigkeit, nachgewiesen werden;
- b. enge Beziehungen zu nahen Verwandten in der Schweiz bestehen (Eltern, Kinder, Enkelkinder oder Geschwister).

Art. 25 Abs. 3 VZAE hält weiter fest, dass die Rentnerin oder der Rentner im In- oder Ausland mit Ausnahme der Verwaltung des eigenen Vermögens keine Erwerbstätigkeit ausüben darf. Konkretisierungen hinsichtlich der genügenden finanziellen Mittel für einen Aufenthalt in der Schweiz sind der VZAE jedoch nicht zu entnehmen.

3.

3.1.

Nachdem die Vorinstanz unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts davon ausgeht, die Beschwerdeführerin besitze keine besonderen persönlichen Beziehungen zur Schweiz, ist vorab zu klären, ob die Voraussetzung von Art. 28 lit. b AuG erfüllt ist.

3.2.

Das Bundesverwaltungsgericht geht in konstanter Rechtsprechung davon aus, dass enge Beziehungen zu nahen Verwandten in der Schweiz allein nicht genügen, um besondere persönliche Beziehungen zur Schweiz im Sinne von Art. 28 lit. b AuG zu besitzen. Vielmehr bedarf es zusätzlich eigenständiger, von den Angehörigen unabhängiger Beziehungen soziokultureller oder persönlicher Art, wie beispielsweise Verbindungen zum örtlichen Gemeinwesen, die Teilnahme an kulturellen Veranstaltungen oder direkte Kontakte mit der einheimischen Bevölkerung (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. Februar 2014 [C-1156/2012], Erw. 10.2; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 14. September 2012 [C-797/2011], Erw. 9.1.7 und Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 14. Januar 2013 [C-6349/2010], Erw. 9.2.3). Nachdem sich die Vorinstanz auf diese Rechtsprechung und auf die darauf angepassten Weisungen des SEM stützt (vgl. Weisungen und Erläuterungen Ausländerbereich vom 1. Juli 2015 [Weisungen AuG], S. 207), ist nachfolgend zu klären, wie der unbestimmte Rechtsbegriff der "besonderen persönlichen Beziehungen zur Schweiz" zu verstehen ist.

3.3.

Das Gesetz muss in erster Linie aus sich selbst heraus, das heisst nach Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zugrunde liegenden Wertungen auf der Basis einer teleologischen Verständnisme-

thode ausgelegt werden. Die Gesetzesauslegung hat sich vom Gedanken leiten zu lassen, dass nicht schon der Wortlaut die Norm darstellt, sondern erst das an Sachverhalten verstandene und konkretisierte Gesetz. Gefordert ist die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis der ratio legis, d.h. des Gesetzeszwecks. Dabei ist ein pragmatischer Methodenpluralismus anzuwenden. Es ist insbesondere davon abzu-sehen, die einzelnen Auslegungselemente einer hierarchischen Prioritätsordnung zu unterstellen. Gesetzesmaterialien können beigezogen werden, sofern sie auf die streitige Frage eine klare Antwort geben (BGE 131 III 33, Erw. 2).

Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut einer Bestimmung. Ist der Text nicht ohne Weiteres klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss unter Berücksichtigung aller Auslegungsmethoden (grammatikalische, systematische, historische und teleologische Methode) nach seiner wahren Tragweite gesucht werden; dabei kommt es namentlich auf den Sinn und Zweck der Regelung, auf die dem Text zu Grunde liegenden Wertungen sowie auf den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht. Vom klaren, d.h. eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf nur ausnahmsweise abgewichen werden; namentlich dann, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung, aus ihrem Grund und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit anderen Vorschriften ergeben (Urteil des Bundesgerichts vom 26. Mai 2015 [9C_813/2014], Erw. 2.2; BGE 135 II 78, Erw. 2.2; BGE 131 III 33, Erw. 2; BGE 130 II 202, Erw. 5.1; BVGE 2007/7, Erw. 4.1, mit weiteren Hinweisen; vgl. zur Auslegung im Verwaltungsrecht allgemein: ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 214 ff., mit weiteren Hinweisen).

3.4.

Die grammatikalische Auslegung stellt auf Wortlaut, Wortsinn und Sprachgebrauch ab. Unter Sprachgebrauch ist dabei in der Regel der allgemeine Sprachgebrauch zu verstehen. Bei der Auslegung sind neben dem Gesetzestext auch allfällige Titel zu berücksichtigen.

Dabei sind die Formulierungen einer Gesetzesnorm in den Amtssprachen Deutsch, Französisch und Italienisch gleichwertig (ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2012, Rz. 91 ff.).

Art. 28 AuG sieht drei kumulativ zu erfüllende Voraussetzungen vor, damit Ausländerinnen und Ausländer, welche nicht mehr erwerbstätig sind, zugelassen werden können. Eine dieser Voraussetzungen bildet der Besitz besonderer persönlicher Beziehungen zur Schweiz (Art. 28 lit. b AuG). Gemäss Art. 25 Abs. 2 VZAE liegen besondere persönliche Beziehungen zur Schweiz insbesondere vor, wenn:

- a. längere frühere Aufenthalte in der Schweiz, namentlich Ferien, Ausbildung oder Erwerbstätigkeit, nachgewiesen werden;
- b. enge Beziehungen zu nahen Verwandten in der Schweiz bestehen (Eltern, Kinder, Enkelkinder oder Geschwister).

Aufgrund der Formulierung von Art. 25 Abs. 2 VZAE - unter Verwendung von "insbesondere" und ohne eine Konjunktion, welche darauf hindeuten würde, dass die beiden Kriterien als kumulative Voraussetzungen zu verstehen sind - sind sie zum einen als alternative und nicht zwingende Kriterien und zum anderen als beispielhafte, jedoch nicht abschliessende Aufzählung zu verstehen. Die besonderen persönlichen Beziehungen zur Schweiz, wie sie Art. 28 lit. b AuG verlangt, sind damit nach dem Wortlaut von Art. 25 Abs. 2 VZAE namentlich dann gegeben, wenn längere frühere Aufenthalte in der Schweiz nachgewiesen werden oder wenn enge Beziehungen zu Eltern, Kindern, Enkelkindern oder Geschwistern bestehen, welche in der Schweiz leben. Auch wenn diese Aufzählung nicht abschliessend ist, geht aus dem Wortlaut der Bestimmungen nicht hervor, dass über die einzelnen Kriterien hinaus bestimmte Bedingungen erfüllt sein müssten, damit die Voraussetzung gemäss Art. 28 lit. b AuG gegeben ist. Daran ändert auch nichts, dass die beiden Kriterien unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten, welche der Auslegung bedürfen. Es lässt somit nichts darauf schliessen, dass enge Beziehungen zu nahen Verwandten allein für den Besitz besonderer persönlicher Beziehungen zur Schweiz ungenügend wären.

Aus dem Wortlaut der vorliegend einschlägigen Bestimmungen geht nach dem Gesagten klar hervor, aufgrund welcher Kriterien vom Vorliegen der besonderen persönlichen Beziehungen zur Schweiz im Sinne von Art. 28 AuG ausgegangen werden kann.

Zu prüfen ist nachfolgend, ob ausnahmsweise vom klaren Wortlaut abzuweichen ist, weil er nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt.

3.5.

3.5.1.

Das Bundesverwaltungsgericht begründet seine Rechtsprechung damit, dass das Erfordernis der besonderen persönlichen Beziehungen zur Schweiz aufgrund der Entstehungsgeschichte von Art. 28 AuG nicht mit den gemäss Art. 25 Abs. 2 VZAE vorgesehenen engen Beziehungen zu nahen Verwandten in der Schweiz gleichzusetzen sei. Dies führte zu einem vereinfachten Familiennachzug in aufsteigender Linie, was vom Gesetzgeber nicht gewollt sein könne. Aus den diversen früheren Verordnungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements zur Begrenzung der Zahl der Ausländer gehe hervor, dass der Verordnungsgeber unterschieden habe zwischen dem Familiennachzug in aufsteigender Linie einerseits und der Zulassung von Rentnerinnen und Rentnern, welche keiner Erwerbstätigkeit mehr nachgehen und über ausserfamiliäre Beziehungen zur Schweiz verfügen, andererseits. Ersterer würde sich auf indirekte Beziehungen zur Schweiz stützen, wobei die Schweiz lediglich deren geographischer Verankerungspunkt bilde, während Letzterer persönliche und direkte Beziehungen zur Schweiz zu Grunde lägen. Die Zulassung von Rentnerinnen und Rentnern sei in Art. 34 der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer vom 6. Oktober 1986 (BVO, AS 1986 1791) und anschliessend in Art. 28 AuG normiert worden. Die Parallelbestimmung betreffend den Familiennachzug in aufsteigender Linie sei als solche zwar nicht formell in der BVO verankert worden. Dies bedeute jedoch nicht, dass Art. 28 AuG nun beide Konstellationen vereine. Der Härtefall, wie er beim Familiennachzug in aufsteigender Linie gemäss den früheren Verordnungen verlangt war, sei vormals von Art. 13 lit. f BVO erfasst worden. Gemäss aktueller Rechtslage sei der Familiennachzug in aufsteigender

Linie in Art. 42 Abs. 2 AuG lediglich für Schweizer vorgesehen; in allen anderen Fällen müsse ein schwerwiegender persönlicher Härtefall im Sinne von Art. 30 Abs. 1 lit. b AuG vorliegen. Bereits der Wortlaut von Art. 28 lit. b AuG zeige, dass nach aktueller Rechtslage direkte Beziehungen zur Schweiz bestehen müssten und nicht indirekte: Gemäss Gesetzestext seien besondere persönliche Beziehungen "*zur* Schweiz" und nicht "*in* der Schweiz" verlangt (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 14. September 2012 [C-797/2011], Erw. 9.1).

Damit stützt das Bundesverwaltungsgericht die Begründung seiner aktuellen Rechtsprechung darauf, dass zu unterscheiden sei zwischen Aufenthaltsbewilligungen, die Rentnerinnen und Rentnern aufgrund eines Familiennachzugs in aufsteigender Linie erteilt werden und Aufenthaltsbewilligungen aufgrund direkter und eigenständiger, d.h. ausserfamiliärer, Beziehungen zur Schweiz. Auch wenn diese Zweispurigkeit bei der Bewilligungserteilung an Rentnerinnen und Rentner gemäss früherem Verordnungsrecht bestanden haben sollte, ergab sie sich weder aus den vormaligen Rechtsgrundlagen gemäss Art. 13 lit. f BVO und Art. 34 BVO noch ergibt sie sich aus den aktuellen Rechtsgrundlagen gemäss Art. 30 Abs. 1 lit. b AuG und Art. 28 AuG bzw. Art. 25 VZAE. Zwar bestand bzw. besteht für eine Rentnerin oder einen Rentner wohl die Möglichkeit, gestützt auf Art. 13 lit. f BVO bzw. Art. 30 Abs. 1 lit. b AuG aufgrund eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls eine Aufenthaltsbewilligung zu erhalten. Jedoch war weder nach alter Gesetzgebung noch ist nach aktueller Gesetzgebung ersichtlich, dass eine nicht mehr erwerbstätige, solvente, über 55-jährige Person mit nahen Verwandten in der Schweiz, aber ohne ausserfamiliäre Beziehungen zur Schweiz nur dann eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden konnte oder kann, wenn ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorlag bzw. vorliegt. Ebenso wenig ergab bzw. ergibt sich aus Art. 34 BVO bzw. aus Art. 28 AuG und Art. 25 VZAE sowie aus den diesbezüglichen Materialien, dass diese Normen nur dann zur Anwendung gelangen sollten bzw. sollen, wenn die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung alleine gestützt auf ausserfamiliäre Beziehungen erteilt werden soll. Solches geht auch aus der Praxis zu Art. 34 BVO nicht hervor (siehe

dazu nachfolgend). Vielmehr ist davon auszugehen, dass als Rechtsgrundlage für die Bewilligungserteilung an Rentnerinnen und Rentner nach AuG einerseits Art. 42 Abs. 2 AuG und andererseits Art. 28 AuG und Art. 25 VZAE zur Anwendung kommen und dass dabei der allgemeinen Bestimmung von Art. 30 Abs. 1 lit. b AuG nur eine subsidiäre Bedeutung zukommt. Gemäss Art. 42 Abs. 2 AuG sind Eltern, deren Nachkommen mit Schweizer Bürgerrecht in der Schweiz leben, bei der Bewilligungserteilung insofern privilegiert, als sie keiner Alterslimite unterliegen und Anspruch auf die Bewilligung haben, jedoch insofern benachteiligt, als dieser Anspruch nur dann besteht, wenn sie bereits im Besitze einer dauerhaften Aufenthaltsbewilligung eines Staates sind, mit dem ein Freizügigkeitsabkommen abgeschlossen wurde und wenn ihnen durch die Nachkommen Unterhalt gewährt wird.

3.5.2.

Soweit das Bundesverwaltungsgericht gestützt auf die Entstehungsgeschichte von Art. 28 AuG feststellt, dass die besonderen persönlichen Beziehungen zur Schweiz erst dann vorliegen, wenn neben den Beziehungen zu Angehörigen in der Schweiz auch eigenständige und von Angehörigen unabhängige Beziehungen soziokultureller oder persönlicher Art vorhanden sind, ist Folgendes festzuhalten: Der Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002 (Botschaft zum AuG) ist zu entnehmen, dass Art. 28 AuG der Regelung von Art. 34 BVO entspricht (BBl 2002 3785), wonach Rentnerinnen und Rentnern eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden konnte, wenn die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller (a) älter als 55-jährig war, (b) enge Beziehungen zur Schweiz hatte, (c) weder in der Schweiz noch im Ausland erwerbstätig war, (d) den Mittelpunkt ihrer bzw. seiner Lebensverhältnisse in die Schweiz verlegte und (e) die notwendigen finanziellen Mittel hatte. Kriterien, welche für das Vorliegen der gemäss Art. 34 lit. b BVO vorausgesetzten engen Beziehungen zur Schweiz sprachen, waren insbesondere längere oder wiederholte Aufenthalte in der Schweiz (namentlich regelmässige Ferienaufenthalte), in der Schweiz lebende Familienmitglieder (Eltern, Kinder, Enkelkinder, Geschwister) und Vorfahren mit Schweizer Staatsangehörigkeit. Der

Besitz von Grundeigentum oder das Bestehen von wirtschaftlichen Beziehungen zur Schweiz reichten für sich alleine hingegen nicht zur Annahme von engen Beziehungen zur Schweiz aus (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 21. Juli 2009 [C-2570/2007], Erw. 7.1.2, zur Auslegung von Art. 34 BVO). Zusätzliche, eigenständige und von Angehörigen unabhängige Beziehungen soziokultureller oder persönlicher Art waren nicht erforderlich. Die Botschaft zum AuG verwendet für die Definition der besonderen persönlichen Beziehungen zur Schweiz gemäss Art. 28 lit. b AuG dieselbe Umschreibung: Besondere persönliche Beziehungen zur Schweiz liegen demnach namentlich vor, wenn längere oder wiederholte Aufenthalte nachgewiesen werden können, wenn nahe Verwandte in der Schweiz leben oder wenn die Vorfahren Schweizerinnen oder Schweizer waren. Allein durch den Besitz von Grundeigentum oder auf Grund von wirtschaftlichen Beziehungen zur Schweiz wird diese Voraussetzung noch nicht erfüllt (Botschaft zum AuG BBl 2002 3785). Aus den Materialien zum AuG geht sodann weder hervor, dass der Gesetzgeber eine zusätzliche Voraussetzung in Form der eigenständigen Beziehungen soziokultureller oder persönlicher Art einführen wollte, noch dass die Beziehungen zur Schweiz unter neuem Recht anders definiert werden sollten als nach bisherigem Recht. Sowohl der National- als auch der Ständerat haben sich ohne Diskussion der bundesrätlichen Vorlage angeschlossen, deren Gesetzeswortlaut seit der ersten Fassung des AuG bis heute unverändert geblieben ist. Schliesslich ergeben sich auch aus den Ausführungsbestimmungen (Art. 25 Abs. 2 VZAE) keinerlei Hinweise darauf, dass zusätzlich zu den längeren früheren Aufenthalten in der Schweiz oder den engen Beziehungen zu nahen Verwandten in der Schweiz eigenständige, von den Angehörigen unabhängige Beziehungen soziokultureller oder persönlicher Art vorhanden sein müssten. Vielmehr ist dem Bericht zum Vernehmlassungsentwurf der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE), S. 8, zu entnehmen, dass die bisherige Regelung (Art. 34 BVO) bei der Zulassung von Rentnerinnen und Rentnern, die weder in der Schweiz noch im Ausland erwerbstätig seien, weitergeführt werden solle. Die für eine

Zulassung notwendigen "besonderen persönlichen Beziehungen zur Schweiz" würden in der Verordnung näher umschrieben (Abs. 2).

Nach dem Gesagten ist nicht nachvollziehbar, weshalb das Bundesverwaltungsgericht aufgrund der Entstehungsgeschichte von Art. 28 AuG zum Schluss kommt, dass über die Beziehungen zu Angehörigen hinaus zusätzliche Beziehungen zur Schweiz bestehen müssten. Das Bundesverwaltungsgericht zeigt nicht auf, inwiefern sich unter Art. 28 AuG gegenüber der altrechtlichen Grundlage gemäss Art. 34 BVO etwas geändert haben sollte. Vielmehr setzt sich das Bundesverwaltungsgericht mit dem Übergang von den früheren Verordnungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements zur BVO auseinander. Daraus ergibt sich nichts anderes, als dass auch das Bundesverwaltungsgericht davon ausgeht, dass die Voraussetzung betreffend die Beziehungen zur Schweiz bei Einführung des AuG gegenüber der BVO-Regelung unverändert blieben (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 14. September 2012 [C-797/2011], Erw. 9.1.6 und Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 14. Januar 2013 [C-6349/2010], Erw. 8.2.2). Im Übrigen war schon gemäss altrechtlicher Bestimmung von den Beziehungen *zur* Schweiz die Rede (vgl. Art. 34 lit. b BVO). Weshalb diese Formulierung mit Art. 28 lit. b AuG nun enger auszulegen wäre, ist nicht nachvollziehbar (vgl. zudem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 14. September 2012 [C-797/2011], Erw. 9.1.5).

3.5.3.

Zusammenfassend lässt sich die zusätzliche Voraussetzung der eigenständigen, von den Angehörigen unabhängigen Beziehungen soziokultureller oder persönlicher Art für die Zulassung von Rentnerinnen und Rentnern weder aus den gesetzlichen Grundlagen (Art. 34 BVO und Art. 28 AuG bzw. Art. 25 VZAE) noch aus den dazugehörigen Materialien ableiten. Zudem sind keinerlei gesetzgeberischen Bestrebungen ersichtlich, wonach in Bezug auf die vorausgesetzten Beziehungen zur Schweiz gegenüber Art. 34 BVO etwas hätte geändert werden sollen. Es rechtfertigt sich daher nicht, für die Zulassung von Rentnerinnen und Rentnern gestützt auf die gesetzlichen Grundlagen bzw. aufgrund der Entstehungsgeschichte von Art. 28 AuG mit Blick auf die besonderen persönlichen Beziehungen zur Schweiz ne-

ben engen Beziehungen zu nahen Verwandten zusätzliche Voraussetzungen zu verlangen.

3.5.4.

Hinsichtlich der teleologischen Auslegung ist Folgendes festzuhalten: Sinn und Zweck der genannten Bestimmung ist es, Rentnerinnen und Rentnern unter gewissen Bedingungen den Aufenthalt in der Schweiz zu gestatten. Würde man, wie dies das Bundesverwaltungsgericht tut, für Rentnerinnen und Rentner mit engen Beziehungen zu nahen Verwandten in der Schweiz verlangen, dass diese darüber hinaus zusätzlich eigene, von den Verwandten unabhängige Beziehungen zur Schweiz nachweisen können, bedeutete dies letztlich, dass die beiden Bedingungen von Art. 25 Abs. 2 lit. a und b VZAE kumulativ erfüllt sein müssten. Eine derartige, konsequente Umsetzung der Argumentation des Bundesverwaltungsgerichts hätte aber wiederum zur Folge, dass Rentnerinnen und Rentner ohne nahe Verwandte in der Schweiz die Voraussetzung von Art. 25 Abs. 2 VZAE gar nie erfüllen könnten, womit ein Teil der Rentnerinnen und Rentner von der Zulassungsmöglichkeit ausgeschlossen würde. Dass es aber keinesfalls dem Sinn und Zweck der genannten Zulassungsbestimmungen entsprechen kann, zum Beispiel Personen, die während Jahren in der Schweiz arbeitstätig waren und für ein paar Jahre die Schweiz verlassen haben, den Aufenthalt als Rentnerin oder Rentner zu versagen, nur weil sie über keine nahen Verwandten in der Schweiz verfügen, liegt auf der Hand und bedarf keiner weiteren Ausführungen.

3.5.5.

Andere Gründe, weshalb vorliegend ausnahmsweise vom klaren Wortlaut der Bestimmungen betreffend die besonderen persönlichen Beziehungen abgewichen werden dürfte, sind nicht ersichtlich. Vielmehr ist zusätzlich darauf hinzuweisen, dass die Zulassung von Rentnerinnen und Rentnern (wie auch der schwerwiegende persönliche Härtefall gemäss Art. 30 Abs. 1 lit. b AuG) im fünften Kapitel betreffend die Zulassungsvoraussetzungen geregelt ist und die Rechtsgrundlagen für den Familiennachzug in einem anderen, eigenen Kapitel (siebtes Kapitel) festgelegt sind. Die Gesetzessystematik lässt damit bezüglich der Zulassung von Rentnerinnen und Rentnern

und dem Familiennachzug ebenfalls keinen Zusammenhang erkennen.

4.

Wie bereits ausgeführt (siehe vorne Erw. 2.2), liegt die Bewilligungserteilung gestützt auf Art. 28 AuG im Ermessen der dafür zuständigen Behörde. Neben den in Art. 96 Abs. 1 AuG und Art. 4 AuG genannten öffentlichen Interessen, den persönlichen Verhältnissen und dem Grad der Integration ist bei der Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern insbesondere auch die demografische, die soziale und die gesellschaftliche Entwicklung der Schweiz zu berücksichtigen (Art. 3 Abs. 3 AuG). In Anbetracht dessen, dass die Schweiz nicht sämtliche ausländische Personen aufnehmen kann, welche hier leben möchten, erscheint es im Rahmen der Interessenabwägung gerechtfertigt, die Durchsetzung einer restriktiven Einwanderungspolitik als gewichtiges öffentliches Interesse zu berücksichtigen (vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 10. Dezember 2012 [C-6310/2009], Erw. 4 und 9.3.3, mit Hinweisen).

Eine restriktive Auslegung von Art. 28 AuG und Art. 25 VZAE ist daher grundsätzlich zulässig, solange sich das von den zuständigen Migrationsbehörden ausgeübte Ermessen im rechtlich vorgegebenen Rahmen bewegt. Das Ermessen ist insbesondere pflichtgemäss auszuüben und es darf nicht unter- oder überschritten werden (PETER UEBERSAX, *Einreise und Anwesenheit*, in: PETER UEBERSAX/BEAT RUDIN/THOMAS HUGI YAR/THOMAS GEISER [Hrsg.], *Ausländerrecht*, Eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz, Basel 2009, Rz. 7.103). Unter Beachtung dieser Voraussetzungen ist es der zuständigen Migrationsbehörde unbenommen, die demografische, die soziale und die gesellschaftliche Entwicklung der Schweiz bei der Zulassung von Rentnerinnen und Rentnern im Rahmen des öffentlichen Interesses stärker zu gewichten und die Amtsweisungen mit Blick auf eine rechtsgleiche Behandlung aller Gesuchstellenden entsprechend auszugestalten.

Dies umso mehr, als die ohnehin zunehmende Überalterung der Gesellschaft zu einem wachsenden Anteil von Personen führt, die

altersbedingt nicht mehr erwerbstätig sind, und so eine stark zunehmende Belastung für die erwerbstätige Bevölkerung und die hiesigen Sozialwerke darstellen (vgl. Botschaft zum AuG BBl 2002 3722 ff.), welche durch den Zuzug von Rentnerinnen und Rentnern noch verstärkt wird. Selbstredend besteht das diesbezügliche öffentliche Interesse in finanzieller Hinsicht nicht nur darin, potentiell anfallende Sozialhilfekosten möglichst tief zu halten oder zu verhindern. Vielmehr spricht nichts dagegen, die Belastung des Gesundheitswesens in die Beurteilung des öffentlichen Interesses miteinzubeziehen und gegebenenfalls erhöhte finanzielle Anforderungen bezüglich der notwendigen finanziellen Mittel, der Leistungsfähigkeit und der Sicherheit der Leistungsfähigkeit festzulegen (vgl. AGVE 1999, S. 480 ff.). Dass das Gesundheitswesen durch den Zuzug von über 55-jährigen Rentnerinnen und Rentnern verteuert wird, insbesondere wenn diese den selbst zu übernehmenden Anteil ihrer Gesundheitskosten nicht tragen können, liegt auf der Hand. Anders als seit langem hier lebende Ausländerinnen und Ausländer haben erst als Rentnerin oder Rentner zuziehende Personen auch nicht während Jahren potentiell tieferer persönlicher Gesundheitskosten Krankenkassenbeiträge bezahlt und so einen Solidaritätsanteil übernommen. Vielmehr profitieren sie aufgrund des Krankenkassenobligatoriums ohne Vorleistungen von einem umfassenden Gesundheitswesen. Erst als Rentnerinnen oder Rentner zuziehende, nicht mehr erwerbstätige Personen können sich auch nicht darauf berufen, jahrelang Steuern bezahlt und den Staatshaushalt mitgetragen zu haben. Dass ein erhöhtes öffentliches Interesse besteht, den Zuzug wirtschaftlich nicht aktiver Personen, die nie Beiträge an entsprechende Institutionen geleistet haben, restriktiv zu regeln, liegt damit auf der Hand. Auch wenn für besondere persönliche Beziehungen zur Schweiz enge Beziehungen zu nahen Verwandten genügen, gilt es festzuhalten, dass die Zulassung von Rentnerinnen und Rentnern nicht zu einem versteckten Familiennachzug führen darf, an welchen geringere Anforderungen gestellt werden als an den Nachzug von Ehegatten und Verwandten in absteigender Linie. Es spricht nichts dagegen, all dies im Rahmen des öffentlichen Interesses bei der Beurteilung eines Gesuches zu berücksichtigen.

5.-6. (...)

7.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Einspracheentscheid vom 15. September 2014 in teilweiser Gutheissung der Beschwerde insofern aufzuheben ist, als darin festgehalten wurde, die Beschwerdeführerin verfüge über keine besonderen persönlichen Beziehungen zur Schweiz im Sinne von Art. 28 lit. b AuG. Nachdem der Sohn der Beschwerdeführerin vollumfänglich für den Unterhalt seiner Mutter aufkommen will und aufgrund seiner Steuerausstände nicht mehr erstellt ist, dass die Beschwerdeführerin über die notwendigen finanziellen Mittel im Sinne von Art. 28 lit. c AuG verfügt, ist das Verfahren zu weiteren Sachverhaltsabklärungen, insbesondere zur erneuten Erhebung der finanziellen Verhältnisse des Sohnes der Beschwerdeführerin, an das MIKA zurückzuweisen.