Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.20/2004 /kil

Urteil vom 7. April 2004
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Betschart,
Ersatzrichterin Geigy-Werthemann,
Gerichtsschreiberin Diarra.

Parteien
A._____,
Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt
Hans Hegetschweiler,

gegen

Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartement Graubünden, Hofgraben 5, 7001 Chur,
Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden,
3. Kammer, Obere Plessurstrasse 1, 7001 Chur.

Gegenstand
Familiennachzug,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden vom 3. Oktober 2003.

Sachverhalt:
A.
Der am ... 1954 geborene A._____ reiste im Jahr 1987 als Asylbewerber aus Pakistan in die Schweiz ein. Seine damalige Ehefrau, seinen Sohn B._____, geboren am ... 1981, seine Tochter C._____, geboren am ... 1986, sowie eine weitere, inzwischen verstorbene Tochter liess er in seiner Heimat zurück. Nachdem sein Asylgesuch abgewiesen worden war, heiratete A._____ im Jahr 1993 die Schweizerbürgerin D._____. Diese Ehe wurde am 18. April 1999 rechtskräftig geschieden, nachdem A._____ durch erleichterte Einbürgerung das Schweizerbürgerrecht erhalten hatte. In der Folge heiratete A._____ in Pakistan seine dritte Ehefrau E._____. Mit dem Einreisegesuch für diese Ehefrau wurden Einreisegesuche für die Kinder B._____ und C._____ gestellt. Über die Gesuche wurde nicht entschieden, da das Bundesamt für Ausländerfragen die Einleitung eines Verfahrens betreffend Nichtigerklärung der Einbürgerung von A._____ prüfte. Am 10. Oktober 2000 stellte A._____ bei der Fremdenpolizei Graubünden wiederum ein Gesuch um Familiennachzug für seine Tochter C._____, welches am 11. Januar 2001 vom Anwalt des Gesuchstellers erneuert wurde. Mit Verfügung vom 11. April 2001 wies das Amt für Polizeiwesen Graubünden das Gesuch ab.
Zur Begründung wurde auf das Verfahren betreffend Nichtigerklärung des Schweizerbürgerrechts wegen Verdachts der Bigamie hingewiesen und überdies erklärt, selbst wenn dieses Verfahren nicht hängig wäre oder zu Gunsten des Gesuchstellers abgeschlossen würde, könnte das Gesuch um Familiennachzug für die Tochter C._____ nicht bewilligt werden, da eine Zusammenführung der Gesamtfamilie wegen der Trennung beziehungsweise Scheidung ihrer leiblichen Eltern nicht möglich sei. Eine Änderung des Betreuungsverhältnisses von C._____ dränge sich nicht auf. Diese Verfügung erwuchs unangefochten in Rechtskraft.

B.
Mit Schreiben vom 12. April 2001 teilte das Bundesamt für Ausländerfragen dem Anwalt von A._____ mit, von der Eröffnung eines Verfahrens betreffend Nichtigerklärung der Einbürgerung werde abgesehen. Dieser stellte darauf am 19. Juli 2001 erneut ein Gesuch um Familiennachzug für die Tochter C._____. Mit Verfügung vom 4. August 2001 trat das Amt für Polizeiwesen Graubünden auf das Gesuch nicht ein. Zur Begründung wurde darauf hingewiesen, dass die Verfügung vom 11. April 2001 in Rechtskraft erwachsen war und ein Revisionsgrund nicht vorlag. Eine gegen diese Verfügung erhobene Beschwerde von A._____ wies das damals zuständige Bau-, Verkehrs- und Forstdepartement Graubünden am 26. Oktober 2001 ab. Diese Departementsverfügung wurde nicht angefochten.
C.
Nach einem Nachzugsgesuch von C._____ vom 25. Juni 2002 an das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement und einem solchen von A._____ vom 1. Juli 2002 an den schweizerischen Botschafter in Pakistan stellte A._____ nach der Scheidung von seiner dritten Ehefrau im August 2002 bei der kantonalen Fremdenpolizei Graubünden ein weiteres Gesuch um Familiennachzug für seine Tochter C._____ sowie ein gleiches Gesuch für seine nunmehr vierte, aus Pakistan stammende Ehefrau F._____. Der Nachzug der Ehefrau wurde bewilligt. Auf das Gesuch um Erteilung einer Jahresaufenthaltsbewilligung für die Tochter C._____ trat das Amt für Polizeiwesen Graubünden mit Verfügung vom 20. September 2002 nicht ein. Zur Begründung wurde auf die Verfügung vom 11. April 2001 hingewiesen und dargelegt, eine von dieser Entscheidgrundlage abweichende Sach- oder Rechtsgrundlage sei weder glaubhaft gemacht noch ersichtlich. Gegen diese Verfügung erhob A._____ Beschwerde an das Bau-, Verkehrs- und Forstdepartement. Er machte geltend, die Grossmutter, welche die Tochter C._____ bis dahin betreut habe, sei gestorben. Ferner berief er sich auf die am 1. Juni 2002 in Kraft getretenen bilateralen Verträge, insbesondere das Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten. Mit Verfügung vom 19. Juni 2003 wies das in der Sache zuständige Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartement Graubünden die Beschwerde ab.
D.
Gegen diese Departementsverfügung erhob A._____ Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden. Neu machte er geltend, der Onkel, der C._____ nach dem Tod der Grossmutter betreut habe, sei beruflich an einen anderen Ort versetzt worden. An seiner Stelle habe nun die Frau eines anderen Onkels die Betreuung von C._____ übernommen. Mit Urteil vom 3. Oktober 2003 wies die 3. Kammer des Verwaltungsgerichts die Beschwerde ab. Das Verwaltungsgericht hielt die geltend gemachten Änderungen in den Betreuungsverhältnissen der Tochter C._____ nicht für ausreichend, um eine Neubeurteilung des Gesuchs und damit einen Widerruf der Verfügung vom 11. April 2001 zu rechtfertigen. Auch aus dem Inkrafttreten der Abkommen über die Freizügigkeit des Personen- und Dienstleistungsverkehrs leitete das Verwaltungsgericht keinen Widerrufsgrund her.
E.
Gegen dieses Urteil des Verwaltungsgerichts hat A._____ am 12. Januar 2004 Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht eingereicht mit dem Antrag, das angefochtene Urteil sei aufzuheben, es sei auf die Sache einzutreten und dem Beschwerdeführer die Einreise seiner Tochter C._____ zum Zwecke des Verbleibens beim Vater zu bewilligen, eventuell sei die Sache zum Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, auf das Gesuch um Familiennachzug der Tochter C._____ vom 1. Juli 2002 (recte August 2002) hätte eingetreten werden müssen, da sich die Familienverhältnisse im Umfeld der Tochter und damit die Sachlage seit der Verfügung vom 11. April 2001 wesentlich verändert hätten. Aufgrund von Art. 17 ANAG, der im Einklang mit dem Freizügigkeitsabkommen auszulegen sei, stehe der Tochter ein Recht zum dauernden Aufenthalt in der Schweiz zu.
F.
Das Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartement Graubünden, das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden sowie das Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung beantragen Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Das Bundesgericht prüft die Zulässigkeit der bei ihm eingereichten Beschwerden von Amtes wegen und mit

freier Kognition (BGE 129 II 225 E. 1 S. 227, mit Hinweisen).
1.1 Gemäss Art. 100 Abs. 1 lit. b Ziff. 3 OG ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde auf dem Gebiet der Fremdenpolizei unzulässig gegen die Erteilung oder Verweigerung von Bewilligungen, auf die das Bundesrecht keinen Anspruch einräumt. Die zuständigen Behörden entscheiden über die Bewilligung des Aufenthalts im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften und der Verträge mit dem Ausland nach freiem Ermessen (Art. 4 des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer [ANAG; SR 142.20]). Es besteht damit grundsätzlich kein Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung, es sei denn, der Ausländer oder seine in der Schweiz lebenden Angehörigen könnten sich auf eine besondere Norm des Bundesrechts oder eines Staatsvertrags berufen (BGE 127 II 161 E. 1a S. 164, mit Hinweisen).
1.2 Gemäss Art. 17 Abs. 2 ANAG haben ledige Kinder unter 18 Jahren einen Anspruch auf Einbezug in die Niederlassungsbewilligung ihrer Eltern, wenn sie mit diesen zusammen wohnen. Das Bundesgericht hat in BGE 118 Ib 153 E. 1b S. 156 entschieden, dass aus Gründen der Rechtsgleichheit die Regelung von Art. 17 Abs. 2 ANAG analog auch auf ausländische Kinder von Schweizer Bürgern anzuwenden ist (BGE 129 II 249 E. 1.2 S. 252; vgl. hierzu auch Niccolò Raselli/Cristina Hausammann, in: Uebersax/Münch/Geiser/Arnold, Ausländerrecht, Rz. 13.22).
1.3 Ausgangspunkt des vorliegenden bundesgerichtlichen Verfahrens bildet die Behandlung des erneuten Gesuchs des Beschwerdeführers um Nachzug seiner Tochter C._____, das dieser im August 2002 bei der kantonalen Fremdenpolizei Graubünden einreichte. Zu diesem Zeitpunkt, auf den es in Bezug auf die grundsätzliche Anspruchsberechtigung ankommt (vgl. BGE 129 II 249 E. 1.2 S. 252, mit Hinweisen) war die Tochter C._____ noch nicht 18 Jahre alt, weshalb ein grundsätzlicher Anspruch auf Familiennachzug dieser Tochter zu bejahen ist.
1.4 Bei der Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen die Verfügung des Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartements Graubünden vom 19. Juni 2003 stützte sich das Verwaltungsgericht im angefochtenen Urteil auf kantonales Recht. Es gelangte zum Ergebnis, in Ermangelung wesentlich neuer Tatsachen seit der materiell unangefochten in Rechtskraft erwachsenen Verfügung der Fremdenpolizei vom 11. April 2001 liege kein Widerrufsgrund im Sinn von Art. 10 Abs. 1 des kantonalen Gesetzes vom 3. Oktober 1982 über das Verfahren in Verwaltungs- und Verfassungssachen (VVG) vor, weshalb das Justiz-, Polizei und Sanitätsdepartement befugt gewesen sei, auf eine erneute Gesuchsprüfung ein- und desselben Begehrens schon aus formellen Gründen zu verzichten und hierauf nicht nochmals einzutreten. Schützt eine kantonale Rechtsmittelinstanz gestützt auf kantonales Verfahrensrecht einen Nichteintretensentscheid einer unteren Behörde, so kann dadurch die richtige Anwendung von Bundesrecht vereitelt werden. Die Rüge einer Verletzung von Bundesrecht beziehungsweise von Bundesverfassungsrecht kann daher mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vorgebracht werden. Auf diese ist somit einzutreten.
2.
Gegenstand des vorliegenden Verfahrens, bildet nicht der materielle Entscheid über den Familiennachzug, sondern die verfahrensrechtliche Frage, ob das Verwaltungsgericht das Nichteintreten auf das erneute Gesuch des Beschwerdeführers vom August 2002 um Familiennachzug seiner Tochter C._____ durch die fremdenpolizeilichen Behörden zu Recht schützte.
3.
3.1 Die kantonalen Behörden haben das Familiennachzugsgesuch des Beschwerdeführers vom August 2002 im Hinblick auf die rechtskräftige Verfügung der Fremdenpolizei vom 11. April 2001 unter dem Gesichtspunkt eines Widerrufs gemäss Art. 10 VVG geprüft. Obwohl der Beschwerdeführer im kantonalen Verfahren nicht eine Wiedererwägung sondern ausdrücklich einen neuen Entscheid verlangt hatte, ist dies nicht zu beanstanden, nachdem seit der Departementsverfügung des Bau-, Verkehrs- und Forstdepartements vom 26. Oktober 2001, mit welcher dieses das Nichteintreten der Fremdenpolizei auf ein erneutes Familiennachzugsgesuch des Beschwerdeführers geschützt hatte, noch kein Jahr vergangen war.
3.2 Gemäss Art. 10 Abs. 1 VVG können Entscheide durch die in erster Instanz zuständige Behörde von Amtes wegen oder auf Begehren des Betroffenen hin geändert oder widerrufen werden, wenn eine von der ursprünglichen Entscheidgrundlage wesentlich abweichende Sach- oder Rechtsgrundlage besteht und nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Damit stimmen die Voraussetzungen für den Widerruf einer Verfügung gemäss Art. 10 Abs. 1 VVG überein mit den Voraussetzungen, die für die Wiedererwägung von Verfügungen erfüllt sein müssen. Wie das Bundesgericht in BGE 120 Ib 42 E. 2b S. 46 ausgeführt hat, steht dem Einzelnen, abgesehen von einer gesetzlichen Regelung oder einer konstanten Praxis, gestützt auf Art. 4 aBV

ein Anspruch auf Wiedererwägung zu, wenn sich die Verhältnisse seit dem ersten Entscheid erheblich geändert haben oder wenn der Gesuchsteller Tatsachen und Beweismittel anführt, die ihm im früheren Verfahren nicht bekannt waren oder die schon damals geltend zu machen, für ihn rechtlich oder tatsächlich unmöglich war oder keine Veranlassung bestand. Die Wiedererwägung von Verwaltungsentscheiden, die in Rechtskraft erwachsen sind, ist freilich nicht beliebig zulässig. Sie darf namentlich nicht dazu dienen,
rechtskräftige Verwaltungsentscheide immer wieder in Frage zu stellen oder die Fristen für die Ergreifung von Rechtsmitteln zu umgehen. Auch bei negativen Verfügungen scheidet eine Wiedererwägung aus, wenn den Behörden kurze Zeit nach einem ablehnenden Entscheid erneut ein identisches Gesuch eingereicht wird (BGE 120 Ib 42 E. 2b S. 47, mit Hinweisen; Kölz/Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl. 1998, Rz. 425 ff.; Rhinow/Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Nr. 41, S. 127).
3.3 Mit seiner Beschwerde gegen die Verfügung des Amts für Polizeiwesen vom 20. September 2002, mit welcher dieses auf sein erneutes Familiennachzugsgesuch nicht eingetreten war, machte der Beschwerdeführer geltend, die Grossmutter mütterlicherseits, welche die Tochter C._____ betreut hatte, sei im Juli 2002 gestorben. Das Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartement hat in seiner Verfügung vom 19. Juni 2003, mit welcher es diese Beschwerde abwies, ausgeführt, die Tochter C._____ habe bei ihrer Grossmutter zusammen mit ihrer Mutter, ihrem Onkel und dessen Familie in einer Familiengemeinschaft gelebt. Dabei wies es auf widersprüchliche Angaben des Beschwerdeführers in seiner Beschwerdeschrift vom 27. August 2001 einerseits und der seiner Beschwerde vom 5. Oktober 2002 beigelegten chronologischen Auflistung der Unterbringung seiner Tochter C._____ andererseits hin. In seiner Beschwerde an das Verwaltungsgericht hat der Beschwerdeführer alsdann im Verfahren neu geltend gemacht, der Onkel, der C._____ betreut habe, sei beruflich mit seiner Familie an einen anderen Ort versetzt worden. An seiner Stelle sei in das Haus des Onkels und der Grossmutter eine andere Verwandte (die Frau eines anderen Onkels mütterlicherseits)
eingezogen, die nun zu C._____ und deren kranker Mutter schaue. Nach der Darstellung des Beschwerdeführers habe die Tochter C._____ damit ihr vertrautes Beziehungsnetz in Pakistan verloren, weshalb sie darauf angewiesen sei, bei ihrem Vater in der Schweiz zu leben.
3.4 Das Verwaltungsgericht hat sich im angefochtenen Urteil mit dieser neuen Darstellung des Beschwerdeführers auseinandergesetzt und ist zum Ergebnis gelangt, der Tod der Grossmutter und der Wegzug des Onkels würden keine derart gewichtigen Gründe darstellen, um allein schon deshalb auf eine völlig veränderte Sach- und Rechtslage schliessen zu müssen. Bei der Prüfung der aktuellen Betreuungssituation der Tochter C._____ wies das Verwaltungsgericht unter anderem darauf hin, dass der ältere Bruder B._____ noch in Pakistan wohne. Dem hält der Beschwerdeführer entgegen, B._____ lebe seit mehreren Jahren in der Schweiz und habe hier ein Asylgesuch gestellt, weshalb die Feststellung des Verwaltungsgerichts unrichtig sei und nicht hätte getroffen werden dürfen, ohne ihn hierzu vorher anzuhören. Wie es sich damit verhält, braucht nicht näher abgeklärt zu werden und kann offen bleiben, da das Verwaltungsgericht eine hinreichende Betreuung der inzwischen 17jährigen Tochter auch aus anderen Gründen bejaht hat. So hat der Beschwerdeführer in seiner Beschwerde an das Verwaltungsgericht selbst dargelegt, die Frau des anderen Onkels, die bis zum Wegzug des ersten Onkels nicht in der Familiengemeinschaft gewohnt habe, habe vor drei
Monaten die Betreuung von C._____ übernommen. Gestützt darauf darf ungeachtet des Aufenthaltsorts des Bruders B._____ davon ausgegangen werden, dass die noch in diesem Jahr volljährig werdende Tochter in ihrer Heimat nicht auf sich allein gestellt ist, sondern in einem Umfeld lebt, das auch bei den dortigen Verhältnissen als angemessene Betreuung den Bedürfnissen der Tochter gerecht wird. Das Verwaltungsgericht hat überdies festgestellt, es handle sich bei der Tochter C._____ um eine überdurchschnittlich gut ausgebildete junge Frau, was der Beschwerdeführer in seiner vorliegenden Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausdrücklich als zutreffend bezeichnet. Er macht jedoch geltend, die beruflichen Möglichkeiten auch gut ausgebildeter Frauen seien in Pakistan stark eingeschränkt und es sei nicht möglich, dass eine Frau ausserhalb einer Familiengemeinschaft lebe. Letzteres trifft nach dem Gesagten für die Tochter C._____ nicht zu, während allfällig eingeschränkte Berufsaussichten in der Heimat unter dem Gesichtspunkt des Familiennachzugs nicht von Bedeutung sind und daher nicht berücksichtigt werden können. Hinsichtlich der Berufsaussichten ist jedoch festzuhalten, dass die überdurchschnittlich gute Ausbildung, welche die Tochter
C._____ in ihrer Heimat erlangt habe, in der Schweiz schon wegen der fehlenden Sprachkenntnisse kaum verwendet werden könnte.
3.5 Der Beschwerdeführer hat mit der vorliegenden Verwaltungsgerichtsbeschwerde ein Schreiben des Amts

für Polizeiwesen Graubünden vom 23. Oktober 2000 eingereicht, mit welchem ihm unter anderem mitgeteilt wurde, die Tochter C._____ habe das im Kanton Graubünden herabgesetzte Nachzugsalter von 14 Jahren bereits überschritten. Da weder das Justiz-, Polizei-und Sanitätsdepartement in seiner Verfügung vom 19. Juni 2003 noch das Verwaltungsgericht im angefochtenen Urteil auf eine solche Alterslimite Bezug genommen haben, braucht hierauf nicht näher eingegangen zu werden.

3.6 Wie das Bundesgericht schon wiederholt festgehalten hat, ist es aus integrationspolitischer Sicht nicht erwünscht, dass Jugendliche erst kurz vor Erreichung der Altersgrenze in die Schweiz geholt werden (vgl. BGE 129 II 11 E. 3.3.2 S. 16, mit Hinweis; Urteil 2A.211/2002 vom 11. Oktober 2002, E. 3.4.3). An den Hinfall oder eine massgebliche Veränderung der Betreuungsverhältnisse in der Heimat des Jugendlichen sind daher hohe Beweisanforderungen zu stellen (BGE 129 II 249 E. 2.1 S. 253), die umso höher sind, je älter das Kind ist beziehungsweise je grösser die ihm in der Schweiz drohenden Integrationsschwierigkeiten sind (vgl. BGE 124 II 361 E. 4c S. 370/371). Dies gilt sowohl bei der materiellen Prüfung eines Gesuchs um nachträglichen Familiennachzug wie auch bei der Prüfung, ob eine geltend gemachte Veränderung in den Betreuungsverhältnissen Anlass zur Wiedererwägung einer früheren ablehnenden Verfügung hätte geben müssen. Dass das Verwaltungsgericht im vorliegenden Fall die Ablehnung einer erneuten Prüfung des Familiennachzugsgesuchs trotz der geltend gemachten Änderungen in den Betreuungsverhältnissen geschützt hat, ist somit nicht zu beanstanden.

4.

4.1 Das Verwaltungsgericht hat es unter Hinweis auf BGE 129 II 249 ff. auch abgelehnt, aus dem Inkrafttreten des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen, FZA; SR 0.142.112.681; in Kraft getreten am 1. Juni 2002) einen Widerrufsgrund herzuleiten, und hat festgestellt, auf die aus Pakistan stammende Tochter des Beschwerdeführers komme ausschliesslich das ANAG zur Anwendung. Der Beschwerdeführer stellt dies nicht in Abrede. Er ist jedoch der Ansicht, das Freizügigkeitsabkommen sei "als Indikator für die vom Gesetzgeber gewollte Integrations- und Immigrationspolitik und damit zur Auslegung von Art. 17 ANAG heranzuziehen". Im Hinblick darauf, dass das Freizügigkeitsabkommen ein bedingungsfreies Nachzugsrecht von Nachkommen bis zum 21. Altersjahr vorsieht, verlangt der Beschwerdeführer, dass Art. 17 Abs. 2 ANAG in Übereinstimmung mit dem Freizügigkeitsabkommen ausgelegt und von Einschränkungen abgesehen werde, die im Gesetz keine Stütze fänden. Art. 17 Abs. 2 ANAG sei dahin auszulegen, dass unter 18jährige Kinder von Schweizern und Niedergelassenen in jedem Fall und unabhängig von der Erziehungsbedürftigkeit einen Anspruch auf Einreise und Aufenthalt haben sollen, sofern sie nicht gegen die öffentliche Ordnung verstossen. Eine abweichende Auslegung von Art. 17. Abs. 2 ANAG hält der Beschwerdeführer für willkürlich und gegen das Gebot der Rechtsgleichheit verstossend, wofür er sich auf Art. 8 und 9 BV beruft.

4.2 Die Rüge der Verletzung von verfassungsmässigen Rechten ist im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde grundsätzlich zulässig. Dabei ist jedoch Art. 191 BV zu beachten, wonach Bundesgesetze und Völkerrecht für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend sind. Danach ist es dem Bundesgericht verwehrt, einem Bundesgesetz mit der Begründung, es sei verfassungswidrig, die Anwendung zu versagen. Eine verfassungskonforme Auslegung findet - auch bei festgestellter Verfassungswidrigkeit - im klaren Wortlaut und Sinn einer Gesetzesbestimmung ihre Schranke (BGE 129 II 249 E. 5.4 S. 263, mit Hinweisen). Das Bundesgericht hat es in diesem Entscheid abgelehnt, auf dem Weg der Auslegung die in Art. 17 Abs. 2 ANAG statuierte Alterslimite von 18 Jahren an die im Freizügigkeitsabkommen vorgesehene Alterslimite von 21 Jahren anzugleichen, wie dies eine vom Nationalrat am 20. März 2002 nicht überwiesene Motion Hubmann verlangt hatte. Damit hatte sich der Gesetzgeber dafür entschieden, Schweizern beim Familiennachzug zunächst nicht die gleichen Rechte zu gewähren, wie sie den Angehörigen von EG- (oder EFTA-Mitgliedstaaten; vgl. diesbezüglich BGE 129 II 249 E. 3.2 S. 257) zustehen, sondern die Diskussion der Gleichstellung im Rahmen der Totalrevision des ANAG zu führen (vgl. BGE 129 II 249 E. 5.5 S. 266; Urteil 2A.226/2002 vom 17. Januar 2003 E. 5.3). Für eine höchstrichterliche Ausdehnung der Rechtsansprüche von Schweizern beim Familiennachzug über Art. 7 und Art. 17 Abs. 2 ANAG beziehungsweise Art. 8 EMRK und Art. 13 Abs. 1 BV hinaus besteht somit verfassungsrechtlich kein Raum. Es liegt hier ein wesentlicher Unterschied zu der in BGE 118 Ib 153 beurteilten Situation vor, indem dort eine Lücke im Nachzugsrecht des ANAG zu füllen war. Da Art. 17 Abs. 2 ANAG nur das Nachzugsrecht von hier niedergelassenen Ausländern regelt und ein solches Recht für Schweizer nicht vorsieht, war anzunehmen, dass der Gesetzgeber die Notwendigkeit

eines Nachzugsrechts für ausländische Kinder von Schweizer Bürgern übersehen hatte (BGE 118 Ib 153 E. 1b S. 156). Es lag somit dort eine echte Lücke im Gesetz vor, die durch die Rechtsprechung zu füllen war (vgl. Urteil 2A.226/2002 vom 17. Januar 2003 E. 5.3).

4.3 Dass dem Beschwerdeführer in Bezug auf seine Tochter C._____ kein uneingeschränktes und unbedingtes Nachzugsrecht zusteht, ergibt sich demgegenüber aus dem Gesetz selbst und beruht entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers nicht bloss auf allgemeinen politischen Überlegungen. Art. 17 Abs. 2 ANAG gewährt für ledige Kinder unter 18 Jahren ein Nachzugsrecht, "wenn sie mit ihren Eltern zusammen wohnen". Wie das Bundesgericht in ständiger Rechtsprechung festgehalten hat, verdeutlicht der Gesetzeswortlaut, dass der Familiennachzug nach Art. 17 Abs. 2 ANAG eine Zusammenführung der Gesamtfamilie anstrebt. Verlangt wird ausdrücklich, dass die Kinder mit ihren Eltern (Plural) zusammenleben werden. Die Nachzugsregelung ist daher im Gesetz auf Familien zugeschnitten, in denen die leiblichen Eltern des nachzuziehenden Kindes einen gemeinsamen Haushalt führen. Soweit ein geschiedener oder getrennt lebender Elternteil allein den Nachzug seiner Kinder verlangt, besteht hierauf kein bedingungsloser Anspruch (BGE 126 II 329 E. 2b S. 331, mit Hinweisen; Urteil 2A.226/2002 vom 17. Januar 2003 E. 2.1). Der Beschwerdeführer, der 1987 als Asylbewerber in die Schweiz einreiste, ist von der Mutter seiner Kinder geschieden und hat daher von vorneherein kraft Gesetzes keinen bedingungslosen Anspruch auf Nachzug seiner Tochter C._____. Angesichts dieser gesetzlichen Regelung kann nicht auf dem Weg der Auslegung Art. 17 Abs. 2 ANAG erweitert und dem Beschwerdeführer ungeachtet des Umstands, dass er von der Mutter seiner Tochter C._____ seit Jahren geschieden ist, ein uneingeschränktes Nachzugsrecht eingeräumt werden. Es liegt hier, so wie hinsichtlich der in Art. 17 Abs. 2 ANAG statuierten Alterslimite, eine auf dem ANAG selbst beruhende Regelung vor, die von derjenigen des Freizügigkeitsabkommens abweicht, das in Art. 3 Abs. 1 und 2 Anhang I/FAZ das Familiennachzugsrecht nicht auf die Zusammenführung der Gesamtfamilie ausrichtet und dieses Recht daher nicht massgeblich davon abhängig macht, dass die Eltern eines nachzuziehenden Kindes zusammen wohnen. Da somit die unterschiedliche Behandlung von Schweizerbürgern, die sich nicht auf das FAZ berufen können, auf dem Gesetz beruht, bleibt das Bundesgericht trotz der möglichen Ungleichbehandlung gemäss Art. 191 BV an die für den Nachzug von aus nicht EG- oder EFTA-Mitgliedstaaten stammenden Familienangehörigen von Schweizern massgebenden gesetzlichen Bestimmungen, insbesondere Art. 17 Abs. 2 ANAG, gebunden. Eine Anerkennung weitergehender Rechtsansprüche, insbesondere eine Angleichung an Art. 3 Anhang I/FZA, ist daher nicht möglich und kann nicht durch eine Anrufung von Art. 8 beziehungsweise Art. 9 BV erwirkt werden.

4.4 Geht es bei einem Familiennachzug nicht um eine Zusammenführung der Gesamtfamilie, so wird von der Rechtsprechung verlangt, dass eine vorrangige Bindung zu dem in der Schweiz lebenden Elternteil nachgewiesen ist und stichhaltige Gründe, zum Beispiel eine Änderung in den Betreuungsverhältnissen, dieses Vorgehen rechtfertigen beziehungsweise gebieten (BGE 126 II 329 E. 3a S. 332; 125 II 585 E. 2c S. 589). Die Verweigerung einer Bewilligung lässt sich jedenfalls dann nicht beanstanden, wenn die Familientrennung von den Betroffenen ursprünglich selbst freiwillig herbeigeführt worden ist, für die Änderung der bisherigen Verhältnisse keine überwiegenden familiären Interessen bestehen beziehungsweise sich ein Wechsel nicht als zwingend erweist und die Fortführung sowie Pflege der bisherigen familiären Beziehungen nicht behördlich verhindert wird (BGE 124 II 361 E. 3a S. 366 f., mit Hinweisen). Im vorliegenden Fall hat der Beschwerdeführer die Trennung von seiner Tochter selbst herbeigeführt, indem er 1987 als Asylbewerber in die Schweiz kam, seine damalige Ehefrau und die Kinder in Pakistan zurückliess und auch nachdem er zufolge seiner Heirat mit einer Schweizerbürgerin das Schweizerbürgerrecht erworben hatte, zunächst keinerlei Anstalten traf, die Tochter C._____ zu sich in die Schweiz nachzuziehen. Die kantonalen Behörden haben ausreichend geprüft, ob eine Änderung der Betreuungsverhältnisse einen Nachzug der Tochter C._____ als notwendig erscheinen lässt, und haben dies mit vertretbarer Begründung verneint. Ob das erneute Nachzugsgesuch des Beschwerdeführers geradezu rechtsmissbräuchlich war, wurde vom Verwaltungsgericht nicht geprüft und ist nicht von entscheidender Bedeutung. Die kantonalen Behörden waren nach dem Gesagten nicht verpflichtet, die rechtskräftige Ablehnung des Familiennachzugsgesuchs des Beschwerdeführers zu widerrufen beziehungsweise in Wiedererwägung zu ziehen.

5.

Zusammenfassend erweist sich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde als unbegründet. Sie ist daher abzuweisen. Bei diesem Ausgang sind die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1). Es ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abzuweisen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.– wird dem Beschwerdeführer auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartement Graubünden und dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 3. Kammer, sowie dem Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 7. April 2004
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: