Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.226/2002 /leb

Sitzung vom 17. Januar 2003
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Bundesrichter Müller, Bundesrichterin Yersin, Bundesrichter Merkli,
Gerichtsschreiber Merz.

B._____,
Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Werner Greiner, Ankerstrasse 24, 8004 Zürich,

gegen

Regierungsrat des Kantons Zürich, Kaspar Escher-Haus,
8090 Zürich,
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 4. Kammer, Militärstrasse 36, Postfach, 8021 Zürich.

Aufenthaltsbewilligung (Familiennachzug),

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid
des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 4. Kammer,
vom 13. März 2002.

Sachverhalt:
A.
Der türkische Staatsangehörige B._____ (geb. 1952) reiste im Jahr 1988 in die Schweiz ein und ersuchte um Asyl. Nach Abweisung seines Gesuchs verliess er Ende 1992 die Schweiz. Am 3. Mai 1994 heiratete er in der Türkei eine Schweizer Bürgerin. Im Juli 1994 reiste er erneut in die Schweiz ein, wo er eine Aufenthaltsbewilligung zum Verbleib bei der Ehefrau im Kanton Zürich erhielt. Im April 1998 erwarb er das Schweizer Bürgerrecht.
B._____ hat zwei Söhne, C._____ (geb. 1982) und D._____Ferhat (geb. 1986), die aus einer früheren Ehe mit einer türkischen Staatsangehörigen stammen. Diese Ehe war im April 1994 rechtskräftig geschieden und die elterliche Gewalt über die beiden Kinder B._____ zugesprochen worden.
Auf ein erstes Nachzugsgesuch von B._____ wurde seinen Söhnen im August 1995 eine Aufenthaltsbewilligung erteilt. D._____ kehrte etwa 20 Tage nach seiner Einreise in die Türkei zurück, C._____ nach rund anderthalb Jahren.
B.
Am 22. Juli 1999 stellte B._____ ein neues Nachzugsgesuch, welches die Fremdenpolizei mit Verfügung vom 8. Dezember 1999 abwies. Der Regierungsrat des Kantons Zürich trat auf den dagegen erhobenen Rekurs zunächst nicht ein. Auf Beschwerde hin wies das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich den Regierungsrat an, über den Rekurs materiell zu befinden. Der Regierungsrat wies diesen am 14. November 2001 ab, was das Verwaltungsgericht am 13. März 2002 bestätigte.
C.
B._____ hat mit Postaufgabe vom 7. Mai 2002 beim Bundesgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht und Folgendes beantragt:
1. Der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 13. März 2002 sei aufzuheben.
2. Das Migrationsamt des Kantons Zürich sei anzuweisen, den Söhnen C._____, geb. 1982 und D._____, geb. 1986, den Aufenthalt zum Verbleib bei ihrem Vater im Kanton Zürich zu bewilligen und ihnen eine Nie-

derlassungsbewilligung zu erteilen.
3. Eventuell sei die Sache zur Beweisergänzung an die Vorinstanz zurückzuweisen."
D.
Für den Regierungsrat schliesst die Staatskanzlei des Kantons Zürich auf Abweisung der Beschwerde; das Verwaltungsgericht beantragt, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Das Bundesamt für Ausländerfragen liess sich vernehmen, verzichtete aber auf einen Antrag.

E.
Nachdem das Bundesamt für Ausländerfragen in seiner Vernehmlassung auf die am 1. Juni 2002 in Kraft getretene Revision (AS 2002 1769) der Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO; SR 823.21) hingewiesen hatte, hat das Bundesgericht dem Migrationsamt des Kantons Zürich Gelegenheit gegeben, allenfalls gestützt hierauf die anbegehrte Bewilligung zu erteilen. Das Migrationsamt hat mit Eingabe vom 12. Juli 2002 erklärt, es sei weiterhin nicht bereit, den Nachzug der Söhne zu bewilligen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Art. 100 Abs. 1 lit. b Ziff. 3 OG schliesst die Verwaltungsgerichtsbeschwerde aus gegen die Erteilung oder Verweigerung von fremdenpolizeilichen Bewilligungen, auf die das Bundesrecht keinen Anspruch einräumt. Gemäss Art. 17 Abs. 2 Satz 3 ANAG haben ledige Kinder von Ausländern, die in der Schweiz niedergelassen sind, Anspruch auf Einbezug in die Niederlassungsbewilligung ihrer Eltern, wenn sie mit diesen zusammenwohnen und noch nicht 18 Jahre alt sind. Diese Regelung gilt analog für ausländische Kinder von Eltern mit Schweizer Bürgerrecht (BGE 118 Ib 153 E.1b S. 156). Art. 8 Ziff. 1 EMRK garantiert seinerseits den Schutz des Familienlebens. Hat ein Ausländer nahe Verwandte mit einem gefestigten Anwesenheitsrecht in der Schweiz und wird die intakte familiäre Beziehung zu ihnen tatsächlich gelebt, kann es diese Bestimmung verletzen, wenn ihm die Anwesenheit in der Schweiz untersagt wird. Der Familienbegriff umfasst dabei aber lediglich die Gemeinschaft der Ehegatten mit ihren minderjährigen Kindern, die im gemeinsamen Haushalt leben (BGE 127 II 60 E. 1d/aa S. 65, mit Hinweisen). Art. 13 Abs. 1 BV kommt insoweit keine grössere Tragweite zu (vgl. BGE 126 II 377 E. 7 S. 394).
Der Beschwerdeführer, der Schweizer Bürger geworden ist, hat am 22. Juli 1999 um Familiennachzug für seine Söhne aus erster Ehe ersucht. Die beiden Kinder waren zu diesem - im Rahmen von Art. 17 Abs. 2 ANAG für die Eintretensfrage massgebenden - Zeitpunkt (BGE 129 II 11 E. 2 S. 13 f.; 120 Ib 257 E. 1f S. 262; 118 Ib 153 E. 1b S. 156 f.) siebzehn- und knapp dreizehnjährig. Gestützt auf diese Bestimmung kann der Beschwerdeführer somit einen Anspruch auf Nachzug für seine Söhne geltend machen. Für den jüngsten, heute noch nicht volljährigen Sohn kann er sich auch auf Art. 8 EMRK und Art. 13 BV berufen (vgl. BGE 129 II 11 E. 2 S. 13 f.). Auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist daher einzutreten (vgl. Art. 100 Abs. 1 lit. b Ziff. 3 OG).
1.2 Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann vorliegend die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 104 lit. a und b OG), nicht jedoch die Unangemessenheit des angefochtenen Entscheids (vgl. Art. 104 lit. c OG) gerügt werden. Hat - wie hier - eine richterliche Behörde als Vorinstanz entschieden, ist das Bundesgericht an deren Sachverhaltsfeststellung gebunden, sofern diese nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen erfolgt ist (Art. 105 Abs. 2 OG). Offensichtlich unrichtig ist eine Sachverhaltsfeststellung nicht schon dann, wenn sich Zweifel anmelden, sondern erst, wenn sie eindeutig und augenfällig unzutreffend ist (Urteil 2A.305/1993 vom 22. Mai 1995, ASA 65 S. 390 E. 3a, mit Hinweis). Das Bundesgericht wendet im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde das Bundesrecht von Amtes wegen an; es ist gemäss Art. 114 Abs. 1 OG an die von den Parteien vorgebrachten Begründungen nicht gebunden und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen (BGE 128 II 145 E. 1.2.2 S. 150 f.,
mit Hinweis).
2.
2.1 Der Familiennachzug nach Art. 17 Abs. 2 ANAG soll das Leben in der Familiengemeinschaft ermöglichen. Der Gesetzeswortlaut verdeutlicht, dass dabei die rechtliche Absicherung des Zusammenlebens der Gesamtfamilie gemeint ist: Verlangt wird ausdrücklich, dass die Kinder mit ihren Eltern (Plural) zusammenleben werden. Auch die innere Systematik von Art. 17 Abs. 2 ANAG geht vom Zusammenleben mit Mutter und Vater aus.

Die Nachzugsregelung ist daher auf Familien zugeschnitten, in denen die (leiblichen) Eltern einen gemeinsamen ehelichen Haushalt führen (BGE 126 II 329 E. 2a S. 330).
Soweit - wie hier - 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; 125 II 585 E. 2a S. 586): Bei einem Kind getrennt lebender Eltern führt der Umzug in die Schweiz nicht ohne weiteres zu einer engeren Einbindung in die Familiengemeinschaft. Es wird dabei lediglich eine Obhut durch eine andere ersetzt, ohne dass die Familie als Ganzes näher zusammengeführt würde. In solchen Fällen setzt der spätere Nachzug daher voraus, dass eine vorrangige Bindung zum in der Schweiz lebenden Elternteil nachgewiesen ist und stichhaltige familiäre Gründe, zum Beispiel eine Änderung der Betreuungsverhältnisse, dieses Vorgehen rechtfertigen bzw. gebieten (BGE 126 II 329 E. 3a S. 332; 125 II 585 E. 2c S. 589; zur Mitwirkungspflicht und den Beweisanforderungen vgl. BGE 124 II 361 E. 2b und 4c S. 365 und 370 f.). Es kommt nicht nur auf die bisherigen Verhältnisse an, sondern es können auch nachträglich eingetretene oder gar künftige Umstände wesentlich werden. Namentlich kann nicht entscheidend sein, in welchem Land das Kind bisher seinen Lebensmittelpunkt hatte, bliebe doch sonst ein Nachzugsrecht praktisch immer wirkungslos. Zu
berücksichtigen ist aber, bei wem das Kind bisher gelebt hat und wem die elterliche Gewalt zukommt; wenn sich das Kindesinteresse in der Zwischenzeit geändert hat, so ist für eine Anpassung der familienrechtlichen Verhältnisse in der Regel zunächst der privatrechtliche Weg zu beschreiten. Vorbehalten bleiben Fälle, in denen klare Anhaltspunkte für neue familiäre Abhängigkeiten oder für eine wesentliche Verlagerung der Beziehungsintensitäten bestehen, wie etwa beim Hinschied desjenigen Elternteils, der das Kind bisher betreut hat (BGE 125 II 585 E. 2a S. 587; 124 II 361 E. 3a S. 366). Die Verweigerung einer Bewilligung lässt sich somit 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 bzw. 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 Hinweis). Ähnliches gilt für Art. 8 EMRK: Diese Bestimmung räumt grundsätzlich nicht demjenigen Elternteil ein Recht auf Nachzug des Kindes ein, der freiwillig ins Ausland verreist
ist, ein weniger enges Verhältnis zum Kind hat als der andere Elternteil oder sonstige Verwandte, die für dieses sorgen, und der seine bisherige Beziehung zum Kind - im bis anhin gewohnten Rahmen - weiter pflegen kann (vgl. Urteil 2A.280/2001 vom 21. September 2001, E. 3b; Michele de Salvia, Compendium de la CEDH, Kehl u.a. 1998, Rz. 101 zu Art. 8 EMRK). Ein Nachzugsrecht des in der Schweiz lebenden Elternteils bedingt auch gestützt auf Art. 8 EMRK, dass das Kind zu diesem die vorrangige familiäre Beziehung unterhält und sich der Nachzug als zu dessen Pflege notwendig erweist (BGE 122 II 385 E. 4b S. 392; 124 II 361 E. 3a und E. 4d S. 366 f. und 371, je mit Hinweisen).
2.2 Die Vorinstanzen haben ausgeführt, es sei gänzlich unglaubwürdig, dass die Kinder nun allein seien und keine Bezugs- oder Betreuungsperson mehr hätten. Bereits im Rahmen des ersten Nachzugsgesuchs im Jahre 1994 habe der Beschwerdeführer behauptet, er könne die Betreuung seinem betagten Vater nicht mehr zumuten. Aus den Angaben des Beschwerdeführers ergebe sich sodann, dass die Betreuung der Kinder durch andere Personen erfolgt sei. Der Beschwerdeführer habe dafür im August 1999 (auf eine Anfrage der Fremdenpolizei) eine Cousine für die Jahre 1988 bis 1990 und eine Schwester bzw. Schwägerin für die Jahre 1990 bis 1996 genannt. Im Nachzugsgesuch vom 22. Juli 1999 habe er allerdings noch ausgeführt, die Cousine habe bisher für die Kinder gesorgt und werde die Kinder wegen Heirat verlassen. Dies habe er bereits im Gesuch von 1994 erklärt. Ein Wegzug der weiteren im Nachzugsgesuch von 1999 genannten Bezugspersonen sei letztlich durch keinerlei stichhaltige Beweismittel belegt worden, weshalb keine triftigen Gründe für den Nachzug bestünden (vgl. E. 3b des angefochtenen Urteils).
2.3 Diese Feststellungen und Schlussfolgerungen des Verwaltungsgerichts erweisen sich nicht als unvollständig, offensichtlich unrichtig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen ergangen (vgl. E. 1.2 und Art. 105 Abs. 2 OG). Insbesondere werden sie nicht durch das Vorbringen des Beschwerdeführers in seiner Eingabe an das Bundesgericht erschüttert. Selbst wenn der Beschwerdeführer nur wegen sprachlicher Schwierigkeiten das Nachzugsgesuch im Jahre 1999 gleich begründet hat wie dasjenige aus dem Jahre 1994, so leuchtet unter anderem nicht ein, warum er seine Kinder 1995 und 1996 zum Grossvater zurückgeschickt bzw. sie bei diesem bis 1999 ohne weitere Betreuungspersonen belassen haben will, nachdem er schon 1994 vorgebracht hatte, er könne diesem wegen seinem Alter "nicht länger die Betreuung (seiner) Söhne zumuten". In seiner schriftlichen Stellungnahme vom 27. August 1999 erklärte er auf die Frage nach den Gründen für den

Zeitpunkt des Gesuchs, die Kinder könnten nach Abschluss der Schule in der Türkei hier "einfacher weitermachen". Soweit er dabei ausserdem anführte, er fühle sich erst sicher, seitdem er Schweizer Bürger sei, ist ihm entgegenzuhalten, dass ihm schon im Jahre 1995 der Nachzug der Kinder bewilligt
worden ist. Der Schluss des Verwaltungsgerichts, es bestünden andere Bezugspersonen, deren Wegfallen nicht belegt sei, und es gehe dem Beschwerdeführer nicht hauptsächlich um die Bildung einer Familiengemeinschaft, sondern darum, den Kindern bessere Ausbildungs- und Verdienstmöglichkeiten zu verschaffen, ist somit nicht zu beanstanden. Dass der Grossvater zwischenzeitlich gestorben ist, ändert nach dem Gesagten nichts an der Situation. Im Übrigen hat das Verwaltungsgericht zutreffend bemerkt, dass zwar grundsätzlich die Untersuchungsmaxime gilt, diese aber durch die Mitwirkungspflicht des Beschwerdeführers relativiert wird (vgl. BGE 124 II 361 E. 2b S.365, mit Hinweis).

2.4 Der Beschwerdeführer kann sich auch nicht auf das Äusserungsrecht des Kindes gemäss Art. 12 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (Kinderrechtekonvention, KRK; SR 0.107) berufen, um eigene Versäumnisse oder Unstimmigkeiten in seinen Vorbringen zu beseitigen. Ausserdem wurde den Anforderungen von Art. 12 KRK vorliegend Genüge getan. Die Kinder haben sich in zwei Schreiben, die dem Verwaltungsgericht vorlagen, im Sinne eines Wechsels in die Schweiz geäussert. Zudem kann davon ausgegangen werden, dass der sorgeberechtigte Beschwerdeführer den Standpunkt seiner Söhne vertritt (vgl. BGE 124 II 361 E. 3c S.368).

2.5 Somit ist es nicht bundesrechtswidrig, wenn das Verwaltungsgericht einen Anspruch auf Nachzug und Erteilung einer Niederlassungsbewilligung für die Kinder aus Art. 17 Abs. 2 ANAG und aus Art.8 EMRK sowie Art. 13 Abs. 1 BV verneint hat. Ob beim älteren Sohn auch Rechtsmissbrauch gegeben war, wie das Migrationsamt meint, kann hier offen bleiben.

3.

3.1 Am 1. Juni 2002 ist das Abkommen 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; AS 2002 1527 und 1529) in Kraft getreten. Gemäss Art. 4 FZA wird das Recht auf Aufenthalt und Zugang zu einer Erwerbstätigkeit vorbehältlich des Art. 10 FZA (Übergangsbestimmungen und Weiterentwicklung dieses Abkommens) nach Massgabe des Anhangs I zum Abkommen eingeräumt. Art. 7 FZA hält die Vertragsparteien an, die mit der Freizügigkeit zusammenhängenden Rechte gemäss Anhang I zu regeln, so unter anderem das Aufenthaltsrecht der Familienangehörigen, ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit (lit. d). Art. 3 Abs. 1 und 2 Anhang I/FZA bestimmen:

1. Die Familienangehörigen einer Person, die Staatsangehörige einer Vertragspartei ist und ein Aufenthaltsrecht hat, haben das Recht, bei ihr Wohnung zu nehmen. Der Arbeitnehmer muss für seine Familie über eine Wohnung verfügen, die in dem Gebiet, in dem er beschäftigt ist, den für die inländischen Arbeitnehmer geltenden normalen Anforderungen entspricht; diese Bestimmung darf jedoch nicht zu Diskriminierungen zwischen inländischen Arbeitnehmern und Arbeitnehmern aus der anderen Vertragspartei führen.

1. Als Familienangehörige gelten ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit:

a) der Ehegatte und die Verwandten in absteigender Linie, die noch nicht 21 Jahre alt sind oder denen Unterhalt gewährt wird;

b) die Verwandten und die Verwandten des Ehegatten in aufsteigender Linie, denen Unterhalt gewährt wird;

c) im Falle von Studierenden der Ehegatte und die unterhaltsberechtigten Kinder.

(...)."

3.2 Dieselbe Regelung findet sich auch im geänderten, den sektoriellen Abkommen Schweiz-EG angepassten Übereinkommen zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation vom 4. Januar 1960 (EFTA-Übereinkommen; SR 0.632.31; Fassung gemäss Änderung vom 21. Juni 2001; vgl. dazu die Botschaft, in: BBl 2001 S. 4963 ff.) für die Staatsangehörigen der EFTA-Mitgliedstaaten (Art. 3 Anhang K - Anlage 1/EFTA-Übereinkommen in der konsolidierten Fassung, wiedergegeben in Anhang XX des Abkommens vom 21. Juni 2001 zur Änderung des EFTA-Übereinkommens, in: BBl 2001 5028, insbes. S. 5247 ff.).

3.3 Mit Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens wird die Rechtsstellung der Staatsangehörigen der EG-Mitgliedstaaten, ihrer Familienangehörigen sowie der entsandten Arbeitnehmer direkt durch das Freizügigkeitsabkommen geregelt. Analoges gilt für Staatsangehörige der EFTA-Mitgliedstaaten aufgrund der Änderungen des EFTA-Übereinkommens. Das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) ist für diese Personengruppen nur noch subsidiär anwendbar, soweit das Freizügigkeitsabkommen in einem bestimmten Bereich keine Regelung enthält oder wenn das Gesetz günstigere Regeln als das Abkommen vor-

sieht (Art. 1 ANAG, Fassung vom 8. Oktober 1999 bzw. vom 14. Dezember 2001; AS 2002 701 bzw. 685). Die ausländerrechtlichen Bestimmungen des Freizügigkeitsabkommens (insbesondere jene im Anhang I) sind inhaltlich hinreichend bestimmt und klar, um als Grundlage für den Entscheid im Einzelfall zu dienen, weshalb sie grundsätzlich unmittelbar anwendbar (self-executing) sind (Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG, in: BBl 1999 6128 [im Folgenden: Botschaft FZA], insbesondere S. 6357 f. Ziff. 275.1; eingehend: Walter Kälin, Die Bedeutung des Freizügigkeitsabkommens für das Ausländerrecht, in: Thomas Cottier/Matthias Oesch [Hrsg.], Die sektoriellen Abkommen Schweiz-EG, 2002, S. 18 f.; Fabrice Filliez, Application des accords sectoriels par les juridictions suisses: quelques repères, in: Daniel Felder/Christine Kaddous [Hrsg.], Bilaterale Abkommen Schweiz-EU, 2001, S. 192 ff.; ferner: Dieter W. Grossen/Claire de Palézieux, Abkommen über die Freizügigkeit, in: Daniel Thürer/Rolf H. Weber/ Roger Zäch [Hrsg.], Bilaterale Verträge Schweiz-EG, 2002, S. 107; Olivier Mach, Les Accords bilatéraux avec la CE: Opportunité et défi pour le juriste suisse, SJ 2002 II S. 341 f.; Minh Son Nguyen, L'accord bilatéral sur la libre circulation des personnes et le droit de la police des étrangers, RDAF 2001 1 S. 137). Auf eine Umsetzung des Abkommens im Landesrecht wurde infolgedessen verzichtet; die Ausführungsbestimmungen finden sich in der Verordnung vom 22. Mai 2002 über die schrittweise Einführung des freien Personenverkehrs zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft und deren Mitgliedstaaten sowie unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Freihandelsassoziation (Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs, VEP; AS 2002 1741; SR 142.203). Die den Aufenthalt betreffenden Bestimmungen des Anhangs I des Freizügigkeitsabkommens vermitteln individuelle Rechtsansprüche auf Erteilung einer der in Art. 4 VEP genannten fremdenpolizeilichen Anwesenheitsbewilligungen (während sich die Erteilung von unbefristeten Niederlassungsbewilligungen auch für die unter das Freizügigkeitsabkommen fallenden Personen nach wie vor nach Art. 6 ANAG sowie nach den von der Schweiz abgeschlossenen Niederlassungsverträgen richtet [Art. 5 VEP]). Bei gegebenen Anspruchsvoraussetzungen wird das fremdenpolizeiliche Ermessen bei der Bewilligungserteilung (Art. 4 ANAG) eingeschränkt, und gegen die Bewilligungsverweigerung steht (gemäss Art. 100 Abs. 1 lit. b Ziff. 3 OG e contrario) letztinstanzlich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht offen (vgl. Daniel Thürer, Gerechtigkeit im Ausländerrecht, in: Peter Uebersax/Peter Münch/Thomas Geiser/Martin Arnold [Hrsg.], Ausländerrecht, 2002, S. 27 Rz. 1.58; Martin Nyffenegger, Grundzüge des Freizügigkeitsabkommens, in: Bernhard Ehrenzeller [Hrsg.], Aktuelle Fragen des schweizerischen Ausländerrechts, 2001, S. 88 und 94; Kälin, a.a.O., S. 23 f.; Grossen/De Palézieux, a.a.O., S. 109 sowie 110 f.). Übergangsrechtlich gilt der Grundsatz, dass für Verfahren, die bei Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens hängig sind, neues Recht zur Anwendung kommt (vgl. Art. 37 VEP).

4.

4.1 Das Freizügigkeitsabkommen gewährt in Art. 3 Anhang I/FZA teilweise weiter gehende Ansprüche auf Familiennachzug als Art. 17 Abs. 2 ANAG, Art. 8 EMRK und Art. 13 Abs. 1 BV. Zwar ist gemäss Abkommen nicht wie bei Art. 17 Abs. 2 ANAG eine Niederlassungsbewilligung zu erteilen, sondern eine "Aufenthaltserlaubnis". Es ist aber davon auszugehen, dass das Begehren des Beschwerdeführers - nach dem Grundsatz in maiore minus - auch diese Familiennachzugsmöglichkeit umfasst. Keine Rolle spielt dabei, dass die Söhne des Beschwerdeführers nicht über die Staatsangehörigkeit eines EG- oder EFTA-Mitgliedstaates verfügen (sog. Drittstaatsangehörige), gilt doch die Familiennachzugsregelung des Freizügigkeitsabkommens gerade "ungeachtet" der Staatsangehörigkeit der nachzuziehenden Person (Art. 3 Abs. 2 Ingress Anhang I/FZA).

4.2 Es stellt sich indessen die Frage, ob der Beschwerdeführer als Schweizer Bürger gegenüber den Schweizer Behörden direkt aus Art. 3 Anhang I/FZA ein Recht auf eine fremdenpolizeiliche Anwesenheitsbewilligung für seine beiden Söhne ableiten kann. Das Freizügigkeitsabkommen bezweckt an sich, den freien Personenverkehr zwischen den Vertragsparteien zu verwirklichen. Ziel des Abkommens ist es, die Freizügigkeit der Personen "im Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei" auf der Grundlage der in der Europäischen Gemeinschaft geltenden Bestimmungen zu regeln (vgl. die Präambel des Freizügigkeitsabkommens sowie Art. 2, 3 und 16 Abs. 1 FZA, Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 Anhang I/FZA; Botschaft FZA, BBl 1999 6310 f. Ziff. 273.11; Kälin, a.a.O., S. 13; Thürer, a.a.O., Rz. 1.56; Peter Gasser, Grundsätzliche Charakteristik des Abkommens über die Freizügigkeit, in: Felder/Kaddous [Hrsg.], a.a.O., S. 272). Die Regelung des Familiennachzugs im Freizügigkeitsabkommen ist denn auch jener des Gemeinschaftsrechtes der EU nachgebildet (vgl. dort betreffend die Arbeitnehmer: Art. 10 der Verordnung Nr. 1612/68/EWG vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften [im

Folgenden: ABl.]1968, L 257, S. 2; betreffend die selbständig Erwerbstätigen sowie Dienstleistungserbringer: Art. 1 Abs. 1 lit. c und d der Richtlinie Nr. 73/148/EWG vom 21. Mai 1973 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten innerhalb der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Niederlassung und des Dienstleistungsverkehrs, ABl. 1973, L 172, S. 14). Entsprechend ist bei der Auslegung des Freizügigkeitsabkommens die einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) zu den analogen Normen des Gemeinschaftsrechts vor dem Zeitpunkt der Unterzeichnung (am 21. Juni 1999) zu berücksichtigen (vgl. Art. 16 Abs. 2 FZA; Kälin, a.a.O., S. 17 f.). Für die Geltendmachung eines Familiennachzugs gestützt auf die gemeinschaftsrechtliche Freizügigkeitsregelung wird vorausgesetzt, dass der Arbeitnehmer, von dem die Familienangehörigen ihre Rechtsstellung ableiten, von seinem Freizügigkeitsrecht Gebrauch gemacht hat, d.h. eine Tätigkeit im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates ausübt oder ausgeübt hat (Voraussetzung eines Auslandsbezugs). Die Freizügigkeitsvorschriften sind demgegenüber nicht anwendbar auf Sachverhalte, die einen Mitgliedstaat rein intern
betreffen. So kann sich ein Inländer, der nie in einem anderen Mitgliedstaat gewohnt oder gearbeitet hat, gegenüber seinem Herkunftsstaat nicht auf die Personenfreizügigkeit berufen, um seine aus einem Drittstaat stammenden Familienangehörigen nachzuziehen (vgl. das Urteil des EuGH vom 27. Oktober 1982 in der Rechtssache [im Folgenden: Rs.]35 u. 36/82, Morson und Jhanjan, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts erster Instanz [im Folgenden: Slg.]1982, 3723, Randnr. 11-17; vgl. auch Urteil vom 5. Juni 1997, Rs. C 64 u. 65/96, Uecker und Jacquet, Slg. 1997, I-3171, Randnr. 16 ff.; ferner: Marcel Dietrich, Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der Europäischen Union, 1995, S. 238 ff. und S. 318). Hat dagegen ein Staatsangehöriger von seinem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht und kehrt er in sein Herkunftsland zurück, so ist es grundsätzlich auch seinem Ehegatten und seinen Kindern erlaubt, unter den gleichen Bedingungen einzureisen und sich dort aufzuhalten, wie dies gemäss Gemeinschaftsrecht im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates der Fall wäre (Urteil des EuGH vom 7. Juli 1992, Rs. C 370/90, Singh, Slg. 1992, I-4265, Randnr. 15-24).

4.3 Aus der umschriebenen Beschränkung des sachlichen Geltungsbereichs des Freizügigkeitsrechts auf grenzüberschreitende Sachverhalte mit ausreichendem Auslandsbezug kann eine Schlechterstellung von Inländern gegenüber EG-Ausländern, eine sog. "Inländerdiskriminierung" oder "umgekehrte Diskriminierung" ("discrimination à rebours"), resultieren, welche - mangels Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts - nicht gegen das gemeinschaftsrechtliche Diskriminierungsverbot verstösst (Dietrich, a.a.O., S. 240 ff. sowie S. 374 f.; Patrick Dollat, Libre circulation des personnes et citoyenneté européenne, Brüssel 1998, S. 103-105; Hans von der Groeben/Jochen Thiesing/Claus-Dieter Ehlermann, Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 5. Aufl., Baden-Baden 1997, Art. 48 Rz. 9 ff.; oben zitiertes Urteil des EuGH i.S. Morson und Jhanjan, Randnr. 15-18). Demgegenüber hindert das Gemeinschaftsrecht diesfalls ein nationales Gericht nicht daran, eine innerstaatliche Rechtsvorschrift, welche inländische Arbeitnehmer gegenüber den Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten benachteiligt, auf ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung des betreffenden Mitgliedsstaates zu prüfen (Urteil des EuGH vom 16. Juni 1994, Rs. C-132/93, Steen II, Slg. 1994, I-2715, Randnr. 10 f.;
Dietrich, a.a.O., S. 240). Gleich muss es sich hinsichtlich des Geltungsbereichs des Familiennachzugsrechts nach dem Freizügigkeitsabkommen verhalten: Das Freizügigkeitsabkommen findet - wie das Gemeinschaftsrecht - nur bei grenzüberschreitenden Sachverhalten Anwendung. Aus Drittstaaten stammende Familienangehörige von Schweizern können sich bei dieser Ausgangslage im Inland grundsätzlich nicht auf das Freizügigkeitsabkommen berufen, liegt doch diesfalls ein allein dem nationalen Ausländerrecht (unter Vorbehalt sonstiger staatsvertraglicher Bestimmungen) unterstellter inlandbezogener Sachverhalt vor (vgl. die Weisungen und Erläuterungen des Bundesamtes für Ausländerfragen über die schrittweise Einführung des freien Personenverkehrs, Weisungen VEP [Stand Februar 2002], Ziff. 2.2.4 sowie Ziff. 8.1, wonach das Recht auf Familiennachzug immer ein originäres Aufenthaltsrecht eines EG-/EFTA-Staatsangehörigen nach den Bestimmungen des FZA voraussetze; vgl. auch das Rundschreiben des Bundesamtes für Ausländerfragen an die kantonalen Fremdenpolizeibehörden vom 8. Juli 2002, Ziff. 9.1 und 9.2.1; ebenso Olivier Mach, a.a.O., S. 358; Philip Grant, La protection de la vie familiale et de la vie privée en droit des étrangers, 2000, S. 258 f.;
Marc Spescha, Auswirkungen des Abkommens mit der EG über die Personenfreizügigkeit auf das allgemeine Ausländerrecht, in: Ehrenzeller, a.a.O., S. 117; derselbe, Lückenfüllung und Rechtsmissbrauch im Ausländerrecht, AJP 2002 S. 1424; Peter Uebersax, Einreise und Anwesenheit, in: Uebersax/Münch/ Geiser/Arnold, a.a.O., S. 180 Rz. 5.150; derselbe, Ermessen, Ansprüche und Verfahren bei der Erteilung ausländerrechtliche Anwesenheitsbewilligungen, in: Ehrenzeller, a.a.O., S. 26; Minh Son Nguyen, a.a.O., S. 145). Ebenso wie

im Gemeinschaftsrecht gilt das Diskriminierungsverbot gemäss Art. 2 FZA, welches Differenzierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit untersagt, nur im Geltungsbereich des Abkommens und mithin ausschliesslich bei Sachverhalten mit einem grenzüberschreitenden Anknüpfungspunkt (Kälin, a.a.O., S. 34).
4.4 Nach dem Gesagten kann sich der Beschwerdeführer für seine Söhne mangels eines genügenden Auslandsbezugs nicht (unmittelbar) auf die Familiennachzugsregelung von Art. 3 Anhang I/FZA berufen.
5.
5.1 Beim Familiennachzug kommen somit für Angehörige von in der Schweiz anwesenheitsberechtigten EG- oder EFTA-Ausländern einerseits und für solche von Schweizer Bürgern andererseits unterschiedliche Rechtsnormen zur Anwendung: Während sich die Bewilligungsansprüche für die Erstgenannten aus Art. 3 Absatz I/FZA ableiten lassen, ergeben sie sich für die Letztgenannten im Allgemeinen (nur) nach Massgabe von Art. 7 und 17 Abs. 2 ANAG sowie Art. 8 EMRK bzw. Art. 13 Abs. 1 BV. Wie erwähnt, ist die Nachzugsregelung des Freizügigkeitsabkommens - was die dort verankerten Rechtsansprüche angeht - im Vergleich zu jener nach Landesrecht (ANAG, unter Einschluss von EMRK und BV) deutlich grosszügiger ausgestaltet, was sich namentlich mit Blick auf den Kreis der nachzugsberechtigten Familienangehörigen oder die (grundsätzliche) Altersgrenze von 21 Jahren beim Kindernachzug zeigt (Art. 3 Abs. 2 lit. a-c Anhang I/FZA). Immerhin hat der Verordnungsgeber in Art. 3 Abs. 1bis der Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO; SR 823.21; Fassung vom 23. Mai 2001, in Kraft seit 1. Juni 2002; AS 2002 1769), um den Schweizern dieselben Nachzugsmöglichkeiten zu eröffnen, den Personenkreis der nachziehbaren Angehörigen der
Regelung des Freizügigkeitsabkommens angepasst. Ein gesetzlicher Rechtsanspruch besteht dagegen nach wie vor nur gestützt auf Art. 7 und 17 Abs. 2 ANAG sowie Art. 8 EMRK und Art. 13 Abs. 1 BV (Arbeitsmarktliche Weisungen und Erläuterungen des Bundesamtes für Ausländerfragen [überarbeitete Fassung vom Mai 2002], S. 3). Es obliegt demnach den kantonalen Fremdenpolizeibehörden, gegebenenfalls durch die ermessensweise Erteilung von Nachzugsbewilligungen Schweizer im Bereich des Familiennachzugs gleich zu behandeln wie EU- und EFTA-Staatsangehörige.
5.2 Mit Blick auf den Grundsatz der rechtsgleichen Behandlung und des Diskriminierungsverbots stellt sich aber die Frage, inwieweit die Schweizer Bürger gegenüber EU- und EFTA-Staatsangehörigen im Inland direkt gestützt auf Art. 8 Abs. 1 und 2 BV gleichzustellen sind, indem ihnen die gleichen Rechtsansprüche für den Familiennachzug eingeräumt wird (dahingehend Peter Uebersax, in: Ehrenzeller, a.a.O., S. 26; derselbe, in: Uebersax/Münch/Geiser/Arnold, a.a.O., S. 180 Rz. 5.150; Marc Spescha, in: Ehrenzeller, a.a.O., S. 118; derselbe, in: AJP 2002 S. 1424; Olivier Mach, a.a.O., S. 358; vgl. in diesem Sinne auch Astrid Epiney, Umgekehrte Diskriminierungen, Köln u.a. 1995, insbes. S. 328, 470 ff. und 487; Entscheid B 592/96 des österreichischen Verfassungsgerichtshofs vom 17. Juni 1997, publiziert in: EuGRZ 24/1997 S. 362 E. II 2.3). Zwar prüft das Bundesgericht im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde von Amtes wegen und frei, ob Bundesrecht, zu welchem auch die Bundesverfassung zählt, verletzt worden ist (s. E. 1.2 und BGE 123 II 385 E. 3 Ingress S. 388, mit Hinweisen). Dabei ist jedoch Art. 191 BV (hier Art. 114bis Abs. 3 aBV entsprechend) 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. Das schliesst die Anwendung allgemein anerkannter Auslegungsprinzipien, besonders der Regel, dass Bundesgesetze verfassungskonform auszulegen sind, nicht aus. Art. 191 BV statuiert in diesem Sinne ein Anwendungsgebot, kein Prüfungsverbot. Allerdings findet die verfassungskonforme Auslegung - auch bei festgestellter Verfassungswidrigkeit - im klaren Wortlaut und Sinn einer Gesetzesbestimmung ihre Schranke (BGE 123 II 9 E. 2 S. 11 mit Hinweisen; vgl. zur neuen Bundesverfassung: Botschaft zur BV, BBl 1997 I 428 f. sowie Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Aufl. 2001, S. 617 N. 2086 ff.). Hingegen kann das Bundesgericht auf Verwaltungsgerichtsbeschwerde hin Verordnungen des Bundesrates vorfrageweise auf ihre Gesetz- und Verfassungsmässigkeit prüfen. Bei unselbständigen Verordnungen, die sich auf eine gesetzliche Delegation stützen, prüft es, ob sich der Bundesrat an die Grenzen der ihm im Gesetz eingeräumten Befugnisse gehalten hat. Soweit das Gesetz den Bundesrat ermächtigt, von der Verfassung abzuweichen, befindet das Gericht
auch über die Verfassungsmässigkeit der unselbständigen Verordnung. Wird dem Bundesrat durch die gesetzliche Delegation ein sehr weiter Ermessensspielraum für die Regelung auf Verordnungsebene eingeräumt, so ist dieser Spielraum nach Art. 191 BV für das Bundesgericht verbindlich; es darf in diesem Falle bei der Überprüfung der Verordnung nicht sein eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen, sondern

es beschränkt sich auf die Prüfung, ob die Verordnung den Rahmen der dem Bundesrat im Gesetz delegierten Kompetenzen offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetz- oder verfassungswidrig ist (BGE 128 II 34 E. 3b S. 40 f., 247 E. 3.3 S. 252; 123 II 472 E. 4a S. 475 f., je mit Hinweisen).

5.3 Das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) regelt die Rechtsansprüche auf den Familiennachzug in den Art. 7 sowie 17 Abs. 2. Daneben behält es weitere sich aus Verträgen mit dem Ausland ergebende Ansprüche vor; im Übrigen beruht das schweizerische Ausländerrecht auf dem Grundsatz, dass kein Anspruch auf eine Bewilligung des Aufenthalts besteht (Art. 4 ANAG; BGE 126 II 425 E. 5b/aa S. 435 f.). Mit Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens bzw. der Änderung des EFTA-Übereinkommens hat der Gesetzgeber einen neuen Art. 1 ANAG erlassen, welcher das Gesetz für Staatsangehörige eines EG- oder EFTA-Mitgliedstaates und deren Familienangehörige sowie für entsandte Arbeitnehmer als nur noch subsidiär anwendbar erklärt (vgl. oben E. 3.3). Demgegenüber bleiben aus ausserhalb der EG- oder EFTA-Staaten stammende Familienangehörige von Schweizern, welche sich grundsätzlich nicht auf das Freizügigkeitsabkommen (bzw. das EFTA-Übereinkommen) berufen können (s. E. 4.3), vollumfänglich dem Geltungsbereich des ANAG unterstellt. Eine Erweiterung der Rechtsansprüche für Familienangehörige von Schweizern bzw. Angleichung an die Regelung von Art. 3 Anhang I/FZA hätte daher im Rahmen einer Revision der einschlägigen Bestimmungen des ANAG (Art. 7 und 17 Abs. 2) erfolgen müssen. Abgesehen vom erwähnten Art. 1 ANAG schlug der Bundesrat jedoch - u.a. mit Blick auf die eingeleitete Totalrevision des Ausländergesetzes (vgl. dazu die Botschaft, in: BBl 2002 3709, insbesondere S. 3736 Ziff. 1.3.3, S. 3739 f. Ziff. 1.3.4.1 und S. 3792 f. Ziff. 2.6 betreffend den Familiennachzug zu Schweizern [Art. 41 des Entwurfs]) - zunächst keine weiteren Anpassungen auf Gesetzesstufe vor (Botschaft FZA, BBl 1999 6357 f. Ziff. 275.1). Weder bei der Einfügung des neuen Art. 1 in seiner ursprünglichen (nur das Freizügigkeitsabkommen berücksichtigenden) Fassung (beschlossen am 8. Oktober 1999; AS 2002 701), noch anlässlich der (vor Inkrafttreten dieser Bestimmung) vorgenommenen Ergänzung um den auf das angepasste EFTA-Übereinkommen Bezug nehmenden Passus (Art. 1 lit. b; beschlossen am 14. Dezember 2001; AS 2002 685) nahm das Parlament weitere Änderungen im ANAG vor. Entgegen der in einem Teil der Literatur geäusserten Auffassung (Grant, a.a.O., S. 258 f.; Spescha, in: Ehrenzeller, a.a.O., S. 118) handelt es sich dabei nicht um ein Versehen des Gesetzgebers: In ihrer Motion vom 8. Mai 2001 (Nr. 01.3237) beantragte Frau Nationalrätin Hubmann, eine unverzügliche Teilrevision von Art. 7 und 17 Abs. 2 ANAG "in Bezug auf das Altersjahr von Kindern und den Nachzug in aufsteigender Linie" vorzunehmen. In Ergänzung der vom Parlament beschlossenen Teilrevision schlug die Motionärin die Aufnahme folgender Formulierung ins Gesetz vor:

"Schweizer Bürgerinnen und Bürger und Niedergelassene sowie deren Ehegatten haben das Recht, Verwandte in absteigender Linie, die noch nicht 21 Jahre alt sind, oder Verwandte in ab- und aufsteigender Linie, denen Unterhalt gewährt wird, nachzuziehen. Dieses Nachzugsrecht gilt unabhängig vom Bestand einer gemeinsamen Wohnung."

Die Motionärin bezweckte damit insbesondere, die mit Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens entstehende Schlechterstellung von Schweizern gegenüber EG-Staatsangehörigen beim Familiennachzug unverzüglich und daher unabhängig von der Totalrevision des ANAG zu beheben. In seiner auf Ablehnung der Motion schliessenden Stellungnahme vom 17. Oktober 2001 verwies der Bundesrat darauf, dass den zuständigen Behörden die geschilderte Ausgangslage beim Abschluss des Freizügigkeitsabkommens bekannt gewesen sei. Das Freizügigkeitsabkommen enthalte keine Bestimmungen über den Familiennachzug von Schweizern, sofern sie selbst von der Freizügigkeit keinen Gebrauch gemacht hätten. Jede Vertragspartei bleibe frei, eine selbständige Regelung hiefür zu treffen. Wohl habe der Bundesrat dem Parlament die notwendigen Gesetzesanpassungen sowie die flankierenden Begleitmassnahmen zur Bewältigung möglicher Auswirkungen der bilateralen Abkommen unterbreitet, doch habe er im Hinblick auf den Grundsatz der Einheit der Materie auf weiter gehende, nicht unmittelbar für die Umsetzung notwendige Regelungen verzichtet; dazu gehörten auch die in der Motion geforderten Bestimmungen. Auch der Bundesrat sei der Auffassung, dass Schweizer beim Nachzug ausländischer Familienangehöriger mit Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens den Angehörigen von EG-Mitgliedstaaten "grundsätzlich gleichzustellen" seien; demgegenüber lehne er die Anwendung dieser weiter gehenden Regelung auf niedergelassene Ausländer aus Drittstaaten ab. Eine generelle Neuregelung des Familiennachzugs ausserhalb des Freizügigkeitsabkommens sei mit dem neuen Ausländergesetz geplant, welches für Schweizer die gleichen Rechte für den Nachzug von ausländischen Familienangehörigen vorsehe. Auf eine Teilrevision des ANAG nur in diesem Punkt habe der Bundesrat im Hinblick auf die geplante Gesamtlösung im neuen Ausländergesetz verzichtet. Indem jedoch gleichzeitig mit dem Freizügigkeitsabkommen die vom Bundesrat

beschlossene Änderung der Begrenzungsverordnung (vgl. Art. 3 Abs. 1 lit. cbis sowie Abs. 1bis) in Kraft trete, würden die in der Motion erwähnten Familienangehörigen von Schweizern neu von der Begrenzungsverordnung ausgenommen, was den zuständigen Behörden die Gewährung des erweiterten Familiennachzugs ermögliche, ohne dass darauf ein Anspruch bestehe. Damit werde sichergestellt, dass Schweizer bis zum Inkrafttreten des neuen Ausländergesetzes beim Familiennachzug gleich behandelt werden könnten wie Angehörige der EG-
Mitgliedstaaten. Dieses Vorgehen sei im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Teilrevision der BVO überwiegend auf Zustimmung gestossen, wogegen eine umgehende Regelung im ANAG im Sinne der Motion in keiner Stellungnahme gefordert worden sei. Es bestehe somit keine Notwendigkeit für eine Teilrevision des ANAG (Motion Hubmann und bundesrätliche Stellungnahme: AB 2002 Beilagen N 337 f.). Am 20. März 2002 lehnte der Nationalrat die Überweisung der Motion nach Erläuterung durch die Motionärin und Stellungnahme seitens von Frau Bundesrätin Metzler ohne weitere Diskussion mit 83 zu 45 Stimmen ab (AB 2002 N 384). Der Gesetzgeber hat sich somit bewusst dafür entschieden, Schweizern, welche von ihren Freizügigkeitsrechten keinen Gebrauch gemacht haben, (zumindest vorerst) nicht die gleichen Rechtsansprüche beim Familiennachzug zu gewähren, sondern auf die geänderte Bestimmung der Begrenzungsverordnung zu verweisen und im Übrigen die Diskussion der Gleichstellung im Rahmen der Totalrevision des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer zu führen (vgl. auch Rundschreiben des Bundesamts für Ausländerfragen an die kantonalen Fremdenpolizeibehörden vom 8. Juli 2002, a.a.O., Ziff. 9.1). Das Bundesgericht ist auf Grund von
Art. 191 BV an diesen klar zum Ausdruck gebrachten Willen des Gesetzgebers gebunden. Für eine höchstrichterliche Ausdehnung der Rechtsansprüche für Schweizer beim Familiennachzug über Art. 7 sowie 17 Abs. 2 ANAG bzw. Art. 8 EMRK und Art. 13 Abs. 1 BV hinaus besteht damit verfassungsrechtlich kein Raum. Darin liegt der wesentliche Unterschied zur Situation in BGE 118 Ib 153: Während dort (in analoger Anwendung von Art. 17 Abs. 2 ANAG) eine Lücke im Nachzugsrecht des Ausländergesetzes (hinsichtlich ausländischer Kinder von Schweizern) zu füllen war, wurde die streitige Frage vorliegend durch den Gesetzgeber selbst beantwortet. Es war alsdann auch dem Bundesrat als Verordnungsgeber nicht möglich, Schweizer hinsichtlich der Rechtsansprüche auf Familiennachzug Angehörigen aus EG- oder EFTA-Mitgliedstaaten gleichzustellen, kann doch auf Verordnungsstufe durch Bundesrecht kein Anspruch eines Ausländers auf Bewilligung geschaffen werden. Dies wäre mit Art. 4 ANAG, der den kantonalen Behörden freies Ermessen einräumt, unvereinbar. In der Verordnung kann der Bund gestützt auf Art. 18 Abs. 4 und Art. 25 Abs. 1 ANAG lediglich zusätzliche Vorschriften aufstellen, welche die Kantone in ihrer Freiheit bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen einschränken, nicht aber zur Gewährung von Bewilligungen verpflichten (BGE 122 I 44 E. 3b/aa S. 46; 119 Ib 91 E. 2b S. 96; 115 Ib 1 E. 1b S. 3). Indem der Bundesrat den Kreis der von der Begrenzungsverordnung ausgenommenen ausländischen Familienangehörigen von Schweizern in Art. 3 Abs. 1bis BVO jenem der EG- und EFTA-Staatsangehörigen gemäss Art. 3 Anhang I/FZA angeglichen hat, ermöglicht er den kantonalen Fremdenpolizeibehörden immerhin, Schweizer im Rahmen der ermessensweisen Bewilligungspraxis den EG- und EFTA-Ausländern gleichzustellen und diese damit in der Rechtsanwendung gleich zu behandeln. Damit hat der Bundesrat
den ihm seitens des ANAG eingeräumten Ermessensspielraum beim Erlass der Verordnung ausgeschöpft, was auch für das Bundesgericht verbindlich ist (s. E. 5.2).
Das Bundesgericht bleibt daher trotz der möglichen Ungleichbehandlung gemäss Art. 191 BV an die für den Nachzug von aus nicht EG- oder EFTA-Mitgliedstaaten stammenden Familienangehörigen von Schweizern geltenden Vorschriften (Art. 7 und 17 Abs. 2 ANAG sowie Art. 3 Abs. 1bis BVO) gebunden. Eine Anerkennung weitergehender Rechtsansprüche, insbesondere eine Angleichung an Art. 3 Anhang I/FZA, ist deshalb nicht möglich.
6.
Nach dem Gesagten ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzuweisen.
Bei diesem Ausgang sind die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 153 sowie Art. 153a OG). Auf die Zusprechung einer Parteientschädigung besteht kein Anspruch (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.– wird dem Beschwerdeführer auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Regierungsrat, dem Verwaltungsgericht, 4. Kammer, und dem Migrationsamt des Kantons Zürich sowie dem Bundesamt für Ausländerfragen schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 17. Januar 2003
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: