



24.3057

**Motion Fraktion
der Schweizerischen Volkspartei.
Kein Familiennachzug
für vorläufig Aufgenommene**

**Motion groupe
de l'Union démocratique du centre.
Pas de regroupement familial
pour les personnes admises
à titre provisoire**

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 24.09.24
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 18.12.24

24.3511

**Motion Friedli Esther.
Kein Familiennachzug
für vorläufig Aufgenommene**

**Motion Friedli Esther.
Pas de regroupement familial
pour les personnes admises
à titre provisoire**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 25.09.24 (ORDNUNGSANTRAG - MOTION D'ORDRE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 18.12.24

Antrag der Mehrheit
Ablehnung der Motionen

Antrag der Minderheit
(Friedli Esther, Dittli, Fässler Daniel, Gössi, Salzmann)
Annahme der Motionen

Proposition de la majorité
Rejeter les motions

Proposition de la minorité
(Friedli Esther, Dittli, Fässler Daniel, Gössi, Salzmann)
Adopter les motions





Präsident (Caroni Andrea, Präsident): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten. Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motionen.

Engler Stefan (M-E, GR), für die Kommission: Sie haben diese Motion der SPK zur Vorberatung überwiesen. Diese hat die Motion in der Zwischenzeit geprüft. Ich erstatte Ihnen für die Kommission Bericht über die gewonnenen Erkenntnisse und Schlussfolgerungen. Eine knappe Mehrheit der Kommission von 6 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung beantragt Ihnen die Ablehnung. Die Argumente der Minderheit, welche die Annahme beantragt, werden von Frau Ständerätin Friedli dann selber vorgetragen.

Der Text der Motion ist einfach und unzweideutig: Vorläufig Aufgenommene sollen kein Recht auf Familiennachzug haben. Die Änderung von Artikel 85 Absatz 7 des Ausländer- und Integrationsgesetzes soll dies klarstellen. Nebst migrationspolitischen Gründen sind es humanitäre Überlegungen und rechtsstaatliche Einwände, welche die Mehrheit der Kommission dazu bewogen haben, Ihnen die Ablehnung der Motion zu beantragen.

Ich beginne mit den migrationspolitischen Argumenten. Das Verbot des Familiennachzugs für vorläufig Aufgenommene eignet sich schlecht als Steuerungsinstrument, um die Zuwanderung einzufrieren. Zwischen 2020 und 2023 wurden im Durchschnitt nur Familienzusammenführungen für 108 Personen pro Jahr genehmigt. Das ist wohl auf die strengen Bedingungen zurückzuführen; ich komme darauf zu sprechen. In etwa gleich hoch ist der Anteil an Gesuchen, die abgelehnt wurden. Eine Annahme der Motion hätte somit nur geringe Auswirkungen auf die Anzahl der Einreisen in die Schweiz. Vor allem leistet sie nichts gegen die irreguläre und ungewollte Migration. Bedenken Sie ausserdem, dass im Vergleich zu den rund 100 Personen im Jahr 2024 bisher rund 36 000 Personen im Rahmen eines Familiennachzugs von Schweizern und Ausländern in die Schweiz eingereist sind.

Bei rund 100 Personen, die als vorläufig Aufgenommene hier sind, wurde das Gesuch um Familiennachzug also bewilligt; bei den nachgezogenen Personen handelt es sich zum überwiegenden Teil um unmündige Kinder und Frauen. Ein absolutes Verbot des Familiennachzugs, wie mit den Motionen verlangt, würde also speziell diejenigen Geflüchteten treffen,

AB 2024 S 1349 / BO 2024 E 1349

die sich integriert haben, eine unserer Landessprache sprechen und selbst für das Familieneinkommen aufkommen. So lässt sich auch die Zuschrift des Schweizerischen Städteverbandes erklären. Dieser gibt nämlich zu bedenken, dass ein generelles Verbot des Familiennachzugs die Integrationsarbeit der Städte behindern würde. Was könnte naheliegender sein als der Wunsch, von seinen Angehörigen umgeben zu sein, um sich in seinem neuen Lebensumfeld entfalten zu können? Das wenden Experten für Integrationsfragen ein. Sie messen dem Familiennachzug deshalb eine Schlüsselrolle bei, um die Integration von Menschen, die aller Voraussicht nach nie in ihre Heimatländer zurückkehren werden, zu ermöglichen.

In diesem Zusammenhang wenden die Befürworter, auf den ersten Blick verständlicherweise, auf den zweiten Blick aber zu Unrecht, ein, vorläufig Aufgenommene würden ja möglichst bald in ihr Heimatland zurückkehren, weshalb die Integration gar nicht erwünscht sei. Irreführend dabei ist das Adjektiv "vorläufig". Rund 90 Prozent aller "vorläufig" aufgenommenen Personen bleiben nämlich dauerhaft in der Schweiz. Bei ihnen handelt es sich vorwiegend um Kriegsflüchtlinge, die vorübergehenden Schutz geniessen sollen, bis sich die Situation im Herkunftsland wieder stabilisiert hat. In der Realität zeigt sich hingegen, dass sich die Situation bei politischen Unruhen und gewaltsamen Konflikten kaum je in wenigen Jahren so weit normalisiert, dass eine Rückkehr faktisch möglich ist, selbst wenn die Personen dies wünschen. Gleichzeitig wird eine Rückkehr ins Heimatland für die Einzelnen mit zunehmender Aufenthaltsdauer immer weniger zumutbar. Konsequenterweise wurden in den Bereichen Erwerbstätigkeit und Integration zahlreiche Einschränkungen für vorläufig aufgenommene Personen mittlerweile aufgehoben. Der Familiennachzug ist hingegen nur unter sehr eingeschränkten Voraussetzungen möglich; ich komme bei der rechtlichen Würdigung darauf zurück.

Auch aus humanitären Gründen ist ein generelles Verbot des Familiennachzugs vorläufig Aufgenommener nicht zu rechtfertigen. Als nachzugsberechtigte Personen kommen nach geltendem Recht sowieso nur unmündige Kinder und Ehegatten und damit ein sehr enger Kreis von Familienangehörigen infrage. Das Wohl von unmündigen Kindern und damit verbunden die Fürsorge und die Betreuung durch die Eltern stehen bei den Familiennachzugsfällen im Vordergrund. Die Langzeitfolgen von Beziehungsverlust, Trennung und Aufwachsen in aufgeteilten Familien zeichnen die Kinder in ihrer besonderen Verletzlichkeit für das ganze Leben. Als Zugehörige – jetzt spreche ich von uns – eines Kulturkreises, in dem die Familie als Ort von gegenseitiger Fürsorge und von Geborgenheit besonders wichtig und schützenswert ist, ist es ein Gebot der Humanität, Familien zusammenzuführen und sie nicht zu teilen.

Der Forderung der Motion nachkommen hiesse, dass auch Menschen, die zu Recht – ich betone: zu Recht –



als vorläufig Aufgenommene bei uns gelten und sich hier korrekt verhalten, auf unabsehbare Zeit von ihren Familien getrennt bleiben könnten. Die Verweigerung des Familienzusammenschlusses eignet sich also schlecht als Druckmittel, um vorläufig Aufgenommenen die Heimkehr nahezu legen. Man läuft damit Gefahr, aufgrund von Symbolpolitik das Versprechen, das man mit der Forderung abgibt, nicht einlösen zu können.

Ich komme zum dritten Grund: Ein generelles Verbot, wie es mit der Motion verlangt wird, könnte schliesslich auch rechtsstaatlich nicht vertretbar sein. Dabei geht es nicht, wie man meinen könnte – ich unterlag diesem Irrtum zuerst auch –, um die Frage, ob vorläufig Aufgenommene einen verfassungs- oder völkerrechtlich einklagbaren Anspruch auf Familienzusammenführung haben oder nicht. Lassen Sie mich das erläutern: Flüchtlinge mit B-Ausweis und somit einer Aufenthaltsbewilligung haben gemäss geltendem Asylgesetz grundsätzlich ein einklagbares Recht auf den Nachzug ihrer Familienangehörigen. Inhaber eines F-Ausweises, worunter die vorläufig Aufgenommenen fallen, haben bereits unter dem geltenden Ausländerrecht keinen solchen Rechtsanspruch. Die Bewilligung der Familienzusammenführung bleibt für sie ein Ermessensentscheid. Nur unter sehr einschränkenden Bedingungen können sie den Familiennachzug überhaupt beantragen. Namentlich sind dies gemäss Artikel 85c AIG das Vorhandensein einer bedarfsgerechten Wohnung, das Bestreiten des Lebensunterhalts, ohne Sozialhilfe zu beziehen, Kenntnisse in der am Wohnort gesprochenen Landessprache, der Ausschluss von Ergänzungsleistungen.

Beim Entscheid über die Bewilligung oder Nichtbewilligung des Familiennachzugs handelt es sich bei ihnen also im Unterschied zu Personen, die über einen Flüchtlingsstatus verfügen, um einen Ermessensentscheid des SEM nach vorgängiger Anhörung der Kantone. Auch die Kantone werden noch angehört, ob eine solche Bewilligung erteilt werden kann oder nicht. Ausserdem kann das Gesuch nach geltendem Recht frühestens nach drei Jahren gestellt werden. Das erklärt zum Teil auch die geringe Anzahl erteilter Bewilligungen. Das stark eingeschränkte Familiennachzugsrecht für Personen mit F-Ausweis wird wahrscheinlich zu Recht mit dem nicht gefestigten Aufenthaltsrecht begründet und deshalb auch von unseren Gerichten als EMRK-konform beurteilt.

Worauf ich hinauswill: Man kann kein Recht streichen, das gar nicht besteht. Ein Recht, mit seiner Familie irgendwo hinzuziehen, gibt es tatsächlich nicht; es gibt aber das Recht, dass im Einzelfall geprüft werden muss, ob der Familienzusammenschluss bei uns erforderlich ist oder nicht. Worauf ein verfassungs- und völkerrechtlicher Anspruch, verankert im Recht auf Achtung des Familienlebens, besteht, ist das Recht auf eine Beurteilung im Einzelfall. Das ist nicht zu verwechseln mit einem einklagbaren Anspruch auf Familiennachzug. Diese Beurteilung hat also die Frage zu beantworten, ob für die Achtung des Familienlebens das Nachzugsrecht in die Schweiz zwingend ist bzw. wo der geeignetste Ort für den Familienzusammenschluss ist.

Ein grundsätzliches und schematisches Verbot, ungeachtet der Aufenthaltsdauer in der Schweiz und der persönlichen Verhältnisse, würde als unverhältnismässige Beschneidung des Rechts auf Achtung des Familienlebens nicht durchgehen. Das Bundesamt für Justiz hat dazu eine klare Meinung geäussert: Indem die mit der Motion vorgeschlagene Gesetzesänderung allen vorläufig aufgenommenen Personen den Familiennachzug generell verbietet, würde sie das in Artikel 8 EMRK und Artikel 13 Absatz 1 der Bundesverfassung verankerte Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens verletzen.

Die Mehrheit der Kommission beantragt Ihnen deshalb zusammengefasst, diese beiden Motionen abzulehnen, weil sie migrationspolitisch nicht nötig sind, weil sie humanitär nicht verantwortbar sind und weil sie rechtlich nicht zulässig sind.

Friedli Esther (V, SG): Die Zuwanderung in unser Land hält ungebrochen an. Dieses Jahr wurde die 9-Millionen-Marke überschritten. Es leben also mehr als 9 Millionen Menschen in unserem Land, Tendenz steigend. Das Wachstum unserer Bevölkerung hat primär mit der Zuwanderung zu tun. Und diese geschieht über verschiedene Schienen, namentlich über die Freizügigkeits-, aber auch über die Asylschiene. Ein immer wichtiger Faktor beim Bevölkerungswachstum ist der Familiennachzug. Im letzten Jahr sind fast 47 000 Menschen über den Familiennachzug in unser Land eingewandert, die allermeisten davon über den Familiennachzug bei der Personenfreizügigkeit. Der Familiennachzug ist aber eben auch in anderen Bereichen möglich, namentlich im Asylbereich.

Mit meiner Motion möchte ich, dass der Familiennachzug bei vorläufig Aufgenommenen in Zukunft nicht mehr möglich ist. Vorläufig Aufgenommene sind Personen, die in der Schweiz kein dauerhaftes Bleiberecht haben und unser Land wieder verlassen müssen. Wer trotz eines Wegweisungsentscheides weiter in der Schweiz ist, bei dem wurde der Vollzug der Wegweisung entweder als unzulässig, zum Beispiel bei einem Verstoss gegen das Völkerrecht, als unzumutbar, so bei einer konkreten Gefährdung der Person, oder als aus irgendwelchen vollzugstechnischen Gründen unmöglich taxiert. Die vorläufige Aufnahme stellt demnach eine befristete Ersatzmassnahme dar, bis sich die Situation geändert hat und eine Rückkehr möglich ist. Der oder die Betrof-



fene muss den Ausländerausweis F jährlich verlängern. Und wie der Name

AB 2024 S 1350 / BO 2024 E 1350

schon sagt, sollte die Aufnahme solcher Personen vorläufig, also kurzfristig sein. Eine Ausweisung sollte erfolgen, sobald dies möglich ist. Es sind also Menschen, die nicht längerfristig in unserem Land leben dürften. Und es sind Menschen, die aus Drittstaaten zu uns gekommen sind und hier gar kein Bleiberecht haben. Es sind keine anerkannten Flüchtlinge. Sie müssen unser Land wieder verlassen.

Ende 2023 lebten gemäss offizieller Asylstatistik über 45 000 Personen mit dem Status der vorläufigen Aufnahme in der Schweiz – rund doppelt so viele wie vor zehn Jahren. Über die Schiene der vorläufigen Aufnahme sind schon viel mehr Personen gekommen und auch in unserem Land geblieben. Denn nach fünf Jahren kann man ein Härtefallgesuch stellen und dann eine Niederlassungsbewilligung erhalten. All diese Fälle sind dann nicht mehr in dieser Statistik.

In der Kommission wurde argumentiert, dass es sich hier nur um wenige Personen handle, die über die Schiene des Familiennachzugs bei vorläufig Aufgenommenen in die Schweiz kommen. Ich habe Ihnen gerade vorhin ausgeführt, dass sich die Anzahl der Personen, die aktuell zu den vorläufig Aufgenommenen zählen, in den letzten Jahren verdoppelt hat. In den vergangenen Jahren haben über 300 Personen pro Jahr ein Gesuch für einen Familiennachzug gestellt. Interessant ist hier auch das Wachstum. Waren es in den Jahren 2008 bis 2017 im Durchschnitt noch 47 bewilligte Gesuche pro Jahr, sind wir jetzt schon bei deren 120, Tendenz stark steigend!

Es geht mir jedoch nicht um die Anzahl der Personen, sondern um einen Grundsatz, und diesen sollten wir beherzigen.

Das Gesetz definiert schon heute Kriterien, unter welchen Umständen ein Familiennachzug möglich ist. Ich möchte Ihnen anhand eines Beispiels aufzeigen, welche Probleme der Nachzug mit sich bringt. Als Beispiel dient ein vorläufig aufgenommener Mann. Er hat in einer Gemeinde in meinem Kanton über den Familiennachzug seine Familie in die Schweiz geholt. Am Anfang ging alles gut, doch das Familienleben in der Schweiz stellte sich dann als nicht so erfolgreich heraus. Es kam zu grossen Problemen. Schliesslich musste die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde eingreifen und verfügte ein Sondersetting. Die spezielle Betreuung der Familie dieses vorläufig aufgenommenen Mannes kostet die betroffene Gemeinde nun mehrere Steuerprozent – notabene für Personen, die die Schweiz schon längst hätten verlassen müssen.

Nun, es wird auch argumentiert, das Recht auf Familie sei ein zentrales Recht und es sei in der Bundesverfassung verankert. Das Recht auf Familie würde aber voraussetzen, dass man sich legal und dauerhaft in unserem Land aufhält. Dies ist bei vorläufig Aufgenommenen nicht der Fall. Es gibt kein Recht, mit seiner Familie an einem bestimmten Ort auf der Welt zu leben. Das hält übrigens auch das Bundesamt für Justiz (BJ) in einem kurzen schriftlichen Bericht fest. In diesem Bericht schreibt das BJ, dass aufgrund der Flüchtlingskonvention kein Anrecht auf Familiennachzug im Staat der Wahl besteht. Das BJ beantwortet noch weitere konkrete Fragen, aber, um es mit den Worten von Kollege Rieder vom letzten Montag zu sagen: Es ist kein Gutachten, es ist eine vorläufige Einschätzung, die das BJ vorgenommen hat.

Der Bericht des Bundesamtes für Justiz ist nicht vollständig und umfassend. Er geht auf die Flüchtlingskonvention, auf Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention und auf Artikel 13 Absatz 1 der Bundesverfassung ein. Ein Artikel wird aber ausgelassen, nämlich Artikel 121a unserer Bundesverfassung. Dort steht explizit, dass der Familiennachzug beschränkt werden kann und dass es bei allen ausländerrechtlichen Bewilligungen Höchstzahlen und Kontingente gibt. Diesen Artikel hat das Bundesamt für Justiz einfach weggelassen. Mit anderen Worten: Es steht doch ausser Zweifel, dass wir den Spielraum dort auch zu nutzen haben, wo wir gemäss Bundesverfassung die Zuwanderung selbst steuern können.

Wir haben, die ansteigende Migration in unserem Land betreffend, ein immer grösseres Problem. Vorläufig Aufgenommene müssen unser Land wieder verlassen, denn die vorläufige Aufnahme ist weder ein Aufenthaltsrecht noch eine Bewilligung für den Aufenthalt. Diese Personen sind verpflichtet auszureisen. Bleiben sie hier, ist es eine Umgehung unseres Systems. Der Familiennachzug begünstigt den Nichtvollzug der Rückkehr nur noch weiter und kann zunehmend missbraucht werden. In diesem Sinne noch einmal kurz zusammenfassend: Bringt ein vorläufig Aufgenommener seine Familie über den Familiennachzug in die Schweiz, wird er die Schweiz kaum mehr verlassen. Nach wenigen Jahren wird er ein Härtefallgesuch stellen und in der Schweiz bleiben. Die Folgekosten trägt oft die öffentliche Hand. Es kommt hinzu, dass die auf diesem Weg Nachgezogenen in keiner Asylstatistik erscheinen, da sie kein Gesuch stellen müssen. Es ist eine weitere Einwanderungsschiene, die wir in Zukunft nicht mehr zulassen sollten.

Vor diesem Hintergrund bitte ich Sie, meiner Motion und ebenfalls der anderen Motion zuzustimmen.



Fässler Daniel (M-E, AI): Ich bin in der Minderheit, stelle aber vorweg fest, dass die Mehrheit, die von Kollege Stefan Engler vertreten wird, viele gute Gründe für ihren Antrag hat, die beiden Motionen abzulehnen. Gemäss dem Fazit eines Berichtes des Bundesamtes für Justiz vom 25. Oktober gehören zu diesen Gründen die relativ wenigen Fälle, die zur Diskussion stehen, der Aspekt der Menschlichkeit und letztlich auch die Frage der Verhältnismässigkeit und des Anspruchs auf Prüfung im Einzelfall. Kollege Engler hat in diesem Sinne auch die völkerrechtliche und die verfassungsrechtliche Ausgangslage korrekt dargelegt.

Ich möchte Ihnen aber doch noch einige Passagen aus dem Bericht des BJ zitieren, auch für den Fall, dass Sie diesen nicht zur Verfügung haben. Die Frage, ob es sich bei diesem Dokument um ein Gutachten, eine Einschätzung oder einen Bericht handelt, lasse ich einmal offen. Ich möchte Ihnen nur sagen, dass ich als Präsident der Staatspolitischen Kommission dafür gesorgt habe, dass das BJ der Staatspolitischen Kommission im Hinblick auf die Vorprüfung durch die Kommission verschiedene Fragen, die sich hier stellen, schriftlich beantworten konnte.

Ich beginne mit der Flüchtlingskonvention. Das BJ hält im Bericht fest, dass die Flüchtlingskonvention kein Recht auf Familienleben vorsieht und dass "daher [...] auch kein Anspruch auf Familiennachzug aus der Genfer Flüchtlingskonvention abgeleitet werden" kann.

Zu Artikel 8 der EMRK heisst es im Bericht des BJ: "Nach der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) kann Artikel 8 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK) für sich genommen nicht so ausgelegt werden, dass er eine allgemeine Verpflichtung für einen Staat enthält, die Wahl des Wohnsitzlandes durch verheiratete Paare zu respektieren und die Familienzusammenführung im Hoheitsgebiet dieses Landes zuzulassen."

Dann hat sich das BJ auch noch zu Artikel 13 Absatz 1 der Bundesverfassung geäussert, mit folgendem Wortlaut: "Artikel 13 Absatz 1 BV verleiht [...] kein absolutes Recht auf Familienzusammenführung. Ebenso wenig gibt es ein Recht darauf, das Familienleben an dem Ort zu leben, der am besten geeignet ist. Das Recht auf Achtung des Familienlebens beinhaltet nicht das Recht, das Familienleben am Wohnort eines beliebigen Familienmitglieds zu leben."

Das ist die völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Ausgangslage, die eigentlich per se für eine Annahme der Motion sprechen würde. Nun kommt aber das BJ in seinem Bericht noch auf einen anderen Punkt zu sprechen. Das BJ sagt, dass eine Regelung im Sinne der Motion Friedli Esther trotzdem das Recht auf Achtung des Familienlebens der betroffenen Personen verletzen würde, und zwar deshalb, weil es ein generelles, also automatisches Verbot der Familienzusammenführung vorgeben würde, und das wäre mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit nicht zu vereinbaren. So weit der Bericht des BJ.

Spannend ist es nun aber, die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu betrachten. Ich beginne mit der Frage, was denn eigentlich eine vorläufige Aufnahme ist und welchen Rechtsanspruch, welchen Status sie beinhaltet. Das Bundesgericht hat wiederholt festgestellt, dass eine vorläufige Aufnahme keine

AB 2024 S 1351 / BO 2024 E 1351

Bewilligung darstellt. Sie ist keine Bewilligung für ein Aufenthaltsrecht in der Schweiz, sondern es handelt sich nur um eine Feststellung aufgrund eines aktuell nicht vollziehbaren Wegweisungsentscheids. Daher gibt es auch kein Beschwerderecht gegen Entscheide in Bezug auf die vorläufige Aufnahme.

Das Bundesgericht sagt weiter, ein Gesuch um Familiennachzug für vorläufig Aufgenommene, gestützt auf Artikel 85c des Ausländer- und Integrationsgesetzes, sei ein Ermessensentscheid. Das heisst, wenn der Familiennachzug gewährt wird, wird die nachziehende Person oder werden die nachziehenden Personen in die vorläufige Aufnahme einbezogen. Das gewährt ihnen aber ebenfalls kein Aufenthaltsrecht. Das heisst, auch diese Personen befinden sich dann, auch wenn die Praxis oft eine andere ist, quasi in einem schwebenden Zustand. Der Zustand muss regelmässig überprüft werden, und wenn die Ausreise zumutbar und möglich ist, dann müssen diese Personen eben die Schweiz wieder verlassen.

Spannend ist insbesondere ein Urteil des Bundesgerichtes vom 9. August 2000, publiziert als BGE 126 II 335. Darin sagt das Bundesgericht, dass weder ein konventionsrechtlicher noch ein gesetzlicher Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung bestehe. Ich zitiere zwei Erwägungen des Bundesgerichtes aus diesem Urteil, die durchaus auch heute noch von Relevanz sind. Die erste ist: "Wer selber keinen Anspruch auf längere Anwesenheit hat, vermag einen solchen auch nicht einer Drittperson zu verschaffen, selbst wenn eine gelebte familiäre Beziehung zur Diskussion stehen sollte." Das zweite Zitat: "Gestützt auf Artikel 8 EMRK besteht kein absolutes Recht auf Einreise. Hat der Betroffene selber die Entscheidung getroffen, zumindest vorübergehend von seiner Familie getrennt zu leben, so verstösst es nicht ohne Weiteres gegen das Recht auf Schutz seines Familienlebens, wenn ihm die Einreise von Angehörigen untersagt oder diese an gewisse Bedingungen geknüpft wird."



Ich möchte das selbstverständlich aber korrekt ausführen: Seit 2016 anerkennen das Bundesgericht und das Bundesverwaltungsgericht für vorläufig Aufgenommene ein faktisches Anwesenheitsrecht und damit in der Konsequenz die Anwendung von Artikel 8 EMRK bei der Prüfung von Gesuchen um Familiennachzug. Daraus wird der Schluss gezogen, dass im Einzelfall die Pflicht besteht, eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen.

Nun lege ich Ihnen noch dar, weshalb ich trotz diesen Ausführungen die Minderheit unterstütze und die Motion annehmen werde. Wir haben es hier mit einer Motion zu tun, und zwar mit einer Motion, die offenkundig zu starr formuliert ist, die aber ein Thema enthält, das noch etwas vertiefter zu prüfen sich lohnt. Es ist ein Auftrag an den Bundesrat, eine entsprechende Gesetzesänderung vorzubereiten. Wir beschliessen heute nicht eine Gesetzesänderung. Wir beschliessen einen Auftrag. Wenn wir diesen Auftrag erteilen, werden wir dann noch Gelegenheit haben, die Einordnung zu vertiefen. Es ist auch durchaus möglich, dass wir im Rahmen der Gesetzgebungsarbeiten den Bedenken in Bezug auf die Verhältnismässigkeit und den Vorgaben zur Pflicht zur Prüfung des Einzelfalls Rechnung tragen.

Aus diesen Überlegungen heraus werde ich diese beiden gleichlautenden Motionen unterstützen.

Maillard Pierre-Yves (S, VD): Je suis un petit peu déçu de la conclusion de notre collègue Fässler, qui nous explique, de manière très précise, en quoi le texte de la motion ne respecte pas le principe de proportionnalité que la Constitution exige. Notre collègue Fässler est celui qui peut le mieux nous expliquer les principes de constitutionnalité, ce qu'il a fait cette semaine.

Le texte est particulièrement clair. Il dit: "pas de regroupement familial". Cela ne signifie pas "un peu" ou "un peu moins" de regroupement familial, mais "pas du tout" de regroupement familial. A partir de là, il faut être honnête et reconnaître que ce texte ne respecte pas notre droit fondamental. Il ne faut pas chercher à finasser: ce texte ne respecte pas notre charte fondamentale de manière tout à fait claire, s'agissant, en plus, des droits de personnes. On peut discuter sur les grands principes de l'ordre économique, comme on l'a fait, mais on parle des droits de personnes.

Le premier effet qu'aura l'acceptation de cette motion est de mettre quelques dizaines de familles qui se trouvent dans ce pays dans une situation d'insécurité. Des enfants et des femmes se sentiront menacés dans leur possibilité de continuer à vivre ensemble. Ce sera la première conséquence pratique si nous acceptons cette motion.

Mme Friedli a cité beaucoup de chiffres, sauf un seul: le nombre de personnes qui bénéficient chaque année, du moins en moyenne ces dernières années, de ce principe du regroupement familial pour des personnes admises provisoirement. On est à environ une centaine de personnes par année. Par rapport aux grands enjeux sur la Suisse à 10 millions, la Suisse à 9 millions, il faut tout de suite rappeler et dire que cette motion ne règlera en rien les problèmes soulevés par le développement de Mme Friedli. Ce n'est pas parce que nous aurons 100 femmes ou enfants de moins qui rejoindront leur conjoint chaque année que nous ne réglerons les problèmes que Mme Friedli relève quand elle parle de la trop forte immigration: 94 pour cent des personnes concernées sont des femmes ou des enfants.

La loi est très restrictive. Si encore on avait une proposition qui nous demandait de restreindre davantage ce droit, on pourrait en discuter. La difficulté serait de trouver comment la rendre encore plus restrictive. Aujourd'hui déjà, il ne faut pas avoir de problème avec la justice et il faut être indépendant financièrement. Le fait de recourir à l'aide sociale permet de retirer ce droit. Nous sommes déjà dans une situation où nous avons affaire essentiellement à des femmes et à des enfants qui sont indépendants financièrement et qui ne posent pas de problème à notre ordre juridique. Quand on nous dit qu'il faut accueillir les vrais réfugiés, on se demande ce qu'il faudrait faire de plus pour être reconnu comme une personne qui a vraiment besoin de rejoindre son conjoint.

Les personnes dont on parle sont donc indépendantes financièrement, n'ont pas posé de problème avec la justice et ne doivent pas en poser; sinon, elles perdent leur droit. Toute la question est de savoir ce que signifie l'expression "admis provisoirement". Pour Mme Friedli, "admis provisoirement" signifie "pas admis"; cela signifie que vous devez partir. Or, si ces personnes sont sur notre sol, elles le sont légalement. Leur renvoi ne peut être raisonnablement exigé pour des raisons humanitaires, pour des raisons de risques pour ces personnes. Si elles sont admises provisoirement, comme cette expression l'implique, elles sont ici dans une situation régulière. Quand on est dans une situation régulière, exclure le droit de vivre avec son épouse et ses enfants est contraire à nos principes les plus élémentaires.

Pour cette raison, je vous invite à rejeter cette motion qui, à part apporter de l'insécurité à quelques dizaines de familles, n'apportera aucune solution à aucun des problèmes qui se posent à notre pays.



Moser Tiana Angelina (GL, ZH): Ich möchte Sie ebenfalls bitten, diese Vorstösse abzulehnen. Der Kommissionssprecher hat die verschiedenen Elemente sehr gut dargelegt, die humanitären, die migrationspolitischen und die rechtsstaatlichen; ich möchte das im Grundsatz nicht wiederholen.

Sie haben es verschiedentlich gehört: Wir haben gerade bei der vorläufigen Aufnahme einen sehr, sehr restriktiven Familiennachzug, was auch zu den entsprechend tiefen Zahlen führt. Sie haben von Kollegin Friedli gehört, dass im Hauptfokus dieser Vorstösse der Migrationsdruck steht. Der Migrationsdruck in der Schweiz ist unbestrittenermassen sehr hoch; das ist so. Wir haben grosse Herausforderungen, gerade auch in den Gemeinden, und es ist auch richtig, dass wir hier Antworten und Lösungen finden müssen. Wenn Sie sich aber mit diesen Vorstössen befassen – die Voten dazu haben wir vorhin gehört –, wird klar, dass sie nichts zur Reduktion des Migrationsdrucks beitragen werden. Es geht um etwa 100 Personen, primär Kinder, teilweise auch Frauen, die davon betroffen sind.

Es geht also nicht um eine direkte Reduktion der Zahlen im Bereich der Migration. Worum geht es dann? Es geht um Symbolpolitik, und es geht um Abschreckung. Ich möchte Sie

AB 2024 S 1352 / BO 2024 E 1352

bitten, davon abzusehen, diesbezüglich Abschreckung in der Schweizer Migrationspolitik zu betreiben, da es um den innersten Kern der menschlichen Beziehung geht. Es geht um die Kernfragen der humanitären Tradition. Es geht um den innersten Kern der menschlichen Beziehung. Das sind die Eltern-Kind-Beziehungen, das ist die Kernfamilie. Alle anderen sind nicht davon betroffen. Und ich frage mich wirklich, ob wir in unserem Land Abschreckungspolitik beim innersten Kern der menschlichen Beziehung demonstrieren müssen.

Ich glaube nicht, dass das richtig ist. Ich glaube, das ist schädlich für unser Land. Es ist unverhältnismässig. Wenn Sie an die Wirkung der Abschreckung glauben – man kann ja darüber diskutieren, ob das wirkt oder nicht –, wenn Sie daran glauben, dann machen Sie das mit der Bekämpfung des Missbrauchs, mit der Erhöhung der Rückführungsquote. Aber machen Sie es nicht in diesem humanitären Bereich, wo es um die Eltern-Kind-Beziehungen geht, wo es um minimale Ansprüche geht, wo man wirklich nach einer langen Zeit und nach der Erfüllung hoher Ansprüche eine Zusammenführung ermöglichen kann. Es geht hier um eine Abschreckung bei den Vulnerabelsten, und ich glaube, das ist nicht der richtige Weg für unser Land.

Zopfi Mathias (G, GL): Ich bitte Sie ebenfalls, diese Motionen abzulehnen, und verweise auf das ausführliche und absolut zutreffende Votum des Berichterstatters.

Ich möchte aber noch auf einen Punkt eingehen, nämlich darauf, was Kollege Fässler gesagt hat. Seine Unterstützung dieser Motion wundert mich schon etwas. Sie wundert mich, wenn ich mir vor Augen halte, was er diese Woche bei der Thematik Stahl Gerlafingen gesagt hat. Er hat auf das hingewiesen, was er als die hohe Aufgabe unseres Rates erachtet. Er hat gesagt, dass es die Sache des Parlamentes und insbesondere des Ständerates sei, bei jeder Vorlage zu prüfen, ob für unser gesetzgeberisches Handeln eine Verfassungsgrundlage bestehe und ob das, was wir beschliessen, auch den allgemeinen verfassungsrechtlichen Prinzipien standhalten würde. Weiter hat er gesagt, wir hätten damals auch mehrfach festgehalten, dass wir dann, wenn wir Zweifel an der Verfassungsmässigkeit unserer Gesetzgebungsarbeit haben, das Bundesamt für Justiz im Sinne einer präventiven Rechtskontrolle beiziehen würden. Kollege Fässler hat also gesagt, dass die Meinung des Bundesamtes für Justiz ernst zu nehmen sei.

Dieses Bundesamt für Justiz sagt nun, dass diese Motion die in Artikel 36 der Bundesverfassung festgelegten Bedingungen für die Einschränkung von Grundrechten nicht erfülle. Eine Einschränkung des Rechts auf Familienleben müsse, wenn sie nicht ganz ausgeschlossen ist, insbesondere in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen. Das BJ sagt also, diese Motion gehe zu weit.

Das hat Kollege Fässler auch gesagt, ich sage nicht, dass er das nicht gesagt hat. Aber sein Fazit wundert mich. Es wundert mich vor allem deshalb, weil Kollege Fässler gesagt hat, dass es ja nur eine Motion sei. Diese Motion gebe ja erst den Auftrag und sei noch kein Gesetz. Ja, natürlich, das stimmt. Aber eine Motion ist für den Bundesrat ein verbindlicher Auftrag. Ich weiss, es gibt ein paar, die sind völlig für diese Motionen, und es gibt ein paar, die sind komplett dagegen – ich zähle mich zu dieser Gruppe. Es gibt auch ein paar in diesem Saal, die nicht genau wissen, was sie machen sollen, und die jetzt vielleicht so denken, wie Kollege Fässler gesagt hat: Es ist ja nur eine Motion, mal schauen, was dabei herauskommt.

Aber erstens gilt das, was Kollege Fässler zu Recht gesagt hat, wonach wir die Rechtmässigkeit unseres Handelns in jedem Einzelfall prüfen und darüber Rechenschaft ablegen sollten, auch bei dieser Motion. Also tun Sie es bitte, und stimmen Sie im Zweifelsfall Nein. Zweitens wollen wir doch unsere eigenen Motionen nicht entschärfen und relativieren. Stellen Sie sich vor, dass Kollege Ettlín eine Motion zum berühmten Fiskalrecht, das wir diese Woche schon einmal diskutiert haben, einreicht, dass Kollege Rieder zum Beispiel eine Motion



zum Anwaltsrecht, Kollegin Gmür-Schönenberger zum Tiefbahnhof Luzern und Kollege Würth zur Finanzpolitik des Bundes einreichen. Dann gilt, wenn Sie diese Motionen einreichen, die angenommen werden, dass Sie diese doch nicht nur als Gedankenanstoss und als unverbindliche Idee an den Bundesrat erachten, sondern als Auftrag, und zwar im Sinne des Wortlautes dieser Motionen.

Ich muss Ihnen sagen, wenn Sie den Motionen mit dieser Begründung zustimmen, dann relativieren Sie eines unserer stärksten parlamentarischen Mittel. Messen Sie diese Motion, wie wir es immer tun, vielmehr an ihrem Wortlaut und an ihrem Inhalt. Und dieser Inhalt, das sagt das BJ ganz klar, geht zu weit. Notabene, wenn Sie dann über das Gesetz diskutieren wollen, wenn Sie Verschärfungen machen wollen: Möglicherweise gibt es wegen dieser Änderung in zwei oder drei Jahren eine Vorlage zum Familiennachzug, die sowieso in der SPK beraten wird und die sowieso in unseren Rat kommt. Selbst wenn dies nicht der Fall ist, könnte die Kommission eine Motion machen, in der steht, was man machen möchte, oder man könnte bei der nächsten Gesetzesänderung, die möglicherweise kommt, in dieser Richtung tätig werden.

Deshalb lautet mein Fazit: Wenn Sie diese Motion als problematisch erachten und sagen, doch, sie geht eigentlich zu weit, überweisen Sie sie nicht. Bleiben Sie konsequent, sonst sage ich Ihnen bei Ihren nächsten Motionen dann auch: Das war ja nur so ein unverbindlicher Auftrag. Ich glaube nicht, dass wir das als Parlament hinnehmen sollten. Unsere Motionen sind für den Bundesrat verbindlich, und deshalb geht diese Motion zu weit.

Binder-Keller Marianne (M-E, AG): Ich möchte hier keine Wiederholung, sondern einfach eine Ergänzung machen. Ich gehöre zur Mehrheit in der Kommission, danke aber dem Präsidenten, dass er einen Bericht oder eine Einschätzung, wie auch immer man das nennt, verlangt hat, der eine Analyse ermöglicht. Ich danke ihm auch für die Analyse, für die Zusammenfassung. Es gibt in diesem Bericht durchaus Elemente, die für die Motion sprechen könnten.

Ich selber finde, dass der Familiennachzug jetzt schon sehr streng geregelt ist, und ich gebe zu bedenken, dass es sich hier ja vor allem um minderjährige Kinder und Ehepartner handelt, die man nachziehen kann, und nicht um den ganzen Rattenschwanz einer Verwandtschaft. Das muss man schon wissen, wenn man darüber diskutiert. Ich würde Ihnen gerne nochmals kurz die Bedingungen darlegen: Vorläufig aufgenommene Personen können frühestens drei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme die Familie nachziehen. Diese Personen müssen mit den nachgezogenen Personen zusammenwohnen, und es muss eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden sein. Diese Personen müssen sich in der am Wohnort gesprochenen Landessprache verständigen können oder zu einem Sprachförderungsangebot angemeldet sein. Die Familie darf nicht auf Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen nach dem ELG angewiesen sein. Das sind strenge Anforderungen, und deshalb ist es wohl auch so, dass sich die Anzahl der pro Jahr nachgezogenen Personen etwa im Bereich von 100 Personen bewegt.

Wenn man handeln möchte, dann könnte man meines Erachtens unter Umständen die Bestimmungen zu Artikel 85c AIG, "Familiennachzug", etwas verschärfen. Man könnte sich überlegen, ob die Integrationskriterien noch besser überprüft werden sollen, im Speziellen im Zusammenhang mit gewissen rechtsstaatsfeindlichen Organisationen. Man könnte sich überlegen, ob man vielleicht auch noch andere Integrationskriterien überprüft und zu verschärfen in Betracht zieht. Aber den Familiennachzug generell zu unterbinden, widerspricht auch ganz klar meinem Empfinden für den Rechtsstaat und dem Ansatz der Humanität.

Schwander Pirmin (V, SZ): In einigen Voten wurden die Ausführungen von Kollege Fässler als nachvollziehbar dargestellt, aber sein Fazit wurde nicht verstanden. Ich verstehe sein Fazit, ich unterstütze es auch. Ich möchte allerdings all seine Ausführungen, die richtig waren, nicht wiederholen. Wenn steht "kein Familiennachzug", dann ist das ein Grundsatz. Wir haben sehr viele Grundsätze. Wir haben zum Beispiel auch den Grundsatz der persönlichen Freiheit. Ist diese in absoluter Form gegeben? Die ist doch nie in absoluter Form gegeben.

AB 2024 S 1353 / BO 2024 E 1353

Der Auftrag ist, den Grundsatz festzuhalten, und davon gibt es dann Abweichungen – so ist eigentlich jeder Auftrag zu verstehen. Ich könnte Ihnen stundenweise Grundsätze aufzählen, abgeleitet aus der Bundesverfassung, die dann eben dazu führen, dass wir diesbezüglich immer wieder Ausnahmen machen. Das ist ja eigentlich der Grundsatz eines Rechtsstaates, der muss auch gewährleistet werden.

Wenn ich die Voten zu Menschlichkeit, zu Rechtsstaatlichkeit höre, dann zeigt sich mir noch ein anderes Problem – ich nenne es jetzt einmal so. Ja, es ist menschlich eine Tragödie, wenn die Familie nicht zusammengeführt werden kann; das ist eine Tatsache. Aber ich sehe viele tausend Familien, die jetzt gerade in der Weihnachtszeit in der Schweiz nicht zusammengeführt werden können – Sie wissen, wie ich betreffend Kesb



unterwegs bin –, Tausende von Familien können nicht zusammengeführt werden: Die Kinder können nicht zu den Eltern, weil irgendjemand entscheidet, es gehe nicht, obwohl es gehen würde. Das sind auch menschliche Tragödien, und diese müssen Sie dann zuerst einmal in der Schweiz erklären, wenn wir über humanitäre Tragödien in unserem Land sprechen. Das müssen Sie mir dann zuerst erklären. Ich hoffe, dass wir das diskutieren werden, wenn die gesetzliche Revision vorliegt. Diesen Aspekt müssen Sie also auch berücksichtigen. Sie müssen die Familienzusammenführungen beurteilen, wie sie in der Schweiz ablaufen, bevor wir Tür und Tor für andere Möglichkeiten öffnen.

Es wurde auch gesagt, diese Motionen würden nichts zur Reduktion des Migrationsdrucks beitragen. Ja, was sonst? Haben Sie andere Lösungen? Wir warten auf Lösungen. Ich unterstütze sofort weitere Lösungen, mit denen wir dem Migrationsdruck einmal Herr werden würden, Herr Bundesrat. Ich persönlich warte auf diese, der Kanton Schwyz wartet seit einigen Monaten auf Lösungen, um diesem Migrationsdruck Herr zu werden. Wenn wir dann diesem Migrationsdruck Herr geworden sind, dann können wir durchaus darüber diskutieren, ob solche Motionen noch notwendig sind oder nicht. Aber wir können doch nicht einfach sagen: Ja, diese Motion nützt nichts, eine andere nützt nichts usw. Was nützt dann? Ich sehe einfach noch nichts am Himmel, das fliegt.

Ich bitte Sie daher, in Anbetracht eben dieser Aspekte, die Motionen zu unterstützen.

Fässler Daniel (M-E, AI): Ich weiss, dass es nicht Usanz ist, auf ein Votum eines Kollegen zu replizieren. Aber weil mich Ständerat Zopfi persönlich angesprochen und auf Ausführungen von mir, die ich am Montag machte, referenziert hat, möchte ich doch noch etwas dazu sagen. Herr Kollege Zopfi, ich meinerseits staune, dass Sie heute im Fazit einen Bericht des Bundesamtes für Justiz verteidigen, sich Ihrerseits aber am Montag über die klare Feststellung des Bundesamtes für Justiz hinwegsetzten, dass jene Vorlage keine Verfassungsgrundlage habe und verfassungswidrig sei.

Hier in der Sache geht es um die Frage, ob Personen, welche selber kein gefestigtes Anwesenheitsrecht in der Schweiz haben, Drittpersonen einen solchen Anspruch verschaffen können. Zur Klärung dieser Frage haben wir eine Verfassungsgrundlage, denn dieses Thema ist heute schon im Asylgesetz geregelt. Die Frage der Verfassungsmässigkeit – das ist meine Überzeugung – müssen wir selbstverständlich beim Vorliegen einer Motion ebenfalls berücksichtigen. Aber letztlich gilt es, sie dann noch vertiefter zu prüfen, wenn die Motion umgesetzt wird.

Herr Kollege Zopfi hatte vor drei Jahren eine Motion zur Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit eingereicht. Ich lehnte diese damals ab, der Rat ebenfalls. Bezüglich der Verfassungsgerichtsbarkeit geht es auch nicht um die Frage der Prüfung einer Motion, sondern um die Frage, wer bei einem Gesetz über die Verfassungsmässigkeit entscheidet. Ich bleibe dabei: Das ist Aufgabe des Parlamentes, und wir ziehen dafür präventiv auch das Bundesamt für Justiz bei.

Salzmann Werner (V, BE): Ich möchte nicht wiederholen, was die Vertreterin der Minderheit gesagt hat, und bitte Sie, ihren Antrag zu unterstützen. Ich möchte aber auf zwei Punkte eingehen.

Zuerst zu Herrn Zopfi: Sie haben das Instrument der Motion hervorgehoben. Es gibt noch ein anderes Instrument in diesem Parlament, und das sind die ausserordentlichen Sessionen. Diese ermöglichen es, dass Motionen in beiden Räten direkt besprochen und angenommen werden können. Sie haben die Zuweisung an die Kommission beantragt, was absolut ausserhalb dieser Möglichkeit steht, und Sie haben diese ausserordentliche Session kaputt gemacht. Das habe ich Ihnen schon letztes Mal gesagt. Also immer vor der eigenen Tür wischen!

Dann zum zweiten Punkt, zu Frau Moser: Ja, die Familie ist mir absolut das Wichtigste, sie ist humanitär das Wichtigste in der Gesellschaft. Haben Sie das Gefühl, ich würde meine Familie verlassen, in die Schweiz gehen und sie der Unsicherheit im eigenen Land aussetzen? Das würde ich nie machen. Es ist humanitär schon fraglich, wenn in der Regel die Väter in die Schweiz oder in andere Länder kommen und die eigene Familie der Unsicherheit im eigenen Land ausgesetzt lassen. Da frage ich mich schon: Sind das dann Asylgründe oder nicht? Ich würde meine Familie mitnehmen oder dort bleiben. Denken Sie auch an diesen Aspekt.

Michel Matthias (RL, ZG): Als Nichtmitglied der Kommission ergreife ich kurz das Wort, denn eigentlich hätte ich an dieser Stelle einen Antrag auf Rückweisung an die Kommission stellen wollen. Weshalb? Derzeit ist eine Revision des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) im Gang – das wurde noch kaum erwähnt –, und im Rahmen dieser Revision hätte man die Fragen rund um den Anspruch auf Familiennachzug, die wir nun diskutieren, beantworten und diskutieren können.

Sie mögen sich erinnern: Anlass der Revision des AIG ist eine Reduktion der Wartefrist für den Familiennachzug von drei auf zwei Jahre in Respektierung eines Urteils des Europäischen Gerichtshofs für Menschen-



rechte. Dabei geht es auch um Voraussetzungen für den Familiennachzug, und in diesem Kontext hätte die Kommission diesen Punkt diskutieren und die Motion entsprechend zu einem späteren Zeitpunkt gemeinsam mit der AIG-Revision behandeln können. Alle unsere Parteien haben zu diesen Voraussetzungen im Rahmen der AIG-Revision Stellung genommen, und nun kommt eine Motion, die diese Voraussetzungen gänzlich verbieten will. Ich muss es offen sagen: Dieses Verbot ist für mich keine Lösung, es verletzt die Grundrechte – wir kennen das. Es hilft auch nicht, eine Verbotsmotion anzunehmen, die dann so, wie sie formuliert ist, aus rechtsstaatlichen Gründen nicht oder kaum umsetzbar ist.

Einen Rückweisungsantrag stelle ich nun nicht, da es im heutigen Zeitpunkt nichts bringen würde, nochmals die gleiche Kommission ohne den erwähnten Kontext damit zu befassen; das habe ich in mehreren Gesprächen erfahren. Ich habe mich erkundigt, und ich habe auch die Protokolle gelesen.

Frau Kollegin Binder hat es erwähnt: Die Kommission diskutierte mögliche zusätzliche Voraussetzungen bzw. eine Verschärfung von Voraussetzungen für den Familiennachzug. Sie sah einen gewissen Handlungsbedarf, und der Mehrheit schien ein Verbot nicht zielführend. Das wurde irgendwie andiskutiert, aber eben leider nur andiskutiert. Die Anträge in der Kommission kamen relativ spontan, sie lagen nicht im Voraus auf dem Tisch, und man wurde nicht schlüssig. Man wurde nicht schlüssig, und dann kam es zum Abstimmungsergebnis von 6 zu 4 bzw. 6 zu 5 Stimmen in Bezug auf die beiden gleichlautenden Motionen.

Das befriedigt nicht. Man sieht einen gewissen Handlungsbedarf, man will handeln, wird aber noch nicht schlüssig. Handlungsbedarf besteht; das erfahre ich auch, wenn ich mit Asylverantwortlichen in den Kantonen spreche und wenn ich die Vernehmlassungsantworten zu den vorerwähnten Motionen durchgehe. Einzelne Kantone haben angeregt, man solle die Voraussetzungen klären, allenfalls schärfen und noch verfeinern. Gewisse Kantone haben angeregt, man solle besser zwischen vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen ohne Flüchtlingseigenschaft differenzieren, also hier noch die Kategorien schärfen.

Ich meine, die Kommission hat sich nicht ausreichend tief und sorgfältig mit möglichen Einschränkungen und Differenzierungen befassen, die vorhin erwähnt wurden. Die

AB 2024 S 1354 / BO 2024 E 1354

Kommission – das wurde ebenfalls erwähnt – hat das BJ zwar um eine Einschätzung gebeten, sie hat also Fragen gestellt. Das BJ hat die Fragen beantwortet, aber kein Gutachten erstellt; das hat das BJ selber so gesagt. Es gibt also Fragen, auch rechtliche, die offenbleiben; Kollege Fässler hat es erwähnt.

Zu viele Fragen bleiben also offen, und das Entweder-oder, das Ja oder Nein befriedigt heute nicht. Ich sehe mich deshalb gezwungen, mich der Stimme zu enthalten. Die Frage wird sowieso auf den Tisch kommen, ob Sie nun Ja oder Nein zur Motion sagen. Die Kommission wird sich ohnehin anhand der vorerwähnten Gesetzesrevision mit den Voraussetzungen des Familiennachzugs beschäftigen und ein rechtlich zulässiges Modell bestimmen müssen – daran führt kein Weg vorbei.

Jans Beat, Bundesrat: Die beiden Motionen verlangen, dass das Recht auf Familiennachzug für vorläufig aufgenommene Personen abgeschafft wird. Der Auftrag ist klipp und klar. Da ist kein anderes Zeichen herauszulesen. Der Bundesrat muss dafür sorgen, dass niemand, der hier mit dem Status "vorläufig aufgenommen" in der Schweiz ist, je eine Familie nachziehen kann. So lautet der Auftrag, und in dieser Absolutheit des Auftrags verletzen beide Motionen die Verfassung und das Völkerrecht. Artikel 13 unserer Bundesverfassung und Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention schützen das Recht auf Familienleben. Beide Bestimmungen gewährleisten also auch das Recht auf Familiennachzug – nicht absolut, ich komme auch darauf noch zurück.

Aber wichtig ist zunächst einmal, dass dieses Recht in der Schweiz nicht automatisch gilt, überhaupt nicht. Es gibt eine ganze Reihe von Bedingungen, die erfüllt sein müssen, damit ein Familiennachzug gewährt wird, und diese Bedingungen sind streng. Zunächst einmal gilt eine Wartefrist, die nach neuer Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zwei Jahre beträgt. Zwei Jahre sind eine lange Zeit, um von der Familie getrennt zu leben. Das wissen zumindest die Väter und Mütter in diesem Raum, glaube ich, ziemlich gut. Weiter können, es wurde gesagt, nur die Ehefrauen – es sind fast immer Ehefrauen – und Kinder nachgezogen werden, also nicht weitere Verwandte. Die Familie, die nachziehen will, darf nicht von Sozialhilfe abhängig sein. Für eine vierköpfige Familie bedeutet das einen Lohn in der Grössenordnung von 4000 Franken. Mit einem 100-Prozent-Job als Küchenhilfe wird das schon mal knapp. Zudem braucht es eine genügend grosse Wohnung. Auch das ist eine grosse Herausforderung, das wissen Sie. Wer die Familie nachziehen will, muss auch die Sprache am Wohnort sprechen, er muss sprachliche Bedingungen erfüllen.

Die Kriterien sind also ausgesprochen streng, und schon heute bewirken diese Kriterien einen Abschreckungs-



effekt. Der besteht schon mit dem Status quo; wir sind in diesem Bereich strenger als die meisten Länder rund um uns herum. Das ist auch der Grund, warum wir von diesen sogenannten vorläufig Aufgenommenen – die kommen ja aus Bürgerkriegs- oder Kriegsländern – verhältnismässig weniger haben als zum Beispiel Deutschland oder Österreich, unsere Nachbarn. Es gibt also bereits einen Abschreckungseffekt.

Aber die Aussicht auf Familiennachzug ist eine Motivation, eine riesige Motivation, einen Job zu suchen, finanziell auf eigenen Beinen zu stehen und sich zu integrieren. Geschätzte Väter in diesem Raum: Gibt es eine grössere Motivation, Vollgas zu geben, als wieder mit seinen Lieben zusammen sein zu können? Gibt es eine grössere Motivation, die Sprache zu lernen, seinen Job zu machen, sich zu integrieren? Wahrscheinlich nicht. Wie streng die Bedingungen sind, sieht man übrigens schon daran, dass es nur etwa 200 Gesuche pro Jahr gibt, und ungefähr 100 davon werden abgelehnt.

Ich sehe keinen Pull-Effekt, wenn wir diese Motion ablehnen. Es werden nicht mehr kommen, die Migration wird so nicht gesteuert. Aber wem nützt es, wenn diese Männer jahrelang allein in der Schweiz leben? Wir haben sicher weniger Probleme, wenn sie einen Job haben, wenn ihre Familien da sind, als wenn dies nicht der Fall ist und sie nicht einmal die Aussicht darauf haben, dass dies je geschehen wird. Das sind die rechtlichen Voraussetzungen.

Es gibt aber auch noch eine Ebene, die darüber hinausgeht. Wir alle haben unseren Eid oder unser Gelöbnis auf die Verfassung abgelegt. Die Verfassung ist nicht einfach ein Stück Papier. Das sind die Werte, die unsere Gesellschaft zusammenhalten. Es geht um Demokratie, es geht um Freiheit, und es geht auch um Menschlichkeit. Ich glaube, dass wir uns am Ende selber schaden, wenn wir diese Werte infrage stellen. Die Motionen sind nicht vereinbar mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz. Auch damit tun wir uns keinen Gefallen. Gerade die Schweiz hat ein vitales Interesse an einer regelbasierten Weltordnung.

Ich möchte im Folgenden erklären, warum das Bundesamt für Justiz der Meinung ist, dass hier Verfassung und Völkerrecht geritzt werden. Herr Fässler hat richtig ausgeführt, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte den Ländern bei der Interpretation der Frage des Familiennachzugs tatsächlich einen grossen Spielraum lässt. Der Gerichtshof sagt ganz klar, dass das eingeschränkt werden kann, und er sagt auch klar, dass die Länder hier verschiedene Möglichkeiten haben, das einzuschränken. Allerdings, und das kommt im Urteil des EGMR gegen Dänemark klar zum Ausdruck, sagt er, dass dieser Spielraum, den der Staat in diesem Bereich geniesst, nicht absolut sein kann. Hier ist er klar. Und die Forderung, ich habe es gesagt, ist absolut. Der Staat hat keine Möglichkeit für Ausnahmen mehr. Das ist auch der Grund, warum das Bundesverwaltungsgericht diese Rechtsprechung übernommen hat. Sie sieht eine Verhältnismässigkeit und eine Verhältnismässigkeitsprüfung im Einzelfall als zwingend an.

Noch ein Wort zum Status "vorläufig aufgenommen": Es wurde hier mehrfach gesagt, es sei illegal, dass Personen mit diesem Status hier sind, es sei ein Missbrauch, dass sie noch hier sind. Der Status "vorläufig aufgenommen" wurde in der Schweiz als klassischer Fall für Kriegsflüchtlinge und Bürgerkriegsflüchtlinge eingeführt. Das ist das Ziel dieses Status, genau wie bei den Ukrainerinnen und Ukrainern. Dort sind allerdings so viele gekommen, dass man einen separaten Status geschaffen hat, damit nicht alle über das Asylwesen abgewickelt werden müssen. Aus anderen Bürgerkriegssituationen – Syrien, Afghanistan – kamen nicht so viele auf einmal. Deshalb hat man diesen Status geschaffen. Weil man diese Leute nicht zurückführen kann, sind sie legal hier, sie missbrauchen das Recht nicht. Wenn Sie mit diesem Status Mühe haben, wenn Sie finden, wir müssten diesbezüglich strenger sein, dann müssen Sie bei diesem Status ansetzen, aber nicht beim Familiennachzug. Da helfen Sie nicht.

Zum Schluss noch folgende Bemerkungen: Sie brauchen kein Zeichen zu setzen, die Botschaft ist längst angekommen. Es gibt grosse Herausforderungen im Bereich der Migration, es gibt grosse Herausforderungen auch im Bereich der Flüchtlingsmigration. Unsere Gemeinden, unsere Kantone warten, wie Herr Schwander gesagt hat, auf Lösungen. Deshalb setze ich auf den Dialog mit den Gemeinden und den Kantonen. Wir sind wieder im Gespräch, wir machen eine Gesamtstrategie Asyl, und dort klären wir auch solche Fragen: Welche Massnahmen können wir gemeinsam ergreifen, damit weniger Leute in die Schweiz kommen und um Asyl ersuchen? Auch diese Frage ist dort auf der Traktandenliste, zusammen mit vielem mehr. Was aber wir und die Gemeinden brauchen, sind nicht Zeichen, nicht Signale, sondern konkrete Vorschläge und Lösungen, und an denen arbeiten wir mit dem SEM.

Wir haben im letzten Jahr die Pendenzen um einen Viertel abgebaut. Das ist ganz wichtig: Je schneller die Verfahren abgewickelt werden, umso schneller werden das System und die Gemeinden entlastet. Wir haben das 24-Stunden-Verfahren eingeführt. Damit haben sich die Sicherheitsprobleme nachweislich und messbar reduziert. Das sind keine Wundermittel, aber es ist genau das, was die Gemeinden brauchen.

Wir haben Verhandlungen mit Italien, mit italienischen Behörden, aufgenommen. Der Minister hat uns gegenüber signalisiert, dass er bereit ist, uns im Bereich der Dublin-Rückübernahme entgegenzukommen. Da geht



es um viele Menschen. Das hilft – im Gegensatz zu dieser Massnahme, die Sie hier treffen wollen.

AB 2024 S 1355 / BO 2024 E 1355

Wir haben weiter Pilotprojekte gemacht zur Eindämmung des Tourismus in den Bundesasylzentren, wir haben Pilotprojekte für Case-Management, für Intensivtäter – auch dies, damit die Sicherheit gewahrt ist und die Akzeptanz aufrechterhalten bleibt. Weiter haben wir – der entsprechende Brief wurde gestern versandt – den Kantonen Unterstützung zugesichert, indem wir über die Festtage bei den Status-S-Leuten einen Verteilstopp machen und darüber hinaus auf die Zuweisung von Status-S-Leuten, die noch im Verfahren sind, verzichten. Das sind Massnahmen zur Entlastung der Kantone. Das ist etwas, das wir mit ihnen zusammen machen. Das ist etwas, das im Asylbereich eben nützt. Demotivierende Zeichen gegenüber Menschen zu setzen, die sich integrieren wollen, nützt nichts, und dies wird von Gemeinden und Kantonen auch nicht gewünscht.

24.3057

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 24.3057/7165)

Für Annahme der Motion ... 18 Stimmen

Dagegen ... 20 Stimmen

(4 Enthaltungen)

24.3511

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 24.3057/7166)

Für Annahme der Motion ... 18 Stimmen

Dagegen ... 20 Stimmen

(4 Enthaltungen)