

Ständerat
Conseil des États
Consiglio degli Stati
Cussegl dals stadis



24.3511 s Mo. Friedli Esther. Kein Familiennachzug für vorläufig Aufgenommene

24.3057 n Mo. Fraktion V. Kein Familiennachzug für vorläufig Aufgenommene

Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 5. November 2024

Die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) hat an ihrer Sitzung vom 5. November 2024 die von Ständerätin Esther Friedli am 30. Mai 2024 eingereichte und der Kommission am 25. September 2024 zur Vorberatung zugewiesene Motion sowie die gleichlautende, von der SVP-Fraktion am 28. Februar 2024 eingereichte und vom Nationalrat am 24. September 2024 angenommene Motion vorberaten.

Die Motionen beauftragen den Bundesrat, das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) so zu ändern, dass in der Schweiz vorläufig Aufgenommene kein Recht auf Familiennachzug haben.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 6 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung, die erste Motion abzulehnen.
Die Kommission beantragt mit 6 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung, die zweite Motion abzulehnen.
Die Minderheit (*Friedli Esther*, Dittli, Fässler Daniel, Gössi, Salzmann) beantragt die Annahme beider Motionen.

Berichterstattung: Engler (d)

Im Namen der Kommission
Der Präsident:

Daniel Fässler

Inhalt des Berichtes

- 1 Text und Begründung
- 2 Stellungnahme des Bundesrates vom 21. August 2024, 1. Mai 2024
- 3 Verhandlungen und Beschluss des Erstrates
- 4 Erwägungen der Kommission



1 Text und Begründung

1.1 Text

[24.3511] [24.3057]

Der Bundesrat wird beauftragt, folgende Gesetzesänderung in die nächste Revision des Ausländer- und Integrationsgesetzes aufzunehmen, wobei Artikel Art 85 AIG wie folgt zu ändern sei:

Art. 85 Abs. 7 Vorläufig Aufgenommene haben kein Recht auf Familiennachzug.

1.2 Begründung

[24.3511]

Vorläufig Aufgenommene sind Personen, die aus der Schweiz weggewiesen wurden, wobei sich aber der Vollzug der Wegweisung als unzulässig (Verstoss gegen Völkerrecht), unzumutbar (konkrete Gefährdung des Ausländers) oder unmöglich (vollzugstechnische Gründe) erwiesen hat. Die vorläufige Aufnahme stellt demnach eine Ersatzmassnahme dar. Die vorläufige Aufnahme kann für 12 Monate verfügt werden und vom Aufenthaltskanton um jeweils 12 Monate verlängert werden. Wie der Name schon sagt, muss die Aufnahme solcher Personen "vorläufig" und kurzfristig sein. Eine Ausweisung sollte erfolgen, sobald dies möglich ist. Vorläufig Aufgenommene dürfen gemäss heutiger Rechtsprechung bereits nach zwei Jahren ein Gesuch für den Familiennachzug ihre Familien in die Schweiz stellen. Ein Familiennachzug macht hingegen nur Sinn, wenn der Aufenthalt in der Schweiz von längerer Dauer ist. Dies darf bei vorläufig Aufgenommenen nicht der Fall sein. Nimmt ein vorläufig Aufgenommener über den Familiennachzug seine Familie in die Schweiz, sinken zudem die Chancen, dass dieser die Schweiz je wieder verlässt. Über die Schiene des Familiennachzugs von vorläufig Aufgenommenen kommen jährlich viele Zuwanderer in die Schweiz, die eigentlich kein Recht auf Aufenthalt in unserem Land hätten. Die auf diesem Weg Nachgezogenen erscheinen auch nicht in der Asylstatistik, da sie kein Gesuch stellen müssen. Gemäss Aussagen vieler Kantone hat die Zuwanderung auf diesem Weg in letzter Zeit massiv zugenommen und führt immer mehr zu Problemen.

[24.3057]

Ein vorläufig Aufgenommener hat keine Aufenthaltsrechte in der Schweiz. Sein Asylgesuch wurde abgelehnt, und er muss, sobald es möglich ist, in seine Heimat rückgeschafft werden. Wie der Name schon sagt, muss die Aufnahme solcher Personen "vorläufig" und kurzfristig sein. Ein Familiennachzug macht hingegen nur Sinn, wenn der Aufenthalt von längerer Dauer ist. Dies darf bei vorläufig Aufgenommenen nicht der Fall sein. Die Tatsache, dass heute über 60 Prozent der Personen im Asylwesen unter dem Statut "vorläufig Aufgenommener" in der Schweiz leben, zeugt davon, dass dieses System missbraucht wird. Es geht dabei nicht mehr um die vorübergehende Aufnahme von Härtefällen, die nicht unmittelbar zurückgeführt werden können, sondern um ein Schlupfloch im Schweizer Asylsystem. Mit der Möglichkeit des Familiennachzuges wird dieses Schlupfloch noch weiter ausgedehnt, da einerseits die Annehmlichkeiten dieses Status erhöht werden und die Chancen, dass ein vorläufig Aufgenommener die Schweiz je wieder verlässt, gegen Null sinken. Andererseits wird mit dieser Möglichkeit massiv Missbrauch betrieben, da die Familienzugehörigkeit praktisch nie kontrolliert wird. Somit kommen auf dieser Schiene weitere unzählige Zuwanderer in die Schweiz, die eigentlich kein Recht auf Aufenthalt in unserem Land hätten. Die auf diesem Weg Nachgezogenen erscheinen auch nicht in der Asylstatistik, da sie kein Gesuch stellen müssen. Gemäss Aussagen der Kantone hat die Zuwanderung auf diesem Weg in letzter Zeit massiv zugenommen und führt immer mehr zu Problemen.



2 Stellungnahme des Bundesrates vom 21. August 2024, 1. Mai 2024

[24.3511]

Wie in der Antwort auf die Motion 24.3057 der Fraktion V vom 28. Februar 2024 «Kein Familiennachzug für vorläufig Aufgenommene» erwähnt, wird die vorläufige Aufnahme verfügt, wenn der Vollzug der Wegweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist (Art. 83 Ausländer- und Integrationsgesetz; AIG). Sie ist folglich als Ersatzmassnahme für den nicht durchführbaren Wegweisungsvollzug konzipiert. Die Zwölfmonatsfrist bezieht sich nicht auf die gewährte Aufenthaltsdauer, sondern auf die Ausstellung des Ausländerausweises F. Dieser wird jährlich verlängert, solange die Gründe für die Erteilung der vorläufigen Aufnahme weiterhin bestehen und keine Erlöschens- oder Aufhebungsgründe bestehen (Art. 85 Abs. 1 AIG). Das SEM überprüft periodisch, ob die obgenannten Voraussetzungen der vorläufigen Aufnahme noch gegeben sind (Art. 84 Abs. 1 AIG) und hebt sie auf, wenn die Voraussetzungen dafür wegfallen, längerfristige Freiheitsstrafen vorliegen oder erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen wird (Art. 83 Abs. 7 AIG).

Der Wortlaut der «vorläufigen» Aufnahme darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass – wie bereits aus dem am 12. Oktober 2016 verabschiedeten Bericht des Bundesrats mit dem Titel „Vorläufige Aufnahme und Schutzbedarf: Analyse und Handlungsoptionen (Startseite Der Bundesrat > Dokumentation > Medienmitteilungen > Bundesrat verabschiedet Bericht Zur vorläufigen Aufnahme und Schutzbedürftigkeit) hervorgeht – die Mehrheit der vorläufig Aufgenommenen aufgrund lang andauernder Vollzugshindernisse (z. B. langjährige Bürgerkriege) tatsächlich langfristig in der Schweiz bleibt.

In der Folge wäre eine generelle Verweigerung des Familiennachzugs von vorläufig Aufgenommen nicht vereinbar mit dem Recht auf Achtung des Familienlebens gemäss Artikel 13 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV), Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) oder anderen völkerrechtlichen Verträgen. Das Bundesgericht und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte haben in ständiger Rechtsprechung den Anspruch auf Achtung des Familienlebens anerkannt, der auch in den Familiennachzug münden kann. Eingriffe sind nur zulässig, soweit sie verhältnismässig sind.

Der Familiennachzug für vorläufig Aufgenommene ist heute in Artikel 85c AIG geregelt (ehemaliger Art. 85 Abs. 7 AIG). Es gelten weiterhin restriktive Voraussetzungen wie die zeitlich minimale Anwesenheitsdauer in der Schweiz und die Unabhängigkeit von der Sozialhilfe. Eine solche liegt in der Praxis nur in den allerwenigsten Fällen bereits nach zwei Jahren vor, d.h. ein Familiennachzug nach zwei Jahren dürfte demnach nur in den seltensten Fällen möglich sein. Sowohl die Verwandtschaftsverhältnisse als auch die Identität der Nachzuziehenden werden im Einzelfall konsequent überprüft.

Die Zahl der bewilligten Gesuche um Familiennachzug von vorläufig Aufgenommen ist relativ gering. In den letzten vier Jahren (2020 bis 2023) wurden im Durchschnitt jährlich 108 Bewilligungen erteilt.

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

[24.3057]

Das SEM verfügt eine vorläufige Aufnahme, wenn der Vollzug der Wegweisung einer asylsuchenden Person nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist (Art. 83 Ausländer- und Integrationsgesetz; AIG, SR 142.20).

Das SEM überprüft periodisch, ob die Voraussetzungen der vorläufigen Aufnahme noch gegeben sind (Art. 84 Abs. 1 AIG) und hebt sie auf, wenn die Voraussetzungen nicht mehr erfüllt sind,



längerfristige Freiheitsstrafen vorliegen oder erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen wird (Art. 83 Abs. 7 AIG). In diesen Fällen fällt ein Familiennachzug ausser Betracht.

Die Mehrheit der vorläufig Aufgenommenen bleibt aber aufgrund lang andauernder Vollzugshindernisse (z. B. langjährige Bürgerkriege) langfristig in der Schweiz (siehe Bericht des Bundesrates «Vorläufige Aufnahme und Schutzbedarf: Analyse und Handlungsoptionen» vom 12. Oktober 2016). Aus Sicht des Bundesrates wäre eine generelle Verweigerung des Familiennachzugs von vorläufig Aufgenommenen nicht vereinbar mit dem Recht auf Achtung des Familienlebens gemäss Art. 13 Abs. 1 BV. Das Bundesgericht hat in ständiger Rechtsprechung den Anspruch auf Achtung des Familienlebens anerkannt, der auch in den Familiennachzug münden kann. Eingriffe in dieses Grundrecht sind nur zulässig, soweit sie verhältnismässig sind. Für einen Familiennachzug müssen vorläufig Aufgenommene die vom Gesetzgeber festgelegten Voraussetzungen erfüllen, wie die zeitliche minimale Anwesenheitsdauer in der Schweiz oder die Unabhängigkeit von der Sozialhilfe (Art. 85 Abs. 7 AIG). Sowohl die Verwandtschaftsverhältnisse als auch die Identität der Nachzuziehenden werden im Einzelfall konsequent überprüft. Der Familiennachzug ist somit restriktiv ausgestaltet. Halten sich Nachgezogene nicht an die Gesetze der Schweiz, werden sie strafrechtlich belangt und müssen mit einer Aufhebung der vorläufigen Aufnahme rechnen. Die Möglichkeit des Familiennachzugs für vorläufig Aufgenommene stellt also kein Schlupfloch im Asylsystem dar, sondern ist grundrechtlich geboten.

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

3 Verhandlungen und Beschluss des Erstrates

[24.3511]

Der Ständerat wies die Motion am 25. September 2024 ohne Gegenantrag der Kommission zur Vorberatung zu.

[24.3057]

Der Nationalrat nahm die Motion am 24. September 2024 mit 105 zu 74 Stimmen bei 9 Enthaltungen an.

4 Erwägungen der Kommission

Die Kommission weist darauf hin, dass die Voraussetzungen für den Familiennachzug für vorläufig Aufgenommene bereits jetzt sehr restriktiv sind. Gemäss Artikel 85c Absatz 1 AIG kann eine in der Schweiz vorläufig aufgenommene Person (Bewilligung F) aktuell nach drei Jahren einen Antrag auf Nachzug ihres Ehepartners bzw. ihrer Ehepartnerin und ihrer Kinder stellen, sofern sie nicht auf Sozialhilfe angewiesen ist und bestimmte Voraussetzungen erfüllt (sie muss mit den nachgezogenen Personen zusammenwohnen; eine bedarfsgerechte Wohnung muss vorhanden sein; sie muss sich in der am Wohnort gesprochenen Landessprache verständigen können; die Familie darf nicht auf Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen angewiesen sein). In der Praxis erfüllen viele Personen die Kriterien – insbesondere dasjenige der Unabhängigkeit von der Sozialhilfe – nach drei Jahren nicht und müssen viel länger auf den Familiennachzug warten. Das Recht auf Familiennachzug leitet sich vom in Artikel 13 Absatz 1 der Bundesverfassung verankerten Grundrecht auf Achtung des Familienlebens ab, das wiederum in Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) seine Entsprechung findet. Die Kommissionsmehrheit ist daher der Auffassung, dass die mit den Motionen verlangte generelle Verweigerung des Familiennachzugs zu weit geht und einen



unverhältnismässigen Eingriff in das Grundrecht auf Achtung des Privat- und Familienlebens darstellt. In ihren Augen trifft es im Übrigen nicht zu, dass der Status der vorläufigen Aufnahme derzeit zu attraktiv ist oder dass die Möglichkeit des Familiennachzugs schlecht integrierte Personen dazu ermutigt, in der Schweiz zu bleiben. Auch die Befürchtung, dass entfernte Verwandte vorläufig aufgenommener Personen im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz kommen könnten, sei unbegründet, da nur die Ehepartnerin bzw. der Ehepartner und minderjährige Kinder nachgezogen werden dürfen. Zu guter Letzt weist die Kommissionsmehrheit darauf hin, dass die meisten vorläufig Aufgenommenen – entgegen dem, was der Name des Status vermuten lässt – dauerhaft und nicht nur vorübergehend in der Schweiz bleiben. Je länger sich diese Personen in der Schweiz aufhielten, desto problematischer sei es, sie von ihrer Familie zu trennen.

Die Kommissionsminderheit wiederum ist der Auffassung, dass durch die Möglichkeit des Familiennachzugs der Status der vorläufigen Aufnahme sehr attraktiv wird und die Wahrscheinlichkeit drastisch sinkt, dass diese Personen die Schweiz eines Tages wieder verlassen. Sie weist zudem darauf hin, dass die Anträge auf Familiennachzug in den letzten Jahren stark zugenommen haben.