



Bern-Wabern, 15. August 2024

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen)

Stellungnahme der EKM

Inhalt

1	Ausgangslage	1
2	Die Familienzusammenführung bei vorläufig aufgenommenen Personen	2
3	Der völkerrechtliche Rahmen	3
4	Die Haltung der EKM	3

1 Ausgangslage

Am 9. Juli 2021 fällte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) ein Grundsatzurteil. Im Fall [M. A. gegen Dänemark, Nr. 6697/18](#) hielt der Gerichtshof fest, dass eine gesetzliche Wartefrist von drei Jahren beim Familiennachzug von Ausländerinnen und Ausländern nicht mit dem Recht auf Achtung des Familienlebens gemäss der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) vereinbar ist.

Am 24. November 2022 äusserte sich das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) zur Frage der dreijährigen Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen und zur Rechtsprechung des EGMR. Im Grundsatzurteil [F-2739/2022 vom 24. November 2022](#) kamen die Schweizer Richterinnen und Richter zum Schluss, dass die zuständige Behörde ihre Praxis bei der Anwendung der dreijährigen Wartefrist aufgrund des Urteils des EGMR ändern müsse.

Die Änderung von Artikel 85c Abs. 1 des Ausländer- und Integrationsgesetzes AIG, zu welcher sich die Eidgenössische Migrationskommission EKM in der Folge äussern wird, drückt das Bemühen des Staatssekretariats für Migration SEM aus, den Auftrag des Bundesverwaltungsgerichts umzusetzen: Ehegatten und ledige Kinder unter 18 Jahren von vorläufig aufgenommenen Personen sollen neu frühestens zwei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme nachgezogen und in die vorläufige Aufnahme eingeschlossen werden können. Dieser Änderungsvorschlag verkürzt die heutige Wartefrist somit um ein Jahr.

2 Die Familienzusammenführung bei vorläufig aufgenommenen Personen

Oftmals haben Personen, denen die Schweiz Schutz gewährt, Familienmitglieder, die im Herkunftsland zurückgeblieben sind. Aufgrund der unzumutbaren Situation vor Ort sind zurückbleibende Elternteile und Kinder oftmals gezwungen, in andere Regionen innerhalb oder ausserhalb des Herkunftslandes zu fliehen. Oft leben sie unter prekären Bedingungen, vielfach ohne Möglichkeiten des Schulbesuchs für die Kinder, ohne sanitäre Anlagen, ohne medizinische Versorgung und ohne Schutz. Für vorläufig aufgenommene Personen ist der Familiennachzug eine Möglichkeit, ihr Recht auf Familienleben zu verwirklichen. Der Weg dazu ist jedoch lang und herausfordernd.

2.1 Die rechtliche Praxis

Mit der Erteilung der vorläufigen Aufnahme endet für vorläufig aufgenommene Personen das Asylverfahren, für den Familiennachzug beginnt eine dreijährige Wartefrist. Während dieser Wartefrist haben vorläufig aufgenommene Personen keine Möglichkeit, ihre Familie nachzuziehen.

Im Anschluss an die dreijährige Wartefrist sieht das schweizerische Recht Nachzugsfristen vor. Diese Nachzugsfristen sind in Art. 74 Abs. 3 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) geregelt: Grundsätzlich muss das Gesuch um Einbezug in die vorläufige Aufnahme innerhalb einer Nachzugsfrist von fünf Jahren eingereicht werden. Eine Ausnahme bildet der Nachzug von Kindern über zwölf Jahre: hier müssen Gesuche bereits innerhalb von zwölf Monaten eingereicht werden.

Für den Familiennachzug müssen eine Reihe von Voraussetzungen erfüllt sein. Vorläufig aufgenommene Personen können ihre Ehegatten und ledigen Kinder unter 18 Jahren nachziehen und in die vorläufige Aufnahme einschliessen, wenn:

- a. sie mit diesen zusammenwohnen;
- b. eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist;
- c. die Familie nicht auf Sozialhilfe angewiesen ist;
- d. sich die nachzuziehenden Ehegatten in der am Wohnort gesprochenen Landessprache verständigen können oder zu einem entsprechenden Sprachförderungsangebot angemeldet sind; und
- e. die nachziehende Person keine jährlichen Ergänzungsleistungen bezieht oder im Falle eines Familiennachzugs beziehen könnte.¹

2.2 Was heisst das konkret

Aussicht auf Bewilligung haben Gesuche nur, wenn die vorläufig aufgenommenen Personen über eine bedarfsgerechte Wohnung verfügen (Faustregel: «Familienmitglieder – 1 = Anzahl Zimmer»), was vielerorts sehr teuer ist. Für vorläufig aufgenommene Personen besteht keine Möglichkeit, den Wohnsitz in einen Kanton zu verlegen, wo es günstigere Wohnungen gibt, denn es ist ihnen nicht erlaubt, ihren Wohnkanton frei zu wählen.

Gesuche um Familiennachzug werden nur bewilligt, wenn vorläufig aufgenommene Personen finanziell unabhängig sind. Dies ist in vielen Fällen nach einer Wartefrist von drei Jahren noch nicht der Fall und die geplante Verkürzung der Wartefrist auf zwei Jahre wird daran wenig

¹ Neu [Art. 85c Abs. 1 VE-AIG](#) (bisher Art. 85 Abs. 7 AIG)

ändern. Die Nachzugsfristen bleiben in Zukunft gleich: Wollen vorläufig aufgenommene Personen Kinder unter 12 Jahre nachziehen, so müssen sie dies innerhalb der Nachzugsfrist von fünf Jahren tun. Sind ihre Kinder zu diesem Zeitpunkt schon über zwölf Jahre alt, dann muss das Gesuch innerhalb einer zwölfmonatigen Nachzugsfrist gestellt werden. Aufgrund der restriktiven Auslegung von Art. 75 Abs. 4 VZAE durch das SEM ist es nur in seltenen Fällen möglich, Kinder nach der fünfjährigen bzw. zwölfmonatigen Nachzugsfrist nachzuziehen.

3 Der völkerrechtliche Rahmen

Das Recht auf Familienleben ist ein fundamentales Recht, das nicht nur in der Schweizerischen Bundesverfassung (Art. 14 BV), sondern auch in der Europäischen Menschenrechtskonvention (Art. 8 EMRK) und in der UN-Kinderrechtskonvention (Art. 7) KRK) verankert ist.

- **Pflichten der Eltern**

Eltern müssen ihre Kinder schützen und für deren Erziehung, Entwicklung, Sicherheit und Gesundheit sorgen. Sie müssen ihren Kindern ein Dach über dem Kopf bieten, sie vor äusserem Missbrauch schützen und sie nach Massgabe ihrer Möglichkeiten und der kindlichen Bedürfnisse ernähren und unterhalten. Auch müssen sie ganz allgemein für das Wohlergehen der Kinder sorgen, die Betreuung ihrer Kinder sicherstellen und für die allgemeinen Schul- und Unterrichtskosten und die Gesundheitskosten aufkommen.

Durch die Regulierungen des Familiennachzugs im Migrationsrecht werden vorläufig aufgenommene Personen daran gehindert, ihre elterlichen Pflichten zu erfüllen. Eine Schweiz, welche Schweizer Familien die Familienrechte garantiert, diese Rechte ausländischen Familien jedoch vorenthält, handelt völkerrechtswidrig.

- **Pflichten der Behörden**

In den [Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz](#) beanstandet der UN-Kinderrechtsausschuss, dass bei der Familienzusammenführung lange Wartezeiten gelten und dass dafür Voraussetzungen erfüllt sein müssen, welche den Nachzug der Kinder erschweren.

Der Ausschuss legt der Schweiz zudem nahe, das System der Familienzusammenführung im Sinne der Rechte der Kinder zu überprüfen. Aus Sicht des UN-Kinderrechtsausschusses ist es die Pflicht der Behörden, den Rechten der Kinder in allen behördlichen Verfahren – und somit auch im migrationsrechtlichen Verfahren der Familienzusammenführung – Geltung zu verschaffen.

4 Die Haltung der EKM

Grundsätzlich begrüsst die EKM die vorgeschlagene Verkürzung der Wartezeit für den Familiennachzug. Die rasche Zusammenführung fördert nicht nur die Integration von vorläufig aufgenommenen Personen, sondern auch die Integration der nachgezogenen Ehegatten und Kinder. Sie ist daher sowohl im Interesse der Personen, denen die Schweiz Schutz gewährt, als auch im Interesse der Gesellschaft.²

² Siehe hierzu: [Helga Eggebo, Jan-Paul Brekke: Family Migration and Integration - A Literature Review, 2018](#)

Damit dem Recht auf Familienleben tatsächlich Nachdruck verliehen werden kann, reicht es aus Sicht der EKM jedoch nicht, die Wartefrist für den Familiennachzug zu verkürzen. Vielmehr müssten auch die Kriterien für den Familiennachzug einer kritischen Prüfung unterzogen werden. Dreh- und Angelpunkt muss dabei das Prinzip des «best interest of the child» (Art. 3 Abs. 1 KRK) sein.

Seit Jahren äussert sich die Eidgenössische Migrationskommission EKM zu den Schwachstellen der Vorläufigen Aufnahme und fordert, diese durch einen neuen, komplementären Schutzstatus zu ersetzen. Aus Sicht der Kommission ist der Schutzbedarf bei allen Personen, denen die Schweiz Schutz gewährt, ähnlich gelagert. Deshalb sollte die Schweiz allen Personen, denen sie Schutz gewährt, auch gleiche Rechte zugestehen: etwa bei den finanziellen Unterstützungsleistungen, bei den Integrationsmassnahmen, bei der Unterbringung bei den Reise-möglichkeiten in andere Staaten – und auch beim Familiennachzug.³

Neben spezifischen rechtlichen Anpassungen bei der Familienzusammenführung sollten aus Sicht der EKM zudem auf politischer Ebene grundsätzliche Überlegungen zum Status der Vorläufigen Aufnahme gemacht werden. Diese wären aus Sicht der EKM im Rahmen einer Gesamtstrategie Asyl anzustreben.

Eidgenössische Migrationskommission EKM



Manuele Bertoli
Präsident

³ Aktuell in ihren Empfehlungen [«Schutz für Personen auf der Flucht»](#) vom Mai 2023.