

Zürich, 22. August 2024

Vernehmlassungsantwort Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Vernehmlassung 2023/38)

Sehr geehrte Damen und Herren

HEKS, das Hilfswerk der Evangelisch-reformierten Kirche Schweiz, bedankt sich für die Gelegenheit Stellung zu nehmen zur geplanten Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes AIG. HEKS setzt sich seit vielen Jahren für die Rechte von Geflüchteten ein und hat sich auch in der Vergangenheit regelmässig an Vernehmlassungen zum AIG beteiligt. Die Verbesserung der Rechtsstellung von vorläufig Aufgenommenen ist ein zentrales Anliegen von HEKS. Dabei spielt der Familiennachzug eine wichtige Rolle.

HEKS begrüsst die Verkürzung der Wartezeit, fordert jedoch noch weitere Anpassungen im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) und in der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE), damit der Zugang zum Familiennachzug effektiv verbessert wird.

1 Recht auf Familienleben

Das Zusammenleben in und mit der Familie, ist ein Grundbedürfnis. Die Einheit der Familie und die Achtung des Familienlebens ist ein Menschenrecht und in zahlreichen internationalen und nationalen Rechtsgrundlagen verankert. Unter anderem in Art. 12 der Allgemeinen Erklärung für Menschenrechte, Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Art. 13 der Schweizerischen Bundesverfassung. Die Trennung von der Familie wird in der Fachliteratur bereits seit langem mit erhöhtem Stress und mit Herausforderungen für die

HILFSWERK DER EVANGELISCH-REFORMIERTEN KIRCHE SCHWEIZ

Hauptsitz +41 44 360 88 00
Seminarstrasse 28 info@heks.ch
Postfach heks.ch
CH-8042 Zürich IBAN CH37 0900 0000 8000 1115 1



körperliche und psychische Gesundheit in Verbindung gebracht. Umgekehrt zeigen Studien, dass das Wohlbefinden von Geflüchteten zunimmt, wenn sie wieder mit ihren Familien vereint sind. Dies hat zur Folge, dass sich Geflüchtete, die mit ihren Familien zusammenleben dürfen, besser integrieren können.¹

Die vorliegende Vernehmlassungsvorlage geht auf ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. November 2022 (F-2739/2022) zurück, mit welchem eine Beschwerde der HEKS-Rechtsberatungsstelle SAJE (Service d'aide juridique aux exilé·e·s) in Lausanne gutgeheissen wurde: Eine vorläufig aufgenommene Eritreerin erfüllte bereits wenige Monate nach Erteilung der vorläufigen Aufnahme die strengen Voraussetzungen für den Nachzug ihres Ehemannes mit Ausnahme der Wartefrist. Sie lebte damals bereits knapp fünf Jahre in der Schweiz. Das Bundesverwaltungsgericht betonte in seinem Urteil, das Recht auf Familie müsse im Einzelfall abgewogen werden, und die Einschränkungen müssen verhältnismässig sein. Dabei seien die Interessen von Kindern besonders stark zu gewichten.

2 Wartefrist

Eine Wartefrist für den Familiennachzug erachtet HEKS generell als nicht zielführend. Ist weder eine Rückkehr in den Herkunftsstaat noch ein Zusammenleben in einem Drittstaat absehbar, so sollte die Familienzusammenführung möglichst rasch ermöglicht werden. Insbesondere das Interesse der betroffenen Kinder, welchem gemäss Art. 11 der Bundesverfassung und Art. 3 der Kinderrechtskonvention ein hoher Stellenwert zukommt, spricht für eine rasche Wiedervereinigung mit den Eltern. Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass Aufhebungen von vorläufigen Aufnahmen nur selten vorkommen und die allermeisten vorläufig Aufgenommenen definitiv in der Schweiz bleiben.²

Unsere Erfahrungen aus der Beratungspraxis zeigen, dass das Warten auf die Wiedervereinigung mit der Familie enorm belastend ist. Insbesondere im Fall von nachziehenden minderjährigen Kindern ist eine möglichst frühe Einreise wichtig, damit sie die Schule in der Schweiz besuchen können und bessere Chancen auf eine gute Berufsbildung haben. Davon profitiert nicht zuletzt auch die Schweizer Gesellschaft.

Eine Reduktion der Wartefrist auf zwei Jahre ist zu begrüssen, doch auch zwei Jahre – vor allem im Leben eines kleinen Kindes – sind eine lange Zeit. Hinzu kommt die Zeit der Trennung während der Flucht und des Asylverfahrens. Ist die Einreise dann durch das SEM bewilligt, dauert es in den meisten Fällen noch mehrere Monate, bis alle Papiere bereit sind und die Familie effektiv vereint ist. Diese verlorene Zeit im Leben eines Kindes wird nie mehr wiederkehren. **HEKS fordert daher die gänzliche Abschaffung der Wartefrist für den Familiennachzug.**

¹ [SRK, Familiennachzug: ein wichtiger Faktor für Gesundheit und Integration. Fallstudie der Fachstelle Familiennachzug SRK, 2023.](#)

² Bericht des Bundesrats zur vorläufigen Aufnahme und Schutzbedürftigkeit, 2016



Solange jedoch an der Wartefrist festgehalten wird, sind aus Sicht von HEKS drei weitere Anpassungen des AIG und der VZAE notwendig:

1) Notwendige Ergänzung: Ausnahmeregelung auf Gesetzesstufe

Im erläuternden Bericht zur Vernehmlassung wird erwähnt, aus besonderen Gründen könne der Familiennachzug vor Ablauf der zweijährigen Wartefrist bewilligt werden. Das ergibt sich aus dem allgemeinen Verhältnismässigkeitsprinzip.

Damit der Verhältnismässigkeitsgrundsatz in der Praxis gewährleistet ist, muss die Ausnahmeregelung aus Sicht von HEKS in Art. 85c AIG ergänzt werden.

Das Verhältnismässigkeitsprinzip gebietet eine Unterschreitung der Wartefrist zum Beispiel, wenn die Situation der Angehörigen im Ausland unzumutbar ist oder wenn die Integrationskriterien offensichtlich erfüllt sind.

Vorschlag Art. 85c Abs. 4 AIG

⁴ Wenn wichtige Gründe vorliegen, kann der Familiennachzug vor Ablauf von zwei Jahren nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme bewilligt werden.

2) Unterscheidung zwischen vorläufig Aufgenommenen mit und ohne Flüchtlingseigenschaft

Das EGMR-Grundsatzurteil vom 9. Juli 2021 M.A. gegen Dänemark, mit dem der erläuternde Bericht die Anpassung der Wartefrist begründet, betraf eine Person ohne Flüchtlingseigenschaft. Dementsprechend stellte der EGMR fest, dass den Staaten bei Personen ohne Flüchtlingseigenschaft ein weiter Ermessensspielraum hinsichtlich Einführung einer Wartefrist für den Familiennachzug zusteht.

Zur Anwendung einer Wartefrist bei Gesuchen um Familiennachzug von Flüchtlingen hat sich der EGMR bereits mehrfach geäussert: Der EGMR hat wiederholt festgestellt, dass anerkannte Flüchtlinge Anspruch auf grosszügigere Bedingungen für den Familiennachzug haben als andere Ausländer:innen und dass ihre Familiennachzugsverfahren flexibel, zügig und effizient behandelt werden müssen. Im konkreten Fall der in der Schweiz vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge hat der Gerichtshof nicht nur daran erinnert, dass der Familiennachzug von Flüchtlingen im Sinne der Flüchtlingskonvention von 1951 auf europäischer Ebene nicht an Bedingungen geknüpft ist. Er hat auch festgestellt, dass Flüchtlingen, denen in der Schweiz kein Asyl gewährt wird, zumindest ein günstigeres Verfahren für den Familiennachzug zur Verfügung stehen muss als anderen Ausländer:innen.³

Die Ausdehnung der Anwendung einer Wartefrist auf vorläufig aufgenommene Personen mit Flüchtlingsstatus steht somit im Widerspruch zur Position des EGMR.

Vor diesem Hintergrund fordert HEKS, dass die Wartefrist *nicht* für vorläufig aufgenommene Personen *mit Flüchtlingsstatus* gelten soll. HEKS fordert eine Gleichbehandlung der Gesuche

³ B.F. and others vs. Schweiz, Urteil des EGMR vom 4.7.2023, Ziff. 98



um Familiennachzug von anerkannten Flüchtlingen – unabhängig davon, ob sie vorläufig aufgenommen wurden oder Asyl erhalten haben. Zu diesem Zweck schlagen wir einen neuen Art. 85d AIG mit folgendem Wortlaut vor:

Vorschlag neuer Art. 85d AIG

Für Gesuche um Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen mit Flüchtlingseigenschaft gelten die gleichen Voraussetzungen wie für Gesuche von anerkannten Flüchtlingen mit Asyl. Artikel 51 AsylG ist sinngemäss anwendbar.

3) Notwendige technische Anpassung der VZAE

Neben der Wartefrist müssen vorläufig Aufgenommene auch strenge materielle Kriterien für den Familiennachzug erfüllen. Gemäss Art. 85c AIG muss eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden sein und die Familie darf nicht auf Sozialhilfe angewiesen sein. Die Erfahrung der HEKS-Beratungsstellen zeigt, dass die Löhne häufig nicht ausreichen («Working Poor»), Alleinerziehende aufgrund ihrer Betreuungspflichten nicht Vollzeit arbeiten können, und günstige Familienwohnungen sehr schwer zu finden sind.

Die vorgesehene Verkürzung der Wartefrist in Art. 85c AIG führt dazu, dass vorläufig Aufgenommene zukünftig ein Jahr weniger Zeit hätten, um die materiellen Kriterien für den Familiennachzug zu erfüllen. Personen, welche die wirtschaftlichen Voraussetzungen für den Familiennachzug nicht so rasch erfüllen können, würden folglich schlechter gestellt im Vergleich zur aktuellen Situation. Diese Nebenwirkung ist nicht gewollt und nicht zielführend. Es braucht daher eine technische Anpassung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE).

Vorschlag Art. 74 Abs. 3 VZAE

*³ Sind **drei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme** vergangen, muss das Gesuch um Einbezug in die vorläufige Aufnahme innerhalb von fünf Jahren eingereicht werden. Das Gesuch für den Nachzug von Kindern über zwölf Jahren muss innerhalb von zwölf Monaten nach diesem Zeitpunkt eingereicht werden. Entsteht das Familienverhältnis erst nach Ablauf **der drei Jahre**, beginnen diese Fristen zu diesem späteren Zeitpunkt zu laufen.*

Da die maximalen Nachzugsfristen auch bei Beibehaltung der heutigen Regelung für viele vorläufig Aufgenommene den Nachzug der Familie verunmöglichen und damit Familien dauerhaft getrennt werden, regt HEKS an, diese künftig abzuschaffen. Nach unseren Erfahrungen werden die Fristen streng gehandhabt und nachträgliche Gesuche nur mit grosser Zurückhaltung bewilligt. Dies führt zu grossem Leid für die Betroffenen, die trotz erfolgreicher Integration nicht mit ihren Ehepartner:innen und/oder Kindern zusammenleben können.



3 Gleichberechtigter Zugang zum Familiennachzug für alle Schutzberechtigten

Die unterschiedlichen Voraussetzungen für den Familiennachzug für Flüchtlinge mit Asyl, vorläufig Aufgenommene und Personen mit Schutzstatus S sind aus Sicht von HEKS sachlich nicht gerechtfertigt. Sie alle können ihr Familienleben nicht anderswo leben. Die Sorge um die in Kriegs- und Krisengebieten, in Transitländern oder in anderen prekären Situationen zurückgebliebenen Ehegatten und Kinder stellt für geflüchtete Menschen eine unnötige Belastung dar, die sich negativ auf den Integrationsprozess auswirken kann. **HEKS setzt sich deshalb dafür ein, dass die nach wie vor bestehenden Einschränkungen für den Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen in einem weiteren Schritt gänzlich abgeschafft werden.**⁴

4 Beschleunigung der Familiennachzugsverfahren

Die Erfahrung unserer Beratungsstellen zeigt: Selbst wenn alle Voraussetzungen erfüllt sind, dauert das Verfahren der Familienzusammenführung ab Einreichung des Gesuchs bis zur Einreise der Angehörigen in die Schweiz rund zwei Jahre. Dabei gibt es diverse Hürden: Zahlreiche Dokumente müssen beschafft, übersetzt und beglaubigt werden. Die nachzuziehenden Angehörigen müssen persönlich auf einer Schweizer Vertretung im Ausland vorsprechen, wobei sie häufig Monate auf einen Termin warten müssen. Dazu kommen je nach Aufenthaltsland Schwierigkeiten bei der Ausreise. All dies ist für die Betroffenen zermürbend und beeinträchtigt ihre Integration in der Schweiz. **HEKS fordert daher die Schweizer Behörden auf, die Verfahrensabläufe zu optimieren und Familiennachzüge generell zu beschleunigen.**

Wir danken für Ihre Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Empfehlungen.

Freundliche Grüsse

Karolina Frischkopf

Direktorin

Virginia Suter

Bereichsleitung Inland

⁴ Vgl. auch HEKS Petition «Für eine gerechte Sozialhilfe», dritte Forderung: *Sozialhilfe darf kein Hinderungsgrund für Familiennachzug sein*