



Regierungsrat, 9102 Herisau

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

**Dr. iur. Roger Nobs**  
Ratschreiber  
Tel. +41 71 353 63 51  
roger.nobs@ar.ch

Herisau, 22. August 2024

## **Eidg. Vernehmlassung; Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG), Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen; Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. Mai 2024 wurden die Kantonsregierungen vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement eingeladen, sich bis 22. August 2024 zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen) vernehmen zu lassen.

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

Er begrüsst die Verankerung der Anforderungen im Gesetz, welche sich aus der neueren Rechtsprechung des EGMR und des Bundesverwaltungsgerichts im Zusammenhang mit Wartefristen im Familiennachzug ergeben, wonach die gesetzliche Wartefrist für den Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen auf zwei Jahre reduziert werden soll. Die Rechtsprechung des EGMR zur zulässigen Dauer einer Wartefrist für den Familiennachzug wird vom Staatssekretariat für Migration (SEM) in dessen Weisungen und Praxis bereits berücksichtigt. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung wird daher von den zuständigen Behörden bereits umgesetzt, ohne dass dies zu merklichen Schwierigkeiten oder einem Mehraufwand geführt hätte. Die Anpassung der gesetzlichen Wartefrist für den Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen verursacht eine zeitliche Verschiebung, aber keine zusätzlichen Gesuche und somit auch keinen Mehraufwand für die kantonalen Migrationsbehörden.

Der Regierungsrat weist darauf hin, dass Art. 85 AIG, welcher die Ausgestaltung der vorläufigen Aufnahme regelt, auf zwei verschiedene Personengruppen Anwendung findet, deren Rechtspositionen sich stark unterscheiden. So verfügen vorläufig aufgenommene Personen mit Flüchtlingseigenschaft aufgrund ihres konventionsrechtlichen Status über andere Rechtsansprüche als vorläufig aufgenommene Personen ohne Flüchtlingseigenschaft. In diesem Zusammenhang ist eine Anpassung der Weisungen des SEM geplant (Kapitel 6, Weisungen Asyl, Rechtliche Stellung 6.3.9.1). Diese unterschiedlichen Rechte und Pflichten der beiden Personengruppen sind im Gesetz klar aufzuzeigen.



Durch die Verkürzung der Wartefrist auf zwei Jahre wird gemäss Vorlage faktisch auch der für den Familiennachzug zur Verfügung stehende Zeitraum verkürzt, da die Nachzugsfrist automatisch nach Ablauf der Wartefrist zu laufen beginnt (gemäss Art. 74 Abs. 3 Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit [VZAE; SR 142.201] fünf Jahre für Ehegatten und Kinder unter zwölf Jahren und ein Jahr für Kinder über zwölf Jahren). Der Vorschlag des Bundesrates befasst sich nicht mit den Fristen, innerhalb derer die Voraussetzungen für den Familiennachzug erfüllt sein müssen. Dabei gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass das AIG hohe Anforderungen an die Antragstellenden für die Bewilligung eines Gesuchs um Familiennachzug stellt. So wird namentlich erwartet, dass die antragstellende Person vollständig von der Sozialhilfe unabhängig ist und keine Gefahr besteht, dass die Familie in Zukunft auf Sozialhilfe angewiesen sein wird. Die Verkürzung des für den Familiennachzug zur Verfügung stehenden Zeitraums ist insbesondere für den Nachzug von Kindern über zwölf Jahren problematisch (befristet auf ein Jahr), da hierfür die Sozialhilfeunabhängigkeit neu bereits nach drei Jahren erreicht sein müsste und ein späterer Nachzug von Familienangehörigen gemäss heutiger Praxis kaum mehr bewilligt wird. Damit keine zusätzliche (zeitliche) Hürde beim Familiennachzug entsteht, schlägt der Regierungsrat vor, Art. 74 Abs. 3 VZAE dahingehend anzupassen, dass die Nachzugsfrist erst drei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme zu laufen beginnt. Damit würde der aktuelle Status quo bestehen bleiben.

Der Regierungsrat weist sodann darauf hin, dass insbesondere für Familien mit Kindern selbst die zweijährige Wartefrist noch immer problematisch sein kann. Im Sinne des Kindeswohls ist es wichtig, im Einzelfall zu klären, ob es für die Familie zumutbar ist, innerhalb oder ausserhalb ihres Herkunftsstaates – beispielweise in Flüchtlingscamps – die Wartefrist für den Familiennachzug abzuwarten, selbst wenn die gesuchstellende Person aufgrund ihrer Bemühungen alle anderen Voraussetzungen für die Bewilligung ihres Gesuchs gemäss Art. 85c Abs. 1 AIG erfüllt.

Im erläuternden Bericht wird erwähnt, dass der Familiennachzug im Einzelfall bereits vor Ablauf der Wartefrist bewilligt werden kann, falls die Wartefrist als unverhältnismässig beurteilt wird. Der Regierungsrat begrüsst die Prüfung der Verhältnismässigkeit im Einzelfall und empfiehlt, diese Bestimmung auf Gesetzesebene aufzunehmen. Dem übergeordneten Kindeswohl ist im Rahmen der Einzelfallprüfung konsequent Rechnung zu tragen.

Aus diesen Gründen unterstützt der Regierungsrat die Vorlage und regt an, bezüglich Unterschiede der beiden Personengruppen sowie die Möglichkeit im Einzelfall der Bewilligung des Familiennachzugs vor Ablauf der Wartefrist – insbesondere unter Berücksichtigung des Kindeswohls – Anpassungen auf Gesetzesstufe vorzunehmen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates

Dr. iur. Roger Nobs, Ratschreiber



## Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei  
Marktgasse 2  
9050 Appenzell  
Telefon +41 71 788 93 11  
info@rk.ai.ch  
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Per E-Mail an  
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Appenzell, 16. August 2024

### **Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen) Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. Mai 2024 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes zukommen lassen.

Die Standeskommission hat die Unterlagen geprüft. Sie ist mit der Vorlage einverstanden.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

#### **Im Auftrage von Landammann und Standeskommission**

Der Ratschreiber:

Markus Dörig

#### *Zur Kenntnis an:*

- Justiz-, Polizei- und Militärdepartement Appenzell I.Rh., Marktgasse 10d, 9050 Appenzell
- Ständerat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell
- Nationalrat Thomas Rechsteiner (thomas.rechsteiner@parl.ch)



Regierungsrat

Postgasse 68  
Postfach  
3000 Bern 8  
info.regierungsrat@be.ch  
www.be.ch/rr

Staatskanzlei, Postfach, 3000 Bern 8

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Per E-Mail (in Word & PDF) an:  
[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

RRB Nr.: 831/2024  
Direktion: Sicherheitsdirektion  
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

21. August 2024

**Vernehmlassung des Bundes: Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG) (Anpassung der Wartezeit beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen)  
Stellungnahme des Kantons Bern**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat des Kantons Bern dankt Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Der Regierungsrat hat das Urteil des EGMR vom 9. Juli 2021 zur Kenntnis genommen. Er bedauert, dass der EGMR den Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten einschränkt und Belange indirekt legiferierend regeln will, die nicht den Kerngehalt von Grundrechten berühren. Der Regierungsrat erachtet die Reduktion der Wartezeit um ein Jahr als Schritt in die verkehrte Richtung und lehnt die vorliegende Gesetzesänderung entsprechend ab.

Sollte der Bundesrat am Revisionsvorhaben festhalten, beantragt der Regierungsrat die Aufnahme zusätzlicher Voraussetzungen in Artikel 85c Absatz 1 AIG, die den berechtigten Interessen einer demokratischen Gesellschaft Nachdruck verleihen. Konkret sind insbesondere die Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie der Werte der Bundesverfassung, das Vorliegen einer erfolgreichen beruflichen Integration der vorläufig aufgenommenen Person und eines Nachweises über angemessene Kenntnisse der am Wohnort gesprochenen Landessprache sowie die erfolgte Rückzahlung allfällig bezogener Sozialhilfeleistungen gesetzlich zu verankern.

Der Regierungsrat dankt für die Berücksichtigung seiner Anträge.

Freundliche Grüsse

**Im Namen des Regierungsrates**



Evi Allemann  
Regierungspräsidentin



Christoph Auer  
Staatschreiber

Verteiler

- Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion
- Sicherheitsdirektion
- Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion

## REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau  
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50  
regierungsrat@ag.ch  
www.ag.ch/regierungsrat

### A-Post Plus

Staatssekretariat für Migration  
Quellenweg 6  
3003 Bern

26. Juni 2024

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. Mai 2024 wurden die Kantonsregierungen eingeladen, zum obengenannten Geschäft Stellung zu nehmen. Der Regierungsrat des Kantons Aargau bedankt sich dafür und nimmt die Gelegenheit gerne wahr.

Der Regierungsrat begrüsst, dass die Anforderungen, welche sich aus der neueren Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) und des Bundesverwaltungsgerichts (BVGer) im Zusammenhang mit Wartefristen im Familiennachzug ergeben, im Gesetz verankert werden sollen und die gesetzliche Wartefrist für den Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen auf zwei Jahre reduziert werden soll.

Die Grosse Kammer des EGMR ist im Sommer 2021 in einem Grundsatzurteil zum Schluss gekommen, dass eine gesetzliche Wartefrist von drei Jahren beim Familiennachzug nicht mit dem Recht auf Achtung des Familienlebens vereinbar sei und ab einer Wartefrist von mehr als zwei Jahren immer eine Einzelfallprüfung erfolgen müsse. Das BVGer hat sich im November 2022 zu den Konsequenzen dieser Rechtsprechung für die Schweiz geäussert und dabei festgehalten, dass die Schweiz auch bei Urteilen des EGMR, die sie nicht direkt betreffen, die Pflicht habe, die jeweils erforderlichen individuellen und allgemeinen Massnahmen zu treffen, um künftige ähnliche Konventionsverletzungen zu verhindern. Dies habe nötigenfalls auch durch eine Anpassung des nationalen Rechts zu geschehen.

Die Rechtsprechung des EGMR zur zulässigen Dauer einer Wartefrist für den Familiennachzug wird vom Staatssekretariat für Migration (SEM) in seinen Weisungen und in seiner Praxis berücksichtigt. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung wird daher von den zuständigen Behörden bereits umgesetzt, ohne dass dies zu merklichen Schwierigkeiten geführt hätte. Es spricht deshalb nichts gegen die Anpassung der gesetzlichen Wartefrist für den Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen. Die Anpassung verursacht zwar eine zeitliche Verschiebung, aber keine zusätzlichen Gesuche und somit auch keinen Mehraufwand für die kantonalen Migrationsbehörden, zumal die anderen Voraussetzungen, welche Art. 85 Abs. 7 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetzes, AIG) für den Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen vorsieht, insbesondere die in der Praxis oft ausschlaggebende Voraussetzung der Sozialhilfeunabhängigkeit, bestehen bleiben.

Wir möchten die Gelegenheit nutzen, darauf hinzuweisen, dass Art. 85 AIG, welcher die Ausgestaltung der vorläufigen Aufnahme regelt, auf zwei verschiedene Personengruppen Anwendung findet, deren Rechtspositionen sich stark unterscheiden. So verfügen vorläufig Aufgenommene mit Flüchtlingseigenschaft aufgrund ihres konventionsrechtlichen Status über andere Rechtsansprüche als vorläufig aufgenommene Personen ohne Flüchtlingseigenschaft. Dies gilt nicht nur, aber insbesondere im Bereich des Familiennachzugs. Diesbezüglich verweisen wir auf die neuere Rechtsprechung des EGMR und die in diesem Zusammenhang geplante Anpassung der Weisungen des SEM, wonach beim Familiennachzug für Flüchtlinge mit vorläufiger Aufnahme die konkreten Hintergründe einer allfälligen Sozialhilfeabhängigkeit in einer Einzelfallbeurteilung angemessen berücksichtigt werden müssen. Es wäre aus Sicht des Regierungsrats wünschenswert, dass die unterschiedlichen Rechte und Pflichten dieser beiden Personengruppen auch im Gesetz klar ersichtlich sind.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Dr. Markus Dieth  
Landammann

Joana Filippi  
Staatsschreiberin

Kopie

- [vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Regierungsrat, Kasernenstrasse 31, 4410 Liestal

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD, Bern

[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Liestal, 13. August 2024

**Vernehmlassung betreffend Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG), (Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Besten Dank für die Gelegenheit zur Meinungsäusserung.

Wir begrüssen, dass die Anforderungen, welche sich aus der neueren Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des Bundesverwaltungsgerichts im Zusammenhang mit Wartefristen im Familiennachzug ergeben, im Gesetz verankert werden sollen und die gesetzliche Wartefrist für den Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen auf zwei Jahre reduziert werden soll.

Die Anpassung der Wartefrist verursacht eine zeitliche Verschiebung, aber keine zusätzlichen Gesuche und somit auch keinen Mehraufwand für die kantonalen Migrationsbehörden, zumal die anderen Voraussetzungen, welche Art. 85 Abs. 7 AIG für den Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen vorsieht und insbesondere die in der Praxis oft ausschlaggebende Voraussetzung der Sozialhilfeunabhängigkeit, bestehen bleiben.

Wir möchten die Gelegenheit nutzen, darauf hinzuweisen, dass Art. 85 AIG, welcher die Ausgestaltung der vorläufigen Aufnahme regelt, auf zwei verschiedene Personengruppen Anwendung findet, deren Rechtspositionen sich stark unterscheiden. So verfügen vorläufig aufgenommene Personen mit Flüchtlingseigenschaft aufgrund ihres konventionsrechtlichen Status über andere Rechtsansprüche als vorläufig aufgenommene Personen ohne Flüchtlingseigenschaft. Dies gilt insbesondere im Bereich des Familiennachzugs. Es wäre aus unserer Sicht wünschenswert, dass

die unterschiedlichen Rechte und Pflichten dieser beiden Personengruppen auch klar aus dem Gesetz hervorgehen.

Hochachtungsvoll



Isaac Reber  
Regierungspräsident



Elisabeth Heer Dietrich  
Landschreiberin



Rathaus, Marktplatz 9  
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 85 62  
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch  
www.regierungsrat.bs.ch

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

per E-Mail an:  
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Basel, 13. August 2024

### Regierungsratsbeschluss vom 13. August 2024

#### **Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen); Vernehmlassung; Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. Mai 2024 haben Sie uns den Vorentwurf und die Erläuterungen zur Revision des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen) zugestellt. Wir bedanken und für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Der Kanton Basel-Stadt begrüsst die vorgesehene Revision. Er erachtet es als angezeigt, die Rechtsprechung zur zweijährigen Wartefrist auf Gesetzesebene nachzuvollziehen und damit Rechtssicherheit zu schaffen. Er unterstützt auch das Ansinnen des Bundesrates, die weiteren Kriterien des Familiennachzuges beizubehalten. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf eine Unklarheit im erläuternden Bericht:

In Kapitel 5.2 «Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete» steht auf Seite 8: *«Wie unter Ziffer 5.1. erwähnt, könnte die Verkürzung der Nachzugsfrist dazu führen, dass die Kantone für die nachgezogenen Personen bei Bedarf Sozialhilfe zu leisten haben, die jedoch durch den Bund subventioniert wird».*

Diese Aussage steht jedoch im Widerspruch zu Art. 85c Abs. 1 Bst. d AIG, wonach der Familiennachzug von Ehegatten und ledigen Kinder unter 18 Jahren von vorläufig aufgenommenen Personen dann möglich ist, wenn *«die Familie nicht auf Sozialhilfe angewiesen ist»*. Diese Bestimmung gilt bereits heute und wird mit der jetzigen Teilrevision nicht geändert.

Im Rahmen der Prüfung der Verhältnismässigkeit im Einzelfall sind Ausnahmen möglich. Sollte sich die Aussage in Kapitel 5.2. auf bestimmte Ausnahmefälle beziehen, wären diese hier zu nennen. Falls dem nicht so ist, wäre die Formulierung missverständlich und müsste angepasst werden.

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer  
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE  
Staatsrat SR

Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

T +41 26 305 10 40  
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat  
Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

---

## **PAR COURRIEL**

Département fédéral de justice et police DFJP  
Palais fédéral ouest  
3003 Berne

*Courriel* : [vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

*Fribourg, le 11 juin 2024*

2024-481

### **Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) (Adaptation du délai d'attente pour le regroupement familial des personnes admises à titre provisoire)**

Monsieur le Conseiller fédéral,

Nous nous référons à la consultation mentionnée en titre, transmise par courrier du 1<sup>er</sup> mai 2024, et nous vous remercions de nous y avoir associés.

Cette modification appelle de notre part les remarques suivantes :

Le Conseil d'Etat du canton de Fribourg soutient la réduction de 3 à 2 ans du délai d'attente imposé aux ressortissants étrangers et ressortissantes étrangères au bénéfice en Suisse d'une admission provisoire avant qu'ils ne puissent envisager obtenir, sous réserve des autres conditions légales demeurées inchangées, un regroupement familial en faveur du conjoint ou de la conjointe et des enfants mineurs.

La Suisse étant partie à la Convention européenne des droits de l'homme, elle doit accepter la compétence de la Cour européenne des droits de l'homme, laquelle a rendu un arrêt de principe dans ce sens. La sécurité du droit justifie cette adaptation, par ailleurs de moindre importance dans ses conséquences pratiques et financières.

Qui plus est, la réduction de 3 à 2 ans renforce le droit au respect de la vie privée et familiale, ainsi que la prévention des discriminations pour les personnes concernées.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

**Au nom du Conseil d'Etat :**

Jean-Pierre Siggen, Président



Jean-Pierre Siggen

Signature électronique qualifiée - Droit suisse

Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat

Danielle Gagnaux-Morel

Signature électronique qualifiée - Droit suisse

*L'original de ce document est établi en version électronique*

**Copie**

—

à la Direction de la sécurité, de la justice et du sport, pour elle, le Service de la population et des migrants (SPoMi) et le Bureau de l'intégration des migrant-e-s et de la prévention du racisme (IMR) ;  
à la Chancellerie d'Etat.



Genève, le 3 juillet 2024

## Le Conseil d'Etat

2926-2024

Département fédéral de justice et police  
Monsieur Beat Jans  
Conseiller fédéral  
Palais fédéral ouest  
3003 Berne

**Concerne : modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (modification du délai d'attente - regroupement familial des personnes admises à titre provisoire)**

Monsieur le Conseiller fédéral,

Notre Conseil a bien reçu votre lettre du 1<sup>er</sup> mai 2024 par laquelle vous l'avez invité à se prononcer dans le cadre de la consultation citée en marge et il vous en remercie.

Nous saluons la proposition d'ancrer dans la loi les nouvelles exigences découlant de la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) et du Tribunal administratif fédéral (TAF) concernant les délais d'attente dans le domaine du regroupement familial, en réduisant le délai d'attente applicable au regroupement familial des personnes admises à titre provisoire à deux ans.

Dans un arrêt de principe rendu en été 2021, la Grande Chambre de la Cour EDH est arrivée à la conclusion qu'un délai d'attente légal d'une durée de trois ans pour demander le regroupement familial n'était pas compatible avec le droit au respect de la vie familiale et que lorsque le délai d'attente était supérieur à deux ans, un examen au cas par cas s'imposait. En novembre 2022, le TAF s'est prononcé sur les conséquences de cette jurisprudence pour la Suisse et a en particulier retenu que même si un arrêt de la Cour EDH ne la concernait pas directement, la Suisse était tenue de prendre les mesures individuelles et générales nécessaires pour éviter toute violation similaire de la convention. Au besoin, cela pouvait requérir une adaptation du droit national.

Le SEM tient déjà compte, dans sa pratique et ses directives, de la jurisprudence de la Cour EDH concernant la durée admissible d'un délai d'attente pour demander le regroupement familial. La modification proposée est ainsi déjà mise en œuvre par les autorités compétentes, sans que cela ait engendré de difficultés notables. En conséquence, rien ne s'oppose, à notre avis, à la réduction du délai d'attente de trois à deux ans. Cette adaptation provoquera un déplacement temporel, mais pas d'augmentation des demandes et partant pas de charge supplémentaire de travail pour les autorités migratoires cantonales, dès lors que les autres conditions posées au regroupement familial des personnes admises provisoirement en vertu de l'art. 85 al. 7 LEI, et en particulier l'exigence relative à l'autonomie financière qui est souvent décisive dans la pratique, sont maintenues.

Cela étant, Notre Conseil saisit cette occasion pour rappeler que l'art. 85 LEI sur la réglementation de l'admission provisoire est applicable à deux catégories de personnes distinctes, dont la situation juridique se différencie clairement. Ainsi, les personnes admises provisoirement avec qualité de réfugié disposent, en raison de leur statut conventionnel, d'autres droits que les personnes admises à titre provisoire sans qualité de réfugié. Cela vaut notamment dans le domaine du regroupement familial. A ce sujet, nous nous référons à la jurisprudence récente de la Cour EDH et à la modification correspondante des directives du SEM, selon lesquelles les circonstances concrètes d'une éventuelle dépendance à l'assistance publique doivent être prises en compte de manière adéquate dans un examen au cas par cas lorsqu'une demande de regroupement familial concerne un réfugié admis à titre provisoire. De notre point de vue, il serait souhaitable que les droits et obligations distincts de ces deux catégories de personnes ressortent clairement de la loi.

En vous remerciant de l'attention que vous voudrez bien prêter à la présente détermination, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière : ✓



Michèle Righetti-El Zayadi

La présidente :



Nathalie Fontanet

Copie à (format word et pdf) : [vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)



Genève, le 3 juillet 2024

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
- 4. Juli 2024
No. _____

EINGANG GEVER SEM
2024 -07- 1 0

Le Conseil d'Etat

2926-2024

SEM	Eingang	20
05. Juli 2024		

Département fédéral de justice et police  
Monsieur Beat Jans  
Conseiller fédéral  
Palais fédéral ouest  
3003 Berne

**Concerne : modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (modification du délai d'attente - regroupement familial des personnes admises à titre provisoire)**

Monsieur le Conseiller fédéral,

Notre Conseil a bien reçu votre lettre du 1<sup>er</sup> mai 2024 par laquelle vous l'avez invité à se prononcer dans le cadre de la consultation citée en marge et il vous en remercie.

Nous saluons la proposition d'ancrer dans la loi les nouvelles exigences découlant de la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) et du Tribunal administratif fédéral (TAF) concernant les délais d'attente dans le domaine du regroupement familial, en réduisant le délai d'attente applicable au regroupement familial des personnes admises à titre provisoire à deux ans.

Dans un arrêt de principe rendu en été 2021, la Grande Chambre de la Cour EDH est arrivée à la conclusion qu'un délai d'attente légal d'une durée de trois ans pour demander le regroupement familial n'était pas compatible avec le droit au respect de la vie familiale et que lorsque le délai d'attente était supérieur à deux ans, un examen au cas par cas s'imposait. En novembre 2022, le TAF s'est prononcé sur les conséquences de cette jurisprudence pour la Suisse et a en particulier retenu que même si un arrêt de la Cour EDH ne la concernait pas directement, la Suisse était tenue de prendre les mesures individuelles et générales nécessaires pour éviter toute violation similaire de la convention. Au besoin, cela pouvait requérir une adaptation du droit national.

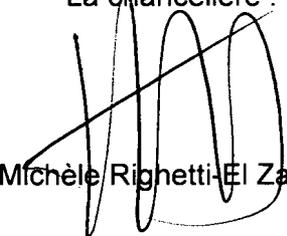
Le SEM tient déjà compte, dans sa pratique et ses directives, de la jurisprudence de la Cour EDH concernant la durée admissible d'un délai d'attente pour demander le regroupement familial. La modification proposée est ainsi déjà mise en œuvre par les autorités compétentes, sans que cela ait engendré de difficultés notables. En conséquence, rien ne s'oppose, à notre avis, à la réduction du délai d'attente de trois à deux ans. Cette adaptation provoquera un déplacement temporel, mais pas d'augmentation des demandes et partant pas de charge supplémentaire de travail pour les autorités migratoires cantonales, dès lors que les autres conditions posées au regroupement familial des personnes admises provisoirement en vertu de l'art. 85 al. 7 LEI, et en particulier l'exigence relative à l'autonomie financière qui est souvent décisive dans la pratique, sont maintenues.

Cela étant, Notre Conseil saisit cette occasion pour rappeler que l'art. 85 LEI sur la réglementation de l'admission provisoire est applicable à deux catégories de personnes distinctes, dont la situation juridique se différencie clairement. Ainsi, les personnes admises provisoirement avec qualité de réfugié disposent, en raison de leur statut conventionnel, d'autres droits que les personnes admises à titre provisoire sans qualité de réfugié. Cela vaut notamment dans le domaine du regroupement familial. A ce sujet, nous nous référons à la jurisprudence récente de la Cour EDH et à la modification correspondante des directives du SEM, selon lesquelles les circonstances concrètes d'une éventuelle dépendance à l'assistance publique doivent être prises en compte de manière adéquate dans un examen au cas par cas lorsqu'une demande de regroupement familial concerne un réfugié admis à titre provisoire. De notre point de vue, il serait souhaitable que les droits et obligations distincts de ces deux catégories de personnes ressortent clairement de la loi.

En vous remerciant de l'attention que vous voudrez bien prêter à la présente détermination, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.

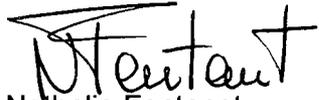
AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière : ✓



Michèle Righetti-El Zayadi

La présidente :



Nathalie Fontanet

Copie à (format word et pdf) : [vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)



Sitzung vom

13. August 2024

Mitgeteilt den

14. August 2024

Protokoll Nr.

622/2024

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)  
Bundeshaus West  
3004 Bern

Per E-Mail (PDF- und Word-Version) zustellen an:  
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. Mai 2024 erhalten die Kantone Gelegenheit, sich zu erwähntem Geschäft zu äussern. Dafür danken wir Ihnen bestens.

Die Regierung hat keine Bemerkungen zu der geplanten Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen und verzichtet auf eine Stellungnahme.



Namens der Regierung

Der Präsident:

Dr. Jon Domenic Parolini

Der Kanzleidirektor:

i.V. C. Hartmann Lüscher

**Gesundheits- und Sozialdepartement**

Bahnhofstrasse 15

6002 Luzern

Telefon +41 41 228 60 84

gesundheit.soziales@lu.ch

www.lu.ch

**per E-Mail an:**

- vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Luzern, 24. Juni 2024

Protokoll-Nr.: 706

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. Mai 2024 haben Sie die Kantonsregierungen in eingangs erwähnter Angelegenheit zur Stellungnahme eingeladen. Im Namen und Auftrag des Regierungsrates teile ich Ihnen mit, dass der Kanton Luzern die Herabsetzung der gesetzlichen Wartefrist beim Familiennachzug von Personen mit einer vorläufigen Aufnahme von drei auf zwei Jahre unterstützt. Damit wird den Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sowie dem Bundesverwaltungsgericht Rechnung getragen.

Die vorgeschlagene Reduzierung der Wartefrist beim Familiennachzug für vorläufig Aufgenommene ist aus einer umfassenden Integrationsperspektive zu begrüßen. Neben der besseren Vereinbarkeit mit dem Recht auf Familienleben dürfte eine verkürzte Wartefrist zudem die Integration allgemein und die Motivation zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit im spezifischen fördern. Hingegen wird es zu keiner Zunahme von Familiennachzügen kommen, da die Voraussetzung wie die wirtschaftliche Unabhängigkeit für einen Familiennachzug bestehen bleiben. Im Jahr des Inkrafttretens werden jedoch einmalig mehr Gesuche zu bearbeiten sein und die Subventionen für die Familiennachzüge höher ausfallen. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens ist daher unter Berücksichtigung der Vollzugsstellen und der Finanzplanung des Bundes festzulegen. Eine Verlagerung der Mehrkosten auf andere Staatsebenen ist zu vermeiden.

Ich danke Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in blue ink that reads "Michaela Tschuor". The signature is written in a cursive style with a prominent initial 'M'.

Michaela Tschuor  
Regierungsrätin



CH-6060 Sarnen, St. Antonistrasse 4, VD

**Elektronische Zustellung an**  
Eidgenössisches Justiz- und Polizei-  
departement EJPD

[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)  
(PDF- und Word-Version)

Sarnen, 2. Juli 2024

**OWSTK.4992**

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat, *Lieber Beat*  
Sehr geehrte Damen und Herren

In eingangs erwähnter Angelegenheit haben Sie die Regierung des Kantons Obwalden mit E-Mail vom 2. Mai 2024 zur Vernehmlassung bis 22. August 2024 eingeladen. Das Geschäft wurde dem Volkswirtschaftsdepartement zur Bearbeitung überwiesen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Vernehmlassung und nehmen innert Frist wie folgt Stellung:

Nach geltendem Recht muss eine vorläufig aufgenommene Person drei Jahre warten, bis sie ein Gesuch um Familiennachzug einreichen kann (Art. 85 Abs. 7 des Ausländer- und Integrationsgesetzes/ AIG; SR 142.20). Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat in seinem Grundsatzurteil vom 9. Juli 2021 festgehalten, dass eine gesetzliche Wartefrist von drei Jahren beim Familiennachzug von ausländischen Personen nicht vereinbar ist mit dem Recht auf Achtung des Familienlebens gemäss Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK; SR 0.101). Ab einer Wartefrist von mehr als zwei Jahren muss laut Gerichtshof immer eine Einzelfallprüfung erfolgen. Dieses Urteil hat das Bundesverwaltungsgericht im November 2022 bestätigt. Aufgrund dieser Urteile soll die gesetzliche Wartefrist beim Familiennachzug von Personen mit einer vorläufigen Aufnahme von drei auf zwei Jahre herabgesetzt werden.

Der Kanton Obwalden anerkennt die Notwendigkeit der geplanten Gesetzesänderung, um der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sowie des Bundesverwaltungsgerichts Rechnung zu tragen. Durch eine Anpassung des nationalen Rechts können ähnliche Verletzungen des Rechts auf Achtung des Familienlebens gemäss Art. 8 EMRK künftig vermieden werden. Mit der vorgeschlagenen Änderung können Personen mit einer vorläufigen Aufnahme den Familiennachzug ein Jahr früher beantragen. Die übrigen Voraussetzungen, die für einen Familiennachzug erfüllt

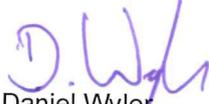
sein müssen, bleiben indes bestehen. Insbesondere müssen die gesuchstellenden Personen wirtschaftlich unabhängig sein. Durch die Fristverkürzung können somit die Integration der vorläufig aufgenommenen Personen sowie deren Motivation zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gefördert werden.

Aus vorgenannten Gründen unterstützt der Kanton Obwalden deshalb die vorgeschlagene Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Volkswirtschaftsdepartement

  
Daniel Wyler  
Landstatthalter

Kopie an:

- Kantonale Mitglieder des Eidgenössischen Parlaments
- Sicherheits- und Sozialdepartement
- Volkswirtschaftsdepartement
- Amt für Arbeit
- Zirkulationsmappe Regierungsrat
- Staatskanzlei



Regierung des Kantons St.Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

Eidgenössisches Justiz-  
und Polizeidepartement  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen  
Regierungsgebäude  
9001 St.Gallen  
T +41 58 229 89 42  
info.sk@sg.ch

St.Gallen, 21. August 2024

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 1. Mai 2024 laden Sie uns zur Vernehmlassung zu einer Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (SR 142.20; abgekürzt AIG) betreffend Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen ein. Wir danken für diese Gelegenheit und äussern uns gern wie folgt:

Die Regierung des Kantons St.Gallen kann die Überlegungen für die vorgesehene Anpassung der Wartefrist nachvollziehen und ist mit dem vorliegenden Entwurf einverstanden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unseres Anliegen.

Im Namen der Regierung

Susanne Hartmann  
Präsidentin

Dr. Benedikt van Spyk  
Staatssekretär



**Zustellung auch per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:**  
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Kanton Schaffhausen  
Regierungsrat  
Beckenstube 7  
CH-8200 Schaffhausen  
www.sh.ch

T +41 52 632 71 11  
F +41 52 632 72 00  
staatskanzlei@sh.ch



Regierungsrat

---

Eidgenössisches Justiz- und Poli-  
zeidepartement EJPD  
3003 Bern

per E-Mail an:  
vernehmlassungSBRE@sem.  
admin.ch

Schaffhausen, 20. August 2024

## **Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen): Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens**

Sehr geehrte Damen und Herren

Für Ihre Einladung zur Vernehmlassung in rubrizierter Angelegenheit vom 1. Mai 2024 danken wir Ihnen und nehmen gerne wie folgt Stellung:

Aus Sicht des Kantons Schaffhausen ist die Gesetzesanpassung nicht notwendig, da das SEM die Vorgaben aus der Rechtsprechung bereits seit dem 1. Juni 2023 umgesetzt hat (siehe Weisung III. Nr. 6 Rechtliche Stellung in Ziff. 6.3.9). Die seit dem 1. Juni 2023 angepasste Praxis führte bis heute zu keiner spürbaren Zunahme von Gesuchen um Einbezug in die vorläufige Aufnahme. Sollte eine Gesetzesanpassung des AIG vorgenommen werden, ist, wie bei jeder günstiger ausfallenden Regelung im Ausländerbereich, ein Pull-Effekt zu erwarten und mit einer Zunahme an Gesuchen zu rechnen.

Ausserdem ist darauf hinzuweisen, dass Art. 8 EMRK lediglich für Personen mit einem gefestigten Anwesenheitsrecht anwendbar ist (Schweizer Bürger, Niederlassungsberechtigte, Flüchtlinge sowie Aufenthaltsberechtigte, deren Bewilligung jahrelang verlängert wurde und eine Wegweisung nicht verhältnismässig wäre). Insofern wäre eine Verletzung der Menschenrechte gemäss EGMR nur bei einer Wartefrist von 3 Jahren bei Flüchtlingen festzustellen, und nicht bei sonstigen vorläufig aufgenommenen ausländischen Personen, da sie sich nach knapp drei Jahren in der Schweiz noch nicht auf ein gefestigtes Aufenthaltsrecht berufen können. Insofern wäre

Staatskanzlei, Regierungskanzlei, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches  
Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)  
Herr Beat Jans  
Bundesrat  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Frauenfeld, 13. August 2024

548

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

### **Vernehmlassung**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

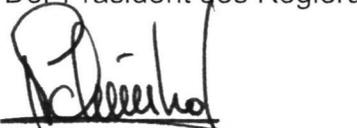
Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme und teilen Ihnen mit, dass wir uns der vorgeschlagenen Anpassung des Einleitungssatzes von Art. 85c Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG; SR 142.20) nicht entgegenstellen. Da der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in einem Grundsatzurteil vom 9. Juli 2021 festgehalten hat, dass die in der Schweiz geltende Wartefrist von drei Jahren beim Familiennachzug von ausländischen Personen nicht vereinbar sei mit dem Recht auf Achtung des Familienlebens nach der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK; SR 0.101), bleibt der Schweiz nichts anderes übrig, als die nun vorgeschlagene Anpassung des AIG vorzunehmen.

Wir weisen allerdings darauf hin, dass zumindest im ersten Jahr des Inkrafttretens dieser Bestimmung mehr Gesuche zu bearbeiten sein werden. Mehr Gesuche bedeutet zusätzliche Ressourcen oder längere Bearbeitungszeiten. Der Hinweis des Bundes, dass allfällige frühere Sozialhilfekosten im Kanton durch die Globalpauschale des Bundes abgegolten seien, ist korrekt. Aber auch Globalpauschalen des Bundes sind zusätzlich benötigte Steuergelder.

2/2

Mit freundlichen Grüßen

Der Präsident des Regierungsrates

  
Der Staatsschreiber

R 3



bei einer allfälligen Gesetzesanpassung zwischen vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen und sonstigen vorläufig aufgenommenen ausländischen Personen zu differenzieren. Denn nicht zu vergessen ist, dass das Ziel einer vorläufigen Aufnahme der vorübergehende Schutz der Person in der Schweiz bedeutet und grundsätzlich damit zu rechnen wäre, dass die Person wieder in ihr Heimatland ausreisen wird.

Für die Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen.



Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "P. Strasser".

*Patrick Strasser*

Der Staatsschreiber:

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Dr. Bilger".

*Dr. Stefan Bilger*



## Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)  
Bundeshaus West  
3003 Bern

### **Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG): Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen; Vernehmlassung**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. Mai 2024 lädt das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) die Kantone zur Vernehmlassung betreffend Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) ein: Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen, ein. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Nach geltendem Recht muss eine vorläufig aufgenommene Person drei Jahre warten, bis sie ein Gesuch um Familiennachzug einreichen kann (Art. 85 Abs. 7 AIG; SR 142.20). Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat in seinem Grundsatzurteil vom 9. Juli 2021 festgehalten, dass eine gesetzliche Wartefrist von drei Jahren beim Familiennachzug von ausländischen Personen nicht mit dem Recht auf Achtung des Familienlebens der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) vereinbar ist. Obwohl den Staaten ein weiter Ermessensspielraum bei der Festlegung der Wartefrist zukomme, sei ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den privaten Interessen und dem wirtschaftlichen Wohlergehen des betroffenen Staates herzustellen. Ab einer Wartefrist von zwei Jahren müsse daher immer eine Einzelfallprüfung erfolgen (Verhältnismässigkeitsprüfung). Mit Grundsatzurteil vom 22. November 2022 äussert sich das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) dahingehend, dass die Schweiz auch bei Urteilen des EMRG, die sie nicht direkt betreffe, die Pflicht habe, die jeweils er-

forderlichen individuellen und allgemeinen Massnahmen zu treffen, um künftige ähnliche Konventionsverletzungen zu verhindern. Notfalls habe dies durch eine Anpassung des nationalen Rechts zu geschehen. Ohne eine entsprechende Gesetzesänderung müsse künftig bei Erreichen einer effektiven Wartezeit von zwei Jahren auf Antrag der Partei eine individuelle und detaillierte Prüfung vorgenommen werden.

Die Rechtsprechung des EMRG betreffend zulässige Dauer einer Wartezeit für den Familiennachzug wird vom Staatssekretariat für Migration (SEM) in seinen Weisungen und seiner Praxis bereits berücksichtigt. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung wird also von den zuständigen Behörden bereits umgesetzt, ohne dass dies zu merklichen Schwierigkeiten geführt hätte. Grundsätzlich spricht somit nichts gegen die Anpassung der gesetzlichen Wartezeit für den Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen. Die vorgesehene Anpassung verursacht somit eine zeitliche Verschiebung, aber keine zusätzlichen Gesuche und damit auch keinen Mehraufwand für die kantonalen Migrationsbehörden, zumal die übrigen Voraussetzungen, welche Artikel 85 Absatz 7 AIG für den Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen vorsieht, zu erfüllen sind. Insbesondere bleibt die in der Praxis oft ausschlaggebende Voraussetzung der Sozialhilfeunabhängigkeit bestehen. Trotzdem weisen wir darauf hin, dass die neue Regelung aufgrund der kürzeren Wartezeit vorübergehend zu zusätzlichen Familiennachzügen führen kann, was die bereits schwierige Unterbringungssituation und die fehlenden Kapazitäten in den Volksschulen weiter verschärft.

Artikel 85 AIG, der die Ausgestaltung der vorläufigen Aufnahme regelt, findet auf zwei Personengruppen, deren Rechtspositionen sich stark unterscheiden, Anwendung. So verfügen vorläufig aufgenommene Personen mit Flüchtlingseigenschaft aufgrund ihres konventionsrechtlichen Status über andere Rechtsansprüche als vorläufig aufgenommene Personen ohne Flüchtlingseigenschaft. Dies gilt nicht nur, aber vor allem auch im Bereich des Familiennachzugs. Aufgrund der neueren Rechtsprechung des EMRG sieht das SEM vor, die entsprechenden Weisungen anzupassen. Demnach sollen beim Familiennachzug für Flüchtlinge mit vorläufiger Aufnahme die konkreten Hintergründe einer allfälligen Sozialhilfeabhängigkeit in einer Einzelfallbeurteilung angemessen berücksichtigt werden müssen. Es wäre aus unserer Sicht wünschenswert, dass die unterschiedlichen Rechte und Pflichten dieser beiden Personengruppen auch im Gesetz klar ersichtlich sind.

Sehr geehrter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren, wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Altdorf, 18. Juni 2024



Im Namen des Regierungsrats

Der Landammann

Christian Arnold

Der Kanzleidirektor

Roman Balli



Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

**Nur per E-Mail**

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
Herr Bundesrat Beat Jans  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Zug, 18. Juni 2024 ki

**Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Anpassung der  
Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen)  
Stellungnahme des Kantons Zug**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. Mai 2024 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, sich bis am 22. August 2024 vernehmen zu lassen. Zur Vorlage nehmen wir gerne wie folgt Stellung.

Mit der vorgesehenen Gesetzesanpassung soll die heute im Ausländer- und Integrationsgesetz vom 16. Dezember 2005 (AIG; SR 142.20) verankerte dreijährige Wartefrist beim Familiennachzug von Personen mit einer vorläufigen Aufnahme durch eine zweijährige Wartefrist ersetzt werden. Die Anpassung erfolgt in Umsetzung eines Grundsatzurteils des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) vom 9. Juli 2021 gegen Dänemark und eines diesbezüglichen Grundsatzurteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. November 2022 und ist demzufolge zwingend. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) hat denn auch seine Praxis bereits an diese Urteile angepasst und die entsprechenden Weisungen geändert.

Die Voraussetzungen für einen Familiennachzug bleiben abgesehen von der Verkürzung der Wartefrist unverändert, so insbesondere das Kriterium der wirtschaftlichen Selbstständigkeit. Es ist daher denkbar, dass die Fristverkürzung von drei auf zwei Jahre die Integration und die Motivation zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit insgesamt fördert.

Der Regierungsrat des Kantons Zug ist vor diesem Hintergrund mit der vorgeschlagenen Gesetzesanpassung einverstanden.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse  
Regierungsrat des Kantons Zug



Silvia Thalmann-Gut  
Frau Landammann



Tobias Moser  
Landschreiber

Versand per E-Mail an:

- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
(vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch; als PDF- und Word-Version)
- Sicherheitsdirektion (info.sd@zg.ch)
- Direktion des Innern (info.dis@zg.ch)
- Amt für Migration (AFMKader@zg.local)
- Zuger Mitglieder der Bundesversammlung
- Staatskanzlei (info.staatskanzlei@zg.ch; zur Aufschaltung der Vernehmlassungsantwort im Internet)



CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

## **PER E-MAIL**

Eidgenössische Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
Herr Bundesrat Beat Jans  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Telefon 041 618 79 02  
[staatskanzlei@nw.ch](mailto:staatskanzlei@nw.ch)  
Stans, 20. August 2024

## **Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes. Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen. Stellungnahme**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 1. Mai 2024 eröffnete das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) unter anderem bei den Kantonen das Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes bezüglich Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

### **1 Erwägungen**

Der Regierungsrat Nidwalden nimmt zur Kenntnis, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in seinem Grundsatzurteil vom 9. Juli 2021 entschieden hat, dass die bisherige Wartefrist von drei Jahren nicht mit den Garantien des Artikels 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) übereinstimmt.

Dieses Urteil ist für die Schweiz als Vertragspartei der EMRK verbindlich. Die geplante Änderung ist daher für den Regierungsrat nachvollziehbar. Da auch bei der vorgesehenen verkürzten Frist von zwei Jahren die weiteren Voraussetzungen für den Familiennachzug erfüllt sein müssen (gemeinsamer Wohnsitz, bedarfsgerechte Wohnung, kein Bezug von wirtschaftlicher Sozialhilfe bzw. Ergänzungsleistungen, sprachliche Integration), bestehen aus Sicht des Regierungsrates keine Einwände gegen diese Vorlage.

### **2 Fazit**

Wir befürworten die vorgeschlagene Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes und sprechen uns für die Vorlage aus.

Der Regierungsrat Nidwalden bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung der Stellungnahme.

Freundliche Grüsse  
NAMENS DES REGIERUNGSRATES



Res Schmid  
Landammann



lic. iur. Armin Eberli  
Landschreiber

Geht an:

- [vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

## **Regierungsrat**

Rathaus  
Barfüssergasse 24  
4509 Solothurn  
so.ch

Staatssekretariat für Migration SEM  
Stabsbereich Recht  
Quellenweg 6  
3003 Bern-Wabern

**per E-Mail an:**  
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

20. August 2024

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zur obgenannten Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) bezüglich Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen Stellung nehmen zu können.

Der Kanton Solothurn kann die erläuterte Gesetzesanpassung nachvollziehen, weist jedoch auf folgende Punkte hin, die dabei berücksichtigt werden müssen:

Im aktuellen Gesetzestext von Art. 85 AIG wird zwischen vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen, welche nicht als Flüchtlinge anerkannt wurden, nicht unterschieden. Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge wie auch vorläufig aufgenommene Personen, welche nicht als Flüchtlinge anerkannt worden sind, können sich grundsätzlich aufgrund ihres konventionsrechtlichen Status auf den Schutz des Privat- und Familienlebens nach Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) berufen. Für vorläufig aufgenommene Personen ohne Flüchtlingseigenschaft können aber wesentlich strengere Einschränkungen für den Einbezug in die vorläufige Aufnahme (auch gesetzlich) vorgesehen werden (Bundesverwaltungsgericht [BVGer] D-4112/2023, Urteil vom 1. November 2023). Sollte ein Gesuch um Einbezug in die vorläufige Aufnahme für die zweite Kategorie von Personen gestellt werden, dürfte weiterhin die 3-jährige Wartefrist auch mit Blick auf Art. 8 EMRK möglich sein. Insofern wäre bei einer Gesetzesanpassung dringend zwischen vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen ohne Flüchtlingseigenschaft zu differenzieren. Für vorläufig aufgenommene Personen ohne Flüchtlingseigenschaft kann die 3-jährige Wartefrist bestehen bleiben.

Eine Differenzierung zwischen vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen ohne Flüchtlingseigenschaft drängt sich des Weiteren auch im Bereich der Überprüfung der materiellen Voraussetzungen für den Einbezug in die vorläufige Aufnahme auf, namentlich im Rahmen einer allfälligen Sozialhilfeabhängigkeit. Die konkreten Hintergründe für den Bezug von Sozialhilfe von Flüchtlingen müssen im Rahmen einer Einzelfallbeurteilung angemessen berücksichtigt werden, da vorläufig aufgenommene Flüchtlinge aufgrund ihres konventionsrechtlichen Status über andere Rechtsansprüche als vorläufig aufgenommene Personen ohne Flüchtlingseigenschaft verfügen. Diesbezüglich wird auf die neuere Rechtsprechung des EGMR (Urteil des EGMR B.F. and Others v. Switzerland vom

4. Juli 2023, Beschwerden Nr. 13258/18, 15500/18, 57303/18) und die in diesem Zusammenhang geplante Anpassung der Weisungen des Staatssekretariats für Migration [SEM] (Kapitel 6 Weisungen Asyl Rechtliche Stellung 6.3.9.1) verwiesen.

Dennoch möchte der Kanton Solothurn auch noch auf eine pragmatischere Lösung hinweisen: Der EGMR kritisierte in seinem Grundsatzurteil vom 9. Juli 2021 die rigide Wartezeit von 3 Jahren für die erstmalige Prüfung des Familiennachzugs von vorläufig Aufgenommenen. Im Urteil wurde klargestellt, dass bei Wartezeiten von über 2 Jahren ein Gesuch im Einzelfall geprüft werden müsse. Somit stellt die 3-jährige Wartezeit per se keine grundsätzliche Verletzung von Art. 8 EMRK dar, sofern Gesuche im Einzelfall bereits vor Ablauf von 3 Jahren an die Hand genommen und geprüft werden. Im Fall von Dänemark wurde die Ablehnung des Familiennachzugsgesuchs mit der Begründung, dass die Wartezeit nicht abgelaufen sei und somit das öffentliche Interesse an einer restriktiven Einwanderungspolitik überwiege, nicht akzeptiert. Hätten jedoch die dänischen Behörden das Gesuch bereits vor Ablauf der Wartezeit geprüft und die individuellen Umstände berücksichtigt, hätte keine Verletzung von Art. 8 EMRK vorgelegen. Hiermit zeigt das Gericht einzig auf, dass eine starre Durchsetzung einer 3-jährigen Wartezeit nicht akzeptabel sei.

Das Urteil des EGMR wurde in die Rechtsprechung des BVGer aufgenommen. In seinem Urteil vom 24. November 2022 weist das BVGer daraufhin, dass für die Schweiz zwei Möglichkeiten bestehen: Entweder werde das Gesetz angepasst oder die Praxis müsse dahingehend angepasst werden, dass künftig bei Erreichen einer Wartezeit von 2 Jahren auf Antrag der Partei eine individuelle und detaillierte Prüfung vorgenommen wird. Die vorgeschlagene Praxis hat das SEM bereits in seiner Weisung Nr. 6 Rechtliche Stellung (Stand 1. Juni 2024) in Ziff. 6.3.9 umgesetzt. Somit werden Gesuche bereits nach einer Wartezeit von 2 Jahren geprüft und sogar bereits 6 Monate vor Ablauf der 2 Jahre, wenn sich ein Verweis auf die noch laufende Wartezeit im Einzelfall als unverhältnismässig erweist. Somit kann schon heute ein Gesuch nach einer 1,5-jährigen Wartezeit geprüft werden. Damit wird den Urteilen des EGMR sowie des BVGer Rechnung getragen.

Die seit dem 1. Juni 2023 angepasste Praxis durch das SEM führte im Kanton Solothurn bis heute zu keiner spürbaren Zunahme von Gesuchen um Einbezug in die vorläufige Aufnahme. Sollte eine Gesetzesanpassung des AIG vorgenommen werden, ist, wie bei jeder günstiger ausfallenden Regelung im Ausländerbereich, ein Pull-Effekt zu erwarten und mit einer Zunahme an Gesuchen zu rechnen. Eine kurze Zahlenanalyse bestätigt diese Annahme: Das SEM verfügte im Jahr 2021 über 3'889, im 2022 über 5'236 und im 2023 über 7'380 vorläufige Aufnahmen (SEM Asylstatistik 2022 und 2023). Dies vor allem an Personen aus Afghanistan, Syrien und Eritrea. Anders als im Fall von Dänemark nimmt die Anzahl an verfügbaren vorläufigen Aufnahmen in der Schweiz jährlich zu und das SEM rechnet im Jahr 2024 mit mindestens so viel Asylgesuchen wie im Jahr 2023 (Medienmitteilung des SEM vom 1. Februar 2024). Anhand der erwähnten Zahlen dürften somit dieses Jahr ca. 5'236 Personen nach Ablauf der 2-jährigen Frist bereits ein Gesuch um Einbezug in die vorläufige Aufnahme stellen bzw. werden es nächstes Jahr 7'380 sein.

Im erläuternden Bericht zur Änderung des AIG geht nämlich unter Punkt 5 unter, dass die durch den Bund erwarteten 126 zusätzlichen Gesuche (die Schätzung von 126 zusätzlichen Gesuchen dürfte aufgrund der obgenannten Zahlen als zu tief ausgefallen sein) zuerst über den Kanton laufen. Dieser leistet die Vorarbeit der Gesuchsprüfung und leitet eine quasi spruchreife Stellungnahme innert 2 Monaten dem SEM weiter. Es ist somit deutlich mit einer Zunahme an Gesuchen zu rechnen, was für die Kantone einen Mehraufwand bedeutet.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das BVGer aufgrund des ergangenen EGMR-Urteils zwei Optionen vorsieht: Entweder ist das Gesetz anzupassen oder es ist eine Anpassung der bisherigen Praxis vorzunehmen. Das SEM hat schnell reagiert und seine Weisung zum Einbezug in die vorläufige Aufnahme angepasst: Bereits 6 Monate vor Ablauf von 2 Jahren kann eine vorläufige aufgenommene Person mit Flüchtlingseigenschaft ein Gesuch um Einbezug in die vorläufige Aufnahme einreichen. Insofern wurde die Praxis bereits angepasst und es könnte ohne grosses Aufsehen auf eine Gesetzesanpassung verzichtet werden. Für vorläufig Aufgenommene ohne Flüchtlingseigenschaft, würde die Wartezeit weiterhin, wie aktuell geregelt, 3 Jahre dauern.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.  
Peter Hodel  
Landammann

sig.  
Andreas Eng  
Staatschreiber

Numero  
3978

fr

0

Bellinzona  
21 agosto 2024

Consiglio di Stato  
Piazza Governo 6  
Casella postale 2170  
6501 Bellinzona  
telefono +41 91 814 41 11  
fax +41 91 814 44 35  
e-mail [can@ti.ch](mailto:can@ti.ch)  
web [www.ti.ch](http://www.ti.ch)

Repubblica e Cantone  
Ticino

## Il Consiglio di Stato

Dipartimento federale di giustizia e polizia  
DFGP  
Palazzo federale ovest  
3000 Berna

[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)  
(word e pdf)

### **Procedura di consultazione concernente la modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) (Adeguamento del periodo di attesa per il ricongiungimento familiare di persone ammesse provvisoriamente)**

Gentili signore,  
egregi signori,

abbiamo ricevuto la vostra lettera del 1° maggio 2024 in merito alla summenzionata procedura di consultazione. La modifica della menzionata legge federale è stata esaminata dall'Ufficio cantonale della migrazione (UM) della Sezione della popolazione (SP), e dall'Ufficio dei richiedenti l'asilo e dei rifugiati (URAR).

Ringraziando per l'opportunità che ci viene offerta di esprimere il nostro giudizio e formuliamo le seguenti osservazioni.

#### **1. Considerazioni generali**

In generale, comprendiamo la necessità della proposta di modifica legislativa in parola, inerente questo specifico ambito della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) che ha richiesto di essere adeguato. La modifica in esame, deriva infatti dalla necessità di adattare alla recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) e del Tribunale amministrativo federale (TAF) il termine di attesa previsti per il ricongiungimento familiare delle persone ammesse provvisoriamente, che deve essere ridotto a due anni rispetto agli attuali tre anni, sanciti dall'art. 85c cpv. 1 LStrI.

In effetti in una sentenza storica dell'estate del 2021, la Grande Camera della Corte EDU è giunta alla conclusione, che un periodo di attesa legale di tre anni per il ricongiungimento familiare è incompatibile con il diritto al rispetto della vita familiare di cui all'art. 8 CEDU e che deve sempre essere effettuata una valutazione caso per caso se il periodo di attesa supera i due anni (cfr. sentenza corte EDU del 9 luglio 2021, n. 6697/18).

Inoltre, nel novembre 2022, il TAF ha commentato le conseguenze di questa giurisprudenza per la Svizzera, affermando che la Svizzera ha il dovere di recepire quanto indicato dalla Corte EDU e, pertanto, la stessa deve adottare le misure individuali e generali necessarie per prevenire in futuro simili violazioni della Convenzione. Ciò, peraltro, anche nel caso di sentenze della Corte EDU che non la riguardano direttamente, suggerendo la necessità di procedere alla modifica del diritto interno, *in casu* l'art. 85c cpv. 1 LStrl il diritto nazionale (cfr. sentenza TAF F\_2739/2022 del 24 novembre 2022).

## 2. Commento alla singola disposizione

### 2.1 Modifiche della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrl - RS 142.20)

#### ***Ad art. 85c cpv. 1***

Per quanto attiene a questo nuovo disposto, l'Esecutivo cantonale non può che comprenderne i motivi che hanno portato alla sua adozione. In effetti la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla durata ammissibile del periodo di attesa per il ricongiungimento familiare è già stata adottata dalla SEM nelle sue direttive pubbliche e nella sua prassi (cfr. Istruzioni SEM, "III. SETTORE DELL'ASILO", n. 6.3.9, Stato 01.06.2024). La proposta modifica di legge qui in discussione è quindi già attuata dall'Autorità federale competente senza che ciò abbia comportato difficoltà degne di nota.

In aggiunta il Consiglio di Stato coglie l'occasione per rendere attento il legislatore federale che l'art. 85 LStrl, che regola l'organizzazione dell'ammissione provvisoria, si applica a due gruppi diversi di persone il cui status giuridico differisce per diversi aspetti. Ad esempio, le persone ammesse provvisoriamente, al beneficio dello statuto di rifugiato, hanno diritti giuridici diversi rispetto alle persone ammesse provvisoriamente senza statuto di rifugiato, a causa degli ulteriori diritti che la Convenzione sui rifugiati conferisce loro. Questo vale in particolar modo nell'ambito del ricongiungimento familiare. A questo proposito, facciamo riferimento alla recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e alla prevista modifica delle direttive della SEM in questo contesto, secondo cui l'ambito specifico di qualsiasi dipendenza dall'assistenza sociale deve essere adeguatamente preso in considerazione in una valutazione caso per caso per il ricongiungimento familiare dei rifugiati con ammissione temporanea. Pertanto, a nostro avviso, riteniamo necessario che gli specifici diritti e doveri di queste due tipologie di cittadini stranieri ammessi provvisoriamente vengano chiaramente esplicitati e regolamentati a livello legislativo con due articoli di legge distinti.

## 3. Conclusioni

Vi ringraziamo per averci dato la possibilità di prendere posizione nell'ambito della procedura di consultazione in oggetto.

Parimenti, ribadiamo che la distinzione tra gli ammessi provvisoriamente con e senza statuto di rifugiato, per i motivi suesposti, vada ulteriormente esplicitata a livello di legge nell'ambito della regolamentazione dell'ammissione provvisoria.

Infine, osserviamo che a mente dell'Autorità federale la riduzione del termine di attesa per la richiesta di ricongiungimento familiare per gli ammessi provvisoriamente, da tre a due anni di cui all'art 85c cpv. 1 LStrl non dovrebbe comportare nel primo periodo di applicazione ulteriori costi che andranno a carico dei Cantoni con la sua adozione. Ciò ritenuto che l'adeguamento comporterà un ritardo iniziale nell'evasione delle domande, poiché andranno trattati sia coloro che attendono da tre anni sia quelli che aspettano da due anni, ma non ci saranno ulteriori domande e quindi non ci sarà lavoro aggiuntivo per le Autorità cantonali competenti in materia di migrazione. Ciò nonostante, considerato come tra i requisiti del ricongiungimento familiare di cui all'art. 85 cpv. 7 LStrl vi è quello dell'indipendenza dall'aiuto sociale, la riduzione del tempo di attesa da tre a due anni comporta giocoforza una minor integrazione dell'interessato. Ciò ha per conseguenza una situazione lavorativa più precaria, che non esclude che dopo l'arrivo in Svizzera, questi cittadini stranieri debbano far capo ad aiuti statali, quantomeno sotto forma di sussidi vari. Pertanto, a nostro avviso non può essere del tutto escluso che questa modifica legislativa non causerà ulteriori aggravii finanziari ai Cantoni, oltre che una minore integrazione sia dal profilo lavorativo sia da quello sociale.

Vogliate gradire, gentili signore, egregi signori, i sensi della nostra massima stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente  
  
Christian Vitta

Il Cancelliere  
  
Arnaldo Coduri

Copia a:

- Dipartimento delle istituzioni (di-dir@ti.ch)
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg.ap@ti.ch)
- Sezione della popolazione (di-sp.direzione@ti.ch)
- Ufficio dei richiedenti l'asilo e dei rifugiati (dss-urar@ti.ch)
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in Internet



2024.03389

**P.P.** CH-1951  
Sion

**A-PRIORITY** Poste CH SA

Monsieur  
Beat Jans  
Conseiller fédéral  
Chef du Département fédéral de justice et  
police  
3003 Berne



Notre réf. STI / SPM  
Votre réf. /

Date 28.08.2024

**Consultation relative à la modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration  
(modification du délai d'attente pour le regroupement familial des personnes admises à titre  
provisoire)**

Monsieur le Conseiller fédéral,

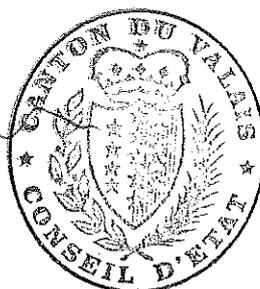
Le Gouvernement valaisan vous remercie de l'avoir consulté pour la modification citée en objet. Il approuve la réduction du délai d'attente proposé.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez au présent courrier, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'expression de nos meilleures salutations.

„Au nom du Conseil d'Etat

Le président

Franz Ruppen



La chancelière

Monique Albrecht

Copie à [vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)



Place de la Planta 1, CP 478, 1951 Sion  
Tél. 027 606 40 04



Conférence des présidents

Case postale, 9023 St-Gall  
Téléphone +41 58 465 27 27  
Numéro de classement: 024.1  
Numéro d'object : 2024-099

A-Post

Département fédéral de  
justice et police (DFJP)  
Monsieur le Conseiller fédéral  
Beat Jans  
Palais fédéral ouest  
3003 Berne

Versions PDF et Word par courriel à :  
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

St-Gall, 3 juillet 2024

**Procédure de Consultation : Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) (Adaptation du délai d'attente pour le regroupement familial des personnes admises à titre provisoire)**

Monsieur le Conseiller fédéral,  
Madame, Monsieur,

Nous vous remercions de l'opportunité donnée au Tribunal administratif fédéral (ci-après TAF) de prendre position sur le projet de révision de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI, RS 142.20) susmentionné. Nous prenons note du projet avec intérêt.

Le projet soumis à consultation prévoit une modification de l'art. 85c al. 1 (phrase introductive) LEI visant à abaisser le délai d'attente pour le regroupement familial des personnes admises à titre provisoire de trois à deux ans. Cette modification tient compte de la nouvelle systématique de la LEI, issue d'une précédente modification de la loi entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2024 (transfert des règles énoncées à l'art. 85 al. 7 à 8 LEI dans un nouvel art. 85c LEI ; FF 2021 2999). Elle vise également à concrétiser au niveau légal les principes formulés dans l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme (Cour EDH), siégeant en Grande Chambre, *M.A. c. Danemark*, du 9 juillet 2021 (req. 6697/18), qui est aussi cité à plusieurs reprises dans l'arrêt de la Cour EDH, *B.F. et autres c. Suisse*, du 4 juillet 2023 (req. 13258/18 et 3 autres), et l'arrêt de principe du TAF F-2739/2022 du 24 novembre 2022, publié à l'ATAF 2022 VII/6.

Le Tribunal salue cet abaissement du délai d'attente légal à deux ans, dès lors qu'il vise à établir une conformité de la loi avec le droit international. Cela étant, il nous apparaît nécessaire, à l'aune de la jurisprudence susmentionnée, de garantir une certaine flexibilité dans l'application de ce délai. En effet, si un délai d'attente de deux ans est réputé conforme au respect de la vie familiale (art. 8 CEDH et 14 Cst.), il s'agit d'une présomption réfragable (cf. ATAF 2022 VII/6 consid. 6.3.2 *in fine*). Les circonstances particulières du cas d'espèce pourraient donc commander d'autoriser le regroupement familial avant l'arrivée à échéance de ce délai légal réduit.

Pour ces motifs, nous suggérons l'adjonction de la particule « en principe » à l'art. 85c al. 1 (phrase introductive) LEI, qui se lirait ainsi : « Le conjoint et les enfants célibataires de moins de 18 ans d'une personne admise à titre provisoire peuvent bénéficier du regroupement familial et du même statut qu'elle, en principe au plus tôt deux ans après la décision d'admission provisoire, aux conditions suivantes ».

En vous remerciant par avance, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.

La Présidente de la  
Conférence des présidents

  
Annie Rochat Pauchard



Le Secrétaire général suppl.

  
Bernhard Fasel

Copie au

- Tribunal fédéral
- Tribunal pénal fédéral
- Tribunal fédéral des brevets

Per Mail: [vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Bern, 19. August 2024

## **Vernehmlassung: Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG) (Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, zur obengenannten Vernehmlassungsvorlage Stellung zu nehmen. Für diese Gelegenheit zur Meinungsäusserung danken wir Ihnen bestens.

Die gesetzliche Wartefrist für den Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen soll aufgrund eines Grundsatzzurteils des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) vom 24. November 2022 neu von drei auf zwei Jahre gesenkt werden, was eine Revision des Ausländer- und Integrationsgesetzes nach sich ziehen würde. Gestützt auf das Urteil des EGMR hat das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) das Staatssekretariat für Migration (SEM) angewiesen, seine Praxis bei der Anwendung der dreijährigen Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen anzupassen. Das SEM hat in der Folge seine Praxis an diese Urteile angeglichen und die entsprechenden Weisungen geändert. Mit der Vorlage beantragt nun das Eidg. Departement für Justiz (EJPD), die bis anhin bestehende Wartefrist von drei Jahren auf zwei Jahre herabzusetzen.

### **Mitte für dreijährige Wartefrist mit Einzelfallprüfung ab zweitem Jahr**

Die Mitte stellt fest, dass weder das Gerichtsurteil des EGMR noch das BVGer eine zwingende Senkung der gesetzlichen Wartefrist für den Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen auf zwei Jahre fordern. Vielmehr wird in den Urteilen betont, dass ab einer effektiven Wartefrist von zwei Jahren eine Einzelfallprüfung zu erfolgen habe – dies wird bereits heute so vom EJPD gehandhabt. Zudem führt der EGMR aus, dass es keine einheitliche Regelung auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene in Bezug auf die Länge der Wartefristen für Personen mit einem subsidiären oder vorübergehenden Schutzstatus gibt. Er hält des Weiteren fest, dass einige aus der EMRK und der bestehenden Rechtsprechung abgeleitete Argumente dafür sprechen, den Staaten einen weiten Ermessensspielraum zuzugestehen. Das EJPD geht zudem davon aus, dass die Gesuche weiterhin nur in geringer Anzahl eingehen werden, womit die heute stattfindende Einzelfallprüfung aus Sicht der Mitte auch in Zukunft umsetzbar sein sollte.

Die Mitte spricht sich aus diesen Gründen für die Beibehaltung der dreijährigen Wartefrist mit einer auf Antrag der antragstellenden Partei zu erfolgenden Einzelfallprüfung ab Erreichen des zweiten Jahres aus. Die Mitte erkennt entsprechend keinen zwingenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf und beantragt auf die Revision zu verzichten.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und verbleiben mit freundlichen Grüssen.

### **Die Mitte**

Sig. Gerhard Pfister  
Präsident Die Mitte Schweiz

Sig. Gianna Luzio  
Generalsekretärin Die Mitte Schweiz

Thun, 19. August 2024

*vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch*

**Vernehmlassungsantwort gegen die Verkürzung der Familiennachzugsfristen für vorläufig aufgenommene Personen in Art. 85c AIG**

Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir nehmen Stellung zur geplanten Verkürzung der Familiennachzugsfristen für vorläufig aufgenommene Personen in Art. 85c AIG.

**1. Natur der vorläufigen Aufnahme**

Die vorläufige Aufnahme stellt einen provisorischen Status dar. So bedeutet sie eben nicht die Gewährung eines dauerhaften Aufenthaltsrechts, sondern gemäss Art. 83 Abs. 1 AIG wird lediglich anerkannt, dass der Vollzug einer Wegweisung in der gegenwärtigen Situation unzumutbar oder unmöglich ist. Fallen die Voraussetzungen für die vorläufige Aufnahme weg, so ist gemäss Art. 84 Abs. 2 AIG der Vollzug der Wegweisung anzuordnen.

Die Verkürzung der Familiennachzugsfrist in Art. 85c Abs. 1 AIG von derzeit drei Jahren auf zwei Jahre widerspricht der provisorischen Natur und untergräbt den Sinn und Zweck der vorläufigen Aufnahme. Eine Verkürzung der Wartefristen für den Familiennachzug würde potenziell falsche Erwartungen bezüglich der Dauer der Aufenthaltsberechtigung wecken.

**2. Natur des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens gemäss Art. 8 EMRK**

Das in Art. 8 EMRK verankerte Recht gilt nicht absolut, sondern erfordert eine Verhältnismässigkeitsprüfung, bei der die privaten Interessen und die Interessen des Staates

gegeneinander abgewogen werden müssen. Das Bundesverwaltungsgericht hält in Bezug auf diese Interessenabwägung fest: „Von besonderem Gewicht erscheint schliesslich, ob die betroffenen Personen aufgrund ihres migrationsrechtlichen Status vernünftigerweise davon ausgehen durften, ihr Familienleben künftig im Konventionsstaat pflegen zu können.“<sup>1</sup>

Für Personen mit dem Status F der vorläufigen Aufnahme ist die Wahrscheinlichkeit, in der Schweiz ein künftiges Familienleben führen zu können, geringer als bei jedem anderen Aufenthaltsstatus. Dieser Umstand sollte bei der Interessenabwägung hinsichtlich einer verkürzten Wartefrist berücksichtigt werden.

### **3. Interessenabwägung**

Die geplante Verkürzung gewichtet die privaten Interessen in unverhältnismässiger Weise stärker als die öffentlichen Interessen. Dies liegt unter anderem daran, dass der Familiennachzug als Bestandteil des in Art. 8 EMRK verankerten Grundrechts angesehen wird, was die Steuerung der Migration in diesem Bereich besonders erschwert.

#### **3.1 Zahlenmässige Herausforderung**

In Bezug auf die öffentlichen Interessen ist auf die Asylstatistik des SEM zu verweisen, wonach die Anzahl von Asylgesuchen stetig steigt. Vor allem der Familiennachzug bringt alleine aufgrund des zahlenmässigen Umfangs grosse Herausforderungen mit sich. 2023 wanderten 46'281 Person im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz ein, was eine Zuwanderung von +7,6% im Vergleich zum Jahr 2022 ausmacht. Der Familiennachzug machte mehr als ein Viertel der Zuwanderung zwecks Langzeitaufenthalt aus.<sup>2</sup> Mithilfe von Beispielen aus dem Ausland lassen sich die grossen Herausforderungen, die der Anstieg der Fälle von Familiennachzug mit sich bringt, veranschaulichen.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> BVGer F-3211/2020 vom 21. Februar 2022, E. 9.3; Vgl. auch BVGE 2021 VI/1, E. 15.

<sup>2</sup> SEM, Ausländerstatistik 2023 <<https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/sem/medien/mm.msg-id-100155.html>>.

<sup>3</sup> NZZ, *Debatte um Familiennachzug: Wenn sich die SPD durchsetzt, dann dürfte der Migrationsdruck noch grösser werden*, 20.12.2023, <<https://www.nzz.ch/international/familiennachzug-nach-deutschland-die-grosszuegigkeit-der-spd-und-moegliche-folgen-id.1770098>>; NZZ, *Jeden Monat braucht es 14 neue Klassen – der Familiennachzug von Flüchtlingen überfordert die Schulden in Wien*, 04.05.2024, <<https://www.nzz.ch/international/oesterreich-der-familiennachzug-von-fluechtligen-ueberfordert-wiens-schulen-id.1828502>>; Der Standard, *Andrang von Flüchtlingen an Schulen: Schaffen wir das?*, 20.04.2024, <<https://www.derstandard.at/story/3000000216723/andrang-von-fluechtligen-an-schulen-schaffen-wir-das>>.

### 3.2 Öffentliche Sicherheit und Ordnung

Ferner sei die PKS zu konsultieren, wonach 56% der Straftaten im Jahr 2023 von Ausländern verübt wurden, wovon wiederum 25% Asylmigranten, abgewiesene Asylbewerber, illegale Immigranten und Kriminaltouristen waren.<sup>4</sup>

Der Familiennachzug ist ausserdem äusserst missbrauchs anfällig. Es sind Fälle bekannt, in welchen falsche Angaben über Verwandtschaftsbeziehungen gemacht wurden, um das System des Familiennachzugs auszunützen.<sup>5</sup> Über die Anzahl verordneter DNA – Analysen wird keine Statistik geführt, weshalb keine Aussage über die Häufigkeit der Falschangaben bei behaupteten Verwandtschaftsbeziehungen getroffen werden kann.<sup>6</sup>

### 3.3 Ermessensspielraum gemäss Art. 96 AIG

Ferner ist in Bezug auf die Verhältnismässigkeit zu ergänzen, dass der zuständigen Behörde in Art. 96 AIG ein Ermessensspielraum eingeräumt wird. So müssen nicht alle Voraussetzungen, namentlich die Sozialhilfeunabhängigkeit, für den Nachzug erfüllt sein. Es kann also selbst eine sozialhilfeabhängige Person, die nur vorläufig aufgenommen ist, ihre Familienangehörigen in die Schweiz nachziehen. Ohne näher auf die damit verbundene finanzielle Belastung einzugehen, verdeutlicht dies, dass das System bereits heute in der Lage ist, die privaten Interessen angemessen zu berücksichtigen.<sup>7</sup>

### 3.4 Fazit

Die Überlastung des Systems, die massiven Kosten, die in Bezug auf den Familiennachzug anfallen und die potentiellen sozialen Spannungen müssen in der Abwägung zwischen privaten und öffentlichen Interessen angemessen berücksichtigt werden.

Die Wartezeit von nur drei Jahren für Personen, deren Asylgesuch eigentlich abgelehnt wurde, die jedoch vorläufig in der Schweiz bleiben dürfen, ist zumutbar im Vergleich zu den weitreichenden öffentlichen Interessen, die durch eine Verkürzung der Wartezeiten tangiert werden.

---

<sup>4</sup> Polizeiliche Kriminalstatistik 2023, S. 22.

<sup>5</sup> Basler Zeitung, *Das falsche Flüchtlingskind*, 28.03.2018; Vgl. auch: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Missbrauch des Rechts auf Familiennachzug – Scheinehen und missbräuchliche Vaterschaftsanerkennungen*.

<sup>6</sup> Antwort des Bundesrates vom 11.06.2018 zur Frage 18.5324 vom 04.06.2018 (Glaubhaftmachen von Verwandtschaften beim Asyl-Familiennachzug).

<sup>7</sup> SEM, Handbuch Asyl und Rückkehr, S. 22.

Hier ist auch an den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts zu erinnern, wonach eine Person nur insofern ein Recht aus Art. 8 EMRK ableiten kann, als sie vernünftigerweise mit einem längerfristigen Aufenthalt in der Schweiz rechnen kann. Von allen Aufenthaltstiteln ist dies bei der vorläufigen Aufnahme am wenigsten gegeben.

#### **4. Anreize**

Eine Verkürzung der Wartefrist schafft zweifelsohne zusätzliche Anreize für die Migration. Die Argumentation des EJPD, dass eine kürzere Wartefrist die Integration fördere, ist hingegen nicht nachvollziehbar, da sich an den Voraussetzungen für den Familiennachzug nichts ändern würde. Diese Voraussetzungen, welche einen Integrationsanreiz schaffen könnten, sind bereits jetzt in Art. 85c Abs. 1 AIG normiert und eine Revision der Wartefristen würde daran nichts ändern.

Es ist äusserst abwegig, dass diese Verkürzung keine neuen Anreize für die Migration schaffen würde.

#### **5. Gesellschaftliche Auswirkungen**

Eine liberalisierte Migrationspolitik kann soziale Unstimmigkeiten und Spannungen weiter verstärken. Die Bevölkerung könnte den Eindruck gewinnen, dass die Ressourcen bereits überstrapaziert sind und dass durch eine noch liberalere Politik die Situation verschärft wird, anstatt Abhilfe zu schaffen. Dies kann das Vertrauen in die Migrationspolitik und in die Fähigkeit des Staates, eine gerechte und humane Integration zu gewährleisten, untergraben.

#### **6. Humanitäre Bedenken**

Schliesslich ist festzuhalten, dass eine restriktivere Migrationspolitik die Schweiz nicht daran hindert, ihre humanitäre Verantwortung zu erfüllen. Härtefallregelungen und Ausnahmen bleiben weiterhin möglich und notwendig, um humanitäre Bedürfnisse zu berücksichtigen. Hier sei ebenfalls auf den Ermessensspielraum der Migrationsbehörden in Art. 96 AIG verwiesen. Eine sorgfältige Regelung des Familiennachzugs kann ebenfalls zur Vermeidung der Bildung von Parallelgesellschaften beitragen.

Wir appellieren daher an die Verantwortlichen, die geplante Verkürzung der Familiennachzugsfristen zu überdenken und eine ausgewogene Migrationspolitik

beizubehalten, die sowohl den individuellen Bedürfnissen als auch den öffentlichen Interessen gerecht wird.

Wir danken Ihnen bestens für die Berücksichtigung unserer Vorschläge und Anliegen und stehen für Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

**EDU Schweiz**

gez. Daniel Frischknecht, Präsident

gez. Thomas Lamprecht, Vizepräsident

**Für weitere Auskünfte:**

Andreas Gafner, Nationalrat EDU BE, 079 363 80 94

Samuel Kullmann, politischer Mitarbeiter, 079 720 77 86



Herr Bundesrat  
Beat Jans  
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Per Mail: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 20. August 2024

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans,  
sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, an diesem Vernehmlassungsverfahren teilzunehmen und unterbreiten Ihnen die folgende Stellungnahme.

Nach geltendem Recht muss eine vorläufig aufgenommene Person drei Jahre warten, bevor sie ein Gesuch um Familiennachzug einreichen kann (Art. 85c AIG). Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat in seinem Grundsatzurteil vom 9. Juli 2021 entschieden, dass eine dreijährige Wartefrist für den Familiennachzug ausländischer Personen nicht mit dem Recht auf Achtung des Familienlebens der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) vereinbar ist. Obwohl den Staaten bei der Festlegung der Wartefrist ein weiter Ermessensspielraum zusteht, muss ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den privaten Interessen und dem wirtschaftlichen Wohlergehen des betroffenen Staates hergestellt werden. Bei einer Wartefrist von mehr als zwei Jahren muss daher immer eine Einzelfallprüfung erfolgen. Dies wurde vom Bundesverwaltungsgericht mit Grundsatzurteil vom 24. November 2022 bestätigt. Die zuständigen Behörden haben ihre Praxis entsprechend angepasst, um den Urteilen des EGMR sowie des Bundesverwaltungsgerichts Rechnung zu tragen. Dies soll nun auch gesetzlich angepasst werden, indem die gesetzliche Wartefrist beim Familiennachzug von Personen mit einer vorläufigen Aufnahme von drei auf zwei Jahre herabgesetzt wird.

Die EVP betont die Unantastbarkeit der Würde jedes Menschen. Dazu gehört auch das Menschenrecht auf Schutz der Familie, welches das Zusammenleben mit Familienangehörigen sichert. Dieser Grundsatz gilt unabhängig vom Aufenthaltsstatus und der Herkunft. Deshalb sollten auch vorläufig aufgenommene Personen, die die gesetzlichen Bedingungen erfüllen, ihr Recht auf Familienleben wahrnehmen dürfen und ihre Ehepartner sowie Kinder unter 18 Jahren nachziehen lassen können. **Die EVP teilt die Einschätzung des EGMR sowie des Bundesverwaltungsgerichts, dass eine dreijährige Wartefrist nicht mit dem Recht auf Familienschutz vereinbar ist und auf zwei Jahre verkürzt werden sollte.**

Zudem begrüsst die EVP, dass der Familiennachzug in besonderen Fällen weiterhin vorzeitig genehmigt werden kann (Gebot der Verhältnismässigkeit, Art. 5 Abs. 2 BV), etwa wenn ein pflegebedürftiges Kind unter prekären Bedingungen im Ausland lebt.

Die vorliegende Reform hat jedoch einen unbeabsichtigten negativen Effekt auf die Nachzugsfristen, die dadurch de facto um ein Jahr verkürzt würden. Diese verkürzte Wartezeit hätte zwar kaum negative Auswirkungen auf diejenigen, die einen Ehegatten und/oder jüngere Kinder nachziehen möchten, da die Nachzugsfrist in diesen Fällen auf fünf Jahre festgelegt ist (d.h. sie hätten nun sieben statt bisher acht Jahre Zeit, die Voraussetzungen zu erfüllen). Die Reform kann sich jedoch negativ auf Elternteile auswirken, die über zwölfjährige Kinder haben. Für sie würde sich die Frist zur Erfüllung der Nachzuvoraussetzungen von bisher vier Jahren auf drei Jahre verkürzen.

Es ist wichtig zu berücksichtigen, dass die Erfüllung der Voraussetzungen innerhalb von drei Jahren, wie in Art. 85c AIG festgelegt, sehr herausfordernd sein kann. Die wirtschaftliche Integration in die schweizerische Gesellschaft erfordert grosse Anstrengungen, oft erst möglich nach Erreichen eines bestimmten Sprachniveaus, dem Erwerb bestimmter beruflicher Qualifikationen und/oder ausreichender Arbeitserfahrung. Dies stellt eine erhebliche Hürde dar und erfordert nicht nur einen grossen Einsatz der Betroffenen, sondern auch einen angemessenen Zeitrahmen, um dieses Ziel zu erreichen.

**Aus diesem Grund fordert die EVP eine Anpassung von Art. 74 Abs. 3 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE), damit vorläufig Aufgenommene beim Nachzug von Kindern über zwölf Jahren weiterhin vier Jahre Zeit haben, um die im Art. 85c AIG festgelegten Voraussetzungen zu erfüllen**

Die EVP stellt fest, dass die allgemeinen Kosten dieser Massnahme sehr überschaubar sind. Laut Bundesrat wurden in den letzten Jahren durchschnittlich knapp 130 Familiennachzüge pro Jahr genehmigt. Die Verkürzung der Wartezeit sollte auch nicht zu einer Zunahme der Familiennachzüge führen, da die strengen Voraussetzungen, wie die wirtschaftliche Unabhängigkeit und eine bedarfsgerechte Wohnsituation, unverändert bleiben. Ausserdem teilt die EVP die Einschätzung des Bundesrates, dass die Fristverkürzung die Integration und die Motivation zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit insgesamt fördern dürfte.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und stehen für Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Lilian Studer  
Präsidentin EVP Schweiz



Alex Würzler  
Generalsekretär EVP Schweiz

FDP.Die Liberalen, Postfach, 3001 Bern

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  
EJPD

Bern, 5. August 2024 / SO  
VL\_AIG\_Wartefrist\_d

Elektronischer Versand: [vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

**Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes  
(Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig  
Aufgenommenen)  
Vernehmlassungsantwort der FDP.Die Liberalen**

Sehr geehrte Damen und Herren

Für Ihre Einladung zur Vernehmlassung oben genannter Vorlage danken wir Ihnen. Gerne geben wir Ihnen im Folgenden von unserer Position Kenntnis.

Es ist für die Schweiz als Rechtsstaat wichtig, ihre internationalen Verpflichtungen, insbesondere jene aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), zu respektieren und umzusetzen. Die FDP Schweiz unterstützt grundsätzlich die Anpassung der Regelung zum Familiennachzug, um die gesetzlichen Bestimmungen in Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) zu bringen. Die Verkürzung der Wartefrist von drei auf zwei Jahre entspricht den Vorgaben des EGMR, auch wenn dies aus der EMRK selbst nicht zwingend herleitbar ist. Immerhin zeigt ein Vergleich mit anderen europäischen Ländern, dass die geplante Anpassung der Schweiz den internationalen Standards entspricht und die Attraktivität als Zielland kaum erhöht. Somit stellt die verkürzte keine Ausnahme dar, sondern fügt sich in die europäische Praxis ein. Entsprechend unterstützt die FDP die Vorlage, obschon sie materiell gesehen (also unter Ausblendung der erwähnten Rechtsprechung) die bisherige dreijährige Dauer bevorzugt hätte.

Die FDP betont die Wichtigkeit der Integration und der wirtschaftlichen Unabhängigkeit von Migrantinnen und Migranten. Wir unterstützen daher die Beibehaltung der bestehenden Voraussetzungen für den Familiennachzug, wie etwa die finanzielle Unabhängigkeit und das Vorhandensein einer angemessenen Wohnung. Diese Bedingungen fördern die Selbstständigkeit der zuziehenden Familien und tragen zur Stabilität und Integration bei.

Es ist der FDP ein besonderes Anliegen, dass durch die Anpassung der Wartefrist kein Pull-Effekt auf die Schweiz entsteht. Die Kriterien für den Familiennachzug müssen daher streng bleiben, um sicherzustellen, dass keine erhöhte Migration in die Schweiz erfolgt. Nur durch die Beibehaltung strenger Vorgaben können wir die Integrität unseres Asylsystems und die Akzeptanz in der Bevölkerung bewahren.

Die Partei befürwortet zudem Massnahmen, die keine zusätzlichen Kosten für den Staat verursachen. Die vorgeschlagene Anpassung der Wartefrist ist kostenneutral, da die Anzahl der Familiennachzüge insgesamt nicht zunimmt.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Überlegungen.

Freundliche Grüsse

FDP.Die Liberalen

Der Präsident



Thierry Burkart  
Ständerat

Der Generalsekretär



Jonas Projer



**Les VERT-E-S suisses**

Bettina Beer  
Waisenhausplatz 21  
3011 Berne

bettina.beer@gruene.ch  
031 511 93 21

Département fédéral de justice et police  
Palais fédéral ouest  
3003 Berne

par e-mail à : [vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Berne, le 19 août 2024

**Consultation sur la modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration  
(Modification du délai d'attente pour le regroupement familial des personnes admises  
à titre provisoire)**

Mesdames, Messieurs,

Les VERT-E-S vous remercient d'avoir été sollicité-e-s pour la consultation sur la modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) (Modification du délai d'attente pour le regroupement familial des personnes admises à titre provisoire).

**L'essentiel en bref**

**Les VERT-E-S maintiennent leur demande, déjà exprimée à plusieurs reprises, de supprimer purement et simplement le délai de carence** ainsi que les obstacles financiers élevés au regroupement familial pour les personnes au bénéfice d'une admission provisoire. Nous estimons que des conditions au regroupement familial, quelles qu'elles soient, ne sont pas conformes aux principes fondamentaux du droit à la vie familiale, droit garanti par la Convention européenne des droits de l'homme art. 8 et par la Constitution fédérale art. 14. **Pour les VERT-E-S, la notion de famille doit absolument être élargie au-delà de la famille nucléaire pour refléter la réalité des liens familiaux à protéger**, de sorte à inclure les parents, les grands-parents, les petits-enfants et les frères et sœurs pour les personnes réfugiées (permis B ou F) et demandent que le projet de modification de la LEI soit revu dans ce sens.

**Par rapport à la loi en vigueur, les VERT-E-S considèrent le projet de modification prévoyant de faire passer le délai d'attente pour le regroupement familial des personnes admises à titre provisoire de trois à deux ans comme un pas dans la bonne direction.** Ce pas reste toutefois insuffisant. Ils et elles demandent en outre que la réduction du délai n'engendre pas *de facto* une réduction de la période maximale dont dispose une personne admise à titre provisoire pour satisfaire aux conditions du regroupement familial et déposer une demande dans ce sens. Les VERT-E-S appellent également à préciser explicitement dans le texte de loi que les spécificités du cas d'espèce, notamment l'intérêt supérieur de l'enfant et la mesure dans laquelle il est raisonnablement exigible de faire attendre la famille à l'étranger, doivent être prises en compte dans le cadre de l'examen de la proportionnalité de l'exigence liée au délai.

## Les remarques en détail

### Suppression du délai de carence

Le regroupement familial garantit le droit constitutionnel à la famille. Les personnes reconnues comme réfugiées (permis B) peuvent faire venir les membres de leur famille sans délai, contrairement à celles au bénéfice d'une admission provisoire (permis F), qui doivent, elles, respecter un délai de carence de trois ans et ne peuvent prétendre au regroupement familial que si elles remplissent des critères financiers très élevés. Le regroupement familial est *de facto* exclu pour les personnes inscrites à l'aide sociale, qui travaillent pour de bas salaires ou qui suivent une formation. Attendre aussi longtemps en s'inquiétant constamment du sort de sa famille est inhumain ; cela entrave aussi l'intégration dans la société suisse. Priver de leur droit à la famille des personnes qui ont besoin de protection en Suisse est inadmissible. **C'est pourquoi les VERT-E-S demandent la suppression du délai de carence ainsi que des obstacles financiers élevés pour le regroupement familial pour les personnes au bénéfice d'une admission provisoire.**

### Non à la réduction non intentionnelle des délais de regroupement

Au cas où le Conseil fédéral ne serait pas prêt à remanier fondamentalement le projet de modification de la LEI dans le sens d'une suppression du délai d'attente, les VERT-E-S saluent la décision de faire passer le délai d'attente pour le regroupement familial des personnes admises à titre provisoire de trois à deux ans. D'autres modifications s'imposent toutefois pour atteindre les objectifs de la réforme. La proposition du Conseil fédéral n'aborde ni les conditions du regroupement familial ni les délais dits de regroupement, c'est-à-dire les délais dans lesquels ces conditions doivent être satisfaites. Il faut en effet rappeler qu'en plus du délai d'attente, le regroupement familial fait encore l'objet d'autres délais – les délais de regroupement, après lequel le regroupement n'est plus possible, de cinq ans pour les conjoint-e-s et les enfants de moins de douze ans, et d'un an pour les enfants de plus de douze ans – qui commencent à courir à la fin du délai d'attente. Les demandes de regroupement familial ne sont généralement autorisées que si elles sont déposées dans les délais de regroupement et si les autres conditions (notamment l'indépendance par rapport à l'aide sociale et le fait de disposer d'un logement approprié) sont par ailleurs satisfaites. Si la proposition devait être acceptée en l'état sans que le calcul du délai de regroupement soit modifié, la réforme conduirait en fin de compte à une réduction de la période totale dont dispose une personne pour satisfaire aux conditions du regroupement familial, ce qu'il convient d'éviter. La réduction proposée pourrait en particulier avoir une incidence négative pour les personnes admises à titre provisoire ayant des enfants de plus de douze ans ou qui atteindront bientôt cet âge. Ces personnes devraient satisfaire à toutes les conditions en trois ans maximum au lieu de quatre jusqu'ici, faute de quoi elles perdraient la possibilité de faire venir leurs jeunes enfants dans le cadre du regroupement familial.

Dans les faits, l'intégration économique dans la société suisse demande des efforts considérables. Elle est freinée par le nom de l'admission provisoire, qui donne une fausse impression de courte durée de séjour aux éventuels employeurs. Elle n'est également souvent possible qu'après avoir atteint un niveau de langue approprié et acquis certaines qualifications professionnelles et/ou une expérience professionnelle suffisante. Si ces personnes doivent se donner beaucoup de peine pour y parvenir, elles ont aussi et surtout besoin de suffisamment de temps. Elles se servent donc du délai d'attente comme d'une ressource de temps, dans un délai globalement court, pour satisfaire aux strictes conditions et acquérir leur indépendance économique. Alors que la réforme affecterait dans une moindre mesure les personnes souhaitant faire venir leur conjointe ou conjoint et/ou leurs jeunes enfants, étant donné que le délai de regroupement est fixé dans ce cas à cinq ans (c'est-à-

dire qu'elles auraient dorénavant sept ans au lieu de huit pour satisfaire aux conditions), elle risque en revanche d'avoir des conséquences négatives pour les parents d'enfants plus âgé-e-s, qui devraient dorénavant satisfaire aux conditions du regroupement en trois ans plutôt qu'en quatre.

**Les VERT-E-S demandent que cette réduction de délai n'engendre pas une réduction de la période maximale dont dispose une personne pour satisfaire aux autres conditions du regroupement familial.**

### **Respect du principe de proportionnalité**

Le projet de modification de la LEI ne laisse aucune marge permettant d'autoriser le regroupement familial avant l'expiration du délai d'attente dans les situations d'urgence. L'admission provisoire d'un parent en Suisse signifie en général que le parent (souvent la mère) resté dans le pays d'origine doit assumer seul et sans assistance des tâches aussi importantes que la prise en charge des enfants et la garantie des moyens d'existence. À cause de la situation insupportable sur place, la famille restée au pays est en outre souvent contrainte de s'exiler dans d'autres régions du pays ou à l'étranger et d'y vivre dans des conditions précaires, par exemple sans que les enfants puissent être scolarisé-e-s, sans infrastructures sanitaires, sans soins de santé ou sans protection pour les groupes vulnérables. Il n'est alors pas envisageable de contraindre la personne admise à titre provisoire à respecter les délais d'attente dans de tels cas, à plus forte raison lorsqu'elle satisfait déjà à toutes les conditions nécessaires à l'autorisation de sa demande en raison des efforts extraordinaires qu'elle a déployés pour s'intégrer rapidement à la vie économique.

Dans ce contexte, un examen au cas par cas de cas de rigueur est plus que nécessaire pour éviter aux personnes concernées – qui sont souvent des enfants – des souffrances inutiles, des dommages psychiques et physiques et des violations de leurs droits fondamentaux. Le rapport explicatif lui-même énonce dans ce contexte que « le regroupement familial peut être autorisé avant l'expiration du délai d'attente de deux ans si ce dernier, dans un cas donné, s'avère disproportionné » (p. 8). Étant donné que le rapport explicatif indique expressément qu'un regroupement familial peut être autorisé avant l'expiration des délais prévus par la loi, ce qui signifie que le Conseil fédéral est également de cet avis, cette possibilité devrait être mentionnée explicitement dans la loi, compte tenu de son importance considérable et de la mise en danger particulière à laquelle la famille peut être exposée dans certains cas. En plus d'apporter une plus grande clarté, cela conduirait aussi à une application uniforme dans la pratique à l'échelle de la Suisse. **Les VERT-E-S demandent que le texte de loi précise que les spécificités du cas d'espèce, notamment l'intérêt supérieur de l'enfant et la mesure dans laquelle il est raisonnablement exigible de faire attendre la famille à l'étranger, doivent être prises en compte dans le cadre de l'examen de la proportionnalité de l'exigence liée au délai.**

### **Élargissement du regroupement familial au-delà de la famille nucléaire**

L'art. 85c, al. 1 LEI définit la famille comme « le conjoint et les enfants célibataires de moins de 18 ans ». La loi ne prévoit pas de regroupement familial au-delà de cette famille nucléaire. Les VERT-E-S sont d'avis que cette compréhension du regroupement familial ne tient pas compte des réalités vécues par nombre de personnes avant l'admission provisoire d'un membre de la famille. Ainsi, par exemple, de jeunes adultes qui avaient jusque-là toujours vécu chez leurs parents, des personnes qui dépendaient de leur famille élargie sur les plans social ou économique (parents âgés, neveux orphelins, frères et sœurs vivant en situation de handicap) restent bloqué-e-s dans les régions en crise ou dans l'un des pays se trouvant sur la route de l'exode, sans aucune chance d'arriver jusqu'en Suisse par des voies légales et sûres. De plus, fixer comme condition pour le regroupement familial le mariage en utilisant le terme de conjoint revient à discriminer les couples non mariés, par choix ou par coutume, sans parler des couples de même

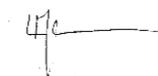
sexe venant de pays ne connaissant pas le mariage pour les couples de même sexe. Il en va de même pour les enfants marié-e-s de moins de 18 ans qui dépendent encore du soutien de leur famille. **Les VERT-E-S demandent donc que la définition de la notion de famille soit plus inclusive** ; cela tiendrait davantage compte des réalités familiales qui prévalent dans les pays d'origine lors de l'exil.

### **Permettre le regroupement familial inversé**

Les droits de l'enfant et le droit à la vie familiale sont des droits humains fondamentaux, qui dans le domaine de l'asile doivent être prioritaires et protégés, en particulier dans le cas de mineur-e-s non accompagné-es. Une fois qu'un enfant se trouve en Suisse, les autorités suisses sont responsables du respect en tout temps des droits et de l'intérêt supérieur de l'enfant. Les droits de l'enfant ne peuvent être restreints à titre de « sanction » ou pour des motifs de « dissuasion » concernant le comportement des parents. Les autorités suisses ont le devoir de préserver l'intérêt supérieur, le bien-être et les droits de chaque enfant dont elles ont la charge. Cela concerne également le regroupement familial, dans ce cas le regroupement familial inversé. La situation familiale et l'intérêt supérieur de l'enfant (*best interest of the child*) doivent être examinés pour déterminer si les parents ou les autres membres de la famille se trouvant dans le pays d'origine ou dans un pays tiers devraient être avec lui ou elle. Les parents devraient également être autorisés à entrer en Suisse si, dans leur pays d'origine ou dans un pays tiers, ils sont confrontés à une situation de guerre civile ou une autre situation précaire et qu'il est dans l'intérêt de l'enfant d'être réuni-e avec eux. Pour ce faire, un visa humanitaire peut être délivré. D'autres proches parents devraient également être autorisés à entrer en Suisse s'ils entretiennent une relation étroite avec l'enfant et s'il est dans son intérêt de pouvoir vivre avec ces personnes. **Les VERT-E-S demandent donc que le regroupement familial inversé sans condition soit appliqué pour les mineur-e-s non accompagné-e-s s'il est dans leur intérêt de vivre avec leurs parents ou d'autres membres de la famille.**

Nous vous remercions d'avance de bien vouloir prendre en compte notre prise de position.

Meilleures salutations



Lisa Mazzone  
Présidente



Bettina Beer  
Secrétaire politique



SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND  
UNION PATRONALE SUISSE  
UNIONE SVIZZERA DEGLI IMPRENDITORI

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
Staatssekretariat für Migration SEM  
Chef Stabsbereich Recht

**Per E-Mail:** [vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Zürich, 22. August 2024 AS/sm  
[schwarzenbach@arbeitgeber.ch](mailto:schwarzenbach@arbeitgeber.ch)

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans

Wir wurden mit E-Mail vom 2. Mai 2024 vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement EJPD eingeladen, zu eingangs erwähnter Vernehmlassung bis zum 22. August 2024 Stellung zu nehmen. Dafür danken wir Ihnen bestens und unterbreiten Ihnen nachfolgend gerne unsere Positionen.

Der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV) ist seit 1908 die Stimme der Arbeitgeber in Wirtschaft, Politik und Öffentlichkeit. Er vereint als Spitzenverband der Schweizer Wirtschaft rund 90 regionale und branchenspezifische Arbeitgeberorganisationen sowie einige Einzelunternehmen. Insgesamt vertritt er über 100'000 Klein-, Mittel- und Grossunternehmen mit rund 2 Millionen Arbeitnehmenden aus allen Wirtschaftssektoren. Der SAV setzt sich für eine starke Wirtschaft und den Wohlstand der Schweiz ein. Er verfügt dabei über anerkanntes Expertenwissen insbesondere in den Bereichen Arbeitsmarkt, Bildung und Sozialpolitik.

### **Die Position des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes (SAV):**

Grundsätzlich können die rechtlichen Argumente für eine Anpassung von Art. 85c Abs. 1 Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) nachvollzogen werden. Unter Berücksichtigung der politischen Diskussionen um das Thema Migration und Zuwanderung sowie vor dem Hintergrund der Befindlichkeit der Bevölkerung in der Schweiz, spricht sich der SAV dafür aus, **dass die Zuwanderung mit Bedacht geregelt werden soll und lehnt daher die Vorlage ab.**

### **1. Ausgangslage**

Der EGMR hat in seinem Grundsatzurteil im Juli 2021 festgehalten, dass eine gesetzliche Wartefrist von drei Jahren beim Familiennachzug von ausländischen Personen nicht mit dem Recht auf Achtung des Familienlebens nach der EMRK vereinbar sei. Ab einer Wartefrist von mehr als zwei Jahren müsse daher eine Einzelfallprüfung erfolgen (Verhältnismässigkeitsprinzip).



## 2. Im Einzelnen

Grundsätzlich kann der SAV die rechtliche Argumentation für eine Anpassung von Art. 85c Abs. 1 AIG nachvollziehen. Unter Berücksichtigung der politischen Diskussionen rund um das Thema Migration und Zuwanderung sowie vor dem Hintergrund der Befindlichkeit der Bevölkerung in der Schweiz, ist jedoch zentral, dass eine Person, die Familienmitglieder nachziehen will, gut in die Schweizer Gesellschaft und den Schweizer Arbeitsmarkt integriert ist. Für eine gelungene Integration braucht es insbesondere Zeit für den Spracherwerb sowie das Finden einer Arbeitsstelle. Dies wiederum reduziert das Risiko, dass sich weniger gut integrierte Personen in Parallelgesellschaften zurückziehen.

Aus diesem Grund spricht sich der SAV dafür aus, dass die Zuwanderung mit Bedacht geregelt werden soll. **Eine Anpassung des AIG – mithin die Herabsetzung der Wartefrist von drei auf zwei Jahre beim Familiennachzug für vorläufig Aufgenommene – lehnt der SAV daher ab.**

Für eine Ablehnung dieser Forderung haben sich in den letzten Jahren auch der Bundesrat und das Eidg. Parlament ausgesprochen. Einerseits wurde diese genannte Frist bei der letzten Änderung des AIG bei drei Jahren beibehalten; andererseits haben Bundesrat und Parlament die entsprechende Forderung im Vorstoss 18.4311 *Recht auf Familienleben. Erweiterter und erleichterter Familiennachzug für Flüchtlinge* nach einer Verkürzung bzw. Abschaffung abgelehnt. Der Nationalrat hat sich mit 62 zu 117 am 30. Oktober 2020 gegen diese Forderung ausgesprochen.

Wir bitten Sie um Berücksichtigung unserer Eingabe und stehen Ihnen für allfällige Rückfragen gerne zur Verfügung.

SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND

Daniella Lützelschwab  
Ressortleiterin Arbeitsmarkt und Arbeitsrecht

Andrea Schwarzenbach  
Stv. Ressortleiterin Arbeitsmarkt und Arbeitsrecht

arbeiten, statt Sozialhilfe zu beziehen. In Übereinstimmung mit dem oben Gesagten hält es der SGB für notwendig, dass die neue Bestimmung in Artikel 85c des AIG ausdrücklich erwähnt, dass der Bezug von Sozialhilfe an sich kein ausschlaggebendes Argument ist, da die individuelle Situation jedes Antragstellers unter Beachtung der Grundrechte und der Verhältnismässigkeit geprüft werden muss.

Der SGB setzt sich für eine Gleichstellung aller Erwerbstätigen auf dem Arbeitsmarkt ein und begrüsst eine Senkung dieser Wartefrist. Eine schnelle Integration in die Schweizer Gesellschaft ist für alle von Interesse.

Freundliche Grüsse

**SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND**



Pierre-Yves Maillard  
Präsident



Daniel Lampart  
Leiter SGB-Sekretariat  
und Chefökonom

Staatssekretariat für Migration SEM  
3003 Wabern - Bern  
[vernehmlassung.SBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassung.SBRE@sem.admin.ch)

Bern, 8. August 2024 sgv-KI/ap

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Als grösste Dachorganisation der Schweizer Wirtschaft vertritt der Schweizerische Gewerbeverband sgv über 230 Verbände und über 600 000 KMU, was einem Anteil von 99.8 Prozent aller Unternehmen in unserem Land entspricht. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Mit Schreiben vom 1. Mai 2024 lädt das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD ein, sich zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen) zu äussern. Nach geltendem Recht muss eine vorläufige aufgenommene Person drei Jahre warten, bis sie ein Gesuch um Familiennachzug einreichen kann (Art. 85 Abs. 7 AIG, SR 142.20). Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte EGMR hat in einem Grundsatzurteil gegen Dänemark am 9. Juli 2021 festgehalten, dass eine gesetzliche Wartefrist von drei Jahren beim Familiennachzug von ausländischen Personen nicht vereinbar ist mit dem Recht auf Achtung des Familienlebens nach der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Der Bundesrat schlägt deshalb vor, die Wartefrist mit einer Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) zu senken.

### **Der Schweizerische Gewerbeverband sgv lehnt die Vorlage ab.**

Der politische Wille von Bundesrat und Parlament in dieser Frage ist in den letzten Jahren klar zum Ausdruck gekommen. Bei der letzten Anpassung des AIG ist die Frist nicht von drei auf zwei Jahre verkürzt worden. Bundesrat und Parlament haben entsprechende Forderungen nach einer Verkürzung bzw. Aufhebung der Wartefrist abgelehnt (z.B. 18.4311).

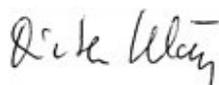
Zudem mutet es sonderbar und widersprüchlich an, dass im Rahmen der Strategiefindung bezüglich der im April 2024 eingereichten Nachhaltigkeitsinitiative die Sozialpartner zusammen mit dem Bundesrat nach Begleitmassnahmen zur Dämpfung der Zuwanderung suchen und gleichzeitig der Familiennachzug gelockert werden soll. Die Vernehmlassungsvorlage geht in die falsche Richtung und kommt zum falschen Zeitpunkt.

Freundliche Grüsse

### **Schweizerischer Gewerbeverband sgv**



Urs Furrer  
Direktor



Dieter Kläy  
stv. Direktor, Ressortleiter

Bern, 21. August 2024

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
Bundeshaus West  
3003 Bern



[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans, Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme, die wir gerne wie folgt wahrnehmen: Die SP Schweiz begrüsst selbstverständlich die Verkürzung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen. Wie im erläuternden Bericht richtigerweise festgehalten, hat der EGMR in seinem Grundsatzurteil vom 9. Juli 2021 festgehalten, dass eine gesetzliche Wartefrist von drei Jahren beim Familiennachzug von ausländischen Personen nicht vereinbar ist mit dem Recht auf Achtung des Familienlebens der EMRK. Diesbezüglich ist auch auf den Entscheid des BVGer hinzuweisen, in welchem klar festgehalten wird, dass die Schweiz als Vertragspartei der EMRK verpflichtet ist, im Nachgang zu den Urteilen des EGMR, die sie nicht direkt betreffen, die jeweils erforderlichen individuellen und allgemeinen Massnahmen zu treffen, um künftige ähnliche Konventionsverletzungen zu verhindern. Dies hat nötigenfalls auch durch eine Anpassung des nationalen Rechts zu geschehen (Art. 46 Abs. 1 EMRK; inter partes-Wirkung und erga omnes-Effekt). Somit ist es richtig und wichtig, dass das AIG angepasst und die Wartefrist verkürzt wird.

Es ist jedoch für die völkerrechtskonformen Umsetzung essenziell, dass nicht starr davon auszugehen ist, dass vor dem Ablauf von zwei Jahren kein Familiennachzugsgesuch gestellt werden könnte: Erweist sich die zweijährige Wartefrist im Einzelfall als unverhältnismässig, kann ein Familiennachzug bereits vor deren Ablauf bewilligt werden. Es ist nach Ansicht der SP Schweiz von überwiegender Bedeutung, dass somit bereits vor dem Ablauf dieser Zweijahresfrist Familiennachzugsgesuche im Einzelfall geprüft und genehmigt werden können.

Wir danken Ihnen, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben mit freundlichen Grüssen

SOZIALDEMOKRATISCHE PARTEI DER SCHWEIZ

Handwritten signature of Mattea Meyer in blue ink.

Mattea Meyer  
Co-Präsidentin

Handwritten signature of Cédric Wermuth in blue ink.

Cédric Wermuth  
Co-Präsident

Handwritten signature of Jessica Gauch in blue ink.

Jessica Gauch  
Politische Fachreferentin



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Per Mail: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 20. August 2024

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes bezüglich der Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Städteverband vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung.

**Allgemeine Einschätzung**

Das Recht auf Achtung des Familienlebens ist in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), im Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Art. 8 CRC) sowie ebenfalls in der Bundesverfassung (Art. 13 und 14 BV) festgehalten. Die Schweiz erkennt somit die Bedeutung des Rechts auf Achtung des Familienlebens an und setzt sich dafür ein, das Familienleben zu schützen.

Gemäss Grundsatzurteil vom 9. Juli 2021 hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) festgestellt, dass eine gesetzliche Wartefrist von drei Jahren beim Familiennachzug von ausländischen Personen gemäss EMRK nicht vereinbar mit dem Recht auf Achtung des Familienlebens ist. Mit dem Grundsatzurteil vom 24. November 2022 hat sich das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) zur dreijährigen Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen und zur Rechtsprechung des EGMR geäußert. Es kommt zum Schluss, dass aufgrund des Urteils des EGMR bei der Praxis in der Anwendung der dreijährigen Wartefrist Anpassungsbedarf im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG, SR 142.20) besteht. Mit der vorliegenden Gesetzesanpassung wird die durch Leitescheide bestätigte Rechtsprechung ins Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) überführt. Die Änderung ist dementsprechend geeignet, zielführend und wird unterstützt. Es wird begrüßt, dass eine Klärstellung auf Gesetzesebene und damit auch eine Harmonisierung der Rechtsanwendung erzielt werden soll.



### Anliegen zu einzelnen Bestimmungen

Wissenschaftliche Studien zeigen, dass die Wiederaufnahme eines gewöhnlichen Familienlebens die Integration fördert. Das Recht auf Familiennachzug sollte für alle Personen, die in der Schweiz Schutz erfahren, gleichermassen gewährleistet werden. Es wird bedauert, dass für vorläufig Aufgenommene weiterhin eine Wartefrist und damit verbundene Hindernisse bestehen. Dies stellt eine Ungleichbehandlung gegenüber Personen mit anerkanntem Flüchtlingsstatus dar, obwohl heute davon auszugehen ist, dass vorläufig aufgenommene Personen über längere Zeit in der Schweiz bleiben.

Nicht zufriedenstellend ist teilweise nach wie vor der Umgang mit besonders vulnerablen Personen. Insbesondere unbegleiteten vorläufig aufgenommenen Minderjährigen wird das Recht auf Familiennachzug verwehrt, womit die Schweiz ihrer Pflicht, gemäss EMRK, CRC und BV für das Kindeswohl zu sorgen, nicht nachkommt.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

### Schweizerischer Städteverband

Präsident

Anders Stokholm  
Stadtpräsident Frauenfeld

Direktor

Martin Flügel

Kopie: Schweizerischer Gemeindeverband

Département fédéral de justice et police  
DFJP  
Monsieur le Conseiller fédéral Beat  
Jans  
3003 Berne  
Par courrier électronique :  
[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Berne, le 21 août 2024

**Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (modification du délai d'attente pour le regroupement familial des personnes admises à titre provisoire)**

**Réponse de l'UDC Suisse à la procédure de consultation**

Monsieur le Conseiller fédéral,

Mesdames et Messieurs,

L'UDC Suisse vous remercie de l'avoir consultée au sujet de l'objet cité en titre. Après avoir examiné les détails du projet, elle a l'avantage de se prononcer comme suit :

**L'UDC Suisse rejette fermement l'avant-projet. Il est inacceptable que des juges étrangers rendent des jugements toujours plus politiques qui vont à l'encontre de la volonté du législateur et du peuple souverain : leur rôle est d'appliquer la loi, pas de l'inventer. Partant, l'UDC appelle également le SEM et les autres institutions à revenir en arrière et à appliquer le droit fédéral.**

La loi proposée donne suite à un arrêt du Tribunal administratif fédéral (TAF) du 24 novembre 2022 préconisant la modification de la réglementation relative au regroupement familial des personnes admises à titre provisoire inscrite dans la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI). Ce faisant, le délai d'attente général pour le regroupement familial doit passer de trois ans à deux ans, afin de se mettre en conformité avec une jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) relative à un cas suédois.

Fondamentalement, le TAF n'a pas pris de position sur la légalité ou non du délai de trois ans en tant que tel ni sur sa conformité avec les droits fondamentaux garantis par la constitution, mais bien sur les suites qu'il faudrait donner à un arrêt de la Cour EDH du 9 juillet 2021. Il arrive à la conclusion que la Suisse doit se plier à la décision des juges de Strasbourg, à moins que le législateur ne fasse valoir clairement sa volonté de ne pas se conformer au droit international. De son côté, le SEM a décidé d'adapter sa pratique de manière anticipée et applique d'ores et déjà un délai de deux ans.

---

## **Matériellement : une décision inacceptable**

Aux yeux de l'UDC, l'avant-projet est doublement erroné, à savoir de manière tant matérielle que formelle.

Matériellement tout d'abord, il convient de rappeler que les personnes admises à titre provisoire n'ont fondamentalement pas le droit de demeurer en Suisse. Il s'agit très majoritairement de requérants déboutés, donc de personnes qui ne fuient pas une réelle persécution et ne peuvent donc pas prétendre au droit d'asile. Si ces personnes ont fait l'objet d'une décision d'expulsion qui ne peut généralement pas être prononcée pour des raisons pratiques ou juridiques, elles n'ont malgré tout pas de statut de séjour légal et n'ont pas pour vocation de demeurer en Suisse.

Alors qu'il est par principe inacceptable que la question du regroupement familial entre en ligne de compte dans de tels cas, le parlement a malgré tout décidé d'inscrire le délai de trois ans dans une loi formelle, après une procédure parlementaire complète et conforme à toutes les garanties procédurales. Il s'agit d'une mise en œuvre pesée et réfléchie des droits fondamentaux tels que le droit au respect de la vie familiale. Partant, il apparaît comme tout à fait arbitraire que la Cour EDH interfère dans ce processus législatif : il n'existe aucune raison objective selon laquelle un délai de deux ans serait en tant que tel plus juste et un délai de trois ans serait disproportionné.

Matériellement, donc, la Cour EDH s'est révélée incapable de démontrer en quoi la législation helvétique (comme suédoise) viole objectivement de quelconques droits fondamentaux. Il s'agit d'un développement excessif du pouvoir d'appréciation des juges strasbourgeois qui viole l'esprit même de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et les jurisprudences antérieures de la Cour, selon lesquelles une grande flexibilité se doit d'être laissée aux Etats.

## **Formellement : une atteinte profonde à la démocratie**

D'un point de vue formel, l'avant-projet n'est pas meilleur. L'arbitraire donc fait preuve la Cour EDH de manière toujours plus systématique dans ses arrêts de principe, revenant sur maintes cautèles qui relevaient pourtant elles aussi de sa jurisprudence (marge de manœuvre des Etats, pas de surinterprétation des normes, respect des principes locaux et de l'ordre public), doit pousser la Suisse à revoir sa réaction face à de tels arrêts.

Il n'est pas acceptable que le SEM préfère appliquer une jurisprudence pourtant relative à un cas étranger et un droit différent du nôtre et que le TAF préconise une adaptation directe de la pratique. En réalité, en toute connaissance des droits fondamentaux prévus tant par la constitution que par la CEDH, le législateur a inscrit un délai de trois ans dans une loi formelle et c'est ce délai qui doit être appliqué par les organes helvétiques. Par ses errances et sa politisation toujours plus forte, la Cour EDH ne garantit plus une application stricte des traités tels qu'acceptés par les Etats Parties et ses arrêts ne sauraient donc être automatiquement mis en œuvre de manière autonome lorsqu'ils violent le droit fédéral.

Cette tendance des juges de Strasbourg à outrepasser leurs compétences et à rendre des décisions politiques – ce qui viole l'un des fondements de l'Etat de droit, à savoir la séparation des pouvoirs – a par ailleurs été reconnue par le parlement à la suite de l'arrêt scandaleux sur le climat. Les juges doivent appliquer les lois, pas en inventer de toutes pièces.

### **Politiquement : une insulte au peuple souverain**

Le 9 février 2014, le peuple et les cantons ont inscrit dans la constitution le principe selon lequel la Suisse gère son immigration de manière autonome. Cette disposition prévoit par ailleurs que le droit au regroupement familial peut être limité et qu'aucun traité international contraire ne peut être conclu.

Par cette décision claire, le souverain a décidé d'œuvrer pour une limitation de l'immigration et de subordonner les sources de droit subséquentes à cette injonction. Les organes de la confédération doivent désormais prendre acte de cette réalité et s'en tenir à l'application du droit fédéral, respectivement de la volonté populaire.

**Pour toutes ces raisons, l'UDC Suisse rejette fermement l'avant-projet et appelle les différentes institutions à appliquer le droit fédéral en vigueur.**

Réitérant ses remerciements de l'avoir associée à cette consultation, l'UDC Suisse vous prie de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, Mesdames et Messieurs, à l'assurance de sa considération.

Avec nos meilleures salutations

### **UNION DÉMOCRATIQUE DU CENTRE**

Le président du parti

Le secrétaire général



Marcel Dettling  
Conseiller national

Henrique Schneider

DFJP  
Monsieur Beat Jans  
Conseiller fédéral  
Palais fédéral  
Berne

Courriel : [vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Berne, le 12 juin 2024

## Modification de la loi sur les étrangers et l'intégration (modification du délai d'attente pour le regroupement familial des personnes admises à titre provisoire). Consultation.

Monsieur le Conseiller fédéral,

Madame, Monsieur,

Nous vous remercions de nous donner la possibilité d'exprimer notre avis sur cette consultation et c'est bien volontiers que nous vous faisons parvenir notre position.

En vertu du droit en vigueur, une personne admise à titre provisoire doit attendre trois ans pour pouvoir déposer une demande de regroupement familial. Ce délai est long, trop long même pour Travail.Suisse, l'organisation faîtière indépendante des travailleurs et travailleuses. Dans ce contexte, Travail.Suisse est satisfaite que la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a estimé qu'un délai d'attente légal de trois ans pour le regroupement familial des étrangers n'était pas compatible avec le droit au respect de la vie familiale prévu par la Convention européenne des droits de l'homme. En outre, le Tribunal administratif fédéral (TAF) a confirmé dans un arrêt de principe le fait que lorsque le délai d'attente est supérieur à deux ans, un examen au cas par cas s'impose.

Travail.Suisse se réjouit que le projet prévoit de tenir compte des arrêts à la fois de la Cour EDH et du TAF et, partant, de faire passer le délai d'attente légal pour le regroupement familial des personnes admises à titre provisoire de trois à deux ans. Travail.Suisse soutient la modification de la loi.

En vous remerciant de réserver un bon accueil à notre réponse, nous vous adressons, Monsieur le Conseiller fédéral, Madame, Monsieur, nos salutations distinguées.



Adrian Wüthrich, président



Denis Torche, responsable du dossier politique de migration

*Ne lâchons rien – ça vaut la peine!  
Dranbleiben – es lohnt sich!*



Association suisse pour les droits des femmes **adf**  
Schweizerischer Verband für Frauenrechte **svf**

Herr Bundesrat Beat Jans  
Bundeshaus  
3003 Bern  
Mail an: [vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Basel / Lausanne, den 19. August 2024

### **Stellungnahme zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Anpassung der Wartezeit beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat,

Der Schweizerische Verband für Frauenrechte SVF-ADF dankt Ihnen für die Anfrage zur Stellungnahme der oben erwähnten Vernehmlassung.

Seit der Einführung des Frauenstimmrechts in den Kantonen und auf Bundesebene, wozu SVF.ADF massgeblich beigetragen hatte, gilt SVF-ADF als ein Kompetenzzentrum für Frauenrechte. Damit vertritt SVF-ADF Frauen\* aus allen politischen Lagern und ist in allen Bereichen neutral. Im Rahmen Frauenrechte messen wir den Rechten der Familien in der Schweiz grosse Bedeutung bei und nehmen folglich häufig Stellung zu den Rechten von Migrantinnen und Migranten.

In diesem Sinne begrüsst SVF-ADF voll und ganz die von den Bundesbehörden vorgeschlagenen Änderung. Tatsächlich stellt die Möglichkeit des Familiennachzugs nach zwei statt drei Jahren Wartezeit einen wichtigen Schritt in der Beachtung der durch die Migration bedingten humanitären Situationen dar. Dies betrifft Männer und Frauen. Doch häufig sind es die Frauen, die im Herkunftsland bleiben. Ihre persönliche, insbesondere wirtschaftliche Situation hängt von der Anerkennung ihrer Grundrechte und den ihnen in ihrem Land zur Verfügung stehenden Mitteln ab, was jedoch sehr selten ihren Bedürfnissen entspricht. Dies ist sicherlich auch der Grund, weshalb der EGMR die Schweiz aufgefordert hat, die Gesetzgebung anzupassen.

**Wir würden uns wünschen, dass unser Land einen Schritt weiter geht, indem Frauen mit Migrationshintergrund stärker begleitet werden, wenn sie bei uns ankommen.**

Wir halten es für sinnvoll, unsere Gesetzgebung dahingehend anzupassen, dass im Herkunftsland oder auf dem Weg ins Exil erlittene, sexuelle Gewalt auch als Asylgrund anerkannt werden sollen. Desgleichen wünschen wir uns, dass bei uns aufgenommene Migrantinnen und gleichzeitig Opfer von häuslicher Gewalt, dies anzeigen können, ohne Gefahr zu laufen, ihr Aufenthaltsrecht zu verlieren.

SVF-ADF Schweizerischer Verband für Frauenrechte  
Postfach 4001 Basel  
Tel. 076 318 33 28 / 021 944 44 71 Mail: [adf\\_svf\\_secret@bluewin.ch](mailto:adf_svf_secret@bluewin.ch)  
PC-Konto 80-6885-1 / CH54 0900 0000 8000 6885 1  
[www.feminism.ch](http://www.feminism.ch)

Wir anerkennen, dass sich diese beiden Bereiche erfreulicherweise weiterentwickeln. Seit vielen Jahren haben wir dies bereits gefordert, doch wegen der verzögerten Erarbeitung von besseren Schutzbedingungen wurden leider in unserem Lande Generationen von Opfern benachteiligt.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüßen  
Schweizerischer Verband für Frauenrechte SVF-ADF Suisse



Claudine Stähli-Wolf  
Vorstand



Martine Gagnebin  
Präsidentin



SEM  
Quellenweg 6  
3084 Wabern

Bern, 22. August 2024

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Amnesty International bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme betreffend die Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes.

In dieser Stellungnahme werden ausgewählte Artikel des Gesetzentwurfs auf ihre Vereinbarkeit mit den Menschenrechten geprüft. Es wird nicht beabsichtigt, alle durch den Entwurf aufgeworfenen Menschenrechtsfragen umfassend zu untersuchen. Vielmehr soll diese Stellungnahme das Vernehmlassungsverfahren unterstützen, indem sie einige der wichtigsten Aspekte hervorhebt und die Beobachtungen und Empfehlungen von Amnesty International darlegt.

Vorläufig aufgenommene Personen bleiben erfahrungsgemäss langfristig in der Schweiz und haben einen vergleichbaren Schutzbedarf wie anerkannte Flüchtlinge mit Asyl. Eine rasche und nachhaltige Integration ist daher sowohl im Interesse der Betroffenen als auch der Schweizer Gesellschaft. Als Voraussetzung dafür brauchen alle Schutzberechtigten einen gleichberechtigten Zugang zu den grundlegenden Rechten bezüglich Arbeitsmarktintegration, Kantonswechsel, Reisefreiheit, Familiennachzug und Sozialhilfe. Bereits die heutige Regelung der vorläufigen Aufnahme (VA) ist in Bezug auf diese grundlegenden Rechte sehr restriktiv.

Vor diesem Hintergrund wird die Verkürzung der Wartefrist bzw. die Anpassung der Regelung des Familiennachzugs begrüsst. Damit die Ziele der Reform erreicht werden können, sind jedoch weitere Änderungen notwendig. Gleichzeitig ist Amnesty International der Ansicht, dass jetzt der richtige Zeitpunkt für weitere Reformen ist, die sich positiv auf die Rechtsstellung der vorläufig Aufgenommenen und ihre Integration auswirken.

## **1. Einleitung**

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat in seinem Grundsatzurteil vom 9. Juli 2021 ([M.A. gegen Dänemark, Nr. 6697/18](#)) festgehalten, 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 sei. Im Grundsatzurteil vom 24. November 2022 ([F-2739/2022 vom 24. November 2022](#)) hat sich das Schweizer Bundesverwaltungsgericht (BVGer) ebenfalls zur dreijährigen Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen

und zur Rechtsprechung des EGMR geäussert. Es kam zum Schluss, dass die zuständige Behörde ihre Praxis bei der Anwendung der dreijährigen Wartefrist aufgrund des Urteils des EGMR ändern müsse. Ziel der nun geplanten Gesetzesänderung ist, die Verkürzung der im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) vorgesehenen Wartefrist von drei auf zwei Jahre gesetzlich zu verankern. Im Folgenden geht Amnesty International auf die geplante Änderung ein.

## **2. Verkürzung der maximalen Frist für die Erfüllung der Nachzugsvoraussetzungen**

Amnesty International begrüsst die Verkürzung der Wartefrist für den Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen von drei auf zwei Jahre. Um die Ziele der Reform zu erreichen, sind jedoch weitere Änderungen notwendig. Der Vorschlag des Bundesrates befasst sich weder mit den Voraussetzungen für den Familiennachzug noch mit den sogenannten Nachzugsfristen, d.h. den Fristen, innerhalb derer diese Voraussetzungen erfüllt sein müssen. Es sei daran erinnert, dass für den Familiennachzug neben der Wartefrist weitere Höchstfristen – Nachzugsfristen – gelten (fünf Jahre für Ehegatten und Kinder unter zwölf Jahren; ein Jahr für Kinder über zwölf Jahren), die mit dem Ende der Wartefrist zu laufen beginnen.<sup>1</sup> Gesuche um Familiennachzug werden in der Regel nur dann bewilligt, wenn sie innerhalb der Nachzugsfristen gestellt werden und gleichzeitig die weiteren hohen Anforderungen<sup>2</sup> erfüllt sind. Unter diesen Anforderungen sind die Sozialhilfeunabhängigkeit und das Vorhandensein einer bedarfsgerechten Wohnung besonders hervorzuheben.

So kann sich die Verkürzung der Wartefrist in bestimmter Konstellation auch negativ auswirken: Nämlich für vorläufig aufgenommene Personen, die Kinder haben, die älter als zwölf Jahre sind oder bald zwölf Jahre alt werden. Das Gesuch für den Nachzug von Kindern über zwölf Jahren muss bereits innerhalb von zwölf Monaten nach Ablauf der Wartefrist eingereicht werden. Somit hätten diese Personen aufgrund der Reform insgesamt nur noch wenig Zeit, um die gesetzlichen Voraussetzungen für die Bewilligung eines Gesuchs um Familiennachzug zu erfüllen. Da die Nachzugsfrist mit dem Ablauf der Wartefrist automatisch zu laufen beginnt, würde eine Verkürzung der Wartefrist um ein Jahr für sie auch de facto eine Verkürzung der maximalen Frist zur wirtschaftlichen Integration bzw. zur Erfüllung der hohen Anforderungen von Art. 85c Abs. 1 VE-AIG bedeuten. Konkret müssten die Betroffenen innerhalb von maximal drei Jahren alle Bedingungen erfüllen, während sie dafür bislang vier Jahre Zeit hatten. Gelingt ihnen dies nicht, wäre ein Nachzug ihrer jugendlichen Kinder nicht mehr möglich.

Die wirtschaftliche Integration in die schweizerische Gesellschaft ist in der Realität nur mit grossen Anstrengungen zu erreichen. Sie ist oft erst nach Erreichen eines bestimmten Sprachniveaus, nach dem Erwerb bestimmter beruflicher Qualifikationen und/oder mit genügend Arbeitserfahrung möglich, was nicht nur für vorläufig aufgenommene Personen, sondern für jegliche ausländische Personen nicht einfach ist. Dies erfordert nicht nur einen grossen Effort der Betroffenen, sondern vor allem einen angemessenen Zeitraum, um dieses Ziel zu erreichen. Die Wartefrist wird deshalb insofern genutzt, als sie Zeit verschafft, innerhalb der knappen Zeit die hohen Voraussetzungen zu erfüllen und die wirtschaftliche Unabhängigkeit zu erlangen. Die Reform hätte zwar kaum negative Auswirkungen auf jene, die einen Ehegatten und/oder jüngere Kinder nachziehen wollen, da die Nachzugsfrist in diesen Fällen auf fünf Jahre festgelegt ist (d.h. sie hätten neu sieben statt aktuell acht Jahre Zeit, die Voraussetzungen zu erfüllen). Die Reform kann sich hingegen negativ auf Elternteile auswirken, die ältere Kinder haben. Sie würde nämlich gleichzeitig zu einer Verkürzung der Frist für die Erfüllung der Nachzugsvoraussetzungen von bisher insgesamt vier Jahren auf drei Jahre führen.

---

<sup>1</sup> Siehe Art. 74 Abs. 3 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE).

<sup>2</sup> Nach dem neuen Art. 85c Abs. 1 VE-AIG (bisher Art. 85 Abs. 7 AIG) können Ehegatten und ledige Kinder von vorläufig aufgenommenen Personen nachgezogen werden, wenn (a) sie mit diesen zusammenwohnen; (b) eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist, (c) die Familie nicht auf Sozialhilfe angewiesen ist, (d) sie sich in der am Wohnort gesprochenen Landessprache verständigen können und (e) die nachziehende Person keine jährlichen Ergänzungsleistungen bezieht oder wegen des Familiennachzugs beziehen könnte.

Sollte der Vorschlag in seiner jetzigen Form angenommen werden, ohne dass die Berechnung der Nachzugsfrist geändert wird, würde die Reform letztendlich zu einer Verkürzung der Gesamtzeit führen, die Personen zur Verfügung steht, um die Voraussetzungen für den Familiennachzug zu erfüllen.

Amnesty International fordert, dass die Verkürzung der Wartefrist auf zwei Jahre nicht de facto zu einer Verkürzung des Zeitraums führen darf, der einer Person maximal zur Verfügung steht, um die übrigen Voraussetzungen für den Familiennachzug zu erfüllen. Diesbezüglich hält Amnesty International weitere rechtliche Änderungen für notwendig, um zu verhindern, dass die Reform nicht kontraproduktiv wirkt. Art. 74 Abs. 3 VZAE regelt die Nachzugsfristen bei einer vorläufigen Aufnahme. Amnesty International erachtet es als notwendig, im Wortlaut dieses Artikels eine Präzisierung bezüglich der Anrechnung der Fristen für die Familienzusammenführung vorzunehmen:

#### **Art. 74 Abs. 3 VZAE**

<sup>3</sup> 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

### **3. Beachtung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes**

Amnesty International weist darauf hin, dass die geplante Gesetzesänderung keinen Spielraum lässt, um in Notsituationen den Familiennachzug bereits vor Ablauf der Wartefrist zu bewilligen. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass neben der Unmöglichkeit auch die Unzulässigkeit und die Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs Gründe für die Gewährung der vorläufigen Aufnahme in der Schweiz darstellen. Im Zentrum der Prüfung der Wegweishindernisse stehen also einerseits völkerrechtliche Einschränkungen<sup>3</sup> und andererseits humanitäre Gründe sowie das Vorliegen einer konkreten Gefährdung – Situationen, in denen der Vollzug der Wegweisung aufgrund von Tatsachen wie Bürgerkrieg oder allgemeiner Gewalt für die betroffene Person unzumutbar wäre. Es liegt auf der Hand, dass diese Situationen nicht nur die in der Schweiz aufgenommene Person, sondern auch die ganze Familie betreffen können, insbesondere wenn diese im Herkunftsland zurückbleiben muss.

Die vorübergehende Aufnahme eines Elternteils in der Schweiz bedeutet in der Regel, dass der im Herkunftsland verbleibende Elternteil wichtige Aufgaben wie die Betreuung der Kinder und die Sicherung des Lebensunterhalts allein und ohne Unterstützung übernehmen muss. Hinzu kommt, dass die zurückbleibende Familie aufgrund der unzumutbaren Situation vor Ort oft gezwungen ist, in andere Regionen innerhalb oder ausserhalb des Herkunftslandes zu fliehen und dort unter prekären Bedingungen zu leben, u.a. ohne Schulbildung für die Kinder, ohne sanitäre Anlagen, ohne medizinische Versorgung oder ohne Schutz für besonders verletzte Gruppen. In diesen Fällen ist es nicht nachvollziehbar, die betroffene Person zur Einhaltung von Wartefristen zu zwingen; umso weniger, wenn die aufgenommene Person aufgrund ihrer ausserordentlichen Bemühungen um eine rasche wirtschaftliche Integration bereits alle Voraussetzungen für die Bewilligung des Gesuchs erfüllt.

In diesem Zusammenhang ist eine Einzelfallprüfung mehr als notwendig, um unnötiges Leiden, psychische und physische Schäden und Grund und Menschenrechtsverletzungen von Personen – in vielen Fällen von Kindern – zu vermeiden. Im erläuternden Bericht<sup>4</sup> selbst wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass «wenn sich die zweijährige Wartefrist im Einzelfall jedoch als unverhältnismässig [erweist], kann

---

<sup>3</sup> Konkret die Gefahr von Folter, unmenschlicher Behandlung oder die Rückschiebung in einen Staat, in dem Leib und Leben oder die Freiheit der Person bedroht sind.

<sup>4</sup> Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD, [«Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens»](#) vom 1. Mai 2024.

ein Familiennachzug bereits vor deren Ablauf bewilligt werden». <sup>5</sup> Da im erläuternden Bericht ausdrücklich festgehalten ist und demnach der Bundesrat ebenso der Meinung ist, dass ein Familiennachzug auch vor Ablauf der im Gesetz vorgesehenen Fristen bewilligt werden kann, <sup>6</sup> sollte diese Möglichkeit aus Sicht von Amnesty International ausdrücklich im Gesetz erwähnt werden – dies aufgrund ihrer grossen Bedeutung, der besonderen Gefährdung, der Familienmitglieder im Einzelfall ausgesetzt sein können sowie der Adressaten der Norm, die *per se* nicht mit dem schweizerischen Recht vertraut sind. Das Festhalten der Ausnahme auf Gesetzesstufe würde nicht nur zu mehr Klarheit, sondern auch zu einer schweizweit einheitlichen Anwendung in der Praxis führen.

Amnesty International fordert, im Gesetzestext ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass die Besonderheiten des Einzelfalls – u.a. das Kindeswohl und die Zumutbarkeit für die Familie, im Ausland zu warten – im Rahmen einer Verhältnismässigkeitsprüfung des Fristenerfordernisses berücksichtigt werden. Amnesty International ist der Ansicht, dass es zweckmässiger wäre, im Wortlaut des neuen Art. 85c VE-AIG die Möglichkeit zu erwähnen, dass Gesuche um Familiennachzug vor Ablauf der Wartefrist bewilligt werden können, wenn dies erforderlich ist. Sie schlägt dazu folgende Formulierung vor:

#### **Art. 85c Abs. 1 AIG**

*1 Ehegatten und ledige Kinder unter 18 Jahren von vorläufig aufgenommenen Personen können frühestens zwei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme nachgezogen und in diese eingeschlossen werden, wenn:*

*a. sie mit diesen zusammenwohnen;*

*b. eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist;*

*c. die Familie nicht auf Sozialhilfe angewiesen ist;*

*d. sie sich in der am Wohnort gesprochenen Landessprache verständigen können oder zu einem entsprechenden Sprachförderungsangebot angemeldet sind; und*

*e. die nachziehende Person keine jährlichen Ergänzungsleistungen nach dem ELG6 bezieht oder wegen des Familiennachzugs beziehen könnte.*

**2 Der Familiennachzug kann vor Ablauf der Wartefrist zugelassen werden, wenn besondere Umstände dies rechtfertigen.**

**3 Bei ledigen Kindern unter 18 Jahren findet die Voraussetzung nach Absatz 1 Buchstabe d keine Anwendung. Von dieser Voraussetzung kann zudem abgewichen werden, wenn wichtige Gründe nach Artikel 49a Absatz 2 vorliegen.**

#### **4. Unterscheidung zwischen vorläufig Aufgenommenen mit und ohne Flüchtlingseigenschaft**

Gemäss dem erläuternden Bericht<sup>7</sup> erfolgt die Anpassung der Wartefrist aufgrund des Grundsatzurteils des EGMR vom 9. Juli 2021 (M.A. gegen Dänemark, Nr. 6697/18). Die Formulierung des Vorentwurfs berücksichtigt jedoch nicht, dass der EGMR klar zwischen Personen mit und ohne Flüchtlingseigenschaft unterscheidet. Da sich der Text des Vorentwurfs allgemein auf vorläufig aufgenommene Personen bezieht, würde die Wartefrist unabhängig davon gelten, ob die Person in der Schweiz als Flüchtling (F-Flüchtling) anerkannt ist oder nicht.

Diesbezüglich ist jedoch zu berücksichtigen, dass das EGMR-Grundsatzurteil vom 9. Juli 2021 eine Person ohne Flüchtlingseigenschaft betraf. Dementsprechend hat der EGMR festgestellt, dass den Staaten bei Personen ohne Flüchtlingseigenschaft ein weiter Ermessensspielraum bei der Einführung einer Wartefrist für den Familiennachzug zustehe. Die Feststellungen des Gerichtshofs beziehen sich daher auf Personen ohne Flüchtlingsstatus. In Bezug auf anerkannte Flüchtlinge hat der EGMR wiederholt festgestellt, dass sie Anspruch auf grosszügigere Bedingungen für den Familiennachzug hätten als andere Ausländer\*innen und

---

<sup>5</sup> [Erläuternder Bericht](#), S. 7.

<sup>6</sup> Vgl. zudem *Corinne Reber*, «Bundesverwaltungsgericht passt Wartefrist bei Familiennachzug durch vorläufig Aufgenommene an», in ASYL 3/2023, S.30 mit Verweis auf das EMGR-Urteil vom 20. Oktober 2022, M.T. und andere gegen Schweden (Nr. [22105/18](#)), wonach nicht auf eine Verhältnismässigkeitsprüfung verzichtet werden könne mit dem Hinweis auf eine Wartefrist von zwei Jahren. Dabei sei zu prüfen, ob im konkreten Fall und der betroffenen Interessen nicht eine noch kürzere Wartefrist angezeigt sei, beispielsweise wenn Kinder betroffen seien.

<sup>7</sup> [Erläuternder Bericht](#), S. 2, 4 f.

dass ihre Familiennachzugsverfahren flexibel, zügig und effizient behandelt werden müssen. Der EGMR hat sich bereits mehrfach zur Anwendung einer Wartefrist bei Gesuchen um Familiennachzug von Flüchtlingen geäußert.<sup>8</sup> 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 sei. Er hat auch festgestellt, dass Flüchtlingen, denen in der Schweiz kein Asyl gewährt wird, zumindest ein günstigeres Verfahren für den Familiennachzug zur Verfügung stehen müsse als anderen Ausländer\*innen.<sup>9</sup>

Die Ausdehnung der Anwendung einer Wartefrist auf vorläufig aufgenommene Personen mit *Flüchtlingsstatus* steht somit im Widerspruch zur Position des EGMR. Das BVGer hat diesbezüglich bereits festgehalten, dass «bei Familiennachzugsgesuchen von (vorläufig aufgenommenen) Flüchtlingen betreffend deren Ehegatten und minderjährigen Kindern ein faktisches Aufenthaltsrecht anzunehmen und die Dauer des Aufenthalts erst in der Güterabwägung zu berücksichtigen» sei.<sup>10</sup> In diesem Zusammenhang hat die nationale Lehre teilweise bereits darauf aufmerksam gemacht, dass «eine Wartefrist, selbst von zwei Jahren, dieser Erwägung klar zuwiderläuft, zumal sie die Aufenthaltsdauer zur Voraussetzung für den Familiennachzug macht, anstatt sie als Faktor in die Interessenabwägung einzubeziehen».<sup>11</sup>

Amnesty International fordert vor diesem Hintergrund, dass die Wartefrist nicht für vorläufig aufgenommene Personen mit Flüchtlingsstatus gilt. Sie fordert eine Gleichbehandlung der Gesuche um Familiennachzug von anerkannten Flüchtlingen – unabhängig davon, ob sie vorläufig aufgenommen wurden oder Asyl erhielten. Dazu schlägt sie einen neuen Art. 85d AIG mit folgender Formulierung vor:

#### **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.***

---

<sup>8</sup> Siehe dazu EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, [M.A. gegen Dänemark \(Nr. 6697/18\)](#), Ziff. 138: «The Court found a violation on the grounds that the national decision-making process did not offer the guarantees of flexibility, promptness and effectiveness required in order to secure the right to respect for family life under Article 8. The Court reiterated that family unity [was] an essential right of refugees and that family reunion [was] an essential element in enabling persons who ha[d] fled persecution to resume a normal life». Siehe auch EGMR, Urteil vom 10. Juli 2014, [Tanda-Muzinga gegen Frankreich \(Nr. 2260/10\)](#), Ziff. 75: «The Court [...] notes that there exists a consensus at international and European level on the need for refugees to benefit from a family reunification procedure that is more favourable than that foreseen for other aliens, as evidenced by the remit and the activities of the UNHCR and the standards set out in Directive 2003/86 EC of the European Union».

<sup>9</sup> EGMR, Urteil vom 4. Juli 2023, [B.F. u. A. gegen die Schweiz \(Nr. 13258/18, 15500/18, 57303/18 und 9078/20\)](#), Ziff. 98: «At European Union level [...] family reunification of refugees within the meaning of the 1951 Convention is not subject to conditions [...]. The restrictions on the right to family reunification imposed on certain beneficiaries of international protection in other European States do not concern persons recognised as refugees under the 1951 Convention [...]. Consequently, the Court considers that common ground can be discerned at national, international and European levels in terms of not distinguishing between different refugees within the meaning of the 1951 Convention as regards requirements for family reunification. Such common ground reduces the margin of appreciation afforded to member States [...] as does the above-mentioned consensus at international and European level that refugees within the meaning of the 1951 Convention, such as the applicants residing in Switzerland, need to have the benefit of a more favourable family reunification procedure than other aliens».

<sup>10</sup> Urteil F-2043 /2015 vom 26. Juli 2017, E. 6.3.

<sup>11</sup> [Corinne Reber, a.a.O., S.31.](#)

Mit bestem Dank für die Berücksichtigung unserer Eingabe verbleibe ich mit freundlichen Grüßen.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Alicia Giraudel'. The signature is fluid and cursive, with a large initial 'A' and a long, sweeping underline.

Alicia Giraudel  
Legal Advisor

AsyLex  
Gotthardstrasse 52  
8002 Zürich  
info@asylex.ch

Bundesrat Beat Jans  
Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
CH-3003 Bern

Zürich, 21. August 2024

**Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG;  
Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen);  
Vernehmlassungsantwort**

Sehr geehrter Bundesrat Jans,  
Sehr geehrte Damen und Herren,

Im Namen des Vereins AsyLex bedanken wir uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu den geplanten Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG). Nachfolgend finden Sie unsere Vernehmlassungsantwort.

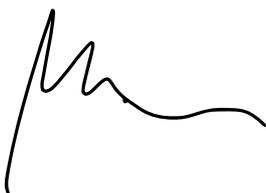
Mit freundlichen Grüssen



Chloé Pignolet



Sophia Koch



Michel Brühlhart, Co-CEO AsyLex

## 1. Einleitung und Vorbemerkung

Die vorliegende Stellungnahme betrifft die geplante Anpassung der Wartezeit für die Familienzusammenführung von vorläufig aufgenommenen Personen gemäss Art. 85c Abs. 1 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG). Diese Gesetzesänderung zielt darauf ab, die Wartezeit von drei auf zwei Jahre zu reduzieren und folgt dem diesbezüglichen Grundsatzurteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) *M.A. v. Dänemark*<sup>1</sup> und dem darauffolgenden Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVGer).<sup>2</sup>

AsyLex äussert sich in der Vernehmlassungsantwort zu den für den Verein relevantesten Themen.

## 2. Das Wichtigste in Kürze

- Grundsätzlich begrüsst AsyLex die Verkürzung der Wartefrist von Art. 85c Abs. 1 AIG auf zwei Jahre.
- Diese Verkürzung darf jedoch nicht dazu führen, dass der *de facto* Zeitraum, in welchem vorläufig aufgenommene Personen Zeit haben, die Voraussetzungen für einen Familiennachzug zu erfüllen, reduziert wird. AsyLex fordert somit die Anpassung der Nachzugsfristen in der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE).
- AsyLex fordert zudem bei jedem konkreten Einzelfall eines Familiennachzugs nach Art. 85c Abs. 1 AIG die Durchführung einer Verhältnismässigkeitsprüfung.
- AsyLex fordert zudem, dass vorläufig aufgenommene Personen mit Flüchtlingsstatus von einer Wartefrist beim Familiennachzug ausgenommen sind.
- Schlussendlich fordert AsyLex die allgemeine Überarbeitung der Regelung der vorläufigen Aufnahme, insbesondere die Regelung des Familiennachzugs.

## 3. Unbeabsichtigte Verkürzung der insgesamten Frist für einen Familiennachzug

Grundsätzlich begrüsst AsyLex die Entscheidung, die Wartezeit für den Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen von drei auf zwei Jahre zu verkürzen und die damit verbundene Anpassung des Schweizer Gesetzes an die Anforderungen, die sich aus der Rechtsprechung des EGMR bzw. des BVGer ergeben.

AsyLex stellt jedoch fest, dass der Vorschlag des Bundesrates weder die allgemeinen Bedingungen für die Familienzusammenführung vorläufig aufgenommener Personen noch die Frage der Fristen für die Beantragung des Familiennachzugs nach Ablauf der Wartezeit behandelt.

---

<sup>1</sup> EGMR, Urteil vom 09.07.2021, *M.A. v. Dänemark*, Nr. 6697/18.

<sup>2</sup> BVGer, Urteil F-2739/2022 vom 24.11.2022.

Zunächst ist daran zu erinnern, dass die Familienzusammenführung neben der Wartezeit von drei Jahren, die auf zwei Jahre herabgesetzt werden soll, auch anderen Fristen unterliegt, welche nach Ablauf dieser Wartezeit beginnen. So muss der Familiennachzug für Ehepartner und Kinder unter 12 Jahren innerhalb von fünf Jahren nach Ablauf der Wartezeit beantragt werden. Für Kinder älter als 12 Jahre ist er innerhalb eines Jahres nach Ablauf der Wartezeit zu beantragen (Art. 74 Abs. 3 VZAE) Wenn der Vorschlag des Bundesrates in seiner jetzigen Form angenommen würde, ohne eine Anpassung derjenigen Fristen nach Ablauf der Wartezeit in der VZAE vorzunehmen, hätte dies die unerwünschte Folge, dass die Gesamtdauer, die einer vorläufig aufgenommenen Person zur Verfügung steht, um alle Bedingungen für einen Familiennachzug zu erfüllen, um ein Jahr verkürzt würde.

Die Bedingungen für die Familienzusammenführung vorläufig aufgenommenen Personen sind jedoch sehr streng und schwer zu erfüllen. Gemäss Art. 85c Abs. 1 AIG können Ehegatten und minderjährige Kinder von vorläufig aufgenommenen Personen frühestens drei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme nachgezogen und in diese eingeschlossen werden, wenn:

- a. sie mit diesen zusammenwohnen;
- b. eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist;
- c. die Familie nicht auf Sozialhilfe angewiesen ist;
- d. sie sich in der am Wohnort gesprochenen Landessprache verständigen konnten oder zu einem entsprechenden Sprachförderungsangebot angemeldet sind; und
- e. die nachziehende Person keine jährlichen Ergänzungsleistungen nach dem ELG bezieht oder wegen des Familiennachzugs beziehen könnte.

Die Bedingungen der finanziellen Unabhängigkeit (lit. c) und die Verpflichtung, über eine angemessene Wohnung zu verfügen (lit. b), sind für viele vorläufig aufgenommene Personen besonders schwer zu erfüllen. Es handelt sich um Menschen, die in die Schweiz kommen, nachdem sie in ihrem Herkunftsland unter schwierigen und traumatischen Umständen gelebt und einen schwierigen Migrationsweg überlebt haben. Sie stammen aus unterschiedlichen soziokulturellen Verhältnissen mit teils tieferem oder nicht vorhandenem Bildungs- und Ausbildungsniveau. So ist bei ihrer Ankunft die Integration in den Arbeitsmarkt oft erschwert, welche einerseits von ihrem Gesundheitszustand (physisch und psychisch) abhängt. Sie hängt andererseits auch von der Möglichkeit ab, eine Ausbildung oder Lehre in der Schweiz abzuschliessen, oder alternativ von der (fehlenden) Anerkennung ausländischer Diplome. Weiter und insbesondere bedingt eine gute Integration aber die Fähigkeit eine Landessprache zu erlernen, was für jemanden, ohne jegliche Schulbildung eine herausfordernde Aufgabe sein kann. Hinzu kommt, dass viele Arbeitgebende nicht wissen, dass eine vorläufig aufgenommene Person das Recht hat, in der Schweiz zu arbeiten. Häufig sind Arbeitgebende von der Terminologie «vorläufig» im Status abgeschreckt, da diese fälschlicherweise den Eindruck erweckt, dass vorläufig aufgenommene Personen nur vorübergehend in der Schweiz verbleiben können und werden. Wie jedoch ein Bericht des Bundesrates aufgezeigt hat, verbleibt die

Mehrheit der vorläufig aufgenommenen Personen tatsächlich dauerhaft in der Schweiz.<sup>3</sup> Es ist zudem anzumerken, dass es gängige Praxis ist, dass die vollständige Unabhängigkeit von der Sozialhilfe bereits bei der Einreichung des Antrags auf Familienzusammenführung von den Schweizer Migrationsbehörden verlangt wird, unabhängig davon, wie sich die persönliche Situation der Gesuchstellenden im Laufe des Verfahrens entwickelt. Ausserdem darf gemäss der herrschenden Praxis kein Risiko bestehen, dass die Familie nach der Zusammenführung von Sozialhilfe abhängig werden könnte, was das Erreichen der Voraussetzungen nach Art. 85c Abs. 1 AIG weiter erschwert.

Bezüglich des Erfordernisses einer angemessenen Unterkunft ist daran zu erinnern, dass viele Kantone derzeit mit Wohnungsmangel und hohen Mietkosten konfrontiert sind. Dies bedeutet, dass es für vorläufig aufgenommene Personen oftmals nahezu unmöglich ist, die Grundregel der Zimmeranzahl (Anzahl der Familienmitglieder – 1 = Anzahl der Zimmer) vor der Ankunft ihrer Familie zu erfüllen. Hinzu kommt, dass vorläufig aufgenommene Personen ihren Wohnkanton nicht frei wählen können und daher nicht nach einer preisgünstigeren Alternative in einem weniger bevölkerten Kanton suchen können.

Betrachtet man die Situation der vorläufig aufgenommenen Personen als Ganzes, erkennt man, dass die Verkürzung der Wartezeit für die Beantragung der Familienzusammenführung in Wirklichkeit auch negative Auswirkungen hat. Denn die Verkürzung führt zum Verlust eines Jahres, in welchem vorläufig aufgenommene Personen Zeit haben, um die oben genannten Voraussetzungen zu erfüllen. Diese Konsequenz ist besonders spürbar, wenn es um den Nachzug von Kindern über 12 Jahren geht, für welche die Frist bereits sehr kurzgefasst ist.

AsyLex fordert daher, den Vorschlag des Bundesrates dahingehend zu ändern, dass die Verkürzung der Wartezeit nicht *de facto* zu einer Verkürzung der maximalen Zeit führt, die einer vorläufig aufgenommenen Person zur Verfügung steht, um die Bedingungen für die Familienzusammenführung zu erfüllen. Folglich bedarf es zur Verkürzung der Wartefrist im AIG auch einer Anpassung der Nachzugsfristen in Art. 74 Abs. 3 VZAE und einer Anpassung bzw. einer erleichterten Handhabung der Voraussetzungen für den Familiennachzug nach Art. 85c Abs. 1 AIG.

#### **4. Fehlender Spielraum**

AsyLex weist auch darauf hin, dass der Vorschlag des Bundesrates keinen Spielraum vorsieht, um die Genehmigung eines Familiennachzuges Familienzusammenführung vor Ablauf der Wartezeit in Notsituationen oder in Fällen, in denen die obengenannten Bedingungen sehr schnell erfüllt werden, zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang ist zu bemerken, dass eine vorläufige Aufnahme gewährt wird, wenn die Rückführung nicht

---

<sup>3</sup> Bericht des Bundesrates vom 12. Oktober 2016, Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen, S. 9 und 32.

möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist. Eine Unmöglichkeit liegt beispielsweise vor, wenn der Gesundheitszustand der Person eine Abschiebung nicht zulässt. In einem solchen Fall kann es wünschenswert sein, dass die Familie in die Schweiz nachreisen kann, um sie zu unterstützen. Rechtswidrigkeit und Unzumutbarkeit der Abschiebung liegen vor, wenn die Grenzen des Völkerrechts bzw. humanitäre Gründe oder das Vorliegen einer konkreten Gefahr eine Abschiebung verbieten. Dies ist der Fall, wenn der Person im Herkunftsland allgemeine Gewalt droht (z.B. durch einen Bürgerkrieg). Dies bedeutet jedoch auch, dass die Familie der Person, die möglicherweise in dem betreffenden Land verblieben ist, in einer Situation lebt, die internationalen und/oder humanitären Standards widerspricht, was die Möglichkeit einer dringenden Familienzusammenführung und somit verbunden die Aufnahme in der Schweiz für sie rechtfertigen sollte.

Es sei auch daran erinnert, dass ein Grossteil der Familienzusammenführungen Kinder betrifft, die aufgrund der Flucht eines oder beider Elternteile von diesen getrennt wurden. In diesem Zusammenhang ist es wichtig das Wohl des Kindes zu berücksichtigen, welches verlangt, dass diese Kinder so schnell wie möglich wieder mit ihren Eltern vereint werden, damit sie nicht nur an ihrer Seite aufwachsen können, sondern auch von der Schulbildung und der Sicherheit profitieren können, die die Schweiz ihnen bieten kann.

In Anbetracht dieser Ausführungen ist es wichtig, in jedem Einzelfall die Verhältnisse konkret und eingehend zu betrachten. Im erläuternden Bericht zu der hier besprochenen Änderung<sup>4</sup> ist vermerkt, dass ein Familiennachzug vor Ablauf der Wartefrist möglich, ist wenn es die Verhältnisse verlangen. Um diese Möglichkeit zu verfestigen und eine einheitliche Praxis garantieren, fordert Asylex, dass die Möglichkeit der Prüfung des früheren Nachzugs direkt in den Gesetzestext aufgenommen wird.

Der EGMR verlangt, dass in jedem Fall – unabhängig von der Dauer der Wartefrist – im Rahmen des Familiennachzugs eine Verhältnismässigkeitsprüfung vorgenommen wird, um abzuwägen, ob sich ein Familiennachzug bereits vor Ablauf der Frist rechtfertigen würde.<sup>5</sup>

Somit fordert Asylex, dass im Rahmen von Art. 85c Abs. 1 AIG in jedem Einzelfall eine Verhältnismässigkeitsprüfung vorgenommen wird. Damit eine solche gewährleistet werden kann, sollte dies ausdrücklich im Gesetzestext zum Familiennachzug für vorläufig aufgenommene Personen im AIG eingefügt werden.

---

<sup>4</sup> Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD, «Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens» vom 1. Mai 2024.

<sup>5</sup> EGMR, Urteil vom 09.07.2021, *M.A. v. Dänemark*, Nr. 6697/18, § 132 f.; s.a. EGMR, Urteil vom 04.07.2023, *B.F. et al. v. Schweiz*, Nr. 13258/18 et al., § 90.

## **5. Notwendige Unterscheidung vorläufig aufgenommenen Personen mit und ohne Flüchtlingsstatus**

AsyLex erinnert zudem daran, dass das EGMR verlangt, dass für vorläufig aufgenommene Personen, denen die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt wurde, günstigere Bedingungen für die Familienzusammenführung vorgesehen werden als für Personen ohne Flüchtlingsstatus.<sup>6</sup> Aus diesem Grund fordert AsyLex, dass die im Entwurf des Bundesrates vorgesehene Wartezeit nicht für Flüchtlinge gilt, da diese mit der Anerkennung des Flüchtlingsstatus ein festes Aufenthaltsrecht in der Schweiz haben.<sup>7</sup>

## **6. Eine tiefgreifendere Überarbeitung der vorläufigen Aufnahme**

Schliesslich fordert AsyLex eine eingehende und ausführliche Überprüfung des Rechts auf Familienzusammenführung und des Status der vorläufigen Aufnahme im Allgemeinen.

Einerseits sollte eine Familienzusammenführung jederzeit und ohne jede Verzögerung möglich sein. Das Recht auf ein Familienleben, welches durch Art. 8 EMRK sowie Art. 14 der Bundesverfassung garantiert wird, darf an keine zeitliche Begrenzung gebunden sein. Andererseits ist es zwingend erforderlich, den Status der vorläufigen Aufnahme im AIG zu überprüfen, da dieser weitaus strenger ist als der subsidiäre Schutz, welcher auf EU-Ebene garantiert wird. Ausserdem nimmt die Schweiz eine einzigartige Unterscheidung zwischen Flüchtlingen mit und ohne vorläufige Aufnahme vor.<sup>8</sup>

Auch der Bundesrat selbst hat bereits eingesehen, dass es beim Status der vorläufigen Aufnahme einer kompletten Neuausrichtung bedarf.<sup>9</sup> Wird dem nicht nachgegangen, ist zukünftig mit weiteren Rügen durch den EGMR zu rechnen.

---

<sup>6</sup> EGMR, Urteil vom 04.07.2023, *B.F. et al. v. Schweiz*, Nr. 13258/18 et al., § 98; EGMR, Urteil vom 09.07.2021, *M.A. v. Dänemark*, Nr. 6697/18, § 138; EGMR, Urteil vom 10.07.2014, *Tanda-Muzinga v. Frankreich*, Nr. 2260/10, § 75.

<sup>7</sup> BVGer, Urteil F-2043/2015 vom 26.07.2017, § 6.3.

<sup>8</sup> 5 EGMR, Urteil vom 04.07.2023, *B.F. et al. v. Schweiz*, Nr. 13258/18 et al., § 98 f.

<sup>9</sup> Bericht des Bundesrates vom 12. Oktober 2016, Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen, S. 57.

Michael Egli  
Bereich Grundlagen und Politik  
Fachstelle Migrationspolitik  
Tel. direkt: +41 41 419 22 03  
E-Mail: [megli@caritas.ch](mailto:megli@caritas.ch)

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Luzern, 21. August 2024

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat hat am 01. Mai 2024 ein Vernehmlassungsverfahren zur Anpassung des Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) gestartet.

Caritas Schweiz verhindert, lindert und bekämpft Armut in der Schweiz und weltweit in rund 20 Ländern. Gemeinsam mit dem Netz der Regionalen Caritas-Organisationen setzt sie sich mit ihren Projekten und Beratungsangeboten für Menschen ein, die in der Schweiz von Armut betroffen oder bedroht sind oder sich in einer schwierigen Lebenslage befinden. Sie berät und begleitet unter anderem auch Personen aus dem Asyl- und Fluchtbereich. Caritas Schweiz äussert sich regelmässig zu sozial-, migrations- und entwicklungspolitischen Fragen.

### **Allgemeine Bemerkungen:**

Bevor wir auf die einzelnen Punkte der Gesetzesänderungen eingehen, möchten wir zunächst auf die grundsätzliche Problematik beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen hinweisen, die einer viel umfassenderen Reform bedarf.

Die **Situation von vorläufig Aufgenommenen** in der Schweiz ist in vielerlei Hinsicht problematisch. Sie besitzen keinen rechtlichen Aufenthaltsstatus, wodurch eine Regularisierung einzig über ein Härtefallgesuch möglich ist. Auf dem Papier ist die vorläufige Aufnahme befristet, in Wirklichkeit bedeutet sie aber in den allermeisten Fällen einen dauerhaften Schutzbedarf und ein Verbleib in der Schweiz. Sowohl die Bezeichnung als auch die Konzeption als Dauerprovisorium führt dazu, dass fälschlicherweise davon ausgegangen wird, dass es sich nicht um Schutzbedürftige handelt. Entsprechend sind die politischen Rahmenbedingungen äusserst restriktiv. Dies zeigt sich in der stark beschränkten Bewegungsfreiheit, der nicht existenzsichernden Asylsozialhilfe sowie den massiven Einschränkungen beim Familiennachzug. Caritas sieht keine Anhaltspunkte dafür, dass der Schutzbedarf von vorläufig Aufgenommenen anderer Art oder von kürzerer Dauer ist als derjenige von anerkannten Flüchtlingen mit positivem Asylentscheid. Auch sie haben in den allermeisten Fällen keine Möglichkeit in ihr Heimatland zurückzukehren. Entsprechend fordert Caritas seit langem die vorläufige Aufnahme grundsätzlich zu reformieren und durch einen Schutzstatus zu ersetzen, welcher

ihrer Situation gerecht wird. Gefordert wird ein humanitärer Schutzstatus (vgl. [Positionspapier der Caritas](#)) der insbesondere auch punkto Familiennachzug eine Gleichstellung mit Flüchtlingen mit Asylgewährung vorsieht. Dies würde ein Verzicht auf die Fristen und Bedingungen (Art. 85c Abs. 1 AIG sowie Art. 74 Abs. 3 VZAE) mit sich bringen, die den Zugang zum Familiennachzug für vorläufig Aufgenommene aktuell stark einschränken. Eine solche Gleichstellung wäre nicht zuletzt auch aus einer Integrationsperspektive sinnvoll. Denn ein verzögerter oder veränderter Familiennachzug wirkt sich massiv auf das Leben und die Gesundheit aller Betroffenen aus. Familienangehörige und insbesondere Kinder verharren in prekären und gefährlichen Kontexten im Heimatland, in Flüchtlingslagern oder auf der Flucht. Dies setzt wiederum die Person in der Schweiz massiv unter Druck. Aus unserer direkten Arbeit mit vorläufig Aufgenommenen wissen wir, dass dies ein grosses Hindernis für die sprachliche, berufliche, wie auch die soziale Integration darstellt.

Der Achtung des Familienlebens kommt höchste Priorität zu. Caritas Schweiz ist der Überzeugung, dass das **Grundrecht für vorläufig Aufgenommene verletzt** ist, wenn sie zuerst einen Aufenthalt von mehreren Jahren nachweisen müssen, bevor sie ihren Anspruch auf Familienzusammenführung geltend machen können. Mit dieser starren Frist wird eine Personengruppe in unverhältnismässiger und diskriminierender Weise ausgeschlossen, was den Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) für sich genommen und in Verbindung mit Artikel 14 EMRK verletzt. Bei einem so wichtigen Thema wie dem Recht auf Familie ist das Verhältnismässigkeitsprinzip zentral, weshalb wir Fristen generell und die starre Auslegung im speziellen stark kritisieren. Zumal es sich beim Familiennachzug oft um Kinder handelt, für die der Vorrang des Kindeswohls gilt, unabhängig davon, ob sie sich in der Schweiz oder im Ausland aufhalten.

### **Zu den konkreten Änderungen:**

#### **1. Reduktion der Wartefrist für Familiennachzug von drei auf zwei Jahre (Art. 85c Abs. 1 AIG)**

Die Änderung wird aufgrund des Urteils des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ([EGMR vom 9. Juli 2021](#)) vorgeschlagen, das sich auf Artikel 8 EMRK in Verbindung mit dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung gemäss Artikel 14 EMRK bezieht. Der Gerichtshof kritisiert, dass das Prinzip der Verhältnismässigkeit mit einer starren Frist von drei Jahren verletzt werde. Es brauche zudem eine gewisse Flexibilität, um die Abwägung der auf dem Spiel stehenden Interessen zu ermöglichen und den Verhältnismässigkeitsgrundsatz einzuhalten. In der Vorlage wird nun vorgeschlagen, die heute geltende Wartefrist, bis ein Familiennachzug bewilligt werden kann, von drei auf zwei Jahre zu senken. Mit dieser Massnahme werde, so der erläuternde Bericht, die geforderte Verhältnismässigkeit eingehalten und damit sei auch «ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den privaten Interessen und dem wirtschaftlichen Wohlergehen» der Schweiz hergestellt. Eine flexiblere Handhabung der Fristen wird nicht vorgeschlagen.

Ein schnellerer Zugang zum Familiennachzug ist sinnvoll, denn wie oben betont belastet eine getrennte Familie alle Beteiligten und ist umso schwieriger, wenn ein Teil unter prekären Verhältnissen in Herkunfts- oder Transitländern ausharren muss. Zudem erleichtert eine frühzeitige Einreise auch die Integration der nachkommenden Familienmitglieder.

*Caritas Schweiz begrüsst daher die vorgeschlagene Fristverkürzung. Es gibt allerdings zwei Problematiken, für die es dringend Ergänzungen braucht. Auf diese wird im Folgenden eingegangen.*

#### **Problematik 1: Verkürzung des Nachzugszeitraums wegen der Fristen in Art. 74 Abs. 3 VZAE**

Obwohl die Reduktion der Wartefristen im AIG (Art. 85c Abs. 1) für viele Betroffene ein Vorteil darstellt, wäre der aktuelle Vorschlag aufgrund der Nachzugsfristen im VZAE (**Art. 74 Abs. 3**) auch

eine Verschärfung und würde für einige Personen zu einer Verschlechterung der aktuellen Situation führen. Diese Nachzugsfristen besagen, dass Familienangehörige nach Ablauf der Wartefrist gemäss AIG innerhalb von fünf Jahren nachgezogen werden müssen. Bei Kindern über 12 Jahren sind es sogar nur 12 Monate. Nach dieser Frist ist ein Familiennachzug nur möglich, wenn wichtige familiäre Gründe vorliegen (Art. 74 Abs. 4 VZAE). Wenn nun die Wartefrist im AIG von drei auf zwei Jahre gesenkt wird, würden die Nachzugsfristen gemäss VZAE ein Jahr früher starten. Somit verkürzt sich die Zeitspanne innerhalb der ein Familiennachzug möglich ist, um genau dieses Jahr. Vor allem bei den Kindern zwischen 12 und 18 Jahren ist dies aufgrund der kurzen Nachzugsfrist besonders relevant. Möchte beispielsweise ein Vater seine 13-jährige Tochter nachziehen, könnte er dies nicht wie bis anhin innerhalb von vier Jahren tun. Er müsste dies nach Ablauf der Zweijahresfrist innerhalb von einem Jahr tun, wodurch ihm lediglich drei Jahre Zeit zur Verfügung stünden.

Diese Verkürzung der Nachzugszeitspanne ist darum problematisch, weil für ein Familiennachzug neben den Fristen auch **weitere Bedingungen** erfüllt sein müssen, die in AIG Art. 85c Abs. 1 lit a-e aufgeführt sind. Eine besonders einschränkende Bedingung ist die **Unabhängigkeit von Sozialhilfe (lit. c)**. In der Praxis bedeutet dies, dass nicht nur zum Zeitpunkt der Antragstellung keine Sozialhilfe bezogen werden darf. Es darf auch kein Risiko bestehen, dass die Familie künftig auf Sozialhilfe angewiesen ist. Entsprechend muss das Einkommen für den Lebensunterhalt der ganzen Familie reichen. Befristete Arbeitsverträge oder solche im Stundenlohn genügen nicht. Um eine unbefristete Anstellung mit einem existenzsichernden Lohn für eine Familie antreten zu können, braucht es meist viel Zeit. Aus unserer operativen Tätigkeit wissen wir, dass es nur sehr bedingt in der Macht der Betroffenen liegt eine solche Anstellung zu erhalten. Der neuste [Kennzahlenbericht der Städteinitiative](#) bestätigt diese Einschätzung. Darin wird aufgezeigt, dass anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene deutlich überproportional trotz Erwerbstätigkeit auf Sozialhilfe angewiesen sind, weil der Lohn nicht reicht. Daher ist auch die Bedingung der **bedarfsgerechten Wohnung (lit. b)** besonders problematisch. Eine bezahlbare Familienwohnung zu finden ist im aktuellen Mietumfeld grundsätzlich schwierig. Die eingeschränkte Wohnsitzwahl und Vorbehalte von Vermietenden gegenüber dem vorläufigen Aufenthaltstitel schränken die Wohnungssuche weiter ein.

Diese Ausführungen zeigen, dass es für Betroffene enorm schwierig ist, die Bedingungen für einen Familiennachzug zu erfüllen. Umso problematischer wäre es, wenn der Zeitraum, in dem ein Nachzug möglich ist, um ein Jahr gekürzt würde. So bliebe noch weniger Zeit, um diese Bedingungen zu erfüllen. Caritas Schweiz empfiehlt daher die Bedingungen im AIG (Art. 85c Abs. 1) aufzuheben, um einen frühzeitigen Familiennachzug zu ermöglichen. Wird dennoch daran festgehalten, braucht es zwingend Anpassungen im Art. 74 Abs. 3 VZAE. Ansonsten verschlechtert sich mit dieser Vorlage der Zugang von vorläufig Aufgenommenen zum Familiennachzug.

***Caritas schlägt drei Varianten vor, wie dieser Problematik begegnet werden kann. Während die ersten beiden Vorschläge eine effektive Verbesserung darstellen, entspricht die dritte Variante der Beibehaltung des Status Quo:***

#### **1. Streichung der Bedingungen AIG Art. 85c Abs. 1 lit. b, c, und e:**

1. Ehegatten und ledige Kinder unter 18 Jahren von vorläufig aufgenommenen Personen können frühestens zwei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme nachgezogen und in diese eingeschlossen werden, wenn:

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

## 2. Streichung der Fristen VZAE Art. 74, Abs. 3

3. Sind die zeitlichen Voraussetzungen für den Familiennachzug nach Artikel 85 Absatz 7 AIG erfüllt, 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 gesetzlichen Frist von Artikel 85 Absatz 7 AIG, beginnen diese Fristen zu diesem späteren Zeitpunkt zu laufen.

## 3. Anpassung VZAE Art. 74, Abs. 3:

3. Sind drei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme vergangen die zeitlichen Voraussetzungen für den Familiennachzug nach Artikel 85 Absatz 7 AIG erfüllt, 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 gesetzlichen Frist von Artikel 85 Absatz 7 AIG, beginnen diese Fristen zu diesem späteren Zeitpunkt zu laufen.

## Problematik 2: Zweijahresfrist ersetzt nicht die Verhältnismässigkeitsprüfung

Gemäss vorgeschlagener Gesetzesänderung können Familienangehörige frühestens zwei Jahre nach der Einreise nachgezogen werden. Dabei ist nochmals darauf hinzuweisen, dass vorläufig Aufgenommene einen hohen Schutzbedarf haben und dies in vielen Fällen auch für ihre Familienangehörige gilt. Eine Wegweisung der vorläufig aufgenommenen Person wurde entweder als unzulässig, unzumutbar oder unmöglich eingeschätzt. Dies verweist auf die gefährlichen Herkunftskontexte, in denen sich meist auch die Familienmitglieder befinden. Oft leben Familienangehörige als intern Vertriebene in anderen Landesteilen oder sind in die Nachbarländer geflohen, wo sie unter prekären Umständen ausharren. Gerade für Kinder sind solche Umstände fatal. Nicht nur die Wohnsituation ist problematisch, auch der Zugang zur Schule und zur Gesundheitsversorgung ist nicht gewährleistet. Dazu ist deren Sicherheit gefährdet, da ihnen die Aufenthaltsstaaten – wenn überhaupt – nur sehr begrenzte Rechte zusprechen. Besonders anspruchsvoll ist dies für gesundheitlich Angeschlagene und Menschen mit einer Behinderung. Dies zeigt auf, wie gefährlich es für die Familienangehörigen vor Ort oft ist und wie gross der Druck auf den hier lebenden Personen lastet. Die Kinderrechtskonvention (Art. 3) schreibt vor, dass jede Entscheidung einer Behörde vom Wohl des Kindes geleitet werden muss. Mit Blick auf Kinder in den beschriebenen Situationen wird klar, dass ein schneller, effizienter und erleichterter Familiennachzug dazugehört.

In der Erläuterung zur Gesetzesänderung wird mit Bezug auf Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung darauf verwiesen, dass besondere Gründe im Einzelfall auch zu einer vorzeitigen Bewilligung des Familiennachzugs führen können. Mit der expliziten Erwähnung im erläuternden Bericht zeigt der Bundesrat, dass er sich der Problematik bewusst ist und es mit Bezug auf die Verhältnismässigkeit Ausnahmeregelungen geben muss. Um diesem so wichtigen Punkt der Verhältnismässigkeit effektiv Gewicht zu geben, bedarf es einer Ergänzung des Art. 85c Abs. 1 AIG. Dies würde Klarheit schaffen und zu einer Vereinheitlichung der Praxis in den Kantonen beitragen .

***Wir schlagen deshalb vor, den folgenden Passus im AIG zu ergänzen.***

### **Ergänzung Art. 85c Abs. 1 AIG:**

Der Familiennachzug kann vor Ablauf der Wartefrist zugelassen werden, wenn besondere Umstände dies rechtfertigen.

## 2. Weitere Punkte

### Anpassungen für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge

Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge sind durch die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) geschützt und können dauerhaft in der Schweiz bleiben. Trotz der Anerkennung als Flüchtlinge, wurde ihr Asylgesuch abgelehnt, oft mit der Begründung, dass sich ihr Schutzbedarf erst nach der Ausreise aus ihrem Heimatland ergab. In vielen Bereichen sind sie anerkannten Flüchtlingen mit positivem Asylentscheid gleichgestellt, nicht aber beim Familiennachzug. Auch für sie gelten die restriktiven Bedingungen, die für vorläufig Aufgenommene generell gelten. Am 4. Juli 2023 entschied der EGMR in einem [Urteil gegen die Schweiz](#), dass die Behörden bei Anträgen um Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen mit einem Flüchtlingsstatus ein wesentlich tieferer Ermessensspielraum haben. Die besonders verletzliche Situation in der sich Angehörige von Flüchtlingen vor Ort befinden müsse gebührend berücksichtigt werden. Entsprechend seien Bedingungen wie die Unabhängigkeit von Sozialhilfe (AIG Art. 85c Abs. 1 lit. c) nur als ein Element in der umfassenden und individuellen Beurteilung zu verstehen, dessen Ziel es ist ein gerechtes und verhältnismässiges Gleichgewicht zu schaffen. Denn wenn Flüchtlinge die Einkommensvoraussetzungen nicht erfüllen können, obwohl sie alles vernünftig Mögliche dafür tun, kann das Beharren auf der Sozialhilfeunabhängigkeit zu einer potenziell dauerhaften Trennung der Familie führen. Auch das Bundesverwaltungsgericht argumentierte in einem [Urteil von 2017](#) (vgl. E. 6.3.), dass «bei Familiennachzugsgesuchen von (vorläufig aufgenommenen) Flüchtlingen betreffend deren Ehegatten und minderjährigen Kindern ein faktisches Aufenthaltsrecht anzunehmen und die Dauer des Aufenthalts erst in der Güterabwägung zu berücksichtigen» sei.

Im erläuternden Bericht sieht der Bundesrat dennoch keinen Änderungsbedarf und verweist auf Art. 74 Abs. 5 VZAE, der festhält, dass die besondere Situation von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen bei der Gewährung des Familiennachzugs berücksichtigt werden muss. Dass diese Formulierung zu allgemein ist, zeigt das Urteil vom 4. Juli 2023 des EGMR.

***Für Caritas ist die ungleiche Behandlung in Bezug auf den Familiennachzug zwischen anerkannten Flüchtlingen mit Asyl und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen nicht zu rechtfertigen. Für beide ist die Basis die Flüchtlingsanerkennung gemäss GFK und eine Gleichstellung die logische Konsequenz. Aus diesem Grund empfiehlt Caritas die Ergänzung des AIG mit einem Art. 85d.***

### 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.

Für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme bedanken wir uns im Voraus.

Mit freundlichen Grüssen

**Caritas Schweiz**



Michael Egli  
Leiter Fachstelle Migrationspolitik



Andreas Lustenberger  
Leiter Bereich Grundlagen und Politik  
Mitglied der Geschäftsleitung

## Réponse des Centres sociaux protestants à la consultation relative à l'avant-projet de modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI ; modification du délai d'attente pour le regroupement familial de personnes admises à titre provisoire)

22.08.2024

### Table des matières

1.	L'avant-projet en résumé.....	1
2.	La position des Centres sociaux protestants .....	2
3.	Explications détaillées.....	3
3.1.	Supprimer le délai d'attente .....	3
3.2.	Tenir compte de la qualité de réfugié-e et des enfants mineur-es.....	3
3.3.	Des délais de regroupement problématiques.....	4
4.	Conclusions .....	5

### 1. L'avant-projet en résumé

Dans son arrêt de principe du 9 juillet 2021 ([M.A. c. Danemark, n° 6697/18](#)), la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) a constaté qu'un délai d'attente légal de trois ans pour le regroupement familial de personnes étrangères n'était pas compatible avec le droit au respect à la vie familiale prévu par la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

Dans son arrêt de principe du 24 novembre 2022 ([F-2739/2022](#)), le Tribunal administratif fédéral (TAF) s'est également prononcé sur ce délai d'attente et sur la jurisprudence de la CourEDH. Le TAF a conclu que l'arrêt de la CourEDH imposait à l'autorité de changer sa pratique en matière d'application de ce délai.

Le projet actuel de modification de la loi entend consacrer légalement la réduction du délai d'attente prévu par la Loi sur les étrangers et l'intégration (LEI) pour l'abaisser de trois à deux ans.

## 2. La position des Centres sociaux protestants

En préambule, les CSP sont convaincus de la nécessité d'améliorer le statut de l'admission provisoire et de le remplacer par un nouveau statut de protection. L'expérience montre que les personnes admises à titre provisoire restent durablement en Suisse et qu'elles ont tout autant besoin d'être protégées que les personnes réfugiées. Pourtant, le statut actuel présente des obstacles insurmontables, que ce soit en termes de regroupement familial, d'aide sociale, d'accès au marché du travail, au logement ou encore de liberté de voyager.

Une grande majorité des acteur-ices politiques – en témoigne l'Agenda Intégration Suisse en place depuis 2019 – sont unanimes sur le fait que l'intégration rapide et durable de ces personnes est autant dans leur propre intérêt que celui de la société suisse. De notre point de vue, toutes les personnes ayant droit à une protection doivent avoir un accès égal aux droits dans les domaines susmentionnés. Cela est d'autant plus vrai que la réglementation du regroupement familial dans le cadre de la protection subsidiaire européenne - comparable à l'admission provisoire - est nettement plus avantageuse dans les pays de l'UE et qu'une harmonisation à cet égard serait nécessaire.

Concernant la modification souhaitée de l'art. 85c al.1 LEI, les CSP soutiennent l'abaissement à deux ans du délai d'attente pour le regroupement familial des personnes admises à titre provisoire. Ils considèrent néanmoins qu'il s'agit d'une solution minimale. Pour une véritable réalisation du droit fondamental à une vie privée et familiale, aucun délai ne devrait être appliqué.

Surtout, la proposition du Conseil fédéral comporte des aspects problématiques, parce qu'elle :

- n'aborde pas les conditions du regroupement familial, ni les délais dans lesquels ces conditions doivent être satisfaites. En effet, la réduction du délai d'attente engendre de facto une réduction de la période maximale dont dispose une personne pour satisfaire aux autres conditions du regroupement familial.
- ne précise pas dans quelle mesure l'intérêt supérieur de l'enfant et les spécificités des situations (inexigibilité de faire attendre la famille à l'étranger) seront pris en compte dans le cadre de l'examen de la proportionnalité de l'exigence liée au délai d'attente.
- ne tient pas compte de la qualité de réfugié-e dans sa proposition, alors même que la CourEDH est explicite à ce sujet.

### 3. Explications détaillées

#### 3.1. Supprimer le délai d'attente

Le projet de modification de la loi ne laisse aucune marge de manœuvre permettant d'autoriser le regroupement familial avant l'expiration du délai d'attente dans des situations d'urgence. Or, l'admission provisoire d'un parent en Suisse signifie souvent que le parent resté dans le pays d'origine ou de provenance doit assumer seul et sans assistance des tâches aussi importantes que la prise en charge des enfants et la garantie des moyens d'existence. Et ce dans un contexte dans lequel l'autorité a jugé qu'un renvoi était inexigible pour l'autre parent. À cause de la situation insupportable sur place, la famille restée au pays est souvent contrainte de s'exiler dans d'autres régions du pays ou à l'étranger et d'y vivre dans des conditions extrêmement précaires. **Pour ces raisons, le délai d'attente devrait être supprimé. A minima, des exceptions doivent être prévues explicitement dans la loi.**

En effet, dans son rapport explicatif, le Conseil fédéral explique lui-même que « le regroupement familial peut être autorisé avant l'expiration du délai d'attente de deux ans si ce dernier, dans un cas donné, s'avère disproportionné ». **Cette possibilité doit donc figurer dans le texte de loi en ajoutant un alinéa indiquant que le regroupement familial peut être autorisé avant l'expiration du délai d'attente lorsque des circonstances particulières le justifient.** C'est ce qu'exprime également la CourEDH dans son arrêt *M.A. contre Danemark*<sup>1</sup>. Et c'est bien sur la base de cet arrêt de principe que le Conseil fédéral souhaite modifier la législation en vigueur.

#### 3.2. Tenir compte de la qualité de réfugié-e et des enfants mineur-es

En outre, tel qu'il est formulé, l'avant-projet ne tient pas compte de la distinction claire établie par la CourEDH entre les personnes qui ont la qualité de personne réfugiée et celles qui ne l'ont pas. Le délai d'attente s'appliquerait indépendamment du fait qu'elles aient été ou non reconnues comme personnes réfugiées en Suisse (permis F réfugié).

L'arrêt de principe de la CourEDH concernait une personne n'ayant pas la qualité de personne réfugiée. Dans le même arrêt, la Cour a rappelé: « que l'unité de la famille est un droit essentiel du réfugié et que le regroupement familial est un élément fondamental pour permettre à des personnes qui ont fui des persécutions de reprendre une vie normale [...] »<sup>2</sup>. Dans un autre arrêt, pour des cas de personnes réfugiées admises à titre provisoire en Suisse, la Cour a constaté que les personnes réfugiées qui se sont vu refuser l'asile en Suisse devaient au moins bénéficier d'une procédure de regroupement familial plus favorable que d'autres personnes étrangères<sup>3</sup>.

Le fait d'étendre l'application d'un délai d'attente aux personnes admises à titre provisoire ayant le statut de personne réfugiée contredit donc la position de la CourEDH.

**Dans ce contexte, les CSP demandent que si le délai d'attente n'est pas tout simplement supprimé, qu'il ne s'applique pas aux personnes admises à titre provisoire ayant le statut de personne réfugiée.** Elle

---

<sup>1</sup> Cour EDH, arrêt du 9 juillet 2021, [M.A. c. Danemark \(n° 6697/18\)](#), consid. 162.

<sup>2</sup> CourEDH, arrêt du 9 juillet 2021, [M.A. c. Danemark \(n° 6697/18\)](#), consid. 138.

<sup>3</sup> CourEDH, arrêt du 4 juillet 2023, [B.F. et al. c. Suisse \(n° 13258/18, 15500/18, 57303/18 et 9078/20\)](#), consid. 97 et 98.

appelle à l'égalité de traitement des demandes de regroupement familial déposées par des personnes réfugiées reconnues, qu'elles aient été admises à titre provisoire ou qu'elles aient obtenu l'asile.

De plus, l'arrêt de la CEDH qui rend nécessaire l'adaptation proposée n'implique pas non plus des enfants mineur-es, qui constituent une grande partie des regroupements familiaux au sens de l'article 85c LEI. La CEDH a pourtant explicitement rappelé dans son arrêt que lorsque des enfants mineur-es sont impliqués, les procédures doivent être traitées de manière "flexible, rapide et efficace"<sup>4</sup>, et ce, indépendamment du statut de réfugié-e. **Les CSP demandent donc que si le délai d'attente n'est pas tout simplement supprimé, qu'il ne s'applique pas aux enfants mineur-es, indépendamment du statut de réfugié-e.**

### **3.3. Des délais de regroupement problématiques**

Pour les personnes admises à titre provisoire, les demandes de regroupement familial ne sont autorisées qu'après le délai d'attente, mais elles doivent également être déposées dans des délais de regroupement, c'est-à-dire une période maximale au cours de laquelle ces demandes peuvent être déposées.

C'est l'art. 73 al. 3 OASA qui régit ces délais de regroupement. Concrètement, la demande de regroupement familial doit être déposée dans les cinq ans pour les conjoint-es et les enfants de moins de douze ans. Pour les enfants de plus de douze ans, la demande doit déjà être déposée dans les douze mois suivant l'expiration du délai d'attente. Si un enfant atteint l'âge de douze ans pendant le délai de regroupement de cinq ans, le délai d'un an vaut à partir de cette date.

Un regroupement familial différé, c'est-à-dire une demande déposée après l'expiration des délais de regroupement, ne peut être autorisé qu'en cas de raisons familiales majeures (art. 74, al. 4, OASA). Dans la pratique, ces cas de figure restent exceptionnels.

Le temps est donc compté pour les personnes admises à titre provisoire. A cela s'ajoute le fait que des exigences très strictes doivent impérativement être satisfaites pour que la demande de regroupement familial soit autorisée. En effet, le regroupement familial ne leur est permis que si les personnes vivent en ménage commun, disposent d'un logement approprié, ne dépendent pas de l'aide sociale, sont aptes à communiquer dans la langue nationale parlée au lieu de domicile, et si la personne à l'origine de la demande de regroupement familial ne perçoit pas de prestations complémentaires annuelles ni ne pourra en percevoir du fait du regroupement familial.

En d'autres termes, les personnes qui souhaitent bénéficier du regroupement familial doivent être indépendantes de l'aide sociale et en mesure de subvenir aux besoins de toute leur famille après un éventuel regroupement. Une telle exigence présuppose donc l'existence d'un emploi stable, ce qui requiert aussi de la plupart des personnes concernées qu'elles aient une bonne maîtrise de la langue locale et aient achevé une formation professionnelle ou un apprentissage en Suisse. Ajoutons à cela qu'elles doivent avoir trouvé un appartement approprié et donc avoir les moyens d'en trouver un et de payer un loyer souvent conséquent.

Dans les faits, on ne peut que constater que les exigences du regroupement familial sont extrêmement restrictives, parce qu'elles sont pour beaucoup difficiles à remplir dans un laps de temps aussi court. Et, paradoxalement, si la réduction du délai d'attente est une avancée, elle peut aussi avoir des effets négatifs. Prenons une personne admise à titre provisoire ayant des enfants de plus de douze ans ou qui

---

<sup>4</sup> CourEDH, arrêt du 9 juillet 2021, M.A c. Danemark (n°6697/18), consid. 139.

atteindront bientôt cet âge. Avec la modification, cette personne ne disposerait plus que d'un délai limité – trois ans – pour satisfaire aux conditions légales de l'autorisation d'une demande de regroupement familial: la réduction du délai d'attente entraînant une réduction du délai maximal imparti à cette personne pour s'intégrer dans la vie économique et satisfaire aux exigences strictes du regroupement.

Les CSP demandent donc que la réduction de délai n'engendre pas de facto une réduction de la période maximale dont dispose une personne pour satisfaire aux autres conditions du regroupement familial. **Il est donc nécessaire de modifier l'art. 74 al. 3 OASA en précisant non plus un délai d'attente, mais un délai de carence à partir duquel les délais de regroupement commencent à courir. Ce délai devrait rester à trois ans.**

#### 4. Conclusions

En résumé, les CSP proposent de supprimer totalement le délai d'attente pour les personnes admises à titre provisoire. Ils appellent à ce que toutes les personnes admises à titre provisoire bénéficient du même accès au regroupement familial que les personnes réfugiées reconnues ayant obtenu l'asile.

Si ces demandes ne sont pas remplies, les CSP proposent que la réduction du délai d'attente soit complétée par :

- Un alinéa supplémentaire à l'art. 85c LEI stipulant que : « Le regroupement familial peut être autorisé avant l'expiration du délai d'attente lorsque des circonstances particulières le justifient. »
- Un nouvel art. 85d LEI précisant que « Les demandes de regroupement familial déposées par des personnes admises à titre provisoire ayant la qualité de personne réfugiée sont soumises aux mêmes conditions que celles déposées par des personnes réfugiées reconnues au bénéfice de l'asile. L'article 51 LAsi s'applique. »
- Une reformulation de l'art. 74 al. 3 OASA selon lequel « Si trois années se sont écoulées depuis l'octroi de l'admission provisoire, la demande visant à inclure des membres de la famille dans l'admission provisoire doit être déposée dans les cinq ans. Les demandes de regroupement familial pour les enfants de plus de douze ans doivent être déposées dans les douze mois suivants. Si le lien familial n'est établi qu'après l'expiration de ces trois années, les délais commencent à courir à cette date-là. ».



Demokratische Jurist\*innen Schweiz  
Juristes Démocrates de Suisse  
Giurist\* Democratiche\*i della Svizzera  
Giurist\*a\*s democratic\*a\*s da la Svizra

Bundesrat Beat Jans  
Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
CH-3003 Bern

Eingereicht per Email [vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Bern, 22. August 2024

# Vernehmlassung 2023 / 38 Bundesgesetz über die Auslän- derinnen und Ausländer und über die Integration (Anpassung der Wartefrist beim Familien- nachzug von vorläufig Aufge- nommenen)

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans  
Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nutzen die Demokratischen Jurist\*innen Schweiz (DJS) die Gelegenheit zur Stellungnahme betreffend die Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG). Die Vernehmlassung deckt sich weitgehend mit den Vernehmlassungen der Organisationen, die sich auch im Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich<sup>1</sup> zusammengeschlossen haben insbesondere derjenigen von Corinne Reber, Freiplatzaktion Zürich, welche wir vollumfänglich unterstützen und auf welche wir verweisen.

## 1 Einleitung

Vorab ist darauf hinzuweisen, dass sich die DJS zusammen mit den genannten Organisationen grundsätzlich für die Abschaffung des Instituts der vorläufigen Aufnahme und deren Ersatz durch einen neuen Status aussprechen. Dieser ist so auszugestalten, dass allen

---

<sup>1</sup> vgl. [www.buendnis-rechtsarbeit-asyl.ch](http://www.buendnis-rechtsarbeit-asyl.ch)



Demokratische Jurist\*innen Schweiz  
Juristes Démocrates de Suisse  
Giurist\* Democratiche\*i della Svizzera  
Giurist\*a\*s democratic\*a\*s da la Svizra

Personen des Asylbereichs dieselbe privilegierte Rechtsstellung asylberechtigter Personen zukommt.<sup>2</sup>

Die vorläufige Aufnahme ist weder Bewilligung noch Status, sondern als Ersatzmassnahme zum Wegweisungsvollzug ausgestattet; dies, obwohl sie praktisch in allen Fällen zu einem langfristigen Daueraufenthalt unter prekären Bedingungen führt. Betroffen sind meist besonders verletzte Personen, die vor Gewalt und Bürgerkriegen, menschenunwürdigen Lebensbedingungen und Umweltkatastrophen oder fehlenden Behandlungsmöglichkeiten bei schweren Krankheiten geflohen sind. Nicht nur sind die Chancen vorläufig aufgenommener Personen auf dem Arbeitsmarkt wesentlich schlechter als jene von Personen mit Aufenthaltsbewilligung, sie dürfen zudem kaum ins Ausland reisen, nur erschwert den Kanton wechseln, erhalten bei Bedürftigkeit nur einen Bruchteil der finanziellen Unterstützung von Personen mit ausländerrechtlicher Bewilligung und sind insbesondere was den Familiennachzug betrifft – im Vergleich zu allen übrigen Personen mit ausländerrechtlicher Bewilligung deutlich schlechter gestellt. So müssen sie zurzeit eine mehrjährige Frist für die Familienzusammenführung abwarten, was in Verbindung mit dem faktischen Reiseverbot zu einer jahrelangen Trennung von der Kernfamilie führt.

Die DJS stehen daher gemeinsam mit anderen Organisationen für die Gleichstellung vorläufig aufgenommener Personen mit dem Rechtsstatus von anerkannten Flüchtlingen, denen Asyl gewährt worden ist, ein.

Die nun angestrebte Änderung von Art. 85c AIG beruht auf dem von den Art. 13 BV und Art. 8 Ziffer 1 EMRK geschützten Grundrecht auf ein ungestörtes Privat- und Familienleben, welches allen in der Schweiz lebenden Personen zusteht. Die DJS lehnen jegliche Beschränkung des Rechts auf Achtung des Familienlebens ab, mindestens aber müssen die Voraussetzungen für den Familiennachzug durch vorläufig Aufgenommene jenen Personen mit Asyl bzw. einer migrationsrechtlichen Aufenthaltsbewilligung angeglichen werden.

## **2 Zur Herabsetzung der Wartefrist beim Familiennachzug durch vorläufig aufgenommene Personen**

Die DJS begrüssen die Herabsetzung der Wartefrist beim Familiennachzug durch vorläufig aufgenommene Personen grundsätzlich. Die geplante Gesetzesänderung verfehlt jedoch die Anpassung der geltenden Gesetzgebung an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) im Fall M.A. gg. Dänemark, wonach – so der Bundesrat – eine zweijährige (statt wie bisher eine dreijährige, vgl. Art. 85c Abs. 1 AIG) Wartefrist für den Familiennachzug durch vorläufig aufgenommene Personen EMRK-konform sein soll. Diese Sichtweise entspricht indes einer verkürzten, mithin falschen Interpretation des EGMR-Urteils. Zudem wird bei dieser Betrachtungsweise ausser Acht gelassen, dass – neben der Wartefrist – an den Familiennachzug durch Menschen mit einer vorläufigen Aufnahme weitere hohe Anforderungen gestellt werden, die insgesamt zu einer Aushöhlung des vorgenannten Rechts auf Familienleben führt.

---

<sup>2</sup> vgl. u.a. Gleiche Rechte für alle? Die vorläufige Aufnahme im Vergleich zum Schutzstatus S, Fachbericht SBAA, 2024



Zunächst bleibt im Gesetzesvorschlag unberücksichtigt, dass der EGMR in seinem Urteil eine klare Differenzierung zwischen Personen mit und Personen ohne Flüchtlingseigenschaft trifft. Im Sachverhalt vor dem EGMR ging es um eine Person, die in Dänemark einen (temporären Schutzstatus) erhalten hatte ohne Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft. Ausserdem waren keine Kinder involviert. Auch lässt der Gesetzesvorschlag eine EMRK-konforme Verankerung der stets notwendigen Verhältnismässigkeitsprüfung vermissen. Wie nach folgend ausführlich dargelegt wird, sind alle diese Umstände bei der Umsetzung des Urteils aber vorrangig zu berücksichtigen. Zusammengefasst fordern die DJS eine differenzierte Beurteilung von Gesuchen von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen (2.1), von Gesuchen wo Kinder involviert sind (2.2) und eine Verhältnismässigkeitsprüfung nicht erst «ab» einer Wartefrist von zwei Jahren, sondern in jedem Fall (2.3).

## **2.1 Differenzierung zwischen vorläufig aufgenommenen Personen mit und ohne Flüchtlingseigenschaft**

In der Schweiz können sowohl für Personen mit zuerkannter Flüchtlingseigenschaft als auch für Personen, in deren Asylverfahren die Flüchtlingseigenschaft verneint wurde, die vorläufige Aufnahme angeordnet werden. Es gibt keinen sachlichen Grund, Flüchtlinge, die kein Asyl erhalten haben aber vorläufig aufgenommen wurden, betreffend Familiennachzug schlechter zu stellen als Flüchtlinge mit Asyl. Beide leben unfreiwillig getrennt und können ihr Familienleben infolge der flüchtlingsrechtlich relevanter Verfolgung anerkanntermassen nur in der Schweiz leben.

Weder das Bundesverwaltungsgericht (in seinem Grundsatzurteil F-2739/2022 vom 24. November 2022) noch der Bundesrat beachten diese vom EGMR explizit gemachte Unterscheidung von Menschen mit und ohne Flüchtlingseigenschaft. Der EGMR hat in vergangenen Urteilen immer wieder festgehalten, dass anerkannte Flüchtlinge ein Recht auf grosszügigere Familiennachzugsvoraussetzungen haben als andere migrierte Personen und dass ihre Familiennachzugsverfahren «flexibel, prompt und effizient» behandelt werden müssen.<sup>3</sup> Auch das BVGer hielt in früheren Entscheiden fest, dass «bei Familiennachzugsgesuchen von (vorläufig aufgenommenen) Flüchtlingen betreffend deren Ehegatten und minderjährigen Kindern ein faktisches Aufenthaltsrecht anzunehmen und die Dauer des Aufenthalts erst in der Güterabwägung zu berücksichtigen» sei.<sup>4</sup> Eine – auch zweijährige – Wartefrist läuft dieser Erwägung des BVGer klar zuwider, zumal sie die Dauer des Aufenthalts zur Voraussetzung für den Familiennachzug macht, statt zu einem Faktor in der Güterabwägung.

Will der Bundesrat die EGMR-Rechtsprechung tatsächlich umsetzen, hat er sich an dem Urteil des Gerichtshofes zu orientieren und entsprechend mindestens bei Familiennachzügen von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen auf die Anordnung einer Wartefrist zu verzichten. Dafür spricht nicht zuletzt ein Blick über die Landesgrenzen: In der EU sind Wartefristen für Flüchtlinge gänzlich verboten.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> EGMR, *M.A. gegen Dänemark*, Ziff. 138 und 153; EGMR, Urteil vom 10. Juli 2014, *Tanda-Muzinga gegen Frankreich* (Nr. 2260/10) Ziff. 75, und zuletzt in EGMR, Urteil vom 4. Juli 2023, *B.F. u. A. gegen die Schweiz* (Nr. 13258/18, 15500/18, 57303/18 und 9078/20), Ziff. 97 f.

<sup>4</sup> BVGer, Urteil F-2043 /2015 vom 26. Juli 2017, E. 6.3.

<sup>5</sup> Art. 12 Abs. 2 i.V.m. Art. 8 der Richtlinie 2003/ B6/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (ABl. L 251 vom 3. Oktober 2003, S. 12 ff.), vgl. Gleiche Rechte für alle? Die vorläufige Aufnahme im Vergleich zum Schutzstatus S, Fachbericht SBAA, 2024, S. 36.



Ohnehin hätte die Gesetzgebung die Chance der Gesetzesanpassung nutzen und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge in Bezug auf den Familiennachzug endlich mit Flüchtlingen mit Asyl gleichstellen können (dies auch im Lichte der Nachzugsbestimmungen für Personen mit vorübergehendem Schutz, die weitgehend jenen in Art. 51 AsylG entsprechen, vgl. Art. 71 AsylG). Der stete Verweis der Behörden auf Art. 74 Abs. 5 VZAE, wonach die besondere Situation von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen beim Entscheid über die Gewährung des Familiennachzugs zu berücksichtigen wird, führt in der Praxis kaum je zu einer Vorzugsbehandlung und wird den Vorgaben des EGMR nicht gerecht: So hielt der EGMR jüngst erneut fest, dass auf europäischer und internationaler Ebene Konsens darüber herrsche, dass Flüchtlinge in den Genuss eines günstigeren Familiennachzugsverfahrens kommen müssten als andere Ausländer\*innen. Aufgrund dieses Konsenses sei der staatliche Ermessensspielraum bei der Prüfung von Art. 8 EMRK stark eingeschränkt.<sup>6</sup>

## **2.2 Keine Wartefrist, wenn minderjährige Kinder involviert sind**

Des Weiteren waren im dem Urteil M.A. gg. Dänemark zugrundeliegenden Sachverhalt keine minderjährigen Kinder involviert. Sind Kinder involviert, müssen Entscheidungsprozesse in Familiennachzugsverfahren gemäss genanntem EGMR-Urteil unter Berücksichtigung des Kindeswohls «flexibel, prompt und effizient» sein (Ziff. 139) und zwar selbst, wenn es sich bei den nachziehenden Personen nicht um anerkannte Flüchtlinge handelt. Dies legt nahe, dass in Fällen, in denen minderjährige Kinder involviert sind, keine Wartefrist vorausgesetzt werden darf, was ebenfalls im Gesetzesentwurf festgehalten werden muss.

## **2.3 Gemäss EGMR immer Verhältnismässigkeitsprüfung nötig**

Ferner sagt der EGMR, dass immer eine Verhältnismässigkeitsprüfung anhand der im Urteil aufgeführten Faktoren vorgenommen werden muss (vgl. Ziff. 132 f.)<sup>7</sup> und nicht erst – wie vom Bundesrat in seinem erläuternden Bericht suggeriert – «ab» einer Wartefrist von zwei Jahren. Diese Annahme basiert erneut auf einer Fehlinterpretation des EGMR-Urteils durch das Bundesverwaltungsgericht und den Bundesrat. So stellt der EGMR in Bezug auf die Frage der Wartezeit fest, dass den Staaten zwar ein weiter Ermessensspielraum zustehe, wenn es darum gehe, zu entscheiden, ob die Familienzusammenführung von Personen, die keinen Flüchtlingsstatus erhalten haben, aber subsidiären oder vorübergehenden Schutz geniessen, an eine solche Frist geknüpft werden soll (Ziff. 161). Dieser Spielraum sei jedoch nicht absolut und erfordere jeweils eine Prüfung unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit (Ziff. 162). Nur weil der EGMR in der Folge ausführt, dass er keinen Grund sehe, die Überlegung hinter einer zwei-jährigen Wartefrist zu hinterfragen, bedeutet dies noch lange nicht, dass eine solche Wartefrist (streng und undifferenziert) angewendet werden dürfte (vgl. Erläuterungen des Bundesrats). Vielmehr ist der EGMR der Ansicht, dass die zugunsten der Familienzusammenführung abzuwägenden Faktoren nach zwei Jahren zunehmend an Bedeutung gewinnen. Es sei jedoch *stets* eine Einzelfallprüfung vorzunehmen, um festzustellen, ob die Einhaltung einer kürzeren Frist nicht aus Gründen der Einheit der Familie gerechtfertigt ist (Ziff. 193). Somit muss in jedem Einzelfall eine Verhältnismässigkeitsprüfung vorgenommen werden, und zwar unabhängig vom Ablauf einer Wartefrist, was zwingend in Art. 85c AIG festzuhalten ist.

<sup>6</sup> EGMR, *B.F. u. A. gegen die Schweiz*, Ziff. 98. vgl. zum Ganzen: REBER CORINNE, Bundesverwaltungsgericht passt Wartefrist bei Familiennachzug durch vorläufig Aufgenommene an, ASYL 3/2023, S. 29 ff.

<sup>7</sup> vgl. auch EGMR, *B.F. u. A. gegen die Schweiz*, Ziff. 90.



Demokratische Jurist\*innen Schweiz  
Juristes Démocrates de Suisse  
Giurist\* Democratiche\*i della Svizzera  
Giurist\*a\*s democratic\*a\*s da la Svizra

Der Bundesrat erwähnt in seinem erläuternden Bericht zwar, dass ein Familiennachzug vor Ablauf der Wartefrist bewilligt werden könne, wenn «besondere Umstände» vorliegen. Dies leite sich laut Bundesrat aus dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz nach Art. 5 Abs. 2 BV ab, soll jedoch weder im AIG noch auf Verordnungsstufe festgeschrieben werden, was aus Gründen der Rechtssicherheit und dem Legalitätsprinzip äusserst bedenklich ist. Zudem ist unklar, was mit «besonderen Umständen» gemeint ist. Es wäre wünschenswert, wenn diese mindestens auf Verordnungsstufe klarer definiert würden, z.B. Kindsinteressen betroffen, Voraussetzungen für Nachzug schon früher erfüllt oder Notsituation vorliegend.

Die oben zitierte Feststellung des Bundesrats, dass eine Bewilligung vor Ablauf der Wartefrist bei Vorliegen von besonderen Umständen möglich sein soll, beisst sich überdies mit den weiteren Erläuterungen des Bundesrats zum Gesetzesartikel, wonach ein Gesuch nur individuell und eingehend geprüft werden soll, wenn der Ablauf der zweijährigen Wartefrist innerhalb der nächsten sechs Monate bevorsteht. Dies widerspricht sowohl der EGMR-Rechtsprechung als auch dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz gemäss Art. 5 Abs. 2 BV.

Schliesslich müssten die Faktoren, die gemäss erläuterndem Bericht in der Verhältnismässigkeitsprüfung berücksichtigt werden sollten, mindestens auf Verordnungsstufe festgeschrieben werden, damit sie justiziabel werden. Dazu gehören gemäss Bundesrat u.a. das Bestehen des Familienlebens vor Erteilung der vorläufigen Aufnahme; das Vorhandensein unüberwindbarer Hindernisse für die Fortsetzung des Familienlebens ausserhalb der Schweiz; der Grad der Integration der gesuchstellenden Person und deren Bindungen zur Schweiz sowie das Kindeswohl (die Interessen der Kinder müssen massgeblich berücksichtigt werden). Weiter müssen bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit auch stets die zahlreichen Nachteile einer Wartefrist berücksichtigt werden: So bleiben vorläufig Aufgenommene in der Praxis über Jahre von ihren Familien getrennt. Aufgrund der äusserst restriktiven Vergabe von Rückreisevisa sowie der Unmöglichkeit einer Rückkehr in den Herkunftsstaat sind Besuche im Herkunftsstaat oder in Drittländern kaum möglich. Die Beziehungspflege beschränkt sich auf telefonische und Online-Kontakte. Hinzu kommt, dass Familiennachzüge gar ganz verunmöglicht werden können, wenn ein Kind während der Wartefrist volljährig wird. Diese Nachteile verschärfen sich mit zunehmendem Zeitablauf. Insbesondere wenn bereits das Asylverfahren mehrere Jahre gedauert hat, führt die Wartefrist bei vorläufig aufgenommenen Personen zu einer jahrelangen Trennung von ihren Familien.

Entsprechend muss auch die Aufenthaltsdauer vor der Gesuchseinreichung in der Interessenabwägung berücksichtigt werden. So hält der EGMR in Ziff. 129 fest: «a waiting period of three years, although temporary, is by any standard a long time to be separated from one's family, when the family member left behind remains in a country characterised by arbitrary violent attacks and ill-treatment of civilians and when insurmountable obstacles to reunification there have been recognised. Moreover, the actual separation period would inevitably be even longer than the waiting period and would exacerbate the disruption of family life». Im Fall M.A. gg. Dänemark wurde dem Gesuchsteller weniger als ein halbes Jahr nach seiner Einreise temporärer Schutz gewährt. In Fällen aber, in denen die vorläufige Aufnahme erst nach einem jahrelangen Asylverfahren angeordnet wird, ist daher überaus fraglich, ob der EGMR von der Verhältnismässigkeit einer zweijährigen Wartefrist ausgehen



würde, zumal sich die Trennung der Familie in den meisten Fällen auf weit mehr als zwei Jahre erstreckt. Die DJS fordern daher, dass die Wartefrist ganz aus Art. 85c Abs. 1 AIG gestrichen wird. Sollte eine Wartefrist wider der oben erläuterten und in der Rechtsprechung des EGMR festgehaltenen menschenrechtlichen Bedenken beibehalten werden, muss mindestens der Verhältnismässigkeitsgrundsatz auf Gesetzesstufe verankert werden. Dabei muss explizit festgehalten werden, dass jeweils eine Prüfung der individuellen Umstände im Einzelfall (insbesondere der bisherigen Aufenthaltsdauer und der Nachteile der Wartefrist auf die konkrete Situation) erfolgen muss, und zwar unabhängig vom Ablauf der Wartefrist. Die Faktoren für die Verhältnismässigkeitsprüfung bzw. die «besonderen Umstände» müssen dabei mindestens auf Verordnungsstufe klarer definiert werden.

### **3 Gleichzeitige Anpassung der Nachzugsfristen notwendig**

Nebst der Wartezeit vor dem Stellen des Gesuchs um Familiennachzug unterliegt dieses auch noch anderen Fristen, welche nach Ablauf dieser Wartezeit beginnen. So muss der Familiennachzug für Ehepartner\*innen und Kinder unter 12 Jahren innerhalb von fünf Jahren nach Ablauf der Wartezeit beantragt werden. Für Kinder älter als 12 Jahre ist er innerhalb eines Jahres nach Ablauf der Wartezeit zu beantragen (vgl. Art. 74 Abs. 3 VZAE). Wenn der Vorschlag des Bundesrates in seiner jetzigen Form angenommen würde, ohne eine Anpassung derjenigen Fristen nach Ablauf der Wartezeit in der VZAE vorzunehmen, hätte dies die unerwünschte Folge, dass die Gesamtdauer, die einer vorläufig aufgenommenen Person zur Verfügung steht, um alle weiteren Bedingungen für einen Familiennachzug zu erfüllen, um ein Jahr verkürzt würde. Aus der Praxis wissen wir, dass es zahlreiche Fälle gibt, bei denen in den ersten Jahren nach der vorläufigen Aufnahme eine Ablösung von der Sozialhilfe systembedingt noch nicht möglich ist. Diesem Systemfehler, der mit der Ausgestaltung der vorläufigen Aufnahme als Ersatzmassnahme zur Wegweisung und der Diskriminierung vorläufig Aufgenommener auf dem Arbeitsmarkt zusammenhängt, müsste – wie eingangs erläutert – mit einer Aufhebung des F-Status bzw. der Einführung eines gleichberechtigten Schutzstatus begegnet werden. Mindestens müssten die Nachzugsfristen von Art. 74 Abs. 3 VZAE in der Praxis flexibler gehandhabt werden oder zugunsten einer tatsächlichen Einzelfallbeurteilung gänzlich wegfallen. Insbesondere die einjährige Nachzugsfrist bei Kindern über 12 Jahren lässt sich im Lichte der EGMR-Rechtsprechung zum Kindwohl (vgl. oben unter 2.2) keinesfalls rechtfertigen. Überdies müssen die Voraussetzungen für den Familiennachzug gelockert werden – insbesondere, was die Voraussetzung der Unabhängigkeit von der Sozialhilfe betrifft. Es darf nicht sein, dass rein fiskalische Interessen der Wahrnehmung des Rechts auf Achtung des Familienlebens gegenüberstehen.

### **Das Wichtigste in Kürze:**

- Die DJS sind der Auffassung, dass eine Wartefrist für Menschen mit einer vorläufigen Aufnahme und mit Flüchtlingseigenschaft nicht mit den internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar ist und auch im Widerspruch mit der Rechtstellung von anerkannten Flüchtlingen in der EU steht. Die Wartefrist für anerkannte Flüchtlinge ist daher in jedem Fall zu streichen.
- Die DJS fordern, dass die Wartezeit in Fällen, in denen minderjährige Kinder involviert sind, gestrichen wird.



Demokratische Jurist\*innen Schweiz  
Juristes Démocrates de Suisse  
Giurist\* Democratiche\*i della Svizzera  
Giurist\*a\*s democratic\*a\*s da la Svizra

- Die DJS fordern, dass die Wartefrist auch für vorläufig aufgenommene Personen ohne Flüchtlingseigenschaft gestrichen wird. Sollte eine Wartefrist wider der erläuterten und in der Rechtsprechung des EGMR festgehaltenen menschenrechtlichen Bedenken beibehalten werden, muss mindestens der Verhältnismässigkeitsgrundsatz auf Gesetzesstufe verankert werden. Dabei muss explizit festgelegt werden, dass jeweils eine Prüfung der individuellen Umstände im Einzelfall erfolgen muss, und zwar unabhängig vom Ablauf der Wartefrist. Die Faktoren für die Verhältnismässigkeitsprüfung bzw. die «besonderen Umstände» müssen dabei mindestens auf Verordnungsstufe klarer definiert werden.
- Zugleich darf dadurch die aktuelle Gesamtdauer für den Nachzug von Ehepartner\*innen und Kindern nicht gekürzt bzw. müssten die Nachzugsfristen flexibler gehandhabt werden, besser zugunsten einer tatsächlichen Einzelfallbeurteilung gänzlich wegfallen. Insbesondere die einjährige Nachzugsfrist bei Kindern über 12 Jahren lässt sich im Lichte der EGMR-Rechtsprechung zum Kindeswohl (vgl. oben unter 2. 2) keinesfalls rechtfertigen.
- Grundsätzlich muss der Status der vorläufigen Aufnahme überdacht und durch einen Status ersetzt werden, dass allen Personen des Asylbereichs dieselbe privilegierte Rechtsstellung asylberechtigter Personen zukommt

Für allfällige Rückfragen zu unserer Stellungnahme stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.  
Mit freundlichen Grüssen

für die Demokratischen Jurist\*innen Schweiz

Melanie Aebli  
MLaw, Rechtsanwältin  
Mitglied DJB

Lea Schlunegger  
MLaw, Rechtsanwältin  
Generalsekretärin DJS



---

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

## Stellungnahme der EKM

---

### Inhalt

1	<b>Ausgangslage</b> .....	1
2	<b>Die Familienzusammenführung bei vorläufig aufgenommenen Personen</b> .....	2
3	<b>Der völkerrechtliche Rahmen</b> .....	Fehler! Textmarke nicht definiert.
4	<b>Die Haltung der EKM</b> .....	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 nachziehenden 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.<sup>1</sup>

### 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 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

---

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

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.<sup>2</sup>

Damit dem Recht auf Familienleben tatsächlich Nachdruck verliehen werden kann, reicht es aus Sicht der EKM jedoch nicht, die Wartezeit 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.

---

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

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 gelagerten. 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 Reismöglichkeiten in andere Staaten – und auch beim Familiennachzug.<sup>3</sup>

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

---

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

**Département fédéral de justice et  
police (DFJP)**

Monsieur le Conseiller fédéral  
Beat Jans  
Palais fédéral ouest  
3003 Berne

Par courriel :  
[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Genève, le 29 Juillet 2024

***Consultation sur la modification de la loi fédérale sur les étrangers et  
l'intégration (Modifications du délai d'attente pour le regroupement familial  
des personnes admises à titre provisoire) :***

***Prise de position de l'association elisa-asile***

Monsieur le Conseiller fédéral, Mesdames et Messieurs,

L'association elisa-asile est active depuis 40 ans dans le conseil juridique aux réfugié·e·s et aux demandeur·euses d'asile, et elle a mis en place un programme spécifique pour accompagner de manière holistique les personnes qui cherchent à se réunir avec leur famille, mais qui sont confrontées à des obstacles juridiques et administratifs. Dans ce contexte, nous saisissons l'opportunité de nous exprimer sur le projet du Conseil fédéral visant à réduire à deux ans le délai d'attente légal pour le regroupement familial des personnes admises à titre provisoire.

## **Remarques générales**

### **1.**

Les personnes contraintes de fuir la guerre et la violence ne reçoivent pas de statut de protection en Suisse, mais plutôt une *admission provisoire*, ce qui constitue un cas particulier dans le contexte européen. Les personnes admises à titre provisoire ont un besoin de protection comparable à celui des réfugié·e·s reconnu·e·s, et l'expérience montre qu'elles restent en Suisse à long terme. Malgré cela, elles sont désavantagées par rapport aux autres bénéficiaires de protection. Nous sommes en faveur d'un remplacement de l'admission provisoire par un statut de protection uniforme, offrant les mêmes droits à toutes les personnes bénéficiant d'un statut de protection et leur permettant de s'intégrer rapidement dans la société et sur le marché du travail.

### **2.**

elisa-asile considère que les restrictions énoncées à l'article 85c de la LEI constituent une ingérence injustifiée dans le droit fondamental à une vie privée et familiale, qui est garanti par les articles 13 et 14 de la Constitution suisse (Cst) ainsi que de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), à toutes les personnes vivant en Suisse, qu'elles y soient nées, qu'elles soient victimes de persécution ciblées ou qu'elles fuient des conflits armés.

## **Modification de l'art. 85c LEI**

### **3.**

Dans ce cadre, elisa-asile soutient la réduction du délai d'attente sujet à consultation, qui améliore la conformité aux exigences des articles 13 et 14 Cst et l'art. 8 CEDH. Toutefois, nous regrettons que le Conseil fédéral n'ait pas saisi l'occasion d'abolir complètement ce délai d'attente injustifié.

### **4.**

Le Conseil fédéral estime, dans son rapport explicatif, que la décision de la CEDH, *M.A. contre Danemark*, qui rend nécessaire la modification proposée, indique qu'un délai d'attente indifférencié et strictement appliqué allant jusqu'à deux ans pour les personnes bénéficiant d'une admission provisoire est compatible avec l'article 8 de la CEDH. Il s'agit d'une lecture réductrice de l'arrêt. La CEDH a simplement déclaré qu'après deux ans, les facteurs à prendre en compte en faveur du regroupement familial deviennent de plus en plus importants (en anglais : *assume greater importance in the fair-balance assessment*)<sup>1</sup>. En même temps, la CEDH a été claire sur le fait que la marge d'appréciation des Etats n'est jamais absolue et nécessite dans tous les cas un examen sous l'angle de la proportionnalité<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Cour EDH, arrêt du 9 juillet 2021 en l'affaire *M.A c. Danemark*, n° 6697/18, consid. 193

<sup>2</sup> Cour EDH, arrêt du 9 juillet 2021 en l'affaire *M.A c. Danemark*, n° 6697/18, consid. 162

## 5.

Le Conseil fédéral ignore également que l'arrêt qui rend nécessaire l'adaptation proposée ne concerne que les personnes qui ont obtenu un statut de protection sans reconnaissance de la qualité de réfugié. Cet arrêt ne peut donc pas être appliqué à toutes les personnes admises provisoirement qui inclut les réfugié·e·s reconnu·e·s sans asile, d'autant plus que la CEDH a souligné à plusieurs reprises que les réfugié·e·s reconnu·e·s ont droit à des conditions de regroupement familial plus généreuses que les autres étranger·ère·s et que leurs procédures doivent être traitées de manière « flexible, rapide et efficace »<sup>3</sup>.

## 6.

L'arrêt de la CEDH qui rend nécessaire l'adaptation proposée n'implique pas non plus des enfants mineurs, qui constituent une grande partie des regroupements familiaux au sens de l'article 85c de la LEI. La CEDH a explicitement rappelé dans son arrêt que lorsque des enfants mineurs sont impliqués, les procédures doivent être traitées de manière « flexible, rapide et efficace »<sup>4</sup>, et ce, indépendamment du statut de réfugié·e.

## 7.

Les éléments mentionnés ci-dessus permettent à elisa-asile de conclure que si le législateur ne saisit pas l'opportunité de supprimer les délais d'attente inutiles, d'autres litiges devant la CEDH sont prévisibles, ce qui nécessitera de nouvelles adaptations législatives. Le Conseil fédéral a reconnu dans le rapport explicatif que le nombre de personnes qui bénéficieront à l'avenir d'un regroupement familial ne devrait pas augmenter dans l'ensemble, puisque toutes les autres conditions sont maintenues et constituent déjà un obstacle important. Dans la mesure où, comme le reconnaît le Conseil fédéral, le délai d'attente n'a pas d'influence sur les intérêts de la Suisse, le maintien de tels délais semble constituer une atteinte flagrante au droit à la vie privée et familiale, qui est garanti par les articles 13 et 14 de la Constitution fédérale et l'art. 8 CEDH.

## 8.

Si le législateur maintient un délai d'attente, elisa-asile estime qu'au moins le principe de proportionnalité doit être inscrit dans la loi. Il doit être précisé qu'un examen des circonstances individuelles doit être effectué dans chaque cas et il faut que chaque cas particulier soit examiné indépendamment de toute échéance.

## **Modification de l'Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)**

## 9.

---

<sup>3</sup> Cour EDH, arrêt du 9 juillet 2021 en l'affaire *M.A c. Danemark*, n° 6697/18, consid. 138, Cour EDH, arrêt du 4 juillet 2023 en l'affaire *B.F et autres c. Suisse*, n° 13258/18, 15500/18, 57303/18 et 9078/20, cons. 97

<sup>4</sup> Cour EDH, arrêt du 9 juillet 2021 en l'affaire *M.A c. Danemark*, n° 6697/18, consid. 139



Le Conseil fédéral estime, selon le Rapport explicatif, qu'une adaptation de l'ordonnance n'est pas nécessaire. Il ignore ainsi que les autres conditions énumérées sous l'article 85c de la LEI posent de multiples défis à de nombreuses personnes. Bien qu'une réduction du délai d'attente permette à ceux et celles qui parviennent à s'intégrer rapidement et à devenir financièrement indépendant·e·s de se réunir plus rapidement avec leur famille, le maintien en l'état de l'OASA, spécifiquement l'article 74 al. 3, implique que les délais maximaux (« délais de regroupement »), applicables à partir de la fin du délai d'attente et donc désormais à partir de 2 ans, restent inchangés. Ainsi, le délai maximal dont disposent les personnes pour remplir les autres conditions se raccourcit en réalité. Tant que le législateur maintient les autres conditions extrêmement restrictives, il nous semble essentiel d'adapter les délais maximaux afin de donner aux personnes concernées suffisamment de temps pour remplir les critères et donc de ne pas priver les personnes ayant des difficultés d'intégration sur le marché du travail de leur droit à la famille.

#### 10.

Le Conseil fédéral mentionne dans son rapport explicatif qu'un regroupement familial peut être autorisé avant l'expiration du délai d'attente, si, dans un cas donné, ce délai s'avère disproportionné, conformément au principe de proportionnalité, art. 5, al. 2, Cst. Le Conseil fédéral cite l'exemple d'un cas de figure où un enfant aurait besoin de soins et devrait attendre l'expiration du délai dans des conditions précaires à l'étranger. Si cela n'est pas possible au niveau législatif, cette possibilité devrait au moins être inscrite au niveau de l'Ordonnance, pour des raisons de clarté et de précision juridique.

Nous vous remercions de bien vouloir en prendre note et vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, Mesdames, Messieurs, l'expression de notre considération distinguée.

Pour l'association elisa-asile,

Mathias Buhler



Président

Marc Baumgartner



Directeur

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

Vernehmlassungsantwort der FIZ Fachstelle Frauenhandel  
und Frauenmigration

Zürich, 22. August 2024

# Inhaltsverzeichnis

<b><u>1</u></b>	<b><u>Einleitung</u></b> .....	<b>3</b>
<b><u>2</u></b>	<b><u>Das Wichtigste in Kürze</u></b> .....	<b>4</b>
<b><u>3</u></b>	<b><u>Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes: Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen</u></b> .....	<b>4</b>
<b><u>3.1</u></b>	<b><u>Unbeabsichtigte Verkürzung der maximalen Frist für die Erfüllung der Nachzugsvoraussetzungen</u></b> .....	<b>5</b>
<b><u>3.1.1</u></b>	<b><u>Verhältnis von Wartefrist zu Nachzugsfrist</u></b> .....	<b>6</b>
<b><u>3.1.2</u></b>	<b><u>Voraussetzungen für die Genehmigung des Gesuches um Familiennachzug</u></b> .....	<b>7</b>
<b><u>3.1.3</u></b>	<b><u>Negative Folgen der Verkürzung der Wartefrist</u></b> .....	<b>8</b>
<b><u>3.2</u></b>	<b><u>Beachtung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes</u></b> .....	<b>10</b>
<b><u>3.3</u></b>	<b><u>Notwendige Unterscheidung zwischen vorläufig Aufgenommenen mit und ohne Flüchtlingseigenschaft</u></b> .....	<b>13</b>
<b><u>3.4</u></b>	<b><u>Gleichberechtigter Zugang zum Familiennachzug für alle Schutzberechtigten</u></b> .....	<b>15</b>

## **1. Einleitung**

Die FIZ bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussert sich im Folgenden zu den für sie wichtigsten Punkten. Wenn zu einem Punkt keine Stellung bezogen wird, ist dies nicht als Zustimmung zu werten.

Die FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration setzt sich für den Schutz und die Rechte von Migrant\*innen ein, die von Gewalt und Ausbeutung betroffen sind. Zu diesem Zweck führt sie die Beratungsstelle für Migrantinnen und das spezialisierte Opferschutzprogramm für Betroffene von Menschenhandel. Im Rahmen ihrer täglichen Arbeit betreut die FIZ seit einigen Jahren vermehrt auch Personen, die sich im Asylprozess befinden und/oder über eine vorläufige Aufnahme verfügen.

Im Rahmen der Unterstützungsarbeit dieser spezifischen Personengruppe wird deutlich, dass Personen, die von Menschenhandel betroffen sind und sich im Asylverfahren befinden besonders dringend auf spezialisierte Unterstützung und Schutz angewiesen sind. Gleichzeitig ist der Zugang zu spezialisiertem Opferschutz für diese Personengruppe stark eingeschränkt. Werden Menschen im Ausland, z.B. auf der Reise oder in einem Dublin-Land ausgebeutet, ist ihnen der Zugang zu den Leistungen der Opferhilfe aufgrund der aktuellen Rechtslage (Opferhilfелücke) verwehrt oder mit sehr hohen Hürden verbunden. Ausserdem können die traumatischen Erfahrungen, welche betroffene Personen im Rahmen ihrer Ausbeutung gemacht haben, die physische und mentale Gesundheit stark beeinträchtigen. Die Fachstelle leistet zudem bildende und politische Arbeit.

Vor diesem Hintergrund wird die Verkürzung der Wartezeit bzw. die Anpassung der Regelung des Familiennachzugs zwar begrüsst. Damit die Ziele der Reform erreicht werden können, sind jedoch weitere Änderungen notwendig. Gleichzeitig ist die FIZ der Ansicht, dass jetzt der richtige Zeitpunkt für weitere Reformen ist, die sich positiv auf die Rechtsstellung der vorläufig Aufgenommenen und ihre Integration auswirken.

## 2. Das Wichtigste in Kürze

- Die FIZ begrüsst grundsätzlich, dass die Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen von drei auf zwei Jahre reduziert wird.
- Die FIZ fordert, dass die Verkürzung der Wartefrist auf zwei Jahre nicht de facto zu einer Verkürzung des Zeitraums führen darf, der einer Person maximal zur Verfügung steht, um die übrigen Voraussetzungen für den Familiennachzug zu erfüllen. Dies betrifft im Falle von Betroffenen von Menschenhandel insbesondere die Integrationskriterien.
- Die FIZ fordert auch, im Gesetzestext ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass die Besonderheiten des Einzelfalls – u.a. das Kindeswohl und die Zumutbarkeit für die Familie, im Ausland zu warten – im Rahmen einer Verhältnismässigkeitsprüfung des Fristenerfordernisses berücksichtigt werden.
- Die FIZ fordert zudem eine Gleichbehandlung der Gesuche um Familiennachzug von anerkannten Flüchtlingen – unabhängig davon, ob sie vorläufig aufgenommen wurden oder nicht.
- Darüber hinaus setzt sich die FIZ grundsätzlich dafür ein, dass vorläufig Aufgenommene denselben Zugang zum Familiennachzug erhalten wie anerkannte Flüchtlinge mit Asyl.

## 3. Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes: Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat in seinem Grundsatzurteil vom 9. Juli 2021 ([M.A. gegen Dänemark, Nr. 6697/18](#)) festgehalten, 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 sei. Im Grundsatzurteil vom 24. November 2022 ([F-2739/2022 vom 24. November 2022](#)) hat sich das Schweizer Bundesverwaltungsgericht (BVGer) ebenfalls zur dreijährigen Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen und zur Rechtsprechung des EGMR geäußert. Es kam zum Schluss, dass die zuständige Behörde ihre Praxis bei der Anwendung der dreijährigen Wartefrist aufgrund des Urteils des EGMR ändern müsse. Ziel der nun geplanten Gesetzesänderung ist, die Verkürzung der im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) vorgesehenen Wartefrist von drei auf zwei Jahre gesetzlich zu verankern. Im Folgenden geht die FIZ auf die geplante Änderung ein.

### **3.1 Unbeabsichtigte Verkürzung der maximalen Frist für die Erfüllung der Nachzugsvoraussetzungen**

Die FIZ begrüsst die Verkürzung der Wartefrist für den Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen von drei auf zwei Jahre. Um die Ziele der Reform zu erreichen, sind jedoch weitere Änderungen notwendig. Der Vorschlag des Bundesrates befasst sich weder mit den Voraussetzungen für den Familiennachzug noch mit den sogenannten Nachzugsfristen, d.h. den Fristen, innerhalb derer diese Voraussetzungen erfüllt sein müssen. Es sei daran erinnert, dass für den Familiennachzug neben der Wartefrist weitere Fristen – Nachzugsfristen – gelten (fünf Jahre für Ehegatten und Kinder unter zwölf Jahren; ein Jahr für Kinder über zwölf Jahren), die mit dem Ende der Wartefrist zu laufen beginnen.<sup>1</sup> Gesuche um Familiennachzug werden in der Regel nur dann bewilligt, wenn sie innerhalb der Nachzugsfristen gestellt werden und gleichzeitig die weiteren Voraussetzungen (u.a. Unabhängigkeit von Sozialhilfe und Besitz einer bedarfsgerechten Wohnung) erfüllt sind. Sollte der Vorschlag in seiner jetzigen Form angenommen werden, ohne dass die Berechnung der Nachzugsfrist geändert wird, würde die Reform letztendlich zu einer Verkürzung der Gesamtzeit führen, die Personen zur Verfügung steht, um die Voraussetzungen für den Familiennachzug zu erfüllen. Dies gilt es zu vermeiden.

---

<sup>1</sup> Siehe Art. 74 Abs. 3 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE).

### **3.1.1 Verhältnis von Wartefrist zu Nachzugsfrist**

Die Wartefrist ist eine Sperrfrist, während der vorläufig Aufgenommene keine Möglichkeit haben, ihre Familie nachzuziehen, auch wenn sie alle übrigen Bedingungen für den Familiennachzug erfüllen. Die Wartefrist beginnt mit Erteilung der vorläufigen Aufnahme zu laufen. Der Vorschlag des Bundesrates sieht vor, diese Sperrfrist von drei auf zwei Jahre zu verkürzen. Das schweizerische Recht sieht jedoch auch Höchstfristen – sogenannte Nachzugsfristen – vor, innerhalb derer Personen ein Gesuch um Familiennachzug spätestens stellen können. Während sich die Wartefrist auf einen Zeitraum bezieht, in dem keine Gesuche eingereicht werden können, bezieht sich die Nachzugsfrist auf den maximalen Zeitraum, in dem Gesuche um Familiennachzug eingereicht werden können.

Art. 74 Abs. 3 VZAE regelt die Nachzugsfristen bei einer vorläufigen Aufnahme. Gemäss dieser rechtlichen Vorschrift muss das Gesuch um Familiennachzug innerhalb von fünf Jahren eingereicht werden, wobei die Nachzugsfristen nach Ablauf der Wartefrist zu laufen beginnen. Das Gesuch für den Nachzug von Kindern über zwölf Jahren muss jedoch bereits innerhalb von zwölf Monaten nach Ablauf der Wartefrist eingereicht werden. Wird ein Kind während der fünfjährigen Nachzugsfrist zwölf Jahre alt, gilt ab diesem Zeitpunkt die einjährige Frist.

Ein nachträglicher Familiennachzug, d.h. ein Gesuch, das nach Ablauf der oben genannten Nachzugsfristen eingereicht wird, kann nur bei Vorliegen wichtiger familiärer Gründe bewilligt werden (Art. 74 Abs. 4 VZAE). Sind Kinder betroffen, liegen gemäss Art. 75 VZAE wichtige familiäre Gründe vor, wenn das Kindeswohl nur durch den Nachzug in die Schweiz gewahrt werden kann. Das *Handbuch Asyl und Rückkehr* des SEM<sup>2</sup> legt aber ausdrücklich fest, dass entgegen dem Wortlaut dieser Verordnungsbestimmung nach der Rechtsprechung nicht ausschliesslich auf das Kindeswohl abzustellen sei; es bedürfe vielmehr einer Gesamtschau unter Berücksichtigung aller relevanten Elemente im Einzelfall. Dem *Handbuch Asyl und Rückkehr* ist dazu Folgendes zu entnehmen: «Dabei ist dem Sinn und Zweck der Fristenregelung Rechnung zu tragen, welche die Integration der Kinder erleichtern will, indem diese durch einen frühzeitigen Nachzug unter anderem auch eine möglichst umfassende Schulbildung in der Schweiz geniessen sollen [...]. Die Bewilligung des Nachzugs nach Ablauf der Fristen hat nach dem Willen des Gesetzgebers die Ausnahme zu bleiben [...]. Zu prüfen ist stets, ob im Heimatland nicht alternative Betreuungsmöglichkeiten bestehen, die es dem Kind erlauben, dort zu bleiben, wo es aufgewachsen ist. Gerade Jugendliche, die bisher stets

---

<sup>2</sup> SEM, Handbuch Asyl und Rückkehr Artikel F7 Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen (Familienvereinigung), S. 6.

im Heimatland gelebt haben, sind nur mit Zurückhaltung aus ihrer bisherigen Umgebung und dem vertrauten Beziehungsnetz zu reissen»<sup>3</sup>. Aufgrund dieser restriktiven Auslegung werden verspätet eingereichte Anträge nur selten genehmigt.

### **3.1.2 Voraussetzungen für die Genehmigung des Gesuches um Familiennachzug**

In der Regel ist die verspätete Antragstellung nicht etwa auf Nachlässigkeit oder Vergesslichkeit der Betroffenen zurückzuführen. Vielmehr stellt das Gesetz hohe Anforderungen, die erfüllt sein müssen, damit das Gesuch um Familiennachzug bewilligt wird. Nach dem neuen Art. 85c Abs. 1 VE-AIG (bisher Art. 85 Abs. 7 AIG) können Ehegatten und ledige Kinder von vorläufig aufgenommenen Personen nachgezogen werden, wenn:

- a. sie mit diesen zusammenwohnen;
- b. eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist;
- c. die Familie nicht auf Sozialhilfe angewiesen ist;
- d. sie sich in der am Wohnort gesprochenen Landessprache verständigen können; und
- e. die nachziehende Person keine jährlichen Ergänzungsleistungen bezieht oder wegen des Familiennachzugs beziehen könnte.

Unter diesen Anforderungen sind die Sozialhilfeunabhängigkeit und das Vorhandensein einer bedarfsgerechten Wohnung besonders hervorzuheben. Hinsichtlich der Ersten ist zu berücksichtigen, dass es gängige Praxis ist, dass zum Zeitpunkt der Antragstellung eine vollständige Unabhängigkeit von der Sozialhilfe gegeben sein muss bzw. keine Gefahr besteht, dass die Familie in Zukunft auf Sozialhilfe angewiesen sein wird. Die Betroffenen müssen die Lebenshaltungskosten der gesamten Familie nach einem allfälligen Nachzug decken können. Dies setzt in der Regel ein festes Arbeitsverhältnis voraus, was in den meisten Fällen auch gute Kenntnisse der lokalen Sprache sowie eine in der Schweiz abgeschlossene Berufsausbildung oder Lehre voraussetzt.

Hinsichtlich des Erfordernisses einer bedarfsgerechten Wohnung ist zu beachten, dass viele Kantone die Faustregel «*Familienmitglieder minus eins gleich Anzahl Zimmer*» anwenden, um zu bestimmen, was unter einer «bedarfsgerechten Wohnung» zu verstehen ist. Möchte beispielsweise eine vorläufig aufgenommene Person den Ehegatten und die drei Kinder

---

<sup>3</sup> SEM, Handbuch Asyl und Rückkehr Artikel F7 Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen (Familienvereinigung), S. 6 f. Siehe auch BVGer C-2103/2012 vom 5.12.2013, E. 5.4.2; BGer 2D\_5/2013 vom 22.10.2013, E. 4.1; BGE 137 I 284, E. 2.2.

nachziehen, wäre nach dieser Regel eine Wohnung mit mindestens vier Zimmern erforderlich, was aufgrund dem Wohnraummangel und der daraus resultierenden hohen Mietkosten in vielen Kantonen sehr schwierig ist – selbst wenn die Person vollzeitlich erwerbstätig ist. In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass vorläufig aufgenommene Personen ihren Wohnkanton nicht frei wählen können. Eine günstigere Wohnung in einem anderen Kanton zu suchen, ist deshalb keine Option.<sup>4</sup>

Aus den obigen Ausführungen lässt sich ableiten, dass die Bewilligung von Anträgen auf Familiennachzug in der Praxis keineswegs einfach ist. Aufgrund der geltenden rechtlichen Bestimmungen wird der Familiennachzug nur Personen gewährt, die sehr gut integriert sind und sich entsprechend intensiv darum bemüht haben.

### **3.1.3 Negative Folgen der Verkürzung der Wartefrist**

Auf den ersten Blick könnte man der Ansicht sein, dass die Verkürzung der Wartefrist für alle vorläufig Aufgenommenen insofern von Vorteil ist, als sie ihnen die Möglichkeit einer rascheren Zusammenführung mit ihren Angehörigen eröffnet. Bei genauem Hinsehen und unter Berücksichtigung des rechtlichen Rahmens, in den diese Reform eingebettet ist, kann sich die Verkürzung der Wartefrist in bestimmter Konstellation aber auch negativ auswirken: Nämlich für vorläufig aufgenommene Personen, die Kinder haben, die älter als zwölf Jahre sind oder bald zwölf Jahre alt werden. Sie hätten aufgrund der Reform insgesamt nur noch wenig Zeit, um die gesetzlichen Voraussetzungen für die Bewilligung eines Gesuchs um Familiennachzug zu erfüllen (siehe oben, Ziff. 3.1.1): Da die Nachzugsfrist mit dem Ablauf der Wartefrist automatisch zu laufen beginnt, würde eine Verkürzung der Wartefrist um ein Jahr für sie auch de facto eine Verkürzung der maximalen Frist zur wirtschaftlichen Integration bzw. zur Erfüllung der hohen Anforderungen von Art. 85c Abs. 1 VE-AIG bedeuten. Konkret müssten die Betroffenen innerhalb von maximal drei Jahren alle Bedingungen erfüllen, während sie dafür bislang vier Jahre Zeit hatten. Gelingt ihnen dies nicht, wäre ein Nachzug ihrer jugendlichen Kinder nicht mehr möglich.

Die wirtschaftliche Integration in die schweizerische Gesellschaft ist in der Realität nur mit grossen Anstrengungen zu erreichen. Sie ist oft erst nach

---

<sup>4</sup> Auch mit der am 1. Juni 2024 in Kraft getretenen Erleichterung des Kantonswechsels für erwerbstätige vorläufig Aufgenommene erweisen sich die Voraussetzungen für einen Kantonswechsel als problematisch, wenn der Familiennachzug unter Zeitdruck erfolgen muss: Das Arbeitsverhältnis muss seit mindestens zwölf Monaten bestehen oder der Arbeitsweg oder die Arbeitszeiten müssen unzumutbar sein.

Erreichen eines bestimmten Sprachniveaus, nach dem Erwerb bestimmter beruflicher Qualifikationen und/oder mit genügend Arbeitserfahrung möglich, was nicht nur für vorläufig aufgenommenen Personen, sondern für jegliche ausländische Personen nicht einfach ist. Dies erfordert nicht nur einen grossen Effort der Betroffenen, sondern vor allem einen angemessenen Zeitraum, um dieses Ziel zu erreichen. Die Wartefrist wird deshalb insofern genutzt, als sie Zeit verschafft, innerhalb der knappen Zeit die hohen Voraussetzungen zu erfüllen und die wirtschaftliche Unabhängigkeit zu erlangen. Die Reform hätte zwar kaum negative Auswirkungen auf jene, die einen Ehegatten und/oder jüngere Kinder nachziehen wollen, da die Nachzugsfrist in diesen Fällen auf fünf Jahre festgelegt ist (d.h. sie hätten neu sieben statt aktuell acht Jahre Zeit, die Voraussetzungen zu erfüllen). Die Reform kann sich hingegen negativ auf Elternteile auswirken, die ältere Kinder haben. Sie würde nämlich gleichzeitig zu einer Verkürzung der Frist für die Erfüllung der Nachzugsvoraussetzungen von bisher insgesamt vier Jahren auf drei Jahre führen.

Betroffene von Menschenhandel sind häufig nicht in der Lage die formellen Voraussetzungen für die Kriterien eines Familiennachzugs zu erfüllen, da sie aufgrund ihrer Ausbeutungssituation häufig traumatisiert sind und sich in psychologischer wie auch medizinischer Behandlung befinden. Die Ausbeutungssituation hat oft langfristige Auswirkungen auf die psychische und physische Verfassung einer ehemals betroffenen Person von Menschenhandel. Deshalb sind die betroffenen Personen häufig nicht in der Lage finanziell eigenständig zu sein und können somit nicht die formellen Voraussetzungen für die Kriterien bezüglich des Familiennachzugs erfüllen. Aufgrund ihrer häufig langjährigen Ausbeutungssituation sind die Betroffenen von Langzeitschäden gezeichnet und sind oft sozialhilfeabhängig als auch IV-Empfängerin oder Empfänger.

Gemäss Art. 36 Abs. 6 in der VZAE muss «die besondere Situation von Opfern und Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel» berücksichtigt werden bei der Prüfung eines Härtefallgesuch. Bei der Beurteilung und Gewichtung der in Artikel 31 VZAE genannten Kriterien ist diesen Umständen angemessen Rechnung zu tragen. Unter anderem wird dabei in der Weisung erwähnt, dass ein Gesuch trotz ungenügender Integration bewilligt werden kann.<sup>5</sup>

Analog dazu sollte die «besondere Situation von Opfern und Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel» bezüglich Erfüllung der Integrationskriterien auch bei der Verkürzung der Wartefrist berücksichtigt werden.

---

<sup>5</sup> SEM, [Weisungen und Erläuterungen, I. Ausländerbereich, \(Weisungen AIG\), Überarbeitete und vereinheitlichte Fassung](#), S. 114f.

Die FIZ fordert, dass die Verkürzung der Wartefrist auf zwei Jahre nicht de facto zu einer Verkürzung des Zeitraums führen darf, der einer Person maximal zur Verfügung steht, um die übrigen Voraussetzungen für den Familiennachzug zu erfüllen. Diesbezüglich hält die FIZ weitere rechtliche Änderungen für notwendig, um zu verhindern, dass die Reform nicht kontraproduktiv wirkt. Art. 74 Abs. 3 VZAE regelt die Nachzugsfristen bei einer vorläufigen Aufnahme. Die FIZ erachtet es als notwendig, im Wortlaut dieses Artikels eine Präzisierung bezüglich der Anrechnung der Fristen für die Familienzusammenführung vorzunehmen:

<p><b>Geltendes Recht</b>          Art. 74 Abs. 3 VZAE  <sup>3</sup>Sind die zeitlichen Voraussetzungen für den Familiennachzug nach Artikel 85 Absatz 7 AIG erfüllt, 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 gesetzlichen Frist von Artikel 85 Absatz 7 AIG, beginnen diese Fristen zu diesem späteren Zeitpunkt zu laufen.</p>	<p><b>Vorschlag der FIZ</b>          Art. 74 Abs. 3 VZAE  <sup>3</sup> Sind <b>drei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme vergangen</b>, 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 <b>der drei Jahre</b>, beginnen diese Fristen zu diesem späteren Zeitpunkt zu laufen.</p>
--	--

### 3.2 Beachtung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes

Die FIZ weist darauf hin, dass die geplante Gesetzesänderung keinen Spielraum lässt, um in Notsituationen den Familiennachzug bereits vor Ablauf der Wartefrist zu bewilligen. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass neben der Unmöglichkeit auch die Unzulässigkeit und die Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs Gründe für die Gewährung der vorläufigen Aufnahme in der Schweiz darstellen. Im Zentrum der Prüfung der Wegweisungshindernisse stehen also einerseits völkerrechtliche Einschränkungen<sup>6</sup> und andererseits humanitäre Gründe sowie das Vorliegen einer konkreten Gefährdung – Situationen, in denen der Vollzug der Wegweisung aufgrund von Tatsachen wie Bürgerkrieg oder allgemeiner Gewalt für die betroffene Person unzumutbar wäre. Es liegt auf der Hand, dass diese Situationen nicht nur die in der Schweiz aufgenommene Person, sondern auch die ganze Familie

<sup>6</sup> Konkret die Gefahr von Folter, unmenschlicher Behandlung oder die Rückschiebung in einen Staat, in dem Leib oder Freiheit der Person bedroht sind.

betreffen können, insbesondere wenn diese im Herkunftsland zurückbleiben muss.

Die vorübergehende Aufnahme eines Elternteils in der Schweiz bedeutet in der Regel, dass der im Herkunftsland verbleibende Elternteil wichtige Aufgaben wie die Betreuung der Kinder und die Sicherung des Lebensunterhalts allein und ohne Unterstützung übernehmen muss. Hinzu kommt, dass die zurückbleibende Familie aufgrund der unzumutbaren Situation vor Ort oft gezwungen ist, in andere Regionen innerhalb oder ausserhalb des Herkunftslandes zu fliehen und dort unter prekären Bedingungen zu leben, u.a. ohne Schulbildung für die Kinder, ohne sanitäre Anlagen, ohne medizinische Versorgung oder ohne Schutz für vulnerable Gruppen. In diesen Fällen ist es nicht nachvollziehbar, die betroffene Person zur Einhaltung von Wartezeiten zu zwingen; umso weniger, wenn die aufgenommene Person aufgrund ihrer ausserordentlichen Bemühungen um eine rasche wirtschaftliche Integration bereits alle Voraussetzungen für die Bewilligung des Gesuchs erfüllt.

In diesem Zusammenhang ist eine Einzelfallprüfung mehr als notwendig, um unnötiges Leiden, psychische und physische Schäden und Grundrechtsverletzungen von Personen – in vielen Fällen von Kindern – zu vermeiden. Im [erläuternden Bericht](#)<sup>7</sup> selbst wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass «wenn sich die zweijährige Wartezeit im Einzelfall jedoch als unverhältnismässig [erweist], kann ein Familiennachzug bereits vor deren Ablauf bewilligt werden».<sup>8</sup> Da im [erläuternden Bericht](#) ausdrücklich festgehalten ist und demnach der Bundesrat ebenso der Meinung ist, dass ein Familiennachzug auch vor Ablauf der im Gesetz vorgesehenen Fristen bewilligt werden kann,<sup>9</sup> sollte diese Möglichkeit aus Sicht der FIZ ausdrücklich im Gesetz erwähnt werden – dies aufgrund ihrer grossen Bedeutung und der besonderen Gefährdung, der Familienmitglieder im Einzelfall ausgesetzt sein können. Dies würde nicht nur zu mehr Klarheit, sondern auch zu einer schweizweit einheitlichen Anwendung in der Praxis führen.

---

<sup>7</sup> Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD, [«Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens»](#) vom 1. Mai 2024.

<sup>8</sup> [Erläuternder Bericht](#), S. 7.

<sup>9</sup> Vgl. zudem *Corinne Reber*, «Bundesverwaltungsgericht passt Wartezeit bei Familiennachzug durch vorläufig Aufgenommene an», in ASYL 3/2023, S.30 mit Verweis auf das EMGR-Urteil vom 20. Oktober 2022, M.T. und andere gegen Schweden (Nr. [22105/18](#)), wonach nicht auf eine Verhältnismässigkeitsprüfung verzichtet werden könne mit dem Hinweis auf eine Wartezeit von zwei Jahren. Dabei sei zu prüfen, ob im konkreten Fall und der betroffenen Interessen nicht eine noch kürzere Wartezeit angezeigt sei, beispielsweise wenn Kinder betroffen seien.

Die FIZ fordert, im Gesetzestext ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass die Besonderheiten des Einzelfalls – u.a. das Kindeswohl und die Zumutbarkeit für die Familie, im Ausland zu warten – im Rahmen einer Verhältnismässigkeitsprüfung des Fristenerfordernisses berücksichtigt werden. Die FIZ ist der Ansicht, dass es zweckmässiger wäre, im Wortlaut des neuen Art. 85c VE-AIG die Möglichkeit zu erwähnen, dass Gesuche um Familiennachzug vor Ablauf der Wartefrist bewilligt werden können, wenn dies erforderlich ist. Sie schlägt dazu folgende Formulierung vor:

Vorentwurf	Vorschlag der FIZ
<p><i>Art. 85c Abs. 1 VE-AIG</i></p> <p><sup>1</sup> Ehegatten und ledige Kinder unter 18 Jahren von vorläufig aufgenommenen Personen können frühestens zwei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme nachgezogen und in diese eingeschlossen werden, wenn: a. sie mit diesen zusammenwohnen;            b. eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist;            c. die Familie nicht auf Sozialhilfe angewiesen ist;            d. sie sich in der am Wohnort gesprochenen Landessprache verständigen können oder zu einem entsprechenden Sprachförderungsangebot angemeldet sind; und            e. die nachziehende Person keine jährlichen Ergänzungsleistungen nach dem ELG6 bezieht oder wegen des Familiennachzugs beziehen könnte.</p> <p><sup>2</sup> Bei ledigen Kindern unter 18 Jahren findet die Voraussetzung nach Absatz 1 Buchstabe d keine Anwendung. Von dieser Voraussetzung kann zudem abgewichen werden, wenn wichtige Gründe nach Artikel 49a Absatz 2 vorliegen.</p>	<p><i>Art. 85c Abs. 1 AIG</i></p> <p><sup>1</sup> Ehegatten und ledige Kinder unter 18 Jahren von vorläufig aufgenommenen Personen können frühestens zwei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme nachgezogen und in diese eingeschlossen werden, wenn: a. sie mit diesen zusammenwohnen;            b. eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist;            c. die Familie nicht auf Sozialhilfe angewiesen ist;            d. sie sich in der am Wohnort gesprochenen Landessprache verständigen können oder zu einem entsprechenden Sprachförderungsangebot angemeldet sind; und            e. die nachziehende Person keine jährlichen Ergänzungsleistungen nach dem ELG6 bezieht oder wegen des Familiennachzugs beziehen könnte.</p> <p><sup>2</sup> <b><i>Der Familiennachzug kann vor Ablauf der Wartefrist zugelassen werden, wenn besondere Umstände dies rechtfertigen.</i></b></p> <p><sup>3</sup> Bei ledigen Kindern unter 18 Jahren findet die Voraussetzung nach Absatz 1 Buchstabe d keine Anwendung. Von dieser Voraussetzung kann zudem abgewichen werden, wenn wichtige Gründe nach Artikel 49a Absatz 2 vorliegen.</p>

### **3.3 Notwendige Unterscheidung zwischen vorläufig Aufgenommenen mit und ohne Flüchtlingseigenschaft**

Gemäss dem [erläuternden Bericht](#)<sup>10</sup> erfolgt die Anpassung der Wartefrist aufgrund des Grundsatzurteils des EGMR vom 9. Juli 2021 ([M.A. gegen Dänemark, Nr. 6697/18](#)). Die Formulierung des Vorentwurfs berücksichtigt jedoch nicht, dass der EGMR klar zwischen Personen mit und ohne Flüchtlingseigenschaft unterscheidet. Da sich der Text des Vorentwurfs allgemein auf vorläufig aufgenommene Personen bezieht, würde die Wartefrist unabhängig davon gelten, ob die Person in der Schweiz als Flüchtling (F-Flüchtling) anerkannt ist oder nicht.

Diesbezüglich ist jedoch zu berücksichtigen, dass das EGMR-Grundsatzurteil vom 9. Juli 2021 eine Person ohne Flüchtlingseigenschaft betraf. Dementsprechend hat der EGMR festgestellt, dass den Staaten bei Personen ohne Flüchtlingseigenschaft ein weiter Ermessensspielraum bei der Einführung einer Wartefrist für den Familiennachzug zustehe. Die Feststellungen des Gerichtshofs beziehen sich daher auf Personen ohne Flüchtlingsstatus. In Bezug auf *anerkannte Flüchtlinge* hat der EGMR wiederholt festgestellt, dass sie Anspruch auf grosszügigere Bedingungen für den Familiennachzug hätten als andere Ausländer\*innen und dass ihre Familiennachzugsverfahren flexibel, zügig und effizient behandelt werden müssen. Der EGMR hat sich bereits mehrfach zur Anwendung einer Wartefrist bei Gesuchen um Familiennachzug von Flüchtlingen geäussert.<sup>11</sup> 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 sei. Er hat auch festgestellt, dass Flüchtlingen, denen in der Schweiz kein Asyl gewährt wird, zumindest ein

---

<sup>10</sup> [Erläuternder Bericht](#), S. 2, 4 f.

<sup>11</sup> Siehe dazu [EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021](#), Ziff. 138: «The Court found a violation on the grounds that the national decision-making process did not offer the guarantees of flexibility, promptness and effectiveness required in order to secure the right to respect for family life under Article 8. The Court reiterated that family unity [was] an essential right of refugees and that family reunion [was] an essential element in enabling persons who ha[d] fled persecution to resume a normal life». Siehe auch EGMR, Urteil vom 10. Juli 2014, Tanda-Muzinga gegen Frankreich (Nr. 2260/10), Ziff. 75: «The Court [...] notes that there exists a consensus at international and European level on the need for refugees to benefit from a family reunification procedure that is more favourable than that foreseen for other aliens, as evidenced by the remit and the activities of the UNHCR and the standards set out in Directive 2003/86 EC of the European Union».

günstigeres Verfahren für den Familiennachzug zur Verfügung stehen müsse als anderen Ausländer\*innen<sup>12</sup>.

Die Ausdehnung der Anwendung einer Wartefrist auf vorläufig aufgenommene Personen *mit Flüchtlingsstatus* steht somit im Widerspruch zur Position des EGMR. Das BVGer hat diesbezüglich bereits festgehalten, dass «bei Familiennachzugsgesuchen von (vorläufig aufgenommenen) Flüchtlingen betreffend deren Ehegatten und minderjährigen Kindern ein faktisches Aufenthaltsrecht anzunehmen und die Dauer des Aufenthalts erst in der Güterabwägung zu berücksichtigen» sei.<sup>13</sup> In diesem Zusammenhang hat die nationale Lehre teilweise bereits darauf aufmerksam gemacht, dass «eine Wartefrist, selbst von zwei Jahren, dieser Erwägung klar zuwiderläuft, zumal sie die Aufenthaltsdauer zur Voraussetzung für den Familiennachzug macht, anstatt sie als Faktor in die Interessenabwägung einzubeziehen»<sup>14</sup>.

Die FIZ fordert vor diesem Hintergrund, dass die Wartefrist nicht für vorläufig aufgenommene Personen *mit Flüchtlingsstatus* gilt. Sie fordert eine Gleichbehandlung der Gesuche um Familiennachzug von anerkannten Flüchtlingen – unabhängig davon, ob sie vorläufig aufgenommen wurden oder Asyl erhielten. Dazu schlägt sie einen neuen Art. 85d AIG mit folgender Formulierung vor:

Vorentwurf/Geltendes Recht	Vorschlag der FIZ <b>Art. 85d AIG</b> <b>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.</b>
----------------------------	---

<sup>12</sup> EGMR, Urteil vom 4. Juli 2023, B.F. u. A. gegen die Schweiz (Nr. 13258/18, 15500/18, 57303/18 und 9078/20), Ziff. 98: «At European Union level [...] family reunification of refugees within the meaning of the 1951 Convention is not subject to conditions [...]. The restrictions on the right to family reunification imposed on certain beneficiaries of international protection in other Euro-pean States do not concern persons recognised as refugees under the 1951 Conven-tion [...]. Consequently, the Court considers that common ground can be discerned at national, international and European levels in terms of not distinguishing between dif-ferent refugees within the meaning of the 1951 Convention as regards requirements for family reunification. Such common ground reduces the margin of appreciation afforded to member States [...] as does the above-mentioned consensus at international and European level that refugees within the meaning of the 1951 Convention, such as the applicants residing in Switzerland, need to have the benefit of a more favourable fami-ly reunification procedure than other aliens».

<sup>13</sup> Urteil F-2043 /2015 vom 26. Juli 2017, E. 6.3.

<sup>14</sup> Corinne Reber, a.a.O., S.31.

### **3.4 Gleichberechtigter Zugang zum Familiennachzug für alle Schutzberechtigten**

Das Recht auf Familienleben ist ein fundamentales Menschenrecht, das sowohl in der Europäischen Menschenrechtskonvention (Art. 8 EMRK) und in der Schweizerischen Bundesverfassung (Art. 14 BV) verankert ist. Die bestehenden Einschränkungen des Familiennachzugs bei der heutigen vorläufigen Aufnahme können mit Blick auf das Grundrecht auf Familienleben nicht gerechtfertigt werden.

Aus Sicht der FIZ sollen alle Schutzberechtigten in der Schweiz – also sowohl anerkannte Flüchtlinge mit Asyl wie auch vorläufig aufgenommene Personen und Schutzbedürftige mit Status S – dasselbe Recht auf Familiennachzug haben, ohne Wartefrist und weitere Voraussetzungen. Ebenso wie anerkannte Flüchtlinge und anders als andere Personen aus dem Ausländerbereich wurden vorläufig aufgenommene Personen häufig unfreiwillig von ihren Familienangehörigen getrennt. Sie können ihr Familienleben nicht anderswo leben, da in ihren Heimat- oder Herkunftsländern Bürgerkrieg herrscht oder sie dort aus anderen Gründen gefährdet sind. Die Familienzusammenführung in der Schweiz ist deshalb meist die einzige Möglichkeit, dass die Familie zusammenleben kann.

Vorläufig aufgenommene Personen haben einen vergleichbaren Schutzbedarf wie anerkannte Flüchtlinge und bleiben erfahrungsgemäss langfristig in der Schweiz. Während diesem Umstand mit der Gleichbehandlung von vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlingen in der Förderung der Erwerbsintegration bereits seit längerer Zeit Rechnung getragen wird, stellen die Einschränkungen im Bereich des Familiennachzuges sowie der Reisefreiheit weiterhin Integrationshindernisse für die vorläufig aufgenommenen Personen dar. Die Ungleichbehandlung zu anerkannten Flüchtlingen mit Asyl ist vor dem Hintergrund der langfristigen Anwesenheit und der von beiden Gruppen erwarteten Integrationsleistungen nicht nachvollziehbar. Im Gegenteil: Die Einschränkung des Familiennachzuges läuft den übrigen Integrationsbemühungen zuwider. Die Sorge um die in Kriegs- und Krisengebieten, in Transitländern oder in anderen prekären Situationen zurückgebliebenen Ehegatten und Kinder stellt eine unnötige Belastung dar, welche sich negativ auf den Integrationsprozess auswirken kann. Gleichzeitig kann die Trennung auch zu einer Entfremdung der

Familienmitglieder führen, was im Endeffekt die spätere Integration der Nachgezogenen zusätzlich erschwert.

Die Wartefristen führen in diesem Sinne nicht zu weniger Familiennachzügen, sondern lediglich zu einem späteren Nachzug der Angehörigen und einer erschweren Integration derselben. Die FIZ setzt sich dafür ein, die nach wie vor bestehenden, integrationshemmenden Einschränkungen für den Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen in einem weiteren Schritt gänzlich abzuschaffen. Insgesamt empfiehlt sie, die vorläufige Aufnahme und den Status S durch einen neuen, einheitlichen humanitären Schutzstatus zu ersetzen, der den Betroffenen dieselben Rechte gewährt wie anerkannten Flüchtlingen mit Asyl.<sup>15</sup>

Die FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration setzt sich für den Schutz und die Rechte von Migrant\*innen ein, die von Gewalt und Ausbeutung betroffen sind. Zu diesem Zweck führt sie die Beratungsstelle für Migrantinnen und das spezialisierte Opferschutzprogramm für Betroffene von Menschenhandel. Die Fachstelle leistet zudem bildende und politische Arbeit.

[www.fiz-info.ch/de/Willkommen](http://www.fiz-info.ch/de/Willkommen)

---

<sup>15</sup> SFH, «Humanitärer Schutz statt vorläufige Aufnahme und Status S», 6. Dezember 2023, abrufbar unter [https://www.fluechtlingshilfe.ch/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/Positionspapiere/231206\\_SFH\\_Position\\_Humanitaerer\\_Schutz\\_d\\_final.pdf](https://www.fluechtlingshilfe.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionspapiere/231206_SFH_Position_Humanitaerer_Schutz_d_final.pdf).

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

Vernehmlassungsantwort des Flüchtlingsparlament  
Schweiz und der Vereins NCBI Schweiz

Winterthur, 22. August 2024

Flüchtlingsparlament Schweiz/NCBI Schweiz  
Hobelwerkweg 37a  
8404 Winterthur  
044 721 10 50

Danke für die Kooperation an  
Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH)  
Postfach, 3001 Bern  
Tel. 031 370 75 75  
E-Mail: [info@fluechtlingshilfe.ch](mailto:info@fluechtlingshilfe.ch)

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Das Wichtigste in Kürze</b> .....	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes: Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen</b> .....	<b>5</b>
3.1	Unbeabsichtigte Verkürzung der maximalen Frist für die Erfüllung der Nachzugsvoraussetzungen .....	5
3.1.1	Verhältnis von Wartefrist zu Nachzugsfrist .....	6
3.1.2	Voraussetzungen für die Genehmigung des Gesuches um Familiennachzug .....	7
3.1.3	Negative Folgen der Verkürzung der Wartefrist .....	8
3.2	Beachtung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes .....	9
3.3	Notwendige Unterscheidung zwischen vorläufig Aufgenommenen mit und ohne Flüchtlingseigenschaft .....	10
3.4	Gleichberechtigter Zugang zum Familiennachzug für alle Schutzberechtigten .....	12

# 1 Einleitung

Das Flüchtlingsparlament Schweiz und der Verein NCBI Schweiz bedanken sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussert sich im Folgenden zu den für sie wichtigsten Punkten. Wenn zu einem Punkt keine Stellung bezogen wird, ist dies nicht als Zustimmung zu werten. Wir danken die SFH für ihre Unterstützung.

Das Flüchtlingsparlament Schweiz und der Verein NCBI Schweiz haben sich in den letzten Jahren immer wieder zum Verbesserungsbedarf bei der vorläufigen Aufnahme geäussert und fordert seit Jahren, die vorläufige Aufnahme durch einen humanitären Schutzstatus zu ersetzen. Vorläufig aufgenommene Personen bleiben erfahrungsgemäss langfristig in der Schweiz und haben einen vergleichbaren Schutzbedarf wie anerkannte Flüchtlinge mit Asyl. Eine rasche und nachhaltige Integration ist daher sowohl im Interesse der Betroffenen als auch der Schweizer Gesellschaft. Als Voraussetzung dafür brauchen alle Schutzberechtigten einen gleichberechtigten Zugang zu den grundlegenden Rechten bezüglich Arbeitsmarktintegration, Kantonswechsel, Reisefreiheit, Familiennachzug und Sozialhilfe. Bereits die heutige Regelung der vorläufigen Aufnahme (VA) ist in Bezug auf diese grundlegenden Rechte sehr restriktiv. In Bezug auf den Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen

Vor diesem Hintergrund wird die Verkürzung der Wartezeit bzw. die Anpassung der Regelung des Familiennachzugs zwar begrüsst. Damit die Ziele der Reform erreicht werden können, sind jedoch weitere Änderungen notwendig. Gleichzeitig sind das Flüchtlingsparlament Schweiz und der Verein NCBI Schweiz der Ansicht, dass jetzt der richtige Zeitpunkt für weitere Reformen ist, die sich positiv auf die Rechtsstellung der vorläufig Aufgenommenen und ihre Integration auswirken.

## 2 Das Wichtigste in Kürze

- Das Flüchtlingsparlament Schweiz und der Verein NCBI Schweiz begrüssen grundsätzlich, dass die Wartezeit beim Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen von drei auf zwei Jahre reduziert wird.
- Das Flüchtlingsparlament Schweiz und der Verein NCBI Schweiz fordern, dass die Verkürzung der Wartezeit auf zwei Jahre nicht de facto zu einer Verkürzung des Zeitraums führen darf, der einer Person maximal zur Verfügung steht, um die übrigen Voraussetzungen für den Familiennachzug zu erfüllen.
- Das Flüchtlingsparlament Schweiz und der Verein NCBI Schweiz fordern auch, im Gesetzestext ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass die Besonderheiten des Einzelfalls – u.a. das Kindeswohl und die Zumutbarkeit für die Familie, im Ausland zu warten – im Rahmen einer Verhältnismässigkeitsprüfung des Fristenerfordernisses berücksichtigt werden.

- Das Flüchtlingsparlament Schweiz und der Verein NCBI Schweiz fordern zudem eine Gleichbehandlung der Gesuche um Familiennachzug von anerkannten Flüchtlingen – unabhängig davon, ob sie vorläufig aufgenommen wurden oder nicht.
- Darüber hinaus setzen sich das Flüchtlingsparlament Schweiz und der Verein NCBI Schweiz grundsätzlich dafür ein, dass vorläufig Aufgenommene denselben Zugang zum Familiennachzug erhalten wie anerkannte Flüchtlinge mit Asyl.

### **3 Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes: Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen**

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat in seinem Grundsatzurteil vom 9. Juli 2021 ([M.A. gegen Dänemark, Nr. 6697/18](#)) festgehalten, 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 sei. Im Grundsatzurteil vom 24. November 2022 ([F-2739/2022 vom 24. November 2022](#)) hat sich das Schweizer Bundesverwaltungsgericht (BVGer) ebenfalls zur dreijährigen Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen und zur Rechtsprechung des EGMR geäussert. Es kam zum Schluss, dass die zuständige Behörde ihre Praxis bei der Anwendung der dreijährigen Wartefrist aufgrund des Urteils des EGMR ändern müsse. Ziel der nun geplanten Gesetzesänderung ist, die Verkürzung der im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) vorgesehenen Wartefrist von drei auf zwei Jahre gesetzlich zu verankern. Im Folgenden gehen das Flüchtlingsparlament Schweiz und der Verein NCBI Schweiz auf die geplante Änderung ein.

#### **3.1 Unbeabsichtigte Verkürzung der maximalen Frist für die Erfüllung der Nachzugsvoraussetzungen**

Das Flüchtlingsparlament Schweiz und der Verein NCBI Schweiz begrüssen die Verkürzung der Wartefrist für den Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen von drei auf zwei Jahre. Um die Ziele der Reform zu erreichen, sind jedoch weitere Änderungen notwendig. Der Vorschlag des Bundesrates befasst sich weder mit den Voraussetzungen für den Familiennachzug noch mit den sogenannten Nachzugsfristen, d.h. den Fristen, innerhalb derer diese Voraussetzungen erfüllt sein müssen. Es sei daran erinnert, dass für den Familiennachzug neben der Wartefrist weitere Fristen – Nachzugsfristen – gelten (fünf Jahre für Ehegatten und Kinder unter zwölf Jahren; ein Jahr für Kinder über zwölf Jahren), die mit dem Ende der Wartefrist zu laufen beginnen.<sup>1</sup> Gesuche um Familiennachzug werden in der Regel nur dann bewilligt, wenn sie innerhalb der Nachzugsfristen gestellt werden und

<sup>1</sup> Siehe Art. 74 Abs. 3 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE).

gleichzeitig die weiteren Voraussetzungen (u.a. Unabhängigkeit von Sozialhilfe und Besitz einer bedarfsgerechten Wohnung) erfüllt sind. Sollte der Vorschlag in seiner jetzigen Form angenommen werden, ohne dass die Berechnung der Nachzugsfrist geändert wird, würde die Reform letztendlich zu einer Verkürzung der Gesamtzeit führen, die Personen zur Verfügung steht, um die Voraussetzungen für den Familiennachzug zu erfüllen. Dies gilt es zu vermeiden.

### 3.1.1 Verhältnis von Wartefrist zu Nachzugsfrist

Die Wartefrist ist eine Sperrfrist, während der vorläufig Aufgenommene keine Möglichkeit haben, ihre Familie nachzuziehen, auch wenn sie alle übrigen Bedingungen für den Familiennachzug erfüllen. Die Wartefrist beginnt mit Erteilung der vorläufigen Aufnahme zu laufen. Der Vorschlag des Bundesrates sieht vor, diese Sperrfrist von drei auf zwei Jahre zu verkürzen. Das schweizerische Recht sieht jedoch auch Höchstfristen – sogenannte Nachzugsfristen – vor, innerhalb derer Personen ein Gesuch um Familiennachzug spätestens stellen können. Während sich die Wartefrist auf einen Zeitraum bezieht, in dem keine Gesuche eingereicht werden können, bezieht sich die Nachzugsfrist auf den maximalen Zeitraum, in dem Gesuche um Familiennachzug eingereicht werden können.

Art. 74 Abs. 3 VZAE regelt die Nachzugsfristen bei einer vorläufigen Aufnahme. Gemäss dieser rechtlichen Vorschrift muss das Gesuch um Familiennachzug innerhalb von fünf Jahren eingereicht werden, wobei die Nachzugsfristen nach Ablauf der Wartefrist zu laufen beginnen. Das Gesuch für den Nachzug von Kindern über zwölf Jahren muss jedoch bereits innerhalb von zwölf Monaten nach Ablauf der Wartefrist eingereicht werden. Wird ein Kind während der fünfjährigen Nachzugsfrist zwölf Jahre alt, gilt ab diesem Zeitpunkt die einjährige Frist.

Ein nachträglicher Familiennachzug, d.h. ein Gesuch, das nach Ablauf der oben genannten Nachzugsfristen eingereicht wird, kann nur bei Vorliegen wichtiger familiärer Gründe bewilligt werden (Art. 74 Abs. 4 VZAE). Sind Kinder betroffen, liegen gemäss Art. 75 VZAE wichtige familiäre Gründe vor, wenn das Kindeswohl nur durch den Nachzug in die Schweiz gewahrt werden kann. Das *Handbuch Asyl und Rückkehr* des SEM<sup>2</sup> legt aber ausdrücklich fest, dass entgegen dem Wortlaut dieser Ordnungsbestimmung nach der Rechtsprechung nicht ausschliesslich auf das Kindeswohl abzustellen sei; es bedürfe vielmehr einer Gesamtschau unter Berücksichtigung aller relevanten Elemente im Einzelfall. Dem *Handbuch Asyl und Rückkehr* ist dazu Folgendes zu entnehmen: «Dabei ist dem Sinn und Zweck der Fristenregelung Rechnung zu tragen, welche die Integration der Kinder erleichtern will, indem diese durch einen frühzeitigen Nachzug unter anderem auch eine möglichst umfassende Schulbildung in der Schweiz geniessen sollen [...]. Die Bewilligung des Nachzugs nach Ablauf der Fristen hat nach dem Willen des Gesetzgebers die Ausnahme zu bleiben [...]. Zu prüfen ist stets, ob im Heimatland nicht alternative Betreuungsmöglichkeiten bestehen, die es dem Kind erlauben, dort zu bleiben, wo es aufgewachsen ist. Gerade Jugendliche, die bisher stets im Heimatland gelebt haben, sind nur mit Zurückhaltung aus ihrer bisherigen Umgebung und dem vertrauten Beziehungsnetz zu reissen»<sup>3</sup>. Aufgrund dieser restriktiven Auslegung werden verspätet eingereichte Anträge nur selten genehmigt.

---

<sup>2</sup> SEM, *Handbuch Asyl und Rückkehr* Artikel F7 Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen (Familienvereinigung), S. 6.

<sup>3</sup> SEM, *Handbuch Asyl und Rückkehr* Artikel F7 Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen (Familienvereinigung), S. 6 f. Siehe auch BVGer C-2103/2012 vom 5.12.2013, E. 5.4.2; BGer 2D\_5/2013 vom 22.10.2013, E. 4.1; BGE 137 I 284, E. 2.2.

### 3.1.2 Voraussetzungen für die Genehmigung des Gesuches um Familiennachzug

In der Regel ist die verspätete Antragstellung nicht etwa auf Nachlässigkeit oder Vergesslichkeit der Betroffenen zurückzuführen. Vielmehr stellt das Gesetz hohe Anforderungen, die erfüllt sein müssen, damit das Gesuch um Familiennachzug bewilligt wird. Nach dem neuen Art. 85c Abs. 1 VE-AIG (bisher Art. 85 Abs. 7 AIG) können Ehegatten und ledige Kinder von vorläufig aufgenommenen Personen nachgezogen werden, wenn:

- a. sie mit diesen zusammenwohnen;
- b. eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist;
- c. die Familie nicht auf Sozialhilfe angewiesen ist;
- d. sie sich in der am Wohnort gesprochenen Landessprache verständigen können; und
- e. die nachziehende Person keine jährlichen Ergänzungsleistungen bezieht oder wegen des Familiennachzugs beziehen könnte.

Unter diesen Anforderungen sind die Sozialhilfeunabhängigkeit und das Vorhandensein einer bedarfsgerechten Wohnung besonders hervorzuheben. Hinsichtlich der Ersten ist zu berücksichtigen, dass es gängige Praxis ist, dass zum Zeitpunkt der Antragstellung eine vollständige Unabhängigkeit von der Sozialhilfe gegeben sein muss bzw. keine Gefahr besteht, dass die Familie in Zukunft auf Sozialhilfe angewiesen sein wird. Die Betroffenen müssen die Lebenshaltungskosten der gesamten Familie nach einem allfälligen Nachzug decken können. Dies setzt in der Regel ein festes Arbeitsverhältnis voraus, was in den meisten Fällen auch gute Kenntnisse der lokalen Sprache sowie eine in der Schweiz abgeschlossene Berufsausbildung oder Lehre voraussetzt.

Hinsichtlich des Erfordernisses einer bedarfsgerechten Wohnung ist zu beachten, dass viele Kantone die Faustregel «*Familienmitglieder minus eins gleich Anzahl Zimmer*» anwenden, um zu bestimmen, was unter einer «bedarfsgerechten Wohnung» zu verstehen ist. Möchte beispielsweise eine vorläufig aufgenommene Person den Ehegatten und die drei Kinder nachziehen, wäre nach dieser Regel eine Wohnung mit mindestens vier Zimmern erforderlich, was aufgrund dem Wohnraummangel und der daraus resultierenden hohen Mietkosten in vielen Kantonen sehr schwierig ist – selbst wenn die Person vollzeitlich erwerbstätig ist. In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass vorläufig aufgenommene Personen ihren Wohnkanton nicht frei wählen können. Eine günstigere Wohnung in einem anderen Kanton zu suchen, ist deshalb keine Option.<sup>4</sup>

Aus den obigen Ausführungen lässt sich ableiten, dass die Bewilligung von Anträgen auf Familiennachzug in der Praxis keineswegs einfach ist. Aufgrund der geltenden rechtlichen Bestimmungen wird der Familiennachzug nur Personen gewährt, die sehr gut integriert sind und sich entsprechend intensiv darum bemüht haben.

---

<sup>4</sup> Auch mit der am 1. Juni 2024 in Kraft getretenen Erleichterung des Kantonswechsels für erwerbstätige vorläufig Aufgenommene erweisen sich die Voraussetzungen für einen Kantonswechsel als problematisch, wenn der Familiennachzug unter Zeitdruck erfolgen muss: Das Arbeitsverhältnis muss seit mindestens zwölf Monaten bestehen oder der Arbeitsweg oder die Arbeitszeiten müssen unzumutbar sein.

### 3.1.3 Negative Folgen der Verkürzung der Wartefrist

Auf den ersten Blick könnte man der Ansicht sein, dass die Verkürzung der Wartefrist für alle vorläufig Aufgenommenen insofern von Vorteil ist, als sie ihnen die Möglichkeit einer rascheren Zusammenführung mit ihren Angehörigen eröffnet. Bei genauem Hinsehen und unter Berücksichtigung des rechtlichen Rahmens, in den diese Reform eingebettet ist, kann sich die Verkürzung der Wartefrist in bestimmter Konstellation aber auch negativ auswirken: Nämlich für vorläufig aufgenommene Personen, die Kinder haben, die älter als zwölf Jahre sind oder bald zwölf Jahre alt werden. Sie hätten aufgrund der Reform insgesamt nur noch wenig Zeit, um die gesetzlichen Voraussetzungen für die Bewilligung eines Gesuchs um Familiennachzug zu erfüllen (siehe oben, Ziff. 3.1.1): Da die Nachzugsfrist mit dem Ablauf der Wartefrist automatisch zu laufen beginnt, würde eine Verkürzung der Wartefrist um ein Jahr für sie auch de facto eine Verkürzung der maximalen Frist zur wirtschaftlichen Integration bzw. zur Erfüllung der hohen Anforderungen von Art. 85c Abs. 1 VE-AIG bedeuten. Konkret müssten die Betroffenen innerhalb von maximal drei Jahren alle Bedingungen erfüllen, während sie dafür bislang vier Jahre Zeit hatten. Gelingt ihnen dies nicht, wäre ein Nachzug ihrer jugendlichen Kinder nicht mehr möglich.

Die wirtschaftliche Integration in die schweizerische Gesellschaft ist in der Realität nur mit grossen Anstrengungen zu erreichen. Sie ist oft erst nach Erreichen eines bestimmten Sprachniveaus, nach dem Erwerb bestimmter beruflicher Qualifikationen und/oder mit genügend Arbeitserfahrung möglich, was nicht nur für vorläufig aufgenommenen Personen, sondern für jegliche ausländische Personen nicht einfach ist. Dies erfordert nicht nur einen grossen Effort der Betroffenen, sondern vor allem einen angemessenen Zeitraum, um dieses Ziel zu erreichen. Die Wartefrist wird deshalb insofern genutzt, als sie Zeit verschafft, innerhalb der knappen Zeit die hohen Voraussetzungen zu erfüllen und die wirtschaftliche Unabhängigkeit zu erlangen. Die Reform hätte zwar kaum negative Auswirkungen auf jene, die einen Ehegatten und/oder jüngere Kinder nachziehen wollen, da die Nachzugsfrist in diesen Fällen auf fünf Jahre festgelegt ist (d.h. sie hätten neu sieben statt aktuell acht Jahre Zeit, die Voraussetzungen zu erfüllen). Die Reform kann sich hingegen negativ auf Elternteile auswirken, die ältere Kinder haben. Sie würde nämlich gleichzeitig zu einer Verkürzung der Frist für die Erfüllung der Nachzugsvoraussetzungen von bisher insgesamt vier Jahren auf drei Jahre führen.

Das Flüchtlingsparlament Schweiz und der Verein NCBI Schweiz fordern, dass die Verkürzung der Wartefrist auf zwei Jahre nicht de facto zu einer Verkürzung des Zeitraums führen darf, der einer Person maximal zur Verfügung steht, um die übrigen Voraussetzungen für den Familiennachzug zu erfüllen. Diesbezüglich halten das Flüchtlingsparlament Schweiz und der Verein NCBI Schweiz weitere rechtliche Änderungen für notwendig, um zu verhindern, dass die Reform nicht kontraproduktiv wirkt. Art. 74 Abs. 3 VZAE regelt die Nachzugsfristen bei einer vorläufigen Aufnahme. Das Flüchtlingsparlament Schweiz und der Verein NCBI Schweiz erachten es als notwendig, im Wortlaut dieses Artikels eine Präzisierung bezüglich der Anrechnung der Fristen für die Familienzusammenführung vorzunehmen:

<b>Geltendes Recht</b> Art. 74 Abs. 3 VZAE <sup>3</sup> Sind die zeitlichen Voraussetzungen für den Familiennachzug nach Artikel 85 Absatz 7 AIG erfüllt, muss das Gesuch um Einbezug in die	<b>Vorschlag der SFH</b> Art. 74 Abs. 3 VZAE <sup>3</sup> Sind <b>drei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme vergangen</b> , muss das Gesuch um Einbezug in die vorläufige Aufnahme
--	---

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 gesetzlichen Frist von Artikel 85 Absatz 7 AIG, beginnen diese Fristen zu diesem späteren Zeitpunkt zu laufen.

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.

### 3.2 Beachtung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes

Das Flüchtlingsparlament Schweiz und der Verein NCBI Schweiz weisen darauf hin, dass die geplante Gesetzesänderung keinen Spielraum lässt, um in Notsituationen den Familiennachzug bereits vor Ablauf der Wartefrist zu bewilligen. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass neben der Unmöglichkeit auch die Unzulässigkeit und die Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs Gründe für die Gewährung der vorläufigen Aufnahme in der Schweiz darstellen. Im Zentrum der Prüfung der Wegweishindernisse stehen also einerseits völkerrechtliche Einschränkungen<sup>5</sup> und andererseits humanitäre Gründe sowie das Vorliegen einer konkreten Gefährdung – Situationen, in denen der Vollzug der Wegweisung aufgrund von Tatsachen wie Bürgerkrieg oder allgemeiner Gewalt für die betroffene Person unzumutbar wäre. Es liegt auf der Hand, dass diese Situationen nicht nur die in der Schweiz aufgenommene Person, sondern auch die ganze Familie betreffen können, insbesondere wenn diese im Herkunftsland zurückbleiben muss.

Die vorübergehende Aufnahme eines Elternteils in der Schweiz bedeutet in der Regel, dass der im Herkunftsland verbleibende Elternteil wichtige Aufgaben wie die Betreuung der Kinder und die Sicherung des Lebensunterhalts allein und ohne Unterstützung übernehmen muss. Hinzu kommt, dass die zurückbleibende Familie aufgrund der unzumutbaren Situation vor Ort oft gezwungen ist, in andere Regionen innerhalb oder ausserhalb des Herkunftslandes zu fliehen und dort unter prekären Bedingungen zu leben, u.a. ohne Schulbildung für die Kinder, ohne sanitäre Anlagen, ohne medizinische Versorgung oder ohne Schutz für vulnerable Gruppen. In diesen Fällen ist es nicht nachvollziehbar, die betroffene Person zur Einhaltung von Wartefristen zu zwingen; umso weniger, wenn die aufgenommene Person aufgrund ihrer ausserordentlichen Bemühungen um eine rasche wirtschaftliche Integration bereits alle Voraussetzungen für die Bewilligung des Gesuchs erfüllt.

In diesem Zusammenhang ist eine Einzelfallprüfung mehr als notwendig, um unnötiges Leiden, psychische und physische Schäden und Grundrechtsverletzungen von Personen – in vielen Fällen von Kindern – zu vermeiden. Im [erläuternden Bericht](#)<sup>6</sup> selbst wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass «wenn sich die zweijährige Wartefrist im Einzelfall jedoch als unverhältnismässig [erweist], kann ein Familiennachzug bereits vor deren Ablauf bewilligt werden».<sup>7</sup> Da im [erläuternden Bericht](#) ausdrücklich festgehalten ist und demnach der Bundesrat ebenso der Meinung ist, dass ein Familiennachzug auch vor Ablauf der im Gesetz

<sup>5</sup> Konkret die Gefahr von Folter, unmenschlicher Behandlung oder die Rückschiebung in einen Staat, in dem Leib oder Freiheit der Person bedroht sind.

<sup>6</sup> Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD, [«Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens»](#) vom 1. Mai 2024.

<sup>7</sup> [Erläuternder Bericht](#), S. 7.

vorgesehenen Fristen bewilligt werden kann,<sup>8</sup> sollte diese Möglichkeit aus Sicht des Flüchtlingsparlament Schweiz und des Vereins NCBI Schweiz ausdrücklich im Gesetz erwähnt werden – dies aufgrund ihrer grossen Bedeutung und der besonderen Gefährdung, der Familienmitglieder im Einzelfall ausgesetzt sein können. Dies würde nicht nur zu mehr Klarheit, sondern auch zu einer schweizweit einheitlichen Anwendung in der Praxis führen.

Das Flüchtlingsparlament Schweiz und der Verein NCBI Schweiz fordern, im Gesetzestext ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass die Besonderheiten des Einzelfalls – u.a. das Kindeswohl und die Zumutbarkeit für die Familie, im Ausland zu warten – im Rahmen einer Verhältnismässigkeitsprüfung des Fristenerfordernisses berücksichtigt werden. Das Flüchtlingsparlament Schweiz und der Verein NCBI Schweiz sind der Ansicht, dass es zweckmässiger wäre, im Wortlaut des neuen Art. 85c VE-AIG die Möglichkeit zu erwähnen, dass Gesuche um Familiennachzug vor Ablauf der Wartefrist bewilligt werden können, wenn dies erforderlich ist. Sie schlägt dazu folgende Formulierung vor:

Vorentwurf	Vorschlag der SFH
<p><i>Art. 85c Abs. 1 VE-AIG</i></p> <p><sup>1</sup>Ehegatten und ledige Kinder unter 18 Jahren von vorläufig aufgenommenen Personen können frühestens zwei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme nachgezogen und in diese eingeschlossen werden, wenn: a. sie mit diesen zusammenwohnen;</p> <p>b. eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist;</p> <p>c. die Familie nicht auf Sozialhilfe angewiesen ist;</p> <p>d. sie sich in der am Wohnort gesprochenen Landessprache verständigen können oder zu einem entsprechenden Sprachförderungsangebot angemeldet sind; und</p> <p>e. die nachziehende Person keine jährlichen Ergänzungsleistungen nach dem ELG6 bezieht oder wegen des Familiennachzugs beziehen könnte.</p> <p><sup>2</sup>Bei ledigen Kindern unter 18 Jahren findet die Voraussetzung nach Absatz 1 Buchstabe d keine Anwendung. Von dieser Voraussetzung kann zudem abgewichen werden, wenn wichtige Gründe nach Artikel 49a Absatz 2 vorliegen.</p>	<p><i>Art. 85c Abs. 1 AIG</i></p> <p><sup>1</sup>Ehegatten und ledige Kinder unter 18 Jahren von vorläufig aufgenommenen Personen können frühestens zwei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme nachgezogen und in diese eingeschlossen werden, wenn: a. sie mit diesen zusammenwohnen;</p> <p>b. eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist;</p> <p>c. die Familie nicht auf Sozialhilfe angewiesen ist;</p> <p>d. sie sich in der am Wohnort gesprochenen Landessprache verständigen können oder zu einem entsprechenden Sprachförderungsangebot angemeldet sind; und</p> <p>e. die nachziehende Person keine jährlichen Ergänzungsleistungen nach dem ELG6 bezieht oder wegen des Familiennachzugs beziehen könnte.</p> <p><sup>2</sup><b><i>Der Familiennachzug kann vor Ablauf der Wartefrist zugelassen werden, wenn besondere Umstände dies rechtfertigen.</i></b></p> <p><sup>3</sup>Bei ledigen Kindern unter 18 Jahren findet die Voraussetzung nach Absatz 1 Buchstabe d keine Anwendung. Von dieser Voraussetzung kann zudem abgewichen werden, wenn wichtige Gründe nach Artikel 49a Absatz 2 vorliegen.</p>

### 3.3 Notwendige Unterscheidung zwischen vorläufig Aufgenommenen mit und ohne Flüchtlingseigenschaft

<sup>8</sup> Vgl. zudem *Corinne Reber*, «Bundesverwaltungsgericht passt Wartefrist bei Familiennachzug durch vorläufig Aufgenommene an», in ASYL 3/2023, S.30 mit Verweis auf das EMGR-Urteil vom 20. Oktober 2022, M.T. und andere gegen Schweden (Nr. [22105/18](#)), wonach nicht auf eine Verhältnismässigkeitsprüfung verzichtet werden könne mit dem Hinweis auf eine Wartefrist von zwei Jahren. Dabei sei zu prüfen, ob im konkreten Fall und der betroffenen Interessen nicht eine noch kürzere Wartefrist angezeigt sei, beispielsweise wenn Kinder betroffen seien.

Gemäss dem [erläuternden Bericht](#)<sup>9</sup> erfolgt die Anpassung der Wartefrist aufgrund des Grundsatzurteils des EGMR vom 9. Juli 2021 ([M.A. gegen Dänemark, Nr. 6697/18](#)). Die Formulierung des Vorentwurfs berücksichtigt jedoch nicht, dass der EGMR klar zwischen Personen mit und ohne Flüchtlingseigenschaft unterscheidet. Da sich der Text des Vorentwurfs allgemein auf vorläufig aufgenommene Personen bezieht, würde die Wartefrist unabhängig davon gelten, ob die Person in der Schweiz als Flüchtling (F-Flüchtling) anerkannt ist oder nicht.

Diesbezüglich ist jedoch zu berücksichtigen, dass das EGMR-Grundsatzurteil vom 9. Juli 2021 eine Person ohne Flüchtlingseigenschaft betraf. Dementsprechend hat der EGMR festgestellt, dass den Staaten bei Personen ohne Flüchtlingseigenschaft ein weiter Ermessensspielraum bei der Einführung einer Wartefrist für den Familiennachzug zustehe. Die Feststellungen des Gerichtshofs beziehen sich daher auf Personen ohne Flüchtlingsstatus. In Bezug auf *anerkannte Flüchtlinge* hat der EGMR wiederholt festgestellt, dass sie Anspruch auf grosszügigere Bedingungen für den Familiennachzug hätten als andere Ausländer\*innen und dass ihre Familiennachzugsverfahren flexibel, zügig und effizient behandelt werden müssen. Der EGMR hat sich bereits mehrfach zur Anwendung einer Wartefrist bei Gesuchen um Familiennachzug von Flüchtlingen geäussert.<sup>10</sup> 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 sei. Er hat auch festgestellt, dass Flüchtlingen, denen in der Schweiz kein Asyl gewährt wird, zumindest ein günstigeres Verfahren für den Familiennachzug zur Verfügung stehen müsse als anderen Ausländer\*innen<sup>11</sup>.

Die Ausdehnung der Anwendung einer Wartefrist auf vorläufig aufgenommene Personen *mit Flüchtlingsstatus* steht somit im Widerspruch zur Position des EGMR. Das BVGer hat diesbezüglich bereits festgehalten, dass «bei Familiennachzugsgesuchen von (vorläufig aufgenommenen) Flüchtlingen betreffend deren Ehegatten und minderjährigen Kindern ein faktisches Aufenthaltsrecht anzunehmen und die Dauer des Aufenthalts erst in der

---

<sup>9</sup> [Erläuternder Bericht](#), S. 2, 4 f.

<sup>10</sup> Siehe dazu EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, [M.A. gegen Dänemark \(Nr. 6697/18\)](#), Ziff. 138: «The Court found a violation on the grounds that the national decision-making process did not offer the guarantees of flexibility, promptness and effectiveness required in order to secure the right to respect for family life under Article 8. The Court reiterated that family unity [was] an essential right of refugees and that family reunion [was] an essential element in enabling persons who ha[d] fled persecution to resume a normal life». Siehe auch EGMR, Urteil vom 10. Juli 2014, *Tanda-Muzinga gegen Frankreich* (Nr. 2260/10), Ziff. 75: «The Court [...] notes that there exists a consensus at international and European level on the need for refugees to benefit from a family reunification procedure that is more favourable than that foreseen for other aliens, as evidenced by the remit and the activities of the UNHCR and the standards set out in Directive 2003/86 EC of the European Union».

<sup>11</sup> EGMR, Urteil vom 4. Juli 2023, *B.F. u. A. gegen die Schweiz* (Nr. 13258/18, 15500/18, 57303/18 und 9078/20), Ziff. 98: «At European Union level [...] family reunification of refugees within the meaning of the 1951 Convention is not subject to conditions [...]. The restrictions on the right to family reunification imposed on certain beneficiaries of international protection in other Euro-pean States do not concern persons recognised as refugees under the 1951 Conven-tion [...]. Consequently, the Court considers that common ground can be discerned at national, international and European levels in terms of not distinguishing between dif-ferent refugees within the meaning of the 1951 Convention as regards requirements for family reunification. Such common ground reduces the margin of appreciation afforded to member States [...] as does the above-mentioned consensus at international and European level that refugees within the meaning of the 1951 Convention, such as the applicants residing in Switzerland, need to have the benefit of a more favourable fami-ly reunification procedure than other aliens».

Güterabwägung zu berücksichtigen» sei.<sup>12</sup> In diesem Zusammenhang hat die nationale Lehre teilweise bereits darauf aufmerksam gemacht, dass «eine Wartefrist, selbst von zwei Jahren, dieser Erwägung klar zuwiderläuft, zumal sie die Aufenthaltsdauer zur Voraussetzung für den Familiennachzug macht, anstatt sie als Faktor in die Interessenabwägung einzubeziehen»<sup>13</sup>.

Das Flüchtlingsparlament Schweiz und der Verein NCBI Schweiz fordern vor diesem Hintergrund, dass die Wartefrist nicht für vorläufig aufgenommene Personen *mit Flüchtlingsstatus* gilt. Sie fordert eine Gleichbehandlung der Gesuche um Familiennachzug von anerkannten Flüchtlingen – unabhängig davon, ob sie vorläufig aufgenommen wurden oder Asyl erhielten. Dazu schlägt sie einen neuen Art. 85d AIG mit folgender Formulierung vor:

Vorentwurf/Geltendes Recht -	Vorschlag der SFH <b>Art. 85d AIG</b> <b>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.</b>
---------------------------------	---

### 3.4 Gleichberechtigter Zugang zum Familiennachzug für alle Schutzberechtigten

Das Recht auf Familienleben ist ein fundamentales Menschenrecht, das sowohl in der Europäischen Menschenrechtskonvention (Art. 8 EMRK) und in der Schweizerischen Bundesverfassung (Art. 14 BV) verankert ist. Die bestehenden Einschränkungen des Familiennachzugs bei der heutigen vorläufigen Aufnahme können mit Blick auf das Grundrecht auf Familienleben nicht gerechtfertigt werden.

Aus Sicht des des Flüchtlingsparlament Schweiz und des Vereins NCBI Schweiz sollen alle Schutzberechtigten in der Schweiz – also sowohl anerkannte Flüchtlinge mit Asyl wie auch vorläufig aufgenommene Personen und Schutzbedürftige mit Status S – dasselbe Recht auf Familiennachzug haben, ohne Wartefrist und weitere Voraussetzungen. Ebenso wie anerkannte Flüchtlinge und anders als andere Personen aus dem Ausländerbereich wurden vorläufig aufgenommene Personen häufig unfreiwillig von ihren Familienangehörigen getrennt. Sie können ihr Familienleben nicht anderswo leben, da in ihren Heimat- oder Herkunftsländern Bürgerkrieg herrscht oder sie dort aus anderen Gründen gefährdet sind. Die Familienzusammenführung in der Schweiz ist deshalb meist die einzige Möglichkeit, dass die Familie zusammenleben kann.

Vorläufig aufgenommene Personen haben einen vergleichbaren Schutzbedarf wie anerkannte Flüchtlinge und bleiben erfahrungsgemäss langfristig in der Schweiz. Während diesem

<sup>12</sup> Urteil F-2043 /2015 vom 26. Juli 2017, E. 6.3.

<sup>13</sup> Corinne Reber, a.a.O., S.31.

Umstand mit der Gleichbehandlung von vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlingen in der Förderung der Erwerbsintegration bereits seit längerer Zeit Rechnung getragen wird, stellen die Einschränkungen im Bereich des Familiennachzuges sowie der Reisefreiheit weiterhin Integrationshindernisse für die vorläufig aufgenommenen Personen dar. Die Ungleichbehandlung zu anerkannten Flüchtlingen mit Asyl ist vor dem Hintergrund der langfristigen Anwesenheit und der von beiden Gruppen erwarteten Integrationsleistungen nicht nachvollziehbar. Im Gegenteil: Die Einschränkung des Familiennachzuges läuft den übrigen Integrationsbemühungen zuwider. Die Sorge um die in Kriegs- und Krisengebieten, in Transitländern oder in anderen prekären Situationen zurückgebliebenen Ehegatten und Kinder stellt eine unnötige Belastung dar, welche sich negativ auf den Integrationsprozess auswirken kann. Gleichzeitig kann die Trennung auch zu einer Entfremdung der Familienmitglieder führen, was im Endeffekt die spätere Integration der Nachgezogenen zusätzlich erschwert.

Die Wartefristen führen in diesem Sinne nicht zu weniger Familiennachzügen, sondern lediglich zu einem späteren Nachzug der Angehörigen und einer erschwerten Integration derselben. Das Flüchtlingsparlament Schweiz und der Verein NCBI Schweiz setzen sich dafür ein, die nach wie vor bestehenden, integrationshemmenden Einschränkungen für den Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen in einem weiteren Schritt gänzlich abzuschaffen. Insgesamt empfehlen sie, die vorläufige Aufnahme und den Status S durch einen neuen, einheitlichen humanitären Schutzstatus zu ersetzen, der den Betroffenen dieselben Rechte gewährt wie anerkannten Flüchtlingen mit Asyl.<sup>14</sup>

Mahtab Aziztaemeh  
Flüchtlingsparlament Schweiz  
[office@fluechtlingsparlament-schweiz.ch](mailto:office@fluechtlingsparlament-schweiz.ch)

Abdelwahab Mohammed  
Flüchtlingsparlament Schweiz

Ronald Halbright  
NCBI Schweiz  
[schweiz@ncbi.ch](mailto:schweiz@ncbi.ch)

Das Flüchtlingsparlament Schweiz vertritt seit 2021 partizipativ die Interessen von geflüchteten Menschen in der Schweiz durch Dialog mit Behörden und der Politik sowie Öffentlichkeitsarbeit. Für weitere Informationen: [www.fluechtlingsparlament-schweiz.ch](http://www.fluechtlingsparlament-schweiz.ch).

NCBI Schweiz ist seit fast 30 Jahren ein parteipolitisch und religiös neutraler Verein, der sich für die Integration von Geflüchteten und für den Abbau von Vorurteilen einsetzt. NCBI unterstützt das Flüchtlingsparlament Schweiz administrativ. Für weitere Informationen: [www.ncbi.ch](http://www.ncbi.ch)

Beide Organisationen arbeiten gelegentlich zusammen mit der SFH zu asylpolitischen Themen.

<sup>14</sup> SFH, «Humanitärer Schutz statt vorläufige Aufnahme und Status S», 6. Dezember 2023, abrufbar unter [https://www.fluechtlingshilfe.ch/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/Positionspapiere/231206\\_SFH\\_Position\\_Humanitaerer\\_Schutz\\_d\\_final.pdf](https://www.fluechtlingshilfe.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionspapiere/231206_SFH_Position_Humanitaerer_Schutz_d_final.pdf).

Staatssekretariat für Migration  
Quellenweg 6  
3003 Bern-Wabern  
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Zürich, 13. August 2024

## Stellungnahme der Freiplatzaktion Zürich

### zur Vernehmlassung 2023/38 «Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes – Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen»

Sehr geehrter Herr Bundesrat,

Sehr geehrte Damen und Herren,

Die Freiplatzaktion Zürich setzt sich seit über 35 Jahren für die Rechte von asylsuchenden und migrierten Menschen ein. Hierzu bieten wir eine professionelle und staatlich unabhängige Rechtsberatung an, tragen rechtliche Missstände in die Öffentlichkeit und engagieren uns in lokalen und nationalen politischen Projekten. Weitere Informationen zu unserer Arbeit finden Sie auf unserer Webseite unter: [www.freiplatzaktion.ch](http://www.freiplatzaktion.ch).

Nachstehend nehmen wir zur beabsichtigten Verkürzung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen von drei auf zwei Jahre (Art. 85c Abs. 1 AIG) Stellung.

#### 1. Vorbemerkung

Vorwegzunehmen ist, dass sich die Freiplatzaktion Zürich klar für die **Abschaffung der vorläufigen Aufnahme als Anomalie des Asyl- und Ausländerrechts** einsetzt: Die vorläufige Aufnahme ist weder Bewilligung noch Status, sondern als Ersatzmassnahme zum Wegweisungsvollzug ausgestattet; dies, obwohl sie praktisch in allen Fällen zu einem langfristigen **Daueraufenthalt unter prekärsten Bedingungen** führt. Betroffen sind meist besonders verletzte Personen, die vor Gewalt und Bürgerkriegen, menschenunwürdigen Lebensbedingungen und Umweltkatastrophen oder fehlenden Behandlungsmöglichkeiten bei schweren Krankheiten geflohen sind. Nicht nur sind die Chancen vorläufig aufgenommener Personen auf dem Arbeitsmarkt wesentlich schlechter als jene von Personen mit

Aufenthaltsbewilligungen. Sie dürfen zudem kaum ins Ausland reisen, nur erschwert den Kanton wechseln, erhalten bei Bedürftigkeit nur einen Bruchteil der finanziellen Unterstützung von Personen mit ausländerrechtlichen Bewilligungen und sind – insbesondere was den Familiennachzug betrifft – im Vergleich zu allen übrigen Personen mit ausländerrechtlichen Bewilligungen massiv diskriminiert. So müssen sie eine mehrjährige Frist für die Familienzusammenführung abwarten, was in Verbindung mit dem praktischen Reiseverbot zu einer jahrelangen Trennung von der Kernfamilie führt.

Die Freiplatzaktion setzt sich daher – wie andere Organisationen der Asylbewegung – für die Einführung eines **positiven Schutzstatus** ein, der mit denselben Rechten ausgestattet ist, wie sie Personen mit Asyl gewährt werden<sup>1</sup>, mindestens aber wie sie auf EU-Ebene für Personen mit subsidiärem Schutz gelten. Zudem lehnt die Freiplatzaktion jegliche Beschränkung des Rechts auf Achtung des Familienlebens ab. Mindestens aber müssen die Voraussetzungen für den Familiennachzug jenen für Personen mit Asyl bzw. einer Aufenthaltsbewilligung angeglichen werden.

## 2. Zur Vorlage

Die Vorlage bezweckt die vermeintliche Anpassung der geltenden Gesetzgebung an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) im Fall *M.A. gg. Dänemark*, wonach – so der Bundesrat – eine zweijährige (statt wie bisher eine dreijährige, vgl. Art. 85c Abs. 1 AIG) Wartefrist für den Familiennachzug durch vorläufig aufgenommene Personen EMRK-konform sein soll. Diese Sichtweise entspricht indes einer **verkürzten, mithin falschen Interpretation des EGMR-Urteils**:

### a. Differenzierung zwischen Personen mit und Personen ohne Flüchtlingseigenschaft

Zunächst bleibt im Gesetzesvorschlag komplett unberücksichtigt, dass der EGMR in seinem Urteil **eine klare Differenzierung zwischen Personen mit und Personen ohne Flüchtlingseigenschaft** trifft. Im Sachverhalt vor dem EGMR ging es um eine Person, die in Dänemark einen «temporären Schutzstatus» erhalten hatte *ohne* Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft. Entsprechend hielt der EGMR denn auch fest, dass den Staaten bei Personen *ohne Flüchtlingseigenschaft* aber mit subsidiärem Schutz in Bezug auf die Einführung einer Wartefrist für den Familiennachzug ein weiter Ermessensspielraum zustehe (Ziff. 153 und 161). Weder das Bundesverwaltungsgericht (in seinem Grundsatzurteil F-2739/2022 vom 24. November 2022) noch der Bundesrat beachten diese vom EGMR explizit gemachte Unterscheidung. Der EGMR hat in vergangenen Urteilen immer wieder festgehalten, dass anerkannte Flüchtlinge ein Recht auf grosszügigere Familiennachzugsvoraussetzungen haben als andere migrierte Personen und dass ihre Familiennachzugsverfahren «flexibel, prompt und effizient» behandelt werden müssen.<sup>2</sup> Auch das BVGer hielt in früheren Entscheiden fest, dass «bei Familiennachzugsgesuchen von (vorläufig aufgenommenen) Flüchtlingen betreffend deren Ehegatten und minderjährigen Kindern ein faktisches Aufenthaltsrecht anzunehmen und die Dauer des Aufenthalts erst in der Güterabwägung zu berücksichtigen» sei.<sup>3</sup> Eine – auch zweijährige – Wartefrist läuft dieser Erwägung des BVGer klar zuwider, zumal sie die Dauer des Aufenthalts zur Voraussetzung für den Familiennachzug macht, statt zu einem Faktor in der Güterabwägung.

1 Vgl. hierzu auch Szenarien 1 und 2 im Bericht «Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen» des Bundesrats, 14.10.2016, u. a. S. 5.

2 EGMR, *M.A. gegen Dänemark*, Ziff. 138 und 153; EGMR, Urteil vom 10. Juli 2014, *Tanda-Muzinga gegen Frankreich* (Nr. 2260/10), Ziff. 75, und zuletzt in EGMR, Urteil vom 4. Juli 2023, *B.F. u. A. gegen die Schweiz* (Nr. 13258/18, 15500/18, 57303/18 und 9078/20), Ziff. 97 f.

3 BVGer, Urteil F-2043/2015 vom 26. Juli 2017, E. 6.3.

Will der Bundesrat die EGMR-Rechtsprechung tatsächlich umsetzen, hat er sich an dem Urteil des Menschenrechtsgerichts zu orientieren (und nicht am undifferenzierten Grundsatzurteil des BVGer) und entsprechend **mindestens bei Familiennachzügen von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen auf die Anordnung einer Wartefrist zu verzichten**. Dafür spricht nicht zuletzt ein Blick über die Landesgrenze: In der EU sind Wartefristen für Flüchtlinge gänzlich verboten.<sup>4</sup>

Ohnehin hätte der Gesetzgeber die Chance der Gesetzesanpassung nutzen und **vorläufig aufgenommene Flüchtlinge in Bezug auf den Familiennachzug endlich mit Flüchtlingen mit Asyl gleichstellen können** (dies auch im Lichte der Nachzugsbestimmungen für Personen mit vorübergehendem Schutz, die weitgehend jenen in Art. 51 AsylG entsprechen, vgl. Art. 71 AsylG). Der stete Verweis der Behörden auf Art. 74 Abs. 5 VZAE, wonach die besondere Situation von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen beim Entscheid über die Gewährung des Familiennachzugs zu berücksichtigen ist, führt in der Praxis kaum je zu einer Vorzugsbehandlung und wird den Vorgaben des EGMR sowieso nicht gerecht: So hielt der EGMR jüngst erneut fest, dass auf europäischer und internationaler Ebene Konsens darüber herrsche, dass Flüchtlinge in den Genuss eines günstigeren Familiennachzugsverfahrens kommen müssten als andere Ausländer:innen. Aufgrund dieses Konsenses sei der staatliche Ermessensspielraum bei der Prüfung von Art. 8 EMRK stark eingeschränkt.<sup>5</sup>

b. Keine Wartefrist, wenn minderjährige Kinder involviert sind

Des Weiteren waren im dem Urteil *M.A. gegen Dänemark* zugrundeliegenden Sachverhalt keine minderjährigen Kinder involviert. Sind Kinder involviert, müssen gemäss EGMR Entscheidungsprozesse in Familiennachzugsverfahren unter Berücksichtigung des Kindeswohls ebenfalls «flexibel, prompt und effizient» sein (Ziff. 139) und zwar selbst, wenn es sich bei den nachziehenden Personen nicht um anerkannte Flüchtlinge handelt. Dies legt nahe, dass in Fällen, in denen **minderjährige Kinder involviert sind, ebenfalls keine Wartefrist vorausgesetzt werden darf**, was ebenfalls im Gesetzesentwurf festgehalten werden muss.

c. Gemäss EGMR *immer* Verhältnismässigkeitsprüfung nötig

Ferner sagt der EGMR, dass **immer eine Verhältnismässigkeitsprüfung** anhand der im Urteil aufgeführten Faktoren vorgenommen werden muss (vgl. Ziff. 132 f.)<sup>6</sup> und nicht erst – wie vom Bundesrat in seinem erläuternden Bericht suggeriert – «ab» einer Wartefrist von zwei Jahren. Diese Annahme basiert erneut auf einer Fehlinterpretation des EGMR-Urteils durch das Bundesverwaltungsgericht und den Bundesrat. So stellt der EGMR in Bezug auf die Frage der Wartezeit fest, dass den Staaten zwar ein weiter Ermessensspielraum zustehe, wenn es darum gehe, zu entscheiden, ob die Familienzusammenführung von Personen, die keinen Flüchtlingsstatus erhalten haben, aber subsidiären oder vorübergehenden Schutz geniessen, an eine solche Frist geknüpft werden soll (Ziff. 161). Dieser Spielraum sei jedoch *nicht absolut* und erfordere jeweils eine Prüfung unter dem Gesichtspunkt der *Verhältnismässigkeit* (Ziff. 162). Nur weil der EGMR in der Folge ausführt, dass er keinen Grund sehe, die Überlegung hinter einer zweijährigen Wartefrist zu hinterfragen, bedeutet dies noch lange nicht, dass eine solche Wartefrist «streng und a priori undifferenziert» angewendet werden dürfte (vgl. Erläuterungen des Bundesrats). Vielmehr ist der EGMR der Ansicht, dass die zugunsten der Familienzusammenführung abzuwägenden Faktoren nach zwei Jahren *zunehmend* an Bedeutung gewinnen. Es sei jedoch **stets eine Einzelfallprüfung vorzunehmen**, um festzustellen, ob die

4 Art. 12 Abs. 2 i.V.m. Art. 8 der Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (ABl. L 251 vom 3. Oktober 2003, S. 12 ff.).

5 EGMR, *B.F. u. A. gegen die Schweiz*, Ziff. 98; vgl. zum Ganzen: CORINNE REBER, Bundesverwaltungsgericht passt Wartefrist bei Familiennachzug durch vorläufig Aufgenommene an, ASYL 3/2023, S. 29 ff.

6 Vgl. auch EGMR, *B.F. u. A. gegen die Schweiz*, Ziff. 90.

Einhaltung einer kürzeren Frist nicht aus Gründen der Einheit der Familie gerechtfertigt ist (Ziff. 193).

Somit muss **in jedem Einzelfall eine Verhältnismässigkeitsprüfung vorgenommen werden, und zwar unabhängig vom Ablauf einer Wartefrist**, was zwingend in Art. 85c AIG festzuhalten ist. Selbst wenn der Bundesrat davon ausgeht, dass es sich bei der Vereinbarkeit der Wartefrist mit Art. 8 EMRK um eine «wiederlegbare Vermutung» handelt, müsste dies im Gesetzestext reflektiert werden, indem die Möglichkeit, ein Gesuch vor Ablauf der Wartefrist zu stellen, explizit festgehalten würde.

Der Bundesrat erwähnt in seinem erläuternden Bericht zwar, dass ein Familiennachzug *vor* Ablauf der Wartefrist bewilligt werden könne, wenn «besondere Umstände» vorliegen. Dies leite sich laut Bundesrat aus dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz nach Art. 5 Abs. 2 BV ab, soll jedoch weder im AIG noch auf Verordnungsstufe festgeschrieben werden, was aus Gründen der Rechtssicherheit und dem Legalitätsprinzip äusserst bedenklich ist. Zudem ist unklar, was mit «besonderen Umständen» gemeint ist. Es wäre wünschenswert, wenn diese mindestens auf Verordnungsstufe klarer definiert würden, z.B. Kindsinteressen betroffen, Voraussetzungen für Nachzug schon früher erfüllt oder Notsituation vorliegend.

Die oben zitierte Feststellung des Bundesrats, dass eine Bewilligung vor Ablauf der Wartefrist bei Vorliegen von besonderen Umständen möglich sein soll, beisst sich überdies mit den weiteren Erläuterungen des Bundesrats zum Gesetzesartikel, wonach ein Gesuch nur individuell und eingehend geprüft werden soll, wenn der Ablauf der zweijährigen Wartefrist innerhalb der nächsten sechs Monate bevorsteht. Dies widerspricht sowohl der EGMR-Rechtsprechung als auch dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz gemäss Art. 5 Abs. 2 BV.

Schliesslich müssten die **Faktoren**, die gemäss erläuterndem Bericht in der Verhältnismässigkeitsprüfung berücksichtigt werden sollten, **mindestens auf Verordnungsstufe festgeschrieben** werden, damit sie justiziabel werden. Dazu gehören gemäss Bundesrat u.a. das Bestehen des Familienlebens vor Erteilung der vorläufigen Aufnahme; das Vorhandensein unüberwindbarer Hindernisse für die Fortsetzung des Familienlebens ausserhalb der Schweiz; der Grad der Integration der gesuchstellenden Person und deren Bindungen zur Schweiz sowie das Kindeswohl (die Interessen der Kinder müssen massgeblich berücksichtigt werden). Weiter müssen bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit **auch stets die zahlreichen Nachteile einer Wartefrist berücksichtigt** werden: So bleiben vorläufig Aufgenommene über Jahre getrennt von ihren Familien. Aufgrund der äusserst restriktiven Vergabe von Rückreisevisa sowie der Unmöglichkeit einer Rückkehr in den Heimatstaat sind Besuche in Heimat- oder Drittstaaten kaum möglich. Die Beziehungspflege beschränkt sich auf telefonische und Online-Kontakte. Hinzu kommt, dass Familiennachzüge gar vereitelt werden können, wenn ein Kind während der Wartefrist volljährig wird. Diese Nachteile verschärfen sich mit zunehmendem Zeitablauf. Entsprechend muss **auch die Aufenthaltsdauer vor der Gesuchseinreichung in der Interessenabwägung berücksichtigt** werden. So hält der EGMR in Ziff. 179 fest: «[...] a waiting period of three years, although temporary, is by any standard a long time to be separated from one's family, when the family member left behind remains in a country characterised by arbitrary violent attacks and ill-treatment of civilians and when insurmountable obstacles to reunification there have been recognised. *Moreover, the actual separation period would inevitably be even longer than the waiting period and would exacerbate the disruption of family life [...]*». Im Fall vor dem EGMR wurde dem Gesuchsteller weniger als ein halbes Jahr nach seiner Einreise temporärer Schutz gewährt. In Fällen, in denen die vorläufige Aufnahme erst nach einem jahrelangen Asylverfahren gewährt wird, ist daher überaus fraglich, ob der EGMR von der

Verhältnismässigkeit einer zweijährigen Wartefrist ausgehen würde, zumal sich die Trennung der Familie auf weit mehr als zwei Jahre erstrecken würde.<sup>7</sup>

### 3. Fazit zur Wartefrist in Art. 85c Abs. 1 AIG

Alles in allem spricht die Rechtsprechung des EGMR für eine **gänzliche Abschaffung der Wartefrist auch für vorläufige aufgenommene Personen ohne Flüchtlingseigenschaft und wenn keine Kinder involviert sind**. Die Abschaffung der Wartefrist rechtfertigt sich auch mit Blick auf die Gleichbehandlung verschiedener Bewilligungskategorien: Sogar Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligungen dürfen ihre Familienmitglieder leichter in die Schweiz nachziehen (vgl. Art. 45 AIG) als vorläufig aufgenommene Personen, die zum Grossteil langfristig in der Schweiz verweilen.

**Die Freiplatzaktion Zürich fordert daher, dass die Wartefrist ganz aus Art. 85c Abs. 1 AIG gestrichen wird.**

Sollte eine Wartefrist wider der oben erläuterten und in der Rechtsprechung des EGMR festgehaltenen menschenrechtlichen Bedenken beibehalten werden, muss **mindestens der Verhältnismässigkeitsgrundsatz auf Gesetzesstufe verankert werden**. Dabei muss explizit festgehalten werden, dass jeweils eine Prüfung der individuellen Umstände im Einzelfall (insbesondere der bisherigen Aufenthaltsdauer und der Nachteile der Wartefrist auf die konkrete Situation) erfolgen muss, und zwar unabhängig vom Ablauf der Wartefrist. Die Faktoren für die Verhältnismässigkeitsprüfung bzw. die «besonderen Umstände» müssen dabei mindestens auf Verordnungsstufe klarer definiert werden.

### 4. Flexibilität bei Nachzugsfristen nötig, was wiederum Verordnungsanpassung bedingt

Gewisse Stimmen sprechen sich für die Beibehaltung einer Wartefrist aus mit der Argumentation, dass aufgrund der schlechteren Chancen von vorläufig aufgenommenen Personen auf dem Arbeitsmarkt die übrigen Voraussetzungen für den Familiennachzug kaum innert der Nachzugsfristen von Art. 74 Abs. 3 VZAE erfüllt werden können (insbesondere die Unabhängigkeit von der Sozialhilfe). Aus der Praxis wissen wir, dass es zahlreiche Fälle gibt, bei denen in den ersten Jahren nach der vorläufigen Aufnahme eine Ablösung von der Sozialhilfe systembedingt unmöglich ist. Diesem Systemfehler, der u.a. mit der Ausgestaltung der vorläufigen Aufnahme als «Ersatzmassnahme» zur Wegweisung und der Diskriminierung vorläufig Aufgenommener auf dem Arbeitsmarkt zusammenhängt<sup>8</sup>, mit einer Wartefrist zu begegnen, ist indes klar der falsche Ansatz: **vielmehr müssten die Nachzugsfristen von Art. 74 Abs. 3 VZAE in der Praxis flexibler gehandhabt werden oder zugunsten einer tatsächlichen Einzelfallbeurteilung gänzlich wegfallen**. Insbesondere die einjährige Nachzugsfrist bei Kindern über 12 Jahren lässt sich im Lichte der EGMR-Rechtsprechung zum Kindwohl (vgl. oben unter 2. b) keinesfalls rechtfertigen. Überdies müssen die Voraussetzungen für den Familiennachzug massiv gelockert werden – insbesondere, was die Unabhängigkeit von der Sozialhilfe betrifft. Es darf nicht sein, dass rein fiskalische Interessen der Wahrnehmung des Rechts auf Achtung des Familienlebens

7 Zum Ganzen: CORINNE REBER, Bundesverwaltungsgericht passt Wartefrist bei Familiennachzug durch vorläufig Aufgenommene an, ASYL 3/2023, S. 29 ff.

8 *Bundesrat*, Bericht «Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen», 14.10.2016, S. 4: «In Bezug auf die Integration namentlich in den Arbeitsmarkt besteht nach wie vor erhebliches Verbesserungspotenzial. Aktuelle Zahlen zeigen, dass es lange dauert, bis sich vorläufig aufgenommene Personen in den Arbeitsmarkt integrieren können.» und S. 31: «Studien haben zudem ergeben, dass der Status der vorläufigen Aufnahme auf Arbeitgeber oft abschreckend wirkt, da sie davon ausgehen, dass eine solche Person tatsächlich nur vorübergehend in der Schweiz verbleibt.»

entgegenstehen. Nicht zuletzt bei alleinerziehenden, psychisch oder physisch angeschlagenen Personen oder sogenannten «Working Poor» müssen die individuellen Umstände des Einzelfalls stets stärker gewichtet werden.

**Die Freiplatzaktion Zürich fordert daher eine Anpassung von Art. 74 Abs. 3 VZAE:** entweder müssen die **Nachzugsfristen gänzlich gestrichen** werden zugunsten einer tatsächlichen Einzelfallprüfung, oder es soll mindestens festgehalten werden, dass die Nachzugsfristen in der Praxis flexibel gehandhabt werden müssen unter Einhaltung des Verhältnismässigkeitsprinzips.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen bei der Überarbeitung der Vorlage.

Mit freundlichen Grüssen,



Corinne Reber

MLaw LL.M. Rechtsanwältin, Co-Geschäftsleitung  
Freiplatzaktion Zürich / Rechtsarbeit Asyl und Migration

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.<sup>1</sup>

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.<sup>2</sup>

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.**

---

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

<sup>2</sup> 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**

*<sup>4</sup> 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.<sup>3</sup>

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

<sup>3</sup> 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**

<sup>3</sup> *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.**<sup>4</sup>

### 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

---

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



**Conférence Suisse des Délégués à l'Intégration  
Schweizerische Konferenz der Integrationsdelegierten  
Conferenza Svizzera dei delegati all'integrazione**

Staatssekretariat für Migration  
Quellenweg 6  
3003 Bern-Wabern

Per Mail an: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Zürich, 13. Juni 2024

Kontaktpersonen: Giuseppina Greco, Co-Präsidentin KID  
Telefon: 026 – 305 14 85 / Mail: giuseppina.greco@fr.ch  
  
Regina Bühlmann, Geschäftsstelle KID  
Telefon: 031 – 320 30 07 / Mail: r.buehlmann@kdk.ch

**Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Anpassung der Wartefrist  
für den Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen)**

**Stellungnahme KID-Vorstand**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Vernehmlassungseinladung und nehmen zu Ihrer Vorlage wie folgt Stellung:

**1. Wartefrist**

Vorläufig Aufgenommene (VA) bleiben erfahrungsgemäss langfristig in der Schweiz und haben einen vergleichbaren Schutzbedarf wie anerkannte Flüchtlinge mit Asyl. Es ist im Interesse sowohl der Betroffenen als auch der Schweizer Gesellschaft, wenn sie sich möglichst rasch und nachhaltig integrieren können.

Die KID begrüsst deshalb grundsätzlich, dass die Anforderungen, welche sich aus der neueren Rechtsprechung des EGMR und des BVGer im Zusammenhang mit den Wartefristen im Familiennachzug ergeben, im AIG verankert werden sollen. Damit wird die gesetzliche Wartefrist für den Familiennachzug von VA, wie bereits in den Weisungen des SEM festgehalten, von drei auf zwei Jahre reduziert.

**2. Maximale Nachzugsfristen**

Durch die Verkürzung der Wartefrist von drei auf zwei Jahre wird gemäss Vorschlag de facto auch der für den Familiennachzug zur Verfügung stehende Zeitraum verkürzt, da die Nachzugsfrist automatisch nach Ablauf der Wartefrist zu laufen beginnt (gemäss Art. 74 Abs. 3 VZAE fünf Jahre für Ehegatten und Kinder

unter zwölf Jahren und ein Jahr für Kinder über zwölf Jahren). Der Vorschlag des Bundesrats befasst sich nicht mit den Fristen, innerhalb derer die Voraussetzungen für den Familiennachzug erfüllt sein müssen.

Dabei gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass das AIG (VE-AIG Art. 85c Abs. 1) hohe Anforderungen an die Antragstellenden für die Bewilligung eines Gesuchs um Familiennachzug stellt. So wird u. a. erwartet, dass die Antrag stellende Person vollständig von der Sozialhilfe unabhängig ist und dass auch keine Gefahr besteht, dass die Familie in Zukunft auf Sozialhilfe angewiesen sein wird.

Die Verkürzung des für den Familiennachzug zur Verfügung stehenden Zeitraums ist insbesondere für den Nachzug von Kindern über zwölf Jahren problematisch (ein Jahr), weil dafür die Sozialhilfeunabhängigkeit neu bereits nach drei Jahren erreicht sein müsste und ein späterer Nachzug von Familienangehörigen gemäss heutiger Praxis kaum mehr bewilligt wird.

Damit keine zusätzliche (zeitliche) Hürde beim Familiennachzug entsteht, schlägt die KID vor, Artikel 74 Absatz 3 VZAE dahingehend anzupassen, dass die Nachzugsfrist erst drei Jahren nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme zu laufen beginnt. Damit würde der aktuelle Status quo bestehen bleiben.

## **2. Übergeordnetes Kindeswohl**

Insbesondere für Familien mit Kindern dürfte auch eine zweijährige Wartefrist immer noch problematisch sein.

Im Sinne des Kindeswohl ist es wichtig, dass im Einzelfall geklärt wird, ob es für die Familie zumutbar ist, innerhalb oder ausserhalb ihres Herkunftsstaates – unter oftmals prekären und nicht kindgerechten Bedingungen, z. B. in Flüchtlingscamps – quasi die Wartefrist für den Familiennachzug abzuwarten, auch wenn die gesuchstellende Person aufgrund ihrer Bemühungen alle anderen Voraussetzungen für die Bewilligung ihres Gesuchs gemäss Artikel 85c Absatz 1 AIG erfüllt.

Im erläuternden Bericht zur vorliegenden Vernehmlassungsvorlage ist erwähnt, dass der Familiennachzug im Einzelfall bereits vor Ablauf der Wartefrist bewilligt werden kann, falls die Wartefrist als unverhältnismässig beurteilt wird.

Die KID begrüsst die Prüfung der Verhältnismässigkeit im Einzelfall und empfiehlt, diese Bestimmung auf Gesetzesebene festzuhalten. Dem übergeordneten Kindeswohl ist im Rahmen der Einzelfallprüfung konsequent Rechnung zu tragen.

## **4. Verschiedene Status – verschiedene Integrationsvoraussetzungen**

Artikel 85 AIG findet auf zwei verschiedene Personengruppen Anwendung. In diesem Zusammenhang ist eine Anpassung der Weisungen des SEM geplant (Kapitel 6, Weisungen Asyl, Rechtliche Stellung 6.3.9.1).

Aus Sicht der KID sollte die Unterscheidung von VA und VA-F bereits auf Gesetzesebene ersichtlich sein und die Rechtsansprüche von VA-F sollten analog der Rechtsansprüche von anerkannten Flüchtlingen ausgestaltet werden.

Des Weiteren regt die KID an, Einschränkungen u. a. beim Familiennachzug für VA generell zu überprüfen und bestehende Hürden zu reduzieren, welche eine rasche und nachhaltige Integration der Antragstellenden und ihrer nachgezogenen Familienmitglieder, insbesondere ihrer Kinder, erschweren.

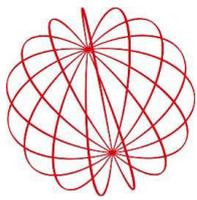
Wir danken Ihnen zum Voraus für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

## **Konferenz der Integrationsdelegierten**



Giuseppina Greco  
Co-Präsidentin



Netzwerk **Kinderrechte** Schweiz  
Réseau suisse des **droits de l'enfant**  
Rete svizzera **diritti del bambino**  
**Child Rights** Network Switzerland

Eingereicht per Mail an:

[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Bern, 22. August 2024

## **Stellungnahme des Netzwerks Kinderrechte Schweiz bezüglich der Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen)**

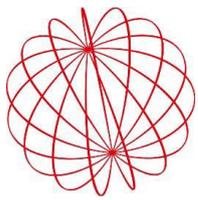
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz (NKS) bedankt sich für die Einladung, im Rahmen der Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen) Stellung zu nehmen.

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz ist ein Zusammenschluss aus über 60 Nichtregierungsorganisationen (NGO) aus den Bereichen Kinderrechte, Kinderschutz und Kinder- und Jugendpolitik, die sich für die Anerkennung und Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in der Schweiz einsetzen.

### **1. Einleitung**

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat in seinem Grundsatzurteil vom 9. Juli 2021 festgehalten, 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 sei. Das Schweizer Bundesverwaltungsgericht (BVGer) hat sich in seinem Grundsatzurteil vom 24. November 2022 zur Rechtsprechung des EGMR geäussert und kam zum Schluss, dass die zuständige Behörde ihre Praxis bei der Anwendung der dreijährigen Wartefrist aufgrund des Urteils des EGMR ändern müsse. Ziel der nun geplanten Gesetzesänderung ist, die Verkürzung der im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) vorgesehenen Wartefrist von drei auf zwei Jahre gesetzlich zu verankern.



## 2. Kinderrechtlicher Bezug

Der vorgelegte Entwurf bewirkt Änderungen in der Handhabung des Familiennachzugs und betrifft somit auch das Recht von Kindern auf ein Zusammenleben mit beiden Eltern. Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (UN-KRK) thematisiert in den Artikeln 9 und 10 das Recht von Kindern auf ein Zusammenleben mit beiden Eltern:

### Art. 9

*(1) Die Vertragsstaaten stellen sicher, dass ein Kind nicht gegen den Willen seiner Eltern von diesen getrennt wird, es sei denn, dass die zuständigen Behörden in einer gerichtlich nachprüfbaren Entscheidung nach den anzuwendenden Rechtsvorschriften und Verfahren bestimmen, dass diese Trennung zum Wohl des Kindes notwendig ist. (...)*

### Art. 10

*(1) Entsprechend der Verpflichtung der Vertragsstaaten nach Artikel 9 Absatz 1 werden von einem Kind oder seinen Eltern zwecks Familienzusammenführung gestellte Anträge auf Einreise in einen Vertragsstaat oder Ausreise aus einem Vertragsstaat von den Vertragsstaaten wohlwollend, human und beschleunigt bearbeitet. Die Vertragsstaaten stellen ferner sicher, dass die Stellung eines solchen Antrags keine nachteiligen Folgen für die Antragsteller und deren Familienangehörige hat. (...)*

Die Schweiz hat die UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) 1997 ratifiziert, allerdings einen Vorbehalt zum Art. 10 Abs. 1 zum Familiennachzug angebracht, der nach wie vor in Kraft ist.

Das NKS hat bereits in seinem Bericht an den UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes zur Umsetzung der UN-KRK im Jahr 2021 gefordert, dass Anträge zwecks Familienzusammenführung von vorläufig aufgenommenen Personen und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen ohne Wartefrist wohlwollend und human bearbeitet werden sollen und die Schweiz ihren Vorbehalt zu Art. 10 Abs. 1 UN-KRK zurückziehen soll.<sup>1</sup> Auch Kinder selbst forderten in ihrem eigenen Bericht das Recht auf Familiennachzug.<sup>2</sup> In Folge der Staatenüberprüfung der Schweiz im September 2021 hat der UN-Kinderrechtsausschuss seine Empfehlung an die Schweiz wiederholt, den Vorbehalt zu Art. 10 Abs. 1 KRK zurückzuziehen.<sup>3</sup>

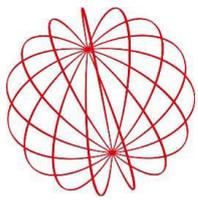
Entsprechend begrüsst das NKS im Grundsatz die Reduktion der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen von drei auf zwei Jahre. Damit

---

<sup>1</sup> Netzwerk Kinderrechte Schweiz, Vierter NGO-Bericht an den UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, 2021 [https://www.netzwerk-kinderrechte.ch/resources/NKS\\_DE\\_NGO-Bericht-2021\\_online5.pdf](https://www.netzwerk-kinderrechte.ch/resources/NKS_DE_NGO-Bericht-2021_online5.pdf), S. 15-16.

<sup>2</sup> Netzwerk Kinderrechte Schweiz, Kinder und Jugendliche in der Schweiz reden zu Recht mit. Kinderrechtsbericht an den UN-Kinderrechtsausschuss, 2021, [https://www.netzwerk-kinderrechte.ch/resources/NKS\\_2021\\_Kinder-und-Jugendbericht2.pdf](https://www.netzwerk-kinderrechte.ch/resources/NKS_2021_Kinder-und-Jugendbericht2.pdf), S. 19-20.

<sup>3</sup> UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz, 22. Oktober 2021, CRC/C/CHE/CO/5-6, CO6, [https://www.netzwerk-kinderrechte.ch/resources/Empfehlungen-UN-Kinderrechtsausschuss\\_22-Oktober-2021\\_DE1.pdf](https://www.netzwerk-kinderrechte.ch/resources/Empfehlungen-UN-Kinderrechtsausschuss_22-Oktober-2021_DE1.pdf).



die Ziele der Reform erreicht werden können, sind aber weitere Änderungen notwendig. So fordert das NKS, dass die Verkürzung der Wartezeit auf zwei Jahre nicht de facto zu einer Verkürzung des Zeitraums führen darf, der einer Person maximal zur Verfügung steht, um die übrigen Voraussetzungen für den Familiennachzug zu erfüllen. Das NKS fordert auch, im Gesetzestext ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass die Besonderheiten des Einzelfalls – u.a. das Kindeswohl und die Zumutbarkeit für die Familie, im Ausland zu warten – im Rahmen einer Verhältnismässigkeitsprüfung des Fristenerfordernisses berücksichtigt werden. Zudem fordert das NKS eine Gleichbehandlung der Gesuche um Familiennachzug von anerkannten Flüchtlingen – unabhängig davon, ob sie vorläufig aufgenommen wurden oder nicht. Darüber hinaus fordert das NKS, dass die weiteren Hürden für den Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen abgeschafft werden.

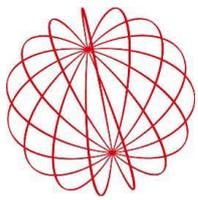
### **3. Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes**

Das NKS unterstützt im Grundsatz die Reduktion der Wartezeit beim Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen von drei auf zwei Jahre. In den folgenden Punkten stützt sich das NKS auf die Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe.

#### **3.1 Unbeabsichtigte Verkürzung der maximalen Frist für die Erfüllung der Nachzugsvoraussetzungen**

Das NKS begrüsst die Verkürzung der Wartezeit für den Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen von drei auf zwei Jahre. Um die Ziele der Reform zu erreichen, sind jedoch weitere Änderungen notwendig. Der Vorschlag des Bundesrates befasst sich weder mit den Voraussetzungen für den Familiennachzug noch mit den sogenannten Nachzugsfristen, d.h. den Fristen, innerhalb derer diese Voraussetzungen erfüllt sein müssen. Es sei daran erinnert, dass für den Familiennachzug neben der Wartezeit weitere Fristen – Nachzugsfristen – gelten (fünf Jahre für Ehegatten und Kinder unter zwölf Jahren; ein Jahr für Kinder über zwölf Jahren), die mit dem Ende der Wartezeit zu laufen beginnen. Gesuche um Familiennachzug werden in der Regel nur dann bewilligt, wenn sie innerhalb der Nachzugsfristen gestellt werden und gleichzeitig die weiteren Voraussetzungen (u.a. Unabhängigkeit von Sozialhilfe und Besitz einer bedarfsgerechten Wohnung) erfüllt sind. Sollte der Vorschlag in seiner jetzigen Form angenommen werden, ohne dass die Berechnung der Nachzugsfrist geändert wird, würde die Reform letztendlich zu einer Verkürzung der Gesamtzeit führen, die Personen zur Verfügung steht, um die Voraussetzungen für den Familiennachzug zu erfüllen. Dies gilt es dringend zu vermeiden, da ansonsten die Gefahr besteht, dass Kinder langfristig von ihren Eltern getrennt werden.

Auf den ersten Blick könnte man der Ansicht sein, dass die Verkürzung der Wartezeit für alle vorläufig Aufgenommenen insofern von Vorteil ist, als sie ihnen die Möglichkeit einer rascheren Zusammenführung mit ihren Angehörigen eröffnet. Bei genauem Hinsehen und unter Berücksichtigung des rechtlichen Rahmens, in den diese Reform eingebettet ist, kann sich die Verkürzung der Wartezeit in bestimmter Konstellation aber auch negativ auswirken: Nämlich für vorläufig aufgenommene Personen, die Kinder haben, die älter als zwölf Jahre sind oder bald zwölf Jahre alt werden. Sie hätten aufgrund der Reform insgesamt nur noch



wenig Zeit, um die gesetzlichen Voraussetzungen für die Bewilligung eines Gesuchs um Familiennachzug zu erfüllen (siehe oben, Ziff. 3.1.1): Da die Nachzugsfrist mit dem Ablauf der Wartefrist automatisch zu laufen beginnt, würde eine Verkürzung der Wartefrist um ein Jahr für sie auch de facto eine Verkürzung der maximalen Frist zur wirtschaftlichen Integration bzw. zur Erfüllung der hohen Anforderungen von Art. 85c Abs. 1 VE-AIG bedeuten. Konkret müssten die Betroffenen innerhalb von maximal drei Jahren alle Bedingungen erfüllen, während sie dafür bislang vier Jahre Zeit hatten. Gelingt ihnen dies nicht, wäre ein Nachzug ihrer jugendlichen Kinder nicht mehr möglich.

Die wirtschaftliche Integration in die schweizerische Gesellschaft ist in der Realität nur mit grossen Anstrengungen zu erreichen. Sie ist oft erst nach Erreichen eines bestimmten Sprachniveaus, nach dem Erwerb bestimmter beruflicher Qualifikationen und/oder mit genügend Arbeitserfahrung möglich, was nicht nur für vorläufig aufgenommenen Personen, sondern für jegliche ausländische Personen nicht einfach ist. Dies erfordert nicht nur einen grossen Effort der Betroffenen, sondern vor allem einen angemessenen Zeitraum, um dieses Ziel zu erreichen. Die Wartefrist wird deshalb insofern genutzt, als sie Zeit verschafft, innerhalb der knappen Zeit die hohen Voraussetzungen zu erfüllen und die wirtschaftliche Unabhängigkeit zu erlangen. Die Reform hätte zwar kaum negative Auswirkungen auf jene, die einen Ehegatten und/oder jüngere Kinder nachziehen wollen, da die Nachzugsfrist in diesen Fällen auf fünf Jahre festgelegt ist (d.h. sie hätten neu sieben statt aktuell acht Jahre Zeit, die Voraussetzungen zu erfüllen). Die Reform kann sich hingegen negativ auf Elternteile auswirken, die ältere Kinder haben. Sie würde nämlich gleichzeitig zu einer Verkürzung der Frist für die Erfüllung der Nachzugsvoraussetzungen von bisher insgesamt vier Jahren auf drei Jahre führen.

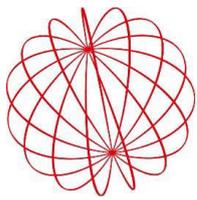
Das NKS fordert, dass die Verkürzung der Wartefrist auf zwei Jahre nicht de facto zu einer Verkürzung des Zeitraums führen darf, der einer Person maximal zur Verfügung steht, um die übrigen Voraussetzungen für den Familiennachzug zu erfüllen. Diesbezüglich hält das NKS weitere rechtliche Änderungen für notwendig, um zu verhindern, dass die Reform nicht kontraproduktiv wirkt. Mit der folgenden Passage in der SEM Weisungen III. Asylbereich<sup>4</sup> (Kapitel 6.3.9.1 Gesetzliche Voraussetzungen) gleicht das SEM in der Praxis schon nach geltendem Recht ebendiese drohende Verkürzung der Nachzugsfrist in der Praxis aus:

*«Reicht jemand ein Gesuch schon nach zweijähriger Wartefrist ein, hat diese Person gestützt auf das geltende Recht sechs Jahre Zeit, seine Familienangehörigen nachzuziehen. Die geltenden Nachzugsfristen werden aufgrund des Verweises in Artikel 74 Absatz 3 VZAE auf Artikel 85c Absatz 1 AIG beibehalten.»*

Wird also lediglich Art. 85c Abs. 1 AIG angepasst, ohne gleichzeitig eine Anpassung des Artikels 74 Abs. 3 VZAE vorzunehmen, käme es faktisch zu einer Verschärfung der bereits an das Urteil des EGMR angepassten Praxis.

---

<sup>4</sup> Abrufbar unter [https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/asylgesetz/rechtliche\\_stellung.html](https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/asylgesetz/rechtliche_stellung.html)



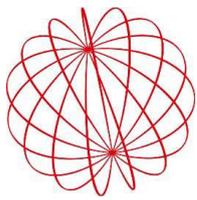
Das NKS erachtet es daher als notwendig, im Wortlaut von Art. 74 Abs. 3 VZAE eine Präzisierung bezüglich der Anrechnung der Fristen für die Familienzusammenführung vorzunehmen:

<b>Geltendes Recht</b>	<b>Vorschlag des NKS</b>
Art. 74 Abs. 3 VZAE 3 Sind die zeitlichen Voraussetzungen für den Familiennachzug nach Artikel 85 Absatz 7 AIG erfüllt, 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 gesetzlichen Frist von Artikel 85 Absatz 7 AIG, beginnen diese Fristen zu diesem späteren Zeitpunkt zu laufen.	Art. 74 Abs. 3 VZAE 3 Sind <b>drei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme vergangen</b> , 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.

### **3.2 Beachtung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes**

Das NKS weist darauf hin, dass die geplante Gesetzesänderung keinen Spielraum lässt, um in Notsituationen den Familiennachzug bereits vor Ablauf der Wartefrist zu bewilligen. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass neben der Unmöglichkeit auch die Unzulässigkeit und die Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs Gründe für die Gewährung der vorläufigen Aufnahme in der Schweiz darstellen. Im Zentrum der Prüfung der Wegweishindernisse stehen also einerseits völkerrechtliche Einschränkungen und andererseits humanitäre Gründe sowie das Vorliegen einer konkreten Gefährdung – Situationen, in denen der Vollzug der Wegweisung aufgrund von Tatsachen wie Bürgerkrieg oder allgemeiner Gewalt für die betroffene Person unzumutbar wäre. Es liegt auf der Hand, dass diese Situationen nicht nur die in der Schweiz aufgenommene Person, sondern auch die ganze Familie betreffen können, insbesondere wenn diese im Herkunftsland zurückbleiben muss.

Die vorübergehende Aufnahme eines Elternteils in der Schweiz bedeutet in der Regel, dass der im Herkunftsland verbleibende Elternteil wichtige Aufgaben wie die Betreuung der Kinder und die Sicherung des Lebensunterhalts allein und ohne Unterstützung übernehmen muss. Hinzu kommt, dass die zurückbleibende Familie aufgrund der unzumutbaren Situation vor Ort oft gezwungen ist, in andere Regionen innerhalb oder ausserhalb des Herkunftslandes zu fliehen und dort unter prekären Bedingungen zu leben, u.a. ohne Schulbildung für die Kinder, ohne sanitäre Anlagen, ohne medizinische Versorgung oder

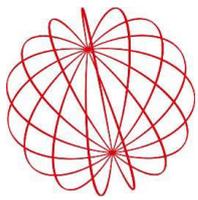


ohne Schutz für vulnerable Gruppen. In diesen Fällen ist es nicht nachvollziehbar, die betroffene Person zur Einhaltung von Wartefristen zu zwingen; umso weniger, wenn die aufgenommene Person aufgrund ihrer ausserordentlichen Bemühungen um eine rasche wirtschaftliche Integration bereits alle Voraussetzungen für die Bewilligung des Gesuchs erfüllt.

In diesem Zusammenhang ist eine Einzelfallprüfung mehr als notwendig, um unnötiges Leiden, psychische und physische Schäden und Grundrechtsverletzungen von Personen – in vielen Fällen von Kindern – zu vermeiden. Die Weisung SEM III Asylbereich (Kapitel 6.3.9.1 Gesetzliche Voraussetzungen) orientiert sich an der Rechtsprechung des EGMR und des BVGer. Somit sieht bereits die geltende Amtspraxis die Durchführung einer Verhältnismässigkeitsprüfung vor Ablauf der zweijährigen Wartefrist vor. Im erläuternden Bericht selbst wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass «wenn sich die zweijährige Wartefrist im Einzelfall jedoch als unverhältnismässig [erweist], kann ein Familiennachzug bereits vor deren Ablauf bewilligt werden». Da im erläuternden Bericht ausdrücklich festgehalten ist und demnach der Bundesrat ebenso der Meinung ist, dass ein Familiennachzug auch vor Ablauf der im Gesetz vorgesehenen Fristen bewilligt werden kann, sollte diese Möglichkeit aus Sicht des NKS ausdrücklich im Gesetz erwähnt werden – dies aufgrund ihrer grossen Bedeutung und der besonderen Gefährdung, der Familienmitglieder im Einzelfall ausgesetzt sein können. Dies würde nicht nur zu mehr Klarheit, sondern auch zu einer schweizweit einheitlichen Anwendung in der Praxis führen.

Das NKS fordert, im Gesetzestext ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass die Besonderheiten des Einzelfalls – u.a. das Kindeswohl und die Zumutbarkeit für die Familie, im Ausland zu warten – im Rahmen einer Verhältnismässigkeitsprüfung des Fristenerfordernisses berücksichtigt werden. Das NKS ist der Ansicht, dass es zweckmässiger wäre, im Wortlaut des neuen Art. 85c VE-AIG die Möglichkeit zu erwähnen, dass Gesuche um Familiennachzug vor Ablauf der Wartefrist bewilligt werden können, wenn dies erforderlich ist. Sie schlägt dazu folgende Formulierung vor:

<b>Vorentwurf</b>	<b>Vorschlag des NKS</b>
Art. 85c Abs. 1 VE-AIG 1 Ehegatten und ledige Kinder unter 18 Jahren von vorläufig aufgenommenen Personen können frühestens zwei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme nachgezogen und in diese eingeschlossen werden, wenn: a. sie mit diesen zusammenwohnen; b. eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist;	Art. 85c Abs. 1 AIG 1 Ehegatten und ledige Kinder unter 18 Jahren von vorläufig aufgenommenen Personen können frühestens zwei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme nachgezogen und in diese eingeschlossen werden, wenn: a. sie mit diesen zusammenwohnen; b. eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist;

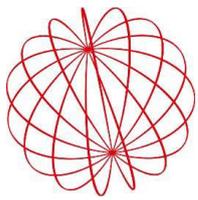


<p>c. die Familie nicht auf Sozialhilfe angewiesen ist;</p> <p>d. sie sich in der am Wohnort gesprochenen Landessprache verständigen können oder zu einem entsprechenden Sprachförderungsangebot angemeldet sind; und</p> <p>e. die nachziehende Person keine jährlichen Ergänzungsleistungen nach dem ELG6 bezieht oder wegen des Familiennachzugs beziehen könnte.</p> <p>2 Bei ledigen Kindern unter 18 Jahren findet die Voraussetzung nach Absatz 1 Buchstabe d keine Anwendung. Von dieser Voraussetzung kann zudem abgewichen werden, wenn wichtige Gründe nach Artikel 49a Absatz 2 vorliegen.</p>	<p>c. die Familie nicht auf Sozialhilfe angewiesen ist;</p> <p>d. sie sich in der am Wohnort gesprochenen Landessprache verständigen können oder zu einem entsprechenden Sprachförderungsangebot angemeldet sind; und</p> <p>e. die nachziehende Person keine jährlichen Ergänzungsleistungen nach dem ELG6 bezieht oder wegen des Familiennachzugs beziehen könnte.</p> <p><b>2 Der Familiennachzug kann vor Ablauf der Wartefrist zugelassen werden, wenn besondere Umstände dies rechtfertigen.</b></p> <p>3 Bei ledigen Kindern unter 18 Jahren findet die Voraussetzung nach Absatz 1 Buchstabe d keine Anwendung. Von dieser Voraussetzung kann zudem abgewichen werden, wenn wichtige Gründe nach Artikel 49a Absatz 2 vorliegen.</p>
--	--

### **3.3 Notwendige Unterscheidung zwischen vorläufig Aufgenommenen mit und ohne Flüchtlingseigenschaft**

Gemäss dem erläuternden Bericht erfolgt die Anpassung der Wartefrist aufgrund des Grundsatzurteils des EGMR vom 9. Juli 2021. Die Formulierung des Vorentwurfs berücksichtigt jedoch nicht, dass der EGMR klar zwischen Personen mit und ohne Flüchtlingseigenschaft unterscheidet. Da sich der Text des Vorentwurfs allgemein auf vorläufig aufgenommene Personen bezieht, würde die Wartefrist unabhängig davon gelten, ob die Person in der Schweiz als Flüchtling (F-Flüchtling) anerkannt ist oder nicht.

Diesbezüglich ist jedoch zu berücksichtigen, dass das EGMR-Grundsatzurteil vom 9. Juli 2021 eine Person ohne Flüchtlingseigenschaft betraf. Dementsprechend hat der EGMR festgestellt, dass den Staaten bei Personen ohne Flüchtlingseigenschaft ein weiter Ermessensspielraum bei der Einführung einer Wartefrist für den Familiennachzug zustehe. Die Feststellungen des Gerichtshofs beziehen sich daher auf Personen ohne Flüchtlingsstatus. In Bezug auf anerkannte Flüchtlinge hat der EGMR wiederholt festgestellt, dass sie Anspruch auf grosszügigere Bedingungen für den Familiennachzug hätten als andere Ausländer\*innen und dass ihre Familiennachzugsverfahren flexibel, zügig und effizient behandelt werden müssen. Der EGMR hat sich bereits mehrfach zur Anwendung einer Wartefrist bei Gesuchen um Familiennachzug von Flüchtlingen geäussert. 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 sei. Er hat auch festgestellt, dass Flüchtlingen, denen in der Schweiz kein Asyl gewährt wird, zumindest ein günstigeres Verfahren für den Familiennachzug zur Verfügung stehen müsse als anderen Ausländer\*innen.

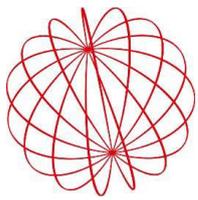
Die Ausdehnung der Anwendung einer Wartefrist auf vorläufig aufgenommene Personen mit Flüchtlingsstatus steht somit im Widerspruch zur Position des EGMR. Das BVGer hat diesbezüglich bereits festgehalten, dass «bei Familiennachzugsgesuchen von (vorläufig aufgenommenen) Flüchtlingen betreffend deren Ehegatten und minderjährigen Kindern ein faktisches Aufenthaltsrecht anzunehmen und die Dauer des Aufenthalts erst in der Güterabwägung zu berücksichtigen» sei. In diesem Zusammenhang hat die nationale Lehre teilweise bereits darauf aufmerksam gemacht, dass «eine Wartefrist, selbst von zwei Jahren, dieser Erwägung klar zuwiderläuft, zumal sie die Aufenthaltsdauer zur Voraussetzung für den Familiennachzug macht, anstatt sie als Faktor in die Interessenabwägung einzubeziehen».

Das NKS fordert vor diesem Hintergrund, dass die Wartefrist nicht für vorläufig aufgenommene Personen mit Flüchtlingsstatus gilt. Es fordert eine Gleichbehandlung der Gesuche um Familiennachzug von anerkannten Flüchtlingen – unabhängig davon, ob sie vorläufig aufgenommen wurden oder Asyl erhielten. Dazu schlägt es einen neuen Art. 85d AIG mit folgender Formulierung vor:

<b>Vorentwurf/Geltendes Recht</b>	<b>Vorschlag des NKS</b>
-	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.

### **3.4 Weitere Hürden für den Familiennachzug abschaffen**

Das Recht des Kindes auf das Zusammenleben mit beiden Elternteilen ist ein zentrales Kinderrecht gemäss UN-KRK und das Recht auf Familienleben ein fundamentales Menschenrecht, das sowohl in der Europäischen Menschenrechtskonvention (Art. 8 EMRK) und in der Schweizerischen Bundesverfassung (Art. 14 BV) verankert ist. Die bestehenden Einschränkungen des Familiennachzugs bei der heutigen vorläufigen Aufnahme können mit Blick auf die Menschen- und Grundrechte nicht gerechtfertigt werden. Das gesetzliche Festhalten an den strikten materiellen Bedingungen für den Familiennachzug ist aus Sicht des NKS nicht nachvollziehbar und widerspricht dem Kindeswohl. Die Wartefristen und die Schwierigkeit der betroffenen Personen, die vielen Bedingungen überhaupt zu erfüllen, aber auch die Tatsache, dass die Prüfung der umfassenden Gesuche oft relativ viel Zeit in



Anspruch nimmt, führen zu einer faktischen Verzögerung des Familiennachzugs. So vergehen oft Jahre, bevor kleine Kinder ihre nachziehenden Eltern wieder sehen.

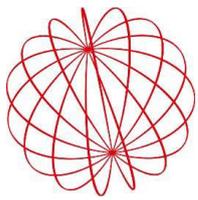
Aus Sicht des NKS sollen alle Schutzberechtigten in der Schweiz – also sowohl anerkannte Flüchtlinge mit Asyl wie auch vorläufig aufgenommene Personen und Schutzbedürftige mit Status S – dasselbe Recht auf Familiennachzug haben, ohne Wartefrist und weitere Voraussetzungen. Personen, welche die Flüchtlingseigenschaft erfüllen, haben oft keine anderen Möglichkeiten, ihr Recht auf Achtung des Familienlebens im Sinne von Art. 8 EMRK zu leben, als ihre Angehörigen in die Schweiz nachzuziehen. Ebenso wie anerkannte Flüchtlinge und anders als andere Personen aus dem Ausländerbereich wurden vorläufig aufgenommene Personen häufig unfreiwillig von ihren Familienangehörigen getrennt.

Vorläufig aufgenommene Personen haben einen vergleichbaren Schutzbedarf wie anerkannte Flüchtlinge und bleiben erfahrungsgemäss langfristig in der Schweiz. Die Einschränkung des Familiennachzuges läuft den übrigen Integrationsbemühungen zuwider. Die Sorge um die in Kriegs- und Krisengebieten, in Transitländern oder in anderen prekären Situationen zurückgebliebenen Ehegatten und Kinder stellt eine unnötige Belastung dar, welche sich negativ auf den Integrationsprozess auswirken kann. Gleichzeitig kann die Trennung auch zu einer Entfremdung der Familienmitglieder führen, was im Endeffekt die spätere Integration der Nachgezogenen zusätzlich erschwert.

Die Wartefristen führen in diesem Sinne nicht zu weniger Familiennachzügen, sondern lediglich zu einem späteren Nachzug der Angehörigen, einer erschwerten Integration derselben und einer – aus kinderrechtlicher Sicht besonders stossend – längeren Trennung von Kindern von ihren Eltern.

Aus der Weisung SEM III Asylbereich geht deutlich hervor, dass die nationale und internationale Rechtsprechung der Praxis bereits viele Vorgaben macht, wie die strikt formulierten Bedingungen und insbesondere die Bedingung der Sozialhilfeunabhängigkeit ausgelegt werden müssen, damit der negative Entscheid über den Einbezug in die vorläufige Aufnahme eines anerkannten Flüchtlings überhaupt EMRK-Konform ist. Aus der Sicht des NKS wäre es wünschenswert, dass das Gesetz nicht nur über Art. 74 Abs. 5 VZAE völkerrechtskonform ausgelegt, sondern tatsächlich so geändert wird, dass für die betroffenen Familien Rechtssicherheit besteht.

Entsprechend setzt sich das NKS dafür ein, die nach wie vor bestehenden, integrationshemmenden Einschränkungen für den Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen (Wartefristen, Voraussetzungen an Wohnung, Sprachkenntnisse, Nichtbezug von Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen) in einem weiteren Schritt gänzlich abzuschaffen.



Netzwerk **Kinderrechte** Schweiz  
Réseau suisse des **droits de l'enfant**  
Rete svizzera **diritti del bambino**  
**Child Rights** Network Switzerland

Wir danken Ihnen für die wohlwollende Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen für Fragen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse  
Netzwerk Kinderrechte Schweiz

Valentina Darbellay  
Präsidentin

Rahel Zimmermann  
Co-Geschäftsführerin

SAH Bern

OSEO Fribourg

OSEO Genève

OSEO Neuchâtel

SOS Ticino

SAH Schaffhausen

OSEO Valais

OSEO Vaud

SAH Zentralschweiz

SAH Zürich

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

Vernehmlassungsantwort des Schweizerischen Arbeiterhilfswerks (SAH)

Bern, 14. August 2024

**Schweizerisches Arbeiterhilfswerk**  
Œuvre suisse d'entraide ouvrière  
Soccorso operaio svizzero

**Nationales Sekretariat**  
Zieglerstrasse 29, 3007 Bern  
Telefon 031 380 14 01  
info@sah-schweiz.ch  
www.sah-schweiz.ch

**Spendenkonto**  
IBAN CH96 0839 0034 6831 10104



**Ihre Spende  
in guten Händen.**

## 1. Einleitung

Das SAH bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Wir begrüssen die vorgesehene Verkürzung der Wartefrist für den Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen von drei auf zwei Jahre, möchten aber weitere Änderungen vorschlagen, um die Ziele der Reform vollumfänglich zu erreichen. Das SAH sieht Verbesserungsbedarf bei der vorläufigen Aufnahme und fordert, diese durch einen humanitären Schutzstatus zu ersetzen. Vorläufig Aufgenommene bleiben in der Regel längerfristig in der Schweiz und haben ein vergleichbares Schutzbedürfnis wie anerkannte Flüchtlinge. Eine rasche und nachhaltige soziale und berufliche Integration liegt deshalb sowohl im Interesse der Betroffenen als auch der Schweizer Gesellschaft.

## 2. Das Wichtigste in Kürze

- Die Verkürzung der Wartefrist von drei auf zwei Jahre wird vom SAH grundsätzlich begrüsst.
- Es muss jedoch sichergestellt werden, dass dies nicht zu einer Verkürzung des Zeitraums führt, in dem die übrigen Voraussetzungen für den Familiennachzug erfüllt werden müssen.
- Zudem sollte im Gesetzestext klargestellt werden, dass die Besonderheiten des Einzelfalls, insbesondere das Kindeswohl und die Zumutbarkeit für die Familie, im Rahmen einer Verhältnismässigkeitsprüfung berücksichtigt werden.
- Das SAH fordert weiter, dass Gesuche um Familiennachzug von anerkannten Flüchtlingen gleich behandelt werden, unabhängig davon, ob sie vorläufig aufgenommen wurden oder nicht.
- Das SAH ist der Ansicht, dass vorläufig Aufgenommene den gleichen Zugang zum Familiennachzug haben sollten wie anerkannte Flüchtlinge mit Asyl.

## 3. Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes: Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat in seinem Grundsatzurteil vom 9. Juli 2021 festgehalten, dass eine gesetzliche Wartefrist von drei Jahren für den Familiennachzug von Ausländerinnen und Ausländern nicht mit dem Recht auf Achtung des Familienlebens gemäss der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) vereinbar ist. Das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) hat in einem Urteil vom 24. November 2022 ebenfalls festgehalten, dass die zuständigen Behörden ihre Praxis bei der Anwendung der dreijährigen Wartefrist ändern müssen. Mit der geplanten Gesetzesänderung soll die Wartefrist von drei auf zwei Jahre verkürzt werden.

### **3.1. Unbeabsichtigte Verkürzung der maximalen Frist für die Erfüllung der Nachzugsvoraussetzungen**

Die Verkürzung der Wartefrist für den Familiennachzug wird begrüsst. Der Vorschlag des Bundesrates befasst sich jedoch weder mit den Voraussetzungen für den Familiennachzug noch mit den sogenannten Nachzugsfristen, die mit dem Ablauf der Wartefrist beginnen. Für den Familiennachzug gelten neben der Wartefrist weitere Fristen (fünf Jahre für Ehegatten und Kinder unter zwölf Jahren; ein Jahr für Kinder über zwölf Jahren). Anträge auf Familiennachzug werden in der Regel nur bewilligt, wenn sie innerhalb dieser Nachzugsfristen gestellt werden und gleichzeitig die weiteren Voraussetzungen (Unabhängigkeit von Sozialhilfe und Besitz einer bedarfsgerechten Wohnung) erfüllt sind. Ohne eine Änderung der Berechnung der Nachzugsfrist würde die Reform zu einer Verkürzung der Gesamtzeit führen, die insgesamt zur Verfügung steht, um die Voraussetzungen für den Familiennachzug zu erfüllen. Dies sollte vermieden werden.

#### **3.1.1. Verhältnis zwischen Wartefrist und Nachzugsfrist**

Die Wartefrist ist eine Sperrfrist, während der vorläufig aufgenommene Personen keine Möglichkeit haben, ihre Familie nachzuziehen, auch wenn sie alle anderen Voraussetzungen erfüllen. Die Wartefrist beginnt mit der Erteilung der vorläufigen Aufnahme. Das schweizerische Recht sieht Höchstfristen (Nachzugsfristen) vor, innerhalb derer Gesuche um Familiennachzug gestellt werden müssen. Art. 74 Abs. 3 VZAE regelt diese Fristen. Ein nachträglicher Familiennachzug kann nur bewilligt werden, wenn wichtige familiäre Gründe vorliegen. Im Hinblick auf das Kindeswohl ist eine umfassende Einzelfallprüfung erforderlich.

#### **3.1.2. Voraussetzungen für die Bewilligung des Familiennachzugs**

Das Gesetz stellt hohe Anforderungen, die erfüllt sein müssen, damit dem Antrag auf Familienzusammenführung stattgegeben werden kann. Die wichtigsten Voraussetzungen sind:

- Zusammenleben der Familie
- Vorhandensein einer bedarfsgerechten Wohnung
- Unabhängigkeit von der Sozialhilfe
- Kenntnisse der Landessprache
- keine jährlichen Ergänzungsleistungen

Besonders hervorzuheben sind die Anforderungen an die Sozialhilfeunabhängigkeit und das Vorhandensein einer bedarfsgerechten Wohnung. In vielen Kantonen gilt die Faustregel «Familienmitglieder minus eins gleich Anzahl Zimmer», was angesichts der Wohnungsknappheit eine zusätzliche Hürde darstellt. Vorläufig Aufgenommene können ihren Wohnkanton nicht frei wählen, was die Suche nach einer geeigneten Wohnung zusätzlich erschwert. Die Bewilligung von Gesuchen um Familiennachzug ist aufgrund dieser hohen Anforderungen in der Praxis nicht einfach.

### 3.1.3. Negative Auswirkungen der Verkürzung der Wartefrist

Die Verkürzung der Wartefrist könnte sich insbesondere für vorläufig aufgenommene Personen mit Kindern über 12 Jahren negativ auswirken. Diese hätten insgesamt weniger Zeit, um die gesetzlichen Voraussetzungen für den Familiennachzug zu erfüllen. Die wirtschaftliche Integration in die schweizerische Gesellschaft erfordert erhebliche Anstrengungen und Zeit. Die Wartefrist gibt den Betroffenen die nötige Zeit, um die hohen Anforderungen zu erfüllen und die wirtschaftliche Selbständigkeit zu erlangen. Die Reform könnte Eltern mit älteren Kindern benachteiligen, da sie weniger Zeit hätten, die Voraussetzungen zu erfüllen. Denn gleichzeitig würde die Frist für die Erfüllung der Nachzugsvoraussetzungen von insgesamt vier Jahren auf drei Jahre verkürzt.

Das SAH fordert deshalb, dass die Verkürzung der Wartefrist auf zwei Jahre nicht faktisch zu einer Verkürzung der Frist führen darf, die einer Person für die Erfüllung der übrigen Voraussetzungen für den Familiennachzug maximal zur Verfügung steht. Der Wortlaut von Art. 74 Abs. 3 VZAE ist zu präzisieren: <sup>3</sup> Sind «drei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme vergangen», muss das Gesuch um Einbezug... anstelle von sind «die zeitlichen Voraussetzungen für den Familiennachzug nach Artikel 85 Absatz 7 AIG erfüllt», muss das Gesuch um Einbezug...

### 3.2. Verhältnismässigkeitsprüfung

Es bedarf einer ausdrücklichen gesetzlichen Klarstellung, dass im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung die Besonderheiten des Einzelfalls, insbesondere das Kindeswohl und die Zumutbarkeit für die Familie, im Ausland zu warten, zu berücksichtigen sind. Dies sollte im Wortlaut des neuen Art. 85c VE-AIG klargestellt werden. Das SAH schlägt vor, die Möglichkeit, Gesuche um Familiennachzug vor Ablauf der Wartefrist zu bewilligen, im Gesetz zu verankern.

### 3.3. Notwendige Unterscheidung zwischen vorläufig Aufgenommenen mit und ohne Flüchtlingseigenschaft

Das Grundsatzurteil des EGMR vom 9. Juli 2021 betraf eine Person ohne Flüchtlingseigenschaft. Der EGMR hält fest, dass die Staaten bei Personen ohne Flüchtlingseigenschaft einen grösseren Ermessensspielraum haben, um eine Wartefrist für den Familiennachzug einzuführen. Bei anerkannten Flüchtlingen gelten jedoch grosszügigere Bedingungen. Die Einführung einer Wartefrist für vorläufig aufgenommene Personen mit Flüchtlingsstatus widerspricht der Haltung des EGMR. Das SAH fordert deshalb, dass die Wartefrist nicht für vorläufig aufgenommene Personen mit Flüchtlingsstatus gilt. Gesuche um Familiennachzug von anerkannten Flüchtlingen sollten gleich behandelt werden, unabhängig davon, ob sie vorläufig aufgenommen wurden oder Asyl erhalten haben.

### **3.4. Gleichberechtigter Zugang zum Familiennachzug für alle Schutzberechtigten**

Das Recht auf Familienleben ist ein in der Europäischen Menschenrechtskonvention und in der Schweizerischen Bundesverfassung verankertes Grundrecht. Die bestehenden Einschränkungen des Familiennachzugs im Rahmen der vorläufigen Aufnahme sind mit dem Grundrecht auf Familienleben nicht vereinbar. Vorläufig Aufgenommene haben ein vergleichbares Schutzbedürfnis wie anerkannte Flüchtlinge und bleiben längerfristig in der Schweiz. Einschränkungen des Familiennachzugs und der Bewegungsfreiheit stellen nach wie vor Integrationshemmnisse dar. Das SAH setzt sich dafür ein, dass die integrationshinderlichen Einschränkungen beim Familiennachzug für vorläufig aufgenommene Personen aufgehoben werden und ein neuer einheitlicher humanitärer Schutzstatus geschaffen wird.

### **4. Schlussfolgerung**

Das SAH unterstützt die Bestrebungen zur Anpassung des Asylgesetzes, fordert aber ergänzende Massnahmen zur Verbesserung der Rechte und der Integration von vorläufig aufgenommenen Personen. Eine umfassende Reform ist notwendig, um allen Schutzberechtigten einen gleichberechtigten Zugang zu den Grundrechten zu ermöglichen.

### **5. Dank**

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen.

Schweizerisches Arbeiterhilfswerk



Samuel Bendahan  
Präsident



Caroline Morel  
Leiterin Nationales Sekretariat



observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers  
schweizerische beobachtungsstelle für asyl- und ausländerrecht  
osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri

Schweizerische Beobachtungsstelle  
für Asyl- und Ausländerrecht  
Hallerstrasse 58  
3012 Bern  
031 381 45 40  
[geschaeftsstelle@beobachtungsstelle.ch](mailto:geschaeftsstelle@beobachtungsstelle.ch)

Herr Bundesrat  
Beat Jans  
Per Mail an:  
[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Bern, 13. August 2024

## **Vernehmlassung 2023/38: Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) – Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (SBAA) bedankt sich für die Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung. Wird zu einem Punkt nicht Stellung genommen, ist dies nicht als Zustimmung zu deuten. Die SBAA fokussiert sich in der Vernehmlassungsantwort auf die für sie relevantesten Themen.

### **1. Verkürzung der Wartefrist**

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat in seinem Grundsatzurteil vom 9. Juli 2021 (M.A. gegen Dänemark, Nr. 6697/18) festgehalten, 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 sei. Im Grundsatzurteil vom 24. November 2022 (F-2739/2022 vom 24. November 2022) hat sich das Schweizer Bundesverwaltungsgericht (BVGer) ebenfalls zur dreijährigen Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen und zur Rechtsprechung des EGMR geäussert. Es kam zum Schluss, dass die zuständige Behörde ihre Praxis bei der Anwendung der dreijährigen Wartefrist aufgrund des Urteils des EGMR ändern müsse. Ziel der nun geplanten Gesetzesänderung ist die Verkürzung der im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) vorgesehenen Wartefrist von drei auf zwei Jahre gesetzlich zu verankern.

Fazit: Die SBAA begrüsst die Verkürzung der Wartefrist für den Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen. Die SBAA ist aber der Ansicht, dass **die Wartefrist auf 1.5 Jahre verkürzt** werden soll. Auch das Bundesverwaltungsgericht hielt in seinem Grundsatzurteil vom 24. November 2022 fest, dass **die Wartefrist frühestens sechs Monate vor Ablauf der zwei Jahre enden soll.**<sup>1</sup> Es spricht sich damit ebenfalls für die Möglichkeit einer Wartefrist von nur 1.5 Jahren aus. Die folgenden Ausführungen beziehen sich dennoch auf die vorgeschlagene Wartefrist von zwei Jahren.

---

<sup>1</sup> F-2739/2022 vom 24. November 2022 E. 6.5.



## 2. Die Nachzugsfristen

Die Wartefrist ist eine Sperrfrist, während der vorläufig Aufgenommene keine Möglichkeit haben, ihre Familie nachzuziehen, auch wenn sie alle übrigen Bedingungen für den Familiennachzug erfüllen. Die Wartefrist beginnt mit Erteilung der vorläufigen Aufnahme zu laufen. Der Vorschlag des Bundesrates sieht vor, diese Sperrfrist von drei auf zwei Jahre zu verkürzen. Das schweizerische Recht sieht jedoch auch Höchstfristen – sogenannte Nachzugsfristen – vor, innerhalb derer Personen ein Gesuch um Familiennachzug spätestens stellen können. Während sich die Wartefrist auf einen Zeitraum bezieht, in dem keine Gesuche eingereicht werden können, bezieht sich die Nachzugsfrist auf den maximalen Zeitraum, in dem Gesuche um Familiennachzug eingereicht werden können.

Der Vorschlag des Bundesrates befasst sich nicht mit den Nachzugsfristen. Nach Ablauf der Wartefrist müssen die vorläufig Aufgenommenen innerhalb der Nachzugsfrist sämtliche Voraussetzungen (u.a. Unabhängigkeit von Sozialhilfe und Besitz einer bedarfsgerechten Wohnung) für den Familiennachzug erfüllen, um ihre Familie nachziehen zu können.

### 2.1 Voraussetzungen des Familiennachzugs

In der Regel ist die verspätete Antragstellung nicht etwa auf Nachlässigkeit oder Vergesslichkeit der Betroffenen zurückzuführen. Vielmehr stellt das Gesetz hohe Anforderungen, die erfüllt sein müssen, damit das Gesuch um Familiennachzug bewilligt wird. Nach dem neuen Art. 85c Abs. 1 VE-AIG (bisher Art. 85 Abs. 7 AIG) können Ehegatten und ledige Kinder von vorläufig aufgenommenen Personen nachgezogen werden, wenn:

- a. sie mit diesen zusammenwohnen;
- b. eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist;
- c. die Familie nicht auf Sozialhilfe angewiesen ist;
- d. sie sich in der am Wohnort gesprochenen Landessprache verständigen können; und
- e. die nachziehende Person keine jährlichen Ergänzungsleistungen bezieht oder wegen des Familiennachzugs beziehen könnte.

Unter diesen Anforderungen sind die Sozialhilfeunabhängigkeit und das Vorhandensein einer bedarfsgerechten Wohnung besonders hervorzuheben. Hinsichtlich der Ersten ist zu berücksichtigen, dass es gängige Praxis ist, dass zum Zeitpunkt der Antragstellung eine vollständige Unabhängigkeit von der Sozialhilfe gegeben sein muss bzw. keine Gefahr besteht, dass die Familie in Zukunft auf Sozialhilfe angewiesen sein wird. Die Betroffenen müssen die Lebenshaltungskosten der gesamten Familie nach einem allfälligen Nachzug decken können. Dies setzt in der Regel ein festes Arbeitsverhältnis voraus, was in den meisten Fällen auch gute Kenntnisse der lokalen Sprache sowie eine in der Schweiz abgeschlossene Berufsausbildung oder Lehre voraussetzt.

Hinsichtlich des Erfordernisses einer bedarfsgerechten Wohnung ist zu beachten, dass viele Kantone die Faustregel «Familienmitglieder minus eins gleich Anzahl Zimmer» anwenden, um zu bestimmen, was unter einer «bedarfsgerechten Wohnung» zu verstehen ist. Möchte beispielsweise eine vorläufig aufgenommene Person den Ehegatten und die drei Kinder nachziehen, wäre nach dieser Regel eine Wohnung mit mindestens vier Zimmern erforderlich, was aufgrund dem Wohnraummangel und der daraus resultierenden hohen Mietkosten in vielen Kantonen sehr schwierig ist – selbst wenn die Person vollzeitlich erwerbstätig ist.



Aus den obigen Ausführungen lässt sich ableiten, dass die Bewilligung von Anträgen auf Familiennachzug in der Praxis keineswegs einfach ist. Aufgrund der geltenden rechtlichen Bestimmungen wird der Familiennachzug nur Personen gewährt, die sehr gut integriert sind und sich entsprechend intensiv darum bemüht haben.

## 2.2 Auswirkungen auf den Nachzug von Kindern und Jugendlichen

Die Nachzugsfrist beträgt fünf Jahre für Ehegatten und Kinder unter zwölf Jahren, und nur ein Jahr für Kinder über zwölf Jahren.<sup>2</sup> Für vorläufig aufgenommene Personen, die Kinder haben, die älter als zwölf Jahre sind oder bald zwölf Jahre alt werden, können aus der Verkürzung der Wartefrist daher auch Nachteile entstehen. Es bleibt kaum Zeit, um die gesetzlichen Voraussetzungen für die Bewilligung eines Gesuchs um Familiennachzug zu erfüllen. Da die Nachzugsfrist mit dem Ablauf der Wartefrist automatisch zu laufen beginnt, würde eine Verkürzung der Wartefrist um ein Jahr für sie auch de facto eine Verkürzung der maximalen Frist zur wirtschaftlichen Integration bzw. zur Erfüllung der hohen Anforderungen von Art. 85c Abs. 1 VE-ALG bedeuten. Konkret müssten die Betroffenen innerhalb von maximal drei Jahren Bedingungen erfüllen, während sie dafür bislang vier Jahre Zeit hatten. Gelingt ihnen dies nicht, wäre ein Nachzug ihrer jugendlichen Kinder nicht mehr möglich.

## 2.3 Beispielfall und Fazit

Wie schnell sich die kurze Nachzugsfrist negativ auf die betroffenen Personen auswirkt, zeigt der von der SBAA dokumentierte [Fall 374](#):

*«Senait» floh aus Eritrea in den Sudan und später von dort weiter in die Schweiz. Ihren damals 11-jährigen Sohn «Cayo» musste sie bei Bekannten im Sudan zurücklassen. «Cayo» hält sich inzwischen ohne eine Bezugsperson im Sudan auf und ist obdachlos. «Senait» beantragte für ihren Sohn deshalb ein humanitäres Visum. Die Schweizer Behörden lehnten dieses jedoch ab, da «Cayo» sich nicht in einer unmittelbaren, ernsthaften und konkreten Gefährdungslage befindet. Nach Ablauf der (damals noch) dreijährigen Sperrfrist, stellte «Senait» ein Gesuch um Familiennachzug. Diese lehnte das SEM wegen ihrer Sozialhilfeabhängigkeit ab. «Senait's» Rechtsvertreterin erhob dagegen Beschwerde. Das BVGer stufte die Beschwerde als aussichtslos ein. Kurz darauf fand «Senait» eine unbefristete Vollzeitstelle und reichte ein Wiedererwägungsgesuch ans SEM ein. Dieses wurde vom SEM ebenfalls abgelehnt, da inzwischen die einjährige Frist für den Familiennachzug von über 12-jährigen Kindern abgelaufen war und es gemäss SEM keine «wichtigen familiären Gründe» für den verspäteten Familiennachzug gebe.*

Fazit: Die SBAA fordert deshalb, dass die Verkürzung der Wartefrist auf zwei Jahre nicht de facto zu einer Verkürzung des Zeitraums führen darf, der einer Person maximal zur Verfügung steht, um die übrigen Voraussetzungen für den Familiennachzug zu erfüllen. Art. 74 Abs. 3 VZAE regelt die Nachzugsfristen bei einer vorläufigen Aufnahme. Die SBAA erachtet es als notwendig, im Wortlaut dieses Artikels eine Präzisierung bezüglich der Anrechnung der Fristen für die Familienzusammenführung vorzunehmen.

---

<sup>2</sup> Art. 74 Abs. 3 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE).



### 3. Berücksichtigung des Einzelfalls

Die SBAA weist darauf hin, dass die geplante Gesetzesänderung keinen Spielraum lässt, um in Notsituationen den Familiennachzug bereits vor Ablauf der Wartefrist zu bewilligen. Die vorläufige Aufnahme wird meist im Falle von völkerrechtlichen Einschränkungen<sup>3</sup> oder humanitären Gründen und Vorliegen einer konkreten Gefährdung – Situationen wie Bürgerkrieg oder allgemeiner Gewalt – verfügt. Es liegt auf der Hand, dass diese Situationen nicht nur die in der Schweiz aufgenommene Person, sondern auch die ganze Familie betreffen können, insbesondere wenn diese im Herkunftsland zurückbleiben muss.

Die vorübergehende Aufnahme eines Elternteils in der Schweiz bedeutet in der Regel, dass der im Herkunftsland verbleibende Elternteil wichtige Aufgaben wie die Betreuung der Kinder und die Sicherung des Lebensunterhalts allein und ohne Unterstützung übernehmen muss. Hinzu kommt, dass die zurückbleibende Familie aufgrund der unzumutbaren Situation vor Ort oft gezwungen ist, in andere Regionen innerhalb oder ausserhalb des Herkunftslandes zu fliehen und dort unter prekären Bedingungen zu leben, u.a. ohne Schulbildung für die Kinder, ohne sanitäre Anlagen, ohne medizinische Versorgung oder ohne Schutz für vulnerable Gruppen. In diesen Fällen ist es nicht nachvollziehbar, die betroffene Person zur Einhaltung von Wartefristen zu zwingen; umso weniger, wenn die aufgenommene Person aufgrund ihrer ausserordentlichen Bemühungen um eine rasche wirtschaftliche Integration bereits alle Voraussetzungen für die Bewilligung des Gesuchs erfüllt.

In diesem Zusammenhang ist eine Einzelfallprüfung mehr als notwendig, um unnötiges Leiden, psychische und physische Schäden und Grundrechtsverletzungen von Personen – in vielen Fällen von Kindern – zu vermeiden. Im erläuternden Bericht<sup>4</sup> selbst wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass «wenn sich die zweijährige Wartefrist im Einzelfall jedoch als unverhältnismässig [erweist], kann ein Familiennachzug bereits vor deren Ablauf bewilligt werden».<sup>5</sup> Da im erläuternden Bericht ausdrücklich festgehalten ist und demnach der Bundesrat ebenso der Meinung ist, dass ein Familiennachzug auch vor Ablauf der im Gesetz vorgesehenen Fristen bewilligt werden kann, sollte diese Möglichkeit aus Sicht der SBAA ausdrücklich im Gesetz erwähnt werden – dies aufgrund ihrer grossen Bedeutung und der besonderen Gefährdung, der Familienmitglieder im Einzelfall ausgesetzt sein können.

#### 3.1 Rechtsprechung

Auch das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) wies in seinem Grundsatzurteil vom 24. November 2022 (F-2739/2022 vom 24. November 2022) daraufhin, dass die ursprüngliche Wartefrist von drei Jahren im alten Art. 39. Abs. 1 AsylV1 gemäss der damaligen Rechtsprechung nicht automatisch angewendet wurde, sondern von den Umständen des Einzelfalles abhingen.<sup>6</sup> Zudem hält das BVGer fest, dass die Behörden bis zur Anpassung des Gesetzes nach Ablauf von zwei Jahren Wartefrist den Antrag der Beschwerdeführenden Person prüfen müssen. Die Wartefrist soll frühestens sechs Monate vor Ablauf der zwei Jahre enden. Damit ermöglicht auch das BVGer eine gewisse Flexibilität in Bezug auf die Dauer der Wartefrist.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Konkret die Gefahr von Folter, unmenschlicher Behandlung oder die Rückschiebung in einen Staat, in dem Leib oder Freiheit der Person bedroht sind.

<sup>4</sup> Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD, «Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens» vom 1. Mai 2024.

<sup>5</sup> Erläuternder Bericht, S. 7.

<sup>6</sup> F-2739/2022 vom 24. November 2022 E. 6.2; EMARK 2006/7 E. 7; ILLES, a.a.O., Art. 85 Nr. 23, S. 823.

<sup>7</sup> F-2739/2022 vom 24. November 2022 E. 6.5.



Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hält im Grundsatzurteil vom 9. Juli 2021 (M.A. gegen Dänemark, Nr. 6697/18) fest, dass die Entscheidung über den Familiennachzug flexibel, schnell und effektiv sein müsse.<sup>8</sup> Der EGMR akzeptiert zwar, dass ein Vertragsstaat der EMRK eine strenge und a priori undifferenzierte Wartefrist von bis zu zwei Jahren in seine Gesetzgebung einführt, "Wenn sie keinen Grund sieht, an den Gründen zu zweifeln, die eine Wartefrist von zwei Jahren rechtfertigen [...]".<sup>9</sup> Bis zu zwei Jahren gilt diese Frist somit im Sinne einer widerlegbaren Vermutung als mit der Achtung des Familienlebens vereinbar. Damit hält der EGMR einerseits fest, dass die Dauer von zwei Jahren die maximale Grenze ist und sagt andererseits, dass in gewissen Einzelfällen auch diese Dauer nicht mit dem Recht auf Achtung des Familienlebens vereinbar ist und die Wartefrist in diesen Fällen bereits früher beendet werden muss. Eine gewisse Flexibilität ist daher auch bei einer gesetzlichen Dauer von einer zweijährigen Wartefrist nötig.

### 3.2 Beispielfall und Fazit

Das in besonders gefährlichen Situationen der Einzelfall berücksichtigt werden muss zeigt etwa der von der SBAA Romandie dokumentierte [Fall 344](#):

*«Nawid» wurde im Februar 2016 in der Schweiz vorläufig aufgenommen. Da sich seine Ehefrau «Nesrin» und die gemeinsamen Kinder aufgrund von brutalen Angriffen der Taliban im Osten Afghanistans in einer äusserst gefährlichen Lage befanden, stellte «Nawid» im März 2018 ein Gesuch um Familiennachzug. Nachdem dieses abgelehnt worden war, stellte er ein Gesuch um humanitäre Visa. «Nawid» schilderte, dass seit Anfang 2018 die Gewalt der Taliban stark zugenommen habe und Zivilpersonen, auch Frauen und Kinder, fast wöchentlich wahllos auf der Strasse erschossen wurden. Aufgrund dieser gefährlichen Situation mache er sich grosse Sorgen um seine Familie. Er reichte mehrere Zeitungsartikel und aktuelle Fotos ein, die die schlechte Sicherheitslage in der Region aufzeigten. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) hiess den Antrag auf humanitäre Visa nach einer Vorabklärung gut.*

Anstelle eines humanitären Visums – deren Anträge in der Praxis nur sehr selten gutgeheissen werden – müsste hier der Antrag auf Familiennachzug im Einzelfall bereits früher geprüft werden können.

Fazit: Die SBAA fordert daher, im Gesetzestext ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass die Besonderheiten des Einzelfalls – u.a. das Kindeswohl und die Zumutbarkeit für die Familie, im Ausland zu warten – im Rahmen einer Verhältnismässigkeitsprüfung des Fristenerfordernisses berücksichtigt werden. Die SBAA ist der Ansicht, dass es zweckmässiger wäre, im Wortlaut des neuen Art. 85c VE-AIG die Möglichkeit zu erwähnen, dass Gesuche um Familiennachzug vor Ablauf der Wartefrist bewilligt werden können, wenn dies erforderlich ist.

## 4. Vergleich mit dem Familiennachzug von Personen mit Asyl

Das Recht auf Familienleben ist ein fundamentales Menschenrecht, das sowohl in der Europäischen Menschenrechtskonvention (Art. 8 EMRK) und in der Schweizerischen Bundesverfassung (Art. 14 BV) verankert ist. Die bestehenden Einschränkungen des Familiennachzugs bei der heutigen vorläufigen Aufnahme können mit Blick auf das Grundrecht auf Familienleben nicht gerechtfertigt werden.

---

<sup>8</sup> Urteil des EGMR, M.A. v. Dänemark, Ziff. 163.

<sup>9</sup> EGMR, M.A. v. Dänemark, Ziff. 162: "Wenn sie keinen Grund sieht, an den Gründen zu zweifeln, die eine Wartefrist von zwei Jahren rechtfertigen [...]".



Der EGMR hatte in früheren Urteilen bereits festgestellt, dass die Voraussetzungen für die Familienzusammenführung für individuell verfolgte Flüchtlinge nicht einfacher sein dürften als für Personen, die aufgrund der allgemeinen Situation im Heimatland flüchteten – wie dies bei vorläufig Aufgenommenen der Fall ist.<sup>10</sup> Trotz dessen ist das in der Schweiz nach wie vor der Fall.

Aus Sicht der SBAA sollen alle Schutzberechtigten in der Schweiz – also sowohl anerkannte Flüchtlinge mit Asyl wie auch vorläufig aufgenommene Personen und Schutzbedürftige mit Status S – dasselbe Recht auf Familiennachzug haben, ohne Wartefrist und weitere Voraussetzungen. Ebenso wie anerkannte Flüchtlinge und anders als andere Personen aus dem Ausländerbereich wurden vorläufig aufgenommene Personen häufig unfreiwillig von ihren Familienangehörigen getrennt. Sie können ihr Familienleben nicht anderswo leben, da in ihren Heimat- oder Herkunftsländern Bürgerkrieg herrscht oder sie dort aus anderen Gründen gefährdet sind. Die Familienzusammenführung in der Schweiz ist deshalb meist die einzige Möglichkeit, dass die Familie zusammenleben kann.

Vorläufig aufgenommene Personen haben einen vergleichbaren Schutzbedarf wie anerkannte Flüchtlinge und bleiben erfahrungsgemäss langfristig in der Schweiz. Das ist so auch der Statistik des SEM zu entnehmen, wie der Fachbericht der SBAA aufzeigt.<sup>11</sup> Knapp die Hälfte aller vorläufig Aufgenommenen ist seit mehr als sieben Jahren legal in der Schweiz.<sup>12</sup> Umso stossender ist es, dass für sie der Nachzug ihrer Familien schwieriger ist als für anerkannte Flüchtlinge.

Die Einschränkungen im Familiennachzug stellen für vorläufig Aufgenommene erhebliche Schwierigkeiten für eine erfolgreiche und rasche Integration dar. Die Sorge um die in Kriegs- und Krisengebieten, in Transitländern oder in anderen prekären Situationen zurückgebliebenen Ehegatten und Kinder stellt eine unnötige Belastung dar, welche sich negativ auf den Integrationsprozess auswirken kann. Gleichzeitig kann die Trennung auch zu einer Entfremdung der Familienmitglieder führen, was im Endeffekt die spätere Integration der Nachgezogenen zusätzlich erschwert. Die Wartefristen führen in diesem Sinne nicht zu weniger Familiennachzügen, sondern lediglich zu einem späteren Nachzug der Angehörigen und einer erschwerten Integration derselben.

---

<sup>10</sup> EGMR, Urteil vom 4. Juli 2023, B.F. u. A. gegen die Schweiz (Nr. 13258/18, 15500/18, 57303/18 und 9078/20), Ziff. 98: «At European Union level [...] family reunification of refugees within the meaning of the 1951 Convention is not subject to conditions [...]. The restrictions on the right to family reunification imposed on certain beneficiaries of international protection in other European States do not concern persons recognised as refugees under the 1951 Convention [...]. Consequently, the Court considers that common ground can be discerned at national, international and European levels in terms of not distinguishing between different refugees within the meaning of the 1951 Convention as regards requirements for family reunification. Such common ground reduces the margin of appreciation afforded to member States [...] as does the above-mentioned consensus at international and European level that refugees within the meaning of the 1951 Convention, such as the applicants residing in Switzerland, need to have the benefit of a more favourable family reunification procedure than other aliens».

<sup>11</sup> Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht, Fachbericht «[Gleiche Rechte für alle? – die vorläufige Aufnahme im Vergleich zum Schutzstatus S](#)», S. 31/32: «Somit verbleiben im Jahr 2023 noch 1820 und im Jahr 2022 noch 1629 beendete vorläufige Aufnahmen, an deren Stelle kein anderer Aufenthaltsstatus trat. Zudem muss einberechnet werden, dass davon ein wohl beträchtlicher Teil der Personen freiwillig aus der Schweiz ausreisten. (...) Die Statistik zeigt zudem auf, dass im Jahr 2023 gesamthaft 36935 vorläufig aufgenommene Personen in der Schweiz lebten, wovon 18'851 Personen seit weniger oder genau sieben Jahren und 18'084 seit mehr als sieben Jahren in der Schweiz sind.»

<sup>12</sup> SEM, Kommentierte Asylstatistik 2023 vom 15. Februar 2024, S. 10.



Fazit: Die SBAA setzt sich dafür ein, die nach wie vor bestehenden, integrationshemmenden Einschränkungen für den Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen in einem weiteren Schritt gänzlich abzuschaffen. Insgesamt empfiehlt sie, die vorläufige Aufnahme und den Status S durch einen neuen, einheitlichen humanitären Schutzstatus zu ersetzen, der den Betroffenen dieselben Rechte gewährt wie anerkannten Flüchtlingen mit Asyl.<sup>13</sup>

### Das Wichtigste in Kürze

- Die SBAA begrüsst die Verkürzung der Wartefrist für den Familiennachzug von vorläufig Aufgenommene.
- Statt einer Verkürzung auf zwei Jahre, spricht sich die SBAA für eine Wartefrist von 1.5 Jahren aus.
- Zugleich darf dadurch die aktuelle Gesamtdauer für den Nachzug von Jugendlichen und Kindern über 12 Jahren (Wartefrist und Nachzugsfrist) nicht gekürzt werden.
- Bei einer Wartefrist von zwei Jahren, braucht es einen gesetzlich verankerten Ermessensspielraum für die Einzelfallbeurteilung, so dass im Einzelfall auch eine Wartefrist unter zwei Jahren möglich sein kann.
- Grundsätzlich müssen vorläufig Aufgenommene in Punkto Familiennachzug die gleichen Rechte wie anerkannte Flüchtlinge haben.

Im Weiteren schliessen wir uns der ausführlichen Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe an.

Für allfällige Rückfragen zu unserer Stellungnahme steht Ihnen Vera Huter, Geschäftsleiterin der Schweizerischen Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht unter folgenden Koordinaten gerne zur Verfügung: [geschaeftsstelle@beobachtungsstelle.ch](mailto:geschaeftsstelle@beobachtungsstelle.ch) / 031 381 45 40.

Wir bedanken uns für die Kenntnisnahme und bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

Vera Huter  
Geschäftsleiterin SBAA

---

<sup>13</sup> Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht, Fachbericht «Gleiche Rechte für alle? – die vorläufige Aufnahme im Vergleich zum Schutzstatus S», S. 47/48.



**Herr Raphael Strauss**  
Fachreferent Integration  
Direktionsbereich Politik und Medien  
031 370 75 75  
[raphael.strauss@fluechtlingshilfe.ch](mailto:raphael.strauss@fluechtlingshilfe.ch)

[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Bern, 22. August 2024

**Vernehmlassung Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG; Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen):  
Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen Flüchtlingshilfe**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen dieser Vernehmlassung. In der Beilage lassen wir Ihnen unsere Vernehmlassungsantwort zukommen.

Die SFH begrüsst grundsätzlich die vorgeschlagene Änderung, die Verkürzung der Wartefrist von drei auf zwei Jahre. Allerdings braucht es Anpassungen, damit die Gesetzesreform nicht kontraproduktiv wirkt: Die Verkürzung der Wartefrist würde in der vorgeschlagenen Fassung dazu führen, dass den Betroffenen weniger Zeit zur Verfügung steht, um die übrigen Voraussetzungen für den Familiennachzug zu erfüllen. Ausserdem müssen die Besonderheiten des Einzelfalls – u.a. das Kindeswohl und die Zumutbarkeit für die Familie, im Ausland zu warten – im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung und die spezifische Situation von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen berücksichtigt werden.

Unsere detaillierte Stellungnahme finden Sie im Anhang. Für Fragen steht Ihnen Herr Raphael Strauss, Fachreferent Integration, Direktionsbereich Politik und Medien, gerne zur Verfügung (Tel. 031 370 75 75).

Freundliche Grüsse

Miriam Behrens  
Direktorin

Raphael Strauss  
Fachreferent Integration



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

Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen  
Flüchtlingshilfe (SFH)

Bern, 22. August 2024

## **Impressum**

Herausgeberin  
Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH)  
Postfach, 3001 Bern  
Tel. 031 370 75 75  
E-Mail: [info@fluechtlingshilfe.ch](mailto:info@fluechtlingshilfe.ch)  
Internet: [www.fluechtlingshilfe.ch](http://www.fluechtlingshilfe.ch)  
IBAN : CH92 0900 0000 3000 1085 7

Sprachversionen  
Deutsch (Originalversion) und Französisch (Übersetzung)

# Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung .....	4
2	Das Wichtigste in Kürze .....	4
3	<b>Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes: Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen .....</b>	<b>5</b>
3.1	Unbeabsichtigte Verkürzung der maximalen Frist für die Erfüllung der Nachzugsvoraussetzungen .....	5
3.1.1	Verhältnis von Wartefrist zu Nachzugsfrist .....	6
3.1.2	Voraussetzungen für die Genehmigung des Gesuches um Familiennachzug .....	7
3.1.3	Negative Folgen der Verkürzung der Wartefrist .....	8
3.2	Beachtung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes .....	9
3.3	Notwendige Unterscheidung zwischen vorläufig Aufgenommenen mit und ohne Flüchtlingseigenschaft .....	10
3.4	Gleichberechtigter Zugang zum Familiennachzug für alle Schutzberechtigten .....	12

# 1 Einleitung

Die SFH bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussert sich im Folgenden zu den für sie wichtigsten Punkten. Wenn zu einem Punkt keine Stellung bezogen wird, ist dies nicht als Zustimmung zu werten.

Die SFH hat sich in den letzten Jahren immer wieder zum Verbesserungsbedarf bei der vorläufigen Aufnahme geäussert und fordert seit Jahren, die vorläufige Aufnahme durch einen humanitären Schutzstatus zu ersetzen.<sup>1</sup> Vorläufig aufgenommene Personen bleiben erfahrungsgemäss langfristig in der Schweiz und haben einen vergleichbaren Schutzbedarf wie anerkannte Flüchtlinge mit Asyl. Eine rasche und nachhaltige Integration ist daher sowohl im Interesse der Betroffenen als auch der Schweizer Gesellschaft. Als Voraussetzung dafür brauchen alle Schutzberechtigten einen gleichberechtigten Zugang zu den grundlegenden Rechten bezüglich Arbeitsmarktintegration, Kantonswechsel, Reisefreiheit, Familiennachzug und Sozialhilfe. Bereits die heutige Regelung der vorläufigen Aufnahme (VA) ist in Bezug auf diese grundlegenden Rechte sehr restriktiv. In Bezug auf den Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen verweist die SFH ergänzend auf ihr [Positionspapier zur Familienzusammenführung](#) vom April 2021 sowie auf ihre Vernehmlassungsantworten zur «[Änderung des AIG: Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme](#)» vom 20. November 2019.

Vor diesem Hintergrund wird die Verkürzung der Wartezeit bzw. die Anpassung der Regelung des Familiennachzugs zwar begrüsst. Damit die Ziele der Reform erreicht werden können, sind jedoch weitere Änderungen notwendig. Gleichzeitig ist die SFH der Ansicht, dass jetzt der richtige Zeitpunkt für weitere Reformen ist, die sich positiv auf die Rechtsstellung der vorläufig Aufgenommenen und ihre Integration auswirken.

## 2 Das Wichtigste in Kürze

- Die SFH begrüsst grundsätzlich, dass die Wartezeit beim Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen von drei auf zwei Jahre reduziert wird.
- Die SFH fordert, dass die Verkürzung der Wartezeit auf zwei Jahre nicht de facto zu einer Verkürzung des Zeitraums führen darf, der einer Person maximal zur Verfügung steht, um die übrigen Voraussetzungen für den Familiennachzug zu erfüllen.
- Die SFH fordert auch, im Gesetzestext ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass die Besonderheiten des Einzelfalls – u.a. das Kindeswohl und die Zumutbarkeit für die Familie, im Ausland zu warten – im Rahmen einer Verhältnismässigkeitsprüfung des Fristenerfordernisses berücksichtigt werden.

---

<sup>1</sup> SFH, «Humanitärer Schutz statt vorläufige Aufnahme und Status S», 6. Dezember 2023, abrufbar unter [https://www.fluechtlingshilfe.ch/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/Positionspapiere/231206\\_SFH\\_Position\\_Humanitaerer\\_Schutz\\_d\\_final.pdf](https://www.fluechtlingshilfe.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionspapiere/231206_SFH_Position_Humanitaerer_Schutz_d_final.pdf).

- Die SFH fordert zudem eine Gleichbehandlung der Gesuche um Familiennachzug von anerkannten Flüchtlingen – unabhängig davon, ob sie vorläufig aufgenommen wurden oder nicht.
- Darüber hinaus setzt sich die SFH grundsätzlich dafür ein, dass vorläufig Aufgenommene denselben Zugang zum Familiennachzug erhalten wie anerkannte Flüchtlinge mit Asyl.

### 3 Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes: Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat in seinem Grundsatzurteil vom 9. Juli 2021 ([M.A. gegen Dänemark, Nr. 6697/18](#)) festgehalten, 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 sei. Im Grundsatzurteil vom 24. November 2022 ([F-2739/2022 vom 24. November 2022](#)) hat sich das Schweizer Bundesverwaltungsgericht (BVGer) ebenfalls zur dreijährigen Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen und zur Rechtsprechung des EGMR geäussert. Es kam zum Schluss, dass die zuständige Behörde ihre Praxis bei der Anwendung der dreijährigen Wartefrist aufgrund des Urteils des EGMR ändern müsse. Ziel der nun geplanten Gesetzesänderung ist, die Verkürzung der im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) enthaltenen Wartefrist von drei auf zwei Jahre gesetzlich zu verankern.<sup>2</sup> Im Folgenden geht die SFH auf die geplante Änderung ein.

#### 3.1 Unbeabsichtigte Verkürzung der maximalen Frist für die Erfüllung der Nachzugsvoraussetzungen

Die SFH begrüsst die Verkürzung der Wartefrist für den Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen von drei auf zwei Jahre. Um die Ziele der Reform zu erreichen, sind jedoch weitere Änderungen notwendig. Der Vorschlag des Bundesrates befasst sich weder mit den Voraussetzungen für den Familiennachzug noch mit den sogenannten Nachzugsfristen, d.h. den Fristen, innerhalb derer diese Voraussetzungen erfüllt sein müssen. Es sei daran erinnert, dass für den Familiennachzug neben der Wartefrist weitere Fristen – Nachzugsfristen – gelten (fünf Jahre für Ehegatten und Kinder unter zwölf Jahren; ein Jahr für Kinder über zwölf Jahren), die mit dem Ende der Wartefrist zu laufen beginnen.<sup>3</sup> Gesuche um Familiennachzug werden in der Regel nur dann bewilligt, wenn sie innerhalb der Nachzugsfristen gestellt werden und gleichzeitig die weiteren Voraussetzungen (u.a. Unabhängigkeit von Sozialhilfe und Besitz einer bedarfsgerechten Wohnung) erfüllt sind. Sollte der Vorschlag in seiner jetzigen

<sup>2</sup> Siehe Art. 85c Abs. 1 VE-AIG. Ursprünglich war die Wartefrist in aArt. 85 Abs. 7 AIG geregelt, welcher infolge einer anderen Gesetzesänderung per 1. Juni 2024 aufgehoben und in Art. 85c Abs. 1 AIG überführt wurde.

<sup>3</sup> Siehe Art. 74 Abs. 3 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE).

Form angenommen werden, ohne dass die Berechnung der Nachzugsfrist geändert wird, würde die Reform letztendlich zu einer Verkürzung der Gesamtzeit führen, die Personen zur Verfügung steht, um die Voraussetzungen für den Familiennachzug zu erfüllen. Dies gilt es zu vermeiden.

### 3.1.1 Verhältnis von Wartefrist zu Nachzugsfrist

Die Wartefrist ist eine Sperrfrist, während der vorläufig Aufgenommene keine Möglichkeit haben, ihre Familie nachzuziehen, auch wenn sie alle übrigen Bedingungen für den Familiennachzug erfüllen. Die Wartefrist beginnt mit Erteilung der vorläufigen Aufnahme zu laufen. Der Vorschlag des Bundesrates sieht vor, diese Sperrfrist von drei auf zwei Jahre zu verkürzen. Das schweizerische Recht sieht jedoch auch Höchstfristen – sogenannte Nachzugsfristen – vor, innerhalb derer Personen ein Gesuch um Familiennachzug spätestens stellen können. Während sich die Wartefrist auf einen Zeitraum bezieht, in dem keine Gesuche eingereicht werden können, bezieht sich die Nachzugsfrist auf den maximalen Zeitraum, in dem Gesuche um Familiennachzug eingereicht werden können.

Art. 74 Abs. 3 VZAE regelt die Nachzugsfristen bei einer vorläufigen Aufnahme. Gemäss dieser rechtlichen Vorschrift muss das Gesuch um Familiennachzug innerhalb von fünf Jahren eingereicht werden, wobei die Nachzugsfristen nach Ablauf der Wartefrist zu laufen beginnen. Das Gesuch für den Nachzug von Kindern über zwölf Jahren muss jedoch bereits innerhalb von zwölf Monaten nach Ablauf der Wartefrist eingereicht werden. Wird ein Kind während der fünfjährigen Nachzugsfrist zwölf Jahre alt, gilt ab diesem Zeitpunkt die einjährige Frist.

Ein nachträglicher Familiennachzug, d.h. ein Gesuch, das nach Ablauf der oben genannten Nachzugsfristen eingereicht wird, kann nur bei Vorliegen wichtiger familiärer Gründe bewilligt werden (Art. 74 Abs. 4 VZAE). Sind Kinder betroffen, liegen gemäss Art. 75 VZAE wichtige familiäre Gründe vor, wenn das Kindeswohl nur durch den Nachzug in die Schweiz gewahrt werden kann. Das *Handbuch Asyl und Rückkehr* des SEM<sup>4</sup> legt aber ausdrücklich fest, dass entgegen dem Wortlaut dieser Verordnungsbestimmung nach der Rechtsprechung nicht ausschliesslich auf das Kindeswohl abzustellen sei; es bedürfe vielmehr einer Gesamtschau unter Berücksichtigung aller relevanten Elemente im Einzelfall. Dem *Handbuch Asyl und Rückkehr* ist dazu Folgendes zu entnehmen: «Dabei ist dem Sinn und Zweck der Fristenregelung Rechnung zu tragen, welche die Integration der Kinder erleichtern will, indem diese durch einen frühzeitigen Nachzug unter anderem auch eine möglichst umfassende Schulbildung in der Schweiz geniessen sollen [...]. Die Bewilligung des Nachzugs nach Ablauf der Fristen hat nach dem Willen des Gesetzgebers die Ausnahme zu bleiben [...]. Zu prüfen ist stets, ob im Heimatland nicht alternative Betreuungsmöglichkeiten bestehen, die es dem Kind erlauben, dort zu bleiben, wo es aufgewachsen ist. Gerade Jugendliche, die bisher stets im Heimatland gelebt haben, sind nur mit Zurückhaltung aus ihrer bisherigen Umgebung und dem vertrauten Beziehungsnetz zu reissen»<sup>5</sup>. Aufgrund dieser restriktiven Auslegung werden verspätet eingereichte Anträge nur selten genehmigt.

---

<sup>4</sup> SEM, *Handbuch Asyl und Rückkehr* Artikel F7 Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen (Familienvereinigung), S. 6.

<sup>5</sup> SEM, *Handbuch Asyl und Rückkehr* Artikel F7 Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen (Familienvereinigung), S. 6 f. Siehe auch BVGer C-2103/2012 vom 5.12.2013, E. 5.4.2; BGer 2D\_5/2013 vom 22.10.2013, E. 4.1; BGE 137 I 284, E. 2.2.

### 3.1.2 Voraussetzungen für die Genehmigung des Gesuches um Familiennachzug

In der Regel ist die verspätete Antragstellung nicht etwa auf Nachlässigkeit oder Vergesslichkeit der Betroffenen zurückzuführen. Vielmehr stellt das Gesetz hohe Anforderungen, die erfüllt sein müssen, damit das Gesuch um Familiennachzug bewilligt wird. Nach dem neuen Art. 85c Abs. 1 AIG (bzw. aArt. 85 Abs. 7 AIG) können Ehegatten und ledige Kinder von vorläufig aufgenommenen Personen nachgezogen werden, wenn (nebst der Wartefrist):

- a. sie mit diesen zusammenwohnen;
- b. eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist;
- c. die Familie nicht auf Sozialhilfe angewiesen ist;
- d. sie sich in der am Wohnort gesprochenen Landessprache verständigen können; und
- e. die nachziehende Person keine jährlichen Ergänzungsleistungen bezieht oder wegen des Familiennachzugs beziehen könnte.

Unter diesen Anforderungen sind die Sozialhilfeunabhängigkeit und das Vorhandensein einer bedarfsgerechten Wohnung besonders hervorzuheben. Hinsichtlich der Ersten ist zu berücksichtigen, dass es gängige Praxis ist, dass zum Zeitpunkt der Antragstellung eine vollständige Unabhängigkeit von der Sozialhilfe gegeben sein muss bzw. keine Gefahr besteht, dass die Familie in Zukunft auf Sozialhilfe angewiesen sein wird. Die Betroffenen müssen die Lebenshaltungskosten der gesamten Familie nach einem allfälligen Nachzug decken können. Dies setzt in der Regel ein festes Arbeitsverhältnis voraus, was in den meisten Fällen auch gute Kenntnisse der lokalen Sprache sowie eine in der Schweiz abgeschlossene Berufsausbildung oder Lehre voraussetzt.

Hinsichtlich des Erfordernisses einer bedarfsgerechten Wohnung ist zu beachten, dass viele Kantone die Faustregel «*Familienmitglieder minus eins gleich Anzahl Zimmer*» anwenden, um zu bestimmen, was unter einer «bedarfsgerechten Wohnung» zu verstehen ist. Möchte beispielsweise eine vorläufig aufgenommene Person den Ehegatten und die drei Kinder nachziehen, wäre nach dieser Regel eine Wohnung mit mindestens vier Zimmern erforderlich, was aufgrund dem Wohnraummangel und der daraus resultierenden hohen Mietkosten in vielen Kantonen sehr schwierig ist – selbst wenn die Person vollzeitlich erwerbstätig ist. In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass vorläufig aufgenommene Personen ihren Wohnkanton nicht frei wählen können. Eine günstigere Wohnung in einem anderen Kanton zu suchen, ist deshalb keine Option.<sup>6</sup>

Aus den obigen Ausführungen lässt sich ableiten, dass die Bewilligung von Anträgen auf Familiennachzug in der Praxis keineswegs einfach ist. Aufgrund der geltenden rechtlichen Bestimmungen wird der Familiennachzug nur Personen gewährt, die sehr gut integriert sind.

---

<sup>6</sup> Auch mit der am 1. Juni 2024 in Kraft getretenen Erleichterung des Kantonswechsels für erwerbstätige vorläufig Aufgenommene erweisen sich die Voraussetzungen für einen Kantonswechsel als problematisch, wenn der Familiennachzug unter Zeitdruck erfolgen muss: Das Arbeitsverhältnis muss seit mindestens zwölf Monaten bestehen oder der Arbeitsweg oder die Arbeitszeiten müssen unzumutbar sein.

### 3.1.3 Negative Folgen der Verkürzung der Wartefrist

Auf den ersten Blick könnte man der Ansicht sein, dass die Verkürzung der Wartefrist für alle vorläufig Aufgenommenen insofern von Vorteil ist, als sie ihnen die Möglichkeit einer rascheren Zusammenführung mit ihren Angehörigen eröffnet. Bei genauem Hinsehen und unter Berücksichtigung des rechtlichen Rahmens, in den diese Reform eingebettet ist, kann sich die Verkürzung der Wartefrist in bestimmter Konstellation aber auch negativ auswirken: Nämlich für vorläufig aufgenommene Personen, die Kinder haben, die älter als zwölf Jahre sind oder bald zwölf Jahre alt werden. Sie hätten aufgrund der Reform insgesamt nur noch wenig Zeit, um die gesetzlichen Voraussetzungen für die Bewilligung eines Gesuchs um Familiennachzug zu erfüllen (siehe oben, Ziff. 3.1.1): Da die Nachzugsfrist mit dem Ablauf der Wartefrist automatisch zu laufen beginnt, würde eine Verkürzung der Wartefrist um ein Jahr für sie auch de facto eine Verkürzung der maximalen Frist zur wirtschaftlichen Integration bzw. zur Erfüllung der hohen Anforderungen von Art. 85c Abs. 1 VE-AIG bedeuten. Konkret müssten die Betroffenen innerhalb von maximal drei Jahren alle Bedingungen erfüllen, während sie dafür bislang vier Jahre Zeit hatten. Gelingt ihnen dies nicht, wäre ein Nachzug ihrer jugendlichen Kinder nicht mehr möglich.

Die wirtschaftliche Integration in die schweizerische Gesellschaft ist in der Realität nur mit grossen Anstrengungen zu erreichen. Sie ist oft erst nach Erreichen eines bestimmten Sprachniveaus, nach dem Erwerb bestimmter beruflicher Qualifikationen und/oder mit genügend Arbeitserfahrung möglich, was nicht nur für vorläufig aufgenommenen Personen, sondern für jegliche ausländische Personen nicht einfach ist. Dies erfordert nicht nur einen grossen Effort der Betroffenen, sondern vor allem einen angemessenen Zeitraum, um dieses Ziel zu erreichen. Die Wartefrist wird deshalb insofern genutzt, als sie Zeit verschafft, innerhalb der knappen Zeit die hohen Voraussetzungen zu erfüllen und die wirtschaftliche Unabhängigkeit zu erlangen. Die Reform hätte zwar kaum negative Auswirkungen auf jene, die einen Ehegatten und/oder jüngere Kinder nachziehen wollen, da die Nachzugsfrist in diesen Fällen auf fünf Jahre festgelegt ist (d.h. sie hätten neu sieben statt aktuell acht Jahre Zeit, die Voraussetzungen zu erfüllen). Die Reform kann sich hingegen negativ auf Elternteile auswirken, die ältere Kinder haben. Sie würde nämlich gleichzeitig zu einer Verkürzung der Frist für die Erfüllung der Nachzugsvoraussetzungen von bisher insgesamt vier Jahren auf drei Jahre führen.

Die SFH fordert, dass die Verkürzung der Wartefrist auf zwei Jahre nicht de facto zu einer Verkürzung des Zeitraums führen darf, der einer Person maximal zur Verfügung steht, um die übrigen Voraussetzungen für den Familiennachzug zu erfüllen. Diesbezüglich hält die SFH weitere rechtliche Änderungen für notwendig, um zu verhindern, dass die Reform nicht kontraproduktiv wirkt. Art. 74 Abs. 3 VZAE regelt die Nachzugsfristen bei einer vorläufigen Aufnahme. Die SFH erachtet es als notwendig, im Wortlaut dieses Artikels eine Präzisierung bezüglich der Anrechnung der Fristen für die Familienzusammenführung vorzunehmen:

Geltendes Recht	Vorschlag der SFH
Art. 74 Abs. 3 VZAE <sup>3</sup> Sind die zeitlichen Voraussetzungen für den Familiennachzug nach Artikel 85 Absatz 7 AIG erfüllt, 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 inner-	Art. 74 Abs. 3 VZAE <sup>3</sup> Sind <b>drei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme vergangen</b> , 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

halb von zwölf Monaten nach diesem Zeitpunkt eingereicht werden. Entsteht das Familienverhältnis erst nach Ablauf der gesetzlichen Frist von Artikel 85 Absatz 7 AIG, beginnen diese Fristen zu diesem späteren Zeitpunkt zu laufen.

Familienverhältnis erst nach Ablauf *der drei Jahre*, beginnen diese Fristen zu diesem späteren Zeitpunkt zu laufen.

## 3.2 Beachtung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes

Die SFH weist darauf hin, dass die geplante Gesetzesänderung keinen Spielraum lässt, um in Notsituationen den Familiennachzug bereits vor Ablauf der Wartefrist zu bewilligen. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass neben der Unmöglichkeit auch die Unzulässigkeit und die Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs Gründe für die Gewährung der vorläufigen Aufnahme in der Schweiz darstellen. Im Zentrum der Prüfung der Wegweishindernisse stehen also einerseits völkerrechtliche Einschränkungen<sup>7</sup> und andererseits humanitäre Gründe sowie das Vorliegen einer konkreten Gefährdung – Situationen, in denen der Vollzug der Wegweisung aufgrund von Tatsachen wie Bürgerkrieg oder allgemeiner Gewalt für die betroffene Person unzumutbar wäre. Es liegt auf der Hand, dass diese Situationen nicht nur die in der Schweiz aufgenommene Person, sondern auch die ganze Familie betreffen können, insbesondere wenn diese im Herkunftsland zurückbleiben muss.

Die vorübergehende Aufnahme eines Elternteils in der Schweiz bedeutet in der Regel, dass der im Herkunftsland verbleibende Elternteil wichtige Aufgaben wie die Betreuung der Kinder und die Sicherung des Lebensunterhalts allein und ohne Unterstützung übernehmen muss. Hinzu kommt, dass die zurückbleibende Familie aufgrund der unzumutbaren Situation vor Ort oft gezwungen ist, in andere Regionen innerhalb oder ausserhalb des Herkunftslandes zu fliehen und dort unter prekären Bedingungen zu leben, u.a. ohne Schulbildung für die Kinder, ohne sanitäre Anlagen, ohne medizinische Versorgung oder ohne Schutz für vulnerable Gruppen. In diesen Fällen ist es nicht nachvollziehbar, die betroffene Person zur Einhaltung von Wartefristen zu zwingen; umso weniger, wenn die aufgenommene Person aufgrund ihrer ausserordentlichen Bemühungen um eine rasche wirtschaftliche Integration bereits alle Voraussetzungen für die Bewilligung des Gesuchs erfüllt.

In diesem Zusammenhang ist eine Einzelfallprüfung notwendig, um unnötiges Leiden, psychische und physische Schäden und Grundrechtsverletzungen von Personen – in vielen Fällen von Kindern – zu vermeiden. Im [erläuternden Bericht](#)<sup>8</sup> selbst wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass «wenn sich die zweijährige Wartefrist im Einzelfall jedoch als unverhältnismässig [erweist], kann ein Familiennachzug bereits vor deren Ablauf bewilligt werden».<sup>9</sup> Da im [erläuternden Bericht](#) ausdrücklich festgehalten ist und demnach der Bundesrat ebenso der Meinung ist, dass ein Familiennachzug auch vor Ablauf der im Gesetz vorgesehenen Fristen bewilligt werden kann,<sup>10</sup> sollte diese Möglichkeit aus Sicht der SFH ausdrücklich im Gesetz erwähnt werden – dies aufgrund ihrer grossen Bedeutung und der besonderen

<sup>7</sup> Konkret die Gefahr von Folter, unmenschlicher Behandlung oder die Rückschiebung in einen Staat, in dem Leib oder Freiheit der Person bedroht sind.

<sup>8</sup> Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD, [«Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens»](#) vom 1. Mai 2024.

<sup>9</sup> [Erläuternder Bericht](#), S. 7.

<sup>10</sup> Vgl. zudem *Corinne Reber*, «Bundesverwaltungsgericht passt Wartefrist bei Familiennachzug durch vorläufig Aufgenommene an», in ASYL 3/2023, S.30 mit Verweis auf das EMGR-Urteil vom 20. Oktober 2022, M.T.

Gefährdung, der Familienmitglieder im Einzelfall ausgesetzt sein können. Dies würde nicht nur zu mehr Klarheit, sondern auch zu einer schweizweit einheitlichen Anwendung in der Praxis führen.

Die SFH fordert, im Gesetzestext ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass die Besonderheiten des Einzelfalls – u.a. das Kindeswohl und die Zumutbarkeit für die Familie, im Ausland zu warten – im Rahmen einer Verhältnismässigkeitsprüfung des Fristenerfordernisses berücksichtigt werden. Die SFH ist der Ansicht, dass es zweckmässiger wäre, im Wortlaut des neuen Art. 85c VE-AIG die Möglichkeit zu erwähnen, dass Gesuche um Familiennachzug vor Ablauf der Wartefrist bewilligt werden können, wenn dies erforderlich ist. Sie schlägt dazu folgende Formulierung vor:

Vorentwurf	Vorschlag der SFH
<p><i>Art. 85c Abs. 1 VE-AIG</i></p> <p><sup>1</sup> Ehegatten und ledige Kinder unter 18 Jahren von vorläufig aufgenommenen Personen können frühestens zwei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme nachgezogen und in diese eingeschlossen werden, wenn: a. sie mit diesen zusammenwohnen; b. eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist; c. die Familie nicht auf Sozialhilfe angewiesen ist; d. sie sich in der am Wohnort gesprochenen Landessprache verständigen können oder zu einem entsprechenden Sprachförderungsangebot angemeldet sind; und e. die nachziehende Person keine jährlichen Ergänzungsleistungen nach dem ELG6 bezieht oder wegen des Familiennachzugs beziehen könnte.</p> <p><sup>2</sup> Bei ledigen Kindern unter 18 Jahren findet die Voraussetzung nach Absatz 1 Buchstabe d keine Anwendung. Von dieser Voraussetzung kann zudem abgewichen werden, wenn wichtige Gründe nach Artikel 49a Absatz 2 vorliegen.</p>	<p><i>Art. 85c Abs. 1 AIG</i></p> <p><sup>1</sup> Ehegatten und ledige Kinder unter 18 Jahren von vorläufig aufgenommenen Personen können frühestens zwei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme nachgezogen und in diese eingeschlossen werden, wenn: a. sie mit diesen zusammenwohnen; b. eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist; c. die Familie nicht auf Sozialhilfe angewiesen ist; d. sie sich in der am Wohnort gesprochenen Landessprache verständigen können oder zu einem entsprechenden Sprachförderungsangebot angemeldet sind; und e. die nachziehende Person keine jährlichen Ergänzungsleistungen nach dem ELG6 bezieht oder wegen des Familiennachzugs beziehen könnte.</p> <p><sup>2</sup> <b><i>Der Familiennachzug kann vor Ablauf der Wartefrist zugelassen werden, wenn besondere Umstände dies rechtfertigen.</i></b></p> <p><sup>3</sup> Bei ledigen Kindern unter 18 Jahren findet die Voraussetzung nach Absatz 1 Buchstabe d keine Anwendung. Von dieser Voraussetzung kann zudem abgewichen werden, wenn wichtige Gründe nach Artikel 49a Absatz 2 vorliegen.</p>

### 3.3 Notwendige Unterscheidung zwischen vorläufig Aufgenommenen mit und ohne Flüchtlingseigenschaft

Gemäss dem [erläuternden Bericht](#)<sup>11</sup> erfolgt die Anpassung der Wartefrist aufgrund des Grundsatzzurteils des EGMR vom 9. Juli 2021 ([M.A. gegen Dänemark, Nr. 6697/18](#)). Die Formulierung des Vorentwurfs berücksichtigt jedoch nicht, dass der EGMR klar zwischen Personen

---

und andere gegen Schweden (Nr. [22105/18](#)), wonach nicht auf eine Verhältnismässigkeitsprüfung verzichtet werden könne mit dem Hinweis auf eine Wartefrist von zwei Jahren. Dabei sei zu prüfen, ob im konkreten Fall und der betroffenen Interessen nicht eine noch kürzere Wartefrist angezeigt sei, beispielsweise wenn Kinder betroffen seien.

<sup>11</sup> [Erläuternder Bericht](#), S. 2, 4 f.

mit und ohne Flüchtlingseigenschaft unterscheidet. Da sich der Text des Vorentwurfs allgemein auf vorläufig aufgenommene Personen bezieht, würde die Wartefrist unabhängig davon gelten, ob die Person in der Schweiz als Flüchtling (F-Flüchtling) anerkannt ist oder nicht.

Diesbezüglich ist jedoch zu berücksichtigen, dass das EGMR-Grundsatzurteil vom 9. Juli 2021 eine Person ohne Flüchtlingseigenschaft betraf. Dementsprechend hat der EGMR festgestellt, dass den Staaten bei Personen ohne Flüchtlingseigenschaft ein weiter Ermessensspielraum bei der Einführung einer Wartefrist für den Familiennachzug zustehe. Die Feststellungen des Gerichtshofs beziehen sich daher auf Personen ohne Flüchtlingsstatus. In Bezug auf *anerkannte Flüchtlinge* hat der EGMR wiederholt festgestellt, dass sie Anspruch auf grosszügigere Bedingungen für den Familiennachzug hätten als andere Ausländer\*innen und dass ihre Familiennachzugsverfahren flexibel, zügig und effizient behandelt werden müssen. Der EGMR hat sich bereits mehrfach zur Anwendung einer Wartefrist bei Gesuchen um Familiennachzug von Flüchtlingen geäussert.<sup>12</sup> 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 sei. Er hat auch festgestellt, dass Flüchtlingen, denen in der Schweiz kein Asyl gewährt wird, zumindest ein günstigeres Verfahren für den Familiennachzug zur Verfügung stehen müsse als anderen Ausländer\*innen<sup>13</sup>.

Die Ausdehnung der Anwendung einer Wartefrist auf vorläufig aufgenommene Personen *mit Flüchtlingsstatus* steht somit im Widerspruch zur Position des EGMR. Das BVGer hat diesbezüglich bereits festgehalten, dass «bei Familiennachzugsgesuchen von (vorläufig aufgenommenen) Flüchtlingen betreffend deren Ehegatten und minderjährigen Kindern ein faktisches Aufenthaltsrecht anzunehmen und die Dauer des Aufenthalts erst in der Güterabwägung zu berücksichtigen» sei.<sup>14</sup> In diesem Zusammenhang hat die nationale Lehre teilweise bereits darauf aufmerksam gemacht, dass «eine Wartefrist, selbst von zwei Jahren, dieser Erwägung klar zuwiderläuft, zumal sie die Aufenthaltsdauer zur Voraussetzung für den Familiennachzug macht, anstatt sie als Faktor in die Interessenabwägung einzubeziehen»<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Siehe dazu EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, [M.A. gegen Dänemark \(Nr. 6697/18\)](#), Ziff. 138: «The Court found a violation on the grounds that the national decision-making process did not offer the guarantees of flexibility, promptness and effectiveness required in order to secure the right to respect for family life under Article 8. The Court reiterated that family unity [was] an essential right of refugees and that family reunion [was] an essential element in enabling persons who ha[d] fled persecution to resume a normal life». Siehe auch EGMR, Urteil vom 10. Juli 2014, *Tanda-Muzinga gegen Frankreich* (Nr. 2260/10), Ziff. 75: «The Court [...] notes that there exists a consensus at international and European level on the need for refugees to benefit from a family reunification procedure that is more favourable than that foreseen for other aliens, as evidenced by the remit and the activities of the UNHCR and the standards set out in Directive 2003/86 EC of the European Union».

<sup>13</sup> EGMR, Urteil vom 4. Juli 2023, *B.F. u. A. gegen die Schweiz* (Nr. 13258/18, 15500/18, 57303/18 und 9078/20), Ziff. 98: «At European Union level [...] family reunification of refugees within the meaning of the 1951 Convention is not subject to conditions [...]. The restrictions on the right to family reunification imposed on certain beneficiaries of international protection in other Euro-pean States do not concern persons recognised as refugees under the 1951 Convention [...]. Consequently, the Court considers that common ground can be discerned at national, international and European levels in terms of not distinguishing between different refugees within the meaning of the 1951 Convention as regards requirements for family reunification. Such common ground reduces the margin of appreciation afforded to member States [...] as does the above-mentioned consensus at international and European level that refugees within the meaning of the 1951 Convention, such as the applicants residing in Switzerland, need to have the benefit of a more favourable family reunification procedure than other aliens».

<sup>14</sup> Urteil F-2043 /2015 vom 26. Juli 2017, E. 6.3.

<sup>15</sup> *Corinne Reber*, a.a.O., S.31.

Die SFH fordert vor diesem Hintergrund, dass die Wartefrist nicht für vorläufig aufgenommene Personen *mit Flüchtlingsstatus* gilt. Sie fordert eine Gleichbehandlung der Gesuche um Familiennachzug von anerkannten Flüchtlingen – unabhängig davon, ob sie vorläufig aufgenommen wurden oder Asyl erhielten. Dazu schlägt sie einen neuen Art. 85d AIG mit folgender Formulierung vor:

Vorentwurf/Geltendes Recht	Vorschlag der SFH
-	<i>Art. 85d AIG</i> <i>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.</i>

### 3.4 Gleichberechtigter Zugang zum Familiennachzug für alle Schutzberechtigten

Das Recht auf Familienleben ist ein fundamentales Menschenrecht, das sowohl in der Europäischen Menschenrechtskonvention (Art. 8 EMRK) und in der Schweizerischen Bundesverfassung (Art. 14 BV) verankert ist. Die bestehenden Einschränkungen des Familiennachzugs bei der heutigen vorläufigen Aufnahme können mit Blick auf das Grundrecht auf Familienleben nicht gerechtfertigt werden.

Aus Sicht der SFH sollen alle Schutzberechtigten in der Schweiz – also sowohl anerkannte Flüchtlinge mit Asyl wie auch vorläufig aufgenommene Personen und Schutzbedürftige mit Status S – dasselbe Recht auf Familiennachzug haben, ohne Wartefrist und weitere Voraussetzungen. Ebenso wie anerkannte Flüchtlinge und anders als andere Personen aus dem Ausländerbereich wurden vorläufig aufgenommene Personen häufig unfreiwillig von ihren Familienangehörigen getrennt. Sie können ihr Familienleben nicht anderswo leben, da in ihren Heimat- oder Herkunftsländern Bürgerkrieg herrscht oder sie dort aus anderen Gründen gefährdet sind. Die Familienzusammenführung in der Schweiz ist deshalb meist die einzige Möglichkeit, dass die Familie zusammenleben kann.

Vorläufig aufgenommene Personen haben einen vergleichbaren Schutzbedarf wie anerkannte Flüchtlinge und bleiben erfahrungsgemäss langfristig in der Schweiz. Während diesem Umstand mit der Gleichbehandlung von vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlingen in der Förderung der Erwerbsintegration bereits seit längerer Zeit Rechnung getragen wird, stellen die Einschränkungen im Bereich des Familiennachzuges sowie der Reisefreiheit weiterhin Integrationshindernisse für die vorläufig aufgenommenen Personen dar. Die Ungleichbehandlung zu anerkannten Flüchtlingen mit Asyl ist vor dem Hintergrund der langfristigen Anwesenheit und der von beiden Gruppen erwarteten Integrationsleistungen nicht nachvollziehbar. Im Gegenteil: Die Einschränkung des Familiennachzuges läuft den übrigen Integrationsbemühungen zuwider. Die Sorge um die in Kriegs- und Krisengebieten, in Transitländern oder in anderen prekären Situationen zurückgebliebenen Ehegatten und Kinder stellt eine unnötige Belastung dar, welche sich negativ auf den Integrationsprozess auswirken kann. Gleichzeitig

kann die Trennung auch zu einer Entfremdung der Familienmitglieder führen, was im Endeffekt die spätere Integration der Nachgezogenen zusätzlich erschwert.

Die Wartefristen führen in diesem Sinne nicht zu weniger Familiennachzügen, sondern lediglich zu einem späteren Nachzug der Angehörigen und einer erschwerten Integration derselben. Die SFH setzt sich dafür ein, die nach wie vor bestehenden, integrationshemmenden Einschränkungen für den Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen in einem weiteren Schritt gänzlich abzuschaffen. Insgesamt empfiehlt sie, die vorläufige Aufnahme und den Status S durch einen neuen, einheitlichen humanitären Schutzstatus zu ersetzen, der den Betroffenen dieselben Rechte gewährt wie anerkannten Flüchtlingen mit Asyl.<sup>16</sup>

Als führende Flüchtlingsorganisation der Schweiz und Dachverband der in den Bereichen Flucht und Asyl tätigen Hilfswerke und Organisationen steht die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) für eine Schweiz ein, die Geflüchtete aufnimmt, sie wirksam schützt, ihre Grund- und Menschenrechte wahrt, ihre gesellschaftliche Teilhabe fördert und ihnen mit Respekt und Offenheit begegnet. In dieser Rolle verteidigt und stärkt sie die Interessen und Rechte der Schutzbedürftigen und fördert das Verständnis für deren Lebensumstände. Durch ihre ausgewiesene Expertise prägt die SFH den öffentlichen Diskurs und nimmt Einfluss auf die gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen.

Weitere Publikationen der SFH finden Sie unter [www.fluechtlingshilfe.ch/publikationen](http://www.fluechtlingshilfe.ch/publikationen). Der regelmässig erscheinende Newsletter informiert Sie über aktuelle Veröffentlichungen, Anmeldung unter [www.fluechtlingshilfe.ch/newsletter](http://www.fluechtlingshilfe.ch/newsletter).

---

<sup>16</sup> SFH, «Humanitärer Schutz statt vorläufige Aufnahme und Status S», 6. Dezember 2023, abrufbar unter [https://www.fluechtlingshilfe.ch/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/Positionspapiere/231206\\_SFH\\_Position\\_Humanitaerer\\_Schutz\\_d\\_final.pdf](https://www.fluechtlingshilfe.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionspapiere/231206_SFH_Position_Humanitaerer_Schutz_d_final.pdf).



Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Luzern, 15. Juli 2024

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat hat am 01. Mai 2024 ein Vernehmlassungsverfahren zur Anpassung des Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) gestartet. Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zu den vorgeschlagenen Anpassungen Stellung nehmen zu können. Der SKF Schweizerischer Katholischer Frauenbund ist der Dachverband der katholischen Frauenorganisationen und vertritt rund 100'000 Frauen in der Schweiz. Durch eines unserer beiden Hilfswerke, Solidaritätsfonds für Mutter und Kind, sind wir stark konfrontiert mit Fragen rund um Wartefristen beim Familiennachzug und die Herausforderungen, die sich aus der Trennung von Familien ergeben. Unsere Vernehmlassungsantwort basiert auf der Antwort der Caritas Schweiz, die wir in allen Punkten teilen.

### **Allgemeine Bemerkungen:**

Bevor wir auf die einzelnen Aspekte der Gesetzesänderungen eingehen, weisen wir auf die grundsätzliche Problematik beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen hin, die aus unserer Sicht einer Reform bedarf, die über die aktuell diskutierte Gesetzesänderung hinausgeht.

Die **Situation von vorläufig Aufgenommenen** in der Schweiz ist in vielerlei Hinsicht problematisch. Sie besitzen keinen rechtlichen Aufenthaltsstatus, wodurch eine Regularisierung einzig über ein Härtefallgesuch möglich ist. Auf dem Papier ist die vorläufige Aufnahme befristet, obwohl in Wirklichkeit in den allermeisten Fällen ein dauerhafter Schutzbedarf besteht und ein Verbleib in der Schweiz wichtig wäre. Sowohl die Bezeichnung als auch die Konzeption als Dauerprovisorium führen dazu, dass fälschlicherweise davon ausgegangen wird, dass es sich nicht um Schutzbedürftige handelt. Entsprechend sind die politischen Rahmenbedingungen äusserst restriktiv. Dies zeigt sich in der stark beschränkten Bewegungsfreiheit, der nicht existenzsichernden Asylsozialhilfe sowie den massiven Einschränkungen beim Familiennachzug. Gefordert wird ein humanitärer Schutzstatus, der insbesondere auch in punkto Familiennachzug eine Gleichstellung mit Flüchtlingen mit Asylgewährung vorsieht. Dies würde ein Verzicht auf die Fristen und Bedingungen (Art. 85c Abs. 1 AIG sowie Art. 74 Abs. 3 VZAE) mit sich bringen, die den Zugang zum Familiennachzug für vorläufig Aufgenommene aktuell stark einschränken. Eine solche Gleichstellung wäre nicht zuletzt auch aus einer Integrationsperspektive sinnvoll, denn ein verzögerter oder veränderter Familiennachzug wirkt sich negativ auf das Leben und die Gesundheit aller Betroffenen aus. Familienangehörige und insbesondere Kinder verharren in prekären und gefährlichen



Kontexten im Heimatland, in Flüchtlingslagern oder auf der Flucht. Dies setzt wiederum die Person in der Schweiz massiv unter Druck.

Der Achtung und dem Schutz des Familienlebens kommt höchste Priorität zu. Wir sind der Überzeugung, dass das **Grundrecht für vorläufig Aufgenommene verletzt** ist, wenn sie zuerst einen Aufenthalt von mehreren Jahren nachweisen müssen, bevor sie ihren Anspruch auf Familienzusammenführung geltend machen können. Mit dieser starren Frist wird eine Personengruppe unverhältnismässig und auf diskriminierende Weise ausgeschlossen, was den Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verletzt. Bei einem so wichtigen Thema wie dem Recht auf Familie ist das Prinzip der Verhältnismässigkeit zentral, weshalb wir Fristen generell und die starre Auslegung im Speziellen stark kritisieren. Zumal es sich beim Familiennachzug oft um Kinder handelt, für die der Vorrang des Kindeswohls gilt, unabhängig davon, ob sie sich in der Schweiz oder im Ausland aufhalten.

Zu den konkreten Änderungen:

### **1. Reduktion der Wartefrist für Familiennachzug von drei auf zwei Jahre (Art. 85c Abs. 1 AIG)**

Die Änderung wird aufgrund des Urteils des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ([EGMR](#)) vom **9. Juli 2021** vorgeschlagen. Der Gerichtshof kritisiert, dass das Prinzip der Verhältnismässigkeit mit einer starren Frist von drei Jahren verletzt werde. Es brauche zudem eine gewisse Flexibilität, um die Abwägung der auf dem Spiel stehenden Interessen der Schweiz zu ermöglichen und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit einzuhalten. In der Vorlage wird nun vorgeschlagen, die heute geltende Wartefrist, bis ein Familiennachzug bewilligt werden kann, von drei auf zwei Jahre zu senken. Mit dieser Massnahme werde, so der erläuternde Bericht, die geforderte Verhältnismässigkeit eingehalten und damit sei auch «ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den privaten Interessen und dem wirtschaftlichen Wohlergehen» der Schweiz hergestellt. Eine flexiblere Handhabung der Fristen wird nicht vorgeschlagen.

Ein schnellerer Zugang zum Familiennachzug ist sinnvoll, denn wie oben betont, belastet eine getrennte Familie alle Beteiligten und ist umso schwieriger, wenn ein Teil unter prekären Verhältnissen in Herkunfts- oder Transitländern ausharren muss. Zudem erleichtert eine frühzeitige Einreise auch die Integration der nachkommenden Familienmitglieder.

*Der Vorstandsvorsitzende des SKF begrüsst die vorgeschlagene Fristverkürzung. Es gibt allerdings zwei Problematiken, für die es dringend Ergänzungen braucht.*

### **Problematik 1: Verkürzung des Nachzugszeitraums wegen der Fristen in Art. 74 Abs. 3 VZAE**

Obwohl die Reduktion der Wartefristen im AIG (Art. 85c Abs. 1) für viele Betroffene einen Vorteil darstellt, wäre der aktuelle Vorschlag aufgrund der Bedingungen für Nachzugsfristen im VZAE (**Art. 74 Abs. 3**) auch eine Verschärfung und würde für einige Personen zu einer Verschlechterung der aktuellen Situation führen. Diese Nachzugsfristen besagen, dass Familienangehörige nach Ablauf der Wartefrist gemäss AIG innerhalb von fünf Jahren nachgezogen werden müssen. Bei Kindern über 12 Jahren sind es sogar nur 12 Monate. Nach dieser Frist ist ein Familiennachzug nur möglich, wenn wichtige familiäre Gründe vorliegen (Art. 74 Abs. 4 VZAE). Wenn nun die Wartefrist im AIG von drei auf zwei Jahre gesenkt wird, würden die Nachzugsfristen gemäss VZAE ein Jahr früher starten. Somit verkürzt sich die Zeitspanne, innerhalb der ein Familiennachzug möglich ist, um genau dieses Jahr. Vor allem bei



Kindern zwischen 12 und 18 Jahren ist dies aufgrund der kurzen Nachzugsfrist besonders relevant. Möchte beispielsweise ein Vater seine 13-jährige Tochter nachziehen, könnte er dies nicht wie bis anhin innerhalb von vier Jahren tun. Er müsste dies nach Ablauf der Zweijahresfrist innerhalb von einem Jahr tun, wodurch ihm lediglich drei Jahre Zeit zur Verfügung stünden.

Diese Verkürzung der Nachzugszeitspanne ist darum problematisch, weil für ein Familiennachzug, neben den Fristen auch **weitere Bedingungen** erfüllt sein müssen, die in AIG Art. 85c Abs. 1 lit a-e aufgeführt sind. Eine besonders einschränkende Bedingung ist die **Unabhängigkeit von Sozialhilfe (lit. c)**. In der Praxis bedeutet dies, dass nicht nur zum Zeitpunkt der Antragstellung keine Sozialhilfe bezogen werden darf. Es darf auch kein Risiko bestehen, dass die Familie künftig auf Sozialhilfe angewiesen ist. Entsprechend muss das Einkommen für den Lebensunterhalt der ganzen Familie reichen. Um eine unbefristete Anstellung mit einem existenzsichernden Lohn für eine Familie antreten zu können, braucht es meist viel Zeit. Auch die Bedingung der **bedarfsgerechten Wohnung (lit. b)** ist besonders problematisch. Eine bezahlbare Familienwohnung zu finden ist im aktuellen Mietumfeld grundsätzlich schwierig. Die eingeschränkte Wohnsitzwahl und Vorbehalte von Vermietenden gegenüber dem vorläufigen Aufenthaltstitel schränken die Wohnungssuche weiter ein.

Diese Ausführungen zeigen, dass es für Betroffene enorm schwierig ist, die Bedingungen für einen Familiennachzug zu erfüllen. Umso problematischer wäre es, wenn der Zeitraum, in dem ein Nachzug möglich ist, um ein Jahr gekürzt würde. So bliebe noch weniger Zeit, um diese Bedingungen zu erfüllen. Der Schweizerische Katholische Frauenbund empfiehlt daher, die Bedingungen im AIG (Art. 85c Abs. 1) aufzuheben, um einen frühzeitigen Familiennachzug zu ermöglichen. Wird dennoch daran festgehalten, braucht es zwingend Anpassungen im Art. 74 Abs. 3 VZAE. Ansonsten verschlechtert sich mit dieser Vorlage der Zugang von vorläufig Aufgenommenen zum Familiennachzug.

**Der SKF schlägt zwei Varianten vor, wie dieser Problematik begegnet werden kann.**

#### **1. Streichung der Bedingungen AIG Art. 85c Abs. 1 lit. b, c, und e:**

1. Ehegatten und ledige Kinder unter 18 Jahren von vorläufig aufgenommenen Personen können frühestens zwei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme nachgezogen und in diese eingeschlossen werden, wenn:
- a. sie mit diesen zusammenwohnen;
  - ~~b. eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist;~~
  - ~~c. die Familie nicht auf Sozialhilfe angewiesen ist;~~
  - d. sie sich in der am Wohnort gesprochenen Landessprache verständigen können oder zu einem entsprechenden Sprachförderungsangebot angemeldet sind; ~~und~~
  - ~~e. die nachziehende Person keine jährlichen Ergänzungsleistungen nach dem ELG bezieht oder wegen des Familiennachzugs beziehen könnte.~~

#### **2. Streichung der Fristen VZAE Art. 74, Abs. 3**

- ~~3. Sind die zeitlichen Voraussetzungen für den Familiennachzug nach Artikel 85 Absatz 7 AIG erfüllt, 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 gesetzlichen Frist von Artikel 85 Absatz 7 AIG, beginnen diese Fristen zu diesem späteren Zeitpunkt zu laufen.~~



**Problematik 2: Zweijahresfrist ersetzt nicht die Prüfung der Verhältnismässigkeit** Gemäss vorgeschlagener Änderung im AIG können Familienangehörige frühestens zwei Jahre nach der Einreise nachgezogen werden. Dabei ist nochmals darauf hinzuweisen, dass vorläufig Aufgenommene einen hohen Schutzbedarf haben und dies in vielen Fällen auch für ihre Familienangehörigen gilt. Bei vorläufig Aufgenommenen wurde eine Wegweisung entweder als unzulässig, unzumutbar oder unmöglich eingeschätzt. Dies verweist auf die gefährlichen Herkunftskontexte, in denen sich meist auch die Familienmitglieder befinden. Oft leben Familienangehörige als intern Vertriebene in anderen Landesteilen oder sind in die Nachbarländer geflohen, wo sie unter prekären Umständen ausharren. Gerade für Kinder sind solche Umstände desaströs und folgenschwer. Nicht nur die Wohnsituation ist problematisch, auch der Zugang zu Bildung und Gesundheitsversorgung ist nicht gewährleistet. Dazu ist deren Sicherheit gefährdet, da ihnen die Aufenthaltsstaaten – wenn überhaupt – nur sehr begrenzte Rechte zusprechen. Besonders anspruchsvoll ist dies für und Menschen mit gesundheitlichen Problemen und solchen mit einer Behinderung. Die Gefahren für Familienangehörige im Herkunftsland und/oder auf der Flucht sind vielfältig. Der Druck und die psycho-emotionalen Belastungen der hier in der Schweiz vorläufig aufgenommenen lebenden Personen sind gross und lasten schwer. Die Kinderrechtskonvention (Art. 3) schreibt vor, dass jede Entscheidung einer Behörde vom Wohl des Kindes geleitet werden muss. Mit Blick auf Kinder in den beschriebenen Situationen wird klar, dass ein schneller, effizienter und erleichterter Familiennachzug dazugehört.

In der Erläuterung zur Gesetzesänderung wird mit Bezug auf Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung darauf verwiesen, dass besondere Gründe im Einzelfall auch zu einer vorzeitigen Bewilligung des Familiennachzugs führen können. Mit der expliziten Erwähnung im erläuternden Bericht zeigt der Bundesrat, dass er sich der Problematik bewusst ist und es mit Bezug auf die Verhältnismässigkeit Ausnahmeregelungen geben muss. Um diesem so wichtigen Punkt der Verhältnismässigkeit effektiv Gewicht zu geben, bedarf es einer Ergänzung des Art. 85c Abs. 1 AIG. Dies würde Klarheit schaffen und zu einer Vereinheitlichung der Praxis in den Kantonen beitragen.

***Wir schlagen deshalb vor, den folgenden Passus im AIG zu ergänzen.***

**Ergänzung Art. 85c Abs. 1 AIG:**

Der Familiennachzug kann vor Ablauf der Wartefrist zugelassen werden, wenn besondere Umstände dies rechtfertigen.
---

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

**SKF Schweizerischer Katholischer Frauenbund**

Freundliche Grüsse

Simone Curau-Aeppli  
Präsidentin

Karin Ottiger  
Co-Geschäftsleiterin

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  
Elektronische Übermittlung an:  
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 10. Juli 2024

Reg: sodk 10.2.1.2 / 8

## **Stellungnahme SODK zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes: Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans

Der Vorstand SODK hat mit Interesse von der Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) «Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen» Kenntnis genommen.

Mit dieser Änderung soll ein Grundsatzurteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR), das auch durch das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) im November 2022 bestätigt wurde, umgesetzt werden. Die Regelung zum Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen soll insofern abgeändert werden, als die bisherige dreijährige generelle Wartefrist für den Familiennachzug auf zwei Jahre reduziert und entsprechend das AIG angepasst wird. Wie dem erläuternden Bericht des Bundes zu entnehmen ist, hat das SEM seine Praxis schon an diese Urteile angepasst und die entsprechenden Weisungen geändert.

Aktuell ist der Familiennachzug für Personen mit Status S und anerkannte Flüchtlinge bedingungslos erlaubt und kennt keine Fristen. Für vorläufig Aufgenommene inkl. vorläufig aufgenommene Flüchtlinge kann ein Familiennachzug erst nach 3 Jahren nach Erteilung des Status und unter eng definierten Bedingungen (Art. 85 Abs. 7 AIG) gewährt werden. Die SODK vertritt die Haltung (und hat dies an der Anhörung der Evaluationsgruppe Status S auch so erörtert), dass einerseits die Ungleichheiten zwischen den Status S und VA möglichst abgebaut oder zumindest reduziert werden sollen. Andererseits soll der Familiennachzug bei vorläufig Aufgenommenen unter definierten Bedingungen rascher ermöglicht werden – da dies einen Anreiz zur schnelleren Integration setzen kann und zudem Personen im Kreise ihrer Familie oft stabiler sind.

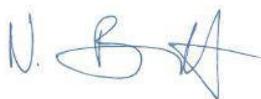
Der Vorstand SODK begrüsst somit die entsprechende Änderung des AIG unter Einhaltung der bisherigen Bedingungen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme. Wie gewünscht erhalten Sie unser Schreiben auch als Word (ohne Signaturen).

Freundliche Grüsse

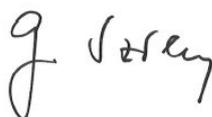
**Konferenz der kantonalen  
Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren**

Die Präsidentin



Nathalie Barthoulot  
Regierungsrätin

Die Generalsekretärin



Gaby Szöllösy



**Solidarité  
sans  
frontières**

SCHWANENGASSE 9  
3011 BERN

Bern, 22. August 2024

## **Stellungnahme von Solidarité sans frontières zur Vernehmlassung 2023/38 des EJPD**

### **Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen (Änderung von Art. 85c Abs. 1 des Ausländer- und Integrationsgesetzes)**

Solidarité sans frontières nimmt die Gelegenheit wahr, sich zum Projekt des Bundesrats vernehmen zu lassen, die Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen auf zwei Jahre herabzusetzen.

#### **Allgemeine Bemerkungen**

##### **1.**

Grundsätzlich befürwortet Solidarité sans frontières die Abschaffung des Instituts der vorläufigen Aufnahme und deren Ersatz durch einen neuen, positiven Schutzstatus. Dieser ist so auszugestalten, dass allen Personen des Asylbereichs dieselbe privilegierte Rechtsstellung asylberechtigter Personen zukommt. Solidarité sans frontières steht deshalb für die vollständige Gleichstellung vorläufig Aufgenommener mit dem Rechtsstatus von anerkannten Flüchtlingen, denen Asyl gewährt ist, ein.

Vor diesem Hintergrund lehnt Solidarité sans frontières im Grundsatz sämtliche Beschränkungen des Rechts auf ein ungestörtes Zusammenleben von Familienangehörigen ab.

##### **2.**

Die aktuelle Regelung des Familiennachzugs von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Ausländer:innen sieht eine Gleichbehandlung im Unrecht vor. An sich sind anerkannten Flüchtlinge aus flüchtlingsrechtlicher Sicht und nach ständiger Praxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) generell aber auch im Bereich des Familiennachzugs gegenüber Ausländer:innen ohne Flüchtlingsstatus zu privilegieren. Die Schweiz hat indessen vorläufig anerkannten Flüchtlingen den Familiennachzug seit Jahren entgegen mannigfacher Kritik ebenso schwer gemacht, wie vorläufig aufgenommenen Ausländer:innen.

Anzustreben ist demgegenüber aus unserer Sicht die Angleichung beider Rechtsstellungen an die Regelung des Familiennachzugs analog zu Art. 51 AsylG.

### 3.

Die geltende Regelung, wonach das Vorliegen subjektiver Nachfluchtgründe im Sinne von Art. 54 AsylG zu einer vorläufigen Aufnahme als Flüchtling führt, erschwert den davon Betroffenen in erster Linie das Familienleben und zweitens den Zugang zum Arbeitsmarkt, was mit Blick auf eine wünschenswerte Integration kaum mehr sinnvoll und zeitgemäss erscheint. Ähnliches gilt für den Tatbestand der Asylunwürdigkeit im Sinne von Art. 53 AsylG: Diese Geflüchteten werden mehrheitlich in der Schweiz strafrechtlich verfolgt und erleiden diesfalls durch die Anordnung einer vorläufigen Aufnahme eine Art Doppelbestrafung. Oder sie haben im Ausland Straftaten begangen oder waren Angehörige einer bewaffneten Organisation und haben deshalb eine besonders schwerwiegende Verfolgung erlitten (oder mussten eine solche befürchten). Auch sie sind aus unserer Sicht mit Asylberechtigten gleichzustellen.

### 4.

Eine Angleichung beider Rechtsstellungen drängt sich umso eher auf, als dass die Regelung des Familiennachzugs beim – mit der vorläufigen Aufnahme vergleichbaren – subsidiären Schutz in vielen Staaten der EU erheblich vorteilhafter ist und es für die Schweiz Sinn macht, diesbezüglich eine Harmonisierung anzustreben.

### 5.

Dem beleuchtenden Bericht ist zu entnehmen, dass sich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in der Streitsache M.A. vs. Dänemark<sup>1</sup> zur in Dänemark geltenden Rechtslage beim Familiennachzug von Personen mit subsidiärem Schutz äusserte. Der EGMR unterstrich dabei namentlich die gewichtige Bedeutung des Kindeswohls<sup>2</sup>, hielt aber eine Wartezeit von zwei Jahren jedenfalls für gerechtfertigt<sup>3</sup>. Demgegenüber bedeute eine dreijährige Wartezeit für jede Familie eine lange Zeit der Trennung, zumal die im Herkunftsland verbliebenen Personen willkürlicher Gewalt und Misshandlungen ausgesetzt sein könnten. Auch sei unvermeidlich, dass die effektive Trennungszeit länger als die Wartezeit dauere. Dies beeinträchtigt die störenden Auswirkungen auf das gemeinsame Familienleben stark.<sup>4</sup> Aus diesen Gründen verletze eine dreijährige Wartezeit das von Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention geschützte Familienleben der Beschwerdeführenden.<sup>5</sup> Sie enthalte eine zu starre Regelung, welche dem Einzelfall nicht gerecht werde.

Das Schweizer Bundesverwaltungsgericht änderte daraufhin seine Rechtsprechung mit dem Grundsatzurteil vom 24. November 2022<sup>6</sup>. Es stellte dabei fest, ein Gesuch um Familiennachzug einer vorläufig aufgenommenen Person müsse nach einer Wartezeit von zwei Jahren einer umfassenden Einzelfallprüfung unterzogen werden.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> Nr. 6697/18 vom 9. Juli 2021

<sup>2</sup> § 133 des Urteils M.A. vs. Dänemark

<sup>3</sup> § 162 des Urteils M.A. vs. Dänemark

<sup>4</sup> § 179 des Urteils M.A. vs. Dänemark

<sup>5</sup> § 194 des Urteils M.A. vs. Dänemark

<sup>6</sup> Geschäft F-2739/2022

<sup>7</sup> Erw. 6.5 des Urteils F-2739/2022

## Zur geplanten Änderung von Art. 85c AIG und «Flankierende Massnahmen»

### 1.

Solidarité sans frontières befürwortet vor dem Hintergrund der obigen Kritikpunkte grundsätzlich die Herabsetzung der Wartefrist beim Familiennachzug vorläufig aufgenommenen Personen auf zwei Jahre, zumal sie in besonderen Fällen, namentlich bei Gesuchen von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen, unterschritten werden kann und auch soll.

Eine Wartefrist von zwei Jahren führt zwar hinsichtlich ihrer Dauer zur Angleichung der Schweizer Praxis an die Vorgaben des Europäischen Gerichtshofs (EGMR) und des Bundesverwaltungsgerichts. Es handelt sich dabei jedoch nur um eine minimale Erleichterung angesichts der grundsätzlich grossen Hindernisse beim Familiennachzug vorläufig Aufgenommener.

Wir weisen darauf hin, dass die Praxis des EGMR lediglich die Vereinheitlichung von menschenrechtlichen Minimalstandards unter den Europaratsstaaten anstrebt. Nichts mehr und nichts weniger. So gesehen wird mit einer zweijährigen Wartefrist bloss eine Minimallösung erreicht. Mit Blick auf die Realisierung des gewichtigen Grundrechts auf ein ungestörtes Familienleben sollte keinerlei Frist gelten.

Im Grundsatz fordern wir deshalb die Streichung der Wartefrist als solche.

### 2.

Zu berücksichtigen ist weiter, dass die ansonsten sehr strengen Voraussetzungen für die Bewilligung des Familiennachzugs in Art. 85c AIG so oder so weiterbestehen. Dies sind das Bestehen einer gelebten Familienbeziehung vor der Trennung durch die Flucht sowie – in der Schweiz – das Zusammenwohnen der Familie, das Vorhandensein einer bedarfsgerechten Wohnung, eine existenzsichernde Erwerbstätigkeit, ein fehlender Sozialhilfebezug, Willen zum Spracherwerb und ein fehlender Bezug von Ergänzungsleistungen.

Die Praxis zeigt, dass diese Bedingungen den Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen erheblich einschränken.

### 3.

Hinzu kommen noch die in Art. 74 Abs. 3 VZAE statuierten Nachzugsfristen von fünf Jahren bzw. 12 Monaten nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme. Sie beschränken das Recht auf ein ungestörtes familiäres Zusammenleben ebenfalls in erheblicher Weise.

Die Praxis zeigt nämlich, dass diese Zeitspannen das Erreichen eines ausreichenden Integrationsgrads oftmals nicht erlauben.

Mit Blick auf die anzustrebende Gleichstellung vorläufig Aufgenommener mit Asylberechtigten fordert Solidarité sans frontières auch die Streichung der Nachzugsfristen von Art. 74 Abs. 3 VZAE.

### 4.

Das oben zitierte Urteil des EGMR i.S. M.A. vs. Dänemark hält bezüglich der Wartezeit fest, dass den Staaten (des Europarats) ein weiter Ermessensspielraum zustehe (Ziff. 161). Dieser Spielraum sei jedoch *nicht absolut* und erfordere jeweils eine Prüfung unter dem Gesichtspunkt der *Verhältnismässigkeit* (Ziff. 162) *im Einzelfall*.

Dass ein Familiennachzug sogar *vor* Ablauf der Wartefrist bewilligt werden könne, wenn «besondere Umstände» vorliegen, erwähnt der Erläuternde Bericht, allerdings ohne diese Problemlagen näher zu umschreiben. Dies ist wegen der Rechtssicherheit und des Legalitätsprinzips bedenklich.

Wir fordern deshalb, dass solche «besonderen Umstände» im AIG oder wenigstens auf Verordnungsstufe klarer umschrieben werden sollen. Ein Familiennachzug sollte aus unserer Sicht z.B. dann zeitnah bewilligt werden, wenn Kindsinteressen betroffen sind, wenn die Voraussetzungen für den Nachzug schon früher erfüllt waren, wenn eine Notsituation vorliegt und generell dann, wenn er anerkannte Flüchtlinge betrifft.

## **5.**

Wir unterstreichen nochmals, dass die aktuell geltenden Hürden für den Familiennachzug gemäss Art. 85c AIG und Art. 74 VZAE erheblich in die Konventionsrechte von Art. 8 EMRK eingreifen. Betroffen davon sind in jedem Fall Personen, denen die Schweiz einen Schutzstatus eingeräumt hat.

Erfahrungsgemäss ist das Zusammenleben mit ihren Angehörigen für manche dieser Menschen unabdingbar. Zu hohe Hürden für einen Familiennachzug führen deshalb häufig zu irregulären Nachzügen. Es macht Sinn, dies zu vermeiden.

Wir bitten Sie um Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

Solidarité sans frontières  
Schwanengasse 9  
3011 Bern



## Stellungnahme des SRK zur Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen

Bern, 15. August 2024

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans  
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf der Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) in Bezug auf die Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen.

Hintergrund für die nachfolgenden Ausführungen bilden die zentralen Grundsätze der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung. In diesem Zusammenhang relevant sind insbesondere die Respektierung der Menschenwürde und das Einstehen für besonders verletzte Menschen.

### Das Wichtigste in Kürze

- **Eine wichtige und richtige Gesetzesanpassung:** Das SRK begrüsst die geplante Gesetzesanpassung und unterstützt die Verkürzung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen. Dadurch werden getrennte Familien rascher vereint.
- **Notwendige Verordnungsanpassung:** Das SRK erachtet eine technische Anpassung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit als notwendig. Vorläufig Aufgenommene müssen gleich lang Zeit haben wie bisher, um die strengen Voraussetzungen für den Familiennachzug zu erfüllen.
- **Regelung der Ausnahmen auf Gesetzesstufe:** Das SRK erachtet es als unabdingbar, die vorgesehenen Ausnahmen von der Wartefrist auf Gesetzesstufe zu regeln, damit diese in der Praxis effektiv berücksichtigt werden. Für Personen, welche die materiellen Kriterien des Familiennachzugs offensichtlich erfüllen oder aus objektiven Gründen offensichtlich nie erfüllen müssen, ist auch das Zuwarten von zwei Jahren vor Einreichen eines Gesuchs um Familiennachzug nicht verhältnismässig.

### Unterstützung des Anliegens

**Das SRK begrüsst die Verkürzung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen. Dadurch sind Familien weniger lange getrennt und die frühere Einreise der Angehörigen dient der Integration der Familie. Durch die Anpassung des Gesetzes an die aktuelle Praxis wird ferner Rechtssicherheit geschaffen.**

Das SRK unterstützt die Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen. Das SRK spricht sich bereits seit Jahren für die Reduktion bzw. Abschaffung der dreijährigen Wartefrist für den Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen aus.<sup>1</sup> Deshalb begrüsst das SRK die Verkürzung der Wartefrist von drei auf zwei Jahre.

<sup>1</sup> Siehe insbesondere SRK, [Unterstützung für Personen aus dem Asylbereich beim Familiennachzug in die Schweiz](#), Bedarfserhebung, 2020, S. 15 und S. 20; SRK, [Familiennachzug: ein wichtiger Faktor für Gesundheit und Integration](#), Studie der Familiennachzug, 2023, S. 17.



### Nachvollzug der aktuellen Praxis schafft Rechtssicherheit

Gemäss der aktuellen Praxis der Schweizer Behörden können Gesuche bereits zwei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme gutgeheissen werden. Diese Praxis soll nun im Gesetz ihren Niederschlag finden. Das SRK begrüsst, dass mit der Gesetzesanpassung Rechtssicherheit geschaffen wird.

### Wartefrist ist nicht zielführend

Eine Wartefrist für den Familiennachzug führt nicht zu einer Reduktion der Zuwanderung. Tatsache ist, dass vorläufig Aufgenommene nur in seltenen Einzelfällen die Schweiz verlassen und in den allermeisten Fällen eine Aufenthaltsbewilligung erhalten. Denn die Konflikte und (Bürger)kriege im Heimatland, welche in den meisten Fällen zur vorläufigen Aufnahme in der Schweiz führen, dauern oftmals jahrzehntelang an. Dies anerkannte der Bundesrat bereits in seinem Bericht zur vorläufigen Aufnahme und Schutzbedürftigkeit von 2016: «*Die Vollzugshindernisse, die zu einer vorläufigen Aufnahme führen, bestehen oftmals während langer Zeit weiter, und die vorläufig aufgenommenen Personen verbleiben schlussendlich definitiv in der Schweiz. Ihr Bestand blieb [...] relativ stabil. Die Abgänge sind in erster Linie auf die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen [...] und Einbürgerungen zurückzuführen; die Zahl der Ausreisen ist demgegenüber tief (Ziff. 2.4. oben).*». Aufhebungen von vorläufigen Aufnahmen durch die Schweizer Behörden kommen selten vor und bewegen sich im langjährigen Durchschnitt im einstelligen Prozentbereich (Stephan Parak, Asylpraxis der Schweiz von 1979 bis 2019, S. 167). Vorläufig Aufgenommene haben somit einen vergleichbaren Schutzbedarf wie anerkannte Flüchtlinge und bleiben mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit langfristig in der Schweiz.

Die Wartefrist ist somit im Hinblick auf die Zuwanderungskontrolle überflüssig. **Die Wartefrist führt nicht dazu, dass weniger Familienangehörige in die Schweiz einreisen, sondern lediglich zu einer späteren Einreise der Angehörigen.**

In anderen Bereichen hat der Gesetzgeber der Tatsache, dass sich die vorläufige Aufnahme faktisch zu einem längerfristigen Schutzstatus entwickelt hat, längst Rechnung getragen (beispielsweise Einführung einer Integrationspauschale, Umwandlung Bewilligungs- in Meldepflicht bei Erwerbstätigkeit, vereinfachter Kantonswechsel bei Erwerbstätigkeit). Es ist nur konsequent, dieser Tatsache ebenfalls im Bereich des Familiennachzugs Rechnung zu tragen.

### Positive Auswirkungen auch für die Schweizer Gesellschaft bei Reduktion der Wartefrist

Die Reduktion der Wartefrist bringt nicht nur für vorläufig Aufgenommene und deren Familienangehörige, sondern auch für die Schweizer Gesellschaft Vorteile. Insbesondere können damit hohe gesellschaftliche Folgekosten im Gesundheits- und Sozialbereich vermieden werden.

Vorläufig Aufgenommene mussten bisher drei Jahre warten, bis sie ein Gesuch um Familiennachzug stellen konnten. Rechnet man dies mit der Dauer des Asylverfahrens zusammen sowie mit der anschliessenden Dauer des Familiennachzugsverfahrens, dauerte die Trennung der Familie regelmässig über sechs Jahre. Die Angehörigen im Ausland befinden sich häufig noch in einer Konfliktregion und somit in akuter Gefahr. Wissenschaftliche Studien sowie die Erfahrung des SRK aus der Integrationsarbeit zeigen, dass Personen, deren Angehörige sich in der Heimat weiterhin in Gefahr befinden, durch die damit verbundenen psychischen Belastungen stark in ihrem eigenen Integrationsprozess beeinträchtigt sind. **Die Familienvereini- gung ist somit eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration in der Schweiz und ihre Verhinderung führt für die Schweiz als Aufnahmegesellschaft indirekt**



**zu hohen gesundheitlichen und sozialen Folgekosten.** Da die grosse Mehrheit der vorläufig Aufgenommenen längerfristig in der Schweiz bleibt, ist deren rasche und nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt und ihre gesellschaftliche Teilhabe nicht nur im Interesse der Betroffenen, sondern auch der Schweizer Gesellschaft.

Durch eine kürzere Wartefrist sind Familien weniger lange getrennt. Dies war auch ein zentraler Aspekt im Urteil M.A. gegen Dänemark des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Es ist nicht verhältnismässig, getrennten Familien, welche die Voraussetzungen für den Familiennachzug erfüllen würden und nur im Aufnahmeland zusammenleben können, starre mehrjährige Wartefristen aufzubürden. Gleichzeitig fördert die Reduktion der Wartefrist die Integration der Familienangehörigen und der vorläufig Aufgenommenen in der Schweiz. **Familienangehörige – welche ohnehin in die Schweiz kommen werden – reisen früher in die Schweiz ein, was im Hinblick auf die Integration bei Kindern relevant ist.** So können Kinder bei einem früheren Nachzug zum Beispiel noch die obligatorische Schule in der Schweiz besuchen. Allgemein spricht das Interesse der betroffenen Kinder, welchem gemäss Art. 11 der Bundesverfassung und Art. 3 der Kinderrechtskonvention ein hoher Stellenwert zukommt, für eine rasche Wiedervereinigung mit den Eltern. Die vorläufig Aufgenommenen sind durch die Reduktion der Wartefrist früher mit ihren Kindern bzw. Ehegattinnen und -gatten vereint, wodurch sie die ständige Sorge um ihre Angehörigen los sind und sich besser auf ihre Integration in der Schweiz konzentrieren können.

### **Notwendige technische Anpassung der Verordnung**

**Vorläufig Aufgenommene sollen weiterhin gleich lang Zeit haben wie bisher, um die materiellen Kriterien für den Familiennachzug zu erfüllen. Die Verkürzung der Wartefrist macht deshalb eine entsprechende Anpassung der VZAE notwendig.**

Aus Sicht des SRK macht die Verkürzung der Wartefrist eine technische Anpassung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VAZE) notwendig, damit vorläufig Aufgenommene, die aufgrund ihres Hintergrundes die Integrationskriterien kaum in kurzer Zeit erfüllen können, im Vergleich zur aktuellen Situation nicht schlechter gestellt werden.

Die Situation von vorläufig Aufgenommenen stellt sich wie folgt dar: Ein grosser Teil stammt aus einem Konflikt- oder Kriegsgebiet. Viele vorläufig Aufgenommene haben traumatische Erfahrungen gemacht. Bei der Einreise verfügen sie über keinerlei Sprachkenntnisse einer Schweizer Landessprache. Ferner werden die Qualifikationen von vorläufig Aufgenommenen in der Schweiz häufig nicht anerkannt. Deshalb ist es vielen vorläufig Aufgenommenen aus objektiven Gründen nicht möglich, innerhalb kurzer Zeit die Voraussetzungen für den Familiennachzug zu erfüllen. So müssen vorläufig Aufgenommene über eine angemessene Wohnung und über ein ausreichendes Einkommen für die ganze Familie verfügen. Diese Voraussetzungen müssen innerhalb der geltenden Nachzugsfristen erfüllt werden. Momentan fangen diese Nachzugsfristen gemäss Art. 74 Abs. 3 VAZE drei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme an zu laufen.

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 (angemessene Wohnung, finanzielle Unabhängigkeit) zu erfüllen. Denn die Nachzugsfrist fängt bei vorläufig Aufgenommenen nach Ablauf der Wartefrist an zu laufen (Art. 74 Abs. 3 VZAE). Wird die Zeit, welche vorläufig Aufgenommenen insgesamt zur Verfügung steht,



um die weiteren Voraussetzungen für den Familiennachzug zu erfüllen, verkürzt, wäre es insbesondere für gewisse vorläufig Aufgenommene mit Kindern ab 12 Jahren und der kurzen Nachzugsfrist von einem Jahr aufgrund ihres Hintergrundes in der Praxis stark erschwert bzw. kaum mehr möglich, diese ohnehin sehr restriktiven Voraussetzungen fristgerecht zu erfüllen.

**Um diese ungewollte Nebenwirkung zu beseitigen, braucht es eine technische Anpassung des Art. 74 Abs. 3 VZAE.** Das SRK schlägt deshalb folgende Änderung vor:

Art. 74 Abs. 3 VZAE

<sup>3</sup> 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.

Sollte der Verordnungstext nicht angepasst werden, muss in der Zukunft bei der Beurteilung der anderen Kriterien (angemessene Wohnung, finanzielle Unabhängigkeit) in der Praxis durch die Schweizer Behörden und Gerichte im Einzelfall berücksichtigt werden, dass vorläufig Aufgenommene neu ein Jahr weniger Zeit haben, um diese Voraussetzungen zu erfüllen. Ebenfalls müsste dies beim Auslegen der wichtigen familiären Gründe bei einem verspäteten Familiennachzug berücksichtigt werden.

### **Notwendige Ergänzung: Ausnahmeregelung auf Gesetzesstufe**

**Für Personen, denen eine zweijährige Wartefrist beim Familiennachzug nicht zumutbar ist, muss im Wortlaut von Art. 85c AIG eine Ausnahmeregelung vorgesehen werden. Der Gesetzestext ist entsprechend anzupassen.**

Aus Sicht des SRK ist es unabdingbar, dass Ausnahmen von der Wartefrist auf Gesetzesstufe geregelt werden. Das SRK begrüsst deshalb, dass bei Vorliegen besonderer Gründe Ausnahmen von der zweijährigen Wartefrist vorgesehen sind. So wird im erläuternden Bericht (S. 7) erwähnt, aus besonderen Gründen könne der Familiennachzug vor Ablauf der zweijährigen Wartefrist bewilligt werden. Dies ergibt sich aus dem allgemeinen Verhältnismässigkeitsprinzip.

**Diese Ausnahmeregelung muss aus Sicht des SRK jedoch im Wortlaut von Art. 85c AIG ergänzt werden, damit eine effektive Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes in der Praxis gewährleistet ist.** Die Erfahrung zeigt, dass die Verhältnismässigkeitsprüfung immer zulasten der Gesuchstellenden ausfällt, wenn keine explizite Ausnahme vorgesehen ist (siehe BVGer-Rechtsprechung vor November 2022, die in Erwägung 6.4 des zur Publikation vorgesehenen Grundsatzurteils des BVGers F-2739/2022 vom 24. November 2022 zitiert wird). Das SRK schlägt deshalb folgende Änderung vor:

Art. 85c Abs. 4 (neu):

<sup>1</sup> (...)

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



Im erläuternden Bericht wird das Beispiel eines pflegebedürftigen Kindes im Ausland als Ausnahmefall erwähnt. Die Situation der Angehörigen im Ausland kann somit einen wichtigen Grund darstellen, welcher selbst eine Wartefrist von zwei Jahren nicht mehr verhältnismässig erscheinen lässt. Weiter kann auch die Situation der vorläufig aufgenommenen Person in der Schweiz dazu führen, dass eine zweijährige Frist im Einzelfall nicht verhältnismässig ist. Namentlich wenn die Integrationskriterien offensichtlich erfüllt sind oder wegen Krankheit oder Behinderung unerfüllbar sind.

**Ein wichtiger Grund, um den Familiennachzug vor Ablauf von zwei Jahren zu bewilligen, liegt beispielsweise vor, wenn die Integrationskriterien offensichtlich erfüllt sind.** Ist sowohl eine angemessene Wohnung als auch eine finanzielle Selbständigkeit vorhanden, besteht keinerlei öffentliches Interesse an einer Wartefrist. Eine möglichst rasche Vereinigung der Familie in der Schweiz fördert die Integration sämtlicher Familienangehöriger.

**Das Gleiche gilt auch für Personen, welche die materiellen Kriterien für den Familiennachzug (angemessene Wohnung, finanzielle Selbständigkeit) aus objektiven Gründen offensichtlich nicht erfüllen müssen.** Dies gilt zum Beispiel für Personen, die aufgrund einer Krankheit oder Behinderung nicht arbeitsfähig sind (siehe analog dazu Art. 49a AIG, welcher eine Ausnahmeregelung vom Spracherfordernis bei Vorliegen von wichtigen Gründen vorsieht; als wichtige Gründe gelten namentlich eine Behinderung, eine Krankheit oder andere Einschränkungen). Weiter gilt dies für Personen, die aufgrund von familiären Betreuungspflichten keiner Vollzeitstelle nachgehen können, sowie für *Working Poor*, die trotz Vollzeitstelle keinen ausreichenden Lohn für die ganze Familie erwirtschaften können. Gerade vorläufig Aufgenommene, die mit einer schweren Erkrankung oder Behinderung leben, sind besonders auf die Unterstützung ihrer Familienangehörigen angewiesen, weshalb eine Verzögerung des ohnehin stattfindenden Familiennachzugs nicht gerechtfertigt ist.

Ferner könnte durch diese explizite Ausnahmeregelung auch die Flüchtlingseigenschaft von vorläufig aufgenommenen Personen hinreichend berücksichtigt werden. Denn bei anerkannten Flüchtlingen hat die Schweiz einen geringen Ermessensspielraum bei der Einschränkung des Familiennachzugs und muss günstigere Regeln für den Familiennachzug vorsehen als für die ausländische Bevölkerung im Allgemeinen (Art. 74 Abs. 5 VZAE; EGMR, B.F. and others gegen die Schweiz, Urteil vom 4. Juli 2023).

### Übergeordnetes Ziel des SRK

**Das SRK plädiert längerfristig für eine Abschaffung der Wartefrist für den Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen bei gleichzeitiger Anpassung der anderen Kriterien.**

Das SRK setzt sich seit Jahren in Übereinstimmung mit den Rotkreuz-Grundsätzen der Menschlichkeit und der Unparteilichkeit für die **Gleichbehandlung aller Personen mit einem Schutzstatus in der Schweiz** beim Familiennachzug ein. Der Familiennachzug von Flüchtlingen mit Asyl (Art. 51 AsylG) und Personen mit Schutzstatus S (Art. 71 AsylG) ist an keine materiellen Kriterien geknüpft. Für deren Familiennachzug gilt somit weder eine Warte- noch Nachzugsfrist und die Personen mit Asyl bzw. Schutzstatus S müssen auch keine finanziellen Voraussetzungen erfüllen.

Die Hürden für eine Familienzusammenführung bei vorläufig Aufgenommenen sind im Gegensatz zu Personen mit Asyl oder Schutzstatus S ohne ausreichenden sachlichen Grund sehr



hoch. Die im Gesetz enthaltenen Einschränkungen des Familiennachzugs für vorläufig Aufgenommene (dreijährige Wartefrist sowie Sozialhilfe- und Ergänzungsleistungsunabhängigkeit, die innerhalb der geltenden Nachzugsfristen schwer zu erfüllen sind) erschweren die Ausübung des Rechts auf Familienleben (Art. 14 Bundesverfassung, Art. 8 Europäische Konvention für Menschenrechte) unverhältnismässig oder verunmöglichen dies gar. Aus Sicht des SRK ist diese ungleiche Handhabung nicht gerechtfertigt. Genau wie Flüchtlinge mit Asyl und Personen mit Schutzstatus S wurden vorläufig Aufgenommene in den allermeisten Fällen unfreiwillig von ihrer Familie getrennt, z.B. durch die Flucht vor einem Bürgerkrieg. Die Fakten zeigen, dass vorläufig Aufgenommene ebenfalls dauerhaft in der Schweiz bleiben, da eine Rückkehr ins Heimatland auf längere Zeit nicht zumutbar oder völkerrechtlich zulässig ist. Ein gemeinsames Familienleben ist deshalb nur in der Schweiz möglich. Gleichzeitig befinden sich die Angehörigen meist weiterhin im Konfliktgebiet und/oder in äusserst prekären Situationen.

**Aus Sicht des SRK sollte deshalb die Regelung des Familiennachzugs bei vorläufig Aufgenommenen an diejenige von nach dem Asylgesetz anerkannten Flüchtlingen und Personen mit Schutzstatus S angeglichen werden.** Wie oben erläutert ist die Wartefrist für den Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen einerseits überflüssig und andererseits ein Integrationshindernis, welches auch für die Schweiz als Aufnahmegesellschaft zu hohen gesundheitlichen und sozialen Folgekosten führt. Deshalb sollte die Wartefrist ganz abgeschafft werden, jedoch bräuchte dies gleichzeitig auch Anpassungen bei der Nachzugsfrist und den Integrationsvoraussetzungen. Vorläufig Aufgenommene hätten ohne Wartefrist kaum Zeit für eine berufliche Integration innerhalb der geltenden Nachzugsfristen. Insbesondere bei der Nachzugsfrist von einem Jahr für Kinder ab zwölf Jahren würde die Abschaffung der Wartefrist bei Beibehaltung der anderen Kriterien faktisch zu einer Verunmöglichung des Familiennachzugs führen.

Wir danken Ihnen bestens für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen

Schweizerisches Rotes Kreuz  
Geschäftsstelle

Nora Kronig  
Direktorin

Sarah Kopse  
Leiterin Departement Gesundheit und Integration

## **UNHCR Empfehlungen zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes – Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen**

### **I. Einleitung**

UNHCR bedankt sich für die Möglichkeit, im Rahmen des am 1. Mai 2024 eröffneten Vernehmlassungsverfahrens zur Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen Stellung zu nehmen.

UNHCR empfiehlt vorläufig Aufgenommenen ebenso wie Flüchtlingen den Familiennachzug ohne Einhalten einer Wartefrist zu ermöglichen, aber begrüsst grundsätzlich die Verkürzung der Wartefrist von drei auf zwei Jahre. Dies ermöglicht zumindest vorläufig Aufgenommenen, die alle weiteren sonstigen Bedingungen erfüllen, einen rascheren Zugang zur Verwirklichung ihres Rechts auf Familienleben. Auf Grundlage seines völkerrechtlichen Mandats möchte UNHCR Empfehlungen zur Neuregelung unterbreiten. Insbesondere sollte die Regelung nach Auffassung von UNHCR für besonders gelagerte Einzelfälle Ausnahmen auch von der zweijährigen Wartefrist vorsehen. Konventionsflüchtlinge mit F-Status sollten ausserdem von der Wartefrist ausgenommen werden. Diese Vorschläge werden nachfolgend erläutert. UNHCR hofft, dass diese im weiteren Gesetzgebungsverfahren Beachtung finden.

Weitere Einschränkungen des Rechts auf Familienleben, über die sich UNHCR wiederholt besorgt gezeigt hat, werden durch die geplante Änderung des AIG nicht adressiert. Diese UNHCR Empfehlungen sind nachfolgend nicht aufgeführt, sondern es wird diesbezüglich auf bereits bestehende Stellungnahmen verwiesen.<sup>1</sup>

### **II. Schutzbedürftigkeit von vorläufig Aufgenommenen**

UNHCR weist nochmals darauf hin, dass von der Schweiz vorläufig aufgenommene Personen mehrheitlich einen mit Konventionsflüchtlingen<sup>2</sup> vergleichbaren Schutzbedarf haben. Sie sind daher in gleicher Weise international schutzbedürftig und in das UNHCR Mandat eingeschlossen. Sie sollten, wie UNHCR und viele Expertinnen und Experten seit langem fordern, aus diesem

---

<sup>1</sup> Siehe etwa UNHCR Fact Sheet: Familienleben ermöglichen – Einheit der Flüchtlingsfamilie schützen, September 2017, verfügbar unter: [https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/09/CH\\_Fact-Sheet-UNHCR-Recht-auf-Achtung-des-Familienlebens.pdf](https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/09/CH_Fact-Sheet-UNHCR-Recht-auf-Achtung-des-Familienlebens.pdf); Stephanie A. Motz, Familiennachzug für Flüchtlinge in der Schweiz: Rechtsrahmen und strategische Überlegungen, Oktober 2017, verfügbar unter: [https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2018/04/CH\\_Familiennachzug-f%C3%BCr-Fl%C3%BCchtlinge-in-der-Schweiz\\_DE.pdf](https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2018/04/CH_Familiennachzug-f%C3%BCr-Fl%C3%BCchtlinge-in-der-Schweiz_DE.pdf).

<sup>2</sup> Dies sind Flüchtlinge gemäss Art. 1 A (2) des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, für die Schweiz in Kraft getreten am 21. April 1955, SR 0.142.30; UNTS, Vol. 189, S. 137, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/legal/agreements/unga/1951/en/39821#:~:text=The%20Convention%20was%20adopted%20by,Nations%20on%2014%20December%201950.>

Grund einen positiven Schutzstatus erhalten, der im Hinblick auf die damit verbundenen Rechte demjenigen der GFK entspricht.<sup>3</sup> Hierzu gehört auch das Recht auf Familienleben.

### III. Das Recht auf Familienleben von international Schutzbedürftigen im Allgemeinen

Aufgrund der Ausführungen im erläuternden Bericht, wonach Flüchtlinge gestützt auf die GFK keinen Anspruch auf Familiennachzug hätten,<sup>4</sup> sieht sich UNHCR zudem dazu veranlasst, folgende Punkte des Rechts auf Familienleben als in zahlreichen internationalen und regionalen Menschenrechtsverträgen verankertes Recht in Erinnerung zu rufen.

Das Recht auf Familienleben ist unter anderen in folgenden von der Schweiz ratifizierten Menschenrechtsverträgen statuiert: in UNO-Pakt I (Art. 10 Abs. 1),<sup>5</sup> in UNO-Pakt II (Art. 23 Abs. 1),<sup>6</sup> in der Kinderrechtskonvention (Art. 10 Abs. 1),<sup>7</sup> sowie in der EMRK (Art. 8).<sup>8</sup> Zudem findet sich in Art. 16 Abs. 3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Hinweis, dass die Familie «die natürliche Grundeinheit der Gesellschaft [ist] und Anspruch auf Schutz durch Gesellschaft und Staat [hat].»<sup>9</sup>

Das Recht auf Familienleben ist auch im internationalen Flüchtlingsrecht verankert.<sup>10</sup> Die GFK verpflichtet die Vertragsstaaten, Flüchtlingen Schutz zu gewähren und ihnen die weitestgehende

<sup>3</sup> Vgl. etwa UNHCR, Stellungnahme zu den Änderungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG), Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme (im Folgenden: UNHCR Stellungnahme AIG), November 2019, S. 4 ff., m.w.H., verfügbar unter: [https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2019/11/20191122\\_UNHCR-Stellungnahme-zu-%C3%84nderungen-AIG.pdf](https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2019/11/20191122_UNHCR-Stellungnahme-zu-%C3%84nderungen-AIG.pdf).

<sup>4</sup> EJPD, Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen): Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, 1. Mai 2024, S. 10: «So hätten Flüchtlinge gestützt auf die Flüchtlingskonvention keinen Anspruch auf Familiennachzug.»

<sup>5</sup> Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966, für die Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, SR 0.103.1, UNTS, Vol. 993, S. 3, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/legal/agreements/unga/1966/en/33423>.

<sup>6</sup> Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, für die Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, SR 0.103.2; UNTS, Vol. 999, S. 171, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/legal/agreements/unga/1966/en/17703>; siehe ferner Europarat, Menschenrechtskommissar, Realising the right to family reunification of refugees in Europe, Juni 2017, S. 17 f., abrufbar unter: [https://migrant-integration.ec.europa.eu/sites/default/files/2017-06/RealisingRightFamilyReunificationRefugees\\_English.pdf](https://migrant-integration.ec.europa.eu/sites/default/files/2017-06/RealisingRightFamilyReunificationRefugees_English.pdf).

<sup>7</sup> Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989, für die Schweiz in Kraft getreten am 26. März 1997, SR 0.107; UNTS, Vol. 1577, S. 3, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/legal/agreements/unga/1989/en/18815>; siehe ferner Europarat, Menschenrechtskommissar, Realising the right to family reunification of refugees in Europe, Juni 2017, S. 18 f., abrufbar unter: [https://migrant-integration.ec.europa.eu/sites/default/files/2017-06/RealisingRightFamilyReunificationRefugees\\_English.pdf](https://migrant-integration.ec.europa.eu/sites/default/files/2017-06/RealisingRightFamilyReunificationRefugees_English.pdf).

<sup>8</sup> Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, für die Schweiz in Kraft getreten am 28. November 1974, SR 0.101, verfügbar unter: [https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention\\_deu](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_deu).

<sup>9</sup> Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948, Resolution 217 A (III), abrufbar unter: <https://www.refworld.org/legal/resolution/unga/1948/en/11563>.

<sup>10</sup> Siehe hierzu etwa UNHCR, Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft gemäss dem Abkommen von 1951 und dem Protokoll von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, 1. September 1979, Rn 181 ff.: <https://www.refworld.org/docid/4023d8df4.html>; Ralf Alleweldt, Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons (excerpts), in:

diskriminierungsfreie Ausübung ihrer Menschenrechte zu garantieren.<sup>11</sup> Ferner bekräftigt die Schlussakte der Bevollmächtigtenkonferenz, auf deren Basis die GFK angenommen wurde, «dass die Einheit der Familie [...] ein wesentliches Recht des Flüchtlings ist» und enthält die Empfehlung, dass Regierungen «die erforderlichen Massnahmen zum Schutz der Familie des Flüchtlings ergreifen [sollten], insbesondere um sicherzustellen, dass die Einheit der Familie gewährt bleibt».<sup>12</sup> Obwohl die Schlussakte nicht rechtlich verbindlich ist, gibt sie Aufschluss über Ziel und Zweck der GFK.<sup>13</sup> Sowohl UNHCR als auch die Staatenpraxis haben wiederholt die grundlegende Bedeutung der Familienzusammenführung betont und die Notwendigkeit unterstrichen, die Achtung der Einheit der Familie für Flüchtlinge sicherzustellen.<sup>14</sup> Überdies finden die genannten Verankerungen des Rechts auf Familienleben in Menschenrechtsverträgen im Rahmen der zeitgenössischen Auslegung der GFK Eingang in das internationale Flüchtlingsrecht.

Das Recht auf Familienleben gemäss Art. 8 EMRK<sup>15</sup> steht jedem Menschen zu, einschliesslich Flüchtlingen und Personen mit vorläufiger Aufnahme (siehe oben, II.). Dessen Achtung kann positive Massnahmen seitens eines Staates erforderlich machen.<sup>16</sup> Verhindert beispielsweise eine staatliche Massnahme, dass Familienangehörige zusammenleben können, so ist unter Umständen das Recht auf Familienleben verletzt. Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn durch eine Entfernungs- oder Fernhaltungsmassnahme die nahe, echte und tatsächlich gelebte familiäre Beziehung einer Person beeinträchtigt wird, welche in der Schweiz über ein gefestigtes Aufenthaltsrecht verfügt und der es nicht möglich bzw. zumutbar ist, sich in ein anderes Land zu

---

Andreas Zimmermann/Terje Einarsen (Hrsg.), The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, 2024, N 13 ff. Siehe ferner Europarat, Menschenrechtskommissar, Realising the right to family reunification of refugees in Europe, Juni 2017, S. 19 f., abrufbar unter: [https://migrant-integration.ec.europa.eu/sites/default/files/2017-06/RealisingRightFamilyReunificationRefugees\\_English.pdf](https://migrant-integration.ec.europa.eu/sites/default/files/2017-06/RealisingRightFamilyReunificationRefugees_English.pdf).

<sup>11</sup> Siehe beispielsweise Präambel.

<sup>12</sup> UNO-Bevollmächtigtenkonferenz zum Status von Flüchtlingen und staatenlosen Personen, Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, Juli 1951: <http://www.refworld.org/docid/40a8a7394.html>.

<sup>13</sup> Kate Jastram/Kathleen Newland, Family Unity and Refugee Protection, Juni 2003, S. 570, abrufbar unter: <https://www.refworld.org/reference/research/cup/2003/en/49731>.

<sup>14</sup> Siehe beispielsweise UNHCR, Families Together: Family Reunification in Europe for Refugees, 2018, verfügbar unter: [https://www.unhcr.org/neu/wp-content/uploads/sites/15/2020/10/Familiestogether\\_20181203-FINAL.pdf](https://www.unhcr.org/neu/wp-content/uploads/sites/15/2020/10/Familiestogether_20181203-FINAL.pdf); Executive Committee of the High Commissioner's Programme (ExCom), Family Reunion, Nr. 9 (XXVIII), 12. Oktober 1977: <https://www.refworld.org/docid/3ae68c4324.html>. Siehe auch: ExCom, Establishment of the Sub-Committee and General, Nr. 1 (XXVI), 14. Oktober 1975; Protection of Asylum-Seekers in Situations of Large-Scale Influx, Nr. 22 (XXXII), 21. Oktober 1981; Family Reunification, Nr. 24 (XXXII), 21. Oktober 1981; Refugee Children and Adolescents, Nr. 84 (XLVIII), 17. Oktober 1997; International Protection, Nr. 85 (XLIX), 9. Oktober 1998; Protection of the Refugee's Family, Nr. 88 (L), 8. Oktober 1999, Local Integration, Nr. 104 (LVI), 7. Oktober 2005: <https://www.refworld.org/policy/exconc/excom/2005/en/114429>. Die Schlussfolgerungen des Executive Committee werden bei Einstimmigkeit der Mitglieder, inklusive der Schweiz, verabschiedet und beschreiben daher deren Verständnis von den rechtlichen Standards im Bereich des Flüchtlingssschutzes: <https://www.unhcr.org/excom/announce/40112e984/excom-membership-date-admission-members.html>.

<sup>15</sup> Nachfolgend wird schwerpunktmässig Art. 8 EMRK als Prüfungsmassstab verwendet. Ähnliche Überlegungen ergeben sich aus anderen Kodifikationen des Rechts auf Familienleben.

<sup>16</sup> UNO-Menschenrechtsrat, Protection of the family: contribution of the family to the realization of the right to an adequate standard of living for its members, Jahresbericht des UN-Hochkommissars für Menschenrechte, A/HRC/31/37, 29. Januar 2016: <https://undocs.org/en/A/HRC/31/37>.

begeben, um das Familienleben zu pflegen. Solche Fälle können ein Recht auf Aufenthalt resp. Einreise begründen.<sup>17</sup>

Flüchtlingen ist es in der Regel nicht möglich bzw. nicht zuzumuten, ihr Familienleben im Herkunftsstaat oder einem Drittstaat zu leben.<sup>18</sup> Das Recht auf Verwirklichung der Familieneinheit im Asylstaat nimmt für Flüchtlinge daher eine besonders zentrale Rolle ein. Unter bestimmten Voraussetzungen kann sich für sie aus dem Recht auf Familienleben ein Recht auf Familienzusammenführung ergeben.<sup>19</sup> Dies wurde denn auch von der Schweizer Rechtsprechung mehrfach bestätigt.<sup>20</sup>

Was die Einschränkung des Rechts auf Familienleben betrifft, besteht insbesondere in Bezug auf Art. 8 EMRK eine reichhaltige Rechtsprechung durch den EGMR. Gemäss Art. 8 Abs. 2 EMRK muss ein Eingriff gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sein, etwa für die nationale oder öffentliche Sicherheit oder das wirtschaftliche Wohl des Landes. In ständiger Rechtsprechung anerkennt der EGMR die Autorität jedes Staates, den Zugang zu seinem Hoheitsgebiet selbst zu regeln und unter Umständen eine restriktive Immigrationspolitik zu verfolgen. So ergibt sich aus Art. 8 Abs. 2 EMRK etwa, dass Einschränkungen des Rechts auf Familienleben mit dem wirtschaftlichen Wohl des Landes begründet werden können. In seiner Rechtsprechung nimmt der EGMR zur Prüfung dessen, ob eine Einschränkung in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist, eine Abwägung vor, zwischen den Interessen des Staates und denen des Individuums.<sup>21</sup> In Fällen, welche sowohl das Familienleben als auch die Immigration betreffen, ist zum Beispiel zu berücksichtigen, inwieweit das Familienleben tatsächlich zerrissen wurde, wie stark die Bindungen im Vertragsstaat sind sowie ob unüberwindbare Hindernisse bestehen für das Leben der Familie im Herkunftsland. Sind Kinder betroffen, muss das Kindeswohl bei der Interessenabwägung vorrangig berücksichtigt werden.<sup>22</sup>

---

<sup>17</sup> Für eine ausführliche Erörterung der EGMR-Rechtsprechung vgl. Stephanie A. Motz, Familienzusammenführung für Flüchtlinge in der Schweiz: Rechtsrahmen und strategische Überlegungen, Oktober 2017, S. 19 ff.: [https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2018/04/CH\\_Familiennachzug-f%C3%BCr-Fl%C3%BCchtlinge-in-der-Schweiz\\_DE.pdf](https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2018/04/CH_Familiennachzug-f%C3%BCr-Fl%C3%BCchtlinge-in-der-Schweiz_DE.pdf). Zur Schweizer Rechtsprechung siehe etwa BGE 142 II 35 E. 6.1, m.w.H.

<sup>18</sup> UN-Menschenrechtsausschuss, General Comment Nr. 1143/2002 vom 20. Juli 2007, § 6.3: <https://www.refworld.org/cases,HRC,5a0d63514.html>. Der EGMR berücksichtigt diesen Umstand regelmässig unter dem Erfordernis der unüberwindbaren resp. wesentlichen Hindernisse dafür, das Familienleben in einem anderen Staat zu leben: siehe beispielsweise die Urteile EGMR: Tuquabo Takle gegen Niederlande vom 1. Dezember 2005, §§ 47-50, Mugenzi gegen Frankreich vom 10. Juli 2014, § 53 sowie Tanda-Muzinga gegen Frankreich vom 10. Juli 2014, § 92.

<sup>19</sup> UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), The "Essential Right" to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification, Januar 2018, 2. Auflage, S. 12 ff.: <https://www.refworld.org/docid/5a902a9b4.html>; für eine ausführliche Erörterung der EGMR Rechtsprechung vgl. Stephanie A. Motz, Familienzusammenführung für Flüchtlinge in der Schweiz: Rechtsrahmen und strategische Überlegungen, Oktober 2017, S. 19 ff.: [https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2018/04/CH\\_Familiennachzug-f%C3%BCr-Fl%C3%BCchtlinge-in-der-Schweiz\\_DE.pdf](https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2018/04/CH_Familiennachzug-f%C3%BCr-Fl%C3%BCchtlinge-in-der-Schweiz_DE.pdf).

<sup>20</sup> Statt vieler BGE 142 II 35, E. 6.1.

<sup>21</sup> Europarat, Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights - Right to respect for private and family life, 31. August 2020, Rn. 26, abrufbar unter: <https://www.refworld.org/jurisprudence/caselawcomp/echr/2020/en/123516>.

<sup>22</sup> Art. 3 Abs. 1 KRK; so auch der EGMR, etwa im Urteil M.A. gegen Dänemark vom 9. Juli 2021, § 133 («Lastly, there is a broad consensus, including in international law, in support of the idea that in all decisions concerning children, their best interests are of paramount importance. While alone they cannot be decisive, such interests certainly must be afforded significant weight.») sowie § 135, mit Hinweisen auf zahlreiche weitere Urteile.

#### IV. Die Wartefrist als Einschränkung des Rechts auf Familienleben im Besonderen

Das **Vorsehen einer Wartefrist** steht der Realisierung des Rechts auf Familienleben nicht dauerhaft entgegen, aber zögert dieses für die Dauer der Wartefrist hinaus. Sie verhindert den Zugang zum Recht auf Familienleben vorübergehend und stellt daher eine Einschränkung dieses Rechts dar.

Dieser Eingriff ist in Art. 85c AIG gesetzlich vorgesehen. Gemäss Art. 8 Abs. 2 EMRK, muss die Einschränkung ferner notwendig sein in einer demokratischen Gesellschaft. Das heisst, hier ist die Frage nach den Gründen hinter der Einführung eines Eingriffs zu stellen.<sup>23</sup>

Das Vorsehen einer Wartefrist wird damit begründet, dass Personen mit temporärem Aufenthaltstitel ohnehin nur für eine **kürzere Dauer im Schutzstaat verweilen** würden und damit die **Immigration im Sinne eines Abschreckungseffektes reguliert** werden könne.<sup>24</sup> Zusätzlich werden finanzielle Interessen der öffentlichen Hand sowie die Integration als Interesse der Gesellschaft angeführt.<sup>25</sup>

Dies sind grundsätzlich legitime staatliche Interessen. Um zu entscheiden, ob diese notwendig sind, müssen sie mit den privaten Interessen an einer Familienzusammenführung abgewogen werden.<sup>26</sup> Flüchtlinge, einschliesslich vorläufig aufgenommene Personen, haben **grundsätzlich nicht die Möglichkeit, ihr Familienleben in einem anderen Staat auszuleben** (siehe zur allgemeinen Schutzbedürftigkeit dieser Personen auch oben unter II.). Zudem kann die Familiengemeinschaft die **Integration** im Asylstaat bedeutend erleichtern. Für diese Personen ist es daher wichtig, dass die Familienzusammenführung so rasch wie möglich stattfindet. Dabei ist insbesondere zu beachten, dass Familien oft über längere Zeit bereits während der Flucht getrennt sind und so die Trennung in der Regel nicht nur die Dauer der Wartefrist umfasst, sondern eine weitaus grössere Dauer.

Zusätzliche Interessen an einer möglichst raschen Verwirklichung des Rechts auf Familienleben können im Einzelfall hinzukommen. Viele Familienmitglieder befinden sich, manchmal über lange Zeiträume in einer prekären Situation, zum Beispiel, weil sie sich weiterhin im Konfliktgebiet

<sup>23</sup> UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), The "Essential Right" to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification, Januar 2018, 2. Auflage, S. 152 f.: <https://www.refworld.org/docid/5a902a9b4.html>.

<sup>24</sup> Dieses Argument wird nicht nur in der Schweiz, sondern auch in verschiedenen anderen europäischen Staaten vorgebracht: Frances Nicholson, The "Essential Right" to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification, 2. Aufl., UNHCR, Januar 2018, S. 142, abrufbar unter: <https://www.refworld.org/reference/research/unhcr/2018/en/122578>. Siehe für die Schweiz zudem etwa Urteil des BVGer F-2186/2015 vom 6. Dezember 2016, E. 6.3.5: «Ein Sinn und Zweck von Art. 85 Abs. 7 AuG besteht denn nicht zuletzt gerade darin, erst die Bedingungen für eine erfolgreiche berufliche und wirtschaftliche Integration zu schaffen.» Ferner Urteil des EGMR M.A. gegen Dänemark vom 9. Juli 2021, § 165: «[...] fair balance between the competing interests of the individual and of the community as a whole. The applicant had an interest in being reunited with his wife as soon as possible, whereas the Danish State had an interest in controlling immigration as a means of serving the general interests of the economic well-being of the country and of ensuring the effective integration of those granted protection with a view to preserving social cohesion.»

<sup>25</sup> Siehe etwa Urteil des Bundesverwaltungsgerichts F-155/2021 vom 13. März 2023, E. 7 mit Hinweisen auf weitere Urteile und die Rechtsprechung des Bundesgerichts.

<sup>26</sup> Europarat, Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights - Right to respect for private and family life, 31. August 2020, Rn. 26, abrufbar unter: <https://www.refworld.org/jurisprudence/caselawcomp/echr/2020/en/123516>.

befinden, oder in einem Drittstaat sind, in dem sie keinen Zugang zu Schutz haben. In Bezug auf die vorläufige Aufnahme ist hier insbesondere relevant, dass dieser Status gerade auch dann ausgesprochen wird, wenn eine Rückkehr in den Heimatstaat aufgrund der Gefahrenlage nicht möglich ist (vgl. etwa Art. 83). Wenn deren Familienangehörige weiterhin in diesem Herkunftsstaat verbleiben, muss auch bei ihnen davon ausgegangen werden, dass sie durch den Aufenthalt in diesem Staat einer grossen Gefahrenlage ausgesetzt sind. Je länger die Wartefrist andauert, desto prekärer kann ihre Situation sein.<sup>27</sup> Die beteiligten privaten Interessen sind demnach zunächst in dem Recht auf eine möglichst baldige Verwirklichung des Rechts auf Familienleben zu sehen.<sup>28</sup> Weitere Interessen können hinzukommen, wie etwa die Rechte von Kindern<sup>29</sup> oder von Personen mit Behinderungen (siehe hierzu weiter unten).

Daher empfiehlt UNHCR von einer Wartefrist abzusehen. Wird diese beibehalten, sollte sie völkerrechtskonform ausgestaltet werden. Hier ist zu berücksichtigen, dass die notwendige Interessensabwägung zwischen staatlichen und individuellen Interessen je nach Fallkonstellation zu unterschiedlichen Ergebnissen führen kann. Je nach betroffenen individuellen Rechten können die **privaten Interessen der Gesuchsteller** und der Familienangehörigen vor dem **öffentlichen Interesse der Schweiz am Festhalten einer Wartefrist resp. weiteren Voraussetzungen**,<sup>30</sup> überwiegen. Dies beispielsweise bei Vorliegen einer besonderen Gefahrenlage, die das Zuwarten der Ablauf einer Frist nicht erlaubt.

Eine völkerrechtskonforme Anwendung von Art. 85c Abs. 1 E-AIG kann etwa dadurch erreicht werden, dass bei Vorliegen besonderer Gründe im Einzelfall eine Familienzusammenführung auch vor Ablauf der zweijährigen Frist gewährt wird.<sup>31</sup> Besondere Gründe können sowohl bei den Familienangehörigen im Ausland angesiedelt sein als auch bei den in der Schweiz befindlichen nachziehenden Personen. Mögliche Fallkonstellationen stellen etwa die folgenden dar:

- **Verfolgung oder anderweitige ernsthafte Gefährdung des Familienmitglieds** im Ausland: Ein wichtiger Grund, der gegen das Abwarten der Wartefrist sprechen kann, ist eine Verfolgung resp. Verfolgungsgefahr des betroffenen Familienmitglieds oder eine anderweitige konkrete und ernsthafte Lebensgefahr resp. das Risiko, einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung im Aufenthaltsstaat. Die besondere Gefahrenlage dürfte das Abwarten der Wartefrist regelmässig unverhältnismässig erscheinen lassen.

<sup>27</sup> Frances Nicholson, The “Essential Right” to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification, 2. Aufl., UNHCR, Januar 2018, S. 110, abrufbar unter: <https://www.refworld.org/reference/research/unhcr/2018/en/122578>. Hierbei ist zudem anzumerken, dass die Familienzusammenführung im Gegensatz zu der mit zahlreichen Gefahren verbundenen Flucht eine gefahrenlose Möglichkeit des Zugangs zu einem sicheren Asylstaat bietet. Wo die tatsächliche Möglichkeit einer Familienzusammenführung besteht, werden Schutzbedürftige nicht dazu gezwungen, durch eine Flucht ihr Leben zu gefährden.

<sup>28</sup> Urteil des EGMR M.A. gegen Dänemark vom 9. Juli 2021, statt vieler § 165.

<sup>29</sup> Vgl. Urteil des EGMR M.A. gegen Dänemark vom 9. Juli 2021, § 133: «Lastly, there is a broad consensus, including in international law, in support of the idea that in all decisions concerning children, their best interests are of paramount importance. While alone they cannot be decisive, such interests certainly must be afforded significant weight», ebenfalls zitiert im Urteil des BVGer F-2186/2015 vom 6. Dezember 2016, E. 6.3.2.

<sup>30</sup> Siehe Art. 85c Abs. 1 lit. a-e AIG.

<sup>31</sup> EJPd, Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen): Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, 1. Mai 2024, S. 7.

- **Kindeswohl:** Wann immer Kinder involviert sind, gebieten die Kinderrechte, insbesondere das übergeordnete Kindesinteresse, eine sorgfältige Prüfung dessen, ob das Interesse der Schweiz am Abwarten des Ablaufs der Wartefrist unter Umständen hinter das Interesse des Kindes am Schutz dessen Wohls zurückzutreten hat.<sup>32</sup> Kinder sind besonders auf die Unterstützung durch ihre Familie angewiesen. Da sie sich noch in ihrer Entwicklung befinden, können negative Umstände besonders verheerende Auswirkungen auf sie haben – selbst dann, wenn diese unter zwei Jahren andauern. Auch gemäss EGMR besteht im internationalen Recht ein breiter Konsens darüber, dass bei allen Entscheidungen, die Kinder betreffen, das Wohl des Kindes von grösster Bedeutung ist. Zwar sind die Interessen des Kindes nicht allein ausschlaggebend, doch muss ihnen ein erhebliches Gewicht beigemessen werden.<sup>33</sup> Die dabei in Betracht zu ziehenden Umstände sind etwa das Alter der Kinder, deren Situation im Aufenthaltsstaat sowie der Grad der Abhängigkeit von ihren Eltern.<sup>34</sup>
- **Medizinische Bedürfnisse:** Bei akuten medizinischen Bedürfnissen eines Familienmitgliedes, welche im Aufenthaltsstaat nicht behandelt werden können und so zu einer erheblichen Verschlechterung des Gesundheitszustandes führen, sollten allenfalls die Interessen der Schweiz am Abwarten der Wartefrist zurücktreten. Dasselbe gilt in Fällen, in welchen die Person mit vorläufiger Aufnahme in der Schweiz auf die Pflege durch Familienangehörige angewiesen ist.
- **Personen mit Behinderungen:** Für Personen mit Behinderungen kann sich, je nach Art der Behinderung, der Zugang zum Arbeitsmarkt und damit verbunden der Weg in die Unabhängigkeit der Sozialhilfe besonders schwierig gestalten. Ist deshalb von vornherein klar, dass die Kriterien nach Art. 85c Abs. 1 lit. a-e AIG aufgrund einer Behinderung ohnehin nicht innerhalb der Wartefrist erreicht werden können, sollte eine gesamthafte Abwägung stattfinden darüber, ob das Festhalten an der Wartefrist sowie an den übrigen Voraussetzungen mit dem Diskriminierungsverbot vereinbar ist. Eine völkerrechtskonforme Auslegung der Wartefrist müsste hier Art. 14 EMRK sowie Art. 2 und Art. 23 der Behindertenrechtskonvention<sup>35</sup> standhalten, da insbesondere letzterer Artikel

<sup>32</sup> Dies ergibt sich nicht nur aus Art. 10 Abs. 1 der Kinderrechtskonvention, zu dem die Schweiz einen Vorbehalt angebracht hat, sondern bereits aus Art. 3 Abs. 1: «Bei allen Massnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist.» Auch der EGMR betont in ständiger Rechtsprechung die zentrale Rolle, welche der Berücksichtigung des Kindeswohls bei Familiennachzugsfällen zukommt: s. etwa Urteil des EGMR M.A. gegen Dänemark vom 9. Juli 2021, § 133, sowie die ausführliche Auseinandersetzung in Stephanie Motz, Familiennachzug für Flüchtlinge in der Schweiz, Rechtsrahmen und strategische Überlegungen, Oktober 2017, S. 25, abrufbar unter: <https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2018/03/Familiennachzug-f%C3%BCr-FI%C3%BCchtlinge-in-der-Schweiz.pdf>.

<sup>33</sup> Urteil des EGMR M.A. gegen Dänemark vom 9. Juli 2021, § 133: «Lastly, there is a broad consensus, including in international law, in support of the idea that in all decisions concerning children, their best interests are of paramount importance. While alone they cannot be decisive, such interests certainly must be afforded significant weight.»

<sup>34</sup> Siehe hierzu ausführlich Stephanie Motz, Familiennachzug für Flüchtlinge in der Schweiz, Rechtsrahmen und strategische Überlegungen, Oktober 2017, S. 25 ff., abrufbar unter: <https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2018/03/Familiennachzug-f%C3%BCr-FI%C3%BCchtlinge-in-der-Schweiz.pdf>.

<sup>35</sup> Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006, für die Schweiz in Kraft getreten am 15. Mai 2014, SR 0.109; UNTS, Vol. 2515, S. 3, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/legal/agreements/unga/2006/en/90142>.

Vertragsstaaten dazu verpflichtet, behinderten Personen einen diskriminierungsfreien Zugang zum Recht auf Familienleben zu gewähren.<sup>36</sup>

- **Andere völkerrechtliche Normen:** Schliesslich können weitere völkerrechtliche Normen im Einzelfall das Absehen von der Wartefrist gebieten.

Die Möglichkeit, bei Vorliegen besonderer Gründe von der Einhaltung der Wartefrist abzusehen, stellt sicher, dass der völker- und verfassungsrechtliche Verhältnismässigkeitsgrundsatz in jedem Einzelfall gewahrt ist. Um Unsicherheiten in Bezug auf dessen Anwendung in der Praxis möglichst entgegenzuwirken, sollte im Gesetzestext klar zum Ausdruck kommen, dass die Verhältnismässigkeit einer zweijährigen Wartefrist in jedem Einzelfall zu prüfen ist. Eine Aufzählung möglicher besonderer Gründe, die gegen das Festhalten an der Wartefrist sprechen, etwa durch den Zusatz «namentlich» könnte die Umsetzung einer solchen Prüfung erleichtern.

UNHCR empfiehlt zu prüfen, ob nicht von einer Wartefrist abgesehen werden kann. Soll diese beibehalten werden, empfiehlt UNHCR in Bezug auf die in diesem Kapitel gemachten Ausführungen folgende Änderung für das Ausländer- und Integrationsgesetz vom 16. Dezember 2005 vor:

*Art. 85c Abs. 1 Einleitungssatz:*

<sup>1</sup> Ehegatten und ledige Kinder unter 18 Jahren von vorläufig aufgenommenen Personen können **grundsätzlich** frühestens zwei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme nachgezogen und in diese eingeschlossen werden, wenn:

[...]

<sup>4</sup> Liegen **wichtige Gründe** vor, kann der Familiennachzug vor Ablauf von zwei Jahren nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme bewilligt werden. Wichtige Gründe können **namentlich** dann vorliegen, wenn:

- a. damit die Gefahr einer **Verfolgung oder anderen ernsthaften und schwerwiegenden Gefahr** für das die Familienzusammenführung beantragende Familienmitglied abgewendet werden kann;
- b. dies das **Kindeswohl** gebietet;
- c. **völkerrechtliche Verpflichtungen** der Schweiz, insbesondere die Nichtdiskriminierung von Personen mit Behinderungen, dies gebieten.

<sup>36</sup> In Bezug auf die EMRK und die Frage danach, wann am Festhalten des Erfordernisses der Sozialhilfeunabhängigkeit bei Arbeitsunfähigkeit eine Diskriminierung zu sehen ist, vgl. etwa Urteil des BVGer E-1339/2010 vom 24. Juli 2013 E. 5 referenziert im Urteil des EGMR B.F. und andere gegen die Schweiz vom 4. Juli 2023, insb. §§ 52, 107 und 131.

## V. Berücksichtigung der besonderen Situation von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen

Wie oben dargelegt spricht sich UNHCR gegen eine Unterscheidung von Flüchtlingen, Flüchtlingen mit F-Status und Personen mit F-Status im Hinblick auf deren Rechtsstellung aus. Die GFK sieht keine Hierarchie vor zwischen verschiedenen Gruppen von Konventionsflüchtlingen mit Bleiberecht. Eine solche Unterscheidung existiert auch auf EU-Ebene nicht.<sup>37</sup> Zuletzt hat der EGMR in seinem Urteil B.F. und andere gegen die Schweiz in Bezugnahme auf die Darlegungen von UNHCR und der Rechtslage in der EU festgehalten:

*«Consequently, the Court considers that common ground can be discerned at national, international and European levels in terms of not distinguishing between different refugees within the meaning of the 1951 Convention as regards requirements for family reunification. Such common ground reduces the margin of appreciation afforded to member States [...], as does the above-mentioned consensus at international and European level that refugees within the meaning of the 1951 Convention, such as the applicants residing in Switzerland, need to have the benefit of a more favourable family reunification procedure than other aliens.»<sup>38</sup>*

Der erschwerte Zugang zur Familienzusammenführung von Flüchtlingen mit F-Status widerspricht daher Art. 8 EMRK. Die Schweizer Lehre spricht sich denn auch seit längerer Zeit für eine Gleichbehandlung von Flüchtlingen mit Asyl und solchen mit vorläufiger Aufnahme in Bezug auf die Anforderungen an die Familienzusammenführung aus.<sup>39</sup>

UNHCR schlägt deshalb in Bezug auf die in diesem Kapitel gemachten Ausführungen folgende Änderung für das Ausländer- und Integrationsgesetz vom 16. Dezember 2005 vor:

*Art. 85c Abs. 1:*

[...]

<sup>5</sup> Für Flüchtlinge mit vorläufiger Aufnahme findet **Art. 51 Abs. 4 AsylIG** Anwendung.

<sup>37</sup> Vgl. hierzu ausführlich Urteil des EGMR B.F. und andere gegen die Schweiz vom 4. Juli 2023, § 98.

<sup>38</sup> Urteil des EGMR B.F. und andere gegen die Schweiz vom 4. Juli 2023, § 98.

<sup>39</sup> Vgl. etwa Antonella Schmucki/Zeno Raveane/Andrea Büchler, § 25 Ausländische Kinder sowie weitere Verwandte, in: Peter Uebersax et al. (Hrsg.), Ausländerrecht: eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz, 3. Aufl., 2022, N 25.122, m.w.H.

## VI. Notwendigkeit einer Anpassung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Gemäss Art. 74 Abs. 3 VZAE<sup>40</sup> haben Personen mit F-Status ihr Gesuch um einen Familiennachzug innerhalb von sog. Nachzugsfristen einzureichen. Diese Fristen betragen fünf Jahre, resp. bei einem Nachzug von über zwölfjährigen Kindern ein Jahr ab Ablauf der Wartefrist. Nach Ablauf der Nachzugsfristen wird ein Gesuch nur bei Vorliegen besonderer Gründe gewährt.<sup>41</sup> Diese Regelung hat zur Folge, dass insbesondere die Voraussetzungen an die Integration und die Unabhängigkeit von der Sozialhilfe gemäss Art. 85c Abs. 1 lit. c und d AIG innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens zu erfüllen sind.

Die vorgesehene Verkürzung der Wartefrist um ein Jahr führt dazu, dass auch dieser Zeitrahmen um ein Jahr verkürzt wird. Hierdurch werden die Hürden für den Zugang zum Recht auf Familienleben für Betroffene in einer Art und Weise erhöht, die nicht den Intentionen des Gesetzgebers entspricht. Hier ist insbesondere zu berücksichtigen, dass Personen mit F-Status aufgrund ihres Fluchthintergrunds, fehlender Sprachkenntnisse sowie der Nichtanerkennung ihrer Ausbildung in der Schweiz erhebliche Hürden zu überwinden haben, um Zugang zu Arbeit zu finden und damit unabhängig von der Sozialhilfe zu werden.

UNHCR schlägt deshalb in Bezug auf die in diesem Kapitel gemachten Ausführungen folgende Änderung für die Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007 vor:

*Art. 74 Abs. 3 Satz 1 und 2:*

<sup>3</sup> Sind die zeitlichen Voraussetzungen für den Familiennachzug nach Artikel 85c Absatz 1 AIG erfüllt, muss das Gesuch um Einbezug in die vorläufige Aufnahme innerhalb von **sechs Jahren** eingereicht werden. Das Gesuch für den Nachzug von Kindern über zwölf Jahren muss innerhalb von **zwei Jahren** nach diesem Zeitpunkt eingereicht werden.

<sup>40</sup> Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) vom 24. Oktober 2007, SR 142.201.

<sup>41</sup> Art. 74 Abs. 4 VZAE erster Satz.

## VII. Zusammenfassung der vorgeschlagenen Änderungen

Basierend auf sämtlichen Ausführungen der vorliegenden Stellungnahme, schlägt UNHCR die folgenden Änderungen vor:

I

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG) vom 16. Dezember 2005

*Art. 85c Abs. 1 Einleitungssatz*

<sup>1</sup> Ehegatten und ledige Kinder unter 18 Jahren von vorläufig aufgenommenen Personen können grundsätzlich frühestens zwei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme nachgezogen und in diese eingeschlossen werden, wenn:

*Art. 85c Abs. 4*

<sup>4</sup> Liegen wichtige Gründe vor, kann der Familiennachzug vor Ablauf von zwei Jahren nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme bewilligt werden. Wichtige Gründe können namentlich dann vorliegen, wenn:

- a. ein Familienmitglied in seinem Aufenthaltsstaat die Flüchtlingsdefinition im Sinne von Art. 1 (A) der Genfer Flüchtlingskonvention erfüllt;
- b. dies das Kindeswohl oder der medizinische Zustand einer Person gebietet;
- c. die Kriterien nach Abs. 1 lit. a-e bereits erfüllt sind oder eine Person diese aufgrund ihres medizinischen Zustandes nicht erfüllen kann.

*Art. 85c Abs. 5*

<sup>5</sup> Für Flüchtlinge mit vorläufiger Aufnahme findet Art. 51 Abs. 4 AsylG Anwendung.

II

Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) vom 24. Oktober 2007

*Art. 74 Abs. 3 Satz 1 und 2:*

<sup>3</sup> Sind die zeitlichen Voraussetzungen für den Familiennachzug nach Artikel 85c Absatz 1 AIG erfüllt, muss das Gesuch um Einbezug in die vorläufige Aufnahme innerhalb von sechs Jahren eingereicht werden. Das Gesuch für den Nachzug von Kindern über zwölf Jahren muss innerhalb von zwei Jahren nach diesem Zeitpunkt eingereicht werden.

UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein  
August 2024

Geschäftsstelle  
Ostermundigenstrasse 99B  
CH - 3006 Bern

Telefon +41 31 633 42 99  
www.vkm-asm.ch  
info@vkm-asm.ch

Eidgenössisches Justiz und  
Polizeidepartement EJPD  
Herr Bundesrat B. Jans  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Per Email:  
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 22. August 2024

## **Stellungnahme der VKM zur Änderung des AIG (Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes Stellung nehmen zu können.

Wir nehmen zur Kenntnis, dass die Voraussetzungen für Wartefristen im Bereich des Familiennachzugs, welche sich aus der neueren Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des Bundesverwaltungsgerichts ergeben, im Gesetz verankert werden sollen. Gleichzeitig möchten wir darauf hinweisen, dass in der Praxis wichtige Bedenken bestehen im Zusammenhang mit der verkürzten Wartefrist für den Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen.

Unseres Erachtens ist eine nachhaltige Beurteilung der Voraussetzungen für den Familiennachzug und insbesondere der Sozialhilfeunabhängigkeit, welche in der Praxis oft ausschlaggebend ist, nach zwei Jahren äusserst schwierig. Umso wichtiger erscheint uns, dass das SEM, welches bei den vorläufig Aufgenommenen alleine über Familiennachzugsgesuche entscheiden kann, seine Praxis in diesem Bereich bewusst restriktiv gestaltet. Eine strenge Prüfung der Integrationsvoraussetzungen erscheint auch sinnvoll, damit der Pull-Effekt, den die Verkürzung der Wartefrist verursacht, so klein wie möglich gehalten werden kann.

Schliesslich möchten wir die Gelegenheit nutzen, darauf hinzuweisen, dass Art. 85 AIG, welcher die Ausgestaltung der vorläufigen Aufnahme regelt, auf zwei verschiedene Personengruppen Anwendung findet, deren Rechtspositionen sich stark unterscheiden. So verfügen

vorläufig Aufgenommene Personen mit Flüchtlingseigenschaft aufgrund ihres konventionsrechtlichen Status über andere Rechtsansprüche als vorläufig aufgenommene Personen ohne Flüchtlingseigenschaft. Dies gilt nicht nur, aber insbesondere im Bereich des Familiennachzugs. Diesbezüglich verweisen wir auf die neuere Rechtsprechung des EGMR<sup>1</sup> und die in diesem Zusammenhang geplante Anpassung der Weisungen des SEM, wonach beim Familiennachzug für Flüchtlinge mit vorläufiger Aufnahme die konkreten Hintergründe einer allfälligen Sozialhilfeabhängigkeit in einer Einzelfallbeurteilung angemessen berücksichtigt werden müssen. Es wäre aus unserer Sicht wünschenswert, dass die unterschiedlichen Rechte und Pflichten dieser beiden Personengruppen auch im Gesetz klar ersichtlich sind.

Wir danken Ihnen im Voraus für die Berücksichtigung unserer Anliegen und bitten Sie, diese in die weiteren Arbeiten einfließen zu lassen.

Freundliche Grüsse



Jürg Eberle  
Präsident

Kopie  
VKM Mitglieder  
KKJPD Generalsekretariat

<sup>1</sup> Urteil des EGMR B.F. and Others v. Switzerland vom 4. Juli 2023, Beschwerden Nr. 13258/18, 15500/18, 57303/18.

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
Bundeshaus West  
3003 Bern  
Per Mail eingereicht:  
[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Bern, 05.08.2024

## **Vernehmlassungsantwort der Plattform ZiAB**

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

#### **1. Einleitung**

Die Plattform Zivilgesellschaft in Asyl-Bundeszentren (im Folgenden: ZiAB) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung. Die ZiAB lehnt sich an die Position der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH an, und bittet um entsprechende Gewichtung deren Stellungnahme. In der vorliegenden Stellungnahme nicht aufgegriffene Punkte sollen nicht als Zustimmung, sondern als Verweis auf die erwähnten Stellungnahmen verstanden werden.

Vorläufig aufgenommene Personen bleiben erfahrungsgemäss langfristig in der Schweiz und haben einen vergleichbaren Schutzbedarf wie anerkannte Flüchtlinge mit Asyl. Eine rasche und nachhaltige Integration ist daher sowohl im Interesse der Betroffenen als auch der Schweizer Gesellschaft. Als Voraussetzung dafür brauchen alle Schutzberechtigten einen gleichberechtigten Zugang zu den grundlegenden Rechten bezüglich Arbeitsmarktintegration, Kantonswechsel, Reisefreiheit, Familiennachzug und Sozialhilfe. Bereits die heutige Regelung der vorläufigen Aufnahme (VA) ist in Bezug auf diese grundlegenden Rechte sehr restriktiv. Vor diesem Hintergrund wird die Verkürzung der Wartefrist bzw. die Anpassung der Regelung des Familiennachzugs zwar begrüsst. Damit die Ziele der Reform erreicht werden können, sind jedoch weitere Änderungen notwendig. Gleichzeitig ist die ZiAB der Ansicht, dass jetzt der richtige Zeitpunkt für weitere Reformen ist, die sich positiv auf die Rechtsstellung der vorläufig Aufgenommenen und ihre Integration auswirken.

#### **2. Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes: Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen**

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat in seinem Grundsatzurteil vom 9. Juli 2021 ([M.A. gegen Dänemark, Nr. 6697/18](#)) festgehalten, 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 sei. Im

Grundsatzurteil vom 24. November 2022 ([F-2739/2022 vom 24. November 2022](#)) hat sich das Schweizer Bundesverwaltungsgericht (BVGer) ebenfalls zur dreijährigen Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen und zur Rechtsprechung des EGMR geäußert. Es kam zum Schluss, dass die zuständige Behörde ihre Praxis bei der Anwendung der dreijährigen Wartefrist aufgrund des Urteils des EGMR ändern müsse. Ziel der nun geplanten Gesetzesänderung ist, die Verkürzung der im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) vorgesehenen Wartefrist von drei auf zwei Jahre gesetzlich zu verankern. Im Folgenden geht die ZiAB auf die geplante Änderung ein.

## **2.1. Unbeabsichtigte Verkürzung der maximalen Frist für die Erfüllung der Nachzugsvoraussetzungen**

Die ZiAB begrüsst die Verkürzung der Wartefrist für den Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen von drei auf zwei Jahre. Um die Ziele der Reform zu erreichen, sind jedoch weitere Änderungen notwendig. Der Vorschlag des Bundesrates befasst sich weder mit den Voraussetzungen für den Familiennachzug noch mit den sogenannten Nachzugsfristen, d.h. den Fristen, innerhalb derer diese Voraussetzungen erfüllt sein müssen. Es sei daran erinnert, dass für den Familiennachzug neben der Wartefrist weitere Fristen – Nachzugsfristen – gelten (fünf Jahre für Ehegatten und Kinder unter zwölf Jahren; ein Jahr für Kinder über zwölf Jahren), die mit dem Ende der Wartefrist zu laufen beginnen.<sup>1</sup> Gesuche um Familiennachzug werden in der Regel nur dann bewilligt, wenn sie innerhalb der Nachzugsfristen gestellt werden und gleichzeitig die weiteren Voraussetzungen (u.a. Unabhängigkeit von Sozialhilfe und Besitz einer bedarfsgerechten Wohnung) erfüllt sind. Sollte der Vorschlag in seiner jetzigen Form angenommen werden, ohne dass die Berechnung der Nachzugsfrist geändert wird, würde die Reform letztendlich zu einer Verkürzung der Gesamtzeit führen, die Personen zur Verfügung steht, um die Voraussetzungen für den Familiennachzug zu erfüllen. Dies gilt es zu vermeiden.

### **2.1.1. Verhältnis von Wartefrist zu Nachzugsfrist**

Die Wartefrist ist eine Sperrfrist, während der vorläufig Aufgenommene keine Möglichkeit haben, ihre Familie nachzuziehen, auch wenn sie alle übrigen Bedingungen für den Familiennachzug erfüllen. Die Wartefrist beginnt mit Erteilung der vorläufigen Aufnahme zu laufen. Der Vorschlag des Bundesrates sieht vor, diese Sperrfrist von drei auf zwei Jahre zu verkürzen. Das schweizerische Recht sieht jedoch auch Höchstfristen – sogenannte Nachzugsfristen – vor, innerhalb derer Personen ein Gesuch um Familiennachzug spätestens stellen können. Während sich die Wartefrist auf einen Zeitraum bezieht, in dem keine Gesuche eingereicht werden können, bezieht sich die Nachzugsfrist auf den maximalen Zeitraum, in dem Gesuche um Familiennachzug eingereicht werden können.

Art. 74 Abs. 3 VZAE regelt die Nachzugsfristen bei einer vorläufigen Aufnahme. Gemäss dieser rechtlichen Vorschrift muss das Gesuch um Familiennachzug innerhalb von fünf Jahren eingereicht

---

<sup>1</sup> Siehe Art. 74 Abs. 3 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE).

werden, wobei die Nachzugsfristen nach Ablauf der Wartefrist zu laufen beginnen. Das Gesuch für den Nachzug von Kindern über zwölf Jahren muss jedoch bereits innerhalb von zwölf Monaten nach Ablauf der Wartefrist eingereicht werden. Wird ein Kind während der fünfjährigen Nachzugsfrist zwölf Jahre alt, gilt ab diesem Zeitpunkt die einjährige Frist.

Ein nachträglicher Familiennachzug, d.h. ein Gesuch, das nach Ablauf der oben genannten Nachzugsfristen eingereicht wird, kann nur bei Vorliegen wichtiger familiärer Gründe bewilligt werden (Art. 74 Abs. 4 VZAE). Sind Kinder betroffen, liegen gemäss Art. 75 VZAE wichtige familiäre Gründe vor, wenn das Kindeswohl nur durch den Nachzug in die Schweiz gewahrt werden kann. Das *Handbuch Asyl und Rückkehr* des SEM<sup>2</sup> legt aber ausdrücklich fest, dass entgegen dem Wortlaut dieser Verordnungsbestimmung nach der Rechtsprechung nicht ausschliesslich auf das Kindeswohl abzustellen sei; es bedürfe vielmehr einer Gesamtschau unter Berücksichtigung aller relevanten Elemente im Einzelfall. Dem *Handbuch Asyl und Rückkehr* ist dazu Folgendes zu entnehmen: «Dabei ist dem Sinn und Zweck der Fristenregelung Rechnung zu tragen, welche die Integration der Kinder erleichtern will, indem diese durch einen frühzeitigen Nachzug unter anderem auch eine möglichst umfassende Schulbildung in der Schweiz geniessen sollen [...]. Die Bewilligung des Nachzugs nach Ablauf der Fristen hat nach dem Willen des Gesetzgebers die Ausnahme zu bleiben [...]. Zu prüfen ist stets, ob im Heimatland nicht alternative Betreuungsmöglichkeiten bestehen, die es dem Kind erlauben, dort zu bleiben, wo es aufgewachsen ist. Gerade Jugendliche, die bisher stets im Heimatland gelebt haben, sind nur mit Zurückhaltung aus ihrer bisherigen Umgebung und dem vertrauten Beziehungsnetz zu reissen»<sup>3</sup>. Aufgrund dieser restriktiven Auslegung werden verspätet eingereichte Anträge nur selten genehmigt.

### **2.1.2. Voraussetzungen für die Genehmigung des Gesuches um Familiennachzug**

In der Regel ist die verspätete Antragstellung nicht etwa auf Nachlässigkeit oder Vergesslichkeit der Betroffenen zurückzuführen. Vielmehr stellt das Gesetz hohe Anforderungen, die erfüllt sein müssen, damit das Gesuch um Familiennachzug bewilligt wird. Nach dem neuen Art. 85c Abs. 1 VE-AIG (bisher Art. 85 Abs. 7 AIG) können Ehegatten und ledige Kinder von vorläufig aufgenommenen Personen nachgezogen werden, wenn:

- a. sie mit diesen zusammenwohnen;
- b. eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist;
- c. die Familie nicht auf Sozialhilfe angewiesen ist;
- d. sie sich in der am Wohnort gesprochenen Landessprache verständigen können; und
- e. die nachziehende Person keine jährlichen Ergänzungsleistungen bezieht oder wegen des Familiennachzugs beziehen könnte.

---

<sup>2</sup> SEM, *Handbuch Asyl und Rückkehr* Artikel F7 Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen (Familienvereinigung), S. 6.

<sup>3</sup> SEM, *Handbuch Asyl und Rückkehr* Artikel F7 Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen (Familienvereinigung), S. 6 f. Siehe auch BVGer C-2103/2012 vom 5.12.2013, E. 5.4.2; BGer 2D\_5/2013 vom 22.10.2013, E. 4.1; BGE 137 I 284, E. 2.2.

Unter diesen Anforderungen sind die Sozialhilfeunabhängigkeit und das Vorhandensein einer bedarfsgerechten Wohnung besonders hervorzuheben. Hinsichtlich der Ersten ist zu berücksichtigen, dass es gängige Praxis ist, dass zum Zeitpunkt der Antragstellung eine vollständige Unabhängigkeit von der Sozialhilfe gegeben sein muss bzw. keine Gefahr besteht, dass die Familie in Zukunft auf Sozialhilfe angewiesen sein wird. Die Betroffenen müssen die Lebenshaltungskosten der gesamten Familie nach einem allfälligen Nachzug decken können. Dies setzt in der Regel ein festes Arbeitsverhältnis voraus, was in den meisten Fällen auch gute Kenntnisse der lokalen Sprache sowie eine in der Schweiz abgeschlossene Berufsausbildung oder Lehre voraussetzt.

Hinsichtlich des Erfordernisses einer bedarfsgerechten Wohnung ist zu beachten, dass viele Kantone die Faustregel «*Familienmitglieder minus eins gleich Anzahl Zimmer*» anwenden, um zu bestimmen, was unter einer «bedarfsgerechten Wohnung» zu verstehen ist. Möchte beispielsweise eine vorläufig aufgenommene Person den Ehegatten und die drei Kinder nachziehen, wäre nach dieser Regel eine Wohnung mit mindestens vier Zimmern erforderlich, was aufgrund dem Wohnraummangel und der daraus resultierenden hohen Mietkosten in vielen Kantonen sehr schwierig ist – selbst wenn die Person vollzeitlich erwerbstätig ist. In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass vorläufig aufgenommene Personen ihren Wohnkanton nicht frei wählen können. Eine günstigere Wohnung in einem anderen Kanton zu suchen, ist deshalb keine Option.<sup>4</sup>

Aus den obigen Ausführungen lässt sich ableiten, dass die Bewilligung von Anträgen auf Familiennachzug in der Praxis keineswegs einfach ist. Aufgrund der geltenden rechtlichen Bestimmungen wird der Familiennachzug nur Personen gewährt, die sehr gut integriert sind und sich entsprechend intensiv darum bemüht haben.

### **2.1.3. Negative Folgen der Verkürzung der Wartefrist**

Auf den ersten Blick könnte man der Ansicht sein, dass die Verkürzung der Wartefrist für alle vorläufig Aufgenommenen insofern von Vorteil ist, als sie ihnen die Möglichkeit einer rascheren Zusammenführung mit ihren Angehörigen eröffnet. Bei genauem Hinsehen und unter Berücksichtigung des rechtlichen Rahmens, in den diese Reform eingebettet ist, kann sich die Verkürzung der Wartefrist in bestimmter Konstellation aber auch negativ auswirken: Nämlich für vorläufig aufgenommene Personen, die Kinder haben, die älter als zwölf Jahre sind oder bald zwölf Jahre alt werden. Sie hätten aufgrund der Reform insgesamt nur noch wenig Zeit, um die gesetzlichen Voraussetzungen für die Bewilligung eines Gesuchs um Familiennachzug zu erfüllen (siehe oben, Ziff. 3.1.1): Da die Nachzugsfrist mit dem Ablauf der Wartefrist automatisch zu laufen beginnt, würde eine Verkürzung der Wartefrist um ein Jahr für sie auch de facto eine Verkürzung der maximalen Frist zur wirtschaftlichen Integration bzw. zur Erfüllung der hohen Anforderungen von Art. 85c Abs. 1 VE-AIG bedeuten. Konkret müssten die Betroffenen innerhalb von maximal drei Jahren alle Bedingungen

---

<sup>4</sup> Auch mit der am 1. Juni 2024 in Kraft getretenen Erleichterung des Kantonswechsels für erwerbstätige vorläufig Aufgenommene erweisen sich die Voraussetzungen für einen Kantonswechsel als problematisch, wenn der Familiennachzug unter Zeitdruck erfolgen muss: Das Arbeitsverhältnis muss seit mindestens zwölf Monaten bestehen oder der Arbeitsweg oder die Arbeitszeiten müssen unzumutbar sein.

erfüllen, während sie dafür bislang vier Jahre Zeit hatten. Gelingt ihnen dies nicht, wäre ein Nachzug ihrer jugendlichen Kinder nicht mehr möglich.

Die wirtschaftliche Integration in die schweizerische Gesellschaft ist in der Realität nur mit grossen Anstrengungen zu erreichen. Sie ist oft erst nach Erreichen eines bestimmten Sprachniveaus, nach dem Erwerb bestimmter beruflicher Qualifikationen und/oder mit genügend Arbeitserfahrung möglich, was nicht nur für vorläufig aufgenommenen Personen, sondern für jegliche ausländische Personen nicht einfach ist. Dies erfordert nicht nur einen grossen Effort der Betroffenen, sondern vor allem einen angemessenen Zeitraum, um dieses Ziel zu erreichen. Die Wartefrist wird deshalb insofern genutzt, als sie Zeit verschafft, innerhalb der knappen Zeit die hohen Voraussetzungen zu erfüllen und die wirtschaftliche Unabhängigkeit zu erlangen. Die Reform hätte zwar kaum negative Auswirkungen auf jene, die einen Ehegatten und/oder jüngere Kinder nachziehen wollen, da die Nachzugsfrist in diesen Fällen auf fünf Jahre festgelegt ist (d.h. sie hätten neu sieben statt aktuell acht Jahre Zeit, die Voraussetzungen zu erfüllen). Die Reform kann sich hingegen negativ auf Elternteile auswirken, die ältere Kinder haben. Sie würde nämlich gleichzeitig zu einer Verkürzung der Frist für die Erfüllung der Nachzuvoraussetzungen von bisher insgesamt vier Jahren auf drei Jahre führen.

Die ZiAB fordert, dass die Verkürzung der Wartefrist auf zwei Jahre nicht de facto zu einer Verkürzung des Zeitraums führen darf, der einer Person maximal zur Verfügung steht, um die übrigen Voraussetzungen für den Familiennachzug zu erfüllen. Diesbezüglich hält die ZiAB weitere rechtliche Änderungen für notwendig, um zu verhindern, dass die Reform nicht kontraproduktiv wirkt. Art. 74 Abs. 3 VZAE regelt die Nachzugsfristen bei einer vorläufigen Aufnahme. Die ZiAB erachtet es als notwendig, im Wortlaut dieses Artikels eine Präzisierung bezüglich der Anrechnung der Fristen für die Familienzusammenführung vorzunehmen:

#### Geltendes Recht

Art. 74 Abs. 3 VZAE

<sup>3</sup>Sind die zeitlichen Voraussetzungen für den Familiennachzug nach Artikel 85 Absatz 7 AIG erfüllt, 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 gesetzlichen Frist von Artikel 85 Absatz 7 AIG, beginnen diese Fristen zu diesem späteren Zeitpunkt zu laufen.

#### Vorschlag der SFH

Art. 74 Abs. 3 VZAE

<sup>3</sup> 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.

## 2.2. Beachtung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes

Die ZiAB weist darauf hin, dass die geplante Gesetzesänderung keinen Spielraum lässt, um in Notsituationen den Familiennachzug bereits vor Ablauf der Wartefrist zu bewilligen. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass neben der Unmöglichkeit auch die Unzulässigkeit und die Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs Gründe für die Gewährung der vorläufigen Aufnahme in der Schweiz darstellen. Im Zentrum der Prüfung der Wegweishindernisse stehen also einerseits völkerrechtliche Einschränkungen<sup>5</sup> und andererseits humanitäre Gründe sowie das Vorliegen einer konkreten Gefährdung – Situationen, in denen der Vollzug der Wegweisung aufgrund von Tatsachen wie Bürgerkrieg oder allgemeiner Gewalt für die betroffene Person unzumutbar wäre. Es liegt auf der Hand, dass diese Situationen nicht nur die in der Schweiz aufgenommene Person, sondern auch die ganze Familie betreffen können, insbesondere wenn diese im Herkunftsland zurückbleiben muss.

Die vorübergehende Aufnahme eines Elternteils in der Schweiz bedeutet in der Regel, dass der im Herkunftsland verbleibende Elternteil wichtige Aufgaben wie die Betreuung der Kinder und die Sicherung des Lebensunterhalts allein und ohne Unterstützung übernehmen muss. Hinzu kommt, dass die zurückbleibende Familie aufgrund der unzumutbaren Situation vor Ort oft gezwungen ist, in andere Regionen innerhalb oder ausserhalb des Herkunftslandes zu fliehen und dort unter prekären Bedingungen zu leben, u.a. ohne Schulbildung für die Kinder, ohne sanitäre Anlagen, ohne medizinische Versorgung oder ohne Schutz für vulnerable Gruppen. In diesen Fällen ist es nicht nachvollziehbar, die betroffene Person zur Einhaltung von Wartefristen zu zwingen; umso weniger, wenn die aufgenommene Person aufgrund ihrer ausserordentlichen Bemühungen um eine rasche wirtschaftliche Integration bereits alle Voraussetzungen für die Bewilligung des Gesuchs erfüllt.

In diesem Zusammenhang ist eine Einzelfallprüfung mehr als notwendig, um unnötiges Leiden, psychische und physische Schäden und Grundrechtsverletzungen von Personen – in vielen Fällen von Kindern – zu vermeiden. Im [erläuternden Bericht](#)<sup>6</sup> selbst wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass «wenn sich die zweijährige Wartefrist im Einzelfall jedoch als unverhältnismässig [erweist], kann ein Familiennachzug bereits vor deren Ablauf bewilligt werden».<sup>7</sup> Da im [erläuternden Bericht](#) ausdrücklich festgehalten ist und demnach der Bundesrat ebenso der Meinung ist, dass ein Familiennachzug auch vor Ablauf der im Gesetz vorgesehenen Fristen bewilligt werden kann,<sup>8</sup> sollte diese Möglichkeit aus Sicht der ZiAB ausdrücklich im Gesetz erwähnt werden – dies aufgrund ihrer

---

<sup>5</sup> Konkret die Gefahr von Folter, unmenschlicher Behandlung oder die Rückschiebung in einen Staat, in dem Leib oder Freiheit der Person bedroht sind.

<sup>6</sup> Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD, [«Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens»](#) vom 1. Mai 2024.

<sup>7</sup> [Erläuternder Bericht](#), S. 7.

<sup>8</sup> Vgl. zudem *Corinne Reber*, «Bundesverwaltungsgericht passt Wartefrist bei Familiennachzug durch vorläufig Aufgenommene an», in ASYL 3/2023, S.30 mit Verweis auf das EMGR-Urteil vom 20. Oktober 2022, M.T. und andere gegen Schweden (Nr. [22105/18](#)), wonach nicht auf eine Verhältnismässigkeitsprüfung verzichtet werden könne mit dem Hinweis auf eine Wartefrist von zwei Jahren. Dabei sei zu prüfen, ob im konkreten Fall und der betroffenen Interessen nicht eine noch kürzere Wartefrist angezeigt sei, beispielsweise wenn Kinder betroffen seien.

grossen Bedeutung und der besonderen Gefährdung, der Familienmitglieder im Einzelfall ausgesetzt sein können. Dies würde nicht nur zu mehr Klarheit, sondern auch zu einer schweizweit einheitlichen Anwendung in der Praxis führen.

Die ZiAB fordert, im Gesetzestext ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass die Besonderheiten des Einzelfalls – u.a. das Kindeswohl und die Zumutbarkeit für die Familie, im Ausland zu warten – im Rahmen einer Verhältnismässigkeitsprüfung des Fristenerfordernisses berücksichtigt werden. Die ZiAB ist der Ansicht, dass es zweckmässiger wäre, im Wortlaut des neuen Art. 85c VE-AIG die Möglichkeit zu erwähnen, dass Gesuche um Familiennachzug vor Ablauf der Wartefrist bewilligt werden können, wenn dies erforderlich ist. Sie schlägt dazu folgende Formulierung der SFH vor:

Vorentwurf	Vorschlag der SFH
<p><i>Art. 85c Abs. 1 VE-AIG</i></p> <p><sup>1</sup> Ehegatten und ledige Kinder unter 18 Jahren von vorläufig aufgenommenen Personen können frühestens zwei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme nachgezogen und in diese eingeschlossen werden, wenn: a. sie mit diesen zusammenwohnen; b. eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist; c. die Familie nicht auf Sozialhilfe angewiesen ist; d. sie sich in der am Wohnort gesprochenen Landessprache verständigen können oder zu einem entsprechenden Sprachförderungsangebot angemeldet sind; und e. die nachziehende Person keine jährlichen Ergänzungsleistungen nach dem ELG6 bezieht oder wegen des Familiennachzugs beziehen könnte.</p> <p><sup>2</sup> Bei ledigen Kindern unter 18 Jahren findet die Voraussetzung nach Absatz 1 Buchstabe d keine Anwendung. Von dieser Voraussetzung kann zudem abgewichen werden, wenn wichtige Gründe nach Artikel 49a Absatz 2 vorliegen.</p>	<p><i>Art. 85c Abs. 1 AIG</i></p> <p><sup>1</sup> Ehegatten und ledige Kinder unter 18 Jahren von vorläufig aufgenommenen Personen können frühestens zwei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme nachgezogen und in diese eingeschlossen werden, wenn: a. sie mit diesen zusammenwohnen; b. eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist; c. die Familie nicht auf Sozialhilfe angewiesen ist; d. sie sich in der am Wohnort gesprochenen Landessprache verständigen können oder zu einem entsprechenden Sprachförderungsangebot angemeldet sind; und e. die nachziehende Person keine jährlichen Ergänzungsleistungen nach dem ELG6 bezieht oder wegen des Familiennachzugs beziehen könnte.</p> <p><sup>2</sup> <b><i>Der Familiennachzug kann vor Ablauf der Wartefrist zugelassen werden, wenn besondere Umstände dies rechtfertigen.</i></b></p> <p><sup>3</sup> Bei ledigen Kindern unter 18 Jahren findet die Voraussetzung nach Absatz 1 Buchstabe d keine Anwendung. Von dieser Voraussetzung kann zudem abgewichen werden, wenn wichtige Gründe nach Artikel 49a Absatz 2 vorliegen.</p>

### 2.3. Notwendige Unterscheidung zwischen vorläufig Aufgenommenen mit und ohne Flüchtlingseigenschaft

Gemäss dem [erläuternden Bericht](#)<sup>9</sup> erfolgt die Anpassung der Wartefrist aufgrund des Grundsatzurteils des EGMR vom 9. Juli 2021 ([M.A. gegen Dänemark, Nr. 6697/18](#)). Die Formulierung des Vorentwurfs berücksichtigt jedoch nicht, dass der EGMR klar zwischen Personen mit und ohne Flüchtlingseigenschaft unterscheidet. Da sich der Text des Vorentwurfs allgemein auf vorläufig aufgenommene Personen bezieht, würde die Wartefrist unabhängig davon gelten, ob die Person in der Schweiz als Flüchtling (F-Flüchtling) anerkannt ist oder nicht.

Diesbezüglich ist jedoch zu berücksichtigen, dass das EGMR-Grundsatzurteil vom 9. Juli 2021 eine Person ohne Flüchtlingseigenschaft betraf. Dementsprechend hat der EGMR festgestellt, dass den

<sup>9</sup> [Erläuternder Bericht](#), S. 2, 4 f.

Staaten bei Personen ohne Flüchtlingseigenschaft ein weiter Ermessensspielraum bei der Einführung einer Wartefrist für den Familiennachzug zustehe. Die Feststellungen des Gerichtshofs beziehen sich daher auf Personen ohne Flüchtlingsstatus. In Bezug auf *anerkannte Flüchtlinge* hat der EGMR wiederholt festgestellt, dass sie Anspruch auf grosszügigere Bedingungen für den Familiennachzug hätten als andere Ausländer\*innen und dass ihre Familiennachzugsverfahren flexibel, zügig und effizient behandelt werden müssen. Der EGMR hat sich bereits mehrfach zur Anwendung einer Wartefrist bei Gesuchen um Familiennachzug von Flüchtlingen geäussert.<sup>10</sup> 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 sei. Er hat auch festgestellt, dass Flüchtlingen, denen in der Schweiz kein Asyl gewährt wird, zumindest ein günstigeres Verfahren für den Familiennachzug zur Verfügung stehen müsse als anderen Ausländer\*innen<sup>11</sup>.

Die Ausdehnung der Anwendung einer Wartefrist auf vorläufig aufgenommene Personen *mit Flüchtlingsstatus* steht somit im Widerspruch zur Position des EGMR. Das BVGer hat diesbezüglich bereits festgehalten, dass «bei Familiennachzugsgesuchen von (vorläufig aufgenommenen) Flüchtlingen betreffend deren Ehegatten und minderjährigen Kindern ein faktisches Aufenthaltsrecht anzunehmen und die Dauer des Aufenthalts erst in der Güterabwägung zu berücksichtigen» sei.<sup>12</sup> In diesem Zusammenhang hat die nationale Lehre teilweise bereits darauf aufmerksam gemacht, dass «eine Wartefrist, selbst von zwei Jahren, dieser Erwägung klar zuwiderläuft, zumal sie die Aufenthaltsdauer zur Voraussetzung für den Familiennachzug macht, anstatt sie als Faktor in die Interessenabwägung einzubeziehen»<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Siehe dazu EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, [M.A. gegen Dänemark \(Nr. 6697/18\)](#), Ziff. 138: «The Court found a violation on the grounds that the national decision-making process did not offer the guarantees of flexibility, promptness and effectiveness required in order to secure the right to respect for family life under Article 8. The Court reiterated that family unity [was] an essential right of refugees and that family reunion [was] an essential element in enabling persons who ha[d] fled persecution to resume a normal life». Siehe auch EGMR, Urteil vom 10. Juli 2014, *Tanda-Muzinga gegen Frankreich* (Nr. 2260/10), Ziff. 75: «The Court [...] notes that there exists a consensus at international and European level on the need for refugees to benefit from a family reunification procedure that is more favourable than that foreseen for other aliens, as evidenced by the remit and the activities of the UNHCR and the standards set out in Directive 2003/86 EC of the European Union».

<sup>11</sup> EGMR, Urteil vom 4. Juli 2023, *B.F. u. A. gegen die Schweiz* (Nr. 13258/18, 15500/18, 57303/18 und 9078/20), Ziff. 98: «At European Union level [...] family reunification of refugees within the meaning of the 1951 Convention is not subject to conditions [...]. The restrictions on the right to family reunification imposed on certain beneficiaries of international protection in other Euro-pean States do not concern persons recognised as refugees under the 1951 Conven-tion [...]. Consequently, the Court considers that common ground can be discerned at national, international and European levels in terms of not distinguishing between dif-ferent refugees within the meaning of the 1951 Convention as regards requirements for family reunification. Such common ground reduces the margin of appreciation afforded to member States [...] as does the above-mentioned consensus at international and European level that refugees within the meaning of the 1951 Convention, such as the applicants residing in Switzerland, need to have the benefit of a more favourable fami-ly reunification procedure than other aliens».

<sup>12</sup> Urteil F-2043 /2015 vom 26. Juli 2017, E. 6.3.

<sup>13</sup> *Corinne Reber*, a.a.O., S.31.

Die ZiAB fordert vor diesem Hintergrund, dass die Wartefrist nicht für vorläufig aufgenommene Personen *mit Flüchtlingsstatus* gilt. Sie fordert eine Gleichbehandlung der Gesuche um Familiennachzug von anerkannten Flüchtlingen – unabhängig davon, ob sie vorläufig aufgenommen wurden oder Asyl erhielten. Dazu schlägt die ZiAB einen neuen Art. 85d AIG mit folgender Formulierung der SFH vor:

Vorentwurf/Geltendes Recht	Vorschlag der SFH
-	<i>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.</i>

## 2.4. Gleichberechtigter Zugang zum Familiennachzug für alle Schutzberechtigten

Das Recht auf Familienleben ist ein fundamentales Menschenrecht, das sowohl in der Europäischen Menschenrechtskonvention (Art. 8 EMRK) und in der Schweizerischen Bundesverfassung (Art. 14 BV) verankert ist. Die bestehenden Einschränkungen des Familiennachzugs bei der heutigen vorläufigen Aufnahme können mit Blick auf das Grundrecht auf Familienleben nicht gerechtfertigt werden.

Aus Sicht der ZiAB sollen alle Schutzberechtigten in der Schweiz – also sowohl anerkannte Flüchtlinge mit Asyl wie auch vorläufig aufgenommene Personen und Schutzbedürftige mit Status S – dasselbe Recht auf Familiennachzug haben, ohne Wartefrist und weitere Voraussetzungen. Ebenso wie anerkannte Flüchtlinge und anders als andere Personen aus dem Ausländerbereich wurden vorläufig aufgenommene Personen häufig unfreiwillig von ihren Familienangehörigen getrennt. Sie können ihr Familienleben nicht anderswo leben, da in ihren Heimat- oder Herkunftsländern Bürgerkrieg herrscht oder sie dort aus anderen Gründen gefährdet sind. Die Familienzusammenführung in der Schweiz ist deshalb meist die einzige Möglichkeit, dass die Familie zusammenleben kann.

Vorläufig aufgenommene Personen haben einen vergleichbaren Schutzbedarf wie anerkannte Flüchtlinge und bleiben erfahrungsgemäss langfristig in der Schweiz. Während diesem Umstand mit der Gleichbehandlung von vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlingen in der Förderung der Erwerbsintegration bereits seit längerer Zeit Rechnung getragen wird, stellen die Einschränkungen im Bereich des Familiennachzuges sowie der Reisefreiheit weiterhin Integrationshindernisse für die vorläufig aufgenommenen Personen dar. Die Ungleichbehandlung zu anerkannten Flüchtlingen mit Asyl ist vor dem Hintergrund der langfristigen Anwesenheit und der von beiden Gruppen erwarteten Integrationsleistungen nicht nachvollziehbar. Im Gegenteil: Die Einschränkung des Familiennachzuges läuft den übrigen Integrationsbemühungen zuwider. Die Sorge um die in Kriegs- und Krisengebieten, in Transitländern oder in anderen prekären Situationen zurückgebliebenen Ehegatten und Kinder stellt eine unnötige Belastung dar, welche sich negativ auf den Integrationsprozess auswirken kann. Gleichzeitig kann die Trennung auch zu einer Entfremdung der Familienmitglieder führen, was im Endeffekt die spätere Integration der Nachgezogenen zusätzlich erschwert.

Die Wartefristen führen in diesem Sinne nicht zu weniger Familiennachzügen, sondern lediglich zu einem späteren Nachzug der Angehörigen und einer erschwerten Integration derselben. Die ZiAB setzt sich dafür ein, die nach wie vor bestehenden, integrationshemmenden Einschränkungen für den Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen in einem weiteren Schritt gänzlich abzuschaffen. Insgesamt empfiehlt sie, die vorläufige Aufnahme und den Status S durch einen neuen, einheitlichen humanitären Schutzstatus zu ersetzen, der den Betroffenen dieselben Rechte gewährt wie anerkannten Flüchtlingen mit Asyl.

### 3. Schlussfolgerung und Forderungen

- Die ZiAB begrüsst grundsätzlich, dass die Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen von drei auf zwei Jahre reduziert wird.
- Die ZiAB fordert, dass die Verkürzung der Wartefrist auf zwei Jahre nicht de facto zu einer Verkürzung des Zeitraums führen darf, der einer Person maximal zur Verfügung steht, um die übrigen Voraussetzungen für den Familiennachzug zu erfüllen.
- Die ZiAB fordert auch, im Gesetzestext ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass die Besonderheiten des Einzelfalls – u.a. das Kindeswohl und die Zumutbarkeit für die Familie, im Ausland zu warten – im Rahmen einer Verhältnismässigkeitsprüfung des Fristenerfordernisses berücksichtigt werden.
- Die ZiAB fordert zudem eine Gleichbehandlung der Gesuche um Familiennachzug von anerkannten Flüchtlingen – unabhängig davon, ob sie vorläufig aufgenommen wurden oder nicht.
- Darüber hinaus setzt sich die ZiAB grundsätzlich dafür ein, dass vorläufig Aufgenommene denselben Zugang zum Familiennachzug erhalten wie anerkannte Flüchtlinge mit Asyl.

Wir bedanken uns für die Kenntnisnahme und bitten Sie, unsere Stellungnahme zu berücksichtigen und die Gesetzesänderungen dementsprechend anzupassen.

Mit freundlichen Grüssen,



Magdalena Waeber  
Geschäftsleitung ZiAB



Olivier Flechtner  
Mitglied der ZiAB-Steuergruppe

Die ZiAB steht schweizweit mit Freiwilligengruppen in und um Bundesasylzentren in regelmässigem Kontakt und setzt sich seit der Gründung im Jahr 2015 für eine konstruktive und vertrauensbildende Zusammenarbeit zwischen Behörden, Betreiberorganisationen, Zivilgesellschaft und Asylsuchenden sowie für eine grund- und menschenrechtskonforme Unterbringung ein.

**Bundesgericht**  
**Tribunal fédéral**  
**Tribunale federale**  
**Tribunal federal**



---

Der Generalsekretär  
Av. du Tribunal fédéral 29  
CH - 1000 Lausanne 14  
Tel. +41 (0)21 318 91 11  
[www.bger.ch](http://www.bger.ch)  
Geschäftsnummer 003.1  
DOCID 10666639

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
Herr Bundesrat  
Beat Jans

per E-Mail:  
[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Lausanne, 16. Juli 2024 / ron

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 1. Mai 2024 haben Sie das Bundesgericht eingeladen, in oben  
erwähntem Vernehmlassungsverfahren Stellung zu nehmen; dafür danken wir Ihnen  
bestens.

Wir teilen Ihnen mit, dass das Bundesgericht auf eine Stellungnahme verzichtet.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Der Generalsekretär

Nicolas Lüscher

**Kopie**

- Bundesstrafgericht
- Bundesverwaltungsgericht
- Bundespatentgericht

**Per E-Mail**

[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Eidgenössisches Justiz- und Polizei-  
departement EJPD  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Neuenburg, 20. August 2024

**Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Anpassung der Warte-  
frist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Vernehmlassung in rubrizierter Angelegenheit. Das zur Diskussion stehende Vorhaben beinhaltet keine Aspekte, welche im Lichte der statutarischen Aufgaben der Schweizerischen Vereinigung der Richterinnen und Richter (SVR-ASM) nach einer besonderen Stellungnahme unsererseits verlangen würden. Entsprechend verzichten wir auf eine Vernehmlassung.

Mit freundlichen Grüssen

*i.A. U. Morf*

Marie-Pierre de Montmollin  
Präsidentin SVR-ASM



Eidg. Justiz- und  
Polizeidepartement  
3003 Bern

Per Mail an:  
[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Zürich, 20. Mai 2024

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

Stellungnahme des Schweizerischen Verbandes für Zivilstandswesen (SVZ)

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Vorstand des Schweizerischen Verbandes für Zivilstandswesen bedankt sich für die  
Möglichkeit, zum im Titel genannten Geschäft Stellung nehmen zu dürfen und teilt mit, dass  
er auf eine Stellungnahme verzichtet.

Freundliche Grüsse

**Schweizerischer Verband für Zivilstandswesen**

Roland Peterhans  
Präsident



Herr Bundesrat Beat Jans  
Eidgenössisches Justiz-  
und Polizeidepartement EJPD

Per Mail an:

[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Bern, 12. Juni 2024

Kontaktperson: David Sansonnens, Direktor VSAA  
Tel. 031 310 08 94 / Mail: [david.sansonnens@vsaa.ch](mailto:david.sansonnens@vsaa.ch)  
(int. Ref. 2024-05)

**Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen): Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens  
Verzicht Stellungnahme**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen, Stellung zu nehmen.

Der VSAA verzichtet auf eine direkte Stellungnahme.

Besten Dank für die Kenntnisnahme  
Freundliche Grüsse

**Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden VSAA**

Nicole Hostettler  
Präsidentin

David Sansonnens  
Direktor

**Kopie (per mail)**

Volkswirtschaftsdirektionskonferenz VDK, z.H. Herrn Matthias Schnyder, Generalsekretär

**Beilage**

keine