



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.¹ Gesuche um Familiennachzug werden in der Regel nur dann bewilligt, wenn sie innerhalb der Nachzugsfristen gestellt werden und gleichzeitig die weiteren hohen Anforderungen² 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.

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

² 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

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

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 Einschränkungen³ 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 Bericht⁴ selbst wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass «wenn sich die zweijährige Wartefrist im Einzelfall jedoch als unverhältnismässig [erweist], kann

³ 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.

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

ein Familiennachzug bereits vor deren Ablauf bewilligt werden». ⁵ 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, ⁶ 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 Bericht⁷ 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

⁵ [Erläuternder Bericht](#), S. 7.

⁶ 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.

⁷ [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.⁸ 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.⁹

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.¹⁰ 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».¹¹

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.

⁸ 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».

⁹ 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».

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

¹¹ [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 'A. Giraudel', with a large, sweeping flourish underneath.

Alicia Giraudel
Legal Advisor