

Langes Warten auf die Familie

Verfahrenshürden beim Familiennachzug



observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers
schweizerische beobachtungsstelle für asyl- und ausländerrecht
osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri

Impressum

Herausgeberin	© 2026 Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (SBAA)
Autor	Lars Scheppach
Falldokumentationen	Lars Scheppach, Aurelia Egli
Konzept/Redaktion	Andrea Grossenbacher, Monia Müller, Meret Hofer, Lars Scheppach
Illustrationen	Samira Belorf (samirabelorf.com)
Grafik	Samira Gollin (samiragollin.com)
Druck	Ast & Fischer (ast-fischer.ch)
Auflage	1000 Exemplare (800 Deutsch / 200 Französisch)
Kontakt	Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (SBAA) Hallerstrasse 58, 3012 Bern 031 381 45 40 geschaeftsstelle@beobachtungsstelle.ch www.beobachtungsstelle.ch

VORWORT

Im Prinzip bemisst sich der Wert eines Rechtes daran, ob es auch wahrgenommen werden kann. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte weist immer wieder darauf hin, dass die Mitgliedstaaten Rechte nicht nur formell garantieren, sondern auch deren effektive Ausübung ermöglichen müssen. Ob ein Recht tatsächlich geltend gemacht werden kann, zeigt sich im Verfahren. Wie weit geht nun die Verantwortung der staatlichen Behörden, mit geeigneten Verfahrensregeln für diese geforderte Effektivität zu sorgen?

Beim Familiennachzug durch Personen, die als Asylsuchende in die Schweiz kamen und deren Familien in aller Regel in ihren Herkunfts- oder Aufenthaltsländern mit schwierigen Lebensrealitäten konfrontiert sind, können Verfahrensregeln zu hohen Hindernissen werden. Dies wird besonders bei der Frage deutlich, wie ein Familiennachzugsverfahren eingeleitet werden muss.

Anerkannte Flüchtlinge mit Asyl, die erst nach der Flucht eine Familie gegründet haben, sowie Personen, die nach einer vorläufigen Aufnahme eine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben, sehen sich beim Nachzug ihrer Familien hohen Verfahrenshürden gegenüber. Ihre Familienangehörigen müssen ihr Dossier persönlich bei der zuständigen Schweizer Botschaft im Ausland abgeben, um ein Verfahren einzuleiten. Ungeachtet ihres Aufenthaltsortes müssen afghanische Staatsangehörige hierfür beispielsweise zur Schweizer Botschaft in Pakistan und eritreische Staatsangehörige nach Kenia reisen. Gerade für Frauen aus Afghanistan stellen massive Reisebeschränkungen bereits ein erstes und oft kaum überwindbares Hindernis dar.

Die seit Januar 2026 geltende überarbeitete Weisung des Staatssekretariats für Migration zum Familiennachzug durch Drittstaatsangehörige sieht neu vor, dass diese Verfahren in bestimmten Fällen auch in der Schweiz eingeleitet werden können, insbesondere wenn die Reise zur Botschaft durch Konfliktgebiete führt. Damit bestätigt sich, dass es durchaus Möglichkeiten gibt, solche Hindernisse durch geeignete Verfahren zu reduzieren.

Der vorliegende Fachbericht zeigt anhand konkreter Falldokumentationen, mit welchen konkreten Verfahrenshürden Familien im Nachzugsverfahren konfrontiert sind. Die Fachstelle Familiennachzug SRK ruft die zuständigen Behörden dazu auf, diese Hürden weiter zu verringern. Die Lebensrealität von Personen aus dem Asylbereich muss noch viel stärker und in allen Verfahrensaspekten berücksichtigt werden.

Käthi Hermann

Juristin Fachstelle Familiennachzug Schweizerisches Rotes Kreuz (SRK)

DANK

Die Realisierung dieses Fachberichts wurde durch die grosszügige finanzielle Unterstützung der walter haefner stiftung, der Ernst Göhner Stiftung, der Fondation Claude et Giuliana, der Otto Erich Heynau Stiftung, der Evangelisch-reformierten Gesamtkirchgemeinde Bern, der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich, der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn und weiterer nicht namentlich genannter Stiftungen ermöglicht.

Samira Gollin danken wir für die ansprechende Gestaltung des Fachberichts, Samira Belorf für die passenden Illustrationen und Anne Payot für die wortgetreue Übersetzung des Berichts ins Französische.

Ein besonderer Dank gebührt den Betroffenen, die sich mit der anonymisierten Dokumentation ihres Falls einverstanden erklärt und ihr Schicksal geteilt haben. Ferner danken wir der Fachstelle Familiennachzug SRK. Durch die Vermittlung von Fällen, das Verfassen des Vorworts und die Erteilung von Auskünften hat sie einen entscheidenden Beitrag zu diesem Fachbericht geleistet. Ebenfalls danken wir der Freiplatzaktion Basel, dem Verein elisa-asile, der Advokatur Aeberli, dem Observatoire du droit d'asile et des étranger·ères (ODAE romand) sowie der Freiplatzaktion Zürich für die Übermittlung weiterer Fälle und die Weitergabe ihrer Erfahrungswerte aus der Praxis. Ein herzliches Dankeschön gilt auch Aurelia Egli, die uns im Rahmen eines Kurzpraktikums bei der Erstellung der Falldokumentation unterstützt hat.

Schliesslich danken wir den Organisationen und wissenschaftlichen Institutionen, die mit ihren Publikationen und Hintergrundinformationen zur Wissensvermittlung und somit wesentlich zum Gelingen dieses Fachberichts beigetragen haben. Zu erwähnen sind die UN-Flüchtlingsorganisation (UNHCR), die Internationale Organisation für Migration (IOM), die Hochschule für Soziale Arbeit (FHNW), die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) und Appartenances-Genève. Ein besonderer Dank gilt den jeweiligen Fachpersonen, die für Hintergrundgespräche zur Verfügung gestanden sind.

INHALTSVERZEICHNIS

1	Einleitung	7
1.1	Ausgangslage	7
1.2	Rechtliche und politische Entwicklungen	7
2	Familiennachzugsverfahren	9
2.1	Schweizer Staatsangehörige und Personen mit ausländerrechtlicher Bewilligung	9
2.2	Vorläufig aufgenommene Personen	10
2.3	Anerkannte Flüchtlinge mit Asyl und Personen mit Schutzstatus S	11
2.4	Besondere Konstellationen	11
3	Staatliche Pflichten im Verfahren	12
3.1	Schweizerische Bundesverfassung	12
3.2	Europäische Menschenrechtskonvention	13
3.3	UN-Kinderrechtskonvention	13
3.4	Genfer Flüchtlingskonvention	13
4	Verfahrenshürden	15
4.1	Schweizer Auslandsvertretungen	15
4.1.1	Unklare Instruktionen	15
4.1.2	Gesuchseinreichung	17
4.1.2.1	Konsularische Zuständigkeiten	17
4.1.2.2	Persönliches Erscheinen	18
4.1.3	Handeln in Eigenregie	21
4.2	Kantonale Migrationsämter	24
4.2.1	Beschaffung und Anerkennung von Dokumenten	24
4.2.1.1	Brennpunkt Afghanistan	25
4.2.1.2	Anerkannte Flüchtlinge	28
4.2.2	Wechsel der Zuständigkeit vom SEM zum Kanton	30
4.2.3	Kindgerechte Verfahren?	31
4.2.4	Missachtung von Gerichtsurteilen	33
4.2.5	Unterschiedliche kantonale Praxis	34
5	Folgen von Familientrennungen	35
5.1	Gesundheitliche Auswirkungen	35
5.2	Auswirkungen auf die Integration	37
5.3	Risiko von Gewalt, Schmuggel und Menschenhandel	37
6	Fazit	38
7	Forderungen	39
8	Verzeichnisse	41
8.1	Abkürzungsverzeichnis	41
8.2	Quellenverzeichnis	42
8.3	Literaturverzeichnis	45

1

EINLEITUNG

1.1

Ausgangslage

Es gibt verschiedene Gründe, aus denen Personen in die Schweiz ziehen. Auch im Jahr 2025 ist die Erwerbstätigkeit mit 53 % der häufigste Zuwanderungsgrund, gefolgt vom Familiennachzug mit 25 %. Von den insgesamt 42'170 nachgezogenen Personen stammen 53 % aus EU-/EFTA-Staaten und 47 % aus Drittstaaten. Etwas über 56 % waren Ehepartner:innen, knapp 44 % davon waren Kinder und andere Angehörige. 15 % aller Familiennachzüge erfolgten durch Schweizer Staatsangehörige.¹

Der Familiennachzug ist an enge rechtliche Kriterien gebunden. In zwei früheren Fachberichten hat die SBAA bereits aufgezeigt, dass die gesetzlichen Voraussetzungen den Familiennachzug erheblich erschweren oder sogar verunmöglichen können.² Der vorliegende Fachbericht ergänzt die Erkenntnisse aus den früheren Berichten um einen weiteren Aspekt: die Hürden im Verfahren selbst. Denn selbst wenn ein oft jahrelanges Asylverfahren abgeschlossen ist und die rechtlichen Voraussetzungen für den Familiennachzug erfüllt sind, bedeutet dies für viele Betroffene noch lange nicht, dass sie zeitnah mit ihrer Familie vereint werden. Diese Verfahrenshürden können zu weiteren Verzögerungen oder gar zur Vereitelung des Rechts auf Familienleben führen. Dazu zählen etwa fehlende Informationen, lange Wartefristen, Schwierigkeiten bei der Beschaffung und Anerkennung von Dokumenten, der erschwerte Zugang zu diplomatischen Vertretungen und die mit dem Verfahren verbundenen Kosten. Besonders betroffen sind Personen aus Drittstaaten, insbesondere aus dem Asylbereich. Auf diese wird in diesem Fachbericht ein besonderes Augenmerk gelegt.

Mit diesem Fachbericht sollen bestehende Herausforderungen und Probleme identifiziert, möglicher Handlungsbedarf aufgezeigt sowie konkrete Empfehlungen an die zuständigen Stellen formuliert werden. Zu diesem Zweck wurden mehrere Hintergrundgespräche mit Fachleuten geführt und Einzelfälle rechtlich aufgearbeitet. Anschliessend wurden diese mithilfe von Erfahrungsberichten und aktueller Fachliteratur eingeordnet.

1.2

Rechtliche und politische Entwicklungen

Wie in früheren Fachberichten erläutert, nimmt die Schweiz im europäischen Vergleich eine restriktive Haltung beim Familiennachzug ein.³ Ausdruck dessen ist der eng gefasste Familienbegriff im Schweizer Recht sowie die Tatsache, dass minderjährige Kinder ihre Eltern gesetzlich nicht nachziehen können (sogenannter «umgekehrter Familiennachzug»). Besonders stark eingeschränkt ist der Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen. Grund dafür sind die hohen rechtlichen Anforderungen und die vorgesehene gesetzliche Wartefrist. Seit dem ersten Fachbericht der SBAA zum Familiennachzug im Jahr 2012 wurde die Gesetzgebung weiter verschärft und der Familiennachzug für bestimmte Personengruppen unter anderem an den Nichtbezug von Ergänzungsleistungen geknüpft.⁴

Gleichzeitig blieb der Familiennachzug in der politischen Debatte weiter unter Druck.⁵ Parlamentarische Vorstösse, die auf weitere Einschränkungen oder gar eine Abschaffung abzielen, finden inzwischen auch zunehmend politische Mehrheiten. In der Wintersession 2024 scheiterte ein Verbot des Familiennachzugs für vorläufig aufgenommene Personen nur knapp im Ständerat, nachdem der Nationalrat dem Vorstoss noch zugestimmt hatte.⁶ Mit der von der SVP lancierten Volksinitiative «Keine 10-Millionen-Schweiz!» geriet das Recht auf Familienleben im Jahr 2026 erneut unter Beschuss. Mit einem Anteil von über 45 % Ja-Stimmen fand die Initiative eine nicht unbeachtliche Zustimmung.⁷

Punktuelle Verbesserungen ergaben sich hingegen durch die neuere Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR).⁸ So wurde die Praxis zur dreijährigen Wartefrist für vorläufig Aufgenommene angepasst, und der Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen unter bestimmten Voraussetzungen auch bei unverschuldetem Sozialhilfebezug ermöglicht.⁹ Die Entwicklungen der letzten Jahre verdeutlichen ein anhaltendes Spannungsfeld zwischen politischen Bestrebungen zur Einschränkung des Familiennachzugs und einer stärkeren Annäherung an grundrechtliche Garantien.

2

FAMILIENNACHZUGSVERFAHREN

Die Familiennachzugsverfahren sind kompliziert und unterscheiden sich je nach Aufenthaltsstatus hinsichtlich Voraussetzungen, Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnissen. Im Dezember 2025 hat das Staatssekretariat für Migration (SEM) seine Weisung zum Familiennachzug von Drittstaatsangehörigen aus dem Jahr 2012 grundlegend überarbeitet und eine neue Weisung zu den formellen Voraussetzungen des Familiennachzugs erlassen.¹⁰

Die folgende Übersicht bietet eine Orientierung über die relevanten Verfahren:

Aufenthaltsstatus der Person in der Schweiz	Einreichung des Gesuchs	Entscheidungskompetenz
Schweizerische Staatsangehörigkeit (Art. 42 AIG) ¹¹ Bewilligung B, C und L (Art. 43-45 AIG) ¹² s. Kap. 2.1	Schweizerische Vertretung im Ausland <i>Summarische Vorprüfung</i>	Kantonales Migrationsamt
Vorläufige Aufnahme (Art. 85c AIG) s. Kap. 2.2	Kantonales Migrationsamt <i>Kantonales Vorverfahren</i>	SEM
Flüchtlingsstatus mit Asyl (Art. 51 Abs. 1 und 4 AsylG) Schutzstatus S (Art. 71 Abs. 1 AsylG) s. Kap. 2.3	SEM	SEM

2.1 Schweizer Staatsangehörige und Personen mit ausländerrechtlicher Bewilligung

Einleitung: Obwohl die Erteilung des Einreisevisums und der Aufenthaltsbewilligung in die Zuständigkeit der kantonalen Migrationsämter fällt, müssen betroffene Familienangehörige im Ausland zunächst ein Einreisegesuch bei der zuständigen Schweizer Auslandsvertretung einreichen.

Vorprüfung: Die Auslandsvertretung prüft in einer summarischen Vorprüfung, ob die *wesentlichen* Dokumente und Informationen vorliegen. Dazu gehören insbesondere Nachweise zur Identität und zum Familienverhältnis mit der in der Schweiz lebenden Person (z. B. Personenstandsausweise). Wenn es die

Auslandsvertretung für *notwendig* erachtet, kann sie mit der Zustimmung der betroffenen Person die Überprüfung der Dokumente direkt vornehmen.

Prüfung: Nach Abschluss der Vorprüfung leitet die Auslandsvertretung das Gesuch an das kantonale Migrationsamt weiter, das die gesetzlichen Voraussetzungen¹³ prüft. Falls *erforderlich*, kann das Migrationsamt die Auslandsvertretung mit zusätzlichen Abklärungen beauftragen.

Entscheid und Einreise: Sind die rechtlichen Voraussetzungen erfüllt, erteilt das kantonale Migrationsamt die Einreiseerlaubnis. In bestimmten Fällen, etwa bei Schriftenlosigkeit oder nachträglichem Familiennachzug, ist zusätzlich die Zustimmung des SEM erforderlich. Nach erfolgter Einreiseerlaubnis identifiziert die Schweizer Auslandsvertretung die betreffende Person am Schalter und stellt ihr das Einreisevisum aus.

2.2 Vorläufig aufgenommene Personen

Einleitung: Das Verfahren wird mit der schriftlichen Einreichung des Familiennachzugsgesuchs durch die vorläufig aufgenommene Person beim kantonalen Migrationsamt eingeleitet.

Vorverfahren: Das Migrationsamt führt das kantonale Vorverfahren durch. Es informiert das SEM über den Eingang des Gesuchs, holt die *notwendigen* Unterlagen ein und klärt, ob die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Spätestens nach zwei Monaten übermittelt es dem SEM das Gesuch mitsamt den Unterlagen sowie seine Stellungnahme.¹⁶

Prüfung: Anschliessend prüft das SEM die gesetzlichen Voraussetzungen.¹⁵ Es ist dabei nicht an die Stellungnahme des kantonalen Migrationsamts gebunden, berücksichtigt sämtliche Umstände des Einzelfalls und orientiert sich, wie auch im Asylverfahren üblich, am Massstab der Glaubhaftigkeit.¹⁶ Das heisst, die Identität bzw. das Verwandtschaftsverhältnis zu den Familienangehörigen im Ausland muss lediglich glaubhaft gemacht und nicht zwingend bewiesen werden.

Entscheid und Einreise: Sind die rechtlichen Voraussetzungen erfüllt, übermittelt das SEM der Schweizer Vertretung im Ausland die Einreiseerlaubnis sowie gegebenenfalls ein Ersatzreisedokument («Laissez-Passer»). Nach Erteilung der Einreiseerlaubnis identifiziert die Schweizer Auslandsvertretung die betreffende Person am Schalter und stellt ihr das Einreisevisum aus.

2.3 Anerkannte Flüchtlinge mit Asyl und Personen mit Schutzstatus S

Einleitung: Das Familiennachzugsgesuch muss schriftlich beim SEM eingereicht werden.

Prüfung: Das SEM prüft, ob die rechtlichen Voraussetzungen¹⁷ erfüllt sind und führt die hierfür *erforderlichen* Abklärungen durch. Dabei berücksichtigt es sämtliche Umstände des Falles, einschliesslich der Akten aus dem Asylverfahren, und orientiert sich am Massstab der Glaubhaftigkeit. (s. Kap. 2.2)

Entscheid und Einreise: Sind die rechtlichen Voraussetzungen erfüllt, übermittelt das SEM der Schweizer Vertretung im Ausland die Einreiseerlaubnis sowie gegebenenfalls ein Ersatzreisedokument («Laissez-Passer»).¹⁸ Nach Erteilung der Einreiseerlaubnis identifiziert die Schweizer Auslandsvertretung die betreffende Person am Schalter und stellt ihr das Einreisevisum aus.

2.4 Besondere Konstellationen

Konstellation 1: Asylberechtigte Flüchtlinge, die nicht durch die Flucht von ihren Familienmitgliedern getrennt wurden, fallen nicht unter Art. 51 Abs. 4 AsylG. Da sie gleichzeitig über eine Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) verfügen, können sie den Familiennachzug allerdings auch gestützt auf Art. 44 AIG beantragen.

Konstellation 2: Erhält eine vorläufig aufgenommene Person im Rahmen eines Härtefallverfahrens eine Aufenthaltsbewilligung B (Art. 84 Abs. 5 AIG), so erlischt die vorläufige Aufnahme. Läuft zu diesem Zeitpunkt ein Familiennachzugsverfahren nach Art. 85c AIG, wird dieses gegenstandslos und der Familiennachzug muss neu nach Art. 44 AIG beurteilt werden.¹⁹

Resultat: In beiden Fällen liegt die Zuständigkeit nicht (mehr) beim SEM, sondern beim kantonalen Migrationsamt. Damit sind nicht nur höhere rechtliche, sondern auch höhere formelle Anforderungen verbunden (s. Kap. 2.1). Die damit verbundenen Nachteile wiegen für die betroffenen Personen besonders schwer, da sie oftmals spezielle Schwierigkeiten bei der Einreichung des Gesuchs und der Beschaffung der verlangten Dokumente haben (s. Kap. 4.1.2 und 4.2.1).

STAATLICHE PFLICHTEN IM VERFAHREN

Das Recht auf Familienleben zählt zu den grundlegenden Menschenrechten. Es ist von zentraler Bedeutung für die persönliche Lebensgestaltung und den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Gerade für geflüchtete Personen ist die Familie oft die wichtigste Quelle von Stabilität und Halt. Familientrennungen wiegen für sie deshalb besonders schwer (hierzu ausführlich Kap. 5).²⁰

Das Recht auf Familienleben entfaltet seine Schutzwirkung allerdings nur, wenn es nicht lediglich formal gewährleistet wird, sondern auch tatsächlich ausgeübt werden kann. Es begründet daher nicht nur individuelle Abwehrrechte gegenüber staatlichen Eingriffen, sondern auch positive Handlungspflichten des Staates. Der Staat ist unter bestimmten Voraussetzungen verpflichtet, aktiv dazu beizutragen, dass Betroffene ihr Recht auf Familienleben wirksam wahrnehmen können, etwa durch geeignete Verfahren.²¹ Darüber hinaus können sich aus verfassungs- und völkerrechtlichen Garantien zusätzliche staatliche Verfahrenspflichten ergeben, die den besonderen Umständen bestimmter Personengruppen Rechnung tragen.²²

3.1 Schweizerische Bundesverfassung

Die Schweizerische Bundesverfassung (BV) schützt das Recht auf Achtung des Familienlebens (Art. 13 Abs. 1 BV) sowie das Recht auf Eheschliessung und Familiengründung (Art. 14 BV). Kinder und Jugendliche haben Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und Förderung ihrer Entwicklung (Art. 11 Abs. 1 BV). Nach Art. 29 Abs. 1 BV hat jede Person Anspruch auf Beurteilung ihres Begehrens innert angemessener Frist (Beschleunigungsgebot). Familiennachzugsverfahren sind naturgemäss besonders rasch zu behandeln, da sie die Verwirklichung grundlegender Menschenrechte betreffen.²³

Diese und andere Grundrechte müssen in der gesamten Rechtsordnung zur Geltung kommen (Art. 35 Abs. 1 BV). Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist an sie gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen (Art. 35 Abs. 2 BV). Einschränkungen dieser Rechte müssen im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein (Art. 36 BV).

In der Schweiz besteht keine umfassende Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen.²⁴ Daher kommt völkerrechtlichen Grundrechtsgarantien, zu deren Einhaltung sich die Schweiz verpflichtet hat – wie jene der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), der UN-Kinderrechtskonvention (KRK) oder der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) – bei der Auslegung und Konkretisierung der Grundrechte eine besondere Bedeutung zu.²⁵ Sie sind Gegenstand der nächsten Kapitel.

3.2 Europäische Menschenrechtskonvention

Das Recht auf Familienleben (Art. 8 EMRK) sowie das Recht auf Eheschliessung und Familiengründung (Art. 12 EMRK) sind auch in der EMRK verankert. Der EGMR hat wiederholt betont, dass Familiennachzugsgesuche «flexibel, rasch und wirksam» geprüft werden müssen.²⁶ Er hat ausserdem festgehalten, dass die Mitgliedstaaten die besondere Situation von Flüchtlingen und anderen Personen, die internationalen Schutz geniessen, sowie die administrativen und praktischen Hindernisse, mit denen sie konfrontiert sein können, berücksichtigen müssen.²⁷ Generell hebt der EGMR hervor, dass die in der EMRK garantierten Rechte nicht nur «theoretisch und illusorisch», sondern «praktisch und wirksam» sein müssen (Effektivitätsprinzip).²⁸

3.3 UN-Kinderrechtskonvention

Dem Schutz der Kindesinteressen kommt rechtlich eine zentrale Bedeutung zu. Dies kommt insbesondere in der KRK zum Ausdruck, die mit Ausnahme der USA von allen UN-Mitgliedstaaten ratifiziert wurde und den Schutz von Kindern umfassend regelt. Wie Art. 11 Abs. 1 BV beruht auch die KRK auf dem Grundgedanken, dass dem Kindeswohl Vorrang einzuräumen ist.²⁹ Geflüchtete Kinder gehören zu den besonders schutzbedürftigen Personengruppen.³⁰

Konkret verlangt Art. 3 Abs. 1 KRK, dass in allen staatlichen Verfahren, die Kinder betreffen, das Kindeswohl vorrangig zu berücksichtigen ist («übergeordnetes Kindesinteresse»).³¹ Verfahrensrechtlich bedeutet dies, dass die zuständigen Behörden bei jedem Entscheid darlegen müssen, welche Kindesinteressen im konkreten Einzelfall bestehen, wie sie ermittelt wurden und welches Gewicht ihnen beigemessen wurde.³²

Gemäss Art. 6 Abs. 2 KRK gewährleisten die Vertragsstaaten zudem «in grösstmöglichem Umfang» das Überleben und die Entwicklung des Kindes. Sie haben sicherzustellen, dass Kinder nicht gegen ihren Willen von ihren Eltern getrennt werden (Art. 9 Abs. 1 KRK). Im Fall einer Trennung sind sie dazu verpflichtet, alle Anstrengungen zur Wiedervereinigung der Familie zu unternehmen.³³

Familiennachzugsgesuche, an denen Kinder beteiligt sind, sind «wohlwollend, human und beschleunigt» zu behandeln (Art. 10 Abs. 1 KRK). Der von der Schweiz angebrachte Vorbehalt³⁴ ändert nichts an der Pflicht zu dieser beschleunigten Behandlung.³⁵

3.4 Genfer Flüchtlingskonvention

Auch Flüchtlinge gehören zu einer besonders vulnerablen Personengruppe. Die Anerkennung als Flüchtling gemäss Art. 1 GFK gilt als Nachweis ihrer besonderen Schutzbedürftigkeit.³⁶ Das UNHCR empfiehlt, die Grundsätze der Konvention im Kontext des Familiennachzugs auch auf Personen mit vergleichbarem Bedarf an internationalem Schutz anzuwenden. Dazu zählen Personen mit subsidiärem oder vorübergehendem Schutz. Von diesen Personen kann nicht vernünftigerweise erwartet werden, dass sie sich zur Beschaffung von Dokumenten an die Behörden ihres Herkunftslandes wenden.³⁷

Aufgrund der mit ihrem Status verbundenen Schwierigkeiten können diese Personen oftmals keine behördlichen Dokumente ihres Herkunftslandes vorlegen. Laut Art. 25 GFK sind die Vertragsstaaten verpflichtet, ihnen in solchen Fällen die erforderliche behördliche Unterstützung zu gewähren. Das kann Erleichterungen bei der Ausstellung von Personenstandsurkunden und Reisedokumenten sowie vereinfachte Ein- und Ausreiseverfahren beinhalten.³⁸

4

VERFAHRENSHÜRDEN

4.1 Schweizer Auslandsvertretungen

In Verfahren, die in die Zuständigkeit der Kantone fallen (s. Kap. 2.1 und 2.4), müssen sich Familienangehörige im Ausland an die zuständige Schweizer Vertretung wenden, um das Einreisegesuch und die geforderten Unterlagen einzureichen. Diese Verfahren können für die Betroffenen mit hohen Hürden verbunden sein.

4.1.1 Unklare Instruktionen

In einigen Ländern werden Zivilstandsereignisse wie Geburten oder Eheschliessungen unzuverlässig oder gar nicht erfasst. Dadurch sind die Zuständigkeiten und Verfahren zur Beschaffung entsprechender Nachweise häufig unklar, und Dokumente nur schwer oder gar nicht erhältlich.

«Walter» und «Anouk» wollen heiraten. Er ist Schweizer Staatsbürger, sie ist kamerunische Staatsbürgerin, wurde jedoch in der Elfenbeinküste geboren und verbrachte dort ihre ersten Lebensjahre. Damit das Paar in der Schweiz heiraten kann, beantragt «Anouk» bei der Schweizer Botschaft in Kamerun eine Kurzaufenthaltsbewilligung zur Ehevorbereitung. Hierfür muss sie ein Dossier mit einem gültigen Reisepass, einer Wohnsitzbestätigung, einem Strafregisterauszug sowie einer Geburtsurkunde und einer Ledigkeitsbescheinigung ihres Geburtsortes einreichen. Insbesondere bei der Geburtsurkunde und der Ledigkeitsbescheinigung ergeben sich Schwierigkeiten.

Die kurz nach ihrer Geburt von der kamerunischen Botschaft beglaubigte Geburtsurkunde aus der Elfenbeinküste wird von der Schweizer Botschaft in Kamerun zunächst akzeptiert. Eine Ledigkeitsbescheinigung aus der Elfenbeinküste lässt sich trotz mehrfacher Bemühungen nicht beschaffen. Nach einem Austausch mit «Anouk» schlägt die Schweizer Botschaft in Kamerun deshalb ein alternatives Vorgehen vor: Die Ledigkeitsbescheinigung soll beim Bürgermeisteramt der kamerunischen Hauptstadt beschafft werden. «Anouk» reicht alle vereinbarten Unterlagen ein und stimmt einer Überprüfung durch einen Vertrauensanwalt der Botschaft zu. Das Paar leistet hierfür einen Kostenvorschuss von 1'100 Franken.

Vier Monate nach Einreichung des Einreisegesuchs wird «Anouk» entgegen der ursprünglichen Vereinbarung aufgefordert, eine vom ivoirischen Aussenministerium beglaubigte Geburtsurkunde sowie eine vom ivoirischen Zivilstandsamt ausgestellte Ledigkeitsbescheinigung vorzulegen. Dem Paar wird mitgeteilt, dass die Dokumente erneut überprüft werden müssten, diesmal durch die Schweizer Botschaft in der Elfenbeinküste. Dafür müsse ein weiterer Kostenvorschuss von 1'000 Franken geleistet werden, der sich aufgrund formeller oder materieller Mängel und der Notwendigkeit ergänzender Abklärungen häufig noch erhöhen könne. Zudem sei mit einer zusätzlichen Behandlungsdauer von mindestens einem Jahr zu rechnen. Da das Paar

nicht weiss, wie es die neuen Bedingungen erfüllen soll, sucht «Walter» das Gespräch mit der kantonalen Migrationsbehörde in der Schweiz, die das Verfahren leitet. Diese verweist ihn jedoch an die Botschaft zurück.

Der Fall verdeutlicht mögliche Herausforderungen bei der Beschaffung von Personenstandsdokumenten. Selbst der von der Botschaft in Kamerun beauftragte Vertrauensanwalt konnte die eingereichte Geburtsurkunde nicht verifizieren und führte dies darauf zurück, dass die Archive des nationalen Zivilstandsamts nach einem Umzug «auf anarchische Weise» in einem Lagerraum gestapelt worden seien. Umso wichtiger ist es, dass Schweizer Auslandsvertretungen die örtlichen Gegebenheiten berücksichtigen und den Betroffenen klare Instruktionen erteilen. Zwar schien die Botschaft den Umständen zunächst mit einem pragmatischen Ansatz Rechnung zu tragen, verlangte später jedoch zusätzliche Dokumente und Beglaubigungen. Für das Paar war kaum absehbar, wann die Voraussetzungen als erfüllt gelten würden. Auch vor dem Hintergrund der ungewissen Erfolgsaussichten erscheinen die anfallenden Kosten schliesslich unverhältnismässig hoch.

Wenn sich die Anforderungen im Verlauf des Verfahrens ändern, führt dies für die Betroffenen zu erheblichen Unsicherheiten und Belastungen. Die Anforderungen sollten von den Schweizer Auslandsvertretungen daher nachvollziehbar, konsistent und verlässlich kommuniziert werden. Abklärungen zwischen den involvierten Schweizer Vertretungen sollten frühzeitig erfolgen, um Verzögerungen, Zusatzaufwand und Mehrkosten zu vermeiden. Zudem ist sicherzustellen, dass nur die tatsächlich erforderlichen Dokumente verlangt und überprüft werden.



4.1.2 Gesuchseinreichung

4.1.2.1 Konsularische Zuständigkeiten

Für die Einreichung des Einreisegesuchs müssen sich Familienangehörige im Ausland an die zuständige Schweizer Vertretung des jeweiligen Staates wenden, in dem sie ihren rechtmässigen Wohnsitz haben (Art. 22 Abs. 1 VEV).

Dies kann für die Betroffenen mit Problemen verbunden sein. In konfliktbetroffenen Herkunftsstaaten wie Afghanistan, Eritrea, Somalia, Syrien oder dem Sudan gibt es aufgrund der Sicherheitslage zum Beispiel keine Schweizer Vertretungen. In solchen Fällen wird die Zuständigkeit von einer Vertretung in einem anderen Staat wahrgenommen.³⁹ Zudem fliehen manche Personen in Nachbarstaaten, ohne dort einen rechtmässigen Wohnsitz zu erlangen. Dann befinden sie sich womöglich in einem Staat, dessen Schweizer Vertretung für sie nicht offiziell zuständig ist.

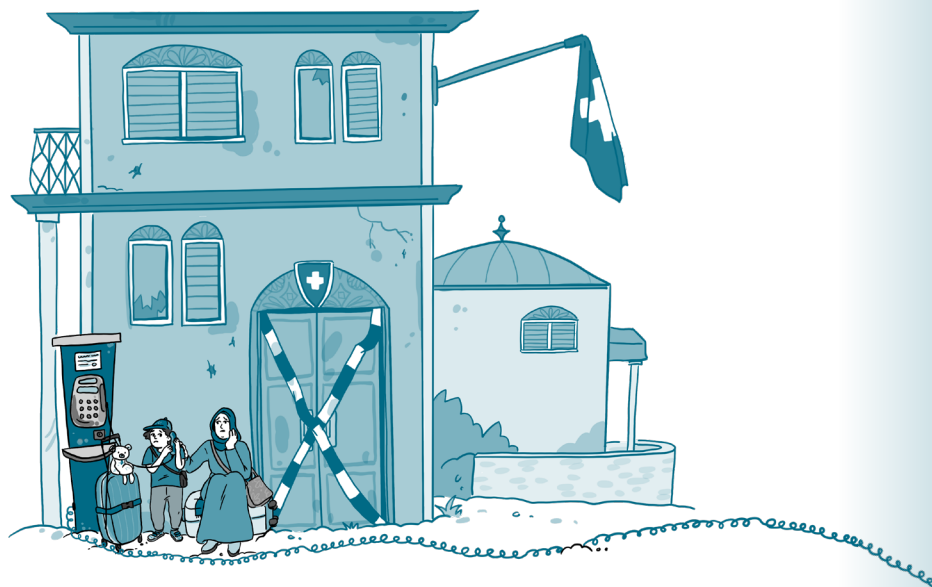
Eine mögliche Lösung bietet Art. 22 Abs. 3 VEV. Demnach kann eine Schweizer Vertretung ein Gesuch auch dann entgegennehmen, wenn sie nicht zuständig ist, sofern sie die Gründe dafür als annehmbar erachtet. Von dieser Möglichkeit wird jedoch nur zurückhaltend Gebrauch gemacht. Meist erst, wenn die kantonalen Behörden eine entsprechende Ausnahme anregen.

«Rahim» aus Afghanistan möchte seinen zwölfjährigen Sohn «Diar» nach Art. 44 AIG in die Schweiz nachziehen. Obwohl die Zuständigkeit für die Einreichung des Einreisegesuchs seit der Schliessung der Schweizer Botschaft in Afghanistan offiziell bei der Schweizer Botschaft in Pakistan liegt, teilt das kantonale Migrationsamt «Diar» mit, dass er zur Prüfung des Familiennachzugsgesuchs zunächst ein Einreisegesuch bei der Schweizer Botschaft im Iran stellen soll. Dort hält er sich ohne legalen Aufenthaltsstatus auf. Der Empfehlung des Migrationsamts folgend wendet sich die Rechtsvertretung von «Rahim» an die genannte Botschaft, um sich nach einem möglichst zeitnahen Termin zu erkundigen. Sie weist darauf hin, dass für «Diar» die reale Gefahr einer Abschiebung nach Afghanistan bestehe, da er im Iran über keinen gültigen Aufenthaltstitel mehr verfüge. Die Botschaft lehnt die Entgegennahme des Gesuchs dennoch ab. Daraufhin ersucht die Rechtsvertretung das Migrationsamt, bei der Botschaft zu intervenieren. Sie macht geltend, dass «Diar» nicht nach Pakistan reisen könne, da ihn niemand begleiten könne und eine solche Reise für ein Kind äusserst gefährlich wäre. Dies rechtfertige eine Ausnahme. Bereits am folgenden Tag erklärt sich die Botschaft bereit, das Einreisegesuch dennoch entgegenzunehmen.

Der Fall zeigt, dass in bestimmten Konstellationen ein pragmatischer Umgang mit den Zuständigkeitsregeln erforderlich ist, damit ein Einreisegesuch überhaupt gestellt werden kann. Dieser Pragmatismus ist allerdings nicht immer vorhanden.

In einem Fall der Freiplatzaktion (FPA) Basel, einer Rechtsberatungsstelle für Migrant:innen, beantragte eine somalische Mutter im Juli 2025 den Nachzug ihrer minderjährigen Kinder. Diese halten sich ohne Aufenthaltsbewilligung bei ihrer Tante in Ägypten auf. Zuständig für die Entgegennahme des Gesuchs ist die Schweizer Botschaft in Kenia. Eine Reise dorthin hätte jedoch zur Folge, dass den Kindern

aufgrund der fehlenden Aufenthaltsbewilligung die Wiedereinreise verwehrt würde. Trotz einer entsprechenden Anfrage des Migrationsamts ist die Schweizer Botschaft in Ägypten bis heute nicht bereit, das Gesuch ausnahmsweise entgegenzunehmen. Die Tante hat daher aktuell keine andere Möglichkeit, als auf informellem Wege zu versuchen, ein Visum für die Kinder zu beschaffen.⁴⁰



4.1.2.2 Persönliches Erscheinen

Grundsätzlich ist eine persönliche Vorsprache bei der Schweizer Vertretung zur Einreichung des Einreisegesuchs nicht erforderlich (Art. 23 Abs. 1 VEV) und darf nur ausnahmsweise verlangt werden (Art. 23 Abs. 2 VEV). In der Praxis des SEM stellt das persönliche Erscheinen für zahlreiche Staatsangehörige bestimmter Herkunftstaaten jedoch seit jeher den Regelfall dar. In der neu angehängten Länderliste der überarbeiteten Weisung des SEM ist dies nun deutlich erkennbar. In dieser Liste sind 70 Staaten aufgeführt, deren Staatsangehörige grundsätzlich dazu verpflichtet sind, ihr Einreisegesuch persönlich einzureichen.⁴¹ Abzüglich der EU-/EFTA-Staaten betrifft dies 43 %

aller Drittstaaten⁴² und insbesondere Personen aus dem Asylbereich, die bei der Einreichung des Einreisegesuchs ohnehin mit besonderen Schwierigkeiten konfrontiert sind. Das Obligatorium wird mit der Unzuverlässigkeit von Dokumenten sowie der Verhinderung von Missbrauchsfällen begründet. Von diesem Obligatorium kann ausnahmsweise abgesehen werden, wenn die persönliche Vorsprache mit einer ernsthaften Gefährdung des Lebens oder der körperlichen Unversehrtheit verbunden wäre.⁴³

Ausnahmen von der Pflicht des persönlichen Erscheinens sollten eigentlich anhand der konkreten Umstände des jeweiligen Einzelfalls beurteilt werden.⁴⁴ Aus Sicht der SBAA trägt die neue Ausnahmeklausel diesem Prinzip jedoch nur teilweise Rechnung. Zwar können nun Reisegefahren berücksichtigt werden. Die Voraussetzungen für eine Ausnahme bleiben jedoch hoch, da eine *ernsthafte* Gefährdung des Lebens oder der körperlichen Unversehrtheit vorausgesetzt wird. Andere einzelfallbezogene Umstände und besondere Schutzbedürfnisse finden in der SEM-Weisung hingegen keine Berücksichtigung. Dies steht einer umfassenden und sorgfältigen Sachverhaltsabklärung entgegen, obwohl eine solche insbesondere bei vulnerablen Personen rechtlich geboten erscheint.⁴⁵

Welche Auswirkungen die Kombination aus strikten Zuständigkeitsregeln und dem Erfordernis des persönlichen Erscheinens haben kann, zeigt der Fall von «Nadia» und «Fazal».

Fall 440

«Fazal» verfügt über eine Aufenthaltsbewilligung B. Im August 2021 stellt er ein Familiennachzugsgesuch für seine Ehefrau «Nadia» und die vier gemeinsamen Kinder, die sich noch immer in Afghanistan aufhalten. Das zuständige kantonale Migrationsamt verlangt, dass seine Familie das Gesuch auf der Schweizer Botschaft in Pakistan einreicht. Nachdem ein erster Termin auf der Botschaft scheitert, erhält die Familie erst drei Monate später einen neuen Termin. In der Zwischenzeit laufen ihre pakistanischen Visa ab, weshalb sie nach Afghanistan zurückkehren muss. Da eine der Töchter kein neues Visum erhält, muss sie für den zweiten Termin illegal nach Pakistan einreisen. Später ist die Familie gezwungen, erneut nach Afghanistan zurückzukehren, um von dort gemeinsam in die Schweiz auszureisen. Da Frauen unter den Taliban nicht allein reisen dürfen, bleibt «Fazal» kaum eine andere Wahl, als seine Familie persönlich zu begleiten. Bei seiner Ankunft am Flughafen in Afghanistan wird «Fazal» von den Taliban verhört. Glücklicherweise verfügen die Taliban über keine Unterlagen aus der Zeit vor seiner Flucht, weshalb es zu keinen weiteren Problemen kommt. Im Februar 2023 gelingt der Familie die Einreise in die Schweiz.⁴⁶

Dieser Fall verdeutlicht, dass die Pflicht zur persönlichen Vorsprache mit erheblichen Risiken verbunden sein kann – insbesondere dann, wenn dafür Grenzen überquert werden müssen. Wenn kein Visum beschafft werden kann, sehen sich Betroffene unter Umständen gezwungen, auf informelle oder irreguläre Wege auszuweichen. Dazu kann die Bestechung zur Beschaffung

eines Visums, die illegale Grenzüberschreitung oder die Inanspruchnahme von Schleppern gehören.⁴⁷ Selbst wenn die Betroffenen ein Visum erhalten, sind mit der Reise ein erheblicher organisatorischer Aufwand, hohe Kosten, Verzögerungen und grosse Sicherheitsrisiken verbunden.

Dies ist besonders problematisch für verletzte Personengruppen. Kinder können den Weg zur zuständigen Vertretung nur in seltenen Fällen allein zurücklegen und sind daher auf Begleitpersonen angewiesen.

Fall 511

Bei ihrer Abreise musste «Esther» ihre beiden Söhne in Somalia zurücklassen. Da diese nicht alleine nach Kenia reisen dürfen, wo sich die zuständige Schweizer Botschaft befindet, können sie ihr Gesuch erst zwölf Jahre später einreichen, als ihre Vormundin nach Kenia zieht und sie mitnimmt. Zu diesem Zeitpunkt ist die Nachzugsfrist bereits abgelaufen.

Frauen sind aufgrund gesellschaftlicher Normen oder rechtlicher Einschränkungen möglicherweise gezwungen, Reisen nur in männlicher Begleitung anzutreten, oder sie sehen sich anderen frauenspezifischen Risiken ausgesetzt.⁴⁸

Fall 439

«Shirin» und «Ruhollah» sind afghanischer Herkunft und verheiratet. Während «Ruhollah» in der Schweiz lebt, befindet sich «Shirin» weiterhin in Afghanistan. Nachdem die Migrationsbehörden den Nachzug von «Shirin» bewilligt haben, reist diese in den Iran, um dort die Einreiseformalitäten für die Schweiz zu erledigen. Die Schweizer Vertretung verweigert ihr jedoch einen Termin mit der Begründung, zuständig sei die Schweizer Botschaft in Pakistan. Auch eine Intervention des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) bleibt erfolglos. «Shirin» ist gezwungen, nach Afghanistan zurückzukehren, um nach Pakistan weiterzureisen und dort das Einreisegesuch zu stellen. Da Frauen unter der Talibanherrschaft nicht allein reisen dürfen, ist sie dabei auf die Begleitung ihres Schwagers angewiesen. Die vielen Reisen, die zahlreichen Grenzkontrollen, die mehrmonatigen Aufenthalte im Iran und in Pakistan und wiederholt erforderliche Visumverlängerungen verursachen Kosten von mehreren tausend Franken. Ein Jahr nach Einreichung des Einreisegesuchs gelingt ihr schliesslich die Einreise in die Schweiz.⁴⁹

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, diesen Risiken zu begegnen und die Belastungen für die Betroffenen zu reduzieren. So könnten Gesuche vermehrt auf dem Postweg, elektronisch oder über mobile konsularische Einheiten eingereicht werden.⁵⁰ Auch die Einreichung durch eine bevollmächtigte Person oder die Einleitung des Verfahrens durch die nachziehende Person in der Schweiz stellen mögliche Alternativen dar.

Die konsularischen Zuständigkeiten werden häufig zu strikt gehandhabt. Das Erfordernis des persönlichen Erscheinens kann für bestimmte Personen eine zusätzliche, kaum überwindbare Hürde darstellen. Die Ausnahmeregelungen zum persönlichen Erscheinen sollten daher so gestaltet und angewendet werden, dass sowohl konkrete Reisegefahren als auch individuelle Risikofaktoren und besondere Schutzbedürfnisse angemessen berücksichtigt werden können. Liegen solche Umstände vor, sind Ausnahmen vom Erfordernis des persönlichen Erscheinens konsequent zu prüfen. Bei Kindern sowie – je nach Länderkontext – bei alleinreisenden Frauen sollte grundsätzlich von den Ausnahmeregelungen Gebrauch gemacht werden. Schliesslich sind alternative Kommunikationswege und Möglichkeiten der Gesuchseinreichung verstärkt zu nutzen.

4.1.3 Handeln in Eigenregie

In Verfahren, die in die Zuständigkeit der Kantone fallen, liegen die Verfahrensleitung und Entscheidungsbefugnis bei den kantonalen Migrationsbehörden (s. Kap. 2.1). Den Auslandsvertretungen kommt lediglich eine unterstützende Funktion zu. An diese halten sie sich jedoch nicht immer.

Fall 563

«Darius» aus Afghanistan möchte seine Frau und seine beiden Töchter im Alter von sieben und zehn Jahren, die sich ohne geregelten Aufenthalt in Pakistan befinden, in die Schweiz nachziehen. Es dauert allerdings zwei Jahre, bis seine Familie einen Termin auf der Botschaft in Pakistan wahrnehmen kann. Obwohl es der Familie nachweislich nicht möglich ist, afghanische Pässe zu beschaffen, weigert sich die Schweizer Botschaft lange Zeit, einen Termin zu vergeben, bis schliesslich die Konsularische Direktion des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) interveniert.

Die Auslandsvertretungen sind verpflichtet, Termine zu vergeben und Gesuche an das Migrationsamt weiterzuleiten, sofern die für den Nachweis der Identität und des Familienverhältnisses erforderlichen Dokumente vorliegen. Ob darüber hinaus weitere Unterlagen einzureichen sind, liegt in der Zuständigkeit der kantonalen Migrationsbehörden. In Blockadesituationen – etwa wenn erforderliche Dokumente innerhalb angemessener Frist nicht erhältlich sind oder keine Aussicht auf deren Beschaffung besteht – müssen sich die Auslandsvertretungen unverzüglich mit den kantonalen Migrationsbehörden in Verbindung setzen. Diese bestimmen das weitere Vorgehen.⁵¹

Die Probleme beschränken sich jedoch nicht nur auf die Terminvergabe. Wie der Fall von «Armand» zeigt, kann es auch vorkommen, dass Gesuche bei einem Termin auf der Botschaft nicht entgegengenommen werden.

Bei ihrem Termin auf der Schweizer Botschaft im Iran wird der Ehefrau von «Armand» die Entgegennahme des Einreisegesuchs verweigert. Zur Begründung wird auf eine angeblich fehlende Übersetzung der Eheurkunde verwiesen, obwohl diese der Botschaft bereits per diplomatischem Kurier zugestellt worden war. Zudem wird verlangt, die Gebühr von 315 Euro bar zu bezahlen. Da es aus Sicherheitsgründen zu riskant wäre, mit einem solch hohen Betrag durch Teheran zu reisen, hat seine Ehefrau allerdings kein Bargeld dabei. Erst später erfährt das Paar, dass die Zahlung auf der Botschaft auch per Karte möglich gewesen wäre. Nach telefonischer Intervention der Rechtsvertretung wird immerhin direkt ein neuer Termin zwei Tage später vergeben.

Auch in Verfahren, welche in die Zuständigkeit des SEM fallen, kann es nach Erteilung der Einreiseerlaubnis zu Kompetenzüberschreitungen durch die Auslandsvertretungen kommen. Ein in der Infozeitschrift von «Vivre ensemble» (heute «asile.ch») dokumentierter Fall verdeutlicht, welche gravierenden Auswirkungen dies haben kann.⁵²

Eine eritreische Mutter hat in der Schweiz eine vorläufige Aufnahme erhalten und möchte ihren im Sudan lebenden Sohn nachziehen. Aufgrund der hohen Hürden für den Familiennachzug bei vorläufig aufgenommenen Personen sowie Verzögerungen beim DNA-Test im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie sind die beiden bereits seit acht Jahren getrennt. Nachdem das SEM die Einrei-

seerlaubnis bereits erteilt hat, verlangt die Schweizer Botschaft im Sudan plötzlich neue Dokumente. Kurz darauf bricht im Sudan der Bürgerkrieg aus, die Botschaft schliesst und der Sohn gerät inmitten von Strassenkämpfen in eine akute Notlage. Nach fast neun Jahren Trennung gelingt es ihm nur mit grosser Mühe, sich im letzten Moment mit einem Evakuierungsflug in die Schweiz zu retten.

Dabei beschränkt sich die Aufgabe der Schweizer Vertretungen im Ausland darauf, die Person zu identifizieren und das Einreisevisum auszustellen, sobald die Einreiseerlaubnis vorliegt (s. Kap. 2.1-2.3). Wie der Fall von «Yonas» zeigt, kommt es nicht nur vor, dass die Vertretungen zusätzliche Dokumente verlangen, sondern auch, dass sie eigenhändig Befragungen durchführen.

«Yonas» besitzt die Flüchtlingseigenschaft und gibt bereits bei seiner Asylanhörung an, mit «Faven» verheiratet zu sein. Das SEM bewilligt das Nachzugsgesuch und erteilt eine Einreiseerlaubnis für «Faven». Als diese das Visum auf der Botschaft im Sudan abholen will, verweigert die Botschaft die Ausständigung, äussert den Verdacht einer Scheinehe und führt eigenständig eine Befragung durch. In der Folge widerruft das SEM seinen Entscheid. «Yonas» erhebt Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht (BVGer) und erhält Recht. Viereinhalb Jahre nach der ursprünglich erteilten Einreiseerlaubnis des SEM gelingt «Faven» die Einreise in die Schweiz.⁵³

Bereits 2023 zeigte die ODAE romand in einem Themendossier anhand von Falldokumentationen auf, dass es immer wieder zu solchen Kompetenzüberschreitungen durch die Auslandsvertretungen kommt.⁵⁴ Dies führte im Anschluss zwar zu einem Austausch mit Vertreter:innen des EDA sowie zu einem Rundschreiben der Konsularischen Direktion (KD) im Januar 2024, in dem die Kompetenzen der Vertretungen klar umschrieben wurden.⁵⁵ Trotzdem bestehen die Probleme weiterhin.⁵⁶ Ein Beispiel hierfür ist der folgende Fall der FPA Basel.

Die Schweizer Botschaft in Kenia verweigert der betroffenen Ehefrau über Monate einen Termin mit der Begründung eines unvollständigen Dossiers. Verlangt werden unter anderem eine Wohnsitzbescheinigung sowie ein Strafregistrauszug aus West-Darfur, einer von paramilitärischen Milizen kontrollierten Region im Sudan. Trotz mehrfacher Hinweise auf die Unmöglichkeit bzw. Unzumutbarkeit der Beschaffung hält die Botschaft an den Anforderungen fest

und reagiert teilweise über Monate nicht auf Eingaben. Das Verfahren dauert so lange, dass die Gültigkeit eingereichter Dokumente abläuft und diese neu beschafft werden müssen. Schliesslich sieht sich die Ehefrau gezwungen, trotz der angespannten Sicherheitslage in den Sudan zurückzureisen, um die Unterlagen zu organisieren. Erst im Januar 2026 – rund eineinhalb Jahre nach der ersten Anfrage – erhält sie einen Termin für Juni 2026.



Weder die Wohnsitzbescheinigung noch der Strafregistrauszug sind für die Feststellung der Identität oder des Familienverhältnisses notwendige Dokumente. Ein Termin hätte daher nicht verweigert werden dürfen.

Die Betroffenen sind solchen Vorgehensweisen der Schweizer Vertretungen gegenüber machtlos. Denn während bei den Migrationsbehörden stets eine anfechtbare Verfügung verlangt werden kann, die gegebenenfalls den Gang vor ein Gericht ermöglicht, ist dies bei den Schweizer Vertretungen nicht der Fall. Dadurch wird ihnen der Rechtsweg faktisch verwehrt, der gemäss Art. 29a Abs. 1 BV gewährleistet sein muss.

Die Fälle zeigen, dass Schweizer Auslandsvertretungen ihre Zuständigkeiten wiederholt überschreiten und dadurch Familiennachzugsverfahren verzögern oder blockieren, ohne dass den Betroffenen ein wirksames Instrument zur Verfügung steht, um ihre Rechte geltend zu machen. Die Schutzfunktion der Grundrechte läuft ins Leere, wenn sich Betroffene gegen Rechtsverletzungen nicht zur Wehr setzen können. Verfahrensrelevante Entscheidungen sollten daher ausschliesslich von der zuständigen Migrationsbehörde getroffen werden. Dies schafft klare Zuständigkeiten, stellt den Rechtsschutz sicher und bietet den Betroffenen eine einzige verbindliche Anlaufstelle.

4.2 Kantonale Migrationsämter

4.2.1 Beschaffung und Anerkennung von Dokumenten

Nicht nur die Einleitung von Familiennachzugsverfahren über die Schweizer Auslandsvertretungen stellt die Betroffenen vor Herausforderungen, sondern auch die Beschaffung und Anerkennung der erforderlichen Dokumente. Da die kantonalen Behörden beim Nachweis von Identität und Familienverhältnissen das strikte Beweismass anwenden, müssen in kantonalen Verfahren häufig zusätzliche Dokumente vorgelegt, beglaubigt und überprüft werden. Das SEM hingegen lässt Dokumente in der Regel nur bei konkreten Zweifeln überprüfen, sei es durch die interne Dokumenten- oder Länderanalyse oder durch spezialisierte Stellen in der Schweiz, etwa forensische Institute (s. Kap. 2.2 und 2.3). Schwierigkeiten bereitet insbesondere die Beschaffung gültiger Reisepässe, die sowohl für die Einreise in die Schweiz als auch für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung grundsätzlich vorausgesetzt werden (s. Art. 5 Abs. 1 Bst. a und Art. 13 Abs. 1 AIG).⁵⁷

Besonders deutlich zeigen sich diese Schwierigkeiten bei eritreischen Staatsangehörigen. Für die Ausstellung eines heimatlichen Passes verlangen die eritreischen Behörden nämlich die Unterzeichnung einer sogenannten Reueerklärung sowie die Entrichtung einer Sonderabgabe. Mit der Unterzeichnung der Reueerklärung bestätigen die Betroffenen, ihrer Wehrpflicht nicht nachgekommen zu sein, und erkennen eine künftige Bestrafung an.⁵⁸

Erfahrungsbericht

Eine Frau mit Aufenthaltsbewilligung B möchte ihren Partner, der sich ohne legalen Aufenthaltsstatus bereits in der Schweiz befindet, nachziehen und in ihren Aufenthaltsstatus einbeziehen. Das Paar hat zwei gemeinsame Kinder. Der Partner hat in der Schweiz eine Lehre abgeschlossen, ist hervorragend integriert und hat sogar eine Auszeichnung bei einem Berufswettbewerb erhalten. Er würde mit einer Aufenthaltsbewilligung sofort eine Anstellung in seinem ehe-

maligen Lehrbetrieb erhalten. Das Verfahren scheitert jedoch bislang daran, dass er keinen eritreischen Reisepass besitzt und auch keinen beschaffen kann. Das Migrationsamt ist der Auffassung, dass die bereits erfolgte Identitätsfeststellung durch die Zivilabteilung des Bezirksgerichts nicht genügt. Neun Monate nach Einreichung des Gesuchs ist der Fall beim kantonalen Migrationsamt noch immer hängig.⁵⁹

Wird der Familiennachzug für eritreische Kinder beantragt, verlangen kantonale Behörden häufig DNA-Tests, da herkömmliche Geburtsurkunden als unzuverlässig gelten. Für die Betroffenen bedeutet dies zusätzliche Kosten und weitere Verzögerungen von mehreren Monaten (s. Fall 564 «Bela» in Kap. 4.2.1.2). Probleme ergeben sich schliesslich auch bei der Anerkennung von Eheurkunden, wie der folgende Fall der FPA Basel exemplarisch zeigt.

Erfahrungsbericht

In einem Fall der FPA Basel wird die in Indien geschlossene Ehe zweier sri-lankischer Staatsangehöriger nicht anerkannt. Die Behörden argumentieren, dass nach indischem Recht vor der Eheschliessung ein mindestens 30-tägiger Aufenthalt in Indien erforderlich gewesen wäre. Erst nach eineinhalb Jahren wird das Familien-

nachzugsgesuch schliesslich als Gesuch um Einreise zwecks Eheschliessung entgegengenommen, damit das Paar in der Schweiz heiraten kann. Dieses muss daraufhin den gesamten Eheschliessungsprozess einschliesslich der Dokumentenbeschaffung erneut durchlaufen.

Laut AEBERLI und OMURI, die in ihrer Anwaltstätigkeit immer wieder mit Verfahrenshürden beim Familiennachzug konfrontiert sind, wären in Fällen, in denen die Behörden Dokumente nicht anerkennen, genauere Instruktionen angebracht. Welche Möglichkeiten zur Papierbeschaffung konkret noch möglich sein sollen, wird nämlich nicht immer näher erklärt.⁶⁰ Obwohl das BVGer ein derartiges Vorgehen bereits mehrfach gerügt hat, weil keine konkreten Angaben oder entsprechenden Abklärungen erfolgt sind, ist diese pauschale Vorgehensweise nach wie vor gängig.⁶¹

4.2.1.1 Brennpunkt Afghanistan

Seit der Machtübernahme durch die Taliban ist es für afghanische Staatsangehörige besonders schwierig geworden, gültige Reisedokumente zu beschaffen.⁶² Im Juli 2023 kam das BVGer zum Schluss, dass dies für in der Schweiz wohnhafte afghanische Staatsangehörige im Rahmen eines Härte-

fallgesuchs faktisch unmöglich ist. Ausschlaggebend waren die Gefährlichkeit und der hohe Aufwand einer Reise nach Afghanistan sowie der Umstand, dass die afghanische Botschaft in Genf keine entsprechenden Dokumente mehr ausstellt.⁶³ Die betreffenden Personen gelten daher als schriftenlos im Sinne von Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV und sind von der Pflicht befreit, bei der Anmeldung in der Schweiz heimatliche Identitätsdokumente beizubringen.⁶⁴ Die gleichen Überlegungen drängen sich auch im Familiennachzugsverfahren auf, insbesondere bei afghanischen Frauen, die sich durch die Kontaktaufnahme mit den Behörden ihres Herkunftsstaates einer asylrelevanten Verfolgung aussetzen könnten.⁶⁵ Hinzu kommen Schwierigkeiten bei der Beschaffung und Anerkennung von Heiratsurkunden, für die je nach Art der Eheschliessung unterschiedliche Beglaubigungen verlangt werden.⁶⁶ Beides stellt auch «Darius» vor erhebliche Probleme.

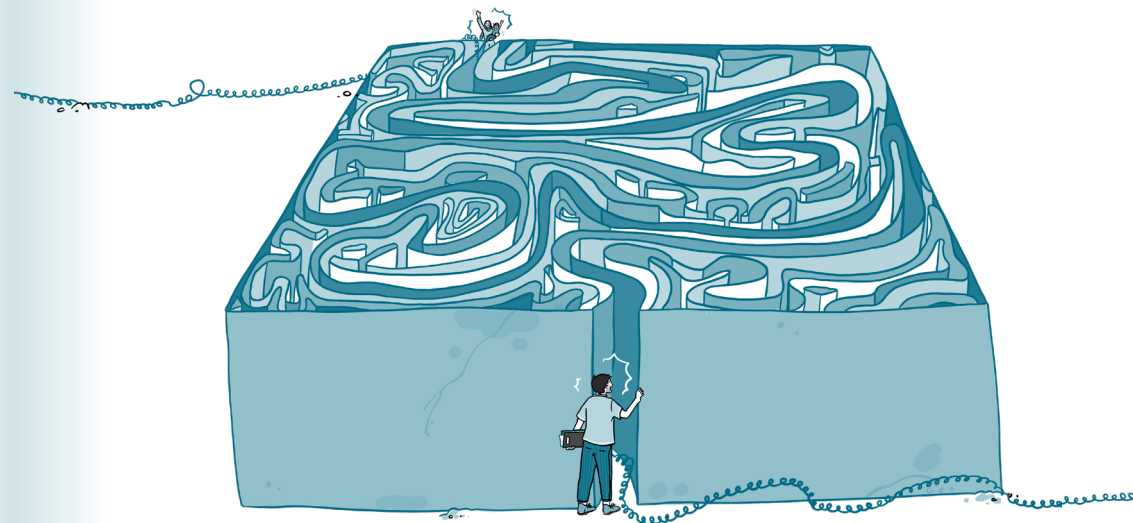
Das Familiennachzugsverfahren von «Darius», der in der Schweiz zunächst eine vorläufige Aufnahme und später im Rahmen eines Härtefallverfahrens eine Aufenthaltsbewilligung erhielt, zieht sich bereits seit fast zwei Jahren hin. Der Grund: Seine Familie kann keine gültigen afghanischen Reisepässe vorweisen (s. Kap. 4.1.3). Im weiteren Verfahren akzeptiert das kantonale Migrationsamt die eingereichte religiöse Eheurkunde nicht und verlangt eine offiziell beglaubigte Eheurkunde («Nikah Khat»). Diese kann zwar in Pakistan ausgestellt, dort jedoch nicht beglaubigt werden. Da eine Anfechtung eines ablehnenden Entscheids des Migrationsamts das Verfahren auf unbestimmte Zeit weiter verzögern würde, versucht «Darius», die verlangten Dokumente trotz erheblicher Risiken selber zu beschaffen. Nach einer Wartezeit von rund sechs Monaten erhält er ein Visum für Pakistan, wo er die Eheurkunde ausstellen lässt. Anschliessend reist er trotz konkreter Gefährdung nach Afghanistan, um diese vom Aussenministerium beglaubigen zu lassen und so den Anforderungen des Migrationsamts nachzukommen.

Angeichts der örtlichen Gegebenheiten hätte es nahegelegen, die bereits eingereichten Dokumente als ausreichend zu betrachten. Die Identität von Ehefrau und Kindern sowie die Familienverhältnisse waren durch Identitätskarten sowie Geburts- und Heiratsurkunden grundsätzlich nachgewiesen.

Zudem stellt sich die Frage nach den Grenzen der Mitwirkungspflicht. Die Betroffenen sind verpflichtet, bei der Beschaffung von Ausweispapieren und der Sachverhaltsabklärung mitzuwirken (Art. 13 VwVG, Art. 90 Bst. c AIG). Der Familiennachzug darf wegen fehlender Ausweis-papiere nur verweigert werden, wenn ernsthafte Zweifel an der Identität der Familienangehörigen bestehen, diese nicht anderweitig geklärt werden können und die Betroffenen bei der Identitätsabklärung nicht in zumutbarer Weise mitgewirkt haben.⁶⁷ Die Mitwirkungspflicht findet ihre Grenzen dort, wo die Mitwirkung unmöglich

oder unzumutbar wird. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn sich die Betroffenen mit ihren Handlungen erheblichen Gefahren aussetzen müssten.⁶⁸ Die beschriebenen Hürden führten dazu, dass die Familie von «Darius» erst nach dreieinhalb Jahren in die Schweiz einreisen konnte. Der Fall ist kein Einzelfall: Aufgrund der hohen Zahl von Gesuchen beträgt die Wartezeit für einen Termin bei der Schweizer Vertretung in Pakistan derzeit rund zehn Monate; die anschliessende Dokumentenprüfung dauert weitere zehn bis zwölf Monate. Gesuchstellende müssen deshalb regelmässig mit Verfahrensdauern von mehreren Jahren rechnen. Für afghanische Staatsangehörige ausserhalb Pakistans kommen zusätzliche Schwierigkeiten hinzu, da sie für die Einreise zur zuständigen Vertretung zunächst ein pakistanisches Visum benötigen, das oft nur schwer erhältlich ist.⁶⁹

Die strengen formellen Anforderungen an den Nachweis von Identität und Familienverhältnissen können den Familiennachzug um Jahre verzögern. Die SBAA fordert deshalb Erleichterungen bei den Dokumenten-anforderungen sowie klare behördliche Instruktionen für Personen aus Staaten, in denen Dokumente nur schwer beschafft werden können oder als unzuverlässig gelten. In solchen Fällen sollten alternative Formen der Dokumentenprüfung, etwa durch forensische Institute in der Schweiz, systematisch abgeklärt werden. In Ausnahmesituationen wie derzeit in Pakistan sollten die personellen Ressourcen der Botschaft entsprechend erhöht werden und zumindest vorübergehend Einreisegesuche direkt bei den kantonalen Migrationsbehörden eingereicht werden können.



4.2.1.2 Anerkannte Flüchtlinge

Anerkannten Flüchtlingen muss beim Familiennachzug grundsätzlich eine günstigere Behandlung zuteilwerden als anderen Betroffenen – umso mehr, wenn Kinder involviert sind.⁷⁰ Wie der Fall von «Bela» zeigt, wird dieser Vorgabe von den Behörden nicht immer Rechnung getragen.

«Bela» hat in der Schweiz Asyl erhalten und ist als Flüchtling anerkannt. Seine Ehefrau und sein Sohn befinden sich weiterhin im Sudan, wo auch sie als Flüchtlinge anerkannt sind. Nachdem zwei Familiennachzugsgesuche nach Art. 51 AsylG vom SEM abgelehnt worden sind, weil die Familie erst nach der Flucht gegründet worden sei, stellt «Bela» ein Familiennachzugsgesuch nach Art. 44 AliG. Damit liegt die Zuständigkeit bei den kantonalen Behörden, und das Gesuch muss formell über die Schweizer Auslandsvertretung eingereicht werden (s. Kap. 2.1 und 2.4).

Die Schweizer Botschaft im Sudan akzeptiert die vorgelegten eritreischen Identitätsdokumente nicht und gewährt einen Termin nur gegen Vorlage eritreischer Reisepässe oder eines Flüchtlingsreiseausweises (Convention Travel Document, CTD). Mit der Begründung, dass zahlreiche gefälschte CTDs im Umlauf seien, akzeptiert sie jedoch ausschliesslich solche, die sie selbst bei den zuständigen sudanesischen Behörden beantragt hat. Gleichzeitig weigert sie sich, dort ein solches Dokument zu beantragen, da es der Familie zumutbar sei, sich bei den eritreischen Behörden Reisepässe zu beschaffen. Das kantonale Migrationsamt wiederum macht die Behandlung des Gesuchs von der Weiterleitung des Einreisegesuchs durch die Botschaft abhängig. Die Familie gerät damit in ein Dilemma: Um die verlangten Dokumente zu erhalten, müsste sie ausgerechnet jene Behörden kontaktieren, vor denen sie Schutz sucht.

Weil die Botschaft auch eineinhalb Jahre später weiterhin auf eritreischen Reisepässen beharrt, ersucht die Rechtsvertretung das kantonale Migrationsamt um einen anfechtbaren Entscheid. Dieses tritt nicht auf das Gesuch ein, was ein zweijähriges Beschwerdeverfahren nach sich zieht. Letztlich wird die bindende Wirkung des vorhandenen sudanesischen Flüchtlingsnachweises für Mutter und Sohn sowie die Unzumutbarkeit der Passbeschaffung doch noch anerkannt. Nach zusätzlichen DNA-Tests, die das Verfahren um weitere drei Monate verzögern, kann die Familie mehr als sieben Jahre nach Einreichung des ersten Gesuchs in die Schweiz einreisen.

Anerkannte Flüchtlinge, die mit den Behörden ihres Heimatstaats in Kontakt treten, riskieren die Aberkennung ihrer Flüchtlingseigenschaft (Art. 1 Bst. C Ziff. 1 GFK). Deshalb kann dies nicht von ihnen verlangt werden.⁷¹ Die kantonalen Behörden widersprechen dem verfassungsrechtlichen Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 9 BV), wenn sie dies dennoch fordern. Die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft durch einen anderen Vertragsstaat der GFK ist für die Schweiz nämlich bindend.⁷² Vielmehr wären die Behörden nach Art. 25 GFK dazu angehalten gewesen, die Familie bei der Beschaffung geeigneter Dokumente zu unterstützen (s. Kap. 3.4). Ihr Vorgehen widerspricht

somit nicht nur innerstaatlichen Rechtsgrundsätzen, sondern auch den flüchtlingsrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz.

Ferner stellt sich die Frage, ob das kantonale Migrationsamt mit dem Nichteintretensentscheid die formellen Vorschriften mit übertriebener Schärfe und somit «überspitzt formalistisch» gehandhabt hat. Die Identität der Familie wurde grundsätzlich nämlich nicht bezweifelt. Die Unzumutbarkeit der Beschaffung von Reisepässen durch anerkannte Flüchtlinge im vorliegenden Kontext spricht für ein herabgesetztes Beweismass und gegen eine weitergehende Mitwirkungspflicht.⁷³

Nicht zuletzt zeigt der Fall deutlich die Widersprüche auf, die entstehen, wenn die Dokumentationspflichten anerkannter Flüchtlinge nicht nach dem im Asylrecht geltenden Massstab der Glaubhaftigkeit (Art. 7 AsylG), sondern nach einem strikten Beweismass beurteilt werden. Die unterschiedliche Behandlung von Flüchtlingsfamilien, die vor bzw. nach der Flucht gegründet wurden, ist sachlich nicht gerechtfertigt und diskriminierend (Art. 14 i. V. m. Art. 8 EMRK).⁷⁴

Bereits 2023 dokumentierte die ODAE romand mit «Samia», «Michele» und «Aaron» einen nahezu identischen Fall. Auch dort wurde den Betroffenen während drei Jahren kein Termin auf der Schweizer Vertretung gewährt, weil keine eritreischen Reisepässe vorlagen.⁷⁵

Die dokumentierten Fälle zeigen, dass flüchtlingsrechtliche Vorgaben in den kantonalen Familiennachzugsverfahren teilweise missachtet werden. Um die GFK konsequent umzusetzen, sind deshalb verbindliche verfahrensrechtliche Sonderregelungen vorzusehen. Die Konsularische Direktion des EDA und das SEM haben sicherzustellen, dass die Auslandsvertretungen und die kantonalen Behörden über die flüchtlingsrechtlichen Vorgaben informiert sind. Zudem sind die rechtlichen Rahmenbedingungen so anzupassen, dass für anerkannte Flüchtlinge – unabhängig davon, ob die Familie vor oder nach der Flucht gegründet wurde – dieselben im Asyl- und Flüchtlingsrecht geltenden Beweiserleichterungen und Mitwirkungspflichten zur Anwendung gelangen.

4.2.2 Wechsel der Zuständigkeit vom SEM zum Kanton

Erhält eine vorläufig aufgenommene Person während eines laufenden Familiennachzugsverfahrens eine Härtefallbewilligung, so geht die Zuständigkeit vom SEM auf das kantonale Migrationsamt über (s. Kap. 2.4). Das SEM ist zwar verpflichtet, die Verfahrensakte von Amtes wegen weiterzuleiten.⁷⁶ Über die Aktenübermittlung hinaus findet jedoch in der Regel keine inhaltliche Koordination zwischen dem SEM und der zuständigen kantonalen Behörde statt. In der Praxis wird das Gesuch deshalb häufig von Grund auf neu geprüft, selbst wenn das SEM bereits kurz vor einem Entscheid steht. Die Folgen zeigen sich nicht nur in den Fällen «Nadia» und «Fazal» (Fall 440), «Rahim» und «Diar» (Fall 562) sowie «Darius» (Fall 563), sondern auch im Fall «Armand».

«Armand» aus Afghanistan erhält in der Schweiz eine vorläufige Aufnahme. Nach Ablauf der damals geltenden dreijährigen Wartefrist beantragt er den Familiennachzug für seine Ehefrau und die gemeinsamen Kinder, die im Iran zurückgeblieben sind. Während des laufenden Verfahrens wird ihm eine Härtefallbewilligung erteilt, worauf das seit 17 Monaten beim SEM hängige Gesuch trotz bereits erfolgter umfangreicher Abklärungen abgeschrieben wird. Da das SEM die Akten nicht an das neu zuständige kantonale Migrationsamt weiterleitet und «Armand» erst später rechtliche Unterstützung erhält, wird das Verfahren erst vier Monate nach Einreichung eines Wiederaufnahmegesuchs weitergeführt. Das Migrationsamt beginnt die Prüfung von Neuem. «Armands» Familie sieht sich nun mit Schwierigkeiten bei der Einreichung des erforderlichen Einreisegesuchs sowie bei der Beschaffung der Eheurkunde konfrontiert. «Armand» reist deshalb persönlich in den Iran, um beim afghanischen Konsulat in Teheran eine neue Ehebescheinigung zu beschaffen. Zudem werden DNA-Tests der Kinder verlangt, um das Verwandtschaftsverhältnis nachzuweisen. Acht Monate später erteilt das Migrationsamt die Einreiseerlaubnis. Ein von den afghanischen Behörden falsch erfasstes Geburtsdatum führt jedoch zu erneuten Schwierigkeiten und verzögert die Ausreise um weitere vier Monate. Schliesslich gelingt der Familie die Ausreise – fast vier Jahre nach Ablauf der Wartefrist und nur zwei Tage vor den israelischen Angriffen auf den Iran. Bei der Ausreise muss die Familie zudem eine Geldbusse entrichten, die der iranische Staat für Personen ohne gültigen Aufenthaltsstatus erhebt. Aufgrund der langen Verfahrensdauer beläuft sie sich unterdessen auf rund 7'000 Franken.

Der Fall von «Armand» zeigt, dass die mit dem Zuständigkeitswechsel und der Abschreibung des Verfahrens verbundenen erhöhten formellen Anforderungen sowie die fehlende inhaltliche Koordination der Behörden der Situation von Personen mit einer Härtefallbewilligung, die zuvor vorläufig aufgenommen waren, nicht gerecht werden. Der geänderte Aufenthaltsstatus ändert nichts daran, dass sie bei der Beschaffung von Dokumenten ähnlichen oder denselben Schwierigkeiten begegnen wie anerkannte Flüchtlinge mit Asyl (s. Fall 563 «Darius» in Kap. 4.2.1.1).⁷⁷ Da die gesetzlichen Voraussetzungen

für den Familiennachzug sowohl nach Art. 85c AIG als auch nach Art. 44 AIG identisch sind, erweist sich diese Handhabung zudem als inkonsistent.⁷⁸ Die bestehende Praxis führt sogar dazu, dass Rechtsberatungsstellen vorläufig aufgenommenen Personen trotz der damit verbundenen aufenthaltsrechtlichen Besserstellung ausdrücklich davon abraten müssen, während eines laufenden Familiennachzugsverfahrens eine Härtefallbewilligung zu beantragen.⁷⁹

Ein Zuständigkeitswechsel vom SEM zu den kantonalen Migrationsbehörden führt aktuell zu erheblichen und vermeidbaren Verzögerungen. Idealerweise sind die rechtlichen Rahmenbedingungen deshalb so auszugestalten, dass ein Zuständigkeitswechsel während eines laufenden Familiennachzugsverfahrens vermieden wird. Ist dies nicht möglich, sind bereits erfolgte Abklärungen zu übernehmen und die im Asylverfahren geltenden Beweiserleichterungen und reduzierten Mitwirkungspflichten im weiteren Verfahren beizubehalten, um einen nahtlosen Verfahrensübergang sicherzustellen.

4.2.3 Kindgerechte Verfahren?

Auch «Rahim» und «Diar», deren Fall bereits in Kap. 4.1.2.1 thematisiert wurde, sind von den Folgen eines Zuständigkeitswechsels betroffen.

«Rahim» stellt 2015 ein Asylgesuch in der Schweiz und erhält 2018 eine vorläufige Aufnahme, wodurch die damals geltende dreijährige Wartefrist aufgelöst wird. Kurz nach deren Ablauf beantragt er 2022 den Familiennachzug für seinen Sohn. Während des laufenden Verfahrens nach Art. 85c AIG erhält er eine Härtefallbewilligung (Ausweis B). Obwohl das Familiennachzugsverfahren bereits weit fortgeschritten ist, muss er es nach Art. 44 AIG erneut durchlaufen. Das nun zuständige kantonale Migrationsamt verlangt zusätzliche, vom afghanischen Aussenministerium beglaubigte und höchstens sechs Monate alte Dokumente. Erst nach über einem Jahr kann «Rahim» die erforderlichen Unterlagen beschaffen und im August 2024 erneut ein Gesuch für «Diar» einreichen. Sieben Monate später teilt ihm das Migrationsamt mit, dass bei der Schweizer Botschaft im Iran kein Einreisegesuch vorliege. Nachdem die Zuständigkeit der Botschaft geklärt ist (s. Kap. 4.1.2.1), überprüft diese die eingereichten Dokumente. «Diar» befindet sich derweil im Iran in einer zunehmend prekären Situation. Seit Ablauf seines Visums droht ihm jederzeit die Deportation nach Afghanistan. Mit der Zuspitzung des Konflikts zwischen Israel und dem Iran verschärft sich seine Lage zusätzlich. Seit Herbst 2024 darf er keine Schule mehr besuchen.

Nach Abschluss der Dokumentenprüfung erteilt das Migrationsamt im Dezember 2025 die Einreiseerlaubnis. Für die Ausstellung des Einreisevisums verlangt die Schweizer Botschaft jedoch ein gültiges iranisches Ausreisevisum,

das «Diar» ohne regulären Aufenthaltsstatus nicht erhalten kann. «Rahim» versucht deshalb, den Aufenthaltsstatus seines Sohnes im Iran zu regeln. Noch bevor ihm dies gelingt, bricht der Krieg zwischen Israel und dem Iran aus. Bis heute kann «Diar» sein Einreisevisum nicht abholen; seine Verfahrenssituation bleibt ungeklärt. Die Schweizer Botschaft in Teheran ist inzwischen geschlossen, und aufgrund der seit Januar 2026 andauernden Internetunterbrechung kann «Rahim» keinen Kontakt mehr zu seinem Sohn aufnehmen.⁸⁰

Dieser Fall zeigt exemplarisch, wie überhöhte formelle Anforderungen im kantonalen Familiennachzugsverfahren zu erheblichen Verzögerungen und unter Umständen sogar zu lebensbedrohlichen Risiken für betroffene Kinder führen können. Die damit verbundenen Belastungen sind für die Kinder und ihre Eltern enorm. Gleichzeitig macht der Fall deutlich, dass es selbst mit rechtlicher Unterstützung schwierig sein kann, dem übergeordneten Kindesinteresse ausreichend Geltung zu verschaffen. Während die Frage der Zuständigkeit der Botschaft noch im Sinne «Diars» und ohne nennenswerte Verzögerung entschieden wurde (s. Kap. 4.1.2.1), lässt sich das darauffolgende Verfahren kaum mehr mit den kinderrechtlichen Verfahrensanforderungen vereinbaren. Die besondere Situation des Kindes hätte von Amtes wegen berücksichtigt und im Entscheid entsprechend gewürdigt werden müssen (s. Kap. 3.3). In den Akten finden sich hierzu jedoch keine Ausführungen.

Die Verfahrensdauern von dreieinhalb bis über fünf Jahren in den Fällen «Darius» (Fall 563), «Bela» (Fall 564), «Silvan» (Fall 565) und «Armand» (Fall 566) werfen erhebliche Zweifel hinsichtlich der vorrangigen Berücksichtigung der übergeordneten Kindesinteressen gemäss Art. 3 KRK sowie des Gebots der beschleunigten Behandlung gemäss Art. 10 Abs. 1 KRK und der Rechtsprechung des EGMR auf (s. Kap. 3.2 und 3.3). Rechnet man die Dauer des vorgängigen Asylverfahrens sowie bei vorläufig aufgenommenen Personen die gesetzliche Wartefrist hinzu, verlängert sich die Familientrennung in den genannten Fällen auf insgesamt neun bis zehn Jahre.

Aus Sicht der SBAA können die kantonalen Familiennachzugsverfahren angesichts der dokumentierten Verfahrensdauern nicht als kindgerecht bezeichnet werden. Es bedarf daher verbindlicher verfahrensrechtlicher Sonderregelungen, die den Schutz der Kindesinteressen in sämtlichen Verfahrensschritten gewährleisten. Dem erhöhten Schutzbedarf geflüchteter Kinder ist durch eine umgehende und besonders sorgfältige Behandlung von Familiennachzugsgesuchen Rechnung zu tragen, insbesondere wenn die individuelle Situation oder die Verhältnisse vor Ort zusätzliche Risiken begründen.

4.2.4

Missachtung von Gerichtsurteilen

Wie schon in Kap. 4.2.1.2 erkennbar wurde, können falsche Sachverhaltsbeurteilungen durch die Behörden langwierige Verfahren und besonders lange Familientrennungen zur Folge haben. Im Fall von «Silvan» widersetzt sich die kantonale Behörde sogar einer gerichtlichen Beurteilung, was weitere aufwendige Verfahren nach sich zieht.

«Silvan» lebt als anerkannter Flüchtling in der Schweiz, während sich seine Ehefrau und die fünf gemeinsamen Kinder weiterhin im Heimatstaat aufhalten. Im Juni 2019 beantragt er beim SEM den Familiennachzug seiner Ehefrau und der drei minderjährigen Kinder. Wie auch bei «Bela» (Fall 564) wird das Gesuch mit der Begründung abgelehnt, die Ehe sei erst nach seiner Flucht entstanden. Daraufhin beantragt «Silvan» im September 2020 den Familiennachzug nach Art. 44 AIG beim kantonalen Migrationsamt. Dafür muss er zusätzliche Voraussetzungen erfüllen, insbesondere Sozialhilfeunabhängigkeit und ausreichenden Wohnraum nachweisen. Zudem verlangt das Migrationsamt einen DNA-Test zur Bestätigung der Vaterschaft. Knapp ein Jahr später liegt das positive Testergebnis vor. Nach weiteren Abklärungen heisst das Migrationsamt den Familiennachzug für die Ehefrau und die jüngste Tochter gut, lehnt ihn für die beiden älteren Kinder jedoch mit der Begründung ab, die Nachzugsfrist sei abgelaufen. Nachdem die erste Beschwerdeinstanz diese Auffassung bestätigt, gelangt «Silvan» an das kantonale Verwaltungsgericht. Dieses kommt zum Schluss, dass das Migrationsamt die Frist falsch berechnet hat, und weist die Behörden an, auch den Aufenthalt der beiden anderen Kinder zu regeln. Dennoch behandelt das Migrationsamt den Fall weiterhin als nachträglichen Familiennachzug und unterbreitet ihn dem SEM zur Zustimmung (s. Kap. 2.1). Diese wird verweigert. Gegen den Entscheid erhebt «Silvan» im Februar 2024 Beschwerde beim BVGer. Mehr als zwei Jahre später ist das Verfahren weiterhin hängig, und Anfragen der Rechtsvertretung bleiben unbeantwortet. Über sieben Jahre nach dem ersten Familiennachzugsgesuch wartet «Silvan» noch immer auf seine beiden Kinder.⁸¹

Indem das kantonale Migrationsamt den Fall erneut als nachträglichen Familiennachzug behandelt und dem SEM zur Zustimmung unterbreitet, setzt es sich über das Urteil des kantonalen Verwaltungsgerichts hinweg. Es nimmt damit weitere Verzögerungen in Kauf und missachtet das Beschleunigungsgebot (s. Kap. 3.1-3.3), die Gewaltenteilung sowie den Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 9 BV).

In den Worten von AEBERLI und OMURI muten Fälle, in denen Ämter die Umsetzung individueller Gerichtsurteile oder Entscheide anderer Behörden verweigern, irritierend an: «Man würde meinen, dass es in einem Rechtsstaat selbstverständlich sein sollte, dass Behörden Anweisungen von übergeordneten Stellen befolgen.»⁸²

In früheren Fachberichten hat die SBAA aufgezeigt, dass die kantonalen Praxen beim Familiennachzug in Bezug auf die Beurteilung rechtlicher Kriterien divergieren.⁸³ Wie ein Erfahrungsbericht der Advokatur Aeberli zeigt, betrifft dies auch die formellen Voraussetzungen.

Drei afghanische Brüder, die alle über eine Aufenthaltsbewilligung B verfügen, heiraten in der Schweiz und stellen anschliessend ein Familiennachzugsgesuch. Einer der Brüder lebt im Kanton Graubünden, die beiden anderen im Kanton Zürich. Obwohl ihre Ausgangslage weitgehend vergleichbar ist, zeigen sich Unterschiede in der behördlichen Praxis: Während

das Verfahren in Graubünden bereits abgeschlossen werden konnte, sind die beiden Zürcher Verfahren weiterhin hängig. Auffällig ist insbesondere, dass im Kanton Graubünden Erleichterungen bei den Nachweisanforderungen gewährt wurden, sodass nicht sämtliche Dokumente überprüft werden mussten.

Der Vergleich zeigt, dass die Erfolgsaussichten eines Familiennachzugs je nach Kanton und zuständiger Behörde erheblich variieren können. Dies wirft Fragen zur Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) auf. Eine unterschiedliche Behandlung vergleichbarer Fälle ist besonders dann problematisch, wenn es um die Verwirklichung des Rechts auf Familienleben geht.

Bereits in ihrem Fachbericht von 2017 dokumentierte die SBAA, dass einzelne kantonale Migrationsämter das AIG auch auf Fälle anwenden, die eigentlich dem Freizügigkeitsabkommen (FZA) unterliegen. Dadurch werden beispielsweise nicht anwendbare Nachzugsfristen berücksichtigt oder strengere finanzielle Voraussetzungen verlangt als vom FZA vorgesehen.⁸⁴ Hinweise aus der Praxis deuten darauf hin, dass solche Fehlanwendungen auch heute noch vorkommen⁸⁵ und so zu kantonalen Unterschieden beitragen.

FOLGEN VON FAMILIENTRENNUNGEN

Personen aus dem Asylbereich, die ein Familiennachzugsverfahren durchlaufen, waren häufig bereits während ihres Asylverfahrens mehrere Jahre von ihren Familienmitgliedern getrennt. Besonders betroffen sind vorläufig aufgenommene Personen, die nach dem Asylverfahren zusätzlich eine Wartefrist von zwei Jahren abwarten müssen, bevor sie ein Familiennachzugsgesuch stellen dürfen.⁸⁶

Die hohen formellen und rechtlichen Hürden im anschliessenden Familiennachzugsverfahren führen häufig dazu, dass Familientrennungen über viele Jahre andauern. Dies ist nicht nur im Hinblick auf die Umsetzung geltenden Rechts problematisch (s. Kap. 3), sondern hat auch erhebliche Auswirkungen auf Gesundheit, Wohlbefinden und Integration der Betroffenen. Da sie nur begrenzten Einfluss auf den Verfahrensverlauf haben, fühlen sich viele der Verwaltungsmaschinerie schutzlos ausgeliefert. Laut AEERLI und OMURI bleiben häufig Gefühle der Ohnmacht, Ausgrenzung und Wertlosigkeit zurück. In ihrer Kanzlei höre man oft: «Egal was ich mache, es ist nie gut genug. Ich weiss nicht weiter, ich glaube, man will mich einfach nicht hier haben».⁸⁷

Die gesundheitlichen und sozialen Folgen langjähriger Familientrennungen wurden in zahlreichen Studien untersucht.⁸⁸ Die wichtigsten Erkenntnisse werden in den folgenden beiden Kapiteln zusammengefasst.

5.1

Gesundheitliche Auswirkungen

Betroffene Familienmitglieder, die sich in der Schweiz befinden, sind häufig von Schuld- und Verantwortungsgefühlen geplagt, weil ihre Familienangehörigen im Heimatland oder einem Drittstaat zurückgeblieben sind. Sie leben in ständiger Sorge um ihre Nächsten, insbesondere, wenn diese sich in Konfliktgebieten befinden.

Die Familientrennung kann direkt zu physischen und psychischen Beeinträchtigungen führen – sowohl bei den Familienmitgliedern in der Schweiz als auch bei jenen im Herkunfts- oder Transitland. Die Folgen reichen von chronischem Stress und Einschränkungen im Alltag bis hin zu schweren psychischen Erkrankungen. Bei Kindern kann der Verlust von Bezugspersonen zusätzlich die emotionale Entwicklung beeinträchtigen, besonders im Fluchtcontext, da damit eine der wenigen vorhersehbaren Konstanten in ihrem Leben wegfällt. Je länger die Trennung andauert, desto schwerwiegender sind die Folgen.

Viele Geflüchtete bringen bereits vor ihrer Flucht erhebliche psychische Vorbelastungen mit. Dazu zählen etwa Haft, Folter, sexuelle Gewalt, Kriegserfahrungen, der Verlust nahestehender Personen oder frühere Familientrennungen. Hinzu kommen belastende Erfahrungen während der Flucht, etwa prekäre Lebensbedingungen, Nahrungsmangel oder Krankheitsrisiken. Familientrennungen können in solchen Situationen retraumatisierend wirken.

Nach der Flucht kommen weitere Unsicherheiten im Zusammenhang mit dem Asylverfahren, dem Aufenthaltsstatus oder der Anpassung an eine neue Lebensrealität hinzu. All diese Faktoren tragen dazu bei, dass Geflüchtete deutlich häufiger von psychischen Erkrankungen betroffen sind als die allgemeine Bevölkerung, insbesondere von Angststörungen, Depressionen und posttraumatischen Belastungsstörungen (PTBS). Trennungssituationen können diese Erkrankungen aufrechterhalten oder verstärken.

Während Eltern die Trennung häufig als notwendigen Schritt zur Sicherung der Zukunft ihrer Kinder betrachten, erleben Kinder sie oft als besonders schmerzhaft, teilweise sogar als Verrat. Nach langen Trennungen fällt es Familien zudem häufig schwer, wieder in ihre bisherigen Rollen zu finden. Je länger die Trennung dauert, desto stärker können familiäre Bindungen darunter leiden.

Eine erfolgreiche Familienzusammenführung stellt das soziale und emotionale Unterstützungsnetzwerk hingegen wieder her, fördert die Resilienz und verbessert das psychische Wohlbefinden. Eine neuseeländische Fallstudie kam sogar zu dem Ergebnis, dass bei 93 % der psychisch belasteten Personen die Symptome nach der Familienzusammenführung so stark zurückgingen, dass keine weitere psychologische Unterstützung mehr notwendig war.⁸⁹



5.2

Auswirkungen auf die Integration

Lange Familientrennungen stehen zudem in einem Spannungsverhältnis zu einer gelungenen Integration. Einerseits wird von den Betroffenen erwartet, dass sie die Landessprache erlernen, eine Erwerbstätigkeit aufnehmen und wirtschaftlich unabhängig werden. Diese Integrationsleistungen bilden häufig zugleich die rechtliche Voraussetzung für den Familiennachzug. Andererseits beeinträchtigen die Sorge um zurückgelassene Angehörige, die Ungewissheit über den Verfahrensausgang und der familiäre Druck ihre psychischen Ressourcen und ihre Konzentrationsfähigkeit. Viele Betroffene sehen sich gezwungen, möglichst rasch eine Erwerbstätigkeit im Niedriglohnsektor aufzunehmen, um die gesetzlichen Voraussetzungen für den Familiennachzug zu erfüllen. Dadurch verzichten sie häufig auf Aus- und Weiterbildungen, die ihre langfristigen Integrations- und Erwerbsperspektiven verbessern würden.

Die Familienzusammenführung ist somit nicht nur Ausdruck des Rechts auf Familienleben und ein elementarer Gesundheitsfaktor, sondern auch ein zentraler Integrationsfaktor. Eine vereinte Familie schafft Stabilität, entlastet die Betroffenen und bildet die Grundlage für eine nachhaltige soziale, sprachliche und berufliche Integration.

5.3

Risiko von Gewalt, Schmuggel und Menschenhandel

Langwierige Familiennachzugsverfahren erhöhen nicht zuletzt das Risiko, dass zurückgebliebene Familienangehörige Gewalt, Menschenhandel oder anderen Formen der Ausbeutung ausgesetzt werden. Viele leben unter prekären Bedingungen und verfügen über keinen gesicherten Aufenthaltsstatus. Fehlende Perspektiven und die anhaltende Ungewissheit über den Verfahrensausgang erhöhen ihre Vulnerabilität und machen sie anfälliger für Missbrauch und kriminelle Netzwerke. Nicht selten sehen sie schliesslich keine andere Möglichkeit mehr, als auf irreguläre Migrationswege auszuweichen, um zu ihren Angehörigen in Europa zu gelangen. Damit sind erhebliche Gefahren verbunden, etwa lebensbedrohliche Fluchtrouten oder die Abhängigkeit von Schleppernetzwerken.

Ein rascher und unbürokratischer Familiennachzug trägt deshalb nicht nur zum Schutz des Rechts auf Familienleben bei, sondern schafft auch sichere und geordnete Migrationswege. Er kann verhindern, dass Menschen aus Mangel an legalen Alternativen auf irreguläre und gefährliche Fluchtrouten angewiesen sind.⁹⁰

Die grössten Hürden beim Familiennachzug liegen nicht nur in den gesetzlichen Voraussetzungen, sondern auch im Verfahren selbst. Hohe formelle Anforderungen, Schwierigkeiten bei der Beschaffung und Anerkennung von Dokumenten sowie lange Verfahrensdauern führen insbesondere in Verfahren kantonaler Zuständigkeit wiederholt zu Verstössen gegen grundlegende verfassungs- und völkerrechtliche Garantien. Zugleich bewirken sie, dass Familien über Jahre hinweg getrennt bleiben – selbst dann, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen für einen Familiennachzug längst erfüllt sind. Die Folgen für die betroffenen Familien sind gravierend.

Die unterschiedlichen Verfahrenszuständigkeiten führen zudem zu einer formellen Ungleichbehandlung je nach Aufenthaltsstatus. Besonders stossend ist dies bei anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen, die aufgrund gesetzlicher Rahmenbedingungen oder infolge eines Zuständigkeitswechsels denselben strengen Nachweisanforderungen unterworfen werden können wie Personen ohne besonderen Schutzstatus. Diese Ungleichbehandlung wiegt umso schwerer, als der Rechtsweg gegen verfahrensrelevante Entscheide in diesen Fällen unzureichend gewährleistet ist.

Die dokumentierten Fälle zeigen schliesslich, dass die heutigen Familiennachzugsverfahren den fluchtspezifischen Umständen und den besonderen Schutzbedürfnissen der Betroffenen nicht gerecht werden. Besonders deutlich wird dies bei Kindern. Anstatt einen niederschweligen Zugang zum Verfahren zu gewährleisten, sind die Verfahren von hohen formellen und finanziellen Hürden geprägt. Ohne rechtliche Unterstützung sind sie für viele Betroffene kaum zu bewältigen.

Die überarbeitete Weisung des SEM stellt einen Schritt in die richtige Richtung dar und dürfte zu mehr Rechtssicherheit und einem erleichterten Verfahrenszugang für bestimmte Personen beitragen. Die neu formulierte Ausnahme Klausel zum obligatorischen persönlichen Erscheinen zeigt gemäss Rückmeldungen von Rechtsberatungsstellen bereits erste positive Auswirkungen. Um den besonderen Schutzbedürfnissen vulnerabler Personen gerecht zu werden, sollte der Spielraum für Ausnahmen jedoch weiter ausgebaut und im Einzelfall konsequent ausgeschöpft werden.

Gerade im Bereich des Familiennachzugs wird die Spannung zwischen einer zunehmend restriktiven migrationsrechtlichen Praxis und dem humanitären Selbstverständnis der Schweiz besonders klar sichtbar. Als demokratischer Rechtsstaat ist die Schweiz aber verantwortlich dafür, dass Rechte nicht nur auf dem Papier bestehen, sondern auch wirksam ausgeübt werden können. Wenn Rechte zwar abstrakt garantiert werden, ihre Durchsetzung in der Praxis jedoch kaum möglich ist oder zunehmend politisiert wird, leiden das Vertrauen in staatliches Handeln und die Glaubwürdigkeit seiner Institutionen.

Übergeordnete Verfahrensgrundsätze

Der Fachbericht hat gezeigt, dass schnelle und unbürokratische Familiennachzugsverfahren für die Wahrung des Rechts auf Familienleben von zentraler Bedeutung sind. Zugleich wurde deutlich, dass besondere Schutzbedürfnisse zu wenig berücksichtigt werden.

- 1) Familiennachzugsgesuche werden zügig und effizient behandelt. Um dies zu gewährleisten, ist eine maximale Bearbeitungsfrist von einem Jahr vorzusehen.⁹¹ Sind Kinder involviert, werden Gesuche umgehend und besonders effizient behandelt.
- 2) Besondere Schutzbedürfnisse werden systematisch ermittelt und in allen Verfahrensschritten angemessen gewürdigt. Besondere Berücksichtigung gilt kinder- und frauenspezifischen Risiken im jeweiligen Länderkontext.

Zugang und Durchführung des Verfahrens

Die dokumentierten Fälle zeigen, dass der Zugang zu Familiennachzugsverfahren für die Betroffenen stark eingeschränkt ist. Unterschiedliche Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe führen zudem zu Ungleichbehandlungen.

- 3) Die Betroffenen erhalten im Verfahren korrekte Informationen sowie klare Instruktionen in einer für sie verständlichen Sprache. Verfahrenskosten werden den finanziellen Verhältnissen und der besonderen Situation der Betroffenen angepasst.
- 4) Es wird sichergestellt, dass die involvierten Behörden ihre Aufgaben im Familiennachzugsverfahren ausreichend koordinieren und über die dafür erforderlichen personellen Ressourcen verfügen.
- 5) Familiennachzugsgesuche können grundsätzlich in der Schweiz eingeleitet werden. Dadurch wird der Zugang zum Verfahren erleichtert, ein wirksamer Rechtsschutz gewährleistet und bestehenden Ungleichbehandlungen entgegengewirkt. Bis zu einer entsprechenden Umsetzung gelten die in Kap. 4.1 (blaue Kästchen) formulierten Empfehlungen.
- 6) Behördliche Weisungen zum Familiennachzugsverfahren werden umfassend, präzise und praxisnah formuliert sowie regelmässig aktualisiert. Dadurch wird eine einheitliche Rechtsanwendung gefördert, die Fachkenntnisse der zuständigen Mitarbeitenden gestärkt und Fehler bei der Bearbeitung von Gesuchen reduziert.

Nachweispflichten

Je nach zuständiger Behörde unterscheiden sich die Nachweispflichten erheblich. Dies führt insbesondere bei anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen, deren Gesuche von den kantonalen Behörden geprüft werden, zu kaum nachvollziehbaren Widersprüchen.

7) Die Anforderungen an den Nachweis von Identität und Familienverhältnis werden anhand von Kriterien beurteilt, die dem konkreten Länderkontext sowie dem Aufenthalts- und Schutzstatus der Betroffenen Rechnung tragen. Bei anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen wird stets die Glaubhaftigkeit als Beweismassstab angewendet.

8) Können die erforderlichen Dokumente nicht oder nur schwer beschafft werden, sind angemessene Beweiserleichterungen zu gewähren und alternative Formen der Sachverhaltsabklärung systematisch abzuklären. Soweit erforderlich, leisten die zuständigen Behörden Unterstützung bei der Beschaffung der erforderlichen Dokumente.

9) Es wird sichergestellt, dass die zuständigen Behörden über die flüchtlingsrechtlichen Vorgaben zu den Nachweis- und Mitwirkungspflichten anerkannter Flüchtlinge informiert sind und diese konsequent anwenden.

Rechtsrahmen

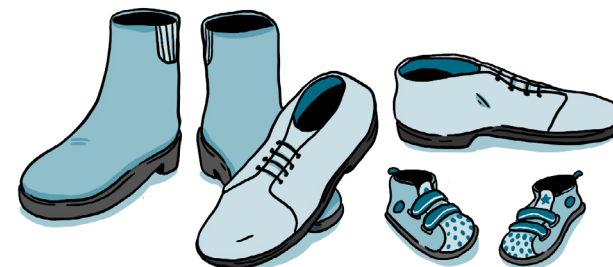
Die wirksame Umsetzung der in diesem Forderungskatalog formulierten Grundsätze setzt einen klaren und kohärenten Rechtsrahmen voraus. Der Gesetzgeber hat die Aufgabe, die zur Durchsetzung des Rechts auf Familienleben erforderlichen Verfahrensregeln zu schaffen.⁹²

10) Der Rechtsrahmen für das Familiennachzugsverfahren wird so ausgestaltet, dass die in den Forderungen 1–9 formulierten Grundsätze verbindlich verankert sind. Für Kinder und anerkannte Flüchtlinge sind verfahrensrechtliche Sonderregelungen vorzusehen, die eine vollständige Umsetzung der Vorgaben der KRK und der GFK im Familiennachzugsverfahren sicherstellen.

8 VERZEICHNISSE

8.1 Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (SR 142.20)
Art.	Artikel
AsylG	Asylgesetz (SR 142.31)
Bst.	Buchstabe
BVGer	Schweizerisches Bundesverwaltungsgericht
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101)
CTD	Conventional Travel Document (Flüchtlingsreiseausweis)
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention (SR 0.101)
FPA	Freiplatzaktion
FZA	Freizügigkeitsabkommen (SR 0.142.112.681)
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention (SR 0.142.30)
KRK	UN-Konvention über die Rechte des Kindes (SR 0.107)
ODAE romand	Observatoire romand du droit d'asile et des étranger·ères
RDV	Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (SR 143.5)
SEM	Staatssekretariat für Migration
SRK	Schweizerisches Rotes Kreuz
VEV	Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (SR 142.204)
VwVG	Verwaltungsverfahrensgesetz (SR 172.021)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen)



8.2 Quellenverzeichnis

Quellenhinweis

Die im vorliegenden Fachbericht dokumentierten Fälle sowie die digitale Fassung des Berichts mit aktiven Hyperlinks sind auf der [Webseite der SBAA](#) einsehbar. Alle im Fachbericht verlinkten Internetfundstellen wurden zuletzt am 23. Juni 2026 aufgerufen.

1 SEM, [Jahresstatistik Zuwanderung 2025](#), Februar 2026, Ziff. 3.1; unter dem Zuwanderungsgrund «Familiennachzug» werden statistisch auch Kinder erfasst, die in der Schweiz geboren und nach ihrer Geburt lediglich in die ausländerrechtliche Bewilligung eines Elternteils einbezogen wurden.

2 SBAA u. a., [Fachbericht 2012](#); SBAA, [Fachbericht 2017](#).

3 SBAA u. a., [Fachbericht 2012](#); SBAA, [Fachbericht 2017](#); [Fachbericht 2020](#), Kap. 4; SBAA, [Gleiche Rechte für alle?](#), 2024, Kap. 4.1.

4 s. SBAA, [Fachbericht 2017](#), Kap. 2.2.3.

5 s. z. B. die Motionen [24.4320](#), [24.4506](#) und [25.4039](#) aus den letzten Jahren.

6 Motion [24.3511](#); SBAA, [Verbot des Familiennachzugs für Vorläufig Aufgenommene gescheitert](#), Dezember 2024.

7 Der Bundesrat, [Volksinitiative «Keine 10-Millionen-Schweiz! \(Nachhaltigkeitsinitiative\)»](#).

8 s. EGMR vom 09.07.2021, M. A. gegen Dänemark, Nr. 6697/18; EGMR vom 04.07.2023, B.F. u.a. gegen die Schweiz, Nr. 13258/18.

9 REBER CORINNE, Bundesverwaltungsgericht passt Wartefrist bei Familiennachzug durch vorläufig Aufgenommene an, Asyl 3 (2023), S. 29-31; [humanrights.ch](#), [EGMR-Urteil verändert Praxis: Familiennachzug trotz Sozialhilfeabhängigkeit möglich](#), Januar 2026.

10 SEM, [Weisung: Familiennachzugsverfahren von Drittstaatsangehörigen](#), Stand 04.12.25 (zit. SEM-Weisung); sofern nicht anders vermerkt, basieren die Ausführungen in Kap. 2 des Fachberichts auf dieser SEM-Weisung. Unbestimmte Rechtsbegriffe sind kurziv hervorgehoben, die konkreten Rechtsgrundlagen ergeben sich ebenfalls aus der Weisung.

11 Schweizer Staatsangehörige, die zugleich die Staatsangehörigkeit eines EU-/EFTA-Staates besitzen, können beim Familiennachzug von den erleichterten Voraussetzungen nach [Art. 3 Anhang I FZA](#) profitieren.

12 In den Verfahren nach Art. 42–45 AIG erhalten nachgezogene Familienangehörige eine ausländerrechtliche Bewilligung, die sich nach dem Aufenthaltsstatus der in der Schweiz lebenden Person richtet. In Verfahren nach Art. 85c AIG werden sie in die vorläufige Aufnahme und nach Art. 51 Abs. 1 und 4 AsylG in die Flüchtlingseigenschaft und das Asyl einbezogen.

13 s. SBAA u. a., [Fachbericht 2012](#), Kap. 2.2, 3.1-3.2, 4.1; SBAA, [Fachbericht 2017](#), Kap. 2.1.2-2.1.4, 2.2.1, 2.3.1, 2.3.3, 2.3.7.

14 SEM, [Anhang 2.2 zu Weisung III / 6.3.9](#).

15 s. SBAA u. a., [Fachbericht 2012](#), Kap. 2.2, 3.1, 3.3, 4.1; SBAA, [Fachbericht 2017](#), Kap. 2.1.6, 2.2.2, 2.3.3, 2.3.7.

16 s. SBAA, [Glaubhaftigkeit im Asylverfahren](#), 2019.

17 s. SBAA u.a., [Fachbericht 2012](#), Kap. 2.3, 3.1; SBAA, [Fachbericht 2017](#), Kap. 2.1.5, 2.3.3, 2.3.5.

18 Die Regelungen für den Familiennachzug bei Personen mit Schutzstatus S orientieren sich am Verfahren für anerkannte Flüchtlinge mit Asyl; s. KKF, [FachInfo, Familienzusammenführung](#), September 2025.

19 [Urteil BVGer F-2872/2022 vom 30.11.2022](#).

20 s. auch PÉREZ PERUCCHI, Rz. 96-121.

21 s. KIENER/KÄLIN/WYTENBACH, Rz. 106-148; PÉREZ PERUCCHI, Rz. 35, 142, 663-671; MÜLLER PAUL JÖRG, Verwirklichung der Grundrechte nach Art. 35 BV, Bern 2018, S. 67-90.

22 s. PÉREZ PERUCCHI, Rz. 38, 57-112.

23 HONGLER, Ziff. 1 N 12; [Urteil BGER 2C_10/2022 vom 21.09.2022](#), insb. E. 4.3 und 5.7; eingehend [Urteil BGER 2C_608/2017 vom 24.08.2018](#), E. 6.5.2.

24 s. [Art. 190 BV](#); KELLER, S. 15-16.

25 Zur Bedeutung des EGMR für die Schweiz: KELLER, S. 17.

26 z. B. EGMR vom 04.07.2023, B.F. u.a. gegen die Schweiz, Nr. 13258/18, §90; EGMR vom 10.07.2014, [Mugenzi gegen Frankreich](#), Nr. 52701/09, §62; s. auch [Urteil BGER 2C_323/2024 vom 14.04.2025](#), E. 1.3.

27 EGMR vom 10.07.2014, [Tanda-Muzinga gegen Frankreich](#), Nr. 2260/10, §75; UNHCR, [Guidelines](#), Ziff. 8, 20.

28 s. insb. EGMR vom 09.10.1979, [Airey gegen Irland](#), Nr. 6289/73, §24.

29 [BGE 126 II 377 E. 5d](#); KIENER/KÄLIN/WYTENBACH, Rz. 621-625.

30 PÉREZ PERUCCHI, Rz. 80-86.

31 s. auch SBAA, [Fachbericht 2020](#), Kap. 2.2.

32 KRK-Ausschuss, [Allgemeine Bemerkung Nr. 14 \(2013\)](#), Ziff. 6c.

33 KRK-Ausschuss, [Allgemeine Bemerkung Nr. 6 \(2005\)](#), Ziff. 81.

34 KRK, [Vorbehalte und Erklärungen](#), Schweiz.

35 HONGLER, Ziff. 4 N 46; s. auch [Urteil BGER 2C_323/2024 vom 14.04.2025](#), E. 1.3.

36 s. z. B. EGMR vom 10.07.2014, [Mugenzi gegen Frankreich](#), Nr. 52701/09, §54.

37 UNHCR, [Guidelines](#), Ziff. 8, 32; s. auch Europarat, [Realising the right to family reunification of refugees in Europe](#), Juni 2017, Kap. 3.3.

38 UNHCR, [Guidelines](#), Ziff. 31, 33-34; Anja Klug, Rede an der «Conférence Asile Romande», April 2025, S. 3.

39 Welche Vertretung dies ist, ergibt sich aus dem Verzeichnis der offiziellen Vertretungen der Schweiz im Ausland des EDA.

40 Stand Juni 2026.

41 SEM, [Anhang I zu Ziff. 6.1.1, Länderliste](#).

42 Die Berechnung basiert auf den 195 weltweit anerkannten Staaten, abzüglich der 31 EU/EFTA-Staaten, was 164 Staaten ergibt. Davon sind 70 (43 %) vom Obligatorium des persönlichen Erscheinens betroffen.

43 SEM-Weisung, Ziff. 2.3.2.3.

44 s. [Urteil BVGer F-6569/2023 vom 25.11.2024](#), E. 6.3: Das Gericht hielt im Zusammenhang mit humanitären Visa fest, dass Ausnahmen von der Pflicht des persönlichen Erscheinens stets anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls zu prüfen sind. Dies ist insofern bemerkenswert, als das persönliche Erscheinen bei humanitären Visen gem. Art. 23 Abs. 3 VEV im Gegensatz zu Art. 23 Abs. 1 VEV grundsätzlich zwingend ist und nur bei Vorliegen ausserordentlicher Umstände

davon abgesehen werden kann.

45 PÉREZ PERUCCHI, Rz. 122-125.

46 ODAE romand, [Fall 440](#).

47 SRK, [Unterstützung für Personen aus dem Asylbereich beim Familiennachzug in die Schweiz](#), Bedarfserhebung, Mai 2020, Kap. 3.5, 6.1.6, 6.2.5, 7.6.

48 s. UNHCR, [Guidelines](#), Ziff. 22.

49 ODAE romand, [Fall 439](#).

50 SEM-Weisung, Ziff. 2.3.2.3; IOM, [Policies & Practices supporting regular migration pathways](#).

51 SEM-Weisung, Ziff. 2.4.2; Konsularische Direktion EDA, Anweisungen zum Prozess Familiennachzugsverfahren, S. 2 ([hier](#) in frz. Übersetzung abrufbar).

52 CHERPILLOD MAËVA/STETTLER ANGELA, [Regroupement familial, Du Soudan à la Suisse, comme un sentiment de miracle](#), in: [Vivre ensemble, Revue d'information sur l'asile VE 196 \(2024\)](#), S. 18-20.

53 ODAE romand, [Fall 441](#).

54 ODAE romand, [Panorama n°5, Ambassades suisses: Zones de non-droit?](#), Juni 2023.

55 TURTSCHI ELISA, [Entrave au regroupement familial, Les ambassades rappelées à l'ordre](#), [asile.ch](#), Dezember 2024.

56 TURTSCHI ELISA, [Les ambassades suisses contre les familles](#), in: [Familles séparées](#), S. 32.

57 AEBERLI/OMURI, S. 263; EBNÖTHER.

58 In [BGE 2C 64/2025](#) hält das Bundesgericht fest, dass die Aufenthaltsbewilligung nach Art. 84 Abs. 5 AIG nicht allein wegen einer nicht unterzeichneten Reueerklärung verweigert werden darf, sofern die Identität geklärt ist und die übrigen Voraussetzungen erfüllt sind; s. auch FREI PETER, [Endlich: Bundesgericht hält die Reue-Erklärung von Eritreer:innen für «schockierend»](#), Dezember 2025.

59 Fall der FPA Basel, Stand Juni 2026.

60 AEBERLI/OMURI, S. 259.

61 s. z.B. [Urteil BVGer F-2100/2018 vom 07.10.2020](#), E. 7.4.

62 AEBERLI/OMURI, S. 265, EBNÖTHER.

63 Urteil BVGer F-2067/2022 vom 03.07.2023, E. 6.5.

64 Art. 13 Abs. 1 Satz 2 AIG i.V.m. Art. 8 Abs. 2 Bst. a VZAE; in solchen Fällen kann das SEM die Botschaft ermächtigen, ein Ersatzreisedokument für die einmalige Einreise in die Schweiz auszustellen (Art. 14 Abs. 5 RDV).

65 s. KURT LISA, Schriftenlosigkeit afghanischer Personen, Asyl 4 (2023), S. 24.

66 EBNÖTHER.

67 Urteil BVGer F-4073/2020 vom 06.05.2020, E. 10.

68 BGER 2C_505/2025 vom 09.04.2026, E. 4.1 und 4.4.

69 AEBERLI/OMURI, S. 265.

70 s. z. B. EGMR vom 10.07.2014, Tanda-Muzinga gegen Frankreich, Nr. 2260/10, §75; Europarat, Re-alising the right to family reunification of refugees in Europe, Kap. 5.3.3, 5.3.5; UNHCR, Guidelines, Ziff. 20.

71 s. Art. 10 Abs. 3 RDV; SEM, Weisung EAZW, Stand 01.03.2019, Ziff. 2.1.

72 s. SEM-Weisung, Ziff. 2.4.1.

73 Art. 29 Abs. 1 BV; BGE 142 I 10 E. 2.4.2; BGE 149 IV 9 E. 7.2; s. auch Urteil BGER 2D_45/2013 vom 03.02.2014

74 s. SBAA, Fachbericht 2017, Kap. 2.3.5; EGMR vom 06.11.2012, Hode und Abdi gegen Vereinigtes Königreich, Nr. 22341/09, §45-47; EGMR vom 04.07.2023, B.F. u. a. gegen die Schweiz, Nr. 13258/18, §114; PÉREZ PERUCCHI, Rz. 315-322.

75 ODAE romand, Fall 442.

76 Art. 8 Abs. 1 VwVG; Urteil BVGer F-2872/2022 vom 30.11.2022, E. 4.3.

77 Denselben Schwierigkeiten begegnen vorläufig aufgenommene Flüchtlinge.

78 Angesichts des vergleichbaren Schutzbedarfs anerkannter Flüchtlinge und Personen mit vorübergehendem Schutzstatus sowie der Empfehlung des UNHCR, die Grundsätze der GFK beim Familiennachzug auch auf Letztere anzuwenden (s. Kap. 3.4), wirft die resultierende formelle Ungleichbehandlung aus unserer Sicht auch Fragen im Hinblick auf das Diskrimi-

nierungsverbot auf (Art. 14 i.V.m. Art. 8 EMRK; s. auch Submission by the Office of the UNHCR in the case of M.A. v. Denmark vor dem EGMR).

79 s. z.B. EPER, Regroupement familial.

80 Stand Mai 2026.

81 Stand Juni 2026.

82 AEBERLI/OMURI, S. 272.

83 SBAA u. a., Fachbericht 2012, Kap. 4; SBAA, Fachbericht 2017, Kap. 2.3.

84 SBAA, Fachbericht 2017, Kap. 2.3.2.

85 s. z. B. AEBERLI/OMURI, S. 269-273.

86 Nach dem Urteil des EGMR M. A. gegen Dänemark (2021) und dem BVGer-Leiturtel 2022 VII/6 wurde die dreijährige Wartefrist für vorläufig Aufgenommene in der Praxis auf zwei Jahre reduziert. Gesuche werden nun nach eineinhalb Jahren vertieft geprüft.

87 AEBERLI/OMURI, S. 275.

88 SRK, Fallstudie m.w.H; PÉREZ PERUCCHI, Rz. 57-65, 97-100 m.w.H; PÉTO EMILIE/CUISSART NOÉMIE, L'impact de la séparation familiale sur la santé des personnes exilées, in: Familles séparées, S. 33-35 m.w.H; im Flüchtlingskontext: JURT LUZIA/ROULIN CHRISTOPHE, Familiale Trennung und Familiennachzug – Herausforderungen für Flüchtlingsfamilien, Migration und Soziale Arbeit 4 (2014), S. 343-349.

89 ChangeMakers, Refugee family reunification in Wellington, Neuseeland 2009.

90 PÉREZ PERUCCHI, Rz. 101, 606-608; Hoher Flüchtlingskommissar der UN, The „Essential Right“ to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification, Januar 2018, S. 213-215; UNHCR, Guidelines, Ziff. 25; IOM, Policies & Practices supporting regular migration pathways; Global Compact Thematic Paper.

91 Sobald der institutionelle Rahmen es zulässt, ist die maximale Bearbeitungsdauer weiter zu verkürzen. Die Richtlinie des Europarats sieht eine Maximalfrist von neun Monaten vor (Art. 5 Abs. 4 Richtlinie 2003/86/EG), während Frankreich grundsätzlich eine Frist von vier Monaten vorsieht (PÉREZ PERUCCHI, Rz. 689 m.w.H).

92 s. KIENER/KÄLIN/WYTENBACH, Rz. 273, 426.

8.3 Literaturverzeichnis

AEBERLI LAURA/OMURI MEJREME, Wenn Rechte in der Praxis an bürokratischen Hürden scheitern – Vom Spiessrutenlauf zwischen den Ämtern, in: De Weck Fanny/Fargahi Babak/Oleschak-Pillai Rekha/Priuli Valerio/Uebersax Peter (Hrsg.), Beiträge zum Migrationsrecht, Festschrift für Marc Spe-scha, Zürich 2025, S. 253-276.

EBNÖTHER URS, Afghanistan – eine migrationsrechtliche Rundschau, iusnet Migrationsrecht 4 (2025).

HONGLER DAVID, Kommentar zu den Bestimmungen der BV, der EMRK, der KRK und des ÜBM, in: Spescha Marc/Bolzli Peter/De Weck Fanny/Hruschka Constantin/Priuli Valerio/Zünd Andreas (Hrsg.), Orell Füssli Kommentar, Migrationsrecht, 6. Auflage, Zürich 2026.

KELLER HELEN, Warum der EGMR für die Schweiz so wichtig ist, in: Naguib Tarek/Keller Helen/Fischer Sarah Colette/Murtezani Sevime/Bouzekri Rania/Janashvili Nino/Portmann Valerie (Hrsg.), Menschenrechte – die Schweiz in der Verantwortung, Zürich/Genf 2026, S. 15-20.

KIENER REGINA/KÄLIN WALTER/WYTENBACH JUDITH, Grundrechte, 4. Auflage, Bern 2024.

ODAE romand, Familles séparées, enfances précaires, L'impact des politiques migratoires sur les enfants étranger-ères, September 2025 (zit. Familles séparées).

PÉREZ PERUCCHI HUGO, Le principe d'effectivité de la CEDH à l'épreuve de l'unité familiale des migrants forcés, Diss. Neuenburg, Basel 2026.

SBAA u. a., Familiennachzug und das Recht auf Familienleben, Bern/St. Gallen/Genf 2012 (zit. Fachbericht 2012).

SBAA, Familienleben – (K)ein Menschenrecht, Hürden für den Nachzug und den Verbleib in der Schweiz, Bern 2017 (zit. Fachbericht 2017).

SBAA, Vernachlässigtes Kindeswohl, Minderjährige in asyl- und ausländerrechtlichen Verfahren, Bern 2020 (zit. Fachbericht 2020).

SRK, Familiennachzug: ein wichtiger Faktor für Gesundheit und Integration, Fallstudie der Fachstelle Familiennachzug, Januar 2023 (zit. Fallstudie).

UNHCR, Guidelines on international legal standards relating to family reunification for refugees and other beneficiaries of international protection, Dezember 2024 (zit. Guidelines).

Portrait

Die Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (SBAA) zeigt anhand von juristisch dokumentierten Fällen auf, wie sich das schweizerische Asyl- und Ausländerrecht auf die Situation der Betroffenen auswirkt.

Mehr Informationen finden Sie unter: www.beobachtungsstelle.ch

Unterstützen Sie unsere Arbeit:

- Melden Sie uns konkrete Fälle
- Werden Sie Mitglied
- Abonnieren Sie unseren Newsletter
- Helfen Sie uns mit einer Spende

Unser Spendenkonto:

CH70 0900 0000 6026 2690 6
SBAA, Hallerstrasse 58, 3012 Bern



Herzlichen Dank!

reformierte
kirche kanton zürich



Reformierte Kirchen
Bern-Jura-Solothurn

otto erich heyнау
stiftung



OEME-KOMMISSION
EVANGELISCH-REFORMIERTE
GESAMTKIRCHENGEMEINDE BERN

EGS Ernst
Göhner
Stiftung

walter haefner stiftung