

Sachdokumentation:

Signatur: DS 712

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/712



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.



«Es braucht in der migrations- und asylpolitischen Debatte um den Familiennachzug ein Umdenken: Nachkommende Familienmitglieder sind keine Last, die es zu verhindern gilt. Sie sind statt dessen eine Ressource, die für die Schweizer Gesellschaft genutzt werden muss.»

Caritas-Positionspapier zur Diskussion um den Familiennachzug

Dem Recht auf Familienleben Nachachtung verschaffen

Die Schweiz verweigert vielen Menschen das Recht auf Familiennachzug

In Kürze: Mit rigiden Regeln beim Familiennachzug verwehrt die Schweiz vielen Menschen das Recht, ihre Angehörigen in die Schweiz zu holen und ein Familienleben zu pflegen. Selbst Schweizerinnen und Schweizer mit Familienmitgliedern von ausserhalb der EU sind beim Familiennachzug schlechter gestellt als EU-Bürgerinnen und -bürger. Nahezu verunmöglicht wird der Nachzug der engsten Familie jedoch für Menschen mit einer Aufenthaltsbewilligung oder für Vorläufige Aufgenommene: Die strengen wirtschaftlichen Kriterien und Wartezeiten sind nicht zu erfüllen. Caritas fordert, dass die im Ausländerrecht verankerten Benachteiligungen abgeschafft werden. Finanzielle Voraussetzungen sollen für diejenigen, die eine Arbeitsstelle haben oder sich darum bemühen, kein Kriterium sein, um ein gemeinsames Familienleben in der Schweiz zu verhindern. Für Vorläufig Aufgenommene müssen sowohl die besonderen Wartezeiten als auch die Nachzugskriterien ganz aufgehoben werden. Stattdessen braucht es für sie Qualifizierungsangebote, um ihre wirtschaftliche Situation zu verbessern. Mehr Verantwortung für die Familienzusammenführungen muss die Schweiz vor allem auch im Asyl- und Flüchtlingsbereich übernehmen. In Fällen, wo Familien auseinandergerissen werden oder wo Kinderflüchtlinge allein unterwegs sind, soll die Schweiz aus humanitären Gründen auf ein Asylgesuch eintreten und humanitäre Visa für Angehörige ausstellen.

Als international vernetztes Land setzt sich die Schweiz in ihrer Wirtschaftspolitik stark für die Öffnung der Märkte ein: Waren, Dienstleistungen und Kapital sollen ungehindert die Grenze überschreiten. Damit verbunden sind jedoch auch Migrationsbewegungen von Menschen, die sich hierzulande eine Existenz aufbauen oder die auf Grund von Kriegs- und Gewaltsituationen in ihrer Heimat in der Schweiz Schutz suchen. Die engste Familie um sich zu haben, dies macht stärker und bedeutet gerade in einer zunächst fremden Welt Nähe und Sicherheit.

Um dem grundlegenden menschlichen Bedürfnis nach einem Familienleben entsprechende Beachtung zu verschaffen, ist das Recht auf ein Familienleben sowohl in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), Art. 8 als auch in der Schweizer Bundesverfassung verankert. Artikel 13 der Bundesverfassung (BV) schützt das Privat- und Familienleben in gleicher Weise wie die EMRK, und Art. 14 BV gewährleistet das Recht auf Ehe und Familie.

Das vorliegende Positionspapier zeigt auf, dass die Schweiz das Recht auf ein Familienleben *beim Familiennachzug* vielen Menschen vorenthält. Ja schlimmer noch: Regelmässig wollen politische Vorstösse das Recht, die Familie in die Schweiz nachkommen zu lassen, weiter einschränken. Die Unmöglichkeit, mit der Familie zusammenzusein, bedeutet für die Betroffenen eine grosse Not. Die stetigen Einschränkungen stehen aber auch im Widerspruch zu völkerrechtlichen Verpflichtungen, welche die Schweiz eingegangen ist. Nebst der Europäischen Menschenrechtskonvention hat die Schweiz bereits im Jahr 1997 die UNO-Kinderrechtskonvention ratifiziert, jedoch mit einem Vorbehalt, da sie vor allem im Asylbereich beim Familiennachzug die Vorgaben nicht erfüllt. Darum empfahl der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes der Schweiz am 4. Februar 2015, die Situation zu verbessern und den Vorbehalt zurückzuziehen. Im gleichen Monat veröffentlichte der Bundesrat jedoch den Entwurf zur Änderung des Ausländergesetzes mit weiteren Restriktionen für den Familiennachzug.

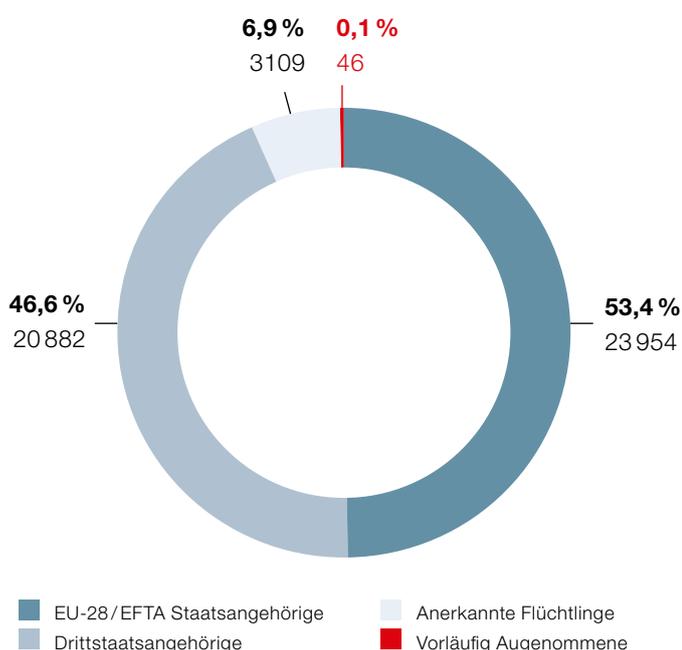
Familiennachzug unter politischem Druck

In neuerer Zeit sind insbesondere rund um die Masseneinwanderungsinitiative (MEI) hitzige Diskussionen darüber entbrannt, wie man die Zuwanderung in die Schweiz einschränken könnte. Rechtsbürgerliche Akteure möchten vor allem beim Familiennachzug ansetzen. Sie sehen darin den Schlüssel, um die Zuwanderungsfrage zu lösen.

Der Familiennachzug bei Ausländerinnen und Ausländern macht denn auch knapp ein Drittel der Zuwanderung aus: Im Jahr 2016 kamen 44 836 Personen über den Familiennachzug in die Schweiz, davon 23 954 Familienangehörige von EU-28/EFTA-Bürgern und 20 882 nachgezogene Drittstaatsangehörige, also Angehörige von Staaten ausserhalb der EU oder EFTA ohne verwandschaftliche Bindungen zu EU-/EFTA-Staatsangehörigen.

Im Asylbereich, der separat ausgewiesen wird, sind die Zahlen der im Familiennachzug bewilligten Aufenthalte äusserst bescheiden: Im Jahr 2015 – als die Asylgesuche mit 40 000 den höchsten Stand seit den neunziger Jahren erreichten – waren dies gerade einmal 3 290 Personen, darunter 2 555 Kinder und 735 Erwachsene. Bei den Vorläufig Aufgenommenen erhielten nur 72 Angehörige das Recht, in die Schweiz zu kommen. Und im Jahr 2016, als die Asylgesuche bereits gesunken waren, wurde 3 109 Angehörigen von anerkannten Flüchtlingen die Familienzusammenführung gewährt, bei den Vorläufig Aufgenommenen verminderte sich die Anzahl sogar auf 46 Angehörige, die in die Schweiz einreisen durften. Angesichts dieser vernachlässigbaren Zahlen sind Forderungen nach Abschaffung des Familiennachzugs für Vorläufig Aufgenommene, wie sie die Staatspolitische Kommission des Nationalrates 2016 vertrat, gänzlich unverständlich.

Familiennachzug im Ausländer- und Asylbereich (2016)



Bei den EU-/EFTA-Angehörigen ist auf Grund des bestehenden Freizügigkeitsabkommens keine Änderung möglich, umso härter zielen die im Parlament geforderten Verschärfungen auf Personen aus Drittstaaten oder aus dem Asylbereich. Für die unteren Einkommensschichten soll der Familiennachzug am besten ganz abgeschafft werden. So plädierte Nationalrat Heinz Brand für ein Zweiklassensystem, als er vor den Medien 2014 erklärte, nur noch die Ausländer mit den besten Qualifikationen sollten ihre Angehörigen nachziehen dürfen. «Die Hilfskräfte sind substituierbar und deshalb auch vom Familiennachzug ausgeschlossen.» Auf diese Weise kommen immer wieder Vorschläge auf den Tisch, die an die unrühmliche Fremdarbeiterpolitik der siebziger Jahre erinnern, als ausländischen Arbeitern der Familiennachzug verweigert wurde. Über 120 000 Saisoniers, von denen mehr als die Hälfte verheiratet waren, lebten damals – getrennt von ihrer Familie – in der Schweiz. Erst das Freizügigkeitsabkommen mit der EU 2002 löste das Gastarbeitermodell ab und brachte für ausländische Arbeitskräfte aus den EU-Staaten deutliche Verbesserungen, vor allem auch das Recht, zusammen mit der Familie in der Schweiz zu wohnen. Allgemein jedoch gilt die Schweiz in der Umsetzung des Rechts auf Familienleben als sehr harsch. Dies zeigt auch der *Migrant Integration Policy Index* MIPEX III. Dieser Index vergleicht anhand von 167 Indikatoren die Integrationspolitik von EU- und EFTA-Ländern sowie von Australien, Kanada, Japan, Südkorea, Neuseeland, der Türkei und den USA. Beim Familiennachzug landet die Schweiz von 31 bewerteten Ländern auf Platz 28.

Durch Initiativen wie die Masseneinwanderungsinitiative sowie durch die sich immer wiederholenden politischen Vorstösse für rechtliche Verschärfungen hat sich die Schweiz in ein politisch schwieriges Spannungsverhältnis manövriert: Einerseits ist sie gefordert, das Recht auf ein Familien- und Privatleben zu gewähren, andererseits verfolgt sie eine möglichst restriktive Einwanderungspolitik, unter anderem dadurch, dass sie das Recht auf einen Aufenthalt an rigorose finanzielle Bedingungen knüpft und so für viele erschwert oder gar verunmöglicht.

Familiennachzug: unterschiedliche Rechte je nach Herkunft

Je nachdem, wo die Familienangehörigen im Zeitpunkt des Nachzugs aufenthaltsberechtigt sind, ob in einem EU-, EFTA- oder einem Drittstaat, gelten unterschiedliche Rechtsgrundlagen mit daraus abgeleiteten unterschiedlichen Rechten. Für Angehörige aus den EU-/EFTA-Staaten ist das Freizügigkeitsabkommen massgebend, für Angehörige aus Drittstaaten ohne verwandtschaftliche Bindungen zu EU-/EFTA-Bürgern das Ausländergesetz AuG und für Flüchtlinge das Asyl- und Ausländergesetz. Es gibt also drei unterschiedliche rechtliche Grundlagen. Dies untergräbt jedoch das Prinzip der Rechtsgleichheit für alle. Ausserdem sind sie besonders restriktiv. Es sind deshalb rasche Verbesserungen nötig.

Familiennachzug unter dem Freizügigkeitsabkommen

Von den erwähnten Rechtsgrundlagen gewährt das Freizügigkeitsabkommen zwischen den EU- und EFTA-Staaten die umfassendsten Rechte. Darin drückt sich die Akzeptanz aus, dass Migration ein Fakt ist und dass es sowohl für die Würde des Einzelnen als auch für den gesellschaftlichen Zusammenhalt grundlegend ist, Migrantinnen und Migranten nicht nur als Arbeitskräfte zu betrachten, sondern als Menschen mit einem Recht auf ein Familien- und Sozialleben an Ort. Die Fehler der siebziger Jahre, als für Arbeitskräfte aus dem Ausland eine Parallelgesellschaft geschaffen wurde, sollen endgültig vorbei sein und nicht wiederholt werden.

Dementsprechend haben in der Schweiz anwesenheitsberechtigte Staatsangehörige der EU- oder der EFTA-Staaten (ohne die Schweizer Angehörigen!) einen *Rechtsanspruch* auf Nachzug von Ehegatten (dazu zählen auch eingetragene Partnerschaften) sowie von Kindern unter 21 Jahren. Nebst gemeinsamen Kindern gilt dies auch für *vorehelich geborene Kinder sowie Stiefkinder*. Es werden also unterschiedliche Familienmodelle berücksichtigt. *Es dürfen auch Kinder über 21 Jahren sowie Verwandte in aufsteigender Linie*, also Eltern oder Grosseltern, nachgezogen werden, wenn ihnen im Nachzugszeitpunkt ein Unterhalt bezahlt wird. Der Nachzug ist *nicht* an die *Bedingung des Zusammenwohnens* geknüpft, und die *Staatsangehörigkeit* der nachziehenden Person *spielt keine Rolle*. Es können also unter denselben Bedingungen auch Angehörige ausserhalb der EU ins Land nachkommen. Auch gelten *keine Nachzugsfristen*, innerhalb derer Familienmitglieder einreisen müssen.

Familiennachzug unter dem Ausländergesetz

Anders sieht es für Schweizer und Drittstaatsangehörige aus, welche ihre Familie nachziehen wollen. Für sie gilt als Rechtsgrundlage das Ausländergesetz AuG. Ob ein Rechtsanspruch auf Familiennachzug besteht, hängt davon ab, *wo* die Familienangehörigen *aufenthaltsberechtigt* sind, ob innerhalb oder ausserhalb der EU (Drittstaat). Im Falle der EU gelten die Regeln des Freizügigkeitsabkommens, ansonsten die weitaus strikteren Regeln des Ausländergesetzes. In letzterem sind zwar strikte Integrationskriterien verankert, ein wichtiger Integrationsfaktor wird aber ausgelassen: Es wird nicht darauf eingegangen, dass der Nachzug der nächsten Familienangehörigen entscheidend zur Integration beitragen kann oder dass umgekehrt die Integration erschwert wird, wenn man isoliert von seinen Nächsten in der Schweiz lebt.

Eingeschränkte Rechte für Familienangehörige von Schweizerinnen und Schweizern und Niedergelassenen aus einem Drittstaat

Wenn Angehörige von Schweizerinnen und Schweizern aus einem Drittstaat ausserhalb der EU in die Schweiz ziehen möchten, können dieses Recht lediglich die *Ehegatten und die ledigen Kinder unter 18 Jahren* in Anspruch nehmen. *Stiefkinder* fallen *nicht* darunter. Voraussetzung ist, dass die Familie zusammenwohnt. Die *Familienform und die Art und Weise, Familie zu leben*, ist also *viel enger* gefasst. Dazu werden *Fristen* vorgegeben: Der Nachzug der Kinder muss innerhalb von fünf Jahren erfolgen, bei über zwölfjährigen Kindern beträgt die Frist nur gerade ein Jahr. Ein Familiennachzug, der diese Fristen nicht einhält, wird nur bewilligt, wenn wichtige familiäre Gründe bestehen. Diese werden jedoch von den meisten Kantonen äusserst selten bejaht. Auch das Bundesgericht verfolgt diesbezüglich eine sehr restriktive Praxis. Im Unterschied zum Freizügigkeitsabkommen können Eltern oder Grosseltern nur in schwerwiegenden Härtefällen (zum Beispiel bei krankheitsbedingter Betreuungsbedürftigkeit und fehlenden Betreuungsalternativen) in die Schweiz kommen.

Die Rechtsstellung von nachgezogenen Familienangehörigen von Niedergelassenen deckt sich (im Moment noch) mit jener von Angehörigen von Schweizerinnen und Schweizern. Doch auch hier fordern Vorstösse, die Niedergelassenen noch schlechter zu stellen und den Bedingungen mit einer Aufenthaltsbewilligung anzupassen (siehe unten Voraussetzungen mit einer Aufenthaltsbewilligung).

Ungleichbehandlung von Schweizerinnen und Schweizern beim Familiennachzug

Die Bemühungen, die Einwanderung von Familienangehörigen einzuschränken, sind derart intensiv, dass sogar in Kauf genommen wird, dass Schweizerinnen und Schweizer gegenüber EU-Bürgern benachteiligt sind. Schweizerinnen, die ihre Familienmitglieder aus einem Drittstaat in die Schweiz nachziehen möchten, sind gegenüber in der Schweiz lebenden EU-Bürgerinnen schlechter gestellt. Konkret kann eine in der Schweiz lebende deutsche Frau ihren Partner und dessen Tochter oder dessen Eltern aus Brasilien mühelos in die Schweiz holen. Für sie gilt das Freizügigkeitsabkommen, das keinen Unterschied macht, woher die Familienangehörigen einreisen. Hingegen sind die Hürden für Inländer, die ihre Kinder oder Eltern nachziehen möchten, sehr hoch.

Trotz einer parlamentarischen Initiative von Nationalrat Tschümperlin im Jahr 2010 und trotz der Aufforderung des Bundesgerichts an das Parlament im Jahr 2011, das Ausländergesetz entsprechend den Freizügigkeitsregeln anzupassen, lehnte der Nationalrat dies ab – mit der Begründung, der Familiennachzug aus Drittstaaten sei einer der wenigen verbleibenden Bereiche, in denen die Schweiz ihre Migrationspolitik noch selbst bestimmen könne. Um dann noch hinzuzufügen, der Verzicht auf eine Ausdehnung des Familiennachzugs sei insbesondere auch von Bedeutung, damit Scheinehen zwischen Schweizerinnen und Schweizern mit Personen aus Drittstaaten nicht attraktiver werden. Diese Voten zeugen von einer von Misstrauen geprägten Haltung und machen klar, dass die Schweiz eine restriktive Einwanderungspolitik über das Recht auf Familienleben stellt. Im Geltungsbereich des AuG nachgezogene Personen erhalten im Übrigen nur eine einjährige Aufenthaltsbewilligung, die jährlich zu erneuern ist, während unter dem Freizügigkeitsabkommen in der Regel eine Aufenthaltsbewilligung von fünfjähriger Dauer gewährt wird.

Kein Rechtsanspruch und strenge Voraussetzungen für Familienangehörige von Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung

Noch viel schwerwiegender ist die Situation für Personen, die in der Schweiz nur mit einer Aufenthaltsbewilligung leben. Dazu zählen auch anerkannte Flüchtlinge, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können. Trotz der eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen (EMRK Art 8) und des in der Bundesverfassung verankerten Rechts auf ein Familienleben wird Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung kein Rechtsanspruch auf Familiennachzug gewährt. Und so liegt es im Ermessen der Migrationsbehörden, ob sie den ausländischen Ehegatten und ledigen Kindern unter 18 Jahren eine Aufenthaltsbewilligung gewähren. Voraussetzungen sind das Zusammenwohnen, eine bedarfsgerechte Wohnung und kein Bezug von Sozialhilfe. Beziehen Personen mit einer B-Bewilligung Sozialhilfe, verunmöglicht ihnen dies, die engsten Familienangehörigen nachzuziehen.

Wenn Niedergelassene oder Schweizer Bürger Sozialhilfe in Anspruch nehmen, bildet dies gesetzlich zwar keinen Grund zur Verweigerung. In der Praxis wird der Familiennachzug jedoch abgelehnt, wenn keine konkreten Erwerbsaussichten bestehen. Die wirtschaftlichen Interessen der Schweiz werden höher gewichtet als das Recht auf Familienleben.

Zu kurze Fristen für den Nachzug von Kindern

Die Schweiz verlangt, dass Kinder innerhalb von fünf Jahren nachgezogen werden, bei Kindern über zwölf Jahren gilt lediglich eine Frist von zwölf Monaten. Für EU-Bürgerinnen und Schweizerinnen, welche Kinder mit Voraufenthalt in einem EU-Staat nachziehen, gelten keine derartigen Nachzugsfristen. Dies macht wiederum die viel strikteren Regelungen des schweizerischen Landesrechts im Vergleich zu den Regeln gemäss Freizügigkeitsabkommen deutlich.

Als Begründung für diese kurze Frist wurde in den Diskussionen um das Ausländergesetz angeführt, kurze Fristen würden die Integration der nachgezogenen Kinder erleichtern, denn so erhielten diese eine umfassende Schulbildung in der Schweiz inklusive Landessprache. Damit wird davon ausgegangen, dass sich Kinder über zwölf Jahren nicht in die hiesigen Strukturen integrieren können. Sie verlieren ihr Nachzugsrecht, wenn sie nicht innert eines Jahres nachgezogen werden.

Die Folgen dieser Auflagen für Familien sind einschneidend. Die Beobachtungsstellen für Asyl- und Ausländerrecht, welche die Umsetzung in der Praxis verfolgen, zeigen auf, dass die kurzen Nachzugsfristen vielfach zu hohe Hürden darstellen, um insbesondere Menschen mit einer Aufenthaltsbewilligung den Nachzug ihrer Angehörigen zu ermöglichen. Auch wenn sie keine Sozialhilfe beanspruchen, wird ihr Einkommen häufig als zu gering beurteilt oder aber ihre Wohnung als nicht genügend gross angesehen.

Zwischenfazit zum Familiennachzug unter dem Ausländergesetz

Die finanzielle Situation sowie die Wohnverhältnisse sind ausschlaggebend, ob Menschen in der Schweiz das Recht zugestanden erhalten, mit ihren engsten Angehörigen ihr Leben zu verbringen. Wiewohl sich die schichtspezifische Zusammensetzung der Einwanderung durch gut ausgebildete Arbeitskräfte in den letzten zehn Jahren stark verändert hat, ist nach wie vor ein grosser Teil von Migrantinnen und Migranten im Tieflohnsektor beschäftigt und verrichtet diejenigen Tätigkeiten, für die in der Schweiz kaum Arbeitskräfte zu finden sind. Sie tragen entscheidend zur Lebensqualität der Schweizer Gesellschaft bei. Diese Menschen werden jedoch doppelt bestraft: Sie kämpfen erstens oft unter unzureichenden Arbeitsbedingungen, um ihre Existenz sichern zu können. Aufgrund ihrer prekären wirtschaftlichen Verhältnisse erfüllen sie zweitens nicht die Voraussetzungen, um ihre Familie in die

Schweiz nachzuziehen. Dies läuft darauf hinaus, dass die Schweiz teilweise nach wie vor ein Gastarbeitermodell pflegt, bei dem das international gängige Recht auf ein Privat- und Familienleben nicht gewährt wird. In der Wintersession 2016 hat das Parlament die Bedingungen noch weiter verschärft: Verwehrt wird das Recht auf Familiennachzug zukünftig sämtlichen Ausländerinnen und Ausländern aus Nicht-EU/EFTA-Ländern, die Ergänzungsleistungen beziehen. Das Diskriminierungsverbot von Art. 8 der Bundesverfassung, das grundsätzlich Regelungen verbietet, die an die soziale Stellung einer Person anknüpfen, fand bei dieser Entscheidung keinerlei Beachtung.

Speziell zu erwähnen ist die Situation von anerkannten Flüchtlingen mit einer Aufenthaltsbewilligung, die ihre Familie nicht im Rahmen des Familienasyls nachziehen konnten. Die rigorosen wirtschaftlichen Kriterien als Voraussetzung für einen Familiennachzug gelten auch für sie. Die tiefe Erwerbsquote von durchschnittlich dreissig Prozent macht deutlich, dass sowohl der Bund als auch die Kantone viel zu wenig unternommen haben, um anerkannten Flüchtlingen durch Bildung und berufliche Massnahmen einen Bildungsabschluss und den Einstieg ins Berufsleben zu ermöglichen.

Familiennachzug im Asylbereich

Verunmöglichter Familiennachzug bei Vorläufig Aufgenommenen

Für vorläufig in der Schweiz aufgenommene Menschen, deren Rückkehr in ihr Land nicht möglich ist, ist es besonders einschneidend, auch in der Schweiz nicht mit der engeren Familie leben zu können. Durch die in jüngster Zeit restriktiver gewordene Anerkennungspraxis steigt die Zahl von Menschen, die in der Schweiz nur vorläufig aufgenommen werden. Die Auflagen für den Familiennachzug sind in der Realität nicht erfüllbar, wie die äusserst geringe Zahl von bewilligten Familiennachzugsgesuchen zeigt. Erst drei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme kann ein Antrag gestellt werden, um Familienmitglieder (Ehegatten und minderjährige Kinder) in die Schweiz zu holen. Dazu muss eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden sein, die Familie darf nicht auf Sozialhilfe angewiesen sein, und die Fristen für den Nachzug der Kinder und des Ehepartners müssen eingehalten werden.

Für Vorläufig Aufgenommene, die ihre Ausbildung nicht in der Schweiz absolviert haben und zusätzlich auf Grund ihres unsicheren Aufenthaltsstatus der vorläufigen Aufnahme auf dem Wohnungs- und Arbeitsmarkt benachteiligt werden, stellen diese Bestimmungen unüberwindbare Hürden dar. Die Caritas beobachtet, dass in vielen Fällen eine Integration in die hiesige Gesellschaft ohne Familie erschwert wird. Die meisten Bürgerkriegsflüchtlinge etwa aus Syrien erhalten in der Schweiz nur eine vorläufige Aufnahme. Oft aus Gewaltsituationen geflüchtet, machen sie sich

grosse Sorgen um die noch im Kriegsgebiet verbliebenen Familienangehörigen. Sie leiden unter der Trennung, was einen grossen Einfluss auf ihre Gesundheit hat. Und sie haben oft Mühe, sich auf das Einleben in die Schweiz zu konzentrieren und die Sprache möglichst rasch zu erlernen. Trotz der sehr geringen Zahl nachgezogener Familienmitglieder – 2016 wurden gerade einmal 46 Angehörige Vorläufig Aufgenommener nachgezogen – wollte die Staatspolitische Kommission des Nationalrates den Familiennachzug Vorläufig Aufgenommener 2016 gänzlich abschaffen.

Kinderflüchtlinge ohne Familie in der Schweiz

Auf Grund der seit Jahren andauernden Kriegs- und Gewaltsituationen erreicht auch die Schweiz eine steigende Anzahl von Kinderflüchtlingen, die ohne Eltern geflüchtet sind und die teilweise lange und traumatisierende Wege hinter sich haben. Das Schweizer Asylsystem ist auf die spezifische Situation von Kinderflüchtlingen lange nicht genügend eingegangen und hat erst seit kurzem Verbesserungen für kindergerechter Unterkünfte, einen möglichst schnellen und kontinuierlichen Schulbesuch sowie die rechtliche Begleitung und Vertretung unternommen. Kein Thema ist nach wie vor ein möglicher Nachzug von Familienmitgliedern, obwohl Kinderflüchtlinge, deren Eltern noch im Herkunftsland sind, sich oft nichts sehnlicher wünschen, als wieder mit ihren Familien vereint zu sein.

Die Kinderrechtskonvention verlangt bei allen Entscheidungen, das Wohl des Kindes ins Zentrum zu stellen. Dieser Ansatz muss im Fall von Bürgerkriegs- und Gewaltsituationen, in die Kindern nicht zurückgeschickt werden können, einen Einfluss auf die Möglichkeit von Familienzusammenführungen in der Schweiz haben. Um Familien auf sicherem Wege zusammenzuführen, könnten humanitäre Visa ausgestellt werden. Solche Visa gewährt die Schweiz jedoch äusserst restriktiv. Dabei hat der Bundesrat im Zuge der letzten Asylgesetzrevision beteuert, anstelle des abgeschafften Botschaftsasyls, das die Prüfung eines Asylgesuchs vor Ort erlaubte, künftig grosszügig humanitäre Visa zu erteilen.

Enge Umsetzung des Dublin-Abkommens trennt Familien

Die Caritas macht in ihrer Beratungstätigkeit regelmässig die Erfahrung, dass die Schweiz den Familienbegriff im Dublinverfahren derart eng fasst, dass es zu stossenden Familientrennungen kommt. Volljährige Geschwister oder volljährige Kinder und ihre Eltern werden getrennt. Das Recht auf ein gemeinsames Familienleben wird dabei nicht beachtet, obwohl die 2013 erlassene Dublin-III-Verordnung dem Recht auf ein Familienleben einen grossen Stellenwert beimisst und mit dem Artikel 17 «Ermessensklauseln» festhält, wonach Mitgliedstaaten aus humanitären Gründen, «die sich insbesondere aus dem familiären oder kulturellen Kontext» ergeben, auf ein Asylgesuch eintreten können, auch wenn sie nach den Dublinregeln nicht dafür zuständig wären.

Die grösste Anzahl der als «Dublin-Fälle» bezeichneten Menschen (vgl. Kasten «Die Schweiz und das Dublin-Abkommen») schickt die Schweiz nach Italien zurück. Sie hat aber auch dabei eine Verantwortung: Durch ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte EGMR von 2014 wurde die Schweiz verpflichtet, im Falle von Familien eine Garantie von Italien einzufordern, dass die Familie zusammenbleiben kann und entsprechend kindergerechte Unterkünfte zur Verfügung stehen. Statt einer Garantie begnügen sich die Migrationsbehörden oftmals mit einer allgemeinen Erklärung, die keine Ortsangaben und spezifischen Unterkünfte enthält. Damit verletzen sie möglicherweise Schutzpflichten, die sich aus dem Recht auf Familienleben ergeben.

Die Schweiz und das Dublin-Abkommen

Die Schweiz profitiert als Binnenland ausserordentlich vom Dublin-Abkommen. Dessen Grundidee ist, dass derjenige Staat auf ein Asylgesuch eintritt, in dessen Grenzen eine schutzsuchende Person zum ersten Mal europäischen Boden betritt. Hält derjenige Mitgliedstaat, in dem ein Antrag auf internationalen Schutz gestellt wurde, einen anderen Mitgliedstaat für die Prüfung des Antrags für zuständig, so kann er diesen innerhalb von drei Monaten ersuchen, den Asylsuchenden aufzunehmen. Erhält er innert zwei Monaten keine Antwort, so wird dies als Zustimmung gedeutet, dass das angefragte Land die asylsuchende Person zurücknimmt. Gestützt auf das Dublin-Abkommen konnte die Schweiz seit 2009 ein Vielfaches an Personen in andere Dublin-Staaten überstellen (25 898), als sie selbst übernahm (4443). Im Jahr 2016 hat die Schweiz bei 15 203 Personen einen anderen Dublin-Staat um Übernahme er sucht, weil dieser nach Auffassung der Schweiz für die Bearbeitung des Asylgesuchs zuständig war. Bei 10 197 Personen erklärte sich der ersuchte Dublin-Staat als zuständig und zur Übernahme bereit.

Recht auf Privat- und Familienleben: die Forderungen der Caritas

Als exportorientierte Volkswirtschaft setzt sich die Schweiz für verbindliche internationale Regeln im Welthandel ein, dank derer sie als kleines Land auf Rechtssicherheit zählen kann. Der Wohlstand der Schweiz beruht darauf, dass sie global vernetzt ist, dass jeder zweite Franken im Ausland verdient wird und dass sie eine starke Migrationsbevölkerung aufweist, die entscheidend zum Wohlstand der Schweiz beiträgt. Menschen kommen jedoch nicht nur zum Arbeiten in die Schweiz. Sie haben, wie dies in Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention EMRK verbrieft ist, ein Recht auf ein Privat- und Familienleben. Dieses ist auch in der Bundesverfassung festgeschrieben. Die Schweiz enthält dieses Recht auf ein Familienleben aber vielen Menschen vor. Noch immer werden Migrantinnen und Migranten vorwiegend als Arbeitskräfte gesehen und nicht als Menschen, die ein Recht darauf haben, mit ihrer Familie zusammenzuleben. Dasselbe gilt für Menschen, die in der Schweiz Schutz und Asyl suchen. Es braucht ein Umdenken: Nachkommende Familienmitglieder sind keine Last, die es zu verhindern gilt, sondern eine Ressource, die für die Schweizer Gesellschaft genutzt werden muss. Dringend notwendig sind deshalb rechtlichen Verbesserungen.

Familie zu leben ist ein Grundrecht

Dank des Freizügigkeitsabkommens mit der EU hat sich die rechtliche Situation für Arbeitskräfte in der Schweiz, die aus EU-Ländern stammen, stark verbessert. Insbesondere im Blick auf die Möglichkeit, ihre engste Familie ohne Probleme nachziehen zu können. Dieses Grundrecht trägt entscheidend zur Verbesserung der Lebenssituation sowie zur Integration bei. Schlechter gestellt sind jedoch Schweizerinnen und Schweizer, Personen mit einer Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung sowie Personen mit einer vorläufigen Aufnahme, die ihre Angehörigen aus einem Staat ausserhalb der EU – Drittstaat genannt – nachziehen möchten.

- Die im Ausländerrecht AuG verankerten Benachteiligungen müssen abgeschafft und die Nachzugsrechte denjenigen des Freizügigkeitsrecht gleichgestellt werden. Konkret heisst dies: Alle haben das Recht, Ehegatten und eingetragene Partner sowie die Kinder bis 21 Jahre – auch Stiefkinder – nachzuziehen. Die Staatsangehörigkeit der Familienmitglieder spielt keine Rolle, und die Lebensart ist frei wählbar. Es bestehen keine Nachzugsfristen, innerhalb derer die Familienmitglieder einreisen müssen. Und falls der Unterhalt wahrgenommen wird, gilt das Recht auch für über 21-jährige Nachkommen und Verwandte in aufsteigender Linie, also für Eltern oder Grosseltern.

Finanzielle Voraussetzungen als Kriterium für den Familiennachzug gehören bei Bemühungen um Arbeitsintegration abgeschafft

In vielen Fällen werden die wirtschaftlichen Voraussetzungen zum Stolperstein, um mit der Familie in der Schweiz zusammenleben zu können. Bei als zu klein erachteten Wohnverhältnissen sowie bei Sozialhilfebezug erteilen die Behörden keine Bewilligung, um das Zusammenleben mit der Familie zu gestatten. Das führt zur unhaltbaren Situation, dass wir diese Menschen zur Verrichtung von schlecht bezahlter Arbeit brauchen und ihnen gleichzeitig ein normales Familienleben vorenthalten.

- Bei denjenigen, die eine Arbeitsstelle haben oder sich ernsthaft darum bemühen, dürfen finanzielle Voraussetzungen sowie der Sozialhilfebezug nicht als Kriterien verwendet werden, um Familienzusammenführungen zu verunmöglichen. Statt dessen soll das Recht auf den Nachzug der Angehörigen gewährt und deren baldige Integration gefördert werden. Dazu braucht es von Anfang an günstige und gut zugängliche Sprachkurse, Unterstützung in der Arbeitssuche, um etwa nachgezogenen Partnerinnen und Partnern so schnell wie möglich Zugang zu einer geeigneten Arbeit zu verschaffen.

Familiennachzug für Vorläufig Aufgenommene zulassen

Angesichts der einzig für Vorläufig Aufgenommene geschaffenen Wartefrist von drei Jahren sowie der prekären Arbeits- und Wohnsituationen aufgrund ihres unsicheren Status, werden sie daran gehindert, ihre engsten Angehörigen rasch oder überhaupt je in die Schweiz nachkommen zu lassen. Damit wird eine Kategorie besonders schutzbedürftiger Personen in ihrem Privat- und Familienleben massiv eingeschränkt. Ohne Familie, die oft gerade bei Schutzbedarf eine zentrale Stütze ist, ist in den meisten Fällen auch eine Integration in die hiesige Gesellschaft erschwert. Da Vorläufig Aufgenommene vorwiegend aus Bürgerkriegs- und instabilen Regionen kommen, bleiben die meisten für immer in der Schweiz. Sie sind ein Teil der hiesigen Gesellschaft, deren Situation es entscheidend zu verbessern gilt.

- Die besondere Wartefrist für den Familiennachzug als auch die Nachzugskriterien müssen aufgehoben werden.
- Nebst der rechtlichen Verbesserung braucht es genügend Qualifizierungsangebote, um Vorläufig Aufgenommene rasch in den Arbeitsmarkt zu integrieren und ihnen dadurch die wirtschaftliche Unabhängigkeit zu ermöglichen.

Dublin-Abkommen: Familienzusammenführung geht vor

Die Schweiz legt im Rahmen des Dublin-Abkommens den Familienbegriff derart strikt aus, dass sie zu stossenden Familientrennungen beiträgt. Der Schutz der Familie und insbesondere das Wohl des Kindes, wie dies auch die europäische Dublin-III-Verordnung zum Ziele hat, wird dabei zu wenig beachtet. Bei Abschiebungen in den zuständigen Dublin-Staat unternimmt die Schweiz nicht genügend, um den weiteren Verbleib und die Bedingungen für Familien abzuklären.

- Wenn es das Wohl von Schutzsuchenden erfordert, sollten für die Familienzusammenführung in der Schweiz auch volljährige Kinder, Geschwister über 18 Jahre oder weitere Angehörige zugelassen und Familientrennungen vermieden werden.
- Bei Rückführungen von Familien in einen Dublin-Staat müssen die Schweizer Migrationsbehörden Garantien für familiengerechte Unterkünfte und Unterstützung anfordern. Ist der Schutz und das Wohl von Familien (Zusammenbleiben, kindergerechte Unterkünfte) nicht gewährt, soll die Schweiz Selbsteintritt aus humanitären Gründen gewähren. Das heisst, sie tritt auf ein Asylgesuch auch dann ein, wenn ein anderer Dublinstaat verantwortlich wäre.

Kinderflüchtlinge: Möglichkeit zum Familiennachzug schaffen

Aufgrund der seit Jahren andauernden Kriegs- und Gewalt-situationen erreicht auch die Schweiz eine steigende Anzahl von Kinderflüchtlinge, die ohne Eltern geflüchtet sind und die teilweise lange und traumatisierende Wege hinter sich haben.

- Im Falle von Bürgerkriegs- und Gewaltsituationen muss die Möglichkeit zur Familienzusammenführung in der Schweiz geschaffen werden. Dazu sollen humanitäre Visas ausgestellt werden. Ausserdem ist die Wiedereinführung des Botschaftsasyls anzustreben, so dass sowohl Kinder als auch weitere Familienmitglieder davor bewahrt werden können, gefährliche Fluchtrouten zu begehen.

Kinderrechtskonvention: Wohl des Kindes und Familienzusammenführung

Art. 9

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

Art. 10

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

Europäische Menschenrechtskonvention: Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens

Art. 8

(1) Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung und ihrer Korrespondenz.

(2) Eine Behörde darf in die Ausübung dieses Rechts nur eingreifen, soweit der Eingriff gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist für die nationale oder öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.

April 2017

Autorin: Marianne Hochuli, Leiterin Bereich Grundlagen und
Fachstelle Migrationspolitik bei Caritas Schweiz
E-Mail: mhochuli@caritas.ch, Telefon: 041 419 23 20

Dieses Positionspapier steht unter
www.caritas.ch/positionspapiere zum Download bereit



Das Richtige tun
Agir, tout simplement
Fare la cosa giusta

Caritas Schweiz

Adligenswilerstrasse 15
Postfach
CH-6002 Luzern

Telefon: +41 41 419 22 22
Telefax: +41 41 419 24 24
E-Mail: info@caritas.ch

Internet: www.caritas.ch
Postkonto: 60-7000-4
IBAN: CH69 0900 0000 6000 7000 4

Qualitätsmanagementsystem
ISO 9001, Reg.-Nr. 14075
NPO-Label, Reg.-Nr. 22116