

Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegli nazional



19.464 n Pa. Iv. Barrile. Beseitigung und Verhinderung der Inländerinnen- und Inländerdiskriminierung beim Familiennachzug

Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 15. April 2021

Die Kommission hatte an ihrer Sitzung vom 13. August 2020 die von Nationalrat Angelo Barrile (S, ZH) am 21. Juni 2019 eingereichte parlamentarische Initiative vorgeprüft und ihr Folge gegeben. Nachdem die Staatspolitische Kommission (SPK) des Ständerates am 9. November 2020 ihre Zustimmung verweigerte, oblag es der Nationalratskommission an ihrer Sitzung vom 18. Februar 2021, ihrem Rat Antrag zu stellen, ob der Initiative Folge zu geben sei oder nicht.

Die parlamentarische Initiative verlangt, das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) so zu ändern, dass die Diskriminierung von Schweizerinnen und Schweizern beim Familiennachzug gegenüber Angehörigen anderer Nationen beseitigt wird.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 14 zu 9 Stimmen, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben. Eine Minderheit der Kommission (Marchesi, Addor, Bircher, Buffat, Steinemann) beantragt, der Initiative keine Folge zu geben.

Berichterstattung: Silberschmidt (d), Marra (f)

Im Namen der Kommission
Der Präsident:

Andreas Glarner

Inhalt des Berichtes

- 1 Text und Begründung
- 2 Stand der Vorprüfung
- 3 Erwägungen der Kommission



1 Text und Begründung

1.1 Text

Das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) wird der aktuellen Praxis betreffend Aufenthaltsbewilligungen für Familienmitglieder von Schweizerinnen und Schweizern, dem Bundesgerichtsurteil vom 29. September 2009, angepasst. Damit wird die Diskriminierung von Schweizerinnen und Schweizern gegenüber Angehörigen anderer Nationalitäten beseitigt.

1.2 Begründung

Das Bundesgericht hat in seinem Urteil 2C_196/2009 die Praxis des Europäischen Gerichtshofs übernommen. Das Recht zum Familiennachzug hängt nicht mehr von einem vorherigen rechtmässigen Aufenthalt in einem EU-/Efta-Mitgliedstaat ab.

Beim Erlass des AIG war es die Absicht des Gesetzgebers, die sogenannte umgekehrte Diskriminierung bzw. Inländerinnen- und Inländerdiskriminierung zu verhindern. Namentlich sollten Schweizerinnen und Schweizer und ihre ausländischen Familienangehörigen hinsichtlich ihrer ausländerrechtlichen Stellung nicht schlechtergestellt sein als EU- oder Efta-Bürger und deren Angehörige.

Bei den Regelungen zum Familiennachzug fügte der Gesetzgeber daher im Zuge der Beratungen mit Artikel 42 Absatz 2 und Artikel 47 Absatz 2 AIG zwei Bestimmungen ins Gesetz ein, damit Schweizer Bürgerinnen und Bürger Familienangehörige unter denselben Voraussetzungen nachziehen können sollten wie EU- oder Efta-Bürgerinnen und -Bürger. Abgesehen davon, dass die vom Gesetzgeber beabsichtigte Gleichbehandlung nicht konsequent umgesetzt wurde, bildete die Formulierung von Artikel 42 Absatz 2 AIG (Voraussetzung des vorgängigen Aufenthalts Familienangehöriger in einem Vertragsstaat) den im Erlasszeitpunkt geltenden Rechtszustand ab, ohne für Entwicklungen der (dynamischen) Rechtsprechung zum Personenfreizügigkeitsabkommen offen zu bleiben. Folge davon ist, dass ungleiche Rechtslagen für Schweizerinnen und Schweizer im Vergleich zu EU-/Efta-Bürgerinnen und -Bürgern Realität sind, auch noch zehn Jahre nach dem Bundesgerichtsentscheid.

Mit dem Urteil vom 22. Januar 2010 (2C_135/2009) hat das Bundesgericht festgehalten, sachliche Gründe für eine Ungleichbehandlung seien nicht ersichtlich. Unter Hinweis auf die Gewaltenteilung ist es aber vorerst dem Gesetzgeber überlassen, die Ungleichbehandlung zu beseitigen. Hierbei verweist es auch auf eine parlamentarische Initiative Tschümperlin, die zeige, dass der Gesetzgeber das Problem bereits erkannt habe. Nachdem das Bundesgericht die Metock-Rechtsprechung übernommen habe, müsse der Gesetzgeber gesetzliche Anpassungen erneut prüfen. In diesem Sinne hat das Bundesgericht einen sogenannten Appellentscheid gefällt. Das heisst, es wäre am Gesetzgeber, die Ungleichbehandlung durch eine entsprechende Anpassung zu beheben. Andernfalls besteht das Risiko, dass das Bundesgericht gestützt auf Artikel 14 EMRK und den Vorrang des Völkerrechts eine Konventionswidrigkeit selber korrigiert.

2 Stand der Vorprüfung

An ihrer Sitzung vom 13. August 2020 hatte die SPK des Nationalrates der parlamentarischen Initiative mit 13 zu 11 Stimmen Folge gegeben. Die Kommission ersuchte in der Folge die SPK des Ständerates um Zustimmung zu diesem Beschluss. Am 9. November 2020 verweigerte die SPK des Ständerats mit 7 Stimmen zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung ihre Zustimmung. Gemäss Artikel 109



Absatz 3 des Parlamentsgesetzes hat die SPK des Nationalrates in diesem Fall dem Rat Antrag zu stellen, ob der Initiative Folge zu geben sei oder nicht.

3 Erwägungen der Kommission

Nachdem die Kommission des Ständerates ihre Zustimmung zur Ausarbeitung einer Vorlage verweigert hat, beantragt die Kommission ihrem Rat, dieser Initiative Folge zu geben.

Nach Ansicht der Kommission verlangt die Problematik der Inländerdiskriminierung bei Familiennachzug seit Langem nach einer Lösung, weshalb es nun – nach der Aufforderung des Bundesgerichts an den Gesetzgeber, die Ungleichbehandlung zu beseitigen – endgültig an der Zeit ist, gesetzgeberisch tätig zu werden. Die SPK erachtet es als stossend, dass z. B. eine in der Schweiz wohnhafte, mit einem Drittstaatsangehörigen verheiratete EU-Bürgerin ihre Schwiegereltern in die Schweiz nachkommen lassen kann, dieses Recht einer Schweizerin oder einem Schweizer in derselben Situation jedoch verwehrt bleibt. Das oftmals vorgetragene Argument, dass durch die Einschränkung des Familiennachzugs Scheinehen bekämpft werden könnten, rechtfertigt die Diskriminierung von Schweizerinnen und Schweizern gegenüber Personen mit einem EU-Pass nicht. Daher soll die stossende Ungleichbehandlung durch eine Änderung des Ausländer- und Intergrationsgesetzes ausgeräumt werden.

Die Minderheit der Kommission sieht keine Notwendigkeit, die vom Bundesgericht beanstandete Ungleichbehandlung zu beseitigen. Der Familiennachzug aus Drittstaaten sei einer der wenigen verbleibenden Bereiche, in denen die Schweiz ihre Migrationspolitik noch selbst bestimmen könne. Ein Teil der Minderheit bestreitet, dass eine Diskriminierung im Rechtssinne vorliege, und verweist auf das politische Recht des Gesetzgebers, sich einem Urteil des Bundesgerichtes nicht zu beugen.

Mit dem Entscheid der Kommission gilt nach Artikel 126 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes auch die Petition Raymond Durussel (19.2023 Familiennachzug in aufsteigender Linie) als behandelt, die der SPK ebenfalls zur Beratung vorlag.