



19.464

Parlamentarische Initiative

Barrile Angelo.

Beseitigung und Verhinderung von Inländerinnen- und Inländerdiskriminierung beim Familiennachzug

Initiative parlementaire

Barrile Angelo.

Regroupement familial. Supprimer toute discrimination subie en raison du droit interne

Zweitrat – Deuxième Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 08.06.21 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 10.06.24 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 10.09.24 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

Antrag der Mehrheit

Nichteintreten

Antrag der Minderheit

(Jositsch, Broulis, Maillard, Moser, Zopfi)

Eintreten

Proposition de la majorité

Ne pas entrer en matière

Proposition de la minorité

(Jositsch, Broulis, Maillard, Moser, Zopfi)

Entrer en matière

Friedli Esther (V, SG), für die Kommission: Die parlamentarische Initiative 19.464, "Beseitigung und Verhinderung von Inländerinnen- und Inländerdiskriminierung beim Familiennachzug", zielt darauf ab, die im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) vorgesehenen Zulassungsbedingungen für den Nachzug ausländischer Familienangehöriger von Schweizerbürgerinnen und -bürgern zu ändern. Sie sollen an die Regelung für den Nachzug ausländischer Familienangehöriger von Angehörigen der EU/EFTA-Mitgliedstaaten im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens angepasst werden.

Beim hier angesprochenen Familiennachzug geht es um den Nachzug aus Drittstaaten von Familienangehörigen von Schweizern in aufsteigender und absteigender Linie, also Eltern, Schwiegereltern oder Kinder. Ein konkretes Beispiel: Eine Schweizerin möchte ihre Eltern, die in einem Drittstaat wohnen, in die Schweiz holen. Neu müssten Familienangehörige von Schweizern für den Nachzug nicht mehr im Besitz einer dauerhaften Aufenthaltserlaubnis in einem EU-Mitgliedstaat sein. Zudem würde die Pflicht abgeschafft, in demselben Haushalt zu leben, wobei die Verpflichtung zu einer angemessenen Unterkunft bestehen bleibt. Die Fristen für die Einreichung des Antrages sollen gestrichen und die übrigen Fristen denjenigen ausländischer Bürger angeglichen werden.





Dieses Geschäft hat eine längere Geschichte. Die SPK-N hat im August 2020 im Rahmen der Vorprüfung entschieden, der parlamentarischen Initiative Barrile Folge zu geben. Die SPK-S hat im November 2020 entschieden, keine Folge zu geben. Die SPK-N hat im Februar 2021 nochmals darüber beraten und der Initiative nochmals Folge gegeben. Der Nationalrat hat im Juni 2021 deutlich entschieden, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben, sodass sich die SPK-S ebenfalls nochmals mit der Vorprüfung befassen musste und einen Antrag auf Folgegeben angenommen hat. Der Nationalrat arbeitete im Nachgang eine Gesetzesvorlage aus, die uns heute vorliegt. Der Bundesrat beantragte in seiner Stellungnahme vom 23. August 2023, auf die Vorlage einzutreten. Gleichzeitig hat er das Parlament eingeladen, die statistischen Daten zu ergänzen und die Verfassungsmässigkeit der Vorlage zu prüfen, um in voller Kenntnis der Sachlage entscheiden zu können. In der Folge hat die Staatspolitische Kommission des Nationalrates zwei Aufträge an die Verwaltung erteilt. Es wurde ein Gutachten des Bundesamtes für Justiz über die Verfassungsmässigkeit eingeholt, und das Staatssekretariat für Migration wurde beauftragt, bei den Kantonen zusätzliche statistische Daten zu den in der Vergangenheit abgelehnten Gesuchen für den Familiennachzug zu beschaffen.

Der Nationalrat hat die Gesetzesvorlage am 10. Juni dieses Jahres beraten. Er ist dabei mit 98 zu 93 Stimmen bei 6 Enthaltungen auf das Geschäft eingetreten. Im Rahmen der nationalrätlichen Beratung wurde in Artikel 42 Absatz 1 Literae a und b ergänzend die Formulierung "nachweislich und andauernd" aufgenommen. Damit wollte man einen gewissen Missbrauch sowie Kostenfolgen des Familiennachzugs eindämmen. Das Geschäft wurde in der Gesamtabstimmung mit 104 zu 86 Stimmen bei 7 Enthaltungen angenommen.

Ihre Kommission hat am 20. August den Gesetzentwurf beraten. Nationalrat Giorgio Fonio erläuterte dabei als Vertreter des Nationalrates die Intention der Mehrheit unseres Schwesterrates. Vertreter des Staatssekretariates für Migration äusserten sich zur Stellungnahme des Bundesrates und zu den allgemeinen Auswirkungen der Vorlage.

Im Rahmen der Fragerunde wurden von verschiedenen Kommissionsmitgliedern Fragen zu den Konsequenzen und Folgen in Bezug auf die Anzahl von Personen, die durch diese Gesetzesänderung neu über den Familiennachzug in die Schweiz einwandern würden, gestellt. Die Umfrage bei den Kantonen, welche die SPK-N im Herbst 2023 in Auftrag gab, ergab dazu wenige Erkenntnisse. Nur wenige Kantone verfügen über statistische Daten zu diesem Thema. So gibt es

AB 2024 S 674 / BO 2024 E 674

Schätzungen zu den Anfragen bezüglich verweigerter Gesuche um Familiennachzug. Diese reichen pro Jahr von null Verweigerungen, so im Kanton Appenzell Ausserrhoden, bis zu rund tausend Verweigerungen im Kanton Zürich. Viele Personen reichen jedoch heute gar kein Gesuch ein, weil sie wissen, dass ein Familiennachzug nach geltendem Recht nicht möglich ist. In der Vernehmlassung äusserten daher mehrere Kantone ihre Bedenken, dass die Erweiterung des Familiennachzugs eine grössere Anzahl von Personen in die Schweiz führen würde.

Weder der Vertreter des Nationalrates noch der Vertreter der Verwaltung konnten der Kommission Auskünfte in Bezug auf die Anzahl von Personen, die durch diese Gesetzesänderung einwandern würden, geben. Auch die finanziellen Folgen bei den Sozialwerken und den Kranken- und Gesundheitskosten konnten nicht beziffert werden. Der Nationalrat hat wohl in seinen Beratungen aufgenommen, dass den Personen im Familiennachzug nachweislich und andauernd Unterhalt gewährt wird. Trotz mehrmaligem Nachfragen konnte in der Kommission nicht geklärt werden, was diese Bestimmung nun konkret bedeuten würde und wie lange diese Bestimmung dauern wird. Gerade z. B. bei einem Eintritt in ein Pflegeheim wird ein Unterhalt schwierig zu bezahlen sein.

Ein weiterer Diskussionspunkt in der Kommission war die Verfassungsmässigkeit. Der Bundesrat hat die SPK-N ja eingeladen, auch diese Frage noch vertieft zu prüfen. Gemäss Artikel 121a der Bundesverfassung steuert die Schweiz die Zuwanderung eigenständig. Im Bereich der Personenfreizügigkeit kann sie dies nicht mehr tun. Ein Gutachten des Bundesamtes für Justiz besagt, dass der Entwurf mit der Verfassung vereinbar sei, da die Anzahl von Personen, die so in die Schweiz kommen würden, eine vernachlässigbare Grösse sei – und dies, obwohl das Bundesamt für Justiz im Bericht selber schreibt, dass es sich bewusst sei, dass es sich beim Begriff "vernachlässigbare Anzahl von Personen" um einen unbestimmten Rechtsbegriff handle. Die Fragen, ab welcher Anzahl von Personen die Vorlage nicht mehr mit Artikel 121a der Bundesverfassung vereinbar wäre und wie die Anzahl von Personen berechnet würde, wurden nicht beantwortet.

Die Mehrheit Ihrer Kommission ist daher der Meinung, dass es sich bei diesem Begriff nicht um einen juristischen, sondern um einen politischen Begriff handelt. Die Mehrheit Ihrer Kommission ist auch der Ansicht, dass die Erweiterung des Kreises der Begünstigten keine vernachlässigbare Grösse ist, sondern dass hier die Möglichkeit besteht, dass eine Vielzahl von Personen so neu in die Schweiz einwandern wird. Somit erachtet es die



Mehrheit als heikel, diesen Begriff als Grundlage für die Vereinbarkeit mit Artikel 121a der Bundesverfassung zu nehmen.

Im Rahmen der Diskussion in der Kommission wurde auch die Thematik der Rechtsprechung aufgeworfen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat die Frage, ob die unterschiedliche Behandlung, die sich aus dem aktuellen Artikel 42 AIG ergibt, gegen die EMRK verstösst, noch nicht beurteilt. Das Bundesgericht verlangte im Jahr 2008 zunächst, dass Artikel 42 Absatz 2 AIG an die erfolgte Rechtsprechung des Gerichtshofes der EU angepasst werden müsse, und forderte damals den Gesetzgeber auf, den Familiennachzug von Schweizerinnen und Schweizern gemäss dem Personenfreizügigkeitsabkommen an die neuen Bedingungen anzupassen. Das Bundesgericht kam jedoch in zwei Urteilen im Jahr 2012 und 2020 darauf zurück. Im Bundesgerichtsurteil vom 18. März 2020 wird Folgendes festgehalten: Das Bundesgericht habe den Einwand, Artikel 42 Absatz 2 AIG sei konventions- und verfassungswidrig, bereits unter dem Aspekt des Diskriminierungsverbots beurteilt und erwogen, dass es im Sinne von Artikel 14 EMRK ausreichend Gründe gebe, die es rechtfertigten, Schweizer Staatsangehörige beim Familiennachzug anders zu behandeln als Staatsangehörige der Europäischen Union. Es obliege dem Gesetzgeber, eine allfällige Anpassung von Artikel 42 Absatz 2 AIG vorzunehmen, wobei er den Zeitpunkt – unter Berücksichtigung der Entwicklung in der Rechtsprechung – über einen grösseren Zeitraum hinweg selber bestimmen solle. Somit hat es das Bundesgericht dem Gesetzgeber, also uns, überlassen, ob wir legiferieren wollen oder nicht, und es gibt uns hier auch einen gewissen politischen Handlungsspielraum.

Die Mehrheit Ihrer Kommission beantragt Ihnen vor dem Hintergrund der vielen Unklarheiten in Bezug auf die Folgen des erleichterten Familiennachzugs von Schweizerinnen und Schweizern aus Drittstaaten, auf die Gesetzesvorlage nicht einzutreten. Es ist völlig offen, wie viele Personen durch diese Gesetzesänderung pro Jahr neu in die Schweiz zuwandern würden. Auch in Bezug auf die Definition der Gewährung des nachweislichen und andauernden Unterhalts gab es keine Antworten. Die Mehrheit befürchtet, dass hier grössere Kosten für die Sozial- und Gesundheitswerke entstehen würden, dies auch vor dem Hintergrund, dass der Familiennachzug in aufsteigender Linie oft ältere Personen betrifft. Die Mehrheit Ihrer Kommission anerkennt, dass es hier eine Ungleichbehandlung zwischen EU-Bürgern und Schweizern gibt. Sie ist aber der Meinung, dass in Anerkennung der Verfassungsbestimmung gerade hier ein gewisser Handlungsspielraum besteht und dieser auch genutzt werden sollte.

Eine Minderheit der Kommission möchte die Ungleichbehandlung zwischen EU-Bürgern und Schweizern beim Familiennachzug beheben und beantragt Ihnen Eintreten auf die Vorlage. Sie erachtet es zudem als wichtig, dass Schweizer mit ihren Familien, auch wenn nicht alle Schweizerbürger sind, in unserem Land leben dürfen. Sie ist zudem der Ansicht, dass mit den aufgenommenen Integrationsvereinbarungen die Limiten für einen Familiennachzug eng gesetzt sind und daher nur wenige von diesem Recht Gebrauch machen werden. Der Sprecher der Minderheit wird jedoch sicher noch weitere, vertiefte Argumente ausführen.

Ich beantrage Ihnen im Namen der Mehrheit Ihrer Kommission, nicht auf die Gesetzesvorlage zur parlamentarischen Initiative Barrile "Beseitigung und Verhinderung der Inländerinnen- und Inländerdiskriminierung beim Familiennachzug" einzutreten.

Im Zusammenhang mit diesem Geschäft hat unsere Kommission auch die Petition 19.2023 von Raymond Durussel, "Familiennachzug in aufsteigender Linie", beraten und beantragt Ihnen, da sie das gleiche Ziel wie die parlamentarische Initiative Barrile verfolgt, auch dieser keine Folge zu geben.

Jositsch Daniel (S, ZH): Es ist schon ein ausserordentliches Geschäft und eine ausserordentliche Situation. Die Kommissionsberichterstatteerin gehört einer Gruppierung an, die ausserhalb dieses Hauses landläufig als Partei bezeichnet wird und die nicht dafür bekannt ist, dass sie sich dafür einsetzt, dass EU-Bürger mehr Rechte in der Schweiz haben als Schweizerinnen und Schweizer. Heute, bei diesem Geschäft, tut sie das.

Fakt ist Folgendes: Die Schweizerinnen und Schweizer werden mit Bezug auf den Familiennachzug schlechtergestellt als EU-Bürger. Die Kommissionsberichterstatteerin hat das, wenn auch am Schluss, etwas verkläuselt gesagt. Das ist die Ausgangslage; das sagen beide Seiten, Mehrheit und Minderheit. Das sagt auch das Bundesgericht im Entscheid 136 II 120. Wir haben es also mit einer Diskriminierung von Schweizerinnen und Schweizern zu tun. Das ist ein Fakt, das ist die Ausgangslage. Das Logischste, was wir als Gesetzgeber tun könnten, wäre, diese Benachteiligung zulasten von Schweizerinnen und Schweizern zu beheben.

Ein bekannter Kantonsrat aus meinem Bezirk im Kanton Zürich, der der gleichen Gruppierung angehört wie Frau Friedli, hat vor Jahren eine Frau aus einem Land in Osteuropa – ich weiss nicht mehr genau, welches – geheiratet. Diese Frau ist selbstverständlich in die Schweiz gekommen; das ist auch schon nach geltendem Recht der Fall. Diese Frau hatte eine zwölfjährige Tochter aus erster Ehe. Wenn man eine solche Familie mit einer Frau oder einem Mann aus dem Ausland gründet, ist es das Logischste der Welt, dass dann die Familien-



angehörigen, die mit der ausländischen Person im Ausland zusammenwohnen, auch in die Schweiz kommen. Das wäre etwas seltsam gewesen, wenn sie ihre Tochter im Ausland hätte lassen müssen. Nun, Schweizerinnen und Schweizer neigen zuweilen dazu, sich mit Ausländerinnen oder Ausländern zu verheiraten. Und es ist das Natürlichste der Welt – das tun wir auch –, dass wir je nach Familienkonzept mit

AB 2024 S 675 / BO 2024 E 675

Angehörigen der angeheirateten Familie oder der ausländischen eigenen Familie zusammenwohnen möchten. Frau Friedli hat gesagt, Artikel 121a der Bundesverfassung werde verletzt. Das ist nicht der Fall. Dieser Artikel sagt, die Schweiz solle die Zuwanderung selber steuern; Frau Friedli hat es gesagt. Ja, da steuern eben Schweizerinnen und Schweizer die Zuwanderung bis zu einem gewissen Grad. Das ist das Normalste der Welt, und warum sollten wir uns dafür einsetzen, dass unsere Mitbürgerinnen und Mitbürger mit Bezug auf den Familiennachzug weniger Rechte haben als EU-Bürgerinnen und -Bürger? Wem da draussen wollen Sie so etwas erklären? Nicht einmal das Bundesgericht versteht das.

Was sagt jetzt die Kommissionsmehrheit? Sie bringt praktische Gründe, oder sie sagt, ja, da werde Tür und Tor geöffnet. Nun, zunächst eine, ich sage jetzt mal, philosophische, grundsätzliche Überlegung: Es muss doch möglich sein, dass Schweizerinnen und Schweizer bis zu einem gewissen Grad Tür und Tor öffnen. Ja, wenn Sie so wollen, könnten sämtliche Schweizer und sämtliche Schweizerinnen nur noch ausländische Ehegatten ehelichen, und dann wäre gewissermassen schon nach geltendem Recht der Zuwanderung unkontrolliert Tür und Tor geöffnet. Aber in der Praxis ist das ja nicht der Fall.

Sie sagen, da kämen nun massenweise Leute. Auf diese Befürchtungen sind wir in der Kommission ja auch eingegangen. Es betrifft nur Verwandte in aufsteigender und absteigender Linie, also Eltern respektive Kinder, nicht ganze Sippschaften, die da auch noch mit in die Schweiz kommen könnten. Dann muss die Person, die in die Schweiz kommt, eine bedarfsgerechte Wohnung haben, und der andauernde Unterhalt muss gewährleistet sein. Jetzt hat die Kommissionsberichterstellerin gesagt, diese Begriffe seien unklar, sie seien nicht klar definiert. Nun, Sie können eine bedarfsgerechte Wohnung nicht abstrakt definieren. Sie können nicht sagen, es müssen zweieinhalb Zimmer, ein WC und eine Dusche oder irgendetwas vorhanden sein. Was den andauernden Unterhalt betrifft, kommt es darauf an, ob Sie auf dem Lande oder mitten in der Stadt Zürich wohnen. Je nachdem ist der Unterhalt ein anderer. Aber das ist nicht das erste Mal – und das wissen wir als Gesetzgeberinnen und Gesetzgeber –, dass in einem Gesetz ein Rechtsbegriff steht, der der Auslegung bedarf. Dafür haben wir ja Gerichte, die dann eine Praxis entwickeln, was bedarfsgerecht ist und wann der andauernde Unterhalt gewährleistet ist.

Von dem her, glaube ich, können wir guten Mutes, ohne dass wir hier nun befürchten müssen, dass Zehntausende von Menschen neu zuwandern, und ohne dass wir Angst haben müssen, dass wir hier einen Zulauf zu den Sozialwerken usw. haben, diese Diskriminierung unserer Mitbürgerinnen und Mitbürger aufheben, indem wir auf dieses Geschäft eintreten und zustimmen.

Schwander Pirmin (V, SZ): Aufgrund des Votums von Herrn Kollege Jositsch, der für seine Minderheit gesprochen hat, möchte ich mich doch noch zu Wort melden. Es ist ja klar: Es geht um Diskriminierung, es geht um Benachteiligungen in unserem Land. Es handelt sich nicht um den einzigen Fall von Diskriminierung und Benachteiligung, den wir in unserem Land haben. Die Frage ist, ob wir eine Benachteiligung in der Gesamtschau lösen wollen oder ob wir mit der Auflösung der Benachteiligung ein anderes Problem noch verschärfen.

Ich möchte von Herrn Bundesrat Jans die Gesamtschau hören. Ich möchte Sie auffordern, zur Gesamtschau etwas zu sagen. Vor ein paar Jahren waren weltweit etwa 50 Millionen Menschen in Bewegung. Ein grosser Teil davon war auf der Flucht, ein anderer Teil befand sich, wie ich es nenne, in der modernen Völkerwanderung. Diese Menschen suchen Arbeit in einem anderen Land. Aktuell – das sind nicht meine Zahlen, sondern es sind Organisationen der UNO, die das schreiben – sind 120 bis 150 Millionen Menschen weltweit in Bewegung nach Europa, nach Amerika usw.; ein Teil davon ist auf der Flucht.

Welche Folgen hat dies für uns? Ich erinnere an das Bevölkerungswachstum. Eine Gesamtschau bedeutet, das Bevölkerungswachstum mit seinen negativen Folgen anzuschauen: dass Wohnungsnot besteht, dass Leute aus der Wohnung gejagt werden, weil sie die Wohnung nicht bezahlen können, dass wegen des Bevölkerungswachstums zu wenige Wohnungen vorhanden sind. In den letzten zwanzig Jahren, das ist letztlich der wirtschaftliche Aspekt, sind knapp 1,6 Millionen Menschen neu in unser Land gekommen. Diese brauchen Wohnungen. Es herrscht ein Wettkampf um die Wohnungen, und viele Menschen bekommen keine Wohnung mehr.

Wir haben ein Problem und möchten eigentlich noch mehr Wachstum. Egal, wie gross dieses ist, ob es tausend oder zehntausend Menschen sind, wir haben einfach zu wenige Wohnungen. Wir müssen mit Schätzungen



vorsichtig sein. Die meisten Schätzungen in den letzten zwanzig Jahren haben sich im Nachhinein als falsch erwiesen.

Jetzt haben wir Bevölkerungswachstum. Und was ist in den letzten zwanzig Jahren mit diesem Bevölkerungswachstum von 1,6 Millionen Menschen passiert? 40 Prozent von diesen 1,6 Millionen haben keine Arbeit. Sie können das alles nachlesen. 30 Prozent arbeiten in der Bildung, im Gesundheitssektor, in der öffentlichen Verwaltung, um das zusätzliche Wachstum abzufangen. 30 Prozent arbeiten in der privaten Industrie und im Dienstleistungsbereich. Was heisst das volkswirtschaftlich gesehen? Das geht irgendwie nicht auf. Wenn am Schluss nur 30 Prozent der zusätzlichen Bevölkerung im privaten Industrie- und im privaten Dienstleistungssektor arbeiten, dann kollabiert dieses Modell eines Tages. Aktuell ist dies selbstverständlich noch nicht der Fall.

Sie müssen mir aus volkswirtschaftlicher, aus wirtschaftlicher Sicht erklären, wie dieses Modell mit diesem Wachstum, bei dem letztlich nur 30 Prozent der Menschen im privaten Wirtschaftsbereich arbeiten, in die Zukunft geführt werden soll. Das geht nicht auf. Und wenn wir jetzt einfach nochmals etwas bestimmen, etwas beschliessen, mit der offensichtlichen Begründung der Diskriminierung, dann müssen wir uns vor Augen halten: Wenn wir das so lösen und noch mehr Menschen kommen, verschärfen wir die Situation von anderen Menschen. Was ist das dann? Können Sie das verantworten? Ich kann das nicht verantworten. Ich möchte Probleme in der Gesamtschau lösen, so habe ich es gelernt, in den letzten vierzig Jahren auch als Unternehmer: Wenn ich ein Problem löse und dadurch aber ein anderes verschärfe, dann gehe ich in Konkurs. Sehen Sie das auch unternehmerisch! Das geht meines Erachtens nicht.

Ich bitte Sie, Herr Bundesrat, aufzuzeigen, wie Sie diese Gesamtschau sehen. Da interessieren mich in der ersten Phase eben nicht Schätzungen und ob wir von 1000 Personen oder 5000 Personen sprechen. Mit dieser Vorlage verschärfen wir die aktuelle Situation in unserem Land, und die Situation wird immer mehr angeheizt – ich habe Ihnen das auch schon gesagt, Herr Bundesrat –, sie wird immer mehr angeheizt bezüglich der Wohnungsnot. Das können und dürfen wir nicht verantworten.

Es geht hier in diesem Saal nicht um Parteipolitik oder um Polemik, Herr Kollege Jositsch. Es geht hier darum, die Gesamtschau zu betrachten und zu beurteilen.

Ich bin ganz klar der Meinung, dass die Mehrheit Ihrer Kommission entsprechend richtig entschieden hat, dass sie auf diese Vorlage nicht eintreten will, und ich bitte Sie, das zu unterstützen.

Engler Stefan (M-E, GR): Ich möchte ein ziemlich zugespitztes Argument des Votums des Minderheitensprechers nicht unwidersprochen lassen. Er hat das Bild gezeichnet, wonach die zwölfjährige Tochter einer mit einem Schweizer verheirateten Ausländerin nicht in die Schweiz zu ihrer Mutter kommen dürfe. Das ist natürlich nicht so. Lesen Sie in der Fahne das geltende Recht nach: Solange das Kind unmündig ist, darf es natürlich jederzeit der Mutter in die Schweiz nachreisen. Es bekommt eine Aufenthaltsbewilligung, hat sogar noch den Anspruch auf Verlängerung dieser Bewilligung.

Das neue Recht möchte an und für sich nur eine neue Regelung schaffen, die für 18- bis 21-Jährige gilt. Für über 21-jährige Kinder, also für Verwandte in absteigender Linie, würde nämlich das Recht auf Nachzug schon nicht mehr gelten. Wenn Sie sich auf den Standpunkt stellen, wie man es

AB 2024 S 676 / BO 2024 E 676

dieser Mutter antun könne, dass die zwölfjährige Tochter nicht nachziehen dürfe, dann muss ich Ihnen sagen, dass diese Aussage nicht mit dem geltenden Recht übereinstimmt. Die zwölfjährige Tochter kann nämlich einreisen und bleiben.

Jositsch Daniel (S, ZH): Nur kurz eine Erwiderung: Herr Engler, ich habe ja gesagt, dass dieses Mädchen hier ist. Wenn es nach geltendem Recht nicht hätte kommen können, wäre es ja nicht hier. Mir ging es darum, Ihnen allen zu sagen, dass es doch normal ist, mit seiner Familie zusammenzuwohnen, je nachdem wie die Konstellation ist. Man will sich doch nicht vom eigenen Gesetzgeber vorschreiben lassen, dass man weniger Rechte als EU-Bürgerinnen und -Bürger hat, mit seinem Umfeld zusammenzuleben.

Maillard Pierre-Yves (S, VD): Ma première remarque est la suivante: comme nous venons de le constater, la modification est modeste. Il ne s'agit pas d'un changement massif des règles en vigueur. Il s'agit d'une adaptation de notre droit pour simplement mettre en conformité les droits des personnes de nationalité suisse avec les droits des personnes d'origine européenne. C'est la modestie de la réforme qu'il faut quand même rappeler. Il s'agit simplement de cela.

A partir du moment où l'on parle de personnes qui viennent de l'étranger pour le regroupement familial, on ouvre tout un débat sur l'immigration. J'aimerais quand même dire quelque chose à ce sujet: selon les chiffres



que nous a donnés notre collègue Schwander, 60 pour cent des personnes qui sont venues en Suisse travaillent et 40 pour cent ne travaillent pas. J'imagine que, dans les 40 pour cent, il y a notamment les enfants. Je pars de l'idée que nous n'avons pas encore l'intention de faire travailler les enfants dans ce pays. C'est assez normal que les familles qui viennent pour travailler prennent leurs enfants avec elles. Mais ce qui est significatif, c'est de constater que, pendant la même période que vous signalez, Monsieur Schwander, le taux de chômage a baissé, tout comme le taux de l'aide sociale. Cela signifie quand même bien que ces personnes sont venues ici pour travailler.

Nous aurons un débat sur l'immigration. Ce sera dans le cadre d'un autre dossier que celui-ci. Un grand débat sur l'immigration aura lieu avec l'initiative populaire "Pas de Suisse à 10 millions!". Nous aurons ce débat et nous devons faire des choix, pourvu que nous puissions encore maîtriser ces éléments. Parce que, parfois, nous nous donnons l'illusion de pouvoir les maîtriser, mais cela dépend, en grande partie, de la santé économique du pays. Regardez l'histoire de notre pays: chaque fois qu'il y a eu une stagnation de la population, voire parfois une légère décline, c'était pendant les périodes de récession. Et chaque fois qu'il y a eu des phases de prospérité et de croissance économique, il y a eu de l'immigration. C'est la réalité de notre pays. Il y aura donc forcément un moment où il faudra se demander si nous voulons freiner l'économie. Comme cela, effectivement, nous freinerons aussi l'immigration. Je ne le sais pas, je n'ai pas la conclusion de ce débat. Je vois bien les problèmes que vous soulevez, ils sont réels. Il faut arriver à les maîtriser. Je comprends qu'on ne puisse pas avoir une croissance sans limites. Mais il faut être honnête, il faut admettre que c'est fortement lié à la croissance économique, que nous souhaitons.

J'ajoute enfin, pour revenir au projet de loi, que celui-ci est modeste: il vise à mettre en relation les droits des Suisses avec les droits des étrangers d'origine européenne. Par ailleurs, il apporte deux durcissements qui ne sont quand même pas sans intérêt. Le premier, c'est qu'il est possible d'imposer des conventions d'intégration pour les personnes qui sont au bénéfice du droit au regroupement familial. Par rapport aux conditions qu'a citées la rapporteuse, sur le fait d'avoir un logement et d'avoir une obligation d'entretien, il y a la possibilité d'exiger des preuves. Il y a là un durcissement des conditions qui s'applique à tous ceux qui seront au bénéfice du regroupement familial. Ce sont quand même des éléments qui pourraient justifier à mon sens un compromis. Enfin, la question de savoir combien de personnes peuvent vivre dans notre pays, c'est une question; mais la deuxième est de savoir si nous voulons des personnes qui sont logées, nourries, intégrées, qui ont une famille. C'est aussi un aspect qui, normalement, devrait être privilégié: parmi les personnes qui rejoignent notre pays, il y a celles qui ont déjà des attaches familiales, un logement, de quoi vivre. Je pense que cette immigration-là est de celle que nous pouvons voir venir avec sérénité, alors qu'effectivement il y a parfois des mouvements migratoires avec des personnes plus difficiles à intégrer. Les personnes dont on parle ici, ce sont justement celles qui remplissent les critères de sécurité et de sérénité qui pourraient nous amener à entrer en matière sur ce projet.

Fässler Daniel (M-E, AI): Ich möchte mit Zahlen beginnen. Wir haben in der Kommission erfahren, dass von den 181 000 Menschen, die im Jahr 2023 in die Schweiz eingewandert sind, 46 000 im Rahmen eines Familiennachzuges in die Schweiz gekommen sind. 46 000 Personen machen, bezogen auf die gesamte Einwanderung von 181 000 Personen, nahezu 25 Prozent aus. Wir reden – jetzt nicht im Kontext dieser parlamentarischen Initiative, aber im Gesamtkontext des Familiennachzuges – über sehr grosse Zahlen. Ich vergleiche das nicht mit meinem Kanton Appenzell Innerrhoden, aber ich stelle immerhin fest, dass diese 46 000 Menschen mehr Personen sind, als die Kantone Obwalden, Nidwalden, Glarus oder Uri beheimaten. Das Thema Familiennachzug ist also ein Thema im Bereich der Zuwanderung, dessen sich die Politik im Rahmen ihrer Möglichkeiten anzunehmen hat.

Als Sprecher der Minderheit hat Herr Jositsch zu Recht darauf hingewiesen, dass mit dieser Vorlage eine Ungleichbehandlung zwischen EU/EFTA-Angehörigen und Schweizerinnen und Schweizern aufgehoben würde. Das ist richtig. Es ist so: Wer als EU/EFTA-Angehöriger in der Schweiz eine Aufenthaltsbewilligung erhält oder wer eine Kurzaufenthaltsbewilligung erhält, der oder die kann den Ehepartner nachziehen, er oder sie kann Verwandte in absteigender Linie nachziehen, und er oder sie kann Verwandte in aufsteigender Linie nachziehen. Das ist so, das ist das Ergebnis des Freizügigkeitsabkommens, das die Schweiz mit der EU abgeschlossen hat.

Worin ich mit Herrn Jositsch nicht einig gehe, ist, dass er das Wort Diskriminierung verwendet. Es ist eine Benachteiligung, aber es ist keine Diskriminierung. Weshalb ist es das nicht? Wir haben in der Kommissionsberatung ein Gutachten des Bundesamtes für Justiz (BJ) auf dem Tisch gehabt, ein Gutachten, das die nationalrätliche Kommission eingeholt hat. Darin wurde unter anderem geschrieben, dass nach einem bewährten Grundsatz des Völkerrechtes die Staaten unbeschadet ihrer Verpflichtungen, die sich für sie aus internatio-



nenen Verträgen ergeben, das Recht haben, die Einreise von Nichtstaatsbürgern zu kontrollieren. Das BJ hat dann auch geschrieben: "Eine unterschiedliche Behandlung von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern und ausländischen Staatsangehörigen ist nicht von vornherein diskriminierend." Sie kann diskriminierend sein, aber dafür müssen besondere Voraussetzungen erfüllt sein.

Ich möchte auch klarstellen, dass wir hier nicht über den Familiennachzug reden, wie ihn Ständerat Stefan Engler angesprochen hat. Wenn eine Schweizerin einen Ausländer aus einem Drittstaat heiratet oder wenn ein Schweizer eine Ausländerin aus dem EU/EFTA-Raum heiratet – ob aus dem EU/EFTA-Raum oder aus einem Drittstaat, spielt eigentlich keine Rolle –, dann können unmündige Kinder in die Schweiz nachgezogen werden. Wir reden auch nicht über den Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen, auch nicht über den Familiennachzug im Asylbereich. Faktisch geht es eigentlich nur um eines: Sollen Schweizerinnen und Schweizer, die mit einer Person aus einem Drittstaat verheiratet sind, d. h. aus einem Staat ausserhalb des EU/EFTA-Raumes, faktisch auch 18- bis 21-jährige Kinder in die Schweiz nachziehen können? Und sollen sie auch ihre Eltern in die Schweiz nachziehen können?

Das kann man wollen, oder man will es eben nicht. Verfassungswidrig ist es nicht; da gehe ich mit Herrn Jositsch einig. Trotzdem erlaube ich mir den Verweis auf die Bundesverfassung. In Artikel 121a heisst es zuerst einmal in Absatz 1: "Die Schweiz steuert die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern eigenständig." Herr Jositsch, es sind nicht die Personen, die die Zuwanderung steuern, sondern

AB 2024 S 677 / BO 2024 E 677

die Schweiz. Und die Schweiz, also der Staat, hat die Verpflichtung und das Recht, die Zuwanderung eigenständig zu steuern.

In Absatz 2 heisst es: "Der Anspruch auf dauerhaften Aufenthalt, auf Familiennachzug und auf Sozialleistungen kann beschränkt werden." Es steht also: "kann beschränkt werden". In diesem Sinne besteht in unserer Bundesverfassung eine Grundlage dafür, dass wir als Gesetzgeber das Recht haben, den Familiennachzug zu beschränken.

Was wollen wir mit der Zuwanderung von Familienangehörigen im Alter zwischen 18 und 21 Jahren und den Eltern der aus Drittstaaten in die Schweiz zugewanderten Menschen letztlich erreichen? Diese Menschen, also die älteren Personen, die Eltern der betroffenen Personen, reisen nicht ein, um in der Schweiz zu arbeiten. Hier wird das Ziel verfolgt, die Familie beisammenzuhaben und letztlich von unserem Gesundheitssystem und unserem Sozialsystem zu profitieren. Bei den 18- bis 21-Jährigen müssen wir einfach in Betracht ziehen, dass es bei der Zuwanderung von Kindern eigentlich unser Ziel sein muss, diese so früh in die Schweiz holen zu können, dass sie die Chance haben, die Sprache zu lernen und sich so für eine Arbeitsmarktintegration vorzubereiten. Wer erst mit 18, 19, 20, 21 Jahren in die Schweiz kommt, erfüllt diese Voraussetzung nicht.

Wir hatten in den Jahren 2011 bis 2021 400 000 Einbürgerungen. Wie viele der Eingebürgerten aus Drittstaaten stammen, weiss ich nicht. Diese Zahl konnte ich nicht eruieren. Es darf aber davon ausgegangen werden, dass eine beträchtliche Zahl der eingebürgerten Personen aus Drittstaaten in die Schweiz gekommen ist. Wenn wir diese parlamentarische Initiative Barrile annehmen würden, könnten diese ehemaligen Drittstaatsangehörigen, die in der Schweiz eingebürgert wurden – beispielsweise aus Sri Lanka, aus der Türkei oder aus den Staaten des ehemaligen Jugoslawien –, ihre erwachsenen Kinder bis 21 Jahre oder ihre Eltern nachziehen. Das ist eine zahlenmässig beträchtliche Gruppe, da bin ich mir sicher. Eine Prognose, wie viele Fälle es geben würde, kann nicht gemacht werden. Aber wenn man von 400 000 Einbürgerungen ausgeht und annimmt, dass eine beträchtliche Gruppe dieser Menschen aus Drittstaaten eingewandert ist, dann kann man davon ausgehen, dass wir sehr viele solcher Gesuche haben werden.

Ich glaube, wir haben die Pflicht, dort, wo wir als Schweiz die Zuwanderung steuern können, die entsprechende Bestimmung der Bundesverfassung auch umzusetzen. Daher empfehle ich Ihnen, nicht auf diese Vorlage einzutreten.

Jans Beat, Bundesrat: Die parlamentarische Initiative möchte die Zulassungsbedingungen für den Nachzug ausländischer Familienangehöriger von Schweizerinnen und Schweizern an die Regelung über den Familiennachzug im Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) anpassen und damit die heute bestehende Benachteiligung von Schweizerinnen und Schweizern beim Familiennachzug gegenüber EU- und EFTA-Mitgliedern aufheben. Der Nationalrat – Sie haben es gehört – hat die Vorlage angenommen. In Bezug auf die Vereinbarkeit mit Artikel 121a der Bundesverfassung kommt das Bundesamt für Justiz zum gleichen Schluss wie der Nationalrat und der Bundesrat, nämlich, dass die Vorlage mit unserer Bundesverfassung vereinbar ist. Der Nationalrat hat zudem verschiedene Regelungen eingeführt, um sicherzustellen, dass die Schweizerinnen und Schweizer für ihre Familienangehörigen finanziell aufkommen. Zudem können die Kantone mit den Personen



Integrationsvereinbarungen abschliessen, um sicherzustellen, dass sie eine Landessprache lernen und sich auch in der Arbeitswelt integrieren.

Das Ziel der parlamentarischen Initiative 19.464 ist nicht neu. Der Bundesrat hat bereits in der Botschaft vom 8. März 2002 zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, das heute AIG heisst, ebenfalls eine Gleichbehandlung der Schweizerinnen und Schweizer und der Angehörigen der EU/EFTA-Mitgliedstaaten gemäss FZA vorgesehen und gefordert. Der Bundesrat unterstützt dieses Ziel auch heute noch. Es wird heute aber wegen der Weiterentwicklung der Rechtsprechung nicht mehr erfüllt. Entsprechend beantragt Ihnen der Bundesrat, auf die Vorlage einzutreten. Die Gesamtschau zur Migration wird Ihnen der Bundesrat liefern, spätestens im Zusammenhang mit der Volksinitiative "Keine 10-Millionen-Schweiz! (Nachhaltigkeits-Initiative)", aber wahrscheinlich auch im Zusammenhang mit den Verhandlungen mit der EU. Dort wird er Ihnen auch aufzeigen, welche Möglichkeiten er sieht, um die Zuwanderung zu steuern und mögliche negative Auswirkungen zu dämpfen.

In diesem Zusammenhang muss ich Sie auf später verweisen. So viel sei jetzt schon gesagt: Es ist tatsächlich in erster Linie die Einwanderung in den Arbeitsmarkt, die für die Einwanderung in die Schweiz massgebend ist. Sie müssen wir gegenüber einem anderen Thema abwägen, das uns in Zukunft noch sehr stark beschäftigen wird: Das ist der Fachkräfte- und Arbeitskräftemangel in unserem Land.

Präsidentin (Herzog Eva, Präsidentin): Wir stimmen über den Eintretensantrag der Minderheit Jositsch ab.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 19.464/6685)

Für Eintreten ... 14 Stimmen

Dagegen ... 27 Stimmen

(2 Enthaltungen)

Präsidentin (Herzog Eva, Präsidentin): Das Geschäft geht zurück an den Nationalrat.