

## **Regierungsrat**

Rathaus / Barfüssergasse 24  
4509 Solothurn  
so.ch

Staatspolitische Kommission  
des Nationalrates (SPK-N)  
Parlamentdienste  
3003 Bern

06. Dezember 2022

### **19.464 n Pa. Iv. Barrile. Beseitigung und Verhinderung der Inländerinnen- und Inländerdiskriminierung beim Familiennachzug; Vernehmlassung**

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 08. September 2022 haben Sie uns eingeladen, zur 19.464 n Pa. Iv. Barrile. Beseitigung und Verhinderung der Inländerinnen- und Inländerdiskriminierung beim Familiennachzug Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Meinungsäusserung und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

#### Ausgangslage / Allgemeines

Im Anwendungsbereich des Freizügigkeitsabkommens (FZA) ist bereits heute vorgesehen, dass der Ehegatte und die Verwandten in absteigender Linie, die noch nicht 21 Jahre alt sind oder denen Unterhalt gewährt wird sowie die eigenen Verwandten und die Verwandten des Ehegatten in aufsteigender Linie, denen Unterhalt gewährt wird, zu der in der Schweiz anwesenheitsberechtigten Person nachgezogen werden können. Der Familiennachzug ist dabei an keine Fristen gebunden. Demgegenüber fasst das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) den Kreis von nachzugsberechtigten Familienangehörigen, namentlich auch von Schweizer Bürgerinnen und Bürger, enger. Zum Nachzug sind grundsätzlich nur der ausländische Ehegatte sowie ledige Kinder unter 18 Jahren berechtigt. Zudem sieht das AIG insbesondere Nachzugsfristen vor. Mit der vorgesehenen Gesetzesänderung wird beabsichtigt, die Rechte von Schweizer Bürgerinnen und Bürger beim Familiennachzug denjenigen Personen anzugleichen, welche sich auf das FZA stützen können. Dabei erscheinen aus Sicht des Kantons Solothurn die daraus resultierenden Konsequenzen jedoch noch deutlich zu wenig abgeklärt bzw. deren Ausmass kaum absehbar, zumal im Vorfeld keine entsprechenden Studien vorgenommen wurden. Konkret sehen wir insbesondere die nachfolgenden Problemfelder:

#### Ausweitung des Begriffs der „Familienangehörigen“ unter Art. 42 Abs. 1 lit. a und b AIG und Aufhebung der Nachzugsfristen in Art. 47 Abs. 2 und 3 AIG

Während Personen, welche sich auf das FZA berufen können, grösstenteils zwecks Ausübung einer Erwerbstätigkeit in die Schweiz einreisen und in einem späteren Schritt deren Familienangehörige nachziehen oder erst hierzulande eine Familie gründen, dürfte sich der Kreis von nachzugsberechtigten Angehörigen von Schweizer Bürgerinnen und Bürger in erster Linie

im Bereich von Drittstaatsangehörigen ausweiten, welche keinerlei oder zumindest einen deutlich geringeren Bezug zur Schweiz resp. den Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz oder wenigstens einem anderen EU/EFTA-Mitgliedsstaat mitbringen. Zumal insbesondere im Heimatland absolvierte Ausbildungen hierzulande kaum je anerkannt werden könnten, wäre die entsprechende Personengruppe deutlich häufiger und in grösserem Umfang mit Integrationsschwierigkeiten konfrontiert, was mit dem Wegfall der geltenden Nachzugsfristen noch zusätzlich begünstigt wird. Insbesondere mit Blick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung, wonach Jugendlichen im Alter von über 12 Jahren vermehrt von Integrationsschwierigkeiten betroffen sind und nur mit Zurückhaltung aus der bisherigen Umgebung und dem vertrauten Beziehungsnetz zu reissen sind, stellen sich aus Sicht des Kantons Solothurn folgende, bisweilen ungeklärte gebliebene Fragen:

- Wie kann bei der vorerwähnten Personengruppe eine möglichst rasche und nachhaltige Eingliederung in das schweizerische Schulsystem bzw. den hiesigen Arbeitsmarkt bewerkstelligt werden (dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass den kantonalen Migrationsbehörden ausländerrechtliche Möglichkeiten fehlen, diese Angehörigen verbindlich an die Vorgaben der Integration zu erinnern bzw. diese mittels Integrationsvereinbarungen oder Bedingungen dazu zu verpflichten)?
- Welche Auswirkungen sind im Hinblick auf die hiesige Arbeitsmarktstruktur zu erwarten?
- Kann dabei dem Bedarf an ungelerten Hilfskräften mit Blick auf die laufenden Entwicklungen im Asylbereich noch angemessen Rechnung getragen werden?
- Inwiefern ist die Altersvorsorge bei Personen gesichert, welche aufgrund ihres Alters und mangelnden Sprachkenntnisse keine realen Chancen mehr auf eine Anstellung im hiesigen Arbeitsmarkt haben?

Ferner führt die Voraussetzung „deren Unterhalt gewährt wird“ im Bereich des FZA bereits heute zu ungeklärten Auslegungsfragen, zumal hierzu bisweilen genaue rechtliche Vorgaben fehlen. Diesbezüglich stellen sich namentlich die folgenden Fragen:

- In welchem Umfang und über welchen Zeitraum muss eine vorgängige Unterhaltsgewährung bestanden haben?
- Mit welchen Belegen kann die Unterhaltsgewährung nachgewiesen werden? Wie kann eine geltend gemachte Unterhaltsgewährung rechtsgenüchlich widerlegt werden (insbesondere da sich die Lebenshaltungskosten im Heimatland deutlich von jener in der Schweiz unterscheiden dürften und Garantieerklärungen nicht bzw. nur sehr begrenzt durchsetzbar sind)?
- Ist die Unterhaltsgewährung bei der Bewilligungsverlängerung jeweils neu zu überprüfen?
- Wie würde bei einem Wohnortwechsel die Sozialhilfebehörde der neuen Wohngemeinde bzw. des neuen Wohnkantons Kenntnis von bestehenden Garantieerklärungen erlangen?
- Gemäss Rechtsprechung des EuGH ist im Bereich des FZA eine Unterhaltsgewährung gegenwärtig auch dann rechtsgenüchlich, obschon zusätzlich Sozialhilfeleistungen beansprucht werden müssen. Inwiefern sind Aufenthaltsbeendigungen infolge Sozialhilfebezugs mit Blick auf Art. 51 Abs. 1 AIG i.V.m. Art. 63 AIG rechtlich dann überhaupt noch durchsetzbar? Wie verhält es sich beim Widerrufgrund der übermässigen Verschuldung?

Demgegenüber wird die aktuell bestehende Ungleichbehandlung dadurch relativiert, dass die nachgezogenen Angehörigen von Personen, welche sich auf das FZA berufen können, überwiegend aus dem gleichen EU/EFTA-Staat stammen und sich im entsprechenden Alter auch selber auf einen Aufenthaltsanspruch nach dem FZA berufen können, wofür praxismässig bereits eine tiefprozentige Erwerbstätigkeit ausreicht. Ein Angehöriger aus einem Drittstaat bleibt hingegen immer abhängig vom Aufenthalt der nachziehenden Person resp. des originär Anwesenheitsberechtigten und kann zu keinem Zeitpunkt eigene Rechte beispielweise aus einer Erwerbstätigkeit für sich ableiten. Insofern bestehen berechtigte Gründe, diese Personengruppen unterschiedlich zu behandeln.

#### Wegfall des Erfordernisses des Zusammenwohnens in Art. 42 Abs. 1 AIG

Mit der beabsichtigten Gesetzesänderung soll ferner das Erfordernis des Zusammenwohnens wegfallen und der Aufenthalt stattdessen nur an das Vorhandensein einer „bedarfsgerechten Wohnung“ geknüpft werden. Auch hierbei handelt es sich um einen unbestimmten

Rechtsbegriff. Neben aussagekräftigen und verbindlichen Vorgaben, wann eine Wohnung als bedarfsgerecht zu gelten hat, zeigt bereits die heutige Praxis im Bereich des FZA auf, dass zum Zeitpunkt der Bewilligungserteilung zwar grundsätzlich eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden sein muss, jedoch aufgrund des fehlenden gesetzlichen Erfordernisses gar kein dauerhaftes Zusammenwohnen vorliegen muss. Das Erfordernis des Zusammenwohnens verkommt damit letztlich zur reinen Formalität. Dies erscheint im Hinblick darauf, dass der EU/EFTA-Staatsangehörige, welcher zwar von einem Originär nachgezogen wurde, selber allenfalls Rechte aus dem FZA geltend machen könnte, gleichwohl vertretbar. Hingegen könnte ein Drittstaatsangehöriger selber - also unabhängig vom Originär - keinen solchen Anspruch auf Bewilligungserteilung veranlassen. Die Prüfung von Art. 50 AIG bzw. die darin enthaltene Dreijahresfrist wäre mit Wegfall des objektiven Kriteriums des Zusammenwohnens enorm erschwert, wenn nicht gar verunmöglicht. In der Praxis wird dies noch häufiger zur Erschleichung eines eigenständigen Aufenthaltsrechts führen, was namentlich bei Drittstaatsangehörigen nicht dem Willen des Gesetzgebers entsprechen dürfte.

#### Nicht absehbare Konsequenzen und fehlende Studien

Die Erweiterung der Nachzugsmöglichkeiten für Familienangehörige von Schweizer Bürgerinnen und Bürger birgt neben Integrationsschwierigkeiten unmissverständlich auch die Gefahr einer massiven Belastung der Sozialhilfe- und Sozialversicherungswerke. Derweilen fehlen indes verlässliche Zahlen und Prognosen zu künftigen Einreisezahlen, anfallende Sozialhilfe- und Sozialversicherungskosten, Auswirkungen auf die Arbeitslosenquote, das Gesundheitssystem etc. Weiter sind in diesem Zusammenhang auch gesamtschweizerische Faktoren zu berücksichtigen (Infrastruktur, Wohnungsmarkt, etc.).

Angesichts dieser Umstände und namentlich den in keiner Weise absehbaren Konsequenzen erscheint die vorgesehene Gesetzesänderung nicht zweckmässig bzw. geeignet, das verfolgte Ziel einer Gleichbehandlung im Bereich des Familiennachzugs zu erreichen. Die Erweiterung der Rechte im Bereich des Familiennachzugs erachten wir nach dem heutigen Kenntnisstand und unter Berücksichtigung des in Aussicht stehenden Mehraufwands für die Behörden und Gerichte sowie den finanziellen Konsequenzen für die Gemeinden und Kantone als problematisch. Wir lehnen eine Erweiterung im heutigen Zeitpunkt aus den dargelegten Gründen ab.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen bei der Weiterbehandlung des Geschäfts.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.  
Dr. Remo Ankli  
Landammann

sig.  
Andreas Eng  
Staatsschreiber