

Staatspolitische Kommission
des Nationalrates
Parlamentsgebäude,
3003 Bern

per Email an vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Zürich und Delémont, 01.02.2023

21.504 n Parlamentarische Initiative Bei häuslicher Gewalt die Härtefallpraxis nach Artikel 50 AIG garantieren – Stellungnahme zum Vorentwurf

Wir danken für die Möglichkeit zum obengenannten Vorentwurf Stellung zu nehmen.

1. Vorbemerkungen

Mit den Änderungen von Art. 50 AIG sollen gravierende Mängel behoben werden, die sich aus der aktuellen Anwendung des Artikels 50 AIG ergeben. Ziel ist, Opfern von häuslicher Gewalt, die im Familiennachzug in die Schweiz gekommen sind, einen echten Schutz vor Gewalt in Ehe und Partnerschaft zu bieten. Der Entwurf zielt darauf ab, klare Kriterien festzulegen, damit Opfer ihre/-n gewaltausübende/-n Partner/-in verlassen können, ohne ihren Aufenthalt in der Schweiz zu gefährden. Ausserdem soll damit erreicht werden, dass Opfer häuslicher Gewalt unabhängig vom Aufenthaltsstatus des Partners / der Partnerin Schutz erhalten können.

Im Grundsatz ist die Vorlage aus fachlicher Sicht ausdrücklich zu begrüssen.

1.1 Migrantinnen und Migranten als Opfer häuslicher Gewalt – bisherige Regelung

Mit der aktuellen Umsetzung des Artikels AIG 50 sind Opfer häuslicher Gewalt, die im Rahmen des Familiennachzugs in der Schweiz leben, in einer schwierigen Situation. Sie müssen befürchten ihre Aufenthaltsbewilligung zu verlieren. Diese ist an die Beziehung der Person gebunden, die ihnen gegenüber Gewalt ausübt. Kommt es zu einer Trennung, dürfen die gewaltbetroffenen Personen nur in der Schweiz bleiben, wenn die Ehe mindestens 3 Jahre bestanden hat und sie zudem gut integriert sind. Ausnahmen im Sinne einer Härtefallregelung werden nur gewährt, wenn die Betroffenen nachweisen können, dass sie Opfer häuslicher Gewalt sind, dass diese Gewalt eine gewisse Intensität aufweist und dass sie dieser Gewalt systematisch ausgesetzt sind.

In der Realität sind die aktuellen Bestimmungen für Gewaltbetroffene aus diversen Gründen nicht opfergerecht:

- Der Nachweis häuslicher Gewalt gestaltet sich meist schwierig, weil es sich bei häuslicher Gewalt in der Regel um ein Vieraugendelikt handelt. Zwar können Berichte von Fachstellen in die Beurteilung der Situation einbezogen werden, de facto stützen sich Migrationsbehörden vor allem auf polizeiliche Ermittlungen und Strafurteile.
- Die Schwelle der «Intensität» der Gewalt, welche derzeit gefordert wird, ist zu hoch und sie suggeriert, dass Behörden einige Gewalttaten als zu moderat betrachten und sie sehen aus diesem Grund davon ab, die Aufenthaltsbewilligung des Opfers zu verlängern. Das Kriterium «Intensität» wirft zudem eine ethische Frage auf, da es auf der Vorstellung beruht, dass ein gewisses Mass an häuslicher Gewalt akzeptabel sei. Hinzu kommt, dass häusliche Gewalt in

der Regel im Verlauf an Schwere und Häufigkeit zunimmt, entsprechend nehmen auch die Gewaltfolgen zu. Um Opfer wirksam vor schwerwiegenden Folgen von Gewalt zu schützen, muss der Gewaltkreislauf möglichst rasch durchbrochen werden.

- Das Kriterium der «Intensität» ist zudem vage und der Ermessensspielraum für die Bewertung gross. Sowohl für die Betroffenen also auch für die auf häusliche Gewalt spezialisierten Stellen ist es schwierig, die Chancen auf eine Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung nach einer Trennung einzuschätzen. Dies hält viele Gewaltbetroffene von vornherein davon ab, sich aus der Gewaltbeziehung zu lösen.
- Trennen sich Gewaltbetroffene dennoch, sind sie bisweilen mit langer Ungewissheit konfrontiert, insbesondere, wenn ausländerrechtliche Entscheide von strafrechtlichen Urteilen abhängig gemacht werden. Während dieser «Wartezeit» erhalten die Betroffenen häufig eine ausländerrechtliche Bescheinigung, wonach das Aufenthaltsrecht geprüft werde. Damit wäre es zwar möglich eine Wohnung und eine Arbeit zu suchen, erschwert dies jedoch, solange Unklarheit über den zukünftigen Aufenthaltsstatus besteht. Die nachhaltige Lösung aus der Gewaltbeziehung ist für Betroffene dadurch deutlich erschwert, zumal die Arbeits- und Wohnungssuche wichtige Elemente zur Unabhängigkeit sind. Eine solche Wartezeit erhöht die Vulnerabilität.

All dies kann dazu führen, dass Opfer in gewalttätigen Beziehungen verharren, um keine ausländerrechtliche Wegweisung zu riskieren. Denn in verschiedenen Ländern sind geschiedene Frauen nicht willkommen und setzen sich bei einer Rückkehr verschiedenen Risiken aus. Dadurch wird die Abhängigkeit zur Tatperson verstärkt. Dies steht im Widerspruch zu einem konsequenten Opferschutz. Längerdauernde und in der Intensität zunehmende Gewalterfahrungen verstärken zudem die Folgen der Gewalt sowohl für das erwachsene Opfer wie auch für ihre Kinder, was wiederum zu Kosten im Sozial- bzw. Gesundheitswesen führen kann.

1.2 Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) und Roadmap, Handlungsfeld 6.3

Das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, die Istanbul-Konvention (IK) ist seit dem 01. April 2018 in der Schweiz in Kraft. Konsequenter Schutz aller Opfer von häuslicher Gewalt steht im Zentrum der IK. Die Expertinnen- und Expertengruppe zur Umsetzung der IK (GREVIO) hat im ersten Bericht im November 2022 die Schweiz dringend aufgefordert, aufenthaltsrechtliche Verbesserungen für Betroffene von häuslicher Gewalt vorzunehmen und für eigenständige Aufenthaltsbewilligungen für alle Opfer nach einer Trennung zu sorgen, damit Betroffene die Gewaltsituation beenden können. Die Schweizer Regierung hat in ihrem Kommentar zum Bericht von GREVIO bereits auf die parlamentarische Initiative «Bei häuslicher Gewalt die Härtefallpraxis nach Art. 50 AIG» hingewiesen. Der Bund bestätigt dadurch die Relevanz der Gesetzesänderung und stellt auf Seite 42 fest: «Alle Aufenthaltskategorien sollen ein Recht auf Aufenthalt in der Schweiz haben, wenn eine Ehe aufgrund von häuslicher Gewalt aufgelöst wird.»¹ Der vorliegende Entwurf kann den wirksamen Opferschutz für ausländische Opfer von häuslicher Gewalt ermöglichen und gleichzeitig die Anforderungen der IK erfüllen.

Des Weiteren fand am 30. April 2021 auf Initiative des EJPD ein strategischer Dialog statt. Die Ergebnisse dieses Dialogs zwischen Bund und Kantonen wurden in der Roadmap Häusliche Gewalt von Bund und Kantonen festgehalten. In Handlungsfeld 6 sieht diese Roadmap vor, dass die Situation von Migrantinnen und Migranten, die Opfer häuslicher Gewalt sind, bei der Überprüfung ihres ausländerrechtlichen Status angemessen berücksichtigt werden muss. In diesem Zusammenhang soll auch die Expertise der Opferhilfestellen besser berücksichtigt werden.

¹ Kommentare der Schweiz zum Evaluationsbericht GREVIO:
https://www.ebg.admin.ch/dam/ebg/de/dokumente/haeusliche_gewalt/istanbul-konvention/kommentare_schweiz_grevio_nov2022.pdf.download.pdf/Kommentare_Schweiz_zum_Evaluationsbericht_GREVIO_02.11.2022.pdf

2. Bemerkungen zum vorliegenden Vorentwurf

Wir begrüßen die Vorlage aus fachlicher Sicht ausdrücklich und erlauben uns Anregungen zu den einzelnen Artikeln.

Zum vorgesehenen Art. 50 AIG

Zu Abs. 1:

Die Erweiterung der Härtefallregelung auf alle Ausländerinnen und Ausländer, die häusliche Gewalt erleiden (unabhängig ob es sich um eine Aufenthaltsbewilligung B, C, L oder um eine vorläufige Aufnahme handelt), wird ausdrücklich begrüsst.

Zu Abs. 2:

Wir begrüßen die Einführung des Begriffs «häusliche Gewalt» (anstelle ehelicher Gewalt), da dieser verdeutlicht, dass auch Kinder, Personen in einer eingetragenen Partnerschaft, Konkubinatspartner/-innen unabhängig von sexueller Identität und Orientierung (LGBTQI+) betroffen sein können.

Zu Abs. 2 lit. a:

Die Konkretisierung der zu berücksichtigenden Hinweise wird ausdrücklich begrüsst.

Zu Abs. 2 lit. a. Ziffer 1:

Insbesondere die Anerkennung der Opfereigenschaft nach dem Opferhilfegesetz (OHG) ist hier von Bedeutung. Dazu ist jedoch anzumerken, dass die kantonalen Opferhilfestellen hier unterschiedliche Kriterien, anwenden. Dies vor allem bei der Einordnung psychischer Gewalt, auch wenn diese in der Regel mit einer Straftat einhergehen (z.B. Drohung oder Nötigung). Dies kann dazu führen, dass die psychische Gewaltanwendung die Anerkennung der Opfereigenschaft nicht erreicht. Daher ist auch die Berücksichtigung des Hinweises nach Ziffer 2 ausgesprochen wichtig.

Zu Abs. 2 lit. a Ziffer 2:

Die Bestätigung einer notwendigen Betreuung oder Schutzgewährung durch eine auf häusliche Gewalt spezialisierte Fachstelle mit öffentlicher Finanzierung als Hinweis auf das Vorliegen häuslicher Gewalt der zu berücksichtigen ist wird ausdrücklich begrüsst. Gerade wenn es um psychische Gewalt geht, bedarf es die Expertise von Fachpersonen diese Gewaltform zu erkennen und adäquat einzuschätzen. Einzig der Begriff **«Betreuung»** könnte zu Definitionsschwierigkeiten führen. Daher schlagen wir vor **«Beratung, Betreuung und Schutzgewährung durch eine auf häusliche Gewalt spezialisierte Fachstelle mit öffentlicher Finanzierung»** zu verwenden, da dadurch klar wird, dass auch Fachstellen, die ambulante Beratung anbieten diese Bestätigung abgeben können.

Zu Abs. 2 lit. a Ziffer 4:

Immer öfter sind sogenannte Forensic Nurses, also Pflegepersonal mit einer Spezialausbildung, in Notfallstationen, in Abteilungen für Gewaltmedizin oder in der Rechtsmedizin tätig und nehmen die Anamnese vor. Daher ist es sinnvoll, die Arztberichte zu ergänzen mit **Berichten von medizinischem Fachpersonal**, oder eine Formulierung zu verwenden, die nicht abschliessend ist.

Zu Abs. 2 lit. a Ziffer 3, 5 und 6 sowie lit. b und c:

Die SKHG begrüsst die vorgesehenen Formulierungen.

Zu Abs. 2^{bis}:

Die Latenzzeit von 3 Jahren nach der Trennung zur Überprüfung der geforderten Integration ist dringend notwendig und wird ausdrücklich begrüsst. Viele Opfer werden durch die Tatpersonen isoliert und aktiv an Integrationsbemühungen gehindert. Diese Opfer müssen nach der Trennung bei null anfangen, sobald sie sich aus der Gewaltsituation befreien konnten. Für den Prozess der Verarbeitung der Gewalterlebnisse, für das Erlernen der Sprache und für Schritte zur finanziellen Unabhängigkeit ist eine Dauer von mindestens 3 Jahren gerechtfertigt. Dies gilt verstärkt, wenn Kinder involviert sind.

Zu Abs. 4

Dieser wird ausdrücklich begrüsst. Allerdings wurde in der Schweiz der Begriff «Konkubinatspaare» vorwiegend für heterosexuelle Partnerschaften verwendet. Daher stellt sich die Frage, ob eine Ergänzung notwendig ist, um Paare jedwelcher geschlechtlicher Orientierung zu erfassen.

Zusätzliches Anliegen an den Gesetzestext:

Um den Opferschutz konsequent und nachhaltig zu gestalten muss die Bearbeitung des Aufenthaltsstatus zeitnah und die Klärung rasch erfolgen und sie darf nicht vom Ausgang langwieriger Strafverfahren abhängig gemacht werden. Dieser Punkt sollte im Gesetz ergänzend aufgenommen werden.

3. Fazit

Aus fachlicher Sicht begrüssen wir die vorgeschlagenen Änderungen.

Wir schlagen jedoch auf Grund unserer obigen Bemerkungen folgende Änderungen in den Formulierungen vor:

Zu Abs. 2 lit. a Ziffer 2:

2. die Bestätigung einer notwendigen **Beratung**, Betreuung oder Schutzgewährung durch eine auf häusliche Gewalt spezialisierte Fachstelle mit öffentlicher Finanzierung,

Zu Abs. 2 lit. a Ziffer 4:

4. Arztberichte, **Berichte von medizinischen Fachpersonen** oder andere Gutachten

Zu Abs. 4:

⁴ Für Konkubinatspaare, denen gemäss Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe b aufgrund eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls eine Aufenthaltsbewilligung zum Verbleib bei der Konkubinatspartnerin oder dem Konkubinatspartner erteilt wurde, gelten die Absätze 1–3 sinngemäss. **Als Konkubinatspaare gelten alle Paarkonstellationen, unabhängig von sexueller Identität und Orientierung (LGBTQI+).**

Wir schlagen zudem vor, in der Weisung des SEM Folgendes aufzunehmen:

Auch wenn ein Strafverfahren hängig ist wird für die Entscheidung das Strafurteil nicht abgewartet, sondern auf Grund der vorhandenen Hinweise entschieden. Nur eine baldige, definitiv erteilte eigenständige Aufenthaltsbewilligung erleichtert die Integration und Unabhängigkeit der von häuslicher Gewalt betroffenen Personen.

Freundliche Grüsse



Regina Carstensen, RA lic.iur
Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt, IST
Kanton Zürich
Co-Präsidentin SKHG



Angela Fleury
Déléguée à l'égalité entre femmes et hommes
Canton du Jura
Co-présidente CSVD