

Zürich, 2. März 2023

Vernehmlassungsantwort Parlamentarische Initiative «Bei häuslicher Gewalt die Härtefallpraxis nach Art. 50 AIG garantieren»

Sehr geehrte Damen und Herren

HEKS, das Hilfswerk der evangelisch-reformierten Kirche Schweiz, bedankt sich für die Gelegenheit Stellung zu nehmen zur geplanten Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG). HEKS kennt und unterstützt in seiner Projektarbeit Opfer häuslicher Gewalt ohne Schweizer Pass und begrüsst die geplante Gesetzesrevision.

Statt die Opfer zu schützen, stützen die aktuelle Gesetzgebung und deren Umsetzung allzu oft den Fortbestand von Gewaltbeziehungen. So wird ein bestimmtes Mass an psychischer, physischer und sexualisierter Gewalt in der Ehe als normal angesehen. Die aufenthaltsrechtliche Abhängigkeit von Opfern gegenüber Tätern führt dazu, dass Betroffene weitgehend isoliert sind und in gewalttätigen Beziehungen verharren müssen. Das widerspricht einem konsequenten Opferschutz und muss sich dringend ändern.

Vor diesem Hintergrund begrüsst HEKS grundsätzlich die Änderung des Artikels 50 im Ausländer- und Integrationsgesetz und sieht diese als Chance, mehr Rechtsgleichheit unter Gewaltbetroffenen und einen besseren Opferschutz im Sinne einer ungebundenen Aufenthaltsmöglichkeit zu schaffen. Zudem ist es plausibel, dass die vorgeschlagene Anpassung eine präventive Wirkung auf die Täter:innen haben wird und die Opfer in Zukunft eher den Zugang zu Opferhilfestellen finden werden, deren Existenz sie bislang allzu oft nicht kennen.

Ebenfalls bietet sie die Chance, vorhandene Regelungen und Praktiken auf ihre Kompatibilität mit internationalen Standards zum Schutz von gewaltbetroffenen Personen, insbesondere Frauen, zu überprüfen und zu modifizieren. Der für die Schweiz verbindliche internationale Rechtsrahmen im Kontext von häuslicher Gewalt ist insbesondere das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt

HILFSWERK DER EVANGELISCH-REFORMIERTEN KIRCHE SCHWEIZ

Hauptsitz +41 44 360 88 00
Seminarstrasse 28 info@heks.ch
Postfach heks.ch
CH-8042 Zürich IBAN CH37 0900 0000 8000 1115 1



(SR 0.311.35)¹, kurz Istanbul Konvention. Diese ist massgebend und zwingend umzusetzen. So hat das Expert:innengremium zur Umsetzung der Istanbul Konvention (GREVIO) in ihrem ersten Bericht im November 2022 die Schweiz dringend aufgefordert, aufenthaltsrechtliche Verbesserungen für Betroffene von häuslicher Gewalt vorzunehmen und für eheunabhängige Aufenthaltsmöglichkeiten für alle Opfer nach einer Trennung zu sorgen, sodass Betroffene aus der Gewaltsituation flüchten können². Die Schweizer Regierung hat in ihrem Kommentar zum Bericht von GREVIO bereits auf die Parlamentarische Initiative «Bei häuslicher Gewalt die Härtefallpraxis nach Artikel 50 AIG garantieren» 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.»³ HEKS begrüsst die parlamentarische Initiative und ist davon überzeugt, dass mit ihrer Umsetzung ein wirksamerer Schutz für migrantische Opfer ermöglicht wird und gleichzeitig die Anforderungen der Istanbul-Konvention erfüllt werden.

1. Ausweitung des Anspruchs auf Erteilung und Verlängerung des Aufenthalts in der Schweiz bei häuslicher Gewalt (Art. 50 Abs. 1)

Die Härtefallregelung für Opfer häuslicher Gewalt gemäss Art. 50 Abs. 2 des AIG gilt nur für Personen, deren Partner:in einen Schweizer Pass oder eine Niederlassungsbewilligung (C-Ausweis) haben. Für alle Migrant:innen mit einer anderen Bewilligung gilt dieser Anspruch nicht. Zwar wird auf Verordnungsstufe (Art. 77 VZAE) die Möglichkeit eines Härtefallgesuchs für jene, die nicht unter Artikel 50 fallen, formuliert. Dabei handelt es sich aber um eine «kann»-Formulierung und somit liegt sie ausschliesslich im Ermessen der kantonalen Behörden. Darüber hinaus ist im AIG und in der VZAE bislang keine Regelung für Ehepartnerinnen und Ehepartner von Personen mit vorläufiger Aufnahme (Ausweis F) und Kurzaufenthaltsbewilligung (Ausweis L) vorgesehen. Obwohl Familienzusammenführungen in diesen Fällen selten sind, ist es wichtig, dass auch diese Personen Gewaltbeziehungen verlassen können.

Diese aktuellen Regelungen entlang der Aufenthaltstitel bei den Opfern häuslicher Gewalt führen zu einer problematischen Rechtsungleichheit. Aufgrund dieser Ungleichbehandlung zwischen Personen mit unterschiedlichen Aufenthaltsbewilligungen hat die Schweiz bei der Ratifizierung der Istanbul-Konvention einen Vorbehalt zu Artikel 59 vorgebracht. Artikel 59 sieht nämlich eine Härtefallregelung unabhängig vom Aufenthaltsstatus vor. Es ist wichtig, diesen Vorbehalt im Zuge der aktuellen Gesetzesänderung von Art. 50 des AIG aufzuheben.

¹ Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt an Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention): <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2018/168/de> [Stand: 14.10.2022]

² Siehe Punkt 265 auf S. 69f. des an die Schweiz gerichteten GREVIO-Berichts, publiziert am 15.11.2022: <https://rm.coe.int/grevio-inf-2022-27-eng-final-draft-report-on-switzerland-publication/1680a8fc73> [Stand: 2.12.2022]

³ Vgl. Kommentar der Schweiz zum Evaluationsbericht der Expertinnen- und Expertengruppe zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (GREVIO), 2. November 2022, Link: https://www.ebg.admin.ch/dam/ebg/de/dokumente/haeusliche_gewalt/istanbul-konvention/kommentare_schweiz_grevio_nov2022.pdf.download.pdf/Kommentare%20Schweiz%20zum%20Evaluationsbericht%20GREVIO%202022.11.2022.pdf [Stand: 25.11.2022]



Damit kann die Schweiz der Konvention in diesem Zusammenhang endlich vollumfänglich nachkommen.

HEKS begrüsst folglich die Änderung in Art. 50 Abs. 1 AIG.

2. Neue Benennung der Straftat: «Häusliche Gewalt» statt «eheliche Gewalt»

Dass in der Gesetzesänderung neu von «häuslicher Gewalt» und nicht mehr von «ehelicher Gewalt» die Rede ist, halten wir für eine wichtige und zeitgemässe Anpassung. Denn Gewalt in Paarbeziehungen findet unabhängig vom Zivilstand statt (vgl. neuer Einbezug von Konkubinatspaaren). Der Begriff der «häuslichen Gewalt» bezeichnet die Gewaltform – die oft im Privatraum und unter vier Augen stattfindet – treffender. Zudem liegen die Ursachen der Gewalt nicht in der Ehe, sondern in einem komplexen Beziehungsverhältnis, bei dem der Begriff der «Ehe» irreführend ist.

HEKS begrüsst die Änderung vom Begriff der «ehelichen Gewalt» zu «häuslicher Gewalt».

3. Anpassung und Ergänzung der Grundlagen zur Beurteilung häuslicher Gewalt im Hinblick auf die wichtigen persönlichen Gründe (Härtefallregelung nach Art. 50 Abs. 2 AIG)

3.1 Aktuelle Rechtslage

Es ist grundsätzlich sehr schwierig, häusliche Gewalt zu beweisen, da die Tat in den meisten Fällen im privaten Umfeld passiert. Die «Intensitäts»-Schwelle und die Beweisanforderungen für das Vorliegen von häuslicher Gewalt sind aktuell zu hoch. So stufen viele Behörden gewisse Gewaltakte als zu moderat ab und verweigern deshalb die Erneuerung der Aufenthaltsbewilligung des Opfers. Das führt dazu, dass viele Opfer in Gewaltbeziehungen verharren. Erfahrungsgemäss nimmt häusliche Gewalt im Verlauf an Schwere und Häufigkeit zu, und entsprechend nehmen auch die Gewaltfolgen zu. Um Opfer wirksam zu schützen, muss der Gewaltkreislauf möglichst rasch durchbrochen werden.

Mit den beiden Kriterien der «Intensität» und «Systematik» wird in der aktuellen Rechtsprechung festgehalten, dass ein gewisses Mass an häuslicher Gewalt zu akzeptieren sei.⁴ Diese Kriterien sind sehr unscharf. Nicht zuletzt werden dadurch die Hürden für einen wirksamen Opferschutz stark erhöht. Zudem wird die Härtefallbestimmung gemäss heutigem Recht von vielen Behörden sehr restriktiv angewendet und es gibt grosse kantonale Unterschiede, was zu einer Willkür und Rechtsungleichheit unter den Betroffenen führt. Sowohl für die Betroffenen wie auch für die auf häusliche Gewalt spezialisierten Stellen

⁴ Die Bestimmungen gemäss Art. 50 des AIG legen nicht fest, ab welchem Schweregrad der Gewalt das Opfer trotz Trennung zum Verbleib in der Schweiz berechtigt ist. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts hat jedoch die Bedingung aufgestellt, dass die erlittene Gewalt von einer «gewissen Intensität» sein muss. Zudem muss aufgezeigt werden, dass der Gewalttäter dem Opfer «systematische Misshandlung[en]» zugefügt hat, mit dem Ziel, Macht und Kontrolle auszuüben [...], vgl. BGE 136 II 1 und Bundesgerichtsurteil 2C_295/2012 vom 5. September 2012.



ist es schwierig, die Chancen auf eine Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung nach einer Trennung einzuschätzen.

Zu den Beweismitteln gehören nach der Rechtsprechung zu Art. 77 Abs. 6 und 6bis VZAE unter anderem ärztliche oder psychiatrische Gutachten, Berichte der Polizei und von spezialisierten Diensten (Frauenhäuser, Opferhilfestellen usw.) sowie glaubhafte Aussagen von Angehörigen oder Nachbar:innen. Das Bundesgericht hat vorgeschrieben, dass alle Elemente berücksichtigt werden müssen, die auf das Vorliegen von Gewalt hinweisen könnten. Allerdings werden Berichte von Gewaltschutzorganisationen, Psycholog:innen und Sozialarbeiter:innen, die sich auf das Thema Gewalt spezialisiert haben, ja sogar medizinische attestierte Befunde der Gewaltfolgen von den Migrationsbehörden nicht immer als valide Indizien von Gewalt akzeptiert oder ihre Aussagekraft wird angezweifelt. De facto stützen sich Migrationsbehörden vor allem auf polizeiliche Ermittlungen und Strafurteile.

Auch Schutz und Unterstützung in Frauenhäusern und Gewaltschutzstellen in Anspruch genommen zu haben, sowie als Opfer im Sinne des Opferhilfegesetzes anerkannt worden zu sein, genügt in vielen Fällen nicht als Nachweis für das Erreichen der erforderlichen «Intensitäts»-Schwelle. Sie kann zudem eine sekundäre Viktimisierung der Opfer bewirken, was Artikel 18 IK verletzt. Diese Inkohärenz mit dem Opferhilfegesetz ist absurd: Einerseits finanziert der Staat Leistungen zur Unterstützung der gewaltbetroffenen Opfer – Voraussetzung dafür ist die Anerkennung als «Opfer» nach Opferhilfegesetz Art. 1 –, andererseits reicht diese Anerkennung nicht als Nachweis der erlebten Gewalt, um nach Art. 50 Abs. 2 AIG eine Härtefallbewilligung zu erhalten. Darüber hinaus haben Personen aufgrund der sehr langen Rechtsmittelverfahren manchmal grosse Schwierigkeiten, eine:n Arbeitgeber:in zu finden, der/die bereit ist, sie einzustellen und/oder einen Arbeitsplatz aufrechtzuerhalten, weil sie keine gültige Aufenthaltsbewilligung haben. Die lange andauernde Ungewissheit erschwert die gesamte Integration und verstärkt die Verletzlichkeit der Betroffenen.

HEKS kann aus eigener Erfahrung mit Migrant:innen in seinen Programmen bestätigen, dass Betroffene aus Angst vor den ausländerrechtlichen Konsequenzen sehr häufig auf eine Trennung verzichten und in der Gewaltsituation verharren.

Aus Sicht der Praxis ist bei den Änderungen von Art. 50 Abs. 2 für HEKS entscheidend, dass die Anforderungen an die Erbringung von Hinweisen reduziert werden, die Inkohärenzen zur Opferhilfegesetzgebung aufgehoben werden und das Mindestmass an «Intensität» der Gewalt aufgehoben wird. Nur dann wird der Opferschutz wirksam ausgebaut.

3.2 Kommentare und Änderungsvorschläge zu Art. 50 Abs. 2 AIG: Bedeutung und Einschätzung von auf häusliche Gewalt spezialisierten Fachstellen auch im Gesetzestext stärken

Viele migrantische Opfer von häuslicher Gewalt leben sozial sehr isoliert. Dadurch sprechen sie oft kaum die Sprache ihres Wohnorts und kennen ihre Rechte wie auch ihre Möglichkeiten und Angebote zur Unterstützung und zum Schutz bei häuslicher Gewalt nicht. Viele verharren deshalb in Gewaltsituationen, manchmal jahrelang. HEKS begrüsst, dass der Entwurf zur Gesetzesänderung die verschiedenen Indizien für erlittene Gewalt erwähnt, die von den zuständigen Behörden berücksichtigt werden müssen. Zudem erachten wir es als



zentral, dass dieser Aufzählung das Wort «insbesondere» vorangestellt ist, da dieses auf eine nicht erschöpfende Aufzählung hinweist. So ist es – wie das Bundesgericht in seiner Rechtsprechung in Erinnerung gerufen hat – wichtig, dass auch glaubwürdige Aussagen von Angehörigen oder Nachbar:innen als Hinweise für erlittene Gewalt berücksichtigt werden. Darüber hinaus ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Berichte von Fachstellen von häuslicher Gewalt als allgemein valide Grundlage gelten und dementsprechend bei der Prüfung der wichtigen persönlichen Gründe (Härtefallregelung) angemessen berücksichtigt werden⁵. Aktuell hängt ihre Berücksichtigung stark von der jeweils zuständigen Behörde ab – dies obwohl sie bereits in Art. 77 Abs. 6^{bis} VZAE als weitere mögliche Beweisquelle für häusliche Gewalt aufgeführt sind. Für die Vollständigkeit und Kongruenz ist es deshalb zentral, sie ebenfalls im neuen Gesetzestext von Art. 50 AIG miteinzubeziehen.

Folglich fordert HEKS, die Ausführungen von Art. 50 Abs. 2 lit. a folgendermassen umzuformulieren:

*Wichtige persönliche Gründe können namentlich vorliegen, wenn:
Die Ehegattin oder der Ehegatte Opfer häuslicher Gewalt wurde; durch die zuständigen Behörden zu berücksichtigende Hinweise sind insbesondere:*

[...]

*2. die Bestätigung einer notwendigen Betreuung oder **Schutzgewährung sowie Bestätigung durch Auskünfte und Berichte** von auf häusliche Gewalt spezialisierten Fachstellen mit öffentlicher Finanzierung.*

[...]

4. Anpassung der Integrationsvorschriften (Art. 58a) während drei Jahren nach Erhalt einer Härtefallbewilligung (Art. 50 Abs. 2^{bis})

Opfer häuslicher Gewalt werden häufig von der gewaltausübenden Person sozial isoliert, damit sie ihr Opfer kontrollieren und abhängig halten können. Dies erschwert Opfern häuslicher Gewalt die soziale, sprachliche, berufliche und ökonomische Integration in die Gesellschaft. Die Anpassung von Abs. 2^{bis} soll dieser Tatsache für Opfer häuslicher Gewalt, deren Härtefallgesuch nach Abs. 2 bewilligt wurde, Rechnung tragen.

Es ist nicht realistisch, dass Gewaltbetroffene, die vom Gewalttäter oft bewusst isoliert und jahrelang vom Spracherwerb und Arbeitsmöglichkeiten ferngehalten wurden, sich z.B. innerhalb eines Jahres (Dauer einer Aufenthaltsbewilligung) von den Gewaltfolgen erholen können. Es ist nach der erlittenen häuslichen Gewalt illusorisch, für sich und ggf. die Kinder innert kürzester Zeit eine neue Existenz aufzubauen sowie gleichzeitig die soziale, sprachliche, berufliche und ökonomische Integration erfolgreich zu schaffen. Eine verlängerte Frist für die Erfüllung der Integrationskriterien würde Gewaltopfern ermöglichen, sich schrittweise und insbesondere nachhaltig in die Gesellschaft zu integrieren.

⁵ Vgl. BVGer F-5454-2017, siehe ebenfalls: BGE 2C_361/2018, BGE 2C_649/2015, BGE 2C_964/2015, BGE 2C_1055/2015, BGE 2C_648/2017, BGE 2C_777/2016, BGE 2C_922/2019.



HEKS begrüsst folglich die Änderung in Art. 50 Abs. 2^{bis}. HEKS weist gleichzeitig darauf hin, dass es Fälle gibt, in denen drei Jahre zu knapp sind für Spracherwerb und die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Dies kann insbesondere dann vorkommen, wenn ein Opfer häuslicher Gewalt stark traumatisiert ist oder wenn familiäre Verpflichtungen, z.B. die Betreuung von Kleinkindern, vorliegen. HEKS erwartet, dass derartige persönliche Faktoren bei der Verlängerung der Härtefallbewilligung auch über die Dreijahresfrist hinaus berücksichtigt werden.

Ausserdem ist wichtig, dass die Betroffenen auch in dieser Zeit, während der die Prüfung der Integrationskriterien ausgesetzt wird, in ihrem Integrationsprozess angemessen begleitet und unterstützt werden.

5. Inklusion des Konkubinats

HEKS begrüsst es, dass Konkubinatspartner:innen, die im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz migriert sind, neu bei der Härtefallregelung gemäss Art. 50 Abs. 2 durch den Art. 50 Abs. 4 einbezogen werden. Obwohl es sich hierbei um eine seltene Konstellation handelt, ist es wichtig, sie in die Gesetzesänderung aufzunehmen. So kann die Gleichbehandlung gewährleistet werden. Bislang im Gesetzestext nicht ausdrücklich einbezogen sind Paare, die keiner heterosexuellen Paarbeziehung entsprechen. Wir legen dem Gesetzgeber nahe, dass er im Sinne der Inklusion von LGBTQI+ Menschen den Gesetzestext anpasst und sie als Berechtigte der Regelung gemäss Art. 50 aufführt.

HEKS begrüsst folglich die Änderung in Art. 50 Abs. 4. und legt nahe, dass alle LGBTQI+ Personen in der Regelung für Konkubinatspaare folgendermassen explizit einbezogen werden:

4 [...] gelten die Absätze 1-3 sinngemäss. Als Konkubinatspaare gelten alle Paarkonstellationen, unabhängig von sexueller Identität und Orientierung (LGBTQI+).

Wir danken für Ihre Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Argumente.

Freundliche Grüsse

Peter Merz
Direktor

Carmen Meyer
Bereichsleitung Inland