

Sélection d'article sur la politique suisse

processus

**Besserer Schutz für ausländische Opfer von häuslicher Gewalt (Pa.Iv.
21.504)**

Imprimer

Éditeur

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Contributions de

Gerber, Marlène

Citations préféré

Gerber, Marlène 2025. *Sélection d'article sur la politique suisse: Besserer Schutz für ausländische Opfer von häuslicher Gewalt (Pa.lv. 21.504), 2022 - 2024*. Bern: Année Politique Suisse, Institut de science politique, Université de Berne.
www.anneepolitique.swiss, téléchargé le 05.04.2025.

Sommaire

Chronique générale	1
Politique sociale	1
Groupes sociaux	1
Politique familiale	1

Abréviations

SPK-SR	Staatspolitische Kommission des Ständerats
SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration
VKM	Vereinigung kantonaler Migrationsbehörden

CIP-CE	Commission des institutions politiques du Conseil des États
CIP-CN	Commission des institutions politiques du Conseil national
LEI	Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration
ASM	Association des services cantonaux de migration

Chronique générale

Politique sociale

Groupes sociaux

Politique familiale

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL

DATE: 10.01.2022

MARLÈNE GERBER

Zusammenfassung

Bei häuslicher Gewalt die Härtefallpraxis nach Artikel 50 AIG garantieren (Pa.Iv. 21.504)

Auf Initiative der SPK-NR beschloss das Parlament im Mai 2024 eine Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes, mit der aus Drittstaaten stammende Opfer häuslicher Gewalt ausländerrechtlich besser geschützt werden sollen. Durch eine entsprechende Präzisierung der Härtefallregelung soll sichergestellt werden, dass Opfer häuslicher Gewalt auch nach der Trennung von ihrem Ehe- oder Lebenspartner respektive ihrer Ehe- oder Lebenspartnerin Anrecht auf eine Verlängerung der Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung oder auf vorläufige Aufnahme haben. Dadurch soll verhindert werden, dass Opfer häuslicher Gewalt in einer gewalttätigen Beziehung verharren, weil sie befürchten, ihre Aufenthaltsbewilligung zu verlieren. Der Bundesrat und eine Grossmehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden stellte sich hinter den Kommissionsentwurf. Die Vorlage passierte die beiden Räte beinahe reibungslos; lediglich zwei Differenzen mussten in einer Zusatzschleife ausgeräumt werden. Unter anderem konkretisierte das Parlament dabei, dass die Integrationskriterien auch in den ersten drei Jahren nach dem Erteilen der Härtefallbewilligung für die Verlängerung des Aufenthaltsstatus relevant sein sollen.

Chronologie

Vorprüfung der parlamentarischen Initiative

Erlassentwurf

Erste Behandlung im Nationalrat

Erste Behandlung im Ständerat

Differenzbereinigung und Schlussabstimmungen

INITIATIVE PARLEMENTAIRE

DATE: 11.01.2022

MARLÈNE GERBER

Mit 21 zu 2 Stimmen (bei 2 Enthaltungen) beschloss die SPK-NR im November 2021, eine parlamentarische Initiative einzureichen mit dem Ziel, **ausländische Opfer von häuslicher Gewalt besser zu schützen**. Nach Auflösung der Ehe- oder Familiengemeinschaft haben Opfer von häuslicher Gewalt auch bei Nichterfüllen anderer Kriterien bereits heute Anrecht auf Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung. Konkret soll mittels Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) nun erreicht werden, dass es für betroffene Personen einfacher wird, den Nachweis zu erbringen, dass sie Opfer häuslicher Gewalt sind. Die geplante Gesetzesanpassung soll somit bewirken, dass Personen nicht aus Angst vor Verlust der Aufenthaltsbewilligung beim gewalttätigen Ehepartner bleiben, nur weil sie den Nachweis von häuslicher Gewalt nicht erbringen können. Mit 8 zu 3 Stimmen (bei 2 Enthaltungen) gab die SPK-SR der Initiative im Januar 2022 ebenfalls Folge.¹

INITIATIVE PARLEMENTAIRE

DATE: 12.10.2023

MARLÈNE GERBER

Im Oktober 2023 präsentierte die SPK-NR in Umsetzung einer eigenen parlamentarischen Initiative ihren Entwurf zur Anpassung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG), mit dem **ausländische Opfer von häuslicher Gewalt ausländerrechtlich besser geschützt** werden sollen. Um zu verhindern, dass Opfer gewalttätige Beziehungen aufrechterhalten, weil sie die Wegweisung aus der Schweiz fürchten, beantragte die Kommission eine Änderung von Artikel 50 des AIG zur Auflösung der Familiengemeinschaft. Dadurch sollte die bereits bestehende Härtefallregelung, die die Erteilung oder Verlängerung der bisherigen Aufenthaltsbewilligung auch nach der Trennung möglich macht, auf alle von häuslicher

Gewalt betroffenen Ausländerinnen und Ausländer ausgedehnt werden. Bis anhin konnten nur ausländische Familienangehörige von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern sowie Personen mit einer Niederlassungsbewilligung von dieser Härtefallregel profitieren. Darüber hinaus sollen neu auch nicht verheiratete Paare mitgemeint sein, sofern sie im Konkubinats- oder in einer eingetragenen Partnerschaft leben, ebenso wie die Kinder dieser Personen. Nicht zuletzt soll es auch leichter werden, den Nachweis für das Vorliegen von häuslicher Gewalt zu erbringen, was auch durch eine verstärkte Kohärenz mit dem Opferhilfegesetz gelingen soll.

In der **Vernehmlassung** war der Entwurf von einem Grossteil der 143 Teilnehmenden befürwortet worden. Viele interessierte Kreise – darunter etwa Amnesty International, verschiedene Hilfswerke und etliche Frauenhäuser – hoben hervor, dass die Gesetzesanpassung mehr Rechtsgleichheit für Gewaltbetroffene sowie einen besseren Opferschutz bringen würde. Etliche Vernehmlassungsteilnehmende betonten ferner, dass das von der Schweiz ratifizierte Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) damit besser eingehalten werden könnte. Sollte die Gesetzesänderung vom Parlament angenommen werden, könnte folglich ein von der Schweiz angebrachter Vorbehalt zur Istanbul-Konvention geprüft und gegebenenfalls gestrichen werden. Die meisten Kantone sowie fünf von sechs stellungnehmenden Parteien (SP, Grüne, EVP, Mitte und FDP) begrüßten den Vorentwurf; einige stellten sich jedoch gegen einzelne Bestandteile daraus. Acht Kantone (AI, AR, BE, NW, OW, SO, TI, ZG) sowie die VKM lehnten es generell ab, dass die Härtefallregelung auch neue Rechtsansprüche schaffe für Personen, die zuvor keinen eigenständigen Rechtsanspruch auf eine ausländerrechtliche Bewilligung hatten, da ihre Bewilligung ursprünglich mittels Ermessensentscheid im Rahmen des Familiennachzugs erteilt worden war. Wenn aus Ermessen in diesen Fällen ein Anspruch würde, widerspräche dies gemäss Vernehmlassungsbericht «der Logik und der Systematik des Ausländerrechts, wonach der nachziehende Ehegatte dem nachgezogenen Gatten nicht mehr Rechte verschaffen könne, als er selbst besitzt». Die Kantone Freiburg und Neuenburg stellten sich nicht generell gegen die Schaffung neuer Rechtsansprüche, sondern lediglich gegen diejenigen bei der Erteilung von Kurzaufenthaltsbewilligungen an Personen, deren Ehegatte über eine Kurzaufenthaltsbewilligung verfügt. Elf Kantone (AG, AI, AR, BE, BS, FR, OW, SO, TG, TI, ZG), die VKM und die FDP störten sich ferner an der Bestimmung, dass die Integrationskriterien bis drei Jahre nach Erteilen der eigenständigen Aufenthaltsbewilligung gemäss Revision des Artikels 50 keinen Einfluss auf die Verlängerung der Bewilligung haben sollen. Die Kommission wollte mit ebendieser Regelung der schwierigen Situation, in der sich die betroffenen Personen befinden, Rechnung tragen. Auch wenn die Integrationskriterien während dieses Zeitraums nicht entscheidungsrelevant seien, sollen sie dennoch geprüft und die Integration bei Bedarf gefördert werden, so die Kommission. Von den sechs stellungnehmenden Parteien stellte sich lediglich die SVP gegen den Entwurf. Sie argumentierte, dass eine Gesetzesrevision aufgrund der bestehenden Rechtsprechung und Verwaltungspraxis weitgehend überflüssig sei. Eine Gesetzesanpassung wie die vorgesehene berge zudem Missbrauchspotential, so die SVP abschliessend.²

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 19.12.2023
MARLÈNE GERBER

Ende November 2023 zeigte sich der **Bundesrat** grundsätzlich positiv zum Kommissionsentwurf, der **Opfer häuslicher Gewalt ohne Schweizer Pass** durch Garantie der Härtefallpraxis im AIG besser schützen wollte. Einzig gegenüber der Einführung einer neuen Bestimmung, gemäss welcher die Integrationskriterien in solchen Fällen während drei Jahren keinen Einfluss auf die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung haben sollen, zeigte sich die Regierung skeptisch. Eine solche Regelung sei überflüssig, da ein bestehender Absatz eines Artikels im AIG bereits Ausnahmen für die Integrationskriterien aufgrund gewichtiger persönlicher Umstände vorsehe.

In der Wintersession 2023 beugte sich der **Nationalrat** als Erstrat über die Vorlage, zu der ein Nichteintretensantrag einer Minderheit Steinemann (svp, ZH) vorlag. Für die Kommission erläuterten Samira Marti (sp, BL) und Damien Cottier (fdp, NE) noch einmal die Hauptproblematik, die zur Erarbeitung der Vorlage geführt habe. In vielen Fällen häuslicher Gewalt sei der Aufenthaltsstatus des Opfers an denjenigen des Täters gebunden (etwa durch den Familiennachzug), sofern die Ehegemeinschaft nicht bereits mehr als drei Jahre bestünde oder die Opfer noch nicht ausreichend integriert seien. Falls dies nicht zutrefte, müssten die Opfer die ihnen angetane Gewalt im Rahmen eines Mitwirkungsverfahrens als systematisch und eine gewisse Intensität aufweisend nachweisen können, was sich oftmals als schwierig darstelle. Diese Situation führe

gemäss Kommission dazu, dass betroffene Personen sich aus Angst vor Verlust des Aufenthaltsrechts nicht vom gewaltausübenden Lebenspartner trennen würden, weswegen der Opferschutz gestärkt werden müsse. Dies zeige auch der Umstand, dass die Schweiz die Istanbul-Konvention aus diesem Grund nur mit Vorbehalt hatte ratifizieren können, so Marti weiter. Gegen die Vorlage stellte sich eine Minderheit Steinemann. Ihr ging die Regelung viel zu weit und sie ortete darin Missbrauchspotential. Der Minderheitsantrag auf **Nichteintreten** fand jedoch über die geschlossen dafür einstehende SVP-Fraktion hinaus keine Fürsprecherinnen oder Fürsprecher, womit er mit 126 zu 65 Stimmen (1 Enthaltung) gegenüber dem Antrag der Kommissionsmehrheit auf Eintreten unterlag.

In der **Detailberatung** versuchten weitere durch Barbara Steinemann angeführte Minderheiten, die Vorlage abzuändern. So wollte eine Minderheit die Härtefallregelung nur für Personen einführen, die sich in einer Ehegemeinschaft befanden, während der Kommissionsentwurf eine solche auch für in eingetragener Partnerschaft oder im Konkubinat lebende Opfer häuslicher Gewalt, sowie im Falle der Gewaltausübung an den in der Familiengemeinschaft lebenden Kindern vorsah. Ferner beantragte eine weitere Minderheit Steinemann dem Bundesrat zu folgen und den Absatz zu den Integrationskriterien zu streichen. Im Rat blieben diese Minderheiten jedoch chancenlos, da sie ausserhalb der SVP-Fraktion nicht auf Unterstützung stiessen. Mit 100 zu 93 Stimmen (2 Enthaltungen) lediglich knapp abgelehnt wurde hingegen eine Minderheit Cottier, welche die Kriterien zur Feststellung häuslicher Gewalt etwas enger fassen wollte. Konkret forderte der Minderheitsantrag, dass die Inanspruchnahme einer notwendigen Beratung bei einer ausgewiesenen Fachstelle für häusliche Gewalt, sowie deren Auskünfte und Berichte, nicht als Indizien für das Vorliegen häuslicher Gewalt beigezogen werden dürften. Letztere Minderheit stiess zusätzlich zur SVP-Fraktion auch bei der gesamten FDP-Fraktion auf Zuspruch.

In der **Gesamtabstimmung** nahm der Nationalrat den unveränderten Entwurf unter Opposition der SVP-Fraktion mit 129 zu 65 Stimmen (1 Enthaltung) an, womit das Geschäft an den Ständerat ging.³

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 28.02.2024
MARLENE GERBER

In der Frühjahrssession 2024 zeigte sich auch der zweitberatende Ständerat gewillt, für **Opfer häuslicher Gewalt aus Drittstaaten bei der Frage des Aufenthalts die Härtefallpraxis zu garantieren**. Damit solle verhindert werden, dass Opfer häuslicher Gewalt in gewaltsamen Beziehung verharren, da sie – zu einem grossen Teil Frauen – in gewissen Fällen bei der Auflösung einer Ehegemeinschaft mit einem gewaltausübenden Partner um den Verlust ihrer Aufenthaltsberechtigung fürchten müssten, sofern diese an das Aufenthaltsrecht des Partners gekoppelt ist. Mit 32 zu 8 Stimmen (keine Enthaltungen) stimmte der Ständerat dem Entwurf in der Gesamtabstimmung zu. In der Eintretensdebatte hatte sich die Grossmehrheit der Mitglieder der kleinen Kammer bereits gegen einen Minderheitsantrag Friedli (svp, SG) auf Nichteintreten und gegen einen Antrag Stark (svp, TG) auf Rückweisung der Vorlage an die Kommission ausgesprochen. Letzterer wollte die Kommission unter anderem dazu veranlassen zu prüfen, inwiefern diese neue Regelung Missbrauchspotential berge und was gegebenenfalls dagegen unternommen werden müsste.

In der Detailberatung stellte sich der Ständerat in zwei Punkten gegen seine Kommissionsmehrheit und schuf so **zwei Differenzen** zum Nationalrat: Erstens stimmte er mit 24 zu 16 Stimmen (1 Enthaltung) einem Einzelantrag Rieder (mitte, VS) zu, der die Bestätigung einer auf häusliche Gewalt spezialisierten Fachstelle nicht als möglichen Hinweis für das Vorliegen der häuslichen Gewalt zulassen wollte. Im Nationalrat war ein ähnlicher Antrag einer Minderheit Cottier (fdp, NE) knapp unterlegen. Die Minderheit Cottier wäre indes weniger weit gegangen als der Einzelantrag Rieder. Dieser will ganz auf den Einbezug von Fachstellen verzichten, während die Minderheit Cottier den Hinweis einer solchen Fachstelle zulassen wollte, sofern diese die Notwendigkeit der Betreuung oder Schutzgewährung für das Opfer häuslicher Gewalt hätte bestätigen können. In der ursprünglichen Version der SPK-NR hätte es auch gereicht, wenn die Fachstelle den Hinweis erbracht hätte, dass eine Beratung zu häuslicher Gewalt ohne weitere Interventionen notwendig gewesen sei. Zweitens entschied sich die kleine Kammer mit 24 zu 15 Stimmen (keine Enthaltungen) für die Unterstützung einer Minderheit Friedli, die dem Bundesrat folgen wollte und dafür plädierte, dass die Integrationskriterien auch in den ersten drei Jahren nach Erteilen der Härtefallbewilligung beigezogen werden müssen, um über die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung zu befinden. Im Nationalrat hatte ebendieser Antrag, vorgetragen durch eine Minderheit Steinemann (svp, ZH), über die Fraktionsgrenzen der SVP hinweg nicht überzeugen können. Der so abgeänderte Entwurf ging somit zur

Differenzbereinigung zurück an den Nationalrat. ⁴

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 27.05.2024
MARLÈNE GERBER

In der Sommersession 2024 bereinigten die Räte zwei Differenzen der auf einer parlamentarischen Initiative der SPK-NR basierenden Vorlage, die **bei häuslicher Gewalt die Härtefallpraxis nach Artikel 50 AIG garantieren** wollte.

Was die **Anwendbarkeit der Integrationskriterien** für die Beurteilung des Aufenthaltsstatus anbelangt, schloss sich der Nationalrat dem Ständerat an: Mit 127 zu 62 Stimmen (1 Enthaltung) beschloss er auf Anraten seiner Kommissionsmehrheit, dass die Integrationskriterien auch in den ersten drei Jahren nach Erteilung der Härtefallbewilligung für die Verlängerung des Aufenthaltsstatus relevant sein sollen. Eine Minderheit Schläfli (sp, TG) hatte vergeblich für Festhalten geworben.

Seiner Kommissionsmehrheit folgend beschloss der Nationalrat einen Kompromissvorschlag in der Frage, ob die **Bestätigung von Fachstellen als Hinweis auf das Vorliegen von Gewalt** beigezogen werden darf. Während der Ständerat ganz auf den Beizug von Fachstellen verzichten wollte, schlug der Nationalrat nun vor, dass diese beigezogen werden dürfen, sofern die Person wegen häuslicher Gewalt von einer Fachstelle notwendig betreut oder in einer spezialisierten Einrichtung Schutz gesucht hat. Hingegen wäre die blosser Inanspruchnahme einer Beratung anstelle einer notwendigen Betreuung bei einer Fachstelle kein ausreichender Hinweis auf das Vorliegen häuslicher Gewalt. Der Nationalrat sprach sich mit 126 zu 62 Stimmen für diesen Kompromissvorschlag aus, wobei er diesen einer Minderheit Steinemann (svp, ZH) vorzog, die auf den ständerätlichen Vorschlag einlenken wollte. Der Ständerat hiess die Lösung des Nationalrats in der Folge mit 36 zu 7 Stimmen (1 Enthaltung) gegen eine auf Festhalten plädierende Minderheit Schwander (svp, SZ) gut, womit auch die zweite Differenz ausgeräumt war.

In den **Schlussabstimmungen** passierte die so abgeänderte Vorlage den Ständerat mit 33 zu 9 Stimmen (3 Enthaltungen) und den Nationalrat mit 132 zu 66 Stimmen. Abgelehnt wurde die Vorlage in beiden Räten von allen Mitgliedern der SVP-Fraktion sowie im Ständerat zusätzlich von Martin Schmid (fdp, GR). ⁵

1) Medienmitteilung SPK-NR vom 5.11.21; Medienmitteilung SPK-SR vom 11.1.22

2) BBI, 2023 2418; BBI, 2023 2419; Ergebnisbericht Vernehmlassung

3) AB NR, 2023, S. 2451 ff.; BBI, 2023 2851

4) AB SR, 2024, S. 37 ff.

5) AB NR, 2024, S. 1346; AB NR, 2024, S. 790 ff.; AB SR, 2024, S. 342 ff.; AB SR, 2024, S. 644; BBI 2024 1449