



21.504

Parlamentarische Initiative

SPK-N.

**Bei häuslicher Gewalt
die Härtefallpraxis
nach Artikel 50 AIG garantieren**

Initiative parlementaire

CIP-N.

**Garantir la pratique
pour raisons personnelles majeures
visée à l'article 50 LEI
en cas de violence domestique**

Erstrat – Premier Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 19.12.23 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

Antrag der Mehrheit
Eintreten

Antrag der Minderheit
(Steinemann, Bircher, Bläsi, Fischer Benjamin, Glarner)
Nichteintreten

Proposition de la majorité
Entrer en matière

Proposition de la minorité
(Steinemann, Bircher, Bläsi, Fischer Benjamin, Glarner)
Ne pas entrer en matière

Präsident (Nussbaumer Eric, Präsident): Wir führen eine gemeinsame Debatte über das Eintreten und die Detailberatung.

Marti Samira (S, BL), für die Kommission: Am 5. November 2021 beschloss die Staatspolitische Kommission des Nationalrates diese parlamentarische Initiative mit 21 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen, dies auf einen Antrag von Vertreterinnen aller Fraktionen. Die SPK-S anerkannte darauf am 10. Januar 2022 den Handlungsbedarf und stimmte dem Beschluss mit 8 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen zu.

Im Rahmen der Vorprüfung stellten die Kommissionen fest, dass sich bei Fällen häuslicher Gewalt viele Opfer ohne Schweizer Pass in einer schwierigen Situation befinden, weil sie befürchten müssen, ihren Aufenthaltstitel zu verlieren. Ihr Aufenthaltsrecht ist an die Beziehung gebunden, konkret an die Person, die ihnen gegenüber Gewalt ausübt. Kommt es zu einer Trennung, darf die betroffene Person grundsätzlich nur in der Schweiz verbleiben, wenn die Ehegemeinschaft mindestens drei Jahre bestanden hat und sie gut integriert ist. Ausnahmen wurden bisher nur gewährt, wenn die Betroffenen im Rahmen der Mitwirkungspflicht nachweisen konnten, dass sie Opfer häuslicher Gewalt sind, dass diese Gewalt eine gewisse Intensität aufweist und systematisch erfolgt.

Die Kommission ist der Ansicht, dass die heutigen Hürden für den Opferschutz zu hoch sind und dazu führen, dass die von häuslicher Gewalt Betroffenen in gewalttätigen Beziehungen verharren, um keine ausländerrecht-





liche Wegweisung zu riskieren. Die Schweiz hat deshalb auch einen Vorbehalt zur Umsetzung der Istanbul-Konvention anbringen müssen. Mit der heute zu beratenden Vorlage sollen diese Hürden nun angepasst und die Rechtssicherheit und der Schutz der Opfer von häuslicher Gewalt gestärkt werden.

Die Kommission befasste sich am 28. April 2022 mit der Konkretisierung des Wortlauts des Initiativtexts. An der Sitzung vom 17. November 2022 beriet die SPK einen Vorentwurf und verabschiedete diesen mit 18 zu 6 Stimmen bei 1 Enthaltung zuhanden der Vernehmlassung. (*Zwischenruf des Präsidenten: Darf ich Sie bitten, Ihre Gespräche ausserhalb des Saales fortzuführen? Besten Dank.*) Vielen Dank, Herr Präsident. Nun zum Inhalt der Vorlage:

Erstens wird die bestehende gesetzliche Härtefallregelung auf alle Ausländerinnen und Ausländer ausgeweitet, die häusliche Gewalt erleiden.

Zweitens soll durch die Einführung des Begriffs "häusliche Gewalt" anstelle von "ehelicher Gewalt" verdeutlicht werden, dass das zu ändernde Recht nicht nur für eheliche Gemeinschaften, sondern auch für deren Kinder, für Personen in eingetragener Partnerschaft und für Konkubinatspartnerinnen und -partner gelten soll.

Drittens sollen, um den Begriff "häusliche Gewalt" zu konkretisieren, neu Hinweise darauf beispielhaft im Gesetz aufgeführt werden. Insbesondere Leistungen nach dem Opferhilfegesetz sollen von den Migrationsbehörden berücksichtigt werden, zum Beispiel Beratung, Betreuung oder Schutzgewährung durch eine auf häusliche Gewalt spezialisierte Fachstelle. Damit soll auch mehr Kohärenz in den Gesetzen geschaffen werden, insbesondere im Opferhilfegesetz. Die heutige Praxis soll korrigiert werden, weil die Kriterien, wie eben der Schutz und die Unterstützung in Frauenhäusern und durch Gewaltschutzstellen sowie die Anerkennung als Opfer im Sinne des Opferhilfegesetzes, heute in vielen Fällen nicht ausreichen.

Viertens soll nach der Erteilung einer Härtefallbewilligung der betroffenen Person Zeit gegeben werden für die vollständige Integration in die Schweiz. Wir haben in der Kommission festgestellt, dass häusliche Gewalt oft auch mit einer bewussten sozialen und beruflichen Isolation der Opfer einhergeht. Auch deshalb sollen bei der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung zwar die Sprachkompetenzen, die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder der Erwerb von Bildung während drei Jahren geprüft werden; die Nichterfüllung dieser Integrationskriterien soll aber während dieser Zeit, also während dieser drei Jahre, keinen Einfluss haben auf die Verlängerung der Bewilligung. Auch das stärkt die Rechtssicherheit und den Opferschutz. Dies, und das ist mir wichtig zu betonen, gilt allerdings nicht für die Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und auch nicht für die Respektierung der Werte der Bundesverfassung. Diese Integrationskriterien können selbstverständlich unabhängig von der persönlichen Situation und der Bedrohungslage erfüllt werden.

Mit der vorgeschlagenen Erweiterung der Rechtsansprüche auf eine Härtefallregelung wird in diesen Fällen auch die Möglichkeit einer Beschwerde an das Bundesgericht geschaffen.

AB 2023 N 2452 / BO 2023 N 2452

Im Rahmen der Vernehmlassung gingen 143 Stellungnahmen ein. Die überwiegende Mehrheit der Kantone, der politischen Parteien, der Dachverbände, nationalen Konferenzen und Vereinigungen, ausserparlamentarischen Kommissionen und weiterer interessierter Kreise steht diesem Vorentwurf befürwortend gegenüber.

An der Sitzung vom 17. August dieses Jahres nahm die Kommission von diesen Stellungnahmen Kenntnis und brachte letzte kleine Änderungen und Präzisierungen an. Am 12. Oktober verabschiedete sie schliesslich den erläuternden Bericht. Sie beantragt Ihnen, auf diese Vorlage einzutreten. Eine Minderheit lehnt diese Vorlage ab und beantragt Ihnen, nicht darauf einzutreten. Sie beurteilt die heutige Gesetzeslage als ausreichend und sieht keinen Handlungsbedarf.

Ich bitte Sie, auf diese Vorlage einzutreten und in allen Detailfragen der Mehrheit zu folgen.

Cottier Damien (RL, NE), pour la commission: Le 5 novembre 2021, la Commission des institutions politiques du Conseil national a décidé, par 21 voix contre 2 et 2 abstentions, de donner suite à l'initiative parlementaire 21.504, "Garantir la pratique pour raisons personnelles majeures visée à l'article 50 LEI en cas de violence domestique", qui avait été déposée – il faut le souligner – par des représentantes de tous les groupes politiques. Le 10 janvier 2022, la commission soeur du Conseil des Etats a approuvé la nécessité d'agir et a permis à la commission du Conseil national de donner suite à ce texte.

Les commissions ont constaté que, dans les cas de violence domestique, de nombreuses victimes qui ne possèdent pas le passeport suisse se trouvent dans une situation très difficile, car en se plaignant ou en mettant fin à l'union, elles craignent de perdre leur droit de séjour dans notre pays. Leur droit de séjour est, en effet, lié à la relation; concrètement, à la personne qui exerce de la violence à leur égard. Si une séparation a lieu, les personnes concernées ne peuvent, en principe, pas rester en Suisse, sauf si la communauté conjugale a duré au moins 3 ans et si ces personnes sont par ailleurs bien intégrées.



Jusqu'à présent, des exceptions n'étaient accordées que si les personnes concernées pouvaient prouver, dans le cadre de l'obligation de collaborer, qu'elles étaient victimes de violence domestique, que cette violence présentait une certaine intensité et qu'elle était systématique.

La Commission estime que ces critères sont trop restrictifs et qu'ils conduisent à ce que les victimes restent dans des relations violentes afin de ne pas risquer d'être renvoyées en vertu de la législation sur les étrangers. La Suisse a d'ailleurs émis une réserve à ce sujet lors de son adhésion à la Convention d'Istanbul du Conseil de l'Europe, qui vise à combattre la violence faite aux femmes.

Le projet qui vous est soumis vise à adapter notre législation pour limiter ces obstacles, renforcer la sécurité juridique et mieux protéger les victimes de violence domestique.

La Commission des institutions politiques a adopté son avant-projet en novembre 2022, par 18 voix contre 6 et 1 abstention, et a envoyé ce projet, comme il se doit, en procédure de consultation.

Le texte prévoit que la réglementation actuelle des cas de rigueur soit étendue à tous les étrangers qui subissent des violences domestiques. L'introduction de la notion de "violence domestique", et non plus de "violence conjugale", vise à préciser que le droit ne s'applique pas seulement aux communautés conjugales, mais qu'il s'applique aussi aux enfants victimes de violence, aux personnes liées par un partenariat enregistré – puisqu'il existe encore – ou aux concubins.

Une minorité Steinemann veut limiter les nouvelles dispositions au seul conjoint, de crainte de trop étendre ce droit. La commission estime que les enfants ou les personnes non liées par un contrat de mariage doivent aussi être protégées dans ce contexte.

Pour concrétiser la notion de "violence domestique", le projet liste dans la loi les indices possibles de violence domestique. Les autorités compétentes en matière de migration devront notamment prendre en compte les prestations prévues par la loi sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI), par exemple les conseils, l'encadrement ou l'octroi d'une protection par un service spécialisé dans la violence domestique.

Dans le détail, une proposition de la minorité Cottier reprise par M. Silberschmidt demande de restreindre les critères listés comme indices possibles et de ne pas intégrer les seuls conseils dans un centre spécialisé pour les victimes de violence ou les rapports ou renseignements de celui-ci, mais de se limiter aux cas qui nécessitent une prise en charge. La majorité de la commission estime qu'il est nécessaire d'aller au-delà des seuls cas de prise en charge, dans l'objectif de mieux protéger les victimes potentielles.

Au-delà de cette différence, le texte vise à créer une plus grande cohérence avec la LAVI et à corriger la pratique actuelle, dans laquelle la protection et le soutien dans les maisons d'accueil pour femmes et les centres de protection contre la violence, ainsi que le fait d'avoir été reconnu comme victime au sens de la LAVI, ne suffisent aujourd'hui pas dans de nombreux cas à reconnaître ce statut de victime et à permettre les exceptions prévues par la législation. La commission estime que cette situation est problématique, ce qui, au fond, est au cœur de la révision qui vous est proposée aujourd'hui.

Dernier point que je mentionnerai: après l'octroi d'une autorisation pour cas de rigueur, il faut donner aux personnes concernées davantage de temps pour s'intégrer – la commission en a tenu compte –, parce que la violence domestique, souvent, amène à un phénomène d'isolement social ou professionnel, qui est d'ailleurs souvent délibéré. Il y a donc, pour les victimes, davantage d'obstacles sur la voie de l'intégration, ce dont la commission a estimé qu'il fallait tenir compte. Elle a donc intégré une disposition à ce sujet dans la loi qui prévoit que, lors de la prolongation de l'autorisation de séjour, les compétences linguistiques, la participation à la vie économique ou à l'acquisition d'une formation continueront d'être examinées pendant trois ans. Mais le non-respect de ces critères n'aura pas d'influence sur la prolongation de l'autorisation de séjour. On crée donc ici une exception qui ne s'applique toutefois pas, comme l'a dit la rapporteuse de langue allemande, à d'autres critères, notamment la perturbation de l'ordre public, de la sécurité ou le non-respect des valeurs de la Constitution fédérale, puisque ces critères d'intégration peuvent être remplis indépendamment de la situation personnelle.

Une minorité Steinemann demande de ne pas introduire cette exception. Elle est soutenue par le Conseil fédéral qui estime que la clause d'exception générale, qui est déjà prévue par la loi sur les étrangers et l'intégration, est suffisante. Le Conseil fédéral propose de renoncer à introduire une clause supplémentaire de crainte d'amener à des difficultés d'interprétation. La commission a décidé de maintenir son texte afin de bien préciser de quoi il s'agissait ici.

Relevons enfin que l'extension des cas de rigueur proposée crée une possibilité nouvelle de recours au Tribunal fédéral.

La consultation, cela a été dit, a suscité 143 prises de position qui ont été largement positives. La commission a procédé ensuite à quelques retouches et, le 12 octobre, elle a adopté son projet d'acte définitif, qu'elle a encore soumis au Conseil fédéral. Comme je l'ai mentionné, le Conseil fédéral soutient ce projet avec une



proposition de modification que j'ai déjà évoquée.

La minorité de la commission propose de ne pas entrer en matière. Elle estime que la situation juridique actuelle est suffisante et qu'il n'est pas nécessaire d'agir en conséquence.

La commission vous invite à entrer en matière et à toujours suivre la majorité.

Steinemann Barbara (V, ZH): Es geht in dieser Vorlage um Ausländerinnen und Ausländer, deren Aufenthaltsbewilligung von derjenigen eines Partners abhängt, z. B. weil sie im Rahmen eines Familiennachzugs in die Schweiz gekommen sind. Erfuhren diese Personen Gewalt in der Partnerschaft, befanden sie sich früher in einem besonderen Dilemma: Trennten sie sich vom Partner, drohte die Aufenthaltsbewilligung wegzufallen. So verharrten sie in der misslichen Beziehung.

Das war offenbar früher der Fall. Die Betonung liegt hier auf "früher". Der Staat kann es sich heute schlicht nicht mehr

AB 2023 N 2453 / BO 2023 N 2453

leisten, verprügelte Frauen auszuweisen. Die Befürworter dieser neuen Regelung bleiben aber bis heute konkrete Beispiele dafür, dass ein Missstand besteht, schuldig. In diesem Sinne berichtete die "NZZ am Sonntag" am 13. Februar 2021 unter dem Titel "Bundesgericht schützt Frauen vor Ausweisung", dass in mehreren Urteilen die Bundesrichter die Entscheide der kantonalen Gerichte aufgehoben und ausländische Frauen vor einer Ausweisung bewahrt haben.

Diese Vorlage möchte stattdessen die Kriterien ganz generell massiv aufweichen. Es sollen Rechtsansprüche auf dauerhafte Aufenthaltstitel geschaffen werden, neu auch für Personen, die nach bisheriger Härtefallregelung bei häuslicher Gewalt keinen Rechtsanspruch auf eine Aufenthaltsregelung hatten, weil ihr Aufenthalt in der Schweiz nur vorübergehender Natur war. Es geht also um Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung oder mit einer vorläufigen Aufnahme. Das widerspricht der Logik und Systematik des Ausländerrechts und schafft erst recht Anreize für Missbrauch. Neu gilt der Anspruch nicht nur bei der Ehe, sondern auch beim Konkubinat. Hier geht die Vorlage viel, viel weiter als das bisherige Recht.

Leider sind auch die Anforderungen an die Beweislast nicht allzu hoch. Gemäss Vorlage genügt es als Nachweis häuslicher Gewalt, wenn die betreffende Frau – es kann auch ein Mann sein – in einem Frauenhaus betreut wurde. Allein die Aufnahme einer Person in einer sozialen Einrichtung, die geschlagene Menschen aufnimmt, soll in Zukunft genügen, damit der Staat rechtsverbindlich ein ordentliches Aufenthaltsrecht ausstellt. Es braucht keine Anzeige, es braucht keine Polizei, keine Richter, sondern bloss eine Behauptung.

Befremdend ist für meine Minderheit auch der Erlass der Integrationskriterien. Nach Erteilung einer solchen Härtefallbewilligung muss gemäss Vorlage während drei Jahren keine Sprache erlernt werden, und auch die Teilnahme am Wirtschaftsleben ist nicht erforderlich. Sprich: Die Begünstigte kann während drei Jahren Sozialhilfe beziehen, ohne dass sie an einem Beschäftigungsprogramm teilnimmt oder sonst wie ihr Fortkommen in der Schweiz gefördert würde.

Die Grundidee des Gesetzes ist ja, dass wir alle Migranten integrieren, es heisst ja "Ausländer- und Integrationsgesetz". Die Gewaltsituation ist ja dann auch weg. Auch von Opfern darf man etwas verlangen. Ein selbstbestimmtes Leben würde es ihnen ermöglichen, sich in unserer Gesellschaft durchzusetzen – mithilfe der Sprache, durch die Unabhängigkeit vom Sozialamt, durch das Absolvieren einer Berufslehre. Das fällt aber alles weg während drei Jahren. Hiermit würden einfach pauschal diejenigen, die so zu einer Aufenthaltsbewilligung gekommen wären, von der Integration befreit. Wer so legiferiert, meint, es sei allen Opfern pauschal unzumutbar, eine Leistung zu erbringen. Das können wir nicht wirklich wollen.

Es gibt auch die andere Seite des Problems. Schon heute wird diese Härtefallregelung missbraucht. Auch darüber berichtete die Sonntagspresse, nämlich die "Sonntags-Zeitung" vom 10. Februar 2022 unter dem Titel "Der Russinnen-Trick". Dieser Artikel zeigt, dass es bei gewissen Frauen offenbar gang und gäbe ist, ihrem Ehemann häusliche Gewalt zu unterschieben, um auf diese Weise die Schweiz nicht verlassen zu müssen. Es geht auch in dieser Vorlage darum, wie wir das Missbrauchspotenzial tief halten können. Wir müssen verhindern, dass sich Personen darauf berufen können, es habe Gewalt stattgefunden, um sich damit einen Anspruch auf einen Aufenthaltstitel zu verschaffen. Dieses Problem wird mit dieser Vorlage nicht angegangen, im Gegenteil, es wird noch verschärft.

Mich stört zudem, dass häusliche Gewalt seit 2004 – zu Recht – ein Officialdelikt ist und gleichzeitig kein härteres Durchgreifen der Justiz im Gesetz verankert wird. Man bekämpft häusliche Gewalt auch dadurch, dass die Täter der Justiz zugeführt und bestraft werden. Es irritiert mich, wie hier wieder Täter verschont werden sollen.

Bei allem Respekt vor den Opfern von häuslicher Gewalt, die es in unserem Land zweifellos zahlreich gibt:



Die Vorlage der SPK geht viel zu weit. Wenn man mit der blossen Behauptung gegenüber einem Frauenhaus, ein Konkubinatspartner habe einem Gewalt angetan, einen Anspruch auf ein gefestigtes Bleiberecht erhält, werden Leute versuchen, auf diese Weise einen Aufenthaltstitel in der Schweiz zu ergattern.

Es ist ein emotionales Thema, und es ist eine wichtige Staatsaufgabe, dass man dafür sorgen will, dass Menschen nicht gezwungen sind, weiterhin mit ihren gewalttätigen Partnern zusammenzuleben. Aber dieses Problem haben wir gelöst.

Stimmen Sie daher meinem Nichteintretensantrag zu.

Präsident (Nussbaumer Eric, Präsident): Herr Silberschmidt begründet den Antrag der Minderheit Cottier. Er spricht gleichzeitig für die FDP-Liberale Fraktion.

Silberschmidt Andri (RL, ZH): Heute stehen wir vor einer Entscheidung, die das Leben vieler Menschen, die von häuslicher Gewalt betroffen sind, verbessern wird. Die parlamentarische Initiative 21.504, die eine Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) vorschlägt, erhält unsere volle Unterstützung. Im Namen der FDP-Liberalen Fraktion möchte ich Ihnen darlegen, weshalb diese Initiative nicht nur ein Schritt in die richtige Richtung ist, sondern auch in unseren Grundwerten von Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit verwurzelt ist.

Zunächst möchte ich auf die Ausweitung des Aufenthaltsrechtes eingehen. Diese Gesetzesänderung würde den Anspruch auf ein Bleiberecht der Gewaltopfer mit einer Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung sowie der vorläufig Aufgenommenen ausdehnen. Dies ist ein entscheidender Schritt, damit niemand in einer gewalttätigen Beziehung gefangen bleibt, nur weil er oder sie befürchtet, sonst das Aufenthaltsrecht zu verlieren. Es geht hier um grundlegende Menschenrechte: um die Einhaltung der Istanbul-Konvention und um den Schutz der Schwächsten in unserer Gesellschaft.

Ein weiterer zentraler Aspekt dieser Initiative ist die Konkretisierung des Begriffes "häusliche Gewalt", für den zuvor "eheliche Gewalt" verwendet wurde. Durch eine klare Definition und Abgrenzung im Gesetz schaffen wir mehr Rechtssicherheit sowohl für die Opfer wie auch für ihre im gleichen Haushalt lebenden Kinder. Es ist essenziell, dass jeder Fall von häuslicher Gewalt als solcher erkannt und behandelt wird. Dies bedingt Kohärenz mit dem Opferhilfegesetz. Es stärkt somit den Schutz und die Rechte der Betroffenen.

Die Rolle der Kantone in der Bearbeitung der Härtefallgesuche bleibt unverändert. Für die Erteilung und Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen ist jedoch die Zustimmung der Bundesbehörden erforderlich. Dies fördert eine effiziente Zusammenarbeit zwischen kantonalen und bundesbehördlichen Ebenen und gewährleistet eine einheitliche Anwendung des Gesetzes über die Kantonsgrenzen hinweg.

Besonders hervorzuheben ist die Einführung der Möglichkeit einer Beschwerde beim Bundesgericht. Dieser Schritt ermöglicht es den Betroffenen, gegen Entscheidungen Einspruch zu erheben, und fördert damit eine faire und transparente Rechtsprechung. Als Vertreter der FDP liegt mir die Rechtsstaatlichkeit besonders am Herzen, und diese Änderung ist ein klares Zeichen dafür, dass wir in der Schweiz eine Justiz haben, die zugänglich und gerecht ist.

Abschliessend möchte ich die Bedeutung der Integration im Zusammenhang mit der Aufenthaltsbewilligung hervorheben. Die Überprüfung der Sprachkenntnisse und der Teilnahme am Wirtschaftsleben bei der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung ist wichtig. Sie zeigt, dass Integration ein zentraler Aspekt unserer Gesellschaft ist. Sobald eine Person aus der Gewaltsituation befreit ist, hat sie folgerichtig also in den Integrationsprozess einzutreten.

Ich komme noch zum Antrag der Minderheit Cottier. Die Minderheit Cottier beurteilt zwei Kriterien zur Feststellung häuslicher Gewalt als zu weitreichend und beantragt, auf die Kriterien Beratung, Auskünfte und Berichte einer entsprechenden Fachstelle zu verzichten. Ich bitte Sie, dieser Minderheit zu folgen. Diese Initiative ist ein klares Signal dafür, dass wir in der Schweiz keinen Raum für häusliche Gewalt dulden und dass wir alles in unserer Macht Stehende tun, um diejenige

AB 2023 N 2454 / BO 2023 N 2454

zu schützen, die sich nicht selbst schützen können. Besten Dank, wenn Sie sonst der Mehrheit folgen.

Tschopp Jean (S, VD): Les violences domestiques n'épargnent aucun milieu. Elles touchent les classes moyennes, les pauvres, les riches, les Suisses et les étrangers. Il n'existe pas de justification aux coups, aux agressions sexuelles ou aux emprises qui interviennent dans les cas de violences domestiques. Derrière ces violences, il existe des destins brisés, des enfants traumatisés et des personnes qui mettront des années à se reconstruire.

Le droit en vigueur a pour conséquence qu'une victime de violences domestiques perdra son autorisation de



séjour en cas de divorce moins de trois ans après son mariage. C'est l'histoire de Samia, qui épouse Pierre en 2021. Les premières années sont passionnées. Anna naît en 2022. Puis Pierre s'isole et se met à boire tous les jours. Viennent les premiers coups, que Samia excuse. Pierre promet de ne pas recommencer, mais, très vite, les agressions et les violences reprennent. Anna voit que Pierre a des gestes violents envers sa fille. C'en est trop. Samia veut déposer une requête de divorce. Seulement, elle est mariée depuis moins de trois ans et apprend qu'elle perdra son droit au séjour en cas de procédure. Samia a refait sa vie en Suisse. Elle y travaille et y a noué des liens. Elle ne peut se faire à l'idée de retourner en Tunisie. Alors elle se rétracte, retire sa demande de divorce et se fait à l'idée de continuer à vivre sous le même toit que l'auteur de violences domestiques qu'elle ne reconnaît plus.

C'est pour empêcher cette double peine – être victime de violences domestiques et devoir quitter le pays dans lequel on a refait sa vie – que la Commission des institutions politiques vous demande de changer la loi. La plupart des cantons, des milieux concernés et des partis politiques y sont favorables. Le Conseil fédéral s'est engagé à mettre en oeuvre la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul). Les membres de la famille d'un Suisse qui n'ont pas la nationalité suisse, les titulaires de permis d'établissement, de séjour ou les personnes admises à titre provisoire doivent avoir droit à une autorisation et à sa prolongation en cas de violences domestiques.

Il est de notre responsabilité d'élus d'agir contre ce fléau – contre les féminicides –, qui brise des destins, isole et tue, en moyenne, toutes les deux semaines en Suisse. Protégeons les victimes face aux violences domestiques en adoptant l'initiative parlementaire de la commission.

Schläfli Nina (S, TG): Aus Angst vor einem Entzug des Aufenthaltstitels oder einer Wegweisung verharren heute viele Opfer von häuslicher Gewalt, die keinen Schweizer Pass haben, in ihrer Beziehung. Die vorliegende parlamentarische Initiative will endlich diesen gravierenden Missstand beheben und ausländische Partner, Frauen und Kinder, die Opfer von häuslicher Gewalt sind, besser schützen. Das betrifft vielleicht nicht viele Personen, aber die Betroffenen sind besonders vulnerabel, und die Gesetzesänderung könnte einen entscheidenden Unterschied im weiteren Verlauf ihres Lebens machen. Ausserdem könnte so ein Vorbehalt bei der Istanbul-Konvention aufgehoben werden. Die parlamentarische Initiative ist also nicht nur ein weiterer Schritt hin zur Prävention von häuslicher Gewalt, sondern auch ein weiterer Beitrag zur Erfüllung der Istanbul-Konvention.

Die SP-Fraktion ist für Eintreten und unterstützt diese wichtige parlamentarische Initiative. Sie stimmt bei allen Anträgen mit der Mehrheit und lehnt somit alle Änderungen des Entwurfes ab. Es ist uns wichtig, dass auch Kinder explizit geschützt werden, dass das Gesetz möglichst niederschwellig zur Anwendung kommt, dass auch Partnerinnen und Partner ohne Eheschein geschützt werden und dass die Rechtssicherheit für Gewaltopfer gestärkt wird. Noch viel wichtiger ist, dass weitere Gewalt vermieden werden kann.

Aus diesen Gründen bitten wir Sie, es uns gleichzutun, sich der Kommissionsmehrheit anzuschliessen und alle Minderheitsanträge abzulehnen.

Kälin Irène (G, AG): In der Schweiz ist etwa ein Fünftel aller Frauen von Gewalt betroffen; zu einem überwiegenden Teil sind es Migrantinnen. Die vorliegende parlamentarische Initiative Ihrer SPK widmet sich im Speziellen der Situation von Migrantinnen, deren Aufenthaltsrecht an die Beziehung, also an den Ehemann oder den Partner, gebunden ist und die gleichzeitig Gewalt von ihrem Ehemann bzw. Partner erleiden müssen. Gemäss Artikel 50 Absatz 1 AIG erhält die Ehefrau bzw. der Ehemann nach einer Auflösung der Familiengemeinschaft nur dann eine verlängerte Aufenthaltsbewilligung, wenn die Ehe mindestens drei Jahre bestanden hat und die Integrationskriterien nach Artikel 58a erfüllt sind. Diese Bestimmung führt dazu, dass Opfer von häuslicher Gewalt in der Beziehung mit dem Täter oder der Täterin bleiben, ja bleiben müssen. Die Praxis zeigt, dass die aktuelle Rechtslage den Tätern in die Hände spielt. Von Gewalt betroffene Personen verharren oft in der fatalen Beziehung, bis die Ehedauer von drei Jahren erreicht ist, weil sie fürchten, sonst das Aufenthaltsrecht zu verlieren.

Die Gesetzesbestimmung schützt die Täter statt die Opfer und gibt den Tätern ein Machtmittel, das sie systematisch und gezielt einsetzen können. Das darf nicht sein. Es darf nicht sein, dass unser Rechtsstaat Konstellationen schafft, in denen den Opfern von häuslicher Gewalt empfohlen werden muss, in der Ehegemeinschaft zu bleiben. Das möchte Ihre SPK ändern. Dabei knüpfen wir an die Logik und die Begrifflichkeit des Opferhilfegesetzes an.

Durch die Gesetzesänderung sollen in Artikel 50 AIG die bestehenden gesetzlichen Härtefallregelungen auf alle Ausländerinnen und Ausländer ausgedehnt werden, die häusliche Gewalt erleiden. Demnach sollen künftig nicht nur ausländische Familienangehörige von Schweizerinnen und Schweizern sowie Besitzerinnen und



Besitzer einer Niederlassungsbewilligung, sondern auch Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung oder einer Kurzaufenthaltsbewilligung sowie vorläufig Aufgenommene Anspruch auf Erteilung und Verlängerung ihrer bisherigen Bewilligung erhalten, wenn sie von den zuständigen Behörden bei der Trennung als Opfer häuslicher Gewalt anerkannt werden.

Durch die Einführung des Begriffes der häuslichen Gewalt soll zudem verdeutlicht werden, dass das geänderte Recht nicht nur für eheliche Gemeinschaften gelten soll, sondern auch für ihre Kinder, für Personen in einer eingetragenen Partnerschaft sowie für Konkubinatspartnerinnen und -partner.

Des Weiteren wollen wir Artikel 50 Absatz 2 um einen Absatz 2bis ergänzen. Es geht hier um ein weiteres Kriterium, an das das Aufenthaltsrecht geknüpft ist: die Integration. Wir möchten den Betroffenen etwas mehr Zeit einräumen, die Integrationskriterien gemäss Artikel 58a AIG zu erfüllen. Denn häusliche Gewalt geht einher mit schwieriger Integration. Es gilt hier, zu betonen, dass wir nicht die Integrationskriterien aufweichen, sondern traumatisierten Menschen einen besseren Weg bieten wollen, diese Kriterien letztlich auch zu erfüllen. Damit schaffen wir mehr Kohärenz und Fairness in der Rechtsprechung, und – was viel wichtiger ist – wir verbessern das Leben der Opfer von häuslicher Gewalt und geben ihnen die Möglichkeit zu handeln.

Namens der grünen Fraktion bitte ich Sie, auf die Gesetzesänderung einzutreten und überall der Mehrheit zu folgen.

Flach Beat (GL, AG): Die grünliberale Fraktion tritt auf die Vorlage ein und bittet Sie, überall der Mehrheit zu folgen.

Mit dieser Vorlage wird eine Lücke geschlossen, die wir bei der Istanbul-Konvention noch offen gelassen haben. Die Vorlage schafft insbesondere bei Opfern häuslicher Gewalt eine massive Verbesserung der Situation. Heute ist es so, dass Opfer von häuslicher Gewalt, die vom Aufenthaltsstatus ihres Partners oder ihrer Partnerin abhängig sind, häufig in äusserst traumatisierenden Situationen stecken und aus diesen nicht herauskommen, weil sie vom Aufenthaltstitel des gewaltbereiten oder gewaltausübenden Partners abhängig sind. Das führt dazu, dass diese Personen weder integriert werden noch am Wirtschaftsleben oder an der Bildung teilhaben können. Sie harren vielmehr in

AB 2023 N 2455 / BO 2023 N 2455

diesen Situationen aus, und die ganze Sache wird allenfalls noch schlimmer.

Mit den Anpassungen Ihrer Kommission wird nun die Möglichkeit geschaffen, dass Opfer häuslicher Gewalt – diese wird auch klar definiert – bei der Auflösung der Ehe, des Konkubinales oder der häuslichen Gemeinschaft ihren Aufenthaltstitel, unabhängig von demjenigen des Partners, behalten können, wenn sie das wollen. Das ist eine wesentliche Änderung und Verbesserung der Situation. Heute trauen sich die betroffenen Personen gar nicht, entsprechende Massnahmen zu ergreifen, um aus diesen traumatisierenden Situationen herauszukommen.

Wir folgen überall der Mehrheit, insbesondere bei Artikel 50 Absatz 2 Buchstabe a Ziffer 2, wo die Minderheit Cottier eine Änderung möchte betreffend die Begutachtung und Beurteilung der Frage, wann überhaupt eine Situation häuslicher Gewalt gegeben ist. Allenfalls müsste hier der Ständerat noch einmal über die Bücher gehen und sich das anschauen. Insbesondere frage ich mich, ob "mit öffentlicher Finanzierung" in Bezug auf die Fachstelle tatsächlich richtig ist und ob es nicht eher "Mitfinanzierung" heissen müsste.

Ein wesentlicher Punkt ist hier, dass der Ablauf dieser Entscheidungsfindung darauf beruhen wird, dass noch Mitberichte eingeholt werden müssen. Es stellt sich die Frage, ob es tatsächlich Sinn macht, nur auf die Fachstelle abzustellen, oder ob die entscheidende Behörde noch entsprechende Berichte einfordern müsste. In diesem Fall wäre es besser, diese gleich von Anfang an in der Kaskade der Entscheidungsfindung dabeizuhaben.

Bei Artikel 50 Absatz 2bis, wo ein Antrag der Minderheit Steinemann vorliegt, sollte der Ständerat noch einmal prüfen, ob diese Ausnahme bei den Integrationskriterien tatsächlich notwendig ist. Für uns macht sie an dieser Stelle auf jeden Fall Sinn, denn Personen, die innerhalb so traumatisierender Beziehungen feststecken, hatten in vielen Fällen tatsächlich nicht die Möglichkeit, Sprachen zu lernen oder am Wirtschaftsleben teilzunehmen. Die Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und die Einhaltung der Bundesverfassung sind bereits im Entwurf der Kommission vorbehalten. Das sind für uns ganz klar Grundvoraussetzungen für ein Bleiberecht und für einen Aufenthaltstitel.

Präsident (Nussbaumer Eric, Präsident): Die Mitte-Fraktion unterstützt alle Anträge der Mehrheit.

Baume-Schneider Elisabeth, conseillère fédérale: Le Conseil fédéral est favorable à ce que le droit des étrangers protège mieux les victimes de violences domestiques. Il ne s'agit pas d'un sujet exclusivement émotionnel, mais d'un thème de société: un Etat de droit se doit de protéger les personnes les plus vulnérables, les



personnes qui se retrouvent dans une impasse relationnelle.

C'est pourquoi le Conseil fédéral adhère à l'objectif visé par l'initiative parlementaire. Partant, il se rallie au projet de loi qui vous est soumis. Si le Parlement adopte ce projet, le Conseil fédéral examinera si la réserve de la Suisse concernant l'article 59 de la Convention d'Istanbul pourra être levée. En vertu de cette disposition, toutes les victimes de violences domestiques peuvent obtenir un permis de résidence autonome, et ce, quel que soit leur statut en droit des étrangers.

Der Bundesrat beantragt Ihnen jedoch, eine Bestimmung aus der Vorlage zu streichen. Hierbei geht es darum, wie sich Opfer von häuslicher Gewalt in der Schweiz integrieren sollen und wie die Integrationskriterien im Ausländerrecht geprüft werden sollen.

En effet, la législation en vigueur prévoit que cette vérification s'effectue lors de la prolongation annuelle de l'autorisation. Du fait de leur situation, les personnes victimes de violences domestiques peuvent avoir des difficultés à devenir rapidement indépendantes économiquement. Il est exact que l'acquisition des compétences linguistiques exigées peut elle aussi représenter un grand défi. C'est pourquoi les raisons personnelles majeures doivent déjà être prises en considération de manière appropriée lors de l'évaluation du degré d'intégration. Ces dispositions d'exception sont d'ores et déjà connues des autorités migratoires cantonales – autorités qui les appliquent de manière adéquate.

Pour cette raison, le Conseil fédéral vous propose de biffer l'article 50 alinéa 2bis de votre projet.

La disposition en question prévoit que les critères d'intégration que sont les compétences linguistiques et la participation à la vie économique ou l'acquisition d'une formation doivent certes être évalués pendant 3 ans en cas de prolongation de la durée de validité de l'autorisation de séjour pour cause de violences domestiques, mais que cette évaluation ne doit pas influencer sur ladite prolongation. Au besoin, l'intégration de l'intéressé sera encouragée et une convention d'intégration pourra être conclue. Supprimer cet alinéa, dont la teneur se recoupe avec une disposition d'exception existante, permettrait d'éviter de possibles problèmes d'interprétation entre la disposition proposée et le droit en vigueur, tout en rendant possibles des mesures d'intégration nécessaires lorsqu'elles sont à la fois raisonnablement exigibles et adaptées à la situation des personnes concernées. Si cet alinéa est supprimé, il est important de préciser que le Conseil fédéral est prêt à compléter l'énumération non exhaustive des paramètres à prendre en compte lors de l'appréciation des critères d'intégration. Cette énumération figure dans l'ordonnance d'application. On y ajouterait explicitement les conséquences négatives de la violence domestique ou du mariage forcé.

Une minorité de votre commission propose, elle aussi, de biffer l'alinéa 2bis, car elle estime que les dispositions relatives à l'intégration doivent s'appliquer de la même manière pour toutes les personnes concernées.

En résumé et en conclusion, le Conseil fédéral vous propose d'entrer en matière et d'adopter le projet de votre commission, à l'exception de l'article 50 alinéa 2bis de la loi sur les étrangers et l'intégration qu'il vous suggère de biffer. En outre, il vous propose de rejeter toutes les autres propositions de minorité.

Präsident (Nussbaumer Eric, Präsident): Wir stimmen über den Antrag der Minderheit Steinemann auf Nicht-eintreten ab.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 21.504/27904)

Für Eintreten ... 126 Stimmen

Dagegen ... 65 Stimmen

(1 Enthaltung)

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Bei häuslicher Gewalt die Härtefallpraxis nach Artikel 50 AIG garantieren)

Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Garantir la pratique pour raisons personnelles majeures visée à l'article 50 LEI en cas de violence domestique)

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress; Ziff. I Einleitung

Antrag der Kommission: BBl 2023 2419



Titre et préambule, ch. I introduction

Proposition de la commission: FF 2023 2419

Angenommen – Adopté

Art. 50 Abs. 1 Einleitung, Abs. 2, 2bis, 4

Antrag der Kommission: BBl 2023 2419

Antrag des Bundesrates: BBl 2023 2851

Art. 50 al. 1 introduction, al. 2, 2bis, 4

Proposition de la commission: FF 2023 2419

Proposition du Conseil fédéral: FF 2023 2851

AB 2023 N 2456 / BO 2023 N 2456

Abs. 2 Bst. a Einleitung – Al. 2 let. a introduction

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 21.504/27905)

Für den Antrag der Mehrheit ... 128 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 65 Stimmen

(1 Enthaltung)

Abs. 2 Bst. a Ziff. 2 – Al. 2 let. a ch. 2

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 21.504/27906)

Für den Antrag der Mehrheit ... 100 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 93 Stimmen

(2 Enthaltungen)

Abs. 2bis – Al. 2bis

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 21.504/27907)

Für den Antrag der Mehrheit ... 128 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit/des Bundesrates ... 66 Stimmen

(1 Enthaltung)

Abs. 4 – Al. 4

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 21.504/27908)

Für den Antrag der Mehrheit ... 129 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 66 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées

Art. 126g; Ziff. II, III

Antrag der Kommission: BBl 2023 2419

Art. 126g; ch. II, III

Proposition de la commission: FF 2023 2419

Angenommen – Adopté



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Wintersession 2023 • Neunte Sitzung • 19.12.23 • 08h00 • 21.504
Conseil national • Session d'hiver 2023 • Neuvième séance • 19.12.23 • 08h00 • 21.504



Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
(namentlich – nominatif; 21.504/27909)
Für Annahme des Entwurfes ... 129 Stimmen
Dagegen ... 65 Stimmen
(1 Enthaltung)

Präsident (Nussbaumer Eric, Präsident): Das Geschäft geht an den Ständerat.

