



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**

Zweitrat – Deuxième Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 19.12.23 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 28.02.24 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

Antrag der Mehrheit
Eintreten

Antrag der Minderheit
(Friedli Esther)
Nichteintreten

Antrag Stark
Rückweisung der Vorlage an die Kommission
mit dem Auftrag,
1. das Potenzial des Missbrauchs von Artikel 50 Absätze 1 und 2 AIG zur Verlängerung des Aufenthaltsrechts zu prüfen sowie Normen für Sanktionen gegenüber allfälligem Missbrauch zu prüfen;
2. Sanktionsnormen gegenüber dem Täter, von dem die häusliche Gewalt ausgeht, zu prüfen.

Proposition de la majorité
Entrer en matière

Proposition de la minorité
(Friedli Esther)
Ne pas entrer en matière

Proposition Stark
Renvoyer le projet à la commission

Präsidentin (Herzog Eva, Präsidentin): Wir führen die Eintretensdebatte und die Debatte über den Rückweisungsantrag Stark gemeinsam.

Binder-Keller Marianne (M-E, AG), für die Kommission: Ich präsentiere hier die parlamentarische Initiative SPK-N "Bei häuslicher Gewalt die Härtefallpraxis nach Artikel 50 AIG garantieren".





Die SPK-N beschloss am 5. November 2021 mit 21 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen, einen Erlassentwurf zu dieser Initiative auszuarbeiten, in welcher es um den besseren Schutz von Opfern ehelicher respektive häuslicher Gewalt geht. Es

AB 2024 S 38 / BO 2024 E 38

leiden bei dieser Gewalt schliesslich auch Kinder und alle Betroffenen in einem solchen Haus, deshalb auch die neue Begrifflichkeit. Diesem Entscheid stimmte damals auch die Staatspolitische Kommission des Ständerates zu. Der Vorentwurf wurde in die breite Vernehmlassung geschickt. Am 17. November 2022 wurde er von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates mit 18 zu 6 Stimmen bei 1 Enthaltung und am 19. Dezember 2023, in der Wintersession also, in der Gesamtabstimmung vom Nationalrat mit 129 zu 65 Stimmen bei 1 Enthaltung angenommen. Mit anderen Worten: ein klarer Entscheid.

Die Staatspolitische Kommission des Ständerates ist mit 10 zu 1 Stimmen auf den Entwurf ihrer Schwesterkommission eingetreten und hat ihn in der Gesamtabstimmung mit 9 zu 1 Stimmen bei 1 Enthaltung angenommen.

Die Minderheit, die sich nachher sicher auch selbst erklären wird, erachtet die Vorschläge als nicht zielführend, um letztlich das Ziel, die Opfer wirkungsvoll zu schützen, zu erreichen. Sie stört sich auch daran, dass auf die Opfer fokussiert wird, anstatt im gleichen Aufwisch auch die Täter effizienter einer Strafe zuzuführen und sie beispielsweise auszuweisen – gesetzt den Fall natürlich, sie haben keine Schweizer Staatsbürgerschaft. In diesem Sinne ist jetzt ja auch der Rückweisungsantrag formuliert.

Worum geht es? Durch eine Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) soll die ausländerrechtliche Situation von Opfern häuslicher Gewalt verbessert werden. Artikel 50 in diesem Gesetz wird also präzisiert.

Betroffen von dieser Gewalt sind zu einem grossen Teil Frauen, aber auch Männer, deren Aufenthaltsrecht an eine Beziehung mit einer Person gebunden ist, welche ihnen gegenüber Gewalt ausübt. Bei einer Auflösung der Ehegemeinschaft können die betroffenen Personen nur dann in der Schweiz bleiben, wenn die Ehe drei Jahre gedauert hat oder sie gut integriert sind. Ausnahmen davon gibt es dann, wenn die Betroffenen im Rahmen der Mitwirkungspflicht nachweisen können, dass sie Opfer ehelicher Gewalt sind, diese Gewalt eine gewisse Intensität aufweist und dass die Gewalt systematisch ist.

Häusliche Gewalt ist im Einzelfall ein Vieraugendelikt. Man kann sich vorstellen, dass Menschen, welche Gewalt erleiden, die hiesigen Gegebenheiten wenig kennen, wenige eigene Beziehungen haben, wenige Möglichkeiten haben, sich an Vertrauenspersonen zu wenden, schlicht überfordert sind, sich angemessen zur Wehr zu setzen; und wenn man befürchten muss, durch eine solche Meldung und mögliche Trennung gar das Aufenthaltsrecht zu verlieren, dann verbleibt man in einer solchen Beziehung, um keine Wegweisung zu riskieren. Das waren die ursprünglichen Überlegungen, die dieser parlamentarischen Initiative zugrunde liegen.

Diese Fehlanreize sollen behoben werden, indem die Härtefallregelung in Kohärenz zum Opferhilfegesetz ausgestaltet wird. Im Opferhilfegesetz gibt es bereits heute den sogenannten Opferstatus für Menschen, die häusliche Gewalt erleben. Damit haben sie auch Anspruch auf Leistungen, namentlich Unterstützungsleistungen, Unterbringung und psychologische Betreuung. Der Opferstatus soll aber nicht automatisch zu einer Härtefallbewilligung führen, die Einzelfallprüfung bleibt.

Der Nationalrat, der Bundesrat und auch Ihre vorberatende Kommission sind der Ansicht, dass die Hürden zu hoch sind, um Opfern Gerechtigkeit widerfahren zu lassen. Es gibt Anpassungsbedarf, die Rechtssicherheit der betroffenen Personen soll verbessert werden. Die Mehrheit ist dem Beschluss des Nationalrates in allen Punkten gefolgt.

Die Bestimmung wird also unter Angabe von Beispielen spezifischer Merkmale und von Hinweisen auf häusliche Gewalt besser definiert und präzisiert. Die rechtliche Neuregelung soll nicht nur Ehepartnerinnen und Ehepartnern von Schweizerinnen und Schweizern, sondern auch Personen mit einer Niederlassungsbewilligung zugutekommen, der Kreis soll etwas erweitert werden. Darüber hinaus gilt die Regelung nicht nur für Personen in einer ehelichen Gemeinschaft, sondern auch für Personen in einer eingetragenen Partnerschaft oder in einem Konkubinat, wobei diese zahlenmässig offenbar sehr marginal sind. Es wird auch nicht mehr nur von ehelicher Gewalt, sondern von häuslicher Gewalt gesprochen, weil ja alle in einem Haushalt betroffen sind.

Des Weiteren soll im Fall der häuslichen Gewalt bei Erhalt einer Härtefallbewilligung eine längere Frist eingeräumt werden, sich zu integrieren. Nochmals: Der Opferstatus soll aber nicht automatisch zu einer Härtefallbewilligung führen. Es bleibt eine Einzelfallprüfung.

Friedli Esther (V, SG): Ich beantrage Ihnen Nichteintreten auf diese Vorlage. Zuerst möchte ich festhalten:



Häusliche Gewalt kann nicht toleriert werden. Häusliche Gewalt ist ein strafbares Delikt und fällt unter das Strafgesetzbuch. Häusliche Gewalt ist ein Officialdelikt.

Opfer von häuslicher Gewalt brauchen Schutz. Vor diesem Hintergrund ist wohl diese Vorlage entstanden, aber gut gemeint ist nicht immer gut. So kommt mir diese Vorlage vor. Denn mit dieser Vorlage möchte die Staatspolitische Kommission des Nationalrates Personen aus Drittstaaten, die häusliche Gewalt erfahren, besser schützen respektive sie als Opfer einer Gewalttat direkt mit dem Aufenthaltsrecht und dem Familiennachzug verknüpfen. Damit wird eine neue Gruppe von Personen mit Anspruch auf eine Aufenthaltsregelung geschaffen.

Heute dürfen Frauen und Männer aus Drittstaaten, die Opfer häuslicher Gewalt werden, den Aufenthaltsstatus, wenn er an jenen des Partners geknüpft ist, bei einer Trennung nur behalten, wenn die Ehe mindestens drei Jahre gedauert hat und sie gut integriert sind. Erleidet eine Frau eheliche Gewalt – leider sind es meistens Frauen –, darf sie auch heute schon bleiben, denn es gibt die sogenannte Härtefallpraxis bzw. den heute bestehenden Artikel 50 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration. Der Artikel wird bereits heute oft angewendet, und das Bundesgericht hat mehrere Entscheide von kantonalen Gerichten aufgehoben, die einen Entzug des Aufenthaltsrechts in erster Instanz schützten. Die Frauen konnten also bleiben.

Es ist jedoch heute schon ein gewisser Missbrauch der Härtefallpraxis festzustellen. Ich verweise auf einen Artikel aus der "Sonntags-Zeitung" vom 10. September 2022 mit dem Titel "Der Russinnen-Trick". Dort wird ausgeführt, dass Frauen ihre Ehemänner gezielt ehelicher Gewalt beschuldigen, damit sie hierbleiben können. Im Artikel wird auch ausgeführt, dass die Migrationsämter heute schon einen gewissen Missbrauch feststellen. Doch anstatt dass wir den Missbrauch eindämmen und die Gesetzesbestimmungen präzisieren, machen wir mit dieser Vorlage genau das Gegenteil, denn mit der Vorlage werden die Kriterien ganz generell aufgeweicht und massiv ausgeweitet. Ich meine, dass die Schleusen für das Aufenthaltsrecht und den Familiennachzug noch weiter geöffnet werden.

Künftig haben im Scheidungsfall auch Ehegatten und Kinder von Aufenthalt, Kurzaufenthalt und vorläufig Aufgenommenen ein Anrecht auf einen Verbleib in der Schweiz. Bisher war das nur bei Schweizern und Niedergelassenen der Fall. Und das gilt nicht nur bei häuslicher Gewalt, sondern generell bei allen wichtigen persönlichen Gründen. Gerade das kann sehr grosszügig ausgelegt werden. Neben Personen in einer ehelichen Gemeinschaft fallen darunter neu auch Personen in einer eingetragenen Partnerschaft sowie Konkubinatspartnerinnen und -partner. Es ist also eine Ausweitung nicht nur in Bezug auf den ausländerrechtlichen Status, sondern auch in Bezug auf den Zivilstand.

Häusliche Gewalt ist oft ein Vieraugendelikt, und der Nachweis ist nicht immer leicht. Mit der vorliegenden Vorlage setzen wir nun die Hürde, um den Nachweis für häusliche Gewalt zu erbringen, sehr, sehr tief. Ich sehe, dass die Hürde für die Anzeige von häuslicher Gewalt für viele Betroffene zu hoch sein kann und sie vor einer Anzeige Respekt oder Angst haben. Dafür haben wir Institutionen wie Frauenhäuser und Opferhilfestellen geschaffen, die hier Unterstützung bieten. Wenn wir dies aber an ein Aufenthaltsrecht knüpfen, wie es die Vorlage nun will, dann muss es gewisse Hürden und nachverfolgbare und beweisbare Kriterien geben. Doch die Vorlage sieht vor, dass es keine Strafanzeige und kein Strafverfahren mehr braucht – nein, es reicht faktisch ein Besuch bei einer Opferhilfestelle oder einer ähnlichen

AB 2024 S 39 / BO 2024 E 39

Institution. Es braucht keine Anzeige, keine Polizei, keine Richter, es braucht fast bloss eine Behauptung. Mit dieser Vorlage verabschieden wir uns eigentlich vom Grundsatz, dass so etwas klar bewiesen werden muss. Aus meiner Sicht geht dies rechtsstaatlich nicht. Es geht vor allem deshalb nicht, weil ein Aufenthaltsrecht daran geknüpft ist. Es gibt also eine hohe Motivation respektive fast schon einen neuen Anreiz, wie man in der Schweiz ein Bleiberecht erhalten kann. Damit öffnen wir dem Missbrauch Tür und Tor. Das finde ich völlig unhaltbar. Ich bin davon überzeugt, dass man damit gar nicht in erster Linie den von häuslicher Gewalt betroffenen Frauen hilft – es sind leider oft Frauen –, sondern primär ein neues Feld für das Aufenthaltsrecht und den Familiennachzug schafft.

Mich stören aber auch noch zwei weitere Bereiche. Rechtsmissbrauch zahlt sich aus. Nachdem eine ungültige Ehe den Familiennachzug zu Unrecht ermöglicht hat, wird der Familiennachzug nach Auflösung der ungültigen Ehe auch noch mit einer Aufenthaltsbewilligung belohnt. Das ist heute bei geltendem Recht schon bei Schweizern und Niedergelassenen so, wird jetzt jedoch noch stark ausgeweitet, vor allem auch auf vorläufig Aufgenommene. Mit der Vorlage stellen wir neu diese betroffenen Gruppen besser als andere. Einen Anspruch auf Familiennachzug haben heute Ehegatten und Kinder von Schweizern und niedergelassenen Personen. Mit einer Aufenthaltsbewilligung hingegen besteht kein Rechtsanspruch auf Familiennachzug. In der Regel wird er





gewährt, wenn die Bedingungen erfüllt sind.

Die neue Regelung wird nun dazu führen, dass die Leute, die im Rahmen des Familiennachzugs ohne einen Anspruch in die Schweiz gekommen sind, einen Rechtsanspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz haben. Ihre Rechtsstellung wird also gegenüber der Situation, in der sie sich befanden, als sie erstmals in die Schweiz kamen, massiv verbessert. Darauf hat zum Beispiel gerade die Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden im Vernehmlassungsverfahren aufmerksam gemacht. Ihr Einwand wurde aber nicht aufgenommen, ebenso wenig verschiedene andere Einwände von verschiedenen Kantonen.

Dann gibt es ja noch die Opferseite. Es gibt immer Täter. Was geschieht mit ihnen? Müssen diese, falls sie aus Drittstaaten kommen, umgehend unser Land verlassen? Wird ihnen das Aufenthaltsrecht weggenommen? Diese Vorlage betrachtet die Täter in keiner Art und Weise, und das ist für mich auch völlig unhaltbar. Wir haben in unserer Politik eine viel zu wenig klare Linie, es bräuchte eine härtere Linie gegenüber den Tätern, denn diese müssen hart angegangen werden.

Gut gemeint ist nicht immer gut; so kommt mir diese Vorlage vor, denn sie ist nicht ausgereift, sie ist einseitig, sie schafft viele Unklarheiten und birgt ein grosses Missbrauchspotenzial. Wir öffnen hier Tür und Tor, damit Menschen unter einem neuen Titel ein Aufenthaltsrecht in unserem Land erhalten, denn diese Vorlage erstreckt sich auf alle Gruppen von Aufenthaltsstatus bis hin zu den vorläufig Aufgenommenen.

Bereits heute können ausländische Personen, die eheliche oder häusliche Gewalt erleben, gemäss Artikel 50 AIG hierbleiben, denn es gibt eine grosszügige Härtefallpraxis. Es braucht daher keine Gesetzesanpassung, schon gar keine wie die, die uns hier vorliegt. Vor diesem Hintergrund bitte ich Sie, nicht auf die Vorlage einzutreten. Falls Sie trotzdem auf die Vorlage eintreten wollen, bitte ich Sie, mindestens den Rückweisungsantrag Stark zu unterstützen.

Wir haben die Vorlage in der Kommission aus meiner Sicht ziemlich im Schnellverfahren diskutiert: Es gab wenig Diskussion, und es gab keine saubere Klärung, was die Konsequenzen wären. Es stellen sich auch noch die Fragen der Verfassungskonformität und des Missbrauchspotenzials. Hier müssen wir aus meiner Sicht nochmals über die Bücher und einige Sachen klären.

In diesem Sinne bitte ich Sie, nicht einzutreten oder, falls Sie es wollen, dann mindestens dem Antrag auf Rückweisung an die Kommission zuzustimmen.

Stark Jakob (V, TG): Häusliche Gewalt ist nicht tolerierbar. Auch gesetzliche Rahmenbedingungen, die die häusliche Gewalt begünstigen, sind nicht tolerierbar. Deshalb liegt uns nun ein Entwurf für eine Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes vor. Bei einer Scheidung garantiert dieser dem von häuslicher Gewalt betroffenen Teil, in der Regel der Ehefrau, eine Verlängerung des Aufenthaltes in der Schweiz.

Trotz dieser Änderung beantrage ich Ihnen, die Vorlage an die Staatspolitische Kommission zurückzuweisen. Weshalb? Die neue Regelung wird von den Kantonen vollzogen werden müssen. Deshalb ist der Einbezug der Kantone, insbesondere vor der Beratung im Ständerat, ausserordentlich wichtig. Denn wesentliche Herausforderungen, die sich beim Vollzug der AIG-Anpassung stellen werden, werden von den Kantonen gemeistert werden müssen – und hier stellen sich für mich insbesondere zwei Fragen, auf die meine Vorrednerin bereits hingewiesen hat.

Erstens wird mit der gut gemeinten Ergänzung von Artikel 50 Absätze 1 und 2 AIG die Entwicklung gefördert, das Aufenthaltsrecht in der Schweiz auch in Fällen zu erteilen oder zu verlängern, an die nicht gedacht worden ist. Es stellt sich die Frage, ob so das Ausländergesetz in gewisser Weise praktisch ausgehebelt und umgangen werden kann. Es stellt sich auch die Frage, wo und in welchem Ausmass es solches Missbrauchspotenzial gibt und welches rechtliche Fundament gelegt werden müsste, damit es nicht genutzt werden kann oder, noch besser, gar nicht erst entsteht. Welche Sanktionen sind für den nachgewiesenen Missbrauch der neuen Bestimmungen vorgesehen? Hier ist zu wenig abgeklärt worden. Man sollte die Abklärungen nicht machen, nachdem das Gesetz in Kraft getreten ist.

Zweitens stellt sich die Frage, was eigentlich mit jenem Teil des Ehepaars passiert, von dem die häusliche Gewalt ausgeht, dem Täter. Im Gesetz findet sich dazu nichts. Auch hier sind Sanktionen, harte Sanktionen, wohl unumgänglich. Darauf hat übrigens auch die Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden hingewiesen; Frau Friedli hat das auch erwähnt. Wir sollten diese Behörde sehr ernst nehmen, weil sie an der Front ist und den Vollzug machen muss.

Ich habe den Eindruck, dass diese Gesetzesrevision eben wirklich nur das Gute will und sieht, dass sie keine adäquate Basis bietet gegen das Missbrauchspotenzial der neuen Regelung und für die Sanktionierung des Missbrauchs sowie des Täters in den von häuslicher Gewalt betroffenen Ausländerehen. Meines Erachtens ist es deshalb sehr wichtig, dass sich die Staatspolitische Kommission nochmals intensiv mit diesen Fragen beschäftigt, dass sie zusätzliche Abklärungen trifft und bei Bedarf auch Anhörungen durchführt, Anhörungen



der Kantone, der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (Sodeka), der Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden (VKM) sowie weiterer in diesen Bereichen tätiger Organisationen. Dabei ist es unerheblich, dass die Schwesterkommission des Nationalrates bereits Anhörungen durchgeführt hat. Die sachbezogene Ernsthaftigkeit dieses Rates, insbesondere in heiklen kantonalen Vollzugsfragen, soll immer den Vorrang vor formellen Überlegungen haben.

In diesem Sinne beantrage ich Ihnen, das Geschäft an die Kommission zurückzuweisen.

Fässler Daniel (M-E, AI): Ich versuche als Kommissionspräsident, die Vorlage etwas einzuordnen. Man hat jetzt das Gefühl, mit dieser Vorlage werde das Migrationsrecht grundlegend geändert. Das ist in keiner Weise der Fall. Diese Vorlage ist das falsche Objekt, um eine migrationspolitische Grundsatzdebatte zu führen. Ich möchte Sie auch nochmals an das erinnern, was bereits die Frau Berichterstatterin gesagt hat: Die Kommission ist sehr deutlich eingetreten, mit 10 zu 1 Stimmen ohne Enthaltung, und hat die Vorlage in der Gesamtabstimmung mit 9 zu 1 Stimmen bei 1 Enthaltung verabschiedet. Das ist eigentlich bereits ein sehr deutliches Signal der Kommission.

Ich kann nicht für die ganze Kommission sprechen, aber als Kommissionspräsident kann ich immerhin feststellen, dass sich die Kommission ernsthaft mit der Vorlage auseinandergesetzt hat. Den Vorwurf, man habe die Vorlage im Schnellverfahren behandelt, möchte ich so nicht stehenlassen. Ich

AB 2024 S 40 / BO 2024 E 40

stelle fest: Frau Friedli ist selber Mitglied der Kommission. Wenn sie noch zusätzliche Fragen hätte stellen wollen, hätte sie diese stellen können. Wenn sie in der Sache zusätzliche Anträge hätte stellen wollen, hätte sie das machen können.

Um was geht es bei der Vorlage? Es geht in erster Linie um eine Präzisierung des geltenden Rechts, um die Härtefallregel, die bereits heute im Gesetz festgeschrieben ist und im Sinne der bisherigen Praxis zu präzisieren ist. Das ist ein Punkt. Dann gibt es eine Änderung, auf die komme ich nachher noch kurz zu sprechen.

Bereits heute steht im Ausländer- und Integrationsgesetz, dass eine Person nach der Auflösung der Ehe oder nach der Auflösung der Lebensgemeinschaft Anspruch auf Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung hat, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Eine erste mögliche Voraussetzung ist, dass die Lebensgemeinschaft mindestens drei Jahre bestanden hat und die betreffende Person die Integrationskriterien erfüllt. Wer diese Erfordernisse nicht erfüllt, dem steht bereits heute eine zweite Möglichkeit offen: Wer die Ehe nicht aus freiem Willen geschlossen hat oder wer im Herkunftsland sozial nicht einfach wieder eingegliedert werden könnte oder – das ist das Thema der heutigen Debatte – wer Opfer ehelicher Gewalt war, der hat bereits heute Anspruch auf Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung.

Die Frage, wann man Opfer von häuslicher Gewalt ist und wie dies nachzuweisen ist, ist Gegenstand dieser Vorlage. Die SPK-N bzw. der Nationalrat haben in diesem Sinne die Härtefallklausel präzisiert. Sie sagen, welche wichtige Gründe sind und welche Nachweise durch die zuständigen Behörden zu berücksichtigen sind.

Ich beschränke mich auf Opfer beim Tatbestand der häuslichen Gewalt. Da sagt die Revisionsvorlage, dass die zuständigen Behörden eine Anerkennung als Opfer im Sinne des Opferhilfegesetzes zu berücksichtigen haben. Das entspricht bereits geltendem Recht und der heutigen Praxis. Daran ändert sich gar nichts, wirklich gar nichts.

Wichtig zu wissen ist: Die Anerkennung als Opfer gemäss Opferhilfegesetz setzt nicht voraus, dass das Opfer eine Strafanzeige gemacht hat. Der Anspruch der Anerkennung als Opfer gemäss Opferhilfegesetz besteht im Gegenteil gemäss Artikel 1 Absatz 3 des Opferhilfegesetzes unabhängig davon, ob der Täter oder die Täterin ermittelt worden ist, unabhängig davon, ob sich der Täter oder die Täterin schuldhaft verhalten hat, und unabhängig davon, ob der Täter oder die Täterin vorsätzlich oder fahrlässig gehandelt hat. Die Anerkennung als Opfer erfolgt nicht in einem strafrechtlichen Verfahren, sondern soll die betreffende Person schützen und ihr Unterstützung gewähren. Das ist geltendes Recht, und das wird auch so festgeschrieben.

Nun hat aber der Nationalrat bzw. zuvor die SPK-N eine zusätzliche Bestimmung aufgenommen. Sie finden diese Bestimmung in Artikel 50 Absatz 2 Buchstabe a Ziffer 2. Der Nationalrat möchte, dass nicht nur eine Anerkennung als Opfer genügt, um einen Nachweis zu erbringen, dass man Opfer häuslicher Gewalt wurde, sondern dass es neu genügen soll, wenn man eine Bestätigung einer auf häusliche Gewalt spezialisierten Fachstelle vorlegt, dass man dort eine Beratung in Anspruch genommen hat, betreut wurde oder dass einem Schutz gewährt wurde. Die Fachstelle muss nicht eine öffentliche Behörde sein, sondern kann auch eine



private Fachstelle mit oder ohne öffentliche Finanzierung sein.

Diese Bestimmung, Herr Kollege Stark, wurde von vielen Kantonen in der Vernehmlassung kritisiert. Wenn ich mich richtig erinnere, haben sich elf Kantone dagegen gewehrt; sie sagen, die Bestimmung werde im Vollzug Schwierigkeiten bringen, wenn eine Bestätigung über eine eingeholte Beratung bei einer spezialisierten Fachstelle als Nachweis genügt und durch die zuständige Behörde zwingend zu berücksichtigen ist. Wenn Sie damit nicht einverstanden sind – und jetzt komme ich zum entscheidenden Punkt –, dann können Sie im betreffenden Punkt die Vorlage abändern. Sie haben ja einen Einzelantrag Rieder auf dem Tisch, der gerade dies im Sinne von Stellungnahmen der Kantone ändern möchte.

Dass im Verfahren Missbrauch vorkommen kann, schliesse ich nicht aus; Frau Ständerätin Friedli hat auf entsprechende Berichte hingewiesen. Wer sich eines Missbrauchs schuldig macht, der riskiert, auch in einem solchen Verwaltungsverfahren, die erhaltene Aufenthaltsbewilligung wieder zu verlieren und damit das, was er erreichen wollte, eben am Schluss doch nicht zu erreichen.

Nun noch zum Thema Täterverfolgung: Wir befinden uns hier nicht im Strafrecht. Dort, wo ein Opfer Strafanzeige macht und dann der Täter auch identifiziert und für schuldig befunden wird, sei es wegen Tötlichkeit, sei es wegen einer einfachen Körperverletzung oder sei es wegen einer schweren Körperverletzung, wird der Täter auch bestraft. Dort, wo es aber keine Strafanzeige gibt, und das kommt leider bei Opfern von häuslicher Gewalt immer wieder vor, dass sie eben gerade keine Strafanzeige machen wollen, kommt das Strafrecht nicht zum Tragen. Das ist so, das müssen wir anerkennen. Wir bewegen uns hier nicht im Strafrecht, wir bewegen uns hier im Ausländerrecht und haben nur die Frage zu beantworten, unter welchen Voraussetzungen ein Opfer häuslicher Gewalt einen Anspruch auf Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung hat.

Vor diesem Hintergrund meine ich, Ihnen namens der Kommissionsmehrheit, als Kommissionspräsident empfehlen zu können: Treten Sie auf diese Vorlage ein, beraten Sie sie. Sie haben bei Absatz 2 Buchstabe a Ziffer 2 einen Einzelantrag Rieder, Sie haben dann auch einen Mehrheits- und einen Minderheitsantrag bei Absatz 2bis. Behandeln wir diese Vorlage und bereinigen wir sie für unseren Rat.

Noch kurz zum Rückweisungsantrag auf Prüfung: Das ist eigentlich ein Antrag, der dem Rat mitteilen möchte, die Kommission habe die Arbeit nicht gemacht, habe diese Prüfungen nicht durchgeführt. Das ist nicht der Fall; die Kommission hat durchaus die Frage des Missbrauchs diskutiert und geprüft. Sie hat auch insbesondere die Frage von Sanktionen gegen Täter diskutiert, hat aber entsprechende Ideen nicht weiterverfolgt. Die Kantone wurden einbezogen, Herr Kollege Stark; es wurde eine Vernehmlassung durchgeführt, sie konnten sich dort dazu äussern. Die Kantone wurden in der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates auch angehört. Die Kommission unseres Rates sah keine Veranlassung, nochmals eine Anhörung durchzuführen.

In diesem Sinne bitte ich Sie, einzutreten und den Rückweisungsantrag abzulehnen und sich in der Detailberatung den kritischen Punkten zu widmen.

Jositsch Daniel (S, ZH): Ich danke Herrn Fässler, dem Kommissionspräsidenten. Er hat eine sehr gute Auslegeordnung der Situation gemacht und das sehr gut eingeordnet. Insofern kann ich auf drei Viertel meiner Gesprächsnotizen verzichten und mich auf einige ergänzende Punkte konzentrieren.

Mir erscheint an der Vorlage besonders wichtig, dass sie ein Problem aufnimmt, das als besonders stossend empfunden wird. Die Rechtsordnung sollte eine gewisse Konsistenz haben. Stellen Sie sich vor, Sie werden Opfer häuslicher Gewalt, melden das der Behörde, wie es sich gehört, und haben aufgrund dieser Situation rechtliche Nachteile, zum Beispiel, dass Sie Ihren Aufenthaltsstatus verlieren. Jede Person, die damit konfrontiert ist oder der man eine solche Situation erzählt, empfindet es als stossend, dass man auf der einen Seite Opfer wird und auf der anderen Seite gewissermassen der oder die Bestrafte ist. Die parlamentarische Initiative beschäftigt sich mit diesem Thema.

Wie Herr Fässler ausgeführt hat, ändert sich im Wesentlichen nichts gegenüber heute; vielmehr findet eine gewisse Präzisierung statt. Jetzt können Sie fragen: Warum braucht es eine Präzisierung? Präzisierung ist besonders wichtig, das kann ich Ihnen aus der Praxis sagen. Wenn Sie als Jurist, als Anwalt oder sonst in einer beratenden Funktion tätig sind und jemand zu Ihnen kommt, führen Sie in Fällen von häuslicher Gewalt – auch mit Schweizerinnen, die davon betroffen sind – häufig Diskussionen, die die Frage betreffen, ob die Person Anzeige erstatten soll oder nicht. Da gibt es verschiedene Überlegungen. Es gibt beispielsweise die Überlegung, ob die betroffene Person daran interessiert ist, dass derjenige, der einen wesentlichen Beitrag zum Unterhalt der Familie leistet, in ein Strafverfahren verwickelt wird und allenfalls ins

AB 2024 S 41 / BO 2024 E 41

Gefängnis muss. Das heisst, dass Beratung in einer solchen Situation wichtig ist.

Die erste Frage, die eine betroffene Ausländerin mit einem entsprechenden Status in der Schweiz einem





Anwalt stellt, ist: Was passiert mit meinem Aufenthaltsstatus? Wenn Sie dieser Klientin mitteilen müssen, dass es eine Härtefallpraxis gebe und man glaube, dass nichts passieren werde – unter Anwälten gibt es den schönen Satz "Vor Gericht und auf hoher See kann dir nur Gott helfen" –, dann wird diese Klientin eben zögern. Was diese Präzisierung bringt, ist, dass man dem entsprechenden Opfer klipp und klar sagen kann: Schauen Sie, das sind die Voraussetzungen; diese sind erfüllt, deshalb keine Sorge – erstatten Sie Anzeige. Das dient auch der Sache, die Frau Friedli kritisiert. Sie sagt, vom Täter spreche niemand. Herr Kollege Fässler hat es schön gesagt: Mit dem Täter beschäftigt sich das Strafrecht. Wenn wir übrigens am Strafrecht etwas ändern, kommt der Vorwurf häufig aus der gleichen Richtung: Ja, wer beschäftigt sich mit dem Opfer? Es ist nun einmal so, dass sich das Strafrecht mit Bestrafung und die Opferhilfe mit Opfern beschäftigt. Deshalb sind die Dinge getrennt. Mit dem Täter beschäftigt sich auch jemand, nämlich eben die Strafverfolgung, Gott sei Dank.

Wenn Frau Friedli oder auch Herr Stark kritisieren, man sollte die Täter viel härter anpacken, haben sie recht. Ich würde entsprechende Vorstösse unterstützen. Ich bin sogar damit einverstanden, dass solche Leute das Recht auf ihren Aufenthalt in der Schweiz verlieren sollten. Aber das ist nicht Thema dieser Vorlage, sondern es geht lediglich darum, dass die Opfer häuslicher Gewalt nicht auch noch die negativen Folgen davon zu tragen haben, sondern geschützt werden. Ich glaube, das entspricht schlicht und ergreifend der Rechtsstaatlichkeit und hat nichts damit zu tun, wie man sich in der Migrationsdebatte positioniert.

Herr Fässler hat Herrn Stark auch zu Recht beruhigt, so kann man das wohl sagen. Herr Stark sagte, die Kantone seien nicht in die Vernehmlassung eingebunden gewesen. Ich kann Sie beruhigen, Herr Stark, das ist passiert, und daher ist es auch nicht notwendig, dass wir das noch einmal machen. Ich glaube, die Kantone kämen sich etwas seltsam vor, wenn sie zweimal zur gleichen Vorlage vernehmlassen würden.

Das zweite Anliegen des Rückweisungsantrages Stark ist, Sanktionsnormen für den Täter zu prüfen, von dem die häusliche Gewalt ausgeht. Da hat Herr Fässler Herrn Stark auch beruhigt, das ist bereits erfolgt. Häusliche Gewalt ist ein Delikt nach Strafgesetzbuch und hat entsprechende Konsequenzen. Das Anliegen ist eigentlich schon erfüllt.

Noch ein letzter Punkt: Frau Friedli sagt, es gebe ein gewisses Missbrauchspotenzial. Es gibt immer ein gewisses Missbrauchspotenzial. Wenn man legiferiert, ist die Frage immer – das scheint mir wichtig zu sein, wir machen diesen Fehler häufig -: Sollen wir uns an ein paar Missbrauchsfällen orientieren, oder sollen wir uns an der grossen Mehrheit derjenigen orientieren, für die wir die rechtliche Situation verbessern? Es geht hier um Frauen, die in einer gewissen Unsicherheit schweben. Auf der einen Seite sind sie Opfer häuslicher Gewalt, und auf der anderen Seite ist für sie die grosse Frage: Was passiert nun mit mir? Und, das ist eine wesentliche Frage bei Ausländerinnen: Was passiert mit meinem rechtlichen Status in der Schweiz?

Wollen wir für diejenige grosse Masse die Situation verbessern, oder wollen wir sagen: "Nein, wie immer gibt es Einzelne, die auf unrechtmässige Weise versuchen, rechtlich irgendeinen Vorteil zu erlangen"? Ich meine, wir müssen das Gesetz für die Rechtschaffenen und nicht für die Nichtrechtschaffenen machen.

In der Realität, Sie müssen sich das vorstellen: Damit sie das ausnutzen können, müssen sie ja angeben, Opfer häuslicher Gewalt zu sein. Das heisst, derjenige, der da partizipiert, muss einverstanden sein, dass er nachher in ein Strafverfahren verwickelt wird, respektive sie müssen diese zweite Person unrechtmässig beschuldigen; ich glaube, das findet in der Realität nicht sehr häufig statt.

Deshalb empfehle ich Ihnen, einerseits auf die Vorlage einzutreten und andererseits – ruhigen Gewissens, da erfüllt – den Rückweisungsantrag Stark abzulehnen.

Broulis Pascal (RL, VD): Il y a d'un côté, le droit et puis de l'autre, la vraie vie. La consultation des cantons est claire: il faut trouver une solution pour traiter de la violence domestique. Personne ne choisit ce chemin-là pour s'installer en Suisse. Quand on parle de violence domestique, cela signifie qu'au niveau du couple, il y a des tensions sans précédent.

Je vais me focaliser quelque peu sur le coût que cela génère: si ce projet est soutenu par une très forte majorité des cantons, c'est qu'à leur niveau, la pratique de tous les jours permet de constater qu'il faut trouver des solutions. Quand un couple se sépare, qu'il soit Suisse ou qu'il soit étranger, c'est dans la douleur que cela se passe: forcément qu'il y a des coûts humains et des coûts sociaux. Si la violence se traduit, ensuite, par des choses qui perturbent, il y a aussi des coûts de réintégration.

Prenons maintenant l'exemple concret de ce qui est proposé ici – c'est pour cela que je vous encourage à entrer en matière et à trouver une solution pour ces personnes. Comme je l'ai dit, elles n'ont pas choisi de vivre une situation de violence domestique. Je rappelle que cette violence ou ce harcèlement concernent autant des hommes que des femmes, surtout pour les étrangers. Quand quelqu'un s'installe en Suisse dans le cadre d'un regroupement familial, une pression est exercée durant la période où le couple est réuni. Et cela



n'est pas tolérable.

Revenons maintenant aux coûts sociaux, qui sont terribles. Quand des gens vivent ces choses, pour les réintégrer, quelle est la solution? Elle passe par les tribunaux, mais ensuite, il y a les coûts des tribunaux. Il s'agit souvent de gens qui n'ont pas les moyens et qui sont donc assistés. Ce sont de très longues procédures; avec l'engorgement des tribunaux, cela prend des années, et quand quelqu'un est dans une procédure en lien avec le tribunal, les coûts sont forcément à la charge de la société. Ensuite, durant toute la durée de la procédure, les personnes concernées ont souvent l'interdiction de travailler ou n'ont pas la capacité de le faire, ni même de s'intégrer, puisqu'elles sont en procédure, en litige familial. Elles sont souvent protégées ou défendues par des associations.

C'est pour cela que cette question des coûts a été chiffrée. Malheureusement, j'ai essayé de retrouver des chiffres, mais les chiffres les plus précis, au sens large, sur la violence domestique datent de 2013: ils ont dix ans. Or, entre 2013 et aujourd'hui, la Suisse a enregistré un million d'habitants en plus. Les coûts de ce que l'on appelait violence domestique étaient situés dans une fourchette allant de 164 à 287 millions de francs. C'est pour cela, je crois, qu'aujourd'hui, la commission du Conseil national puis le Conseil national sont entrés en matière et que l'on va valider le projet.

On a du chemin à parcourir; on peut encore discuter, après, sur les problèmes d'intégration ou de contrat d'intégration, déterminer comment on veut le faire et comment, en quelque sorte, on peut obliger les gens à s'intégrer dans le collectif suisse. Mais le dispositif qui a été examiné par votre commission est cohérent. Si quelqu'un a été maltraité et a pu le prouver, il me semble logique que la Suisse préserve cette personne et la protège. C'est dans cet esprit qu'il faut entrer en matière, afin que l'on puisse traiter les articles les uns après les autres, ce qui permettra, justement, pragmatiquement et aussi économiquement, de trouver une solution cohérente.

C'est pour cela que ce projet a été mûrement réfléchi. Je vous encourage à rejeter la motion, qui est renvoyée en commission, afin que l'on puisse ensuite traiter différents articles et valider le texte tel qu'il a été accepté par la majorité de la commission, avec l'ensemble du dispositif.

Le dispositif est très clair et donne de la cohérence: la personne peut rapidement intervenir auprès des tribunaux, et quand cela est fait, elle est suivie et a envie de s'intégrer. Je connais passablement de cas qui prouvent que les gens ne sont pas en Suisse uniquement pour des questions d'immigration. Je rappelle qu'ils sont en Suisse soit parce qu'ils se sont mariés, soit parce qu'ils ont un contrat de couple. C'est dans cet esprit qu'il faut comprendre ce projet.

AB 2024 S 42 / BO 2024 E 42

Je vous encourage à rejeter la motion de notre collègue Stark, à entrer en matière et à accepter les articles tels qu'ils sont ressortis de la commission.

Poggia Mauro (V, GE): Pour ma part, je soutiendrai la proposition de minorité Friedli Esther et, si l'entrée en matière est votée, je vous demanderai de soutenir la proposition de renvoi Stark no 2 pour un retour en commission.

Je constate dans les discussions une déviation du débat. La question n'est pas de savoir si l'on doit protéger une personne victime de violences conjugales. Je pense qu'il y a une unanimité. D'ailleurs, notre droit actuel, à l'article 50 de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI), le précise déjà expressément. L'article 50 alinéa 1 lettre b de la LEI stipule que, notamment, la personne victime de violences conjugales doit effectivement obtenir l'autorisation de rester dans notre pays ou obtenir la prolongation de la validité de son permis. Le but du projet qui nous est soumis aujourd'hui est de garantir la pratique pour raisons personnelles majeures. Comment faire en sorte que la violence conjugale, qui est déjà un motif pour rester dans notre pays, puisse être considérée comme démontrée de manière égale dans notre pays? C'est là, je dirais, que se cache le diable – et vous savez que le diable se cache dans les détails – et que l'on nous dit qu'automatiquement, lorsque la personne est reconnue comme victime par un centre de consultation, alors il doit être admis par l'autorité administrative que cette personne a le droit de rester sur notre territoire. C'est là que réside le problème soulevé par la minorité Friedli Esther. Ce n'est pas le fait qu'il faille admettre qu'une personne victime de violences doive être protégée et rester sur notre territoire. Ce sont les conditions automatiques que l'on veut nous faire accepter qui sont problématiques. Notre autorité administrative doit pouvoir garder un libre pouvoir d'examen et ne pas confier ce pouvoir d'examen à une autorité privée, voire parapublique, qui a pour tâche de recueillir des témoignages.

C'est la raison pour laquelle nous vous demandons effectivement d'être extrêmement prudents. Il est clair que nous avons tous de bonnes intentions – on dit que l'enfer est pavé de bonnes intentions. Ici, nous sommes



en train d'ouvrir une porte extrêmement dangereuse. Extrêmement dangereuse, je dirais, même au sein des couples, puisqu'on peut se trouver dans la situation où une famille est amenée à devoir quitter notre territoire, et pour laquelle il y a finalement un accord entre conjoints pour qu'au moins on puisse laisser l'un des conjoints, généralement la mère, et les enfants dans notre pays, par une annonce spontanée selon laquelle il y aurait eu des violences conjugales. Nous ne pouvons pas entrer dans ce genre de jeu-là, même avec les meilleures intentions du monde.

Voilà ce que je voulais dire pour vous demander de soutenir la position de la minorité.

Friedli Esther (V, SG): Ich erlaube mir jetzt nach dieser Diskussion doch noch kurz, zwei Bemerkungen zu machen. Kollege Poggia hat jetzt sehr viel Wichtiges gesagt. Aber es wurde gesagt, es ändere sich mit dieser Vorlage ja eigentlich nichts und es sei eigentlich keine ausländerrechtliche Vorlage. Ich möchte Sie einfach darauf hinweisen, dass im Einleitungssatz in Artikel 50 Absatz 1 eine sehr relevante ausländerrechtliche Bestimmung enthalten ist, da wir eben das Aufenthaltsrecht ausweiten, und zwar für Kurzaufenthalter und für vorläufig Aufgenommene. Gerade bei vorläufig Aufgenommenen kann ich mir vorstellen, dass eben schon ein gewisses Missbrauchspotenzial vorhanden ist, falls sie unser Land wieder verlassen sollten – denn eine vorläufige Aufnahme ist ja keine Aufnahme, also dass sie definitiv hierbleiben können. Deshalb ist es eben auch eine ausländerrechtliche Vorlage.

Kollege Poggia hat es vorhin gut gesagt: Wir öffnen hier etwas. Ich weiss nicht, ob man sagen kann, die Büchse der Pandora. Aber wir öffnen hier für eine gewisse Gruppe eine neue Art, in der Schweiz das Bleiberecht zu bekommen. Ich habe es gesagt: Gut gemeint ist nicht immer gut. Ich glaube auch, dass wir bei all diesen Frauen und Männern, die häusliche Gewalt erleben, hinschauen und sie schützen müssen. Aber sie werden heute schon geschützt, und wir dürfen keine neuen Anreize setzen, damit unter irgendwelchen neuen Titeln ein Bleiberecht in der Schweiz erwirkt werden kann. Diese Vorlage hat aus meiner Sicht ein relativ grosses Potenzial dafür.

Deshalb bitte ich Sie, nicht auf die Vorlage einzutreten.

Stark Jakob (V, TG): Ich danke für diese Diskussion. Es war, glaube ich, eine gute Diskussion. Zwei Dinge möchte ich noch anmerken.

Herr Jositsch, Sie haben die Tätersanktionen angesprochen. Ein Ziel meines Rückweisungsantrages wäre, dass man diese Tätersanktionen nochmals anschaut. Wenn wir uns überlegen: Wir sagen bei den Opfern von häuslicher Gewalt in Ausländerehen oder -konkubinaten kompromisslos, dass das Aufenthaltsrecht verlängert wird. Eigentlich – das müsste man jedenfalls einmal diskutieren – müsste man bei den Tätern genauso kompromisslos sagen, dass das Aufenthaltsrecht verwirkt wird. Wir müssen diese Regelung immer auch auf die Wirkung auf eine Gemeinschaft hin anschauen. Ich bin überzeugt, dass wir schon eine gewisse Wirkung gegen häusliche Gewalt hätten, wenn die Täter wüssten, dass ihre Handlung, wenn sie denn angezeigt wird, zum Verlust des Aufenthaltsrechts führt. Diese Gedanken sollte man sich einfach machen.

Die zweite Bemerkung möchte ich an Herrn Fässler, den Kommissionspräsidenten, richten: Sie haben am Anfang Ihres Votums gesagt, wir wollten keine migrationspolitische Grundsatzdebatte. Da bin ich völlig mit Ihnen einig; ich glaube, wir führen sie auch nicht. Mir geht es darum, dass wir den Vollzug beachten, dass wir den Vollzug in allen seinen Varianten gut prüfen, bevor wir die Gesetzgebung definitiv machen. Ein Vollzug, der gut läuft, der ohne Missbrauchsfälle verläuft, die dann im "Blick" und anderen Zeitungen gross abgefeiert werden, ein Vollzug ohne Missbrauch schafft Vertrauen und Akzeptanz in unsere Asylpolitik. Und das wollen wir alle, glaube ich.

Deshalb bitte ich Sie, dem Rückweisungsantrag zuzustimmen.

Maillard Pierre-Yves (S, VD): L'intervention de M. Poggia m'amène à intervenir. Le but de cette proposition est de clarifier les critères qui permettent de considérer que l'on a affaire à une victime de violence conjugale, ce n'est pas d'introduire un automatisme. Des critères sont proposés pour aider l'autorité administrative à définir qui est victime de violence conjugale. Il ne faut donc pas croire qu'il y aura un automatisme. On donne simplement des critères plus précis, parce que l'établissement d'un cas de violence conjugale n'est pas une chose facile.

Au cours de votre intervention, cher collègue, vous n'avez pas donné d'autres critères ou d'autres éléments qui permettraient d'identifier un cas de violence conjugale. Vous dites que l'on protège déjà les personnes victimes de violences conjugales. Mais comment établit-on ce fait? C'est justement ce que la loi permet de réaliser.

Et maintenant, j'aimerais inviter tous ceux qui craignent des abus à la réflexion suivante: chaque fois qu'une femme – ou qu'un homme, mais ce sont plus souvent des femmes – ose déposer plainte, ose entamer une démarche pour faire établir qu'elle est victime de violence conjugale, elle enclenche aussi un processus qui



peut permettre l'expulsion de celui qui commet les actes. Donc, moins vous protégez les femmes qui sont victimes de violence conjugale, moins vous avez de possibilités d'expulser ceux qui méritent d'être expulsés. En facilitant l'établissement des cas de violence conjugale, vous facilitez aussi les démarches pénales et, ensuite, les démarches en vue de l'expulsion de ceux qu'il faut vraiment expulser.

Je suis sûr qu'à la fin, si vous mettez en balance ceux qui partiront et ceux qui resteront, il y aura probablement un équilibre. Mais au moins, on aura la garantie que ceux qui partent sont bel et bien ceux qui ont toutes les raisons de devoir quitter notre territoire, et au moins, que celles qui ont toutes les raisons de pouvoir rester parce qu'elles ont été victimes, elles, pourront rester.

AB 2024 S 43 / BO 2024 E 43

Faciliter les démarches de dénonciation des violences conjugales, c'est aussi faciliter l'application de notre droit pénal et du droit qui permet d'expulser celles et ceux qui se comportent mal sur notre territoire.

Poggia Mauro (V, GE): Je remercie notre collègue Maillard d'avoir clarifié exactement le but de l'objet qui nous est soumis: il s'agit de permettre à l'autorité administrative de se fonder sur des critères qui seront reconnus par la loi. Mais depuis quand une autorité administrative a-t-elle besoin du législateur pour appliquer la loi? Depuis quand les tribunaux, en l'occurrence le Tribunal administratif fédéral, qui est la dernière instance, a-t-il besoin d'indications pour appliquer la loi?

La loi aujourd'hui dit déjà clairement que la personne qui est victime de violences conjugales doit être protégée. La question est de savoir comment on définit qu'une personne est réellement victime de violences conjugales. Evidemment, les témoignages des professionnels de la santé et du social qui entourent ces personnes sont des éléments déterminants. Nous n'avons pas besoin de le mettre dans la loi. Tout simplement.

Jans Beat, Bundesrat: Der Bundesrat nahm am 29. November 2023 zur parlamentarischen Initiative Stellung. Er unterstützt das Anliegen, Opfer häuslicher Gewalt im Ausländerrecht besser zu schützen. So sollen Personen, die Opfer häuslicher Gewalt wurden, Vorfälle melden können, ohne befürchten zu müssen, ihre Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz zu verlieren. Der Bundesrat unterstützt es auch deshalb, weil die Kantone dem Anliegen positiv gegenüberstehen und weil es keinen Automatismus geben wird. Es handelt sich weiterhin um einen Ermessensentscheid, den die kantonalen Behörden vornehmen werden.

Bei einer Annahme des Gesetzentwurfes durch das Parlament wird der Bundesrat prüfen, ob der Vorbehalt der Schweiz zu Artikel 59 der Istanbul-Konvention aufgehoben werden kann. Diese Bestimmung sieht vor, dass alle Opfer häuslicher Gewalt unabhängig von ihrem ausländerrechtlichen Status einen eigenständigen Aufenthaltstitel beantragen können.

Der Bundesrat beantragt jedoch in seiner Stellungnahme, Artikel 50 Absatz 2bis AIG zu streichen. Es geht hier um die Frage, wie und wann die Integration von Opfern häuslicher Gewalt nach der Erteilung einer unabhängigen Bewilligung geprüft werden soll. Der Bundesrat glaubt, dass die bestehenden Rechtsgrundlagen genügen, um diesem Anliegen Rechnung zu tragen.

La législation en vigueur prévoit que cette vérification s'effectue lors de la prolongation annuelle d'une autorisation. Du fait de leur situation, les victimes de violence domestique peuvent avoir de la difficulté à devenir rapidement indépendantes économiquement. 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 compte de manière appropriée lors de l'évaluation du degré d'intégration.

Ces dispositions d'exception sont connues des autorités migratoires cantonales, qui les appliquent comme il se doit.

Der beantragte Artikel 50 Absatz 2bis des Ausländer- und Integrationsgesetzes sieht vor, dass bei der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung aufgrund von häuslicher Gewalt während dreier Jahre die Integrationskriterien der Sprachkompetenz sowie der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung zwar geprüft werden sollen, diese Prüfung aber keinen Einfluss auf die Verlängerung der Bewilligung haben soll: Bei Bedarf soll die Integration gefördert werden, und der Abschluss von Integrationsvereinbarungen ist möglich.

Da, wie ausgeführt, bereits eine vergleichbare Ausnahmeregelung im Ausländer- und Integrationsgesetz besteht, kann Absatz 2bis nach Ansicht des Bundesrates gestrichen werden. Dadurch können auch Auslegungsprobleme zwischen der beantragten neuen Bestimmung und dem geltenden Recht vermieden werden. Zudem ist damit auch sichergestellt, dass notwendige und zumutbare Integrationsmassnahmen durchgeführt werden können und die betroffene Person auch daran teilnehmen muss.

Si cet alinéa est supprimé, le Conseil fédéral est prêt à compléter l'énumération non exhaustive des critères à prendre en compte de manière appropriée lors de l'appréciation des critères d'intégration qui figurent dans



l'ordonnance d'application, en y ajoutant les conséquences négatives de la violence domestique ou du mariage forcé.

Auch eine Minderheit der SPK-S beantragt, Absatz 2bis gemäss dem Antrag des Bundesrates zu streichen. Der Bundesrat beantragt somit Eintreten und Zustimmung zur Vorlage des Nationalrates mit folgender Änderung: Streichung von Artikel 50 Absatz 2bis. Entsprechend beantragt der Bundesrat auch die Ablehnung des Rückweisungsantrages.

Präsidentin (Herzog Eva, Präsidentin): Wir stimmen über den Nichteintretensantrag der Minderheit Friedli Esther ab.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 21.504/6341)

Für Eintreten ... 31 Stimmen

Dagegen ... 10 Stimmen

(1 Enthaltung)

Präsidentin (Herzog Eva, Präsidentin): Wir stimmen über den Rückweisungsantrag Stark ab.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 21.504/6342)

Für den Antrag Stark ... 12 Stimmen

Dagegen ... 28 Stimmen

(2 Enthaltungen)

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

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule; ch. I introduction

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 50

Antrag der Mehrheit

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

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag der Minderheit

(Friedli Esther, Engler, Fässler Daniel, Z'graggen)

Abs. 2bis

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Rieder

Abs. 2 Bst. a Ziff. 2

Streichen

**Art. 50***Proposition de la majorité**Al. 1 introduction, al. 2, 2bis, 4*

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition de la minorité

(Friedli Esther, Engler, Fässler Daniel, Z'graggen)

Al. 2bis

Adhérer au projet du Conseil fédéral

AB 2024 S 44 / BO 2024 E 44

*Proposition Rieder**Al. 2 let. a ch. 2*

Biffer

Rieder Beat (M-E, VS): Mein Einzelantrag lautet auf Streichung von Ziffer 2. Ich mache ungern Einzelanträge, aber ich habe das Gefühl, dass wir hier eine Kommunikationsgesetzgebung machen, indem wir etwas erklären wollen, was in der Praxis bereits im Detail geregelt und aufgegleist ist. Wieso? Ich erkläre es Ihnen an einem einfachen Beispiel:

Für den Fall, dass Sie als Migrantin oder als Migrant im Kanton Bern Opfer von häuslicher Gewalt werden, gibt es entsprechende Unterlagen, aus denen Sie im Detail Ihre Rechte und Ihre Pflichten erfahren. Sie können zum Beispiel auf die Homepage der Kantonspolizei Bern gehen. Dort wird bei den Informationen für Migrantinnen und Migranten Material zu den Themen Hilfe bei Gewalt, sexueller Belästigung, häuslicher Gewalt, Zwangsehe und Stalking bereitgestellt, und zwar nicht nur in Deutsch, sondern in dreizehn Sprachen. Es gibt Filme, Informationen, und es wird eine Kontaktstelle angegeben, wo Sie sich melden müssen: bei der kantonalen Opferhilfe, welche genau für diese Fälle geschaffen wurde und welche genau diese Fälle betreut. Beispiele für solche Informationen finden Sie in sämtlichen Kantonen der Schweiz.

Was hat nun der Nationalrat bei Artikel 50 Absatz 2 Buchstabe a Ziffer 2 gemacht? Er hat eine Ausdehnung, ich würde fast sagen, eine überspielende Opferhilfegesetzgebung gemacht, weil er hier einer auf häusliche Gewalt spezialisierten Fachstelle – es kann auch eine private sein, die sich selbst finanziert oder finanziert wird – die gleichen Möglichkeiten gibt wie der Opferhilfe selbst. Wir desavouieren eigentlich unsere eigentlichen staatlichen Autoritäten, indem wir die Möglichkeit einräumen, dass der Beweis der häuslichen Gewalt – einen Straftatbestand der häuslichen Gewalt gibt es übrigens nicht, das ist ja nur ein Sammelsurium von verschiedenen Straftatbeständen – von irgendwelchen privaten Organisationen erbracht wird mit einer Bestätigung, die dann von der Migrationsbehörde als Indiz für das Vorhandensein von häuslicher Gewalt gewertet werden muss. Das ist doch dann wirklich zu weitgehend.

Ich beantrage Ihnen daher, auf diese erleichterte Möglichkeit zu verzichten. Es kann nicht sein, dass es für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung genügt, dass eine betroffene Person einzig belegen muss – sie muss nicht einmal einen Bericht vorlegen –, dass sie die Beratung durch eine private Fachstelle in Anspruch genommen hat. Letztlich könnten dadurch dem Missbrauch effektiv Tür und Tor geöffnet werden, was es in dieser speziellen Situation und in diesen Fällen nicht braucht.

Von einer betroffenen Person kann man erwarten, dass sie sich bei der für die Opferhilfe zuständigen Behörde meldet. Denn die Schwelle für die Anerkennung als Opfer und damit für die Gewährung von Opferhilfe ist bereits tief angesetzt. Gemäss Artikel 1 Absatz 3 des Opferhilfegesetzes (OHG) besteht ein Anspruch auf Opferhilfe und damit auf Anerkennung als Opfer nämlich unabhängig davon, ob der Täter ermittelt worden ist, sich schuldhaft verhalten oder vorsätzlich oder fahrlässig gehandelt hat. Lesen Sie Artikel 1 OHG einmal durch: Es braucht keine Strafanzeige, es braucht auch keine entsprechenden Schritte des Opfers. Das Opfer muss lediglich bei der Opferhilfestelle vorbeigehen und die Opferhilfe in Anspruch nehmen. Alles Weitere ist dann Sache der Opferhilfe und der Staatsanwaltschaft.

Wer wirklich Opfer von häuslicher Gewalt wurde und nach der Auflösung der Ehe oder der Familiengemeinschaft eine Aufenthaltsbewilligung oder eine Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung erhalten möchte, wird den Weg zu einer behördlichen Opferhilfestelle nicht scheuen; das sind in der Regel Frauen, Männer oder Kinder, die Hilfe in Anspruch nehmen, sie suchen diese Hilfe sogar. Dazu haben wir eben diese Stellen geschaffen. Auf Ziffer 2 kann daher verzichtet werden, weil sie eine Ausdehnung der Möglichkeiten vorsieht, die effektiv zu Missbrauch führen kann. Der Nationalrat hatte diese Bestimmung auch schon in der Debatte, und



sie wurde mit 100 zu 93 Stimmen bei 2 Enthaltungen ganz knapp abgelehnt.

Ich bin der Meinung, dass die Differenz, die wir hier schaffen würden, dem Rat – dem Nationalrat und dem Ständerat – effektiv die Möglichkeit gäbe, sich dieser Sache genauer anzunehmen und das vielleicht auch einmal in der Kommission mit den zuständigen Behörden anzuschauen, die in der Praxis arbeiten. Wahrscheinlich wurde in diesem Bereich keine Anhörung durchgeführt. Ich bedaure das, weil die Praxisstellen, insbesondere die Praxisstellen der Opferhilfe, sehr viel Auskunft darüber geben könnten, was sie alles heute schon in der Realität machen. Wenn Sie das dann sehen, glaube ich, können Sie auf diese Erweiterung verzichten. In diesem Sinne beantrage ich Ihnen, Ziffer 2 zu streichen und meinen Einzelantrag anzunehmen, damit beiden Kommissionen die Möglichkeit gegeben wird, dieses Problem noch einmal genauer zu analysieren.

Binder-Keller Marianne (M-E, AG), für die Kommission: Herr Kollege, in Artikel 50 Absatz 2 Buchstabe a geht es um die Bedingungen, um als Opfer häuslicher Gewalt eingegrenzt zu werden. Es geht einerseits um die Anerkennung als Opfer im Sinne von Artikel 1 Absatz 1 des Opferhilfegesetzes und andererseits in Ziffer 2 um – ich lese das hier jetzt vor – "die Bestätigung einer notwendigen Beratung, Betreuung oder Schutzgewährung durch eine auf häusliche Gewalt spezialisierte Fachstelle in der Regel mit öffentlicher Finanzierung sowie Auskünfte und Berichte einer solchen Fachstelle".

Gerne möchte ich bestätigen, dass mit diesen spezialisierten Fachstellen Anhörungen durchgeführt wurden. Diese Informationen sowie die Berichterstattung liegen den Kommissionen grundsätzlich vor. Die Anhörungen wurden in der nationalrätlichen Kommission und bei den vorbereitenden Arbeiten durchgeführt. Es waren explizit die Fachstellen, die zu einer Präzisierung aufgerufen haben – eben aus dem Grund, dass der Missbrauch mit einer Präzisierung eingedämmt werden kann. Das war die Argumentation.

Ich werde jetzt aber einfach auf die Überlegungen der Kommission eingehen: Es wurde auch eine breite Vernehmlassung in den Kantonen durchgeführt. Die Kantone fanden es grundsätzlich richtig, nicht nur auf die Strafverfahren, welche täterorientiert sind, zu schauen. Wenn es um Opferschutz geht, so die Überlegungen, braucht es eine Gesamtschau. Deshalb sind die Stärkung der Fachstellen und die verstärkte Verbindung mit dem Opferhilfegesetz wichtig. Menschen, die häusliche Gewalt erleben, erhalten bereits heute den Opferstatus. Sie erhalten auch Anspruch auf Leistungen, was nicht automatisch zu einer Härtefallbewilligung führt. Es bleibt eine Einzelfallprüfung, und die ist kompliziert. Es geht deshalb darum, mit den einzubeziehenden Opferhilfestellen eine zusätzliche Sensibilisierung zu erreichen und die Tatbestände zu überprüfen. Die Opferhilfestellen sind auf das Thema der Gewalt spezialisierte Fachstellen, mit welchen die Kantone zusammenarbeiten. Die Stellen sind entweder öffentlich oder privat finanziert und in Zusammenarbeit mit den Kantonen tätig. Deshalb haben die Kantone den Einbezug der Opferhilfestellen gewünscht, um Täter besser zu erfassen. Das waren die Überlegungen für die Erweiterung.

Die Kommission wurde informiert, dass es sehr unterschiedliche Arten der Zusammenarbeit in den Kantonen gebe. Manche Kantone arbeiten mit Privaten zusammen, andere nur mit öffentlichen Institutionen. Es reiche, das wurde der Kommission auch klar mitgeteilt, nicht einfach nur das Gesprächsprotokoll einer Beratungsstelle, um eine Härtefallbewilligung zu erhalten. Das ist eine spezifische Prüfung. Letztlich geht es darum, die Möglichkeiten des Opfers zu verbessern, mit einer zuständigen Stelle in Kontakt zu treten, damit besser geprüft werden kann und um mehr Indizien zu erhalten, dass ein Missbrauch tatsächlich vorliegt.

Das waren die Überlegungen der Kommission. Ein solcher Antrag wurde in der Kommission nicht gestellt. Mein Kollege Daniel Fässler hat als Präsident auch darauf hingewiesen: Wir haben die Beratung eigentlich intensiv geführt. Solche Anträge lagen nicht vor. Deshalb kann ich nur die Überlegungen der Kommission zu diesem Punkt mitteilen.

AB 2024 S 45 / BO 2024 E 45

Fässler Daniel (M-E, AI): Ich habe im Eintretensvotum gesagt, dass Sie dank des Einzelantrages Rieder die Möglichkeit hätten, die Frage noch zu klären, welche Nachweise für das Vorliegen von häuslicher Gewalt erbracht werden müssten.

Weshalb ich als Kommissionspräsident noch kurz das Wort verlangt habe? Ich möchte eine Präzisierung vornehmen. Die Kommission des Nationalrates hat zu dieser Bestimmung keine Anhörungen durchgeführt. Es sind wahrscheinlich Gespräche gewesen, die zwischen den ursprünglichen Antragstellerinnen und den Behörden geführt wurden, aber die Kommission des Nationalrates hat nach meinen Feststellungen dazu keine Anhörung durchgeführt. Das wollte ich zuhanden des Amtlichen Bulletins präzisieren.

Zopfi Mathias (G, GL): Vorab: Ich bitte Sie, den Einzelantrag Rieder abzulehnen. Ich bin mit seinen Ausführungen in einem Punkt einverstanden: Es stimmt, dass dieser Artikel 50 Absatz 2 eine recht ausführliche



Konzeption ist. Man könnte das vielleicht auch kürzer fassen. Dann müsste man aber die Gesamtkonstruktion von Absatz 2 überprüfen. Man hat sich hier offensichtlich – auch aufgrund von Wünschen aus der Vernehmlassung und mit gutem Grund – dazu entschieden, eine relativ ausführliche Version zu machen, die Kollege Rieder als Kommunikationsartikel oder ähnlich bezeichnet hat.

Wenn man den Artikel dann aber liest – ich unterstelle Kollege Rieder nicht, dass er den Artikel nicht gelesen hat; ich bitte Sie aber alle, den Artikel zu lesen –, dann sieht man, dass die Worte "Beweis" und "Möglichkeiten", die Kollege Rieder gebraucht hat, massiv übertrieben sind. Es geht um Hinweise.

Schauen Sie sich die Konzeption von Absatz 2 an: Sie haben hier die Definition dessen, was wichtige persönliche Gründe sind. Diese können namentlich vorliegen, wenn gewisse Buchstaben erfüllt sind; es folgen dann die Buchstaben a bis c. Unten steht, wann persönliche Gründe vorliegen bzw. vorliegen können. Es gibt immer eine Einzelfallprüfung, die die Weiterführung des Aufenthaltstitels erlaubt. In Buchstabe a steht: "[...] durch die zuständigen Behörden zu berücksichtigende Hinweise" – also nicht Beweise, sondern Hinweise – "sind insbesondere [...]", dann folgt eine Aufzählung der Ziffern 1 bis 6. Das sind tatsächlich verschiedene Ziffern, die verschieden stark wiegen. In Ziffer 6 haben Sie die strafrechtliche Verurteilung. Ja, das ist ein ziemlich klarer Hinweis, vielleicht am Ende gar ein Beweis. Sie haben aber auch lediglich Polizeirapporte, Arztberichte, Gutachten usw. Die Konzeption dieses Buchstabens a ist, dass die Behörde Hinweise hat, die sie prüft und die sie gewichtet.

Indem Sie mit dem Einzelantrag Rieder einen wichtigen Hinweis – nicht mehr, es geht nicht um einen Beweis, sondern um einen Hinweis – aus dieser Konzeption herausbrechen würden, würden Sie im Prinzip vielleicht gar nicht so viel machen, denn es handelt sich nur um eine Aufzählung mit dem Begriff "insbesondere". Sie würden damit jedoch suggerieren, dass die unter Ziffer 2 erwähnten Elemente keine wichtigen Hinweise darstellen können. Es geht hier um die Begriffe "Hinweise" und "können". Ich glaube, Kollege Rieder irrt, wenn er jetzt die Opferhilfe gegen die Fachstellen ausspielt. Es geht nicht darum, sie gegeneinander auszuspielen. Es geht darum, dass sich die Behörde, die dafür zuständig ist, zu berücksichtigen, welche Hinweise vorliegen, und zu beurteilen, ob diese Hinweise ausreichen, ein breites Bild verschaffen und diese Hinweise auch prüfen kann. Es ist kein Automatismus. Es reicht nicht, zu einer solchen Fachstelle zu gehen, sondern es handelt sich lediglich um einen Hinweis. Die Konzeption ist durchdacht und wurde vom Nationalrat deshalb zu Recht so verabschiedet. Ich bitte Sie, das ebenfalls zu tun.

Rieder Beat (M-E, VS): Wenn es noch etwas gebraucht hätte, um die letzten Zweifel an der Zustimmung zu meinem Antrag auszuräumen, ist es das Votum von Kollege Zopfi gewesen.

Die Konstruktion von Litera a besteht darin, dass jede der Ziffern 1 bis 6 gleichgewichtig aufgeführt ist. Eine strafrechtliche Verurteilung ist meines Erachtens zwingend zu berücksichtigen. Das ist nicht ein Hinweis. Wenn eine strafrechtliche Verurteilung wegen häuslicher Gewalt vorliegt, dann müssen Sie sie zwingend berücksichtigen.

Es ist kein qualitativer Unterschied zwischen den Ziffern 1, 2, 3, 4, 5 und 6 gemacht worden. Wenn Sie das möchten, dann müsste die Kommission für Ziffer 2 einen anderen Absatz konstruieren. Nein, es ist gerade das Gegenteil: Ziffer 2 bringt aufgrund dieser Konstruktion ebenfalls den qualitativ genau gleichen Hinweis wie eine strafrechtliche Verurteilung. Etwas anderes ist aus dem Wortlaut dieser Bestimmung nicht zu interpretieren.

Ich bitte Sie, den Antrag gutzuheissen.

Friedli Esther (V, SG): Ich glaube, die Diskussion, die wir jetzt haben, zeigt mir, dass wir in der Kommission keine gute Arbeit geleistet haben. Ich erlaube mir jetzt den Hinweis zur Präzisierung: Wir haben in der Kommission keine Anhörungen gemacht, und ohne das Kommissionsgeheimnis zu verletzen, darf ich sagen, dass ich das gewünscht hätte. Ich habe dazu auch einen Antrag gestellt, weil es genau solche Fragen, wie sie jetzt Kollege Rieder aufgebracht hat, beantwortet hätte. Das ist einfach wichtig: In der ständerätlichen Kommission gab es keine Anhörungen zu irgendeinem Thema, sonst wären wir nicht in der gleichen gewesen.

Ich bitte Sie, dem Einzelantrag Rieder zuzustimmen, weil er auf etwas ganz Wichtiges hinweist. Das ist dieser Absatz 2. Ich habe das in meinem Votum zum Nichteintreten bereits ausgeführt: Hier wird wirklich die Hürde unglaublich tief gelegt. Es braucht keinen Polizeirapport mehr, es braucht kein Strafverfahren mehr. Es braucht eigentlich eine Bestätigung einer Institution, und das kann auch eine private Institution sein. Damit öffnen wir eben einem möglichen Missbrauch Tür und Tor, weil wir die Hürde so tief und so unklar setzen. Das zeigt ja die ganze Fehlkonstruktion dieser Vorlage auf. Es ist ja eigentlich das Herzstück dieser Vorlage. Ich bin auch der Meinung, dass wir mindestens diese Ziffer streichen sollten. Aber es zeigt eben, dass es keine seriöse Arbeit ist. Wir hätten das Geschäft besser nochmals zurückgenommen, Anhörungen gemacht und wirklich nochmals bei jeder einzelnen Bestimmung die Konsequenzen abklärt.



Aber ich bitte Sie, dem Antrag Rieder zuzustimmen.

Broulis Pascal (RL, VD): Il y a un ordonnancement. Tout d'abord, il y a des termes, notamment, qui permettent d'élargir, en quelque sorte, le périmètre. Mais sur ce chiffre 2, les cantons se sont quand même exprimés en demandant expressément que, dans le cadre du projet de loi, on puisse avoir une référence aux centres spécialisés. Et je rappelle que la Suisse est fédéraliste, que nous avons 26 modèles au niveau des cantons, qu'on rencontre des cas qui sont souvent différents de canton à canton. A cet endroit, il est clairement dit qu'il s'agit de centres spécialisés financés par des fonds publics. C'est donc une délégation de compétences, ce ne sont pas des institutions privées qui pourraient, en quelque sorte, apporter leur science dans ce secteur-là.

Si je regarde la liste des cantons qui approuvent l'inscription de ce chiffre 2 dans la loi, je constate qu'il y a de grands cantons – le canton de Zurich et le canton du Valais – et de petits cantons – Schwytz, Nidwald, Jura, Grison, Glaris. Cela montre qu'il faut tenir compte des cas particuliers rencontrés sur le terrain.

Je vous encourage à en rester à la rédaction, telle qu'arrêtée par le projet, et d'avoir une séquence. Le terme le plus important est "notamment", car il permet d'élargir. Mais ces cantons-là, qui ont des pratiques particulières, demandent expressément que soit indiquée dans la loi cette possibilité d'avoir une référence à la violence domestique par des institutions spécialisées, notamment dans le domaine psychiatrique ou psychologique.

Je vous encourage à en rester au texte retenu par la commission.

Zopfi Mathias (G, GL): Mir ist bewusst und bekannt, dass Kollege Rieder ein guter Ständerat ist, und ich weiss auch, dass er ein guter Anwalt ist. Aber hier hat er nicht recht. Es ist nicht so, dass die Ziffern 1 bis 6 in dieser Aufzählung gleichrangig sind. Vielmehr werden sie von der zuständigen

AB 2024 S 46 / BO 2024 E 46

Behörde – was übrigens in Absatz 2 Buchstabe a erwähnt ist – gewichtet.

Vergleichen wir zum Beispiel die Ziffern 5 und 6: Es ist ja logisch, dass diese nicht gleichgewichtig sein können, da eine strafrechtliche Verurteilung ein deutlich stärkerer Hinweis ist als eine Strafanzeige – und wohl ein durchschlagender. Notabene könnte ich, wenn ich wollte, gegen jeden von Ihnen heute eine Strafanzeige einreichen, das würde aber nicht bedeuten, dass Sie dann automatisch verurteilt würden.

Wenn die Argumentation von Kollege Rieder stimmen würde, dann müsste man auch Ziffer 5 relativieren, dann müsste man wohl auch Ziffer 3 relativieren, dann müsste man eine Kaskade machen. Dieser Absatz ist aber keine Kaskade, er ist eine Aufzählung von namentlichen Hinweisen, die dazu führen können.

Überlassen wir es den kantonalen Behörden, zu gewichten und ihr kantonales System zu berücksichtigen, in dem es zum Teil solche Fachstellen gibt und zum Teil nicht. Das war notabene auch im Nationalrat unbestritten. Es war nie Gegenstand der Diskussion im Nationalrat, den Einbezug von Fachstellen ganz zu streichen, sondern es wurde nur thematisiert, ob man eine andere Formulierung wählen sollte.

Schwander Pirmin (V, SZ): Ich bitte Sie dringend – dringend! -, den Einzelantrag Rieder zu unterstützen.

In den Ziffern 1 bis 6 in Artikel 50 Absatz 2 Buchstabe a geht es um die Frage der Objektivierbarkeit der häuslichen Gewalt. Ich betone, es geht um die Objektivierbarkeit der häuslichen Gewalt. In Ziffer 1 haben Sie die Anerkennung als Opfer, in Ziffer 3 polizeiliche oder richterliche Massnahmen, in Ziffer 4 Arztberichte, in Ziffer 5 Polizeirapporte, in Ziffer 6 strafrechtliche Verurteilungen. Das ist alles objektivierbar, und es ist objektiviert. Im Gegensatz dazu ist Ziffer 2 nicht objektivierbar: Hier haben Sie einfach eine Beratung, Betreuung usw. Das passt konzeptionell nicht zu den anderen Ziffern 1, 3, 4, 5 und 6. Ziffer 2 passt nicht in dieses Konzept.

Deshalb beantrage ich Ihnen dringend, dem Einzelantrag Rieder zuzustimmen, damit am Schluss das Konzept stimmt.

Roth Franziska (S, SO): Für mich ist dieser Absatz wie ein Kernstück. Wenn beim Eintreten von einem Bericht aus der "Sonntags-Zeitung" gesprochen wird, dann spreche ich aus vierzig Jahren Erfahrung als Lehrerin und als Betroffene und Begleiterin von Menschen, die häusliche Gewalt erlebt haben.

Ich muss widersprechen, Herr Kollege Rieder: Man kann es von den Opfern nicht erwarten. Es ist unmöglich, das zeigt die hohe Dunkelziffer. Man kann es sich wünschen, man kann sensibilisieren, aber erwarten, dass sie selber aktiv werden, das kann man nicht. Die Hürden sind für Betroffene viel höher als unsere Pulte, für manche sind es Felswände ohne Karabinerhaken. Sie harren aus, bis hin – wie 2022 bei 25 Menschen – zum Tod, bis häusliche Gewalt bei ihnen zum Tod führt. Wir erleben tagtäglich – und ich begleitete jedes Jahr mehrere hundert Schulkinder – eine Form von häuslicher Gewalt, die man sehen kann, sei es aufgrund von Verletzungen, sei es aufgrund von Verhaltensauffälligkeiten bei Kindern.

Man kann eine solche Diskussion einfach nicht nur juristisch führen. Wenn wir das mit der parlamentarischen



Initiative erreichen wollen, müssen wir eine Hürde abbauen, damit Menschen, Betroffene das Gefühl haben, sie können sich jederzeit melden, ohne ein weiteres Opfer zu werden. Warum ist dieser Absatz für mich ein Kernstück? Viele Menschen, vor allem Menschen mit Migrationshintergrund, haben Behördenängste. Sie gehen nicht zu Stellen, die eigentlich von den Behörden angeboten werden. Wir an den Schulen, wir haben sämtliche Kontaktadressen zu anerkannten Stellen, die auch Privatberatung anbieten. Die meisten aber erhalten ja öffentliche Gelder. Wir versuchen zusammen mit Betroffenen, herauszufinden, wo es am besten ist für sie, wo sie das Vertrauen haben können, damit sie sich melden. Jedes Opfer, das sich nicht meldet, generiert weitere Taten; wenn die Dunkelziffer weiter so gross bleibt, dann schützen wir damit eigentlich Menschen, die Straftaten begehen. Für mich ist es zentral, dass wir alles tun, dass Menschen sich melden. Darum ist das für mich das Kernstück: Wenn wir helfen können, wenn wir Opfer schützen wollen, dann müssen wir in diesem Bereich dafür sorgen, dass sie sich trauen, sich zu melden. Das ist jetzt nicht der Fall.

Bei häuslicher Gewalt ist es leider so, dass sie sich nicht von vornherein abzeichnet. Sie kann aus heiterem Himmel kommen und betrifft alle Familien – Schweizer durch und durch: Schweizer Familien in allen Bildungsschichten und in allen Lohnsegmenten. Darum ist es für mich wichtig, dass wir für alle Menschen, aber insbesondere für diejenigen, die nicht gelernt haben, für sich selber einzustehen, keine Hürden einbauen, wenn sie für ihr Recht schauen wollen.

Ich bitte Sie, diese Bestimmung drin zu lassen, für die Menschen, die betroffen sind, damit diese sich wirklich trauen, sich zu melden.

Crevoisier Crelier Mathilde (S, JU): Il s'est dit tout à l'heure que la commission avait très mal fait son travail. Je pense au contraire qu'elle a très bien cerné la réalité factuelle de la violence domestique dans notre pays, à savoir que la violence domestique n'est pas dans les rapports de police, ni dans les jugements des tribunaux, et pas non plus dans les rapports médicaux. Pourquoi? Parce que les victimes – des hommes, mais majoritairement des femmes –, n'ont pas accès à certains moyens, pour toutes sortes de raisons, ou ne peuvent pas aller porter plainte, ne peuvent pas aller chez le docteur, que ce soit pour des raisons financières ou autres. Cela est d'autant plus le cas pour les populations étrangères qui, souvent, sont encore plus exclues de ces formes institutionnelles de prise en charge – que ce soit policière ou médicale – en raison notamment de la barrière de la langue.

La nécessité, en matière de violence domestique, d'avoir des offres de conseil et des centres de consultation pour cerner le problème et accueillir les victimes, est avérée. Si l'on regarde l'énumération des six chiffres de l'alinéa 2 lettre a, on se rend compte que le chiffre 2 est le seul qui prend en compte le fait que les chiffres des violences conjugales échappent aux statistiques officielles.

Pour revenir au débat sur "Beweis", "Hinweis" ou "Nachweis", je rejoins notre collègue Zopfi: ce sont bien des indices qu'il s'agit de réunir, puisque la violence à l'heure actuelle ne se laisse malheureusement pas prouver par des "hard facts". Le faisceau d'indices qui doit être établi au sens de l'alinéa 2 lettre a doit véritablement comprendre le chiffre 2 – les centres de conseil et les services de consultation. Si l'on enlève ce chiffre de l'alinéa 2 lettre a, on vide celui-ci de sa substance et on méconnaît surtout la réalité du terrain des violences domestiques.

Je vous invite donc vivement à rejeter la proposition individuelle Rieder.

Binder-Keller Marianne (M-E, AG), für die Kommission: Ich erlaube mir noch eine Präzisierung meines vorherigen Votums und kann auch hier meine Beteiligung an der Vorlage offen darlegen: Ich war bei der Erarbeitung der Vorlage in der SPK-N dabei, und dort wurden tatsächlich sehr viele Organisationen angehört. Das war aber bei der Erarbeitung dieser Vorlage in der SPK-N.

Ich verweise aber trotzdem noch auf die breite Konsultation, die wir mit all diesen Organisationen durchgeführt haben. Also angehört haben wir die Kantone, die Dachverbände der Städte und der Berggebiete, die Dachverbände der Wirtschaft, auch Gerichte und dann weitere interessierte Kreise, also eben diese verschiedenen Fachstellen, die in der Unterlage über etwa vier Seiten aufgelistet werden. All diese Organisationen wurden angehört und haben sich geäußert, und all das wurde dann auch in die Vorlage einbezogen; deshalb wohl mein Satz, dass in der Kommission Anhörungen durchgeführt wurden. Tatsächlich war es nicht der Fall.

Jans Beat, Bundesrat: Der Bundesrat hat kein Problem mit Ziffer 2 von Artikel 50 Absatz 2 Buchstabe a, die Herr Rieder streichen will, und zwar deshalb, weil man diese Bestimmung heute schon vollzieht. Sie ist letztlich geltendes Recht. Sie ist in Artikel 77 Absatz 6bis der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit ziemlich genau mit derselben





Formulierung aufgeführt, die jetzt im Gesetzentwurf steht. Ich lese sie Ihnen vor: "Bei der Prüfung der wichtigen persönlichen Gründe nach Absatz 1 Buchstabe b sowie Artikel 50 Absatz 1 Buchstabe b AIG werden die Hinweise und Auskünfte von spezialisierten Fachstellen mit berücksichtigt."

Zu den spezialisierten Fachstellen, das ist hier noch wichtig zu erwähnen, gehören die Frauenhäuser. Und die sind sehr nahe dran, so wie Lehrerinnen und Lehrer unter Umständen. Sie sind unter Umständen die Einzigen, die überhaupt einen entsprechenden Tatbestand darlegen können.

Deshalb, meine ich, kann das Gesetz, so wie es aus der Kommission kam, ohne Zustimmung zum Einzelantrag Rieder angenommen werden. Die Kantone wissen schon heute damit umzugehen.

Abs. 2 – Al. 2

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 21.504/6343)

Für den Antrag Rieder ... 24 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit ... 16 Stimmen

(1 Enthaltung)

Binder-Keller Marianne (M-E, AG), für die Kommission: Wenn nach der Feststellung einer Straftat die Aufenthaltsbewilligung verlängert wird, ist auch die Frist für die Integrationsprüfung und Erfüllung der Integrationskriterien zu verlängern. Darum geht es. Beachten muss man in diesem Fall, dass solche Personen unter massivem Druck standen. Sie hatten keine oder wenig Gelegenheit, so die Überlegungen der Mehrheit der Kommission, sich zu vernetzen bzw. sich jemandem anzuschliessen, der ihnen hilft. Die Personen sind sehr isoliert, das ist ja teilweise auch das Wesen der häuslichen Gewalt. Die Idee bestand darin, dass die Integrationsphase und auch die Bewilligungsphase verlängert werden können, was aber nicht heisst, dass keine Prüfung erfolgt, sondern dass letztendlich die erfolgte Integration zum Bleiberecht führt. Es geht hier lediglich um eine Art Fristerstreckung, damit diese Opfer mehr Zeit erhalten, sich zu integrieren.

Friedli Esther (V, SG): Die Mehrheit möchte, dass nach der Erteilung einer solchen Aufenthaltsbewilligung gemäss Artikel 50 der oder die Begünstigte während dreier Jahre keine Sprache erlernen muss und auch die Teilnahme am Wirtschaftsleben nicht erforderlich ist. Sprich: Die Integrationskriterien werden zwar geprüft, das hat aber keinen Einfluss auf die Verlängerung der Bewilligung. Hier entsteht nochmals eine Ungerechtigkeit oder auch eine Bevorzugung gegenüber den anderen Personengruppen. Der oder die Begünstigte kann also während dreier Jahre zum Beispiel Sozialhilfe beziehen, ohne dass er oder sie an einem Beschäftigungsprogramm teilnimmt oder sein oder ihr Fortkommen in der Schweiz gefördert wird.

Die Grundidee dieses Gesetzes, bei dem wir uns befinden, ist ja die Integration von Ausländern. Deshalb bin ich überzeugt, dass wir in jeder Situation auch den Integrationsgedanken mitnehmen müssen. Ich bin überzeugt, dass wir das auch Menschen, die Gewalt erlebt haben, zumuten dürfen. Vielleicht ist es für sie sogar umso wichtiger. Sie brauchen ja eine Perspektive in der Schweiz, weil sie ein Aufenthaltsrecht erhalten haben. Es würde ihnen ein selbstbestimmtes Leben ermöglichen. Dafür ist ganz zentral, dass sie die Sprache erlernen. Dieser Absatz möchte ja gerade die Sprachkompetenz ausnehmen. Das ist für mich völlig unverständlich, weil wir wissen, dass die Sprache immer der Schlüssel zur Integration ist. Die Sprache zu erlernen würde ihnen auch helfen, wirtschaftlich unabhängig zu werden, zum Beispiel mit dem Absolvieren einer Berufslehre. Das alles fällt während dreier Jahre weg. Ich sehe nicht ein, warum wir diejenigen, die eine Aufenthaltsbewilligung unter Artikel 50 erhalten, hier pauschal von den Integrationsbemühungen ausnehmen sollten. Ich glaube nicht, dass das eine zielführende Legiferierung ist. Deshalb bitte ich Sie, wie auch der Bundesrat, dass wir diesen Artikel integral streichen. So sind diese Personen den anderen Personengruppen im Ausländer- und Integrationsgesetz gleichgestellt, und so fordern wir auch von diesen Personen eine gewisse Integrationsleistung.

Fässler Daniel (M-E, AI): Ich empfehle Ihnen, der Minderheit Friedli Esther zu folgen. Das geltende Recht sieht vor, dass Opfer von häuslicher Gewalt bei Auflösung der Ehe bzw. der Familiengemeinschaft einen Anspruch auf Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung haben, dies – und das ist das Entscheidende in dieser Diskussion – unabhängig davon, ob sie die Integrationskriterien nach Artikel 58a des Ausländer- und Integrationsgesetzes erfüllen.

Es lohnt sich vielleicht auch noch, die Frage zu stellen, welche Integrationskriterien es denn gibt. Das Gesetz zählt vier auf:

1. die Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung;



2. die Respektierung der Werte der Bundesverfassung;
3. die Sprachkompetenzen;
4. die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung.

Von diesen Integrationskriterien sind Opfer von häuslicher Gewalt befreit, wenn sie nach der Auflösung der Ehe oder der Familiengemeinschaft ein Gesuch auf Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung stellen. Mit der Revisionsvorlage des Nationalrates und auch mit der Position der Minderheit ändert sich daran nichts. So weit, so gut.

Mit Absatz 2bis von Artikel 50 beantragt uns der Nationalrat nun aber, dass die Integrationskriterien auch in den ersten drei Jahren danach nicht zu erfüllen sind. Diese wären zwar zu prüfen, das Prüfungsergebnis hätte aber keinen Einfluss auf eine Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung. Das heisst im Klartext: Diese Personen müssen sich während dreier Jahre weder um eine Integration in den Arbeitsmarkt noch um Bildung noch um den Erwerb von Sprachkompetenzen bemühen. Nach dem Wortlaut der Bestimmung könnten sie sich während dreier Jahre sogar um die Werte der Bundesverfassung foutieren und hätten die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht zu beachten. Diese Erleichterung wurde in der Vernehmlassung von vielen Kantonen abgelehnt. Auch der Bundesrat lehnt sie ab; Herr Bundesrat Jans hat es beim Eintreten gesagt.

Ich anerkenne die besondere und schwierige Situation von Personen, die in die Schweiz immigriert sind und Opfer von häuslicher Gewalt wurden. Ich erwarte von diesen Personen aber trotzdem, dass sie sich um Integration bemühen, dass sie sich bemühen, eine Landessprache zu erlernen. Auch diese Personen sollen sich um eine Arbeitsstelle bemühen oder ihre Bildung zu verbessern versuchen.

Und noch etwas Wichtiges: Das geltende Recht sieht in Artikel 58a Absatz 2 bereits vor, dass die zuständigen Behörden der Situation von Personen, welche die Integrationskriterien gemäss den Buchstaben c und d aufgrund von gewichtigen persönlichen Umständen nicht erfüllen können, angemessen Rechnung tragen. Das heisst, die Behörden sind schon heute in der Pflicht, den Einzelfall zu prüfen. Sie haben schon heute die Möglichkeit, beim Vorliegen besonderer Umstände ungenügende Sprachkompetenzen oder die Nichtteilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung zu tolerieren.

Eine gesetzliche Sstrierung des Erfordernisses der Integration für alle Fälle – ohne Prüfung des Einzelfalls – ist daher weder angezeigt noch nötig.

Ich empfehle Ihnen aus all diesen Gründen, der Minderheit und damit auch dem Bundesrat zu folgen.

Jans Beat, Bundesrat: Ich durfte meine Gründe schon beim Eintretensvotum darlegen, deshalb verzichte ich jetzt auf ein Votum.

Abs. 2bis – Al. 2bis

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 21.504/6344)

Für den Antrag der Minderheit ... 24 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit ... 15 Stimmen

(0 Enthaltungen)

AB 2024 S 48 / BO 2024 E 48

*Übrige Bestimmungen angenommen
Les autres dispositions sont adoptées*

Art. 126g; Ziff. II, III

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 126g; ch. II, III

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Frühjahrssession 2024 • Dritte Sitzung • 28.02.24 • 08h15 • 21.504
Conseil des Etats • Session de printemps 2024 • Troisième séance • 28.02.24 • 08h15 • 21.504



Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
(namentlich – nominatif; 21.504/6345)
Für Annahme des Entwurfes ... 32 Stimmen
Dagegen ... 8 Stimmen
(0 Enthaltungen)

Präsidentin (Herzog Eva, Präsidentin): Das Geschäft geht an den Nationalrat zurück.