



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**

Differenzen – Divergences

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 19.12.23 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 28.02.24 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 27.05.24 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 29.05.24 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 14.06.24 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 14.06.24 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

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)

Art. 50 Abs. 2 Bst. a Ziff. 2

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag der Minderheit

(Schwander, Friedli Esther)

Festhalten

Art. 50 al. 2 let. a ch. 2

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition de la minorité

(Schwander, Friedli Esther)

Maintenir

AB 2024 S 343 / BO 2024 E 343

Binder-Keller Marianne (M-E, AG), für die Kommission: Wir biegen jetzt in die Zielgerade bei einer Vorlage ein, deren Ziel es ist, Opfer von häuslicher Gewalt im Ausländerrecht besser zu schützen. Es geht um Ausländerinnen und Ausländer, welche sich mit Schweizerinnen und Schweizern oder mit Personen, die in der





Schweiz ein Aufenthaltsrecht haben, verheiratet und von Gewalt betroffen sind. Diese Menschen sollten auch nach der vorzeitigen Auflösung der Ehe eine Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung erhalten. Dazu müssen sie Nachweise von häuslicher Gewalt vorlegen können. Sie sehen in dieser Vorlage verschiedenste solcher Nachweise aufgelistet.

Zwischen dem Nationalrat und dem Ständerat ergaben sich nach der letzten Debatte im Plenum noch zwei Differenzen. Bei der einen Differenz in Artikel 50 Absatz 2bis ist der Nationalrat dem Ständerat entgegengekommen und hat den entsprechenden Absatz gestrichen. Es ging darum, dass die Nichterfüllung gewisser Integrationskriterien während dreier Jahre keinen Einfluss auf die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung haben sollte. Das Anliegen, dem Einzelfall Rechnung zu tragen, weil ja Gründe vorliegen können, welche die Integration erschweren, ist aber an anderer Stelle im Ausländer- und Integrationsgesetz aufgenommen und hier darum obsolet.

Bei der zweiten Differenz in Artikel 50 Absatz 2 Buchstabe a Ziffer 2 geht es um eine Form der Glaubhaftmachung von häuslicher Gewalt bzw. darum, wie und durch wen diese Glaubhaftmachung erfolgen soll. Dem Nationalrat ist es wichtig, dass man diese Ziffer belässt, wonach es für die Beurteilung der Opfersituation eine auf häusliche Gewalt spezialisierte Fachstelle in der Regel mit öffentlicher Finanzierung braucht. Der Nationalrat hat aber einen weiteren Kompromiss formuliert. Wir bitten Sie nun seitens der Mehrheit Ihrer Staatspolitischen Kommission, auf diese nationalrätliche Formulierung einzugehen.

Die ursprüngliche Fassung des Nationalrates wurde gekürzt: Um von der Migrationsbehörde als Opfer anerkannt zu werden und somit ein Bleiberecht zu erhalten, genügt es demnach nicht, dass jemand einfach die Bestätigung einer Beratung vorweist, sondern es muss durch eine Fachstelle bestätigt werden, dass eine Betreuung oder eine Schutzgewährung notwendig war. Damit nehmen wir im Gesetz auf, was auf Verordnungsebene schon praktiziert wird. Damit – dies sei auch noch gesagt – kommt es nicht zu einem Automatismus, und es erfolgt auch keine eigenständige Autorisierung durch diese Stellen. Nach wie vor entscheiden die Migrationsbehörden, die auch den Einzelfall prüfen. Es geht hier nur darum, dass wir die Hinweise auf häusliche Gewalt mit erweiterten Beurteilungen dieser Fachstellen verdichten und besser glaubhaft machen können.

Die Kantone sagen uns, man arbeite eng mit diesen Fachstellen zusammen, seien es Opferberatungsstellen oder Frauenhäuser, und die Praxis bewähre sich. Beide Beurteilungen seien wichtig, weil sich die Opfer oft nicht direkt an Behörden wendeten. Eine Beurteilung einer spezialisierten Fachstelle, die in der Regel öffentlich finanziert werde, sei darum wichtig. Diese würden die Situation der Betroffenen direkt und aus erster Hand kennen und einen wichtigen Beitrag im Opferschutzbereich leisten.

Ich bitte Sie also, der Fassung des Nationalrates zuzustimmen.

Präsidentin (Herzog Eva, Präsidentin): Herr Bundesrat, möchten Sie sich an dieser Stelle äussern?

Jans Beat, Bundesrat: Ich glaube, es geht vor allem darum, auch zuhänden der Materialien zu klären, was der Mehrheitsantrag bedeutet. Das kann ich jetzt oder auch später machen.

Präsidentin (Herzog Eva, Präsidentin): Ich gebe das Wort Herrn Schwander zum Antrag der Minderheit.

Schwander Pirmin (V, SZ): In Artikel 50 Absatz 1 geht es neben dem Anspruch auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung neu um den zusätzlichen Anspruch auf Verlängerung der Kurzaufenthaltsbewilligung und neu um den zusätzlichen Anspruch auf Anordnung der vorläufigen Aufnahme.

In Artikel 50 Absatz 2 geht es neu um die Konkretisierung der persönlichen Gründe, insbesondere in Buchstabe a Ziffern 1 bis 6. Wir haben Ziffer 2 in der Erstberatung gestrichen, insbesondere auch, weil diese Bestimmung dem Missbrauch Tür und Tor öffnet; weil sie unklar ist; weil sie nicht objektivierbar ist. Und jetzt kommt der Nationalrat und streicht gegenüber dem Entwurf seiner Kommission die Worte "Beratung", "Auskünfte" und "Berichte". Wenn Sie diese drei Worte streichen, heisst das noch lange nicht, dass Ziffer 2 damit objektivierbar wäre, im Gegenteil: Diese Bestimmung ist mit der Streichung der drei Begriffe noch weniger objektivierbar und noch rechtsunsicherer, und wir öffnen dem Missbrauch noch mehr Tür und Tor.

Wenn Sie Ziffer 2 mit den Ziffern 1, 3, 4, 5 und 6 vergleichen, dann sehen Sie, dass letztere Ziffern objektivierbar sind. Ziffer 2 hingegen ist hier fehl am Platz, denn diese Bestimmung ist nicht objektivierbar und richtet sich eigentlich an die Verordnungsebene, wo eine solche Bestimmung offensichtlich bereits enthalten ist. Wenn wir hingehen und sagen, wir wollen auf Gesetzesstufe Kriterien für die persönlichen Gründe festlegen, dann müssen diese Kriterien meines Erachtens objektivierbar sein.

Ziffer 2 ist mit der Streichung der Begriffe "Beratung", "Auskünfte" und "Berichte" erst recht nicht objektivierbar, und ich bitte Sie, meiner Minderheit zuzustimmen.



Broulis Pascal (RL, VD): Enfin, nous arrivons au bout de ce pensum! C'est un projet de loi quand même important pour ceux qui sont concernés. Le pays doit accueillir les gens dignement, surtout en ce qui concerne les couples mariés, que ce soit des hommes ou des femmes. Il est temps que l'on arrive au bout de ce travail parlementaire, car quels moyens les personnes concernées ont-elle aujourd'hui afin de se défendre? Ce sont les tribunaux. Or, vous savez comme moi qu'une procédure devant un tribunal coûte très cher. J'ai demandé le montant – on en a parlé en commission – que peut coûter une vie détruite. Je ne parle pas de la vie détruite et de son coût, mais uniquement déjà des coûts en matière judiciaire, des coûts en matière d'engagement d'avocats, souvent payés par l'Etat.

Dans mon canton, nous avons mis en place une procédure "Qui frappe part!" – vous connaissez ce concept, relativement à un couple, qui est assez basique. Il est facile d'exercer de la violence psychologique, souvent sournoise, dans les couples formés d'un étranger et d'un Suisse, qui ont un ou des enfants.

L'article que l'on traite aujourd'hui est un compromis. Ce n'est pas celui sur lequel nous avons voté en commission. Il s'agit d'un compromis entre le Conseil national et le Conseil des Etats auquel on peut se rallier. Personnellement, je vous encourage à l'accepter. Aujourd'hui, dans les 26 cantons, les procédures ne sont pas unifiées. Il est d'ailleurs normal qu'il y ait des approches différenciées. Le volet qui touche au domaine de la prise en charge par des organismes spécialisés reconnus par l'Etat me semble être un élément important. Je vous encourage à suivre la commission, dans le but de clore ce dossier, afin que la loi soit enfin promulguée et que l'on protège celui qui, dans un couple, est fragilisé durant cette période particulière du mariage allant de zéro à cinq ans. Cela permettrait de traiter ce genre de difficulté de façon claire.

Je vous encourage à soutenir la proposition de la majorité de la commission, acceptée par 11 voix contre 2, en faveur de ce compromis entre les positions du Conseil national et du Conseil des Etats.

Caroni Andrea (RL, AR): Ich möchte der Befürchtung des Minderheitssprechers, dass man hier dem Missbrauch Tür und Tor öffne, auch noch etwas entgegenhalten.

Zwei Gedanken: Das eine ist, dass daraus kein Anspruch fliesst. Das hat die Berichterstatterin ausgeführt. Es ist also nicht so, dass Ihnen die Fachstelle einen Stempel gibt und Sie damit das Aufenthaltsrecht kriegen. Das ist das eine.

AB 2024 S 344 / BO 2024 E 344

Das andere ist, was mir fast noch wichtiger scheint: Kollege Schwander, Sie befürchten eine Verschlimmerung, eine Verschlechterung der Situation aus Ihrer Sicht. Aber ich sehe eigentlich in diesem Punkt eine Verschärfung gegenüber heute. Denn wenn Sie die Verordnung in die Hand nehmen, die es schon gibt, dann sehen Sie, dass da heute schon ganz versteckt drinsteht – das ist Artikel 77 Absatz 6bis –, dass man bei der Prüfung dieser Gründe "die Hinweise und Auskünfte von spezialisierten Fachstellen mit berücksichtigt". Also die sind schon in der Verordnung.

Wenn wir das jetzt streichen, wie Sie das möchten, dann kann das in der Verordnung bleiben. Denn das Gesetz sagt "insbesondere", also es lässt offen, was die Verordnung dann als weitere Indizien aufnehmen will, und wenn das so stehen bleibt, dann kann jeder Hinweis einer Fachstelle weiterhin berücksichtigt werden. Wir aber nehmen es erstens ins Gesetz, und zweitens verschärfen wir es. Wir sagen nämlich neu, dass es eine Bestätigung einer notwendigen Betreuung oder Schutzgewährung sein muss. Das scheint mir materiell, wenn auch auf höherer Stufe, eigentlich eine Einschränkung gegenüber heute.

Und wenn ich noch präventiv zum Herrn Bundesrat etwas sagen darf: Sie haben im Nationalrat gesagt – vielleicht können Sie das heute präzisieren –, diese Betreuung könne auch bei ambulanter Beratung vorliegen. Aber das ist ja genau nicht das, was der Nationalrat wollte. In der ersten Runde hiess es "Beratung oder Betreuung". Die Beratung wird gestrichen. Man fand, es sei zu wenig, dass sich jemand da beraten lässt. Dann geht es schon nicht an, Herr Bundesrat – ich glaube, das war auch die Meinung unserer Kommission –, dass man sagt: Gut, wir streichen die Beratung, wir haben nur noch die Betreuung, wir verlangen etwas, aber diese Betreuung, die kann auch in einfacher Beratung bestehen. Also vielleicht können Sie das aus Ihrer Sicht zuhänden des Amtlichen Bulletins noch präzisieren. Ich möchte es jetzt namens der Kommission, für die ich nicht formell sprechen darf, aber wir haben das so besprochen, festhalten. Beratung, reine Beratung ist für uns nicht mehr ausreichend, darum wird das Wort ja auch gestrichen.

Binder-Keller Marianne (M-E, AG), für die Kommission: Zum Thema Objektivierung eines solchen Deliktes möchte ich einfach sagen, dass es ein Vieraugendelikt ist. Sie können nie genau wissen, was jetzt genau passiert ist. Ich war bei den Beratungen zur Vorbereitung dieser parlamentarischen Initiative, also bevor sie in den Rat kam – ich betone dies –, mit den verschiedensten Fachstellen in Kontakt. Dort wurde konkret gesagt, dass sie, gerade weil sie Erfahrung im Umgang mit diesen Personen haben, besser beurteilen können, ob



jetzt wirklich ein Fall häuslicher Gewalt vorliegt. Das heisst sogar, dass eben jemand nicht einfach irgendetwas erzählen kann. Diese spezialisierten Fachstellen bewahren ja vielleicht auch gerade vor dem Missbrauch, weil sie objektive oder objektivere Kriterien anwenden können. Aber genau beurteilen, was da passiert ist, das kann man tatsächlich nicht, aber das können Sie natürlich überall so monieren. Deshalb ist die Beurteilung durch solche Fachstellen eben gerade auch eine Verbesserung in der Beurteilung.

Jans Beat, Bundesrat: Der Bundesrat hat ja am 29. November 2023 zur Vorlage Stellung genommen, und er unterstützt das Anliegen, die Opfer von häuslicher Gewalt im Ausländerrecht besser zu schützen.

Die verbleibende Differenz bei Artikel 50 Absatz 2 Buchstabe a Ziffer 2 beurteilt der Bundesrat wie folgt: Es ist sinnvoll, dass auch qualifizierte Hinweise auf häusliche Gewalt von spezialisierten Fachstellen in der nicht abschliessenden Aufzählung erwähnt werden. Diese Fachstellen kennen die betroffenen Personen, und sie können daher die Situation gut einschätzen. Bereits in der heutigen Verordnungsbestimmung, das wurde richtig gesagt, werden daher entsprechende Hinweise und Auskünfte dieser Fachstellen erwähnt.

Die Mehrheit Ihrer Kommission beantragt als Kompromiss die Annahme der neuen Formulierung des Nationalrates, und dieser Antrag entspricht dem Vernehmlassungsentwurf, ergänzt mit dem Zusatz "in der Regel mit öffentlicher Finanzierung". Zentral bei dieser Formulierung ist, dass die betroffene Person eine Betreuung oder Schutzgewährung durch eine Fachstelle auch tatsächlich benötigt. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut der Bestimmung. Die Bestätigung eines allgemeinen Beratungsgesprächs als Hinweis für häusliche Gewalt und damit für die Erteilung einer Härtefallbewilligung würde somit nicht ausreichen. Aus der substantiierten Bestätigung der Fachstelle muss also konkret hervorgehen, warum die betreffende Person als Opfer häuslicher Gewalt eingeschätzt wird. Im Rahmen dieser notwendigen Betreuung durch eine Fachstelle kann aber eine Beratung der betroffenen Person, zum Beispiel bezüglich der Einreichung einer Strafanzeige oder der Funktion einer Opferberatungsstelle, durchaus sinnvoll sein.

Ich möchte ebenfalls festhalten, was Ihre Kommissionssprecherin klar gesagt hat, dass die hier nicht abschliessend aufgeführten Hinweise auf häusliche Gewalt nicht automatisch zu einer Bewilligungserteilung führen. Mit dieser Vorlage wird also kein Automatismus geschaffen. Wie bereits heute ist es weiterhin die Aufgabe der Migrationsbehörden, die Hinweise zu würdigen und zu bewerten. Deshalb unterstützt der Bundesrat diesen Mehrheitsantrag.

Ich komme nun zur berechtigten Frage von Ständerat Caroni. Es ist tatsächlich eine Verschärfung. Im Rahmen einer notwendigen Betreuung durch eine Fachstelle kann die betroffene Person unter anderem auch beraten werden. Diese Beratungen bilden dann Teil der Bestätigung, welche die Fachstelle in substantiierte Form zuhänden des Migrationsamts ausstellen kann. Lediglich ein bloss allgemeines Beratungsgespräch als einziger Hinweis auf häusliche Gewalt wird somit auch zukünftig nicht ausreichen, um eine Härtefallbewilligung zu erhalten.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 21.504/6493)

Für den Antrag der Mehrheit ... 36 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 7 Stimmen

(1 Enthaltung)

Präsidentin (Herzog Eva, Präsidentin): Das Geschäft ist bereit für die Schlussabstimmung.