

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Per Email:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 15. März 2023

Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (2022/79); Pa. Iv. Bei häuslicher Gewalt die Härtefallpraxis nach Artikel 50 AIG garantieren

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Herren

Sehr geehrte Damen und

Amnesty International bedankt sich für die Möglichkeit zur Teilnahme am obenerwähnten Vernehmlassungsverfahren.

Unsere Organisation hat seit den 2000er Jahren eine Expertise im Bereich häusliche Gewalt aufgebaut, insbesondere durch die globale Kampagne «Stop violence against women». Wir veröffentlichen regelmässig Berichte über die Hindernisse, denen sich Betroffene häuslicher Gewalt in verschiedenen Ländern der Welt gegenübersehen, um Gerechtigkeit und Schutz zu erlangen.¹

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

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

Ebenfalls bietet sie die Chance, vorhandene Regelungen und Praktiken auf ihre Kompatibilität mit internationalen Standards zum Schutz von gewaltbetroffenen Personen, insbesondere Frauen, zu überprüfen und zu modifizieren. Der für die Schweiz verbindliche internationale Rechtsrahmen im Kontext von häuslicher Gewalt ist insbesondere das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (SR 0.311.35)², kurz Istanbul Konvention. Diese ist massgebend und zwingend umzusetzen. So hat das Expert*innengremium zur Umsetzung der Istanbul Konvention (GREVIO) in ihrem ersten Bericht im November

¹ Siehe bspw. Amnesty International, Not a private matter, Domestic and sexual violence against women in eastern Ukraine, Index: EUR 50/3255/2020

² Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt an Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention): <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2018/168/de> [Stand: 14.10.2022]

2022 die Schweiz dringend aufgefordert, aufenthaltsrechtliche Verbesserungen für Betroffene von häuslicher Gewalt vorzunehmen und für eheunabhängige Aufenthaltsmöglichkeiten für alle Betroffenen nach einer Trennung zu sorgen, sodass sie aus der Gewaltsituation flüchten können.³ Die Schweizer Regierung hat in ihrem Kommentar zum Bericht von GREVIO bereits auf die Parlamentarische Initiative «Bei häuslicher Gewalt die Härtefallpraxis nach Artikel 50 AIG» hingewiesen. Der Bund bestätigt dadurch die Relevanz der Gesetzesänderung und stellt auf Seite 42 fest: «Alle Aufenthaltskategorien sollen ein Recht auf Aufenthalt in der Schweiz haben, wenn eine Ehe aufgrund von häuslicher Gewalt aufgelöst wird.»⁴ Amnesty International ist davon überzeugt, dass die Initiative einen wirksamen Schutz für Migrant*innen, die häusliche Gewalt erleben, darstellen kann und gleichzeitig die Anforderungen der Istanbul-Konvention erfüllt, und begrüsst dies.

Detaillierte Bemerkungen zum Gesetzesentwurf

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

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

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

Amnesty International begrüsst folglich die Änderung in Art. 50 Abs. 1 AIG.

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

Aktuelle Rechtslage

Es ist grundsätzlich sehr schwierig, häusliche Gewalt zu beweisen, da die Tat in den meisten Fällen im privaten Umfeld passiert. Die «Intensitäts»-Schwelle und die Beweisanforderungen für das Vorliegen von häuslicher Gewalt sind aktuell zu hoch. So stufen viele Behörden gewisse Gewaltakte als zu moderat ab und verweigern deshalb die Erneuerung der Aufenthaltsbewilligung der Betroffenen. Das führt dazu, dass viele Betroffenen in Gewaltbeziehungen verbleiben.

³ Siehe Punkt 265 auf S. 69f. des an die Schweiz gerichteten GREVIO-Berichts, publiziert am 15.11.2022: <https://rm.coe.int/grevio-inf-2022-27-eng-final-draft-report-on-switzerland-publication/1680a8fc73> [Stand: 2.12.2022]

⁴ Vgl. Kommentar der Schweiz zum Evaluationsbericht der Expertinnen- und Expertengruppe zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (GREVIO), 2. November 2022, Link: https://www.ebg.admin.ch/dam/ebg/de/dokumente/haeusliche_gewalt/istanbul-konvention/kommentare_schweiz_grevio_nov2022.pdf.download.pdf/Kommentare%20Schweiz%20zum%20Evaluationsbericht%20GREVIO%2002.11.2022.pdf [Stand: 25.11.2022]

Mit den beiden Kriterien der «Intensität» und «Systematik» wird in der aktuellen Rechtsprechung festgehalten, dass ein gewisses Mass an häuslicher Gewalt zu akzeptieren sei.⁵ Diese Kriterien sind sehr unscharf. Nicht zuletzt werden dadurch die Hürden für einen wirksamen Opferschutz stark erhöht. Zudem wird die Härtefallbestimmung gemäss heutigem Recht von vielen Behörden sehr restriktiv angewendet und es gibt grosse kantonale Unterschiede, was zu Willkür und Rechtsungleichheit unter den Betroffenen führt.

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

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

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

Kommentare und Änderungsvorschläge zu Art. 50 Abs. 2 AIG

Bedeutung und Einschätzung von auf häusliche Gewalt spezialisierte Fachstellen auch im Gesetzestext stärken

Viele Migrant*innen die häuslicher Gewalt ausgesetzt sind, leben sozial sehr isoliert. Dadurch sprechen sie oft kaum die Sprache ihres Wohnorts und kennen ihre Rechte als auch ihre Möglichkeiten und Angebote zur Unterstützung und zum Schutz bei häuslicher Gewalt nicht. Viele verharren deshalb in Gewaltsituationen, manchmal jahrelang. Amnesty International begrüsst, dass der Entwurf zur Gesetzesänderung, die verschiedenen Indizien für erlittene Gewalt erwähnt, die von den zuständigen Behörden berücksichtigt werden müssen. Zudem erachten wir es als zentral, dass dieser Aufzählung das Wort «insbesondere» vorangestellt ist, da dieses auf eine nicht abschliessende Aufzählung hinweist. Amnesty International ist nämlich der Ansicht, dass es von entscheidender Bedeutung ist, dass die Kriterien und Indizien vielfältig und nicht kumulativ sind. So ist es – wie das Bundesgericht in seiner Rechtsprechung in Erinnerung gerufen hat – wichtig, dass auch glaubwürdige Aussagen

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

von Angehörigen oder Nachbarn*innen als Hinweise für erlittene Gewalt berücksichtigt werden.⁶ Darüber hinaus ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Berichte von Fachstellen von häuslicher Gewalt als allgemein valide Grundlage gelten und dementsprechend angemessen bei der Prüfung der wichtigen persönlichen Gründe (Härtefallregelung) berücksichtigt werden. Aktuell hängt ihre Berücksichtigung stark von der jeweils zuständigen Behörde ab – obwohl sie bereits in Art. 77 Abs. 6bis VZAE als weitere mögliche Beweisquelle für häusliche Gewalt aufgeführt sind. Der Vollständigkeit und Kongruenz halber ist es aber zentral, dass sie ebenfalls im neuen Gesetzestext von Art. 50 AIG einzubeziehen.

Folglich fordert Amnesty International die Ausführungen von Art. 50 Abs. 2 lit. a folgendermassen umzuformulieren:

Wichtige persönliche Gründe können namentlich vorliegen, wenn:

- a. *Die Ehegattin oder der Ehegatte Opfer häuslicher Gewalt wurde; durch die zuständigen Behörden zu berücksichtigende Hinweise sind insbesondere:*

[...]

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

[...]

- 3. Anpassung der Integrationsvorschriften (Art. 58a) während drei Jahren nach Erhalt einer Härtefallbewilligung (Art. 50 Abs. 2bis)**

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

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

Amnesty International begrüsst folglich die Änderung in Art. 50 Abs. 2bis. Sie empfiehlt jedoch dringend, im Gesetzestext noch klarer zu formulieren, dass die Dreijahresfrist erst mit dem ersten Ablauf der nach Art. 50 AIG erhaltenen Aufenthaltsbewilligung zu laufen beginnt, mit folgender Formulierung:

^{2bis} *Wird gemäss Absatz 1 eine Aufenthaltsbewilligung aus den wichtigen persönlichen Gründen nach Absatz 2 Buchstabe a oder b erteilt, so werden bei deren Verlängerung die Integrationskriterien nach Artikel 58a Absatz 1 Buchstaben c und d während drei Jahren ab dem Datum ihrer erstmaligen Fälligkeit nicht geprüft.*

4. Inklusion des Konkubinats

Amnesty International begrüsst es, dass Konkubinatspartner*innen, die im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz migriert sind, neu bei der Härtefallregelung gemäss Art. 50 Abs. 2 durch den Art. 50 Abs. 4 einbezogen werden. Obwohl es sich hierbei um eine seltene Konstellation handelt, ist es wichtig, sie in die Gesetzesänderung aufzunehmen. So kann die Gleichbehandlung gewährleistet werden. Bislang im Gesetzestext nicht ausdrücklich

⁶ Vgl. [BVGer F-5454-2017](#), siehe ebenfalls: BGE 2C_361/2018, BGE 2C_649/2015, BGE 2C_964/2015, BGE 2C_1055/2015, BGE 2C_648/2017, BGE 2C_777/2016, BGE 2C_922/2019.

einbezogen sind nicht heterosexuelle Paare. Wir legen dem Gesetzgeber nahe, dass er im Sinne der Inklusion von LGBTQI+ Menschen den Gesetzestext anpasst und sie als Berechtigte der Regelung gemäss Art. 50 aufführt.

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

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

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

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

Amnesty International begrüsst die Änderung vom Begriff der «ehelichen Gewalt» zur «häuslichen Gewalt».

Die vorangegangenen Anmerkungen zusammenfassend schlägt Amnesty International folgende Formulierung von Art. 50 AIG vor:

Art. 50 Auflösung der Familiengemeinschaft

¹ Nach Auflösung der Ehe oder der Familiengemeinschaft haben die Ehegatten und die Kinder Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung nach Artikel 42, 43 oder 44, der Kurzaufenthaltsbewilligung nach Artikel 45 oder auf Anordnung der vorläufigen Aufnahme nach Artikel 85 Absatz 7, wenn:

² Wichtige persönliche Gründe nach Absatz 1 Buchstabe b können namentlich vorliegen, wenn:

a. die Ehegattin oder der Ehegatte Opfer häuslicher Gewalt wurde; durch die zuständigen Behörden zu berücksichtigende Hinweise sind insbesondere:

1. die Anerkennung als Opfer im Sinne von Artikel 1 Absatz 1 des Opferhilfegesetzes vom 23. März 2007 durch die dafür zuständigen Behörden,
2. die Bestätigung einer notwendigen Betreuung oder Schutzgewährung sowie Bestätigung durch Auskünfte und Berichte von auf häusliche Gewalt spezialisierte Fachstellen mit öffentlicher Finanzierung,
3. polizeiliche oder richterliche Massnahmen zum Schutz des Opfers,
4. Arztberichte oder andere Gutachten,
5. Polizeirapporte und Strafanzeigen, oder
6. strafrechtliche Verurteilungen;

b. die Ehegattin oder der Ehegatte die Ehe nicht aus freiem Willen geschlossen hat; oder

c. die soziale Wiedereingliederung im Herkunftsland stark gefährdet erscheint.

^{2bis} Wird gemäss Absatz 1 eine Aufenthaltsbewilligung aus den wichtigen persönlichen Gründen nach Absatz 2 Buchstabe a oder b erteilt, so werden bei deren Verlängerung die Integrationskriterien nach Artikel 58a Absatz 1 Buchstaben c und d während drei Jahren ab dem Datum ihrer erstmaligen Fälligkeit nicht geprüft.

⁴ Für Konkubinatspaare, denen gemäss Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe b aufgrund eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls eine Aufenthaltsbewilligung zum Verbleib bei der Konkubinatspartnerin oder dem

Konkubinatspartner erteilt wurde, gelten die Absätze 1–3 sinngemäss. Als Konkubinatspaare gelten alle Paarkonstellationen, unabhängig von sexueller Orientierung, Geschlechtsidentität und angeborenen Variationen der Geschlechtsmerkmale (LGBTQ+).

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen bei der Überarbeitung der Vorlage.

Mit freundlichen Grüssen



Alicia Giraudel

Juristin und Asylexpertin
Amnesty International Schweiz



Cyrielle Huguenot

Campaignerin Frauenrechte
Amnesty International Schweiz