



Bern, April 2018

Praxis der Regelung des Aufenthaltsrechts von ausländischen Personen, die von ehelicher Gewalt betroffen sind

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates 15.3408 Feri vom
5.Mai 2015

Zusammenfassung

Anlass für den vorliegenden Bericht ist das von Nationalrätin Yvonne Feri am 5. Mai 2015 eingereichte Postulat 15.3408. Es verlangt einen Bericht über die seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer geltende Praxis der Regelung des Aufenthaltsrechts von ausländischen Personen, die von ehelicher Gewalt betroffen sind. In seiner Stellungnahme vom 1. Juli 2015 beantragte der Bundesrat die Annahme des Postulats. Am 25. September 2015 stimmte der Nationalrat dem Antrag zu.

Im Anschluss an ein Einladungsverfahren beauftragte das Staatssekretariat für Migration (SEM) im Herbst 2016 das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG (nachfolgend «Büro BASS»), eine Studie über die Praxis der Regelung des Aufenthaltsrechts von ausländischen Personen, die von ehelicher Gewalt betroffen sind, durchzuführen. Diese soll einen Überblick über die Umsetzung der Härtefallbestimmung von Artikel 50 Absatz 1 Buchstabe b des Bundesgesetzes über Ausländerinnen und Ausländer (SR 142.20; AuG; in Kraft seit 1. Januar 2008) geben. Im Rahmen ihrer Untersuchung führten die Forschenden explorative Gespräche mit den verschiedenen Akteursgruppen. Angaben zur konkreten Praxis wurden über eine schriftliche und telefonische Befragung der kantonalen Migrationsämter und der Interventions- und Fachstellen gegen häusliche Gewalt erhoben. Zudem wurden Weisungen, Studien, Berichte usw. konsultiert und Daten des zentralen Migrationsinformationssystems (ZEMIS) ausgewertet. Schliesslich wurde eine flächendeckende Dossieranalyse vorgenommen zu den Härtefällen bei ehelicher Gewalt, die das SEM im Jahr 2015 beurteilt hatte.

Das Büro BASS stellte den Schlussbericht im Sommer 2017 fertig. Dieser enthält Schlussfolgerungen aus Sicht der Forschenden sowie wichtige Ansatzpunkte, die sich aus der Untersuchung ergeben haben.

Die Studie wird vom SEM zusammen mit dem vorliegenden Bericht veröffentlicht. Sie gibt Behörden, Fachleuten und weiteren interessierten Kreisen einen Überblick über die Praxis der Regelung des Aufenthaltsrechts von ausländischen Personen, die von ehelicher Gewalt betroffen sind. Ausserdem wird der Frage nachgegangen, inwiefern sich die Situation dieser Personen seit der Inkraftsetzung von Artikel 50 Absatz 1 Buchstabe b AuG aus Sicht der Migrationsämter und der Interventions- und Fachstellen verändert hat. Damit erlaubt sie eine vertiefte Diskussion über die erforderlichen Massnahmen, um Opfer von ehelicher Gewalt im Sinne des Ausländerrechts noch wirksamer zu unterstützen.

Der Bundesrat stellt aufgrund der Studie fest, dass mit der Einführung von Artikel 50 Absatz 1 Buchstabe b AuG grundsätzlich eine wirksame Massnahme getroffen wurde zum Schutz von ausländischen Personen, die von ehelicher Gewalt betroffen sind. Ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht nicht. Hingegen müssen die Sensibilisierung und Schulung der bei Härtefällen involvierten Akteure, die Information der Betroffenen, der Austausch und die Zusammenarbeit der beteiligten Behörden und Fachstellen sowie die Qualität der Nachweise noch weiter optimiert werden. Der Bundesrat setzt sich dafür ein, dass entsprechende Massnahmen weitergeführt und wo nötig ausgebaut werden.

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage	4
1.1	Postulat Feri	4
1.2	Auftrag für eine Studie	4
1.3	Aufbau des Berichts	5
1.4	Ziel und Fragestellungen der Studie	5
1.5	Thematische Eingrenzung	5
1.6	Methodisches Vorgehen	5
2.	Rechtsslage im Überblick	5
2.1	Rechtsgrundlage gemäss ANAG	5
2.2	Rechtsgrundlage gemäss geltendem Recht	7
2.3	Rechtsprechung: Intensität und Nachweis häuslicher Gewalt	7
2.4	Fokus der Rechtsprechung auf Bundesebene	9
2.5	Bewilligungs- und Zustimmungsverfahren	9
3.	Ergebnisse	10
3.1	Fakten und Zahlen	10
3.2	Antwort auf die Fragestellungen	11
4.	Verbesserungspotenziale aus Sicht der Forschenden	13
5.	Haltung des Bundesrats und geplante Massnahmen	14
5.1	Kein Gesetzgebungsbedarf	14
5.2	Ermessensspielraum	14
6.	Massnahmen	14
6.1	Themenspezifische Aus- und Weiterbildungsmassnahmen für Fachpersonen und Vernetzung	15
6.2	Qualität der Nachweise	15
7.	Weiteres Verbesserungspotenzial aus Sicht des Bundesrates	16

Abkürzungsverzeichnis

ANAG	Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz), SR 142.20
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts
BGer	Bundesgericht
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
BVO	Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer
DAO	Dachorganisation Frauenhäuser Schweiz und Liechtenstein
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EJPD	Eidgenössisches Polizei- und Justizdepartement
fedpol	Bundesamt für Polizei
NKVF	Nationale Kommission zur Verhütung von Folter
OV-EJPD	Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, SR 172.213.1
SEM	Staatssekretariat für Migration des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements
VKM	Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden
VZAE	Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007, SR 142.201
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem

1. Ausgangslage

1.1. Postulat Feri

Das Postulat 15.3408 «Aufenthaltsrecht von Opfern ehelicher Gewalt» wurde am 5. Mai 2015 von Nationalrätin Yvonne Feri eingereicht.

Der Vorstoss beauftragt den Bundesrat, einen Bericht über die seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer geltende Praxis der Regelung des Aufenthaltsrechts von ausländischen Personen, die von ehelicher Gewalt betroffen sind, vorzulegen.

In der Begründung wird Folgendes ausgeführt: *Mit der neuen Regelung im Ausländergesetz, die per 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist, sollen Ausländerinnen und Ausländer nach Auflösung der Ehe davor bewahrt werden, entweder in einer unzumutbaren ehelichen Gemeinschaft zu verbleiben oder in ein gesellschaftliches Umfeld zurückzukehren, in dem sie wegen ihrer Trennung oder Scheidung möglicherweise geächtet werden. Wichtige persönliche Gründe, zu denen auch häusliche Gewalt gehört, sollen demnach einen weiteren Aufenthalt in der Schweiz ermöglichen, unabhängig von der Aufenthaltsdauer und vom Integrationsgrad. Massgebend sind dabei insbesondere Artikel 50 des Ausländergesetzes sowie Artikel 77 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit. Der Bundesrat hat ausserdem entsprechende Weisungen des Staatssekretariats für Migration für eine einheitlichere Praxis der Kantone bei der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligungen für Opfer von häuslicher Gewalt erlassen. Zudem hat er Massnahmen für eine verstärkte Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen zu dieser Thematik und für eine verbesserte Information betroffener Migrantinnen über ihre Rechte ergriffen, wie er in seinem Bericht vom 13. Mai 2009 in Erfüllung des Postulats Stump 05.3694 «Ursachen von Gewalt untersuchen und Massnahmen dagegen ergreifen» erwähnt. In seiner Stellungnahme zum zurückgezogenen Postulat Goll 10.3459 (am 1. Oktober 2010 im Nationalrat bekämpft und am 28. September 2011 zurückgezogen), das 2010 einen Bericht über die Praxis der Regelung des Aufenthaltsrechts von gewaltbetroffenen Migrantinnen seit Inkrafttreten des Ausländergesetzes verlangte, hält der Bundesrat fest, dass auch die neue Weisung keine vollständige Harmonisierung der kantonalen Praxis schaffen kann. Die Erteilung oder Verlängerung entsprechender Aufenthaltsbewilligungen liegt im Zuständigkeitsbereich der einzelnen Kantone. In seiner Stellungnahme zum Postulat Goll erklärte sich der Bundesrat jedoch bereit, die Praxis der Regelung des Aufenthaltsrechts von gewaltbetroffenen Migrantinnen zu evaluieren. Nach acht Jahren Erfahrungen mit der Härtefallregelung im Ausländergesetz wäre der Zeitpunkt gut, eine solche Evaluation durchzuführen.*

In seiner Stellungnahme vom 1. Juli 2015 beantragte der Bundesrat die Annahme des Postulats. Am 25. September 2015 wurde dieses vom Nationalrat angenommen.

1.2. Auftrag für eine Studie

Mit der Erstellung des Berichts in Erfüllung des Postulats wurde das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (Staatssekretariat für Migration SEM) beauftragt. Um eine unabhängige Untersuchung der Praxis der Regelung des Aufenthaltsrechts von ausländischen Personen, die von ehelicher Gewalt betroffen sind, zu gewährleisten, hat das SEM die Durchführung einer Studie beschlossen. Dazu wurde ein Pflichtenheft erarbeitet. Im Nachgang zum Einladungsverfahren wurde das Mandat für die Studie im Herbst 2016 an das Büro BASS vergeben. Zur Begleitung des Studienauftrags wurde eine verwaltungsinterne Begleitgruppe eingesetzt. Darin vertreten waren das SEM (Direktionsbereich Zuwanderung Integration: Abteilung Zulassung Aufenthalt, Sektion Entwicklung Integration; Dienst Statistik; Stabsbereich Recht; Koordinationsstelle Forschung und Evaluation), die Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM), das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG), die Schweizerische Konferenz gegen Häusliche

Gewalt (SKHG) sowie die Dachorganisation Frauenhäuser Schweiz und Liechtenstein (DAO). Das Büro BASS legte seinen Schlussbericht im Sommer 2017 vor. Der vorliegende Bericht stützt sich auf die im Schlussbericht festgehaltenen Ausführungen und Ergebnisse.

1.3. Aufbau des Berichts

Im vorliegenden Bericht werden zunächst die Zielsetzung, der Auftrag und die Methodik der Studie aufgezeigt (Ziff. 1). Es folgt eine Darstellung der Ergebnisse. Daran schliessen die Ausführungen zum Verbesserungspotenzial an, die die Forschenden basierend auf den Resultaten ihrer Recherchen und Befragungen formuliert haben (Ziff. 4). In den Ziffern 5–7 nimmt der Bundesrat Stellung zu den Schlussfolgerungen und schlägt Massnahmen des Bundes vor.

1.4. Ziel und Fragestellungen der Studie

Die Studie hat zum Ziel, die seit Inkraftsetzung von Artikel 50 Absatz 1 Buchstabe b AuG (1. Januar 2008) geltende Praxis des Aufenthaltsrechts von ausländischen Personen, die von ehelicher Gewalt betroffen sind, zu untersuchen. Sie dient als Grundlage für den vorliegenden Bundesratsbericht. Die Studie hat sich mit folgenden Fragestellungen auseinandergesetzt:

- Wie wird die Härtefallregelung in den Kantonen konkret umgesetzt?
- Welche Massnahmen wurden und werden zur Umsetzung ergriffen?
- Mit welchen Herausforderungen sind die wichtigsten Akteure bei der Umsetzung konfrontiert?
- Welche Rolle nehmen die kantonalen Behörden, die spezialisierten Fachstellen, das SEM und die Gerichte bei der Umsetzung ein?
- Inwieweit können die Absichten des Gesetzgebers, die mit der Härtefallregelung verfolgt wurden, erreicht werden?

1.5. Thematische Eingrenzung

Entsprechend der Stellungnahme des Bundesrats vom 1. Juli 2015 zum Postulat Feri konzentriert sich der vorliegende Bericht auf die Umsetzung der Härtefallbestimmung von Artikel 50 Absatz 1 Buchstabe b AuG im Zusammenhang mit ehelicher Gewalt durch die zuständigen Migrationsbehörden. Die Praxis im Bereich von anderen ausländerrechtlichen Massnahmen ist nicht Gegenstand des Berichts. Die Arbeit der Opferhilfe zur Unterstützung von Opfern von häuslicher Gewalt oder Zwangsehe, die über kein eigenständiges Aufenthaltsrecht verfügen, ist ebenfalls nicht Bestandteil der Untersuchung.

1.6. Methodisches Vorgehen

Im Vorfeld der Untersuchung wurden vier explorative Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Akteursgruppen (VKM, DAO, SEM) geführt sowie relevante Dokumente (Weisungen, Studien, Berichte usw.) gesichtet. Um ein Bild über die quantitative Bedeutung der Härtefallgesuche bei ehelicher Gewalt und die Quote der Zustimmungen und Ablehnungen zu gewinnen, wurden die Daten von 215 Geschäften, über die das SEM 2015 entschieden hatte, aus dem ZEMIS ausgewertet. Dies ermöglichte zudem eine differenziertere Charakterisierung der Härtefälle aufgrund ehelicher Gewalt. Angaben zur konkreten Praxis bei der Beurteilung von Härtefällen nach Artikel 50 Absatz 1 Bst. b AuG wurden über eine schriftliche und telefonische Befragung der kantonalen Migrationsämter sowie der Interventions- und Fachstellen gegen häusliche Gewalt erhoben.

2. Rechtslage im Überblick

2.1. Rechtsgrundlage gemäss ANAG

Nach dem bis Ende 2007 geltenden Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern (ANAG) verloren ausländische Ehepartner von Schweizer Staatsangehörigen bzw. von niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern den Rechtsanspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, wenn die Ehe vor Ablauf von fünf Jahren durch Scheidung oder Tod aufgelöst wurde. Voraussetzung für das Bestehen des Rechtsanspruchs war das

Zusammenleben im gleichen Haushalt. Dies führte dazu, dass ausländische Ehepartner selbst in Fällen ehelicher Gewalt beim Ehepartner verblieben. Bereits das damalige Ausländerrecht sah eine Härtefallregelung vor, die der Problematik indes nur teilweise zu begegnen vermochte. Gestützt auf den damaligen Artikel 13 Buchstabe f der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO) konnte bei einem *schwerwiegenden persönlichen Härtefall* eine Aufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen erteilt werden. Deren Erteilung stand allein im Ermessen der damaligen Fremdenpolizeibehörden. Diese konnten eine Aufenthaltsbewilligung verlängern, wenn die Prüfung im Einzelfall ergab, dass der Ausländerin oder dem Ausländer eine Rückkehr aus persönlicher, wirtschaftlicher und sozialer Sicht nicht zugemutet werden konnte. Betreffend den nachehelichen Härtefall im Zusammenhang mit ehelicher Gewalt hat das damalige Bundesamt für Ausländerfragen (heute SEM) entsprechende Weisungen erlassen. Demnach waren bei einer Härtefallprüfung die Umstände zu berücksichtigen, die zur Auflösung der Ehe oder ehelichen Gemeinschaft geführt haben. Die damaligen Weisungen hielten Folgendes fest: *Steht fest, dass der im Familiennachzug zugelassenen Person eine Fortführung der ehelichen Beziehung, namentlich weil sie misshandelt worden ist, nicht länger zugemutet werden kann, so ist dies beim Entscheid besonders in Rechnung zu stellen. Härtefälle sind zu vermeiden.*¹ Diese altrechtliche Regelung erlaubte daher bereits, der besonderen Situation von Opfern von ehelicher Gewalt Rechnung zu tragen.

2.2. Rechtsgrundlage gemäss geltendem Recht

Mit Inkrafttreten des AuG am 1. Januar 2008 wurde die Problematik der Abhängigkeit des Aufenthaltsrechts ausländischer Ehepartner vom Fortbestand des Zusammenlebens selbst in Fällen von Gewalt wesentlich entschärft. Nach Artikel 50 AuG besteht nunmehr der Rechtsanspruch von Ehepartnern und minderjährigen Kindern von Schweizer Bürger/innenn oder Niedergelassenen auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung weiter, sofern wichtige persönliche Gründe einen weiteren Aufenthalt in der Schweiz erforderlich machen (Art. 50 Abs. 1 Bst. b AuG). Als wichtige persönliche Gründe gelten dabei nach Artikel 50 Absatz 2 AuG insbesondere eheliche Gewalt, Zwangsheirat sowie die Gefährdung der sozialen Wiedereingliederung im Herkunftsland.

Artikel 50 AuG Auflösung der Familiengemeinschaft

¹ Nach Auflösung der Ehe oder der Familiengemeinschaft besteht der Anspruch des Ehegatten und der Kinder auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung nach den Artikeln 42 und 43 weiter, wenn:

- a. die Ehegemeinschaft mindestens drei Jahre bestanden hat und eine erfolgreiche Integration² besteht; oder*
- b. wichtige persönliche Gründe einen weiteren Aufenthalt in der Schweiz erforderlich machen.*

² Wichtige persönliche Gründe nach Absatz 1 Buchstabe b können namentlich vorliegen, wenn die Ehegattin oder der Ehegatte Opfer ehelicher Gewalt wurde oder die Ehe nicht aus freiem Willen geschlossen hat oder die soziale Wiedereingliederung im Herkunftsland stark gefährdet erscheint.

Im Rahmen des Bundesgesetzes vom 15. Juni 2012 über Massnahmen gegen Zwangsheiraten (in Kraft seit 1. Juli 2013) wurde in Artikel 50 Absatz 2 AuG nicht nur der Schutz zwangsverheirateter

¹ Weisungen und Erläuterungen über Einreise, Aufenthalt und Arbeitsmarkt (ANAG-Weisungen), Ziff. 644, Fassung August 1998, Bundesamt für Ausländerfragen BFA. Siehe auch Stellungnahme des Bundesrates vom 4. April 1999 zum Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 4. März 1999 betreffend die parlamentarische Initiative Goll (96.461) – Rechte für Migrantinnen, BBl 1999 5034.

² Mit Inkrafttreten der Änderung vom 16. Dezember 2016 zum Ausländergesetz AuG (neu: Ausländer- und Integrationsgesetz; AIG) wird Art. 50 Abs. 1 Bst. a AuG (bzw. AIG) neu lauten: *Der Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung besteht, wenn: a. die Ehegemeinschaft mindestens drei Jahre bestanden hat und die Integrationskriterien nach Art. 58a erfüllt sind.* Art. 50 Abs. 1 Bst. b AuG (bzw. AIG) ist von der Änderung nicht betroffen.

Personen aufgenommen, sondern in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Praxis (BGE 136 II 1, E. 5.2 S. 3 f., 137 II 1, E. 4.1 S. 7) auch präzisiert, dass die aufgeführten wichtigen persönlichen Gründe für den weiteren Verbleib in der Schweiz je für sich alleine als wichtiger Grund gelten und nicht kumulativ gegeben sein müssen. Es ist also nicht erforderlich, dass zusätzlich zur ehelichen Gewalt die Wiedereingliederung des Opfers im Herkunftsland gefährdet ist.

Für Ehepartner und minderjährige Kinder von Aufenthaltler/innenn verankert Artikel 77 Absätze 1 und 2 VZAE eine vergleichbare Regelung zum nahehelichen Härtefall, wobei freilich kein Rechtsanspruch auf die Verlängerung besteht, sondern diese vielmehr im Ermessen der zuständigen Behörden liegt. Mit Wirkung ab 1. Juli 2013 wurde in Artikel 77 Absatz 2 VZAE die Zwangsheirat als wichtiger Grund sowie die Präzisierung betreffend die eigenständige Geltung der beispielhaft aufgezählten wichtigen Gründe aufgenommen.

Artikel 50 AuG sowie Artikel 77 Absätze 1 und 2 VZAE gelten seit dem 1. Januar 2012 sinngemäss auch für eingetragene Partnerschaften gleichgeschlechtlicher Paare.

Der persönliche Geltungsbereich dieser Regelungen zum nahehelichen Härtefall bei ehelicher Gewalt betrifft im Grunde genommen jene ausländischen Ehepartner/innen, deren Ehegemeinschaft noch nicht mindestens drei Jahre bestanden hat bzw. die trotz mehr als dreijähriger Ehegemeinschaft nicht erfolgreich integriert sind (z. B. gerade wegen ehelicher Gewalt). Sie können sich somit für das Fortbestehen des Rechtsanspruchs nicht auf Artikel 50 Absatz 1 Buchstabe a AuG berufen. Erfasst werden zudem nur gemeinsame Kinder bzw. Kinder des nachziehenden Elternteils, die zum Zeitpunkt des Familiennachzugs über zwölf Jahre alt waren. Gemeinsame Kinder unter zwölf Jahren sowie noch nicht zwölfjährige Kinder des nachziehenden Elternteils haben nach Artikel 42 Absatz 4 bzw. 43 Absatz 3 AuG einen Rechtsanspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung. Weder das Abkommen über die Personenfreizügigkeit (FZA) noch der Anhang K zum EFTA-Abkommen sehen für den Fall einer Scheidung oder einer rechtlichen Auflösung der Ehe eine Regelung vor. Das Verbleiberecht regelt nur den Tod eines Ehegatten. Bei einer Scheidung kommt deshalb auch hier Artikel 50 AuG in Verbindung mit Artikel 2 Absatz 2 AuG zur Anwendung (vgl. dazu Weisungen SEM zum FZA Ziffer 9.4.)³.

Das am 11. Mai 2011 abgeschlossene Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) verpflichtet die Vertragsstaaten in Artikel 59, Opfern häuslicher Gewalt, deren Aufenthaltsstatus vom Ehemann oder von der Ehefrau bzw. vom Partner oder von der Partnerin abhängt, im Falle der Auflösung der Ehe oder Partnerschaft bei besonders schwierigen Umständen auf Antrag einen eigenen Aufenthaltstitel zu erteilen, unabhängig von der Dauer der Ehe oder Partnerschaft. Wie oben dargestellt, besteht im Schweizer Recht nicht bei allen Aufenthaltskategorien ein Rechtsanspruch auf Verlängerung oder Erteilung einer Bewilligung nach Auflösung der Ehegemeinschaft wegen häuslicher Gewalt. Deshalb wurde bei der Ratifikation der Istanbul-Konvention ein Vorbehalt zu Artikel 59 angebracht, wonach sich die Schweiz das Recht vorbehält, *Artikel 59 nicht oder nur in bestimmten Fällen oder unter bestimmten Bedingungen anzuwenden*.⁴ Am 16. Juni 2017 beschloss die Bundesversammlung den Beitritt der Schweiz zur Konvention, welche am 1. April 2018 in Kraft tritt.

2.3. Rechtsprechung: Intensität und Nachweis ehelicher Gewalt

Damit der Rechtsanspruch auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung weiterbesteht bzw. die Aufenthaltsbewilligung verlängert werden kann, müssen die betroffenen ausländischen Personen

³ www.sem.admin.ch > Publikationen & Service > Weisungen und Kreisschreiben > II. Freizügigkeitsabkommen > Weisungen VEP.

⁴ Botschaft zur Genehmigung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) vom 2. Dezember 2016, BBl **2017** 279, 280; S. 265–267 der Botschaft sowie Bundesbeschluss vom 16. Juni 2017, BBl **2017** 4275.

den kantonalen Migrationsbehörden nachweisen, dass es ihnen aufgrund der ehelichen Gewalt nicht länger zugemutet werden kann, die eheliche Gemeinschaft fortzuführen.

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts bedeutet häusliche Gewalt *systematische Misshandlung mit dem Ziel, Macht und Kontrolle auszuüben* (BGE 138 II 229, E. 3.2.1 S. 233), und *nicht eine einmalige Ohrfeige oder eine verbale Beschimpfung im Verlauf eines eskalierenden Streits* (Urteil BGer 2C_1066/2014 vom 19. Februar 2016, E. 3.3). Damit ein Rechtsanspruch auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung wegen ehelicher Gewalt besteht, muss diese derart intensiv sein, dass die physische oder psychische Integrität der Opfer im Fall der Aufrechterhaltung der ehelichen Gemeinschaft bzw. der Familiengemeinschaft schwer beeinträchtigt würde (vgl. BGE 138 II 229, E. 3.2.1 S. 233): *Die anhaltende, erniedrigende Behandlung muss derart schwerwiegen, dass von der betroffenen Person bei Berücksichtigung sämtlicher Umstände vernünftigerweise nicht erwartet werden kann, dass sie einzig aus bewilligungsrechtlichen Gründen die Ehe aufrechterhält und in einer ihre Menschenwürde und Persönlichkeit verneinenden Beziehung verharrt. Eine glaubhaft gemachte oppressionsbedingte Aufhebung der Hausgemeinschaft soll für die betroffene Person keine ausländerrechtlichen Nachteile zur Folge haben, wenn sie durch das Zusammenleben in ihrer Persönlichkeit ernsthaft gefährdet wäre und ihr eine Fortführung der ehelichen Gemeinschaft bei objektiver Betrachtungsweise nicht mehr zugemutet werden kann. Es handelt sich hierbei um einen Ausfluss der sich aus dem Verfassungs- und Konventionsrecht ergebenden staatlichen Schutzpflichten* (BGE 138 II 229, E. 3.2.2 S. 234).

Der betroffenen Person kommt im Verfahren vor den kantonalen Migrationsbehörden eine weitreichende Mitwirkungspflicht zu (Art. 90 AuG), doch muss sie nicht den direkten Beweis ehelicher Gewalt erbringen. Es genügt vielmehr, wenn sie das Vorliegen ehelicher Gewalt den kantonalen Migrationsbehörden in geeigneter Weise glaubhaft macht (BGE 138 II 229, E. 3.2.3 S. 235). Nach Artikel 77 Absatz 5 VZAE können die zuständigen kantonalen Behörden Nachweise für das Vorliegen ehelicher Gewalt verlangen. Als solche Nachweise gelten nach Artikel 77 Absatz 6 VZAE namentlich Arzteugnisse, Polizeirapporte, Strafanzeigen, Massnahmen im Sinne von Artikel 28b ZGB oder entsprechende strafrechtliche Verurteilungen. Mitberücksichtigt werden zudem nach Artikel 77 Absatz 6^{bis} VZAE Hinweise und Auskünfte von spezialisierten Fachstellen:

*Artikel 77 VZAE Auflösung der Familiengemeinschaft
(Art. 44 und 50 Abs. 1 Bst. a und b AuG)*

⁵ *Wird das Vorliegen ehelicher Gewalt nach Absatz 1 Buchstabe b sowie Artikel 50 Absatz 2 AuG geltend gemacht, können die zuständigen Behörden entsprechende Nachweise verlangen.*

⁶ *Als Hinweise für eheliche Gewalt gelten insbesondere:*

- a. Arzteugnisse;*
- b. Polizeirapporte;*
- c. Strafanzeigen;*
- d. Massnahmen im Sinne von Artikel 28b des Zivilgesetzbuches²; oder*
- e. entsprechende strafrechtliche Verurteilungen.*

^{6bis} *Bei der Prüfung der wichtigen persönlichen Gründe nach Absatz 1 Buchstabe b sowie Artikel 50 Absatz 1 Buchstabe b AuG werden die Hinweise und Auskünfte von spezialisierten Fachstellen mit berücksichtigt.*

In ständiger Praxis führt das Bundesgericht aus, dass allgemein gehaltene Behauptungen oder Hinweise auf punktuelle Spannungen nicht genügen. *Wird häusliche Gewalt in Form psychischer Oppression behauptet, muss vielmehr die Systematik der Misshandlung bzw. deren zeitliches Andauern und die daraus entstehende subjektive Belastung objektiv nachvollziehbar konkretisiert und beweismässig unterlegt werden* (Urteil BGer, 2C_1066/2014 vom 19. Februar 2016, Ziff. 3.3). Die Anwendung von Artikel 50 Absatz 1 Buchstabe b AuG setzt somit *weder den vollen Beweis noch eine strafrechtliche Verurteilung voraus* (Urteil BGer 2C_765/2013 vom 2. Juni 2014, Ziff. 4.3). 9

Ein zu hoch angesetztes Beweismass verletzt Bundesrecht.

2.4. Fokus der Rechtsprechung auf Bundesebene

Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesgerichts zu Artikel 50 Absatz 1 Buchstabe b sowie Absatz 2 AuG fokussiert auf die beiden jeweils nur im Einzelfall beurteilbaren Aspekte der Intensität der Gewalt sowie der Glaubhaftigkeit (vgl. Ziffer 2.3).

Diese beiden Aspekte stehen sowohl bei Beschwerden gegen einen negativen Entscheid der kantonalen Migrationsbehörden als auch gegen Zustimmungsverweigerungen des SEM im Zentrum der gerichtlichen Erwägungen. So stellte beispielsweise das Bundesverwaltungsgericht bei einer Zustimmungsverweigerung des SEM (vgl. hierzu Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 4. Mai 2016, C-4614/2015) fest, dass die von der Beschwerdeführerin geltend gemachte eheliche Gewalt entgegen der Einschätzung des SEM genügend intensiv gewesen sei. Die betroffene Person wurde mindestens zweimal vom Ehegatten angegriffen, sodass ein Polizeieinsatz notwendig wurde. Darüber hinaus wurde sie stark unter Druck gesetzt und beschimpft, sodass sie sich in ein Frauenhaus begeben musste. Demgegenüber bestätigte das Bundesgericht eine Zustimmungsverweigerung des SEM aus dem Jahr 2015 (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_167/2017 vom 24. April 2017). Hier kam das Bundesgericht zum Schluss, dass die Beschwerdeführerin weder dargetan hatte noch glaubhaft machen konnte, dass sie während ihrer kurzen Ehe häusliche Gewalt im Sinne von systematischer Misshandlung mit dem Ziel, Macht und Kontrolle auszuüben, erfahren habe und dass keine Gefährdung der Wiedereingliederung in der Heimat zu erkennen sei. Auch in den nach Abschluss der Studie ergangenen Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesgerichts werden die Beschwerden gegen die Entscheide des SEM teils abgewiesen und teils bestätigt (vgl. u. a. Urteil des BVGer F-2670/2015 vom 12. Januar 2017, Urteil des BVGer F-7602/2015 vom 7. Juni 2017 und Urteil des BGer 2C_964/2015 vom 16. März 2016). Diese Rechtsprechung belegt, dass ein wirksamer Rechtsschutz besteht.

2.5. Bewilligungs- und Zustimmungsverfahren

Gesuche um Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung gestützt auf Artikel 50 Absatz 1 Buchstabe b AuG sind an die kantonalen Migrationsbehörden zu richten und werden von diesen erstinstanzlich beurteilt. Den kantonalen Migrationsbehörden kommt bei der Würdigung des Sachverhalts ein Beurteilungsspielraum zu. Vermögen die von den betroffenen Personen vorgebrachten Gründe das Vorliegen von ehelicher Gewalt im Sinne von Artikel 50 Absatz 1 Buchstabe b glaubhaft zu machen, haben die kantonalen Behörden die Zustimmung des SEM zur Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung einzuholen (Art. 99 AuG, Art. 85 VZAE, Art. 4 Bst. d Verordnung des EJPD über die dem Zustimmungsverfahren unterliegenden ausländerrechtlichen Bewilligungen und Vorentscheide; SR 142.201.1). Erachten die kantonalen Behörden hingegen die vorgebrachten Gründe nicht als ausreichend für die Glaubhaftmachung ehelicher Gewalt und verweigern sie daher die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, so kann der negative Entscheid an das kantonale Verwaltungsgericht und dann allenfalls an das Bundesgericht weitergezogen werden. Beim nahehelichen Härtefall gestützt auf Artikel 77 Absätze 1–4 VZAE kann der Fall lediglich an das kantonale Verwaltungsgericht weitergezogen werden, da kein Rechtsanspruch besteht (Art. 83 Bst. c Ziff. 2 Bundesgerichtsgesetz; BGG; SR 173.110).

Die kantonalen Migrationsbehörden unterbreiten die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung gestützt auf Artikel 50 AuG dem SEM zur Zustimmung. Dieses kann die Zustimmung erteilen, verweigern oder mit Bedingungen verbinden (Art. 86 Abs. 1 VZAE). Zweck des Zustimmungsverfahrens ist – wie auch bei den Weisungen und Rundschreiben⁵ – die

⁵ Weisungen und Erläuterungen Ausländerbereich (Weisungen AuG). Überarbeitete und vereinheitlichte Fassung, Oktober 2013 (letztmals aktualisiert am 3. Juli 2017), Bern: Staatssekretariat für Migration; Rundschreiben «Eheliche Gewalt» vom 12. April 2013, Bern: Staatssekretariat für Migration (ehemals Bundesamt für Migration).

Gewährleistung einer einheitlichen Praxis durch die Kantone. Verweigert das SEM die Zustimmung, kann Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht sowie danach beim Bundesgericht geführt werden. Stimmt das SEM zu, so kann der zuständige Kanton die Aufenthaltsbewilligung verlängern. Beim nahehelichen Härtefall gestützt auf Artikel 77 Absätze 1–4 VZAE kann die Nichtzustimmung des SEM nur beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden (da kein Rechtsanspruch auf Verlängerung der Bewilligung besteht). Für die internen Abläufe verfügt das SEM über ein Prozesshandbuch, in dem die Prozessschritte und das Vorgehen im Einzelnen definiert sind.

3. Ergebnisse

3.1. Zahlen und Fakten

Das Büro BASS hat in seiner Studie die Härtefallgesuche bei ehelicher Gewalt in den Jahren 2011 bis 2015 untersucht. Für die Jahre 2016 und 2017 hat das SEM eine separate Auswertung vorgenommen. Zwischen 2011 bis 2017 hat das SEM in rund 600 Fällen seine Zustimmung zu einer erstmaligen Aufenthaltsbewilligung aufgrund von ehelicher Gewalt erteilt.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Von den Kantonen beim SEM eingereichte Gesuche	Keine Angaben	Keine Angaben	Keine Angaben	112	76	70	77
Vom SEM gutgeheissene Gesuche	76	117	119	104	62	61	60
Vom SEM abgewiesene Gesuche	Keine Angaben	Keine Angaben	Keine Angaben	8	14	9	17

Wie viele Härtefallgesuche im Zusammenhang mit ehelicher Gewalt von den Kantonen eingereicht und wie viele direkt von den Kantonen (ohne Unterbreitung zur Zustimmung an das SEM) abgelehnt werden, lässt sich nicht bestimmen. Gemäss einer Umfrage des SEM im Rahmen der Studie des Büros BASS im Jahre 2015 wurden in den Kantonen nur 15 Härtefallgesuche im Zusammenhang mit ehelicher Gewalt abgelehnt.⁶ Diese Gesuche werden allerdings nicht im ZEMIS erfasst. Die Anzahl der dem SEM von den Kantonen unterbreiteten Gesuche lässt sich erst ab Mai 2014 im ZEMIS statistisch auswerten, weshalb erst ab Mai 2014 die Abweisungsquote des SEM beziffert werden kann.

Das Büro BASS führte für das Jahre 2015 eine vertiefte Dossieranalyse der 76 Entscheide durch und stellt fest,

- dass die Gesuche Personen aus 31 verschiedenen Nationen betrafen;
- dass Härtefallgesuche aus der Deutschen Schweiz vom SEM deutlich weniger oft abgelehnt wurden (nur 2 von 39 Fällen), als solche aus den Kantonen der Westschweiz und dem Tessin (12 von 37 Fällen);
- dass die Zustimmung vor allem mit der Begründung abgelehnt wurde, dass die geltend gemachte eheliche Gewalt nicht ausreichend nachgewiesen werden konnte.

⁶ Im Nachgang an die Studie des Büros BASS wurden bei den kantonalen Behörden die Zahl der erstinstanzlich abgelehnten Härtefälle nicht mehr erhoben.

Zur Zahl der Rekurse seit Einführung der Härtefallbestimmung im Jahr 2008 sind in den meisten Migrationsämtern keine Angaben vorhanden. Aus den Gesprächen mit den Migrationsämtern ergeben sich jedoch Hinweise, dass bei Ablehnungen mehrheitlich eine Beschwerde eingereicht wird. Laut verschiedenen Kantonen erfolgt bei schätzungsweise 80–95 % der Ablehnungen ein Rekurs. Mehr als die Hälfte der beantragten Härtefallbewilligungen im Zusammenhang mit ehelicher Gewalt betreffen Ehepartner/innen von Schweizer Bürger/innen oder Niedergelassenen (56 %), weniger als die Hälfte Ehepartner/innen von Aufenthaltler/innen mit B-Ausweis (43 %). Gemessen an der Grundpopulation der Personen mit Bewilligung zum Familiennachzug sind Ehepartner/innen von Aufenthaltler/innen bei den Härtefallbewilligungen unterproportional vertreten (43 % gegenüber 67 %). Bei einem Drittel der beurteilten Härtefälle mit ehelicher Gewalt sind gemeinsame minderjährige Kinder vorhanden. Hinsichtlich der Zustimmungen und Ablehnungen in verschiedenen Fallkonstellationen lässt sich feststellen, dass vermehrt Gesuche von Ehepartner/innen von Aufenthaltler/innen (24 %) und von Personen, deren Ehe nach Einreise in die Schweiz geschlossen wurde (25 %), abgelehnt werden. Vergleichsweise tief ist die Ablehnungsquote in Familiengemeinschaften mit minderjährigen Kindern (12 %).

Die Dossieranalyse der dem SEM zur Zustimmung unterbreiteten Härtefälle verdeutlicht, dass die eheliche Gewalt unterschiedliche Ausprägungsformen körperlicher, sexueller und psychischer Gewalt umfasst, die häufig in Kombination auftreten. In der Mehrheit der Härtefälle sind Tätlichkeiten (56) dokumentiert, in der Hälfte der Fälle einfache Körperverletzungen (38) und/oder Drohungen (40). Eine bedeutende Rolle spielen bei den ausländerrechtlichen Härtefällen auch psychische Gewalt bzw. emotionaler Missbrauch (24) und die Isolation der Betroffenen, indem ihnen soziale Kontakte systematisch verboten oder verunmöglicht werden.

Bezüglich der eingereichten Beweismittel sind bei rund der Hälfte der Gesuche Polizeirapporte (39) bzw. Arztzeugnisse, medizinische Berichte oder Gutachten (37) vorhanden.

Danach folgen Berichte der Fachstellen (28), darunter der Frauenhäuser (24) und – seltener – von weiteren Opferberatungsstellen (9). Bei knapp einem Drittel der Gesuche sind Strafanzeigen oder Strafanträge (24) vorhanden. Bei 12 Fällen liegt ein Strafurteil gegen die Tatperson vor, in 10 Fällen wurden polizeiliche Schutzmassnahmen verfügt, bei 5 Fällen wurden (auch) zivilrechtliche Schutzmassnahmen beantragt. In Einzelfällen sind Entscheide von Kinderschutzbehörden oder zu erwachsenenschutzrechtlichen Massnahmen vorhanden.

Bei rund einem Drittel (29 %) aller Fälle wird alleine die eheliche Gewalt als Grund geltend gemacht, bei 71 % werden daneben weitere Gründe berücksichtigt. Praktisch alle Gesuche, bei denen allein eheliche Gewalt als Grund vorgebracht wurde (21 von 22 Fällen), erhielten die Zustimmung des SEM. Bei 45 % aller Fälle mit ehelicher Gewalt ist bei den Betroffenen die soziale Eingliederung im Herkunftsland gefährdet. In praktisch allen der vom SEM abgelehnten Gesuche (13 von 14) wurde die Gefährdung der sozialen Eingliederung im Herkunftsland von den Kantonen als wichtiger Grund vorgebracht, diese jedoch vom SEM offenbar als zu wenig stark oder nicht gegeben beurteilt. Bei einem Fünftel (20 %) der Härtefälle sind minderjährige Kinder und Jugendliche in der Familie, die in der Schweiz gut integriert sind und bei denen eine enge Beziehung zu den Elternteilen besteht. Bei ebenfalls einem Fünftel (21 %) wird der Härtefall zusätzlich mit der ausreichenden beruflichen und/oder sozialen Integration der Betroffenen begründet. In praktisch allen diesen Fällen (15 von 16) wurde die Zustimmung erteilt.

3.2. Antwort auf die Fragestellungen

Die Studie beantwortet die Fragestellungen wie folgt:

- *Wie wird die Härtefallregelung in den Kantonen konkret umgesetzt?*

Bei der Umsetzung der Härtefallregelung gibt es in den Kantonen organisatorische Unterschiede.

Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten beim Abklärungs- und Entscheidungsprozedere sind je nach Kanton unterschiedlich geregelt.

Bei der Praxis zur Beurteilung von Härtefallgesuchen sind grob zwei Modelle erkennbar:

Es gibt Migrationsämter, die sich bei der Beurteilung hauptsächlich auf Akten stützen und diese allenfalls durch Rückfragen bei den kantonalen Akteuren (Strafverfolgungsbehörden, Opferhilfestellen und Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden) ergänzen.

Bei anderen Migrationsämtern finden bei der Abklärung in der Regel immer standardisierte Gespräche statt, und es werden grundsätzlich immer Anhörungen der Parteien durchgeführt. Migrationsämter, die Anhörungen durchführen, berichten von positiven Erfahrungen und dass damit unter anderem auch die Sensibilisierung für die Problematik gefördert wird. Bei den meisten Migrationsämtern sind bei den Zustimmungs- und Ablehnungsentscheiden mindestens zwei Personen beteiligt. Alle Migrationsämter haben amtsinterne Weisungen, Leitfäden, interne Instrumente und Arbeitshilfen, die intern eine einheitliche Praxis der Beurteilung von Härtefällen mit ehelicher Gewalt gewährleisten sollen. Die Migrationsämter halten fest, dass immer eine Gesamtwürdigung des Einzelfalls vorgenommen wird. Dies entspricht den Grundsätzen von Artikel 96 AuG, der vorsieht, dass beim Vollzug des Ausländerrechts immer eine Einzelfallprüfung erfolgt. Generell stellt die Studie fest, dass sich aus den Unterschieden betreffend Organisation und Beurteilungspraxis keine direkten Rückschlüsse auf die Art und Qualität der Entscheide (Zustimmungen, Ablehnungen, Rekurse) ableiten lassen.

- *Mit welchen Herausforderungen sind die wichtigsten Akteure bei der Umsetzung konfrontiert?*

Die Befragung in den Kantonen hat ergeben, dass der Aspekt der Integration in der Schweiz nicht bei allen Migrationsämtern eine wichtige Rolle spielt bei der Prüfung der Gesuche. Aus Sicht von Interventions- und Fachstellen bzw. Opferhilfestellen ist bei der Beurteilung von Härtefallgesuchen unbedingt zu berücksichtigen, dass Integrationsdefizite durch die eheliche Gewalt verursacht sein können. Weitere Herausforderungen zeigt der Bericht bei der Frage der Qualität der Beweismittel auf. Insbesondere werden Mängel bei Dokumentationen der medizinischen Fachpersonen und bei Berichten der Fachstellen angesprochen. Weiter geben die Interventions- und Hilfestellen an, dass der Ermessensspielraum der Migrationsbehörden eine Hürde für die Opfer ehelicher Gewalt darstellt. Davon betroffen sind insbesondere Partner von Personen, die im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung sind, da diese keinen Rechtsanspruch (Art. 77 VZAE) auf Verlängerung der Bewilligung haben. Eine zentrale Erkenntnis der Studie ist zudem die Wichtigkeit einer guten Vernetzung und Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure bei der Umsetzung der Härtefallregelung. Eine mehr oder weniger gute Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen involvierten Akteuren ist in den meisten Kantonen gegeben. In einzelnen Kantonen besteht keine Zusammenarbeit, und der Informationsfluss zwischen Staatsanwaltschaft und Migrationsamt wird bemängelt.

- *Welche Massnahmen wurden und werden zur Umsetzung ergriffen?*

Die Einführung der neuen Härtefallbestimmung in Artikel 50 Absatz 1 Buchstabe b AuG hat nach Ansicht der Befragten zu einem besseren Schutz von Opfern ehelicher Gewalt beigetragen. Weitere Massnahmen wurden in der Schweiz auf unterschiedlicher Ebene ergriffen. Neben den gesetzgeberischen Massnahmen im strafrechtlichen, zivilrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Bereich wurden auch strukturelle Massnahmen im Bereich der Vernetzung, Koordination und Kooperation der beteiligten Akteure umgesetzt. Zudem wurden Angebote zur Unterstützung der Opfer und zur Ansprache von gewaltausübenden Personen vorgesehen. Schliesslich wurden Aus- und Weiterbildungen der Fachpersonen sowie Massnahmen im Bereich der Information,

Sensibilisierung und Öffentlichkeitsarbeit durchgeführt. Opferhilfestellen haben bei der Befragung angegeben, dass noch ein grosses Informationsdefizit der Zielgruppe zu diesem Themenbereich besteht. Es ist wichtig, dass Betroffene über ihre Rechte orientiert sind. Eine zielgerichtete Information kann dazu beitragen, die Unsicherheit der Opfer bei der Loslösung aus der gewalttätigen Beziehung zu verringern. Einige Kantone haben dazu Broschüren erarbeitet, die die Betroffenen mit dem Thema der ehelichen Gewalt sowie der Zwangsheirat und der Problematik des Aufenthaltsrechts von Opfern ehelicher Gewalt vertraut machen sollen.

- *Welche Rolle nehmen die kantonalen Behörden, die spezialisierten Fachstellen, das SEM und die Gerichte bei der Umsetzung ein?*

Die wichtigste Rolle in der Umsetzung der Härtefallregelung kommt den kantonalen Migrationsbehörden zu. Sie sind in erster Linie für Gesuche um Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung gestützt auf Artikel 50 Absatz 1 Buchstabe b AuG zuständig. Konkret bedeutet dies, dass die kantonalen Migrationsämter die Verlängerung in eigener Kompetenz verweigern können, wenn die Voraussetzungen der Härtefallbestimmung nicht erfüllt sind. Erachten sie die vorgebrachten Gründe für die Glaubhaftmachung ehelicher Gewalt als ausreichend, müssen sie die Zustimmung des SEM für die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung einholen. Auch das SEM hat bei der Umsetzung von Artikel 50 Absatz 1 Buchstabe b AuG eine zentrale Aufgabe. Da die Umsetzung primär in den Kantonen stattfindet, trägt das SEM durch das Zustimmungsverfahren zu einer einheitlichen Anwendung dieser Bestimmung in den Kantonen bei. Dazu kommen die vom SEM erlassenen und laufend aktualisierten Weisungen mit Bezug auf die eheliche Gewalt oder punktuelle Rundschreiben wie dasjenige zur ehelichen Gewalt vom 12. April 2013. Weiter führt das SEM laufend Fachveranstaltungen und Workshops für die kantonalen Migrationsämter und weitere wichtige Akteure (z. B. Interventions- und Fachstellen) zu dieser Thematik durch. Der Rechtsprechung kommt bei der Umschreibung des unbestimmten Rechtsbegriffs der ehelichen Gewalt eine weitere bedeutende Rolle zu. Gemäss der Rechtsprechung ist nachzuweisen, dass es der im Familiennachzug zugelassenen Person aufgrund der ehelichen Gewalt nicht länger zugemutet werden kann, dass sie die eheliche Gemeinschaft fortführt. Die betroffene Person muss somit durch das Zusammenleben in ihrer Persönlichkeit ernstlich gefährdet sein, und ihr kann die Fortführung der ehelichen Beziehung nicht länger zugemutet werden. Das Bundesgericht hat sich in diesem Themenbereich weiter auch mit dem Aspekt der Glaubwürdigkeit auseinandergesetzt. Bei der Umsetzung der Härtefallregelung sind die zuständigen Behörden gehalten, die herrschende Rechtsprechung zu beachten. Auch die Interventions- und Fachstellen sowie die Opferhilfestellen sind wichtige Akteure bei der Umsetzung der Härtefallregelung. In allen Kantonen sind solche Organisationen vorhanden. In verschiedenen Kantonen sind diese in Kommissionen oder Runden Tischen zu häuslicher Gewalt vertreten. Aus diesen strategischen Koordinations- und Kooperationsgremien heraus bzw. ergänzend dazu gibt es in einigen Kantonen Arbeitsgruppen oder Fallmonitoring-Gruppen, in denen (anonymisierte) Fälle von häuslicher Gewalt mit den verschiedenen Akteuren einschliesslich des Migrationsamts diskutiert werden. Die Interventions- und Fachstellen gegen häusliche Gewalt sind zusammen mit Opferhilfestellen oder Frauenhäusern in einigen Kantonen auch in der Information und Schulung der Migrationsbehörden aktiv.

- *Inwieweit können die Absichten des Gesetzgebers, die mit der Härtefallregelung verfolgt wurden, erreicht werden?*

Die Mehrheit der Migrationsämter ist der Auffassung, dass sich die Situation der Betroffenen seit Einführung von Artikel 50 Absatz 1 Buchstabe b AuG verbessert hat. Insbesondere stellen sie fest, dass Betroffene besser informiert sind und auch besseren Schutz erhalten. Im Gegensatz dazu sehen Interventions- und Fachstellen für häusliche Gewalt in diesen Bereichen noch Verbesserungspotenzial. Sie sind der Meinung, dass trotz der neuen Bestimmung immer noch hohe Hürden bestehen. Angesprochen wird in diesem Zusammenhang auch der

Ermessensspielraum der Migrationsbehörden, den diese in unterschiedlicher Weise nutzen. Verbesserungsmöglichkeiten sehen Migrationsämter wie auch Interventions- und Fachstellen in der weiteren Vernetzung der Akteure, im Informationsaustausch, in der Sensibilisierung und Weiterbildung der Fachpersonen und in der Information der Betroffenen. Gesetzgeberischen Handlungsbedarf, um Opfer ehelicher Gewalt ohne eigenständiges Aufenthaltsrecht noch besser zu schützen, sehen die Migrationsämter nicht.

4. Verbesserungspotenzial aus der Sicht der Forschenden

Die Untersuchung hat folgende Ansatzpunkte für eine bessere Umsetzung der Härtefallregelung ergeben (vgl. Bericht Ziffer 8.2, S. 46 f.):

– **Information der Opfer:**

Die Opfer müssen noch besser informiert sein über ihre Handlungsmöglichkeiten und die Rechtslage sowie über die Beratungsstellen, die ihnen bei häuslicher Gewalt und im Zusammenhang mit einem Härtefallgesuch Unterstützung bieten können.

– **Sensibilisierung zur Dynamik häuslicher Gewalt:**

Alle im Zusammenhang mit der Beurteilung von Härtefällen involvierten Stellen müssen die Dynamik von häuslicher Gewalt und die damit verbundenen Herausforderungen besser kennen, um adäquat zu handeln oder zu entscheiden. Dies betrifft namentlich die Migrationsbehörden, die Strafverfolgungsbehörden, die Fachpersonen des Gesundheitswesens, aber auch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden sowie die Gerichte.

– **Austausch und Zusammenarbeit:**

Die Austausch-, Kooperations- und Koordinationsstrukturen zur Bekämpfung von häuslicher Gewalt haben sowohl auf kantonaler als auch auf nationaler Ebene eine wichtige Funktion. Es ist entscheidend, dass die Migrationsbehörden in diese eingebunden sind. Diese Strukturen fördern das gegenseitige Verständnis über die Rollen, Aufgaben und Arbeitsweisen der jeweiligen Akteure bei der Umsetzung der Härtefallregelung und weiterer ausländerrechtlicher Massnahmen. Damit wird die effektive Zusammenarbeit begünstigt.

– **Qualität der Nachweise:**

Hinsichtlich der Fälle, die aufgrund fehlender Glaubwürdigkeit abgelehnt werden, gibt es Hinweise, dass bei der Qualität der Nachweise Verbesserungspotenzial besteht. Dies betrifft einerseits die Berichte der Fachstellen (Opferhilfestellen und Frauenhäuser) und andererseits die Dokumentation häuslicher Gewalt durch medizinische Fachpersonen. Dieses Problem kann und wird in einigen Kantonen bereits durch Sensibilisierung und Austausch angegangen. Verbesserungen in diesem Bereich können auch dazu beitragen, das Problem der langen Verfahrensdauer zu entschärfen, wenn bereits bei der Einreichung der Härtefallgesuche zweckmässige Nachweise vorliegen.

5. Haltung des Bundesrats

5.1. Kein Gesetzgebungsbedarf

Aufgrund der Ergebnisse der Studie sieht der Bundesrat keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Die aktuelle gesetzliche Regelung trägt der Härtefallsituation von Opfern ehelicher Gewalt mit Bezug auf das Aufenthaltsrecht genügend Rechnung.

5.1.1 Aktualisierung der Weisungen

Zu prüfen ist, ob mit einer weiteren Konkretisierung und fortlaufender Aktualisierung der SEM-Weisungen die Umsetzung von Artikel 50 Absatz 1 Buchstabe b AuG und Artikel 77 Absatz 1 Buchstabe b VZAE in den Kantonen noch besser unterstützt werden kann. Mit diesen Weisungen erhalten die Kantone eine wichtige Hilfestellung zur Ausübung ihres Ermessens und sie tragen zu

einer Harmonisierung der Praxis bei.

5.2. Ermessensspielraum

Das Ermessen ist auch im vorliegenden Zusammenhang ein wichtiges Element des Verwaltungshandelns und stellt unter Berücksichtigung der besonderen Umstände jedes Einzelfalls die Einzelfallgerechtigkeit sicher. Die unterschiedlichen Lebenssituationen, die bei der Beurteilung von Opfern ehelicher Gewalt zu berücksichtigen sind, setzen voraus, dass die zuständigen Behörden einen angemessenen Entscheidungsspielraum besitzen. Dies setzt wiederum zwingend normative Rechtsbegriffe voraus, bei deren Anwendung Spielraum besteht. Entscheidend ist, dass eine umfassende objektive Würdigung des Einzelfalls vorgenommen wird und private und öffentliche Interessen sorgfältig abgewogen werden. Dabei ist dem Schutz der Opfer immer angemessene Rechnung zu tragen. Auch wenn ein Ermessensspielraum besteht, haben die Behörden ihre Entscheide sorgfältig zu begründen. Im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens werden diese Entscheide zudem von den Rechtsmittelinstanzen mit umfassender Kognition kontrolliert.

Betreffend die unterproportionale Vertretung von Ehepartner/innen von Aufenthalter/innen und der damit zusammenhängende fehlende Rechtsanspruch gemäss Art. 77 Absatz 1 Buchstabe b VZAE ist festzuhalten, dass die Voraussetzungen für eine naheheliche Aufenthaltsregelung gleich geregelt ist wie bei Artikel 50 Absatz 1 Buchstabe b AuG. Es besteht nach Artikel 83 Buchstabe c Ziffer 2 BGG bei Fällen nach Artikel 77 Absatz 1 Buchstabe b VZAE lediglich keine Weiterzugsmöglichkeit an das Bundesgericht. Sind die Voraussetzungen des nahehelichen Härtefalls erfüllt, sind die Behörden praxisgemäss auch bei Artikel 77 Absatz 1 Buchstabe b VZAE verpflichtet, eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen – es sei denn, wichtige öffentliche Interessen würden gegen die Bewilligungserteilung sprechen.

Der Integration von Ausländerinnen und Ausländern kommt ein hoher Stellenwert zu. Im Zusammenhang mit Opfern von ehelicher Gewalt ist eine differenzierte Betrachtungsweise notwendig. Sind festgestellte Integrationsdefizite eine direkte Folge von ehelicher Gewalt, muss diesen Gegebenheiten selbstverständlich Rechnung getragen und vermieden werden, dass dem Opfer aufgrund dieser entschuldbaren Defizite ein Nachteil entsteht.

6. Massnahmen

Aufgrund der in der Studie enthaltenen Ergebnisse und Schlussfolgerungen schlägt der Bundesrat folgende Massnahmen vor:

6.1 Themenspezifische Aus- und Weiterbildungsmassnahmen für Fachpersonen und Vernetzung

Eine grosse Bedeutung kommt der Sensibilisierung und der Schulung von Fachpersonen zu. Beim Informationsaustausch zwischen den Akteuren, bei der Sensibilisierung und Weiterbildung der Fachpersonen sowie der Information der Betroffenen sieht die Studie noch Verbesserungspotenzial.

Zur Gewährleistung einer einheitlichen Praxis bei der Umsetzung von Artikel 50 Absatz 1 Buchstabe b AuG und Artikel 77 Absatz 1 Buchstabe b VZAE sowie zur Sensibilisierung und Vernetzung der Fachpersonen sind Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen sowie Workshops zur Problematik des Aufenthaltsrechts für Opfer ehelicher Gewalt sinnvoll. Zur Zielgruppe dieser Veranstaltungen gehören neben den Migrationsämtern auch weitere in das Verfahren involvierte Akteure (z. B. Staatsanwaltschaft und medizinische Fachpersonen). Die Durchführung solcher Veranstaltungen soll auf Bundesebene weitergeführt werden. Es erscheint auch zielführend, wenn die Interventions- und Fachstellen dem in der Studie ausgewiesenen Informationsdefizit der

betroffenen ausländischen Personen mit einer Sensibilisierungskampagne (Flyer, Broschüre usw.) begegnen. Die zuständigen Bundesbehörden werden die betroffenen Interventions- und Fachstellen im Rahmen ihrer Möglichkeiten auch weiterhin unterstützen. Die Zusammenarbeit unter den Kantonen ist weiterzuführen. Der Bundesrat begrüsst die Einführung von Runden Tischen oder Fallmonitoring-Gruppen (z. B. Kantone Zürich und St. Gallen), in denen anonymisierte Fälle von ehelicher Gewalt mit den betroffenen Behörden und Fachstellen diskutiert werden. Solche Gremien tragen massgebend zu einer optimierten Umsetzung der ausländerrechtlichen Härtefallregelung bei.

6.2 Qualität der Nachweise verbessern

Bei der Qualität der Nachweise besteht Verbesserungspotenzial. Dies betrifft einerseits die Berichte der Fachstellen (Opferhilfestellen und Frauenhäuser) und andererseits die Dokumentation häuslicher Gewalt durch medizinische Fachpersonen. Verbesserungen in diesem Bereich können auch dazu beitragen, das Problem der langen Verfahrensdauer zu entschärfen, wenn bereits bei der Einreichung der Härtefallgesuche zweckmässige Nachweise vorliegen.

Um die Qualität der Nachweise – insbesondere der Berichte der Fachstellen sowie der Dokumentation von medizinischen Fachpersonen – zu verbessern, müssen die entsprechenden Fachpersonen über die Ausgestaltung und die Anforderungen an solche Berichte informiert werden. Der Bundesrat begrüsst die auf kantonaler Ebene getroffenen Massnahmen, diese Problematik durch klare Anweisungen an Fach- und Opferhilfestellen sowie an medizinische Fachpersonen anzugehen. Das SEM wird die Kantone dabei auch weiterhin unterstützen.

6.3 Anpassung der Weisungen SEM

Integrationsdefizit aufgrund ehelicher Gewalt

Es erscheint aufgrund der Ergebnisse der Studie notwendig, die Weisungen SEM zu präzisieren: In den Weisungen sollen die kantonalen Vollzugsbehörden ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass bei Integrationsdefiziten als nachgewiesene, direkte Folge von ehelicher Gewalt für das Opfer daraus kein Nachteil entstehen darf. Vorbehalten bleibt selbstverständlich auch in diesen Fällen der Abschluss einer Integrationsvereinbarung unter besonderer Berücksichtigung des Einzelfalls.

Anhörung der Betroffenen

Die Erfahrungen haben gezeigt, dass es in Grenzfällen sinnvoll sein kann, dass das Verfahren nicht nur schriftlich durchgeführt wird, sondern die Migrationsbehörden die betroffenen Personen mündlich anhören, bevor der Entscheid gefällt wird. So kann unter Umständen eine höhere Akzeptanz des Entscheids und gegebenenfalls ein Verzicht auf die Einreichung einer Beschwerde erreicht werden. In den Weisungen SEM soll dieses Vorgehen in unklaren Einzelfällen zur Sachverhaltsfeststellung empfohlen werden. Aufgrund der Verfahrenshoheit der Kantone im Ausländerrecht kann das aber nicht zwingend vorgeschrieben werden.

Nachführung der Weisungen SEM

Die weitere Aktualisierung der Weisungen SEM, insbesondere der neusten Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgericht, ist regelmässig sicherzustellen.

6.4 Kantonale Statistik

Es ist zu prüfen, ob automatisiert statistische Daten bei den Kantonen erhoben werden können, wenn diese in eigener Zuständigkeit Gesuche nach Artikel 50 AuG und Artikel 77 Absatz 1

Buchstabe b VZAE ablehnen und daraufhin eine Wegweisung verfügt wird.