

Bericht über die Praxis der Regelung des Aufenthaltsrechts von gewaltbetroffenen ausländischen Personen

Schlussbericht

Im Auftrag
Staatssekretariat für Migration SEM
Direktionsbereich Zuwanderung und Integration
Abteilung Zulassung Aufenthalt

Jürg Guggisberg, Theres Egger, Tanja Guggenbühl, Margaux Goumaz, Severin Bischof (Büro BASS)
Prof. Dr. Martina Caroni, Claudia Inglin (Universität Luzern)

Bern, 22. Juni 2017

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Zusammenfassung	III
1 Ausgangslage und Auftrag	1
1.1 Auftrag des SEM	2
1.2 Vorgehen	2
2 Rechtlicher Kontext	5
2.1 Die Rechtslage im Überblick	5
2.2 Intensität und Nachweis häuslicher Gewalt	7
2.3 Bewilligungs- und Zustimmungsverfahren	9
2.4 Fokus der Rechtsprechung auf Bundesebene	9
2.5 Exkurs: Weitere ausländerrechtliche Massnahmen zur Bekämpfung häuslicher Gewalt	10
3 Quantitative Bedeutung der Härtefälle mit ehelicher Gewalt	12
3.1 Personen mit Bewilligung zum Familiennachzug	12
3.2 Entscheide zum nahehelichen Härtefall bei ehelicher Gewalt	13
4 Charakterisierung der Härtefälle mit ehelicher Gewalt	16
5 Umsetzung von Art 50 Abs. 1 lit b AuG durch die Migrationsämter	26
5.1 Organisation innerhalb des Migrationsamts	26
5.1.1 Prüfung der Gesuche und Entscheidungskompetenzen	27
5.1.2 Massnahmen zur Gewährleistung der einheitlichen Beurteilung	30
5.1.3 Information, Schulung und Weiterbildung	30
5.2 Praxis bei der Beurteilung der Härtefälle bei ehelicher Gewalt	30
5.2.1 Informations- und Beurteilungsgrundlagen	31
5.2.2 Bedeutung der verschiedenen Entscheidungskriterien	33
5.2.3 Bedeutung der Nachweise	35
5.2.4 Erfahrungen mit der Beurteilung von Härtefallgesuchen	37
6 Kontext kantonales Interventions- und Hilfesystem	39
6.1 Aktivitäten der Interventions- und Fachstellen	39
6.2 Angebote zur Information von Betroffenen	39
6.3 Zusammenarbeit der Migrationsämter mit weiteren Akteuren	40
7 Rolle des SEM	41
8 Fazit und Schlussfolgerungen	42
8.1 Bilanz und Handlungsbedarf aus Sicht der Beteiligten	42
8.2 Schlussfolgerungen aus Sicht der Forschenden	43
9 Dokumente und Literatur	48

Zusammenfassung

Ausgangslage und Auftrag

Mit dem Postulat von Nationalrätin Yvonne Feri «Aufenthaltsrecht von Opfern ehelicher Gewalt» vom 5. Mai 2015 (15.3408) wurde der Bundesrat beauftragt, einen Bericht über die Praxis der Regelung des Aufenthaltsrechts von gewaltbetroffenen Migrant/innen seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) im Jahr 2008 vorzulegen. Der Bundesrat beantragte am 1. Juli 2015 die Annahme des Postulats, am 29. September 2015 stimmte der Nationalrat dem Antrag zu.

Um die erforderlichen Grundlagen für den Bericht des Bundesrates zu schaffen, hat das Staatssekretariat für Migration (SEM) eine Studie in Auftrag gegeben. Die Studie konzentriert sich gemäss dem Auftrag des Postulats Feri (15.3408) auf die Umsetzung der Härtefallbestimmung von Art. 50 Abs. 1 lit. b AuG im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt. Die Praxis im Bereich von anderen ausländerrechtlichen Massnahmen ist nicht Gegenstand des Berichts. Im Fokus der Untersuchung steht die Umsetzung der Härtefallbestimmung durch die zuständigen Migrationsbehörden. Die Arbeit der Opferhilfe in der Unterstützung von Opfern von häuslicher Gewalt oder Zwangsehe, die über kein eigenständiges Aufenthaltsrecht verfügen, ist nicht Bestandteil der Untersuchung.

Vorgehen

Im Rahmen der Untersuchung wurden **explorative Gespräche** mit Vertreter/innen von verschiedenen Akteursgruppen geführt, eine Sichtung von relevanten **Dokumenten** (Weisungen, Studien, Berichte etc.) vorgenommen sowie **Daten des Zentralen Migrationsinformationssystems (ZEMIS)** ausgewertet. Eine flächendeckende **Dossieranalyse** zu den vom SEM im Jahr 2015 beurteilten Härtefällen bei ehelicher Gewalt diente einerseits der präzisen Ermittlung des Anteils der ZEMIS-Fälle mit resp. ohne eheliche Gewalt. Darüber ermöglichte sie erstmals eine differenziertere Charakterisierung der Härtefälle aufgrund ehelicher Gewalt. Angaben zur konkreten Praxis bei der Beurteilung von Härtefällen nach Art. 50 Abs. 1 lit. b AuG wurden über eine schriftliche und telefonische **Befragung der kantonalen Migrationsämter** und ergänzend der **Interventions- und Fachstellen gegen häusliche Gewalt** erhoben.

Rechtlicher Kontext

Mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) am 1. Januar 2008 wurde die Problematik der Abhän-

gigkeit des Aufenthaltsrechtes ausländischer Ehepartner vom Fortbestand des Zusammenlebens selbst in Fällen von Gewalt wesentlich entschärft. Nach **Art. 50 AuG** besteht nunmehr der **Rechtsanspruch** von Ehepartnern und minderjährigen Kindern von Schweizer Bürgern oder Niedergelassener auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung weiter, sofern **wichtige persönliche Gründe** einen weiteren Aufenthalt in der Schweiz erforderlich machen (Art. 50 Abs. 1 lit. b). Als wichtige persönliche Gründe gelten nach Art. 50 Abs. 2 AuG insbesondere **eheliche Gewalt**, die Zwangsheirat sowie die Gefährdung der sozialen Wiedereingliederung im Herkunftsland.

Damit der Rechtsanspruch auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung weiterbesteht bzw. die Aufenthaltsbewilligung verlängert werden kann, müssen die betroffenen Ausländer/innen den kantonalen Migrationsbehörden das Vorliegen **genügend intensiver häuslicher Gewalt** nachweisen. Der betroffenen Person kommt im Verfahren eine weitreichende **Mitwirkungspflicht** zu, 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. Die zuständigen kantonalen Behörden können **Nachweise** für das Vorliegen ehelicher Gewalt verlangen. Als solche Nachweise gelten nach Art. 77 Abs. 6 VZAE namentlich Arztzeugnisse, Polizeirapporte, Strafanzeigen, Massnahmen im Sinne von Art. 28b ZGB oder entsprechende strafrechtliche Verurteilungen. Berücksichtigt werden zudem nach Art. 77 Abs. 6bis VZAE Hinweise und Auskünfte von **spezialisierten Fachstellen**.

Gesuche um Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung gestützt auf Art. 50 Abs. 1 lit. b AuG sind an die **kantonalen Migrationsbehörden** zu richten und werden von diesen erstinstanzlich beurteilt. Den kantonalen Migrationsbehörden kommt bei der Würdigung des Sachverhaltes ein Beurteilungsspielraum zu. Vermögen die von den betroffenen Personen vorgebrachten Gründe das Vorliegen ehelicher Gewalt glaubhaft zu machen, haben die kantonalen Behörden die Zustimmung des SEM zur Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung einzuholen.

Nach der Klärung zentraler Rechtsfragen der Anwendung von Art. 50 Abs. 1 und 2 AuG durch das Bundesgericht – die **nicht kumulative Anwendung** der beispielhaft aufgeführten Situationen für das Vorliegen wichtiger persönlicher Gründe durch BGE 136 II 1 und BGE 137 II 1 sowie die **Umschreibung des Begriffs von häuslicher Gewalt** in BGE 138 II 229 – fokussiert sich die Rechtsprechung von Bundesgericht und Bundesverwaltungsgericht auf die beiden

nur im Einzelfall beurteilbaren Aspekte der **Intensität der Gewalt** sowie der **Glaubhaftigkeit**.

Quantitative Bedeutung der Härtefälle mit ehelicher Gewalt

Aufgrund der festgestellten Fehlcodierungen im ZEMIS kann die Zahl der Härtefälle mit ehelicher Gewalt nicht exakt ermittelt werden. Unter Annahme einer Fehlerquote von 34% (ermittelter Wert für das Jahr 2015) kann über die fünf Jahre von 2011 bis 2015 von rund **520 erstmaligen Entscheiden zu Härtefällen mit ehelicher Gewalt** ausgegangen werden. Nach dieser Schätzung bewegt sich die Zahl der erstmaligen Entscheide zwischen 75 und 134 Härtefallentscheiden mit ehelicher Gewalt jährlich. Für das Jahr 2015 liegen genaue Zahlen aus der Dossieranalyse vor: Erfasst wurden 76 erstmalige Entscheide zu Härtefallbewilligungen mit ehelicher Gewalt, davon 62 Zustimmungen und 14 Ablehnungen. Dies entspricht rund **5 Härtefallentscheiden auf 10'000 Personen** mit Bewilligung zum Familiennachzug. In der Deutschschweiz (4 Fälle auf 10'000 Personen) liegt die Quote unter diesem Durchschnitt, in der Westschweiz und dem Tessin (7 Fälle auf 10'000 Personen) etwas darüber.

Von den 76 Härtefallbewilligungen, die dem SEM im Jahr 2015 vorgelegt wurden, hat das SEM 14 abgelehnt. Dies entspricht einer **Ablehnungsquote** von 18%. Härtefallgesuche aus Kantonen der Deutschschweiz werden vom SEM deutlich weniger oft abgelehnt (5%; 2 von 39) als solche aus Kantonen der Westschweiz und dem Tessin (32%; 12 von 37). Härtefallgesuche werden allem voran mit der **Begründung** abgelehnt, dass keine eheliche Gewalt im Sinne von Art. 50 Abs. 1 lit. b AuG vorliegt, d.h. die eheliche Gewalt **nicht derart intensiv** ist, dass die physische oder psychische Integrität der Opfer bei einer Aufrechterhaltung der Familiengemeinschaft schwer beeinträchtigt würde (10 der 14 Ablehnungen). Bei 5 Ablehnungen wird diese weiter mit fehlenden bzw. ungenügenden Beweismitteln begründet, bei 3 dieser Fälle ist der Sachverhalt aus Sicht des SEM nicht glaubwürdig. Bei 1 Fall wird - neben der Begründung der fehlenden Intensität der Gewalt - vorgebracht, dass die soziale Integration im Herkunftsland nicht gefährdet sei.

Charakterisierung der Härtefälle mit ehelicher Gewalt

Gemessen an der Grundpopulation der Personen mit Bewilligung zum Familiennachzug sind Ehepartner/innen von Aufenthaltler/innen bei den Härtefallbewilligungen unterproportional vertreten (43% gegenüber 67%). Dies könnte u.a.

auch mit dem fehlenden Rechtsanspruch bzw. der Kann-Formulierung von Art. 77 Abs. 1 lit. b VZAE zusammenhängen, welche den kantonalen Migrationsbehörden bewusst Ermessensspielraum zugesteht. Dies erhöht gleichzeitig die Unsicherheit der Betroffenen, was eine Loslösung aus der gewalttätigen Beziehung erschweren kann. Auch andere Faktoren, wie der Informationsstand der Betroffenen, der Zugang zum Unterstützungssystem oder die Motivation nach einer Trennung in der Schweiz zu verbleiben könnten eine Rolle spielen. 47% der Gesuchsteller/innen waren schon vor ihrer Einreise in die Schweiz verheiratet, bei 37% wurde die Ehe in der Schweiz geschlossen. 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: Abgelehnt werden vermehrt Gesuche von Ehepartner/innen von Aufenthaltler/innen (24%) und von Personen, deren Ehe nach Einreise in die Schweiz geschlossen wurde (25%). Vergleichsweise tief ist die Ablehnungsquote in Familiengemeinschaften mit minderjährigen Kindern (12%).

Häusliche Gewalt kennt **unterschiedliche Dynamiken und Gewaltmuster**. Die Gewaltforschung unterscheidet zwischen systematischem Gewalt- und Kontrollverhalten sowie situativ übergriffigem Konfliktverhalten, die beide unter dem Begriff häusliche Gewalt gefasst werden. Beim grössten Teil der betrachteten Härtefälle aus dem Jahr 2015 handelt es sich um dokumentierte **wiederholte Gewalt**. Bei 4 Entscheiden sind erstmalige bzw. einmalige Gewalthandlungen dokumentiert. Auch diese können einen Härtefall im Sinne von Art. 50 Abs. 1 lit. b AuG begründen. In 1 der 4 Fälle hat das SEM der Härtefallbewilligung zugestimmt.

Gewaltbelastete Beziehungen sind geprägt durch **verschiedene Formen** der angedrohten oder ausgeübten Gewalt, welche die psychische und physische Integrität der Opfer verletzen. Die Dossieranalyse der dem SEM unterbreiteten Härtefälle verdeutlicht, dass die eheliche Gewalt bzw. häusliche 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.

Bei etwas mehr als der Hälfte der beurteilten Härtefälle wurde ein **Strafverfahren** eröffnet (41 Fälle). Bei 21 Fällen gab es kein Strafverfahren, bei weiteren 14 Fällen können keine verlässlichen Aussagen dazu gemacht 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 resp. zu erwachsenenschutzrechtlichen Massnahmen vorhanden. Allein das Vorliegen von Polizeirapporten, Strafanzeigen resp. Strafanträgen, medizinischen Berichten oder Berichten der Fachstellen führt **nicht automatisch** zu einer tieferen Ablehnungsquote. Dies kann als Indiz gesehen werden, dass bei den Härtefallentscheiden eine Prüfung aufgrund der individuellen Umstände erfolgt. Gleichzeitig stellt sich hier auch die Frage der Qualität der Beweismittel, welche die Beurteilung und den Entscheid beeinflussen können. Vergleichsweise selten abgelehnt werden insbesondere Härtefallgesuche, bei denen eine gerichtliche Verurteilung der Tatperson vorliegt oder in deren Fall polizeiliche Opferchutzmassnahmen verfügt wurden.

Bei 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, die als Voraussetzung für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an Ehe-

partner/innen von Aufenthaltsgemäss Art. 31 VZAE gelten kann. In praktisch allen dieser Fälle (15 von 16) wurde die Zustimmung erteilt.

Aus der Befragung der kantonalen Migrationsämter zeigen sich Unterschiede betreffend der Bedeutung, welche die Migrationsämter dem Ausmass der Integration in der Schweiz hinsichtlich der Erteilung von Härtefallbewilligungen beimessen: Dieser Aspekt spielt laut einigen Migrationsämtern eine sehr oder eher wichtige Rolle, für andere eine eher geringere oder gar keine Rolle. Aus Sicht von Interventions- und Fachstellen bzw. Opferhilfestellen ist es diesbezüglich sehr wichtig, dass bei der Beurteilung von Härtefallgesuchen berücksichtigt wird, dass Integrationsdefizite durch die häusliche Gewalt verursacht sein können. Dies ist insbesondere der Fall bei Opfern, die systematisch isoliert wurden oder auch deren psychische und körperliche Ressourcen durch die Gewalt stark beeinträchtigt war.

Das SEM kann die Zustimmung zu einer **Aufenthaltsbewilligung mit Bedingungen** verbinden. Im Jahr 2015 war dies bei rund einem Viertel der erteilten Bewilligungen der Fall: 16 der 62 erteilten Aufenthaltsbewilligungen wurden mit Auflagen verbunden, 3 davon betrafen Gesuchsteller/innen mit mehr als dreijährigem Aufenthalt in der Schweiz, die übrigen 13 Personen mit unter dreijährigem Aufenthalt. Als häufigste Auflagen werden die Ablösung von Sozialhilfe, das weitere Vermeiden von Schulden / Schuldensanierung, das Bemühen um wirtschaftliche Integration bzw. die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit sowie die soziale und sprachliche Integration (Sprachkurse, Integrationsvereinbarung) aufgeführt. In 3 Fällen wurde die Zustimmung bis zum Abschluss des Strafverfahrens erteilt bzw. wurde verlangt, dass das SEM bei der nächsten Verlängerung über den Ausgang des Strafverfahrens informiert wird. In 2 Fällen ging es um das Vorlegen gültiger Identitätspapiere.

Auf den 1. Juli 2013 wurde in Art. 50 AuG eine ausdrückliche Grundlage dafür geschaffen, dass den Opfern einer erzwungenen Eheschliessung nach Auflösung der Ehe ein Bleiberecht gewährt werden kann. Die **Zwangsheirat** gilt dabei **unabhängig von ehelicher Gewalt** als wichtiger persönlicher Grund für die Erteilung einer nahehelichen Härtefallbewilligung im Sinne von Art. 50 Abs. 1 lit. b AuG bzw. Art. 77 Abs. 1 lit. b VZAE. Im Zusammenhang mit **Härtefällen bei ehelicher Gewalt** steht die eigentliche Problematik der **Zwangsehe** im Vordergrund, also der familiäre und gesellschaftliche Zwang oder Druck, die eheliche Gemeinschaft aufrecht zu erhalten. Dieser Zwangsehe kann u.U. bereits eine erzwungene Heirat vorausgegangen sein,

dies muss jedoch nicht in jedem Fall so sein. Im Jahr 2015 gab es unter den 76 Entscheiden zu Härtefällen mit ehelicher Gewalt 5 Dossiers, in denen als weiterer wichtiger Grund auf eine Zwangsehe und/oder Zwangsheirat verwiesen wird. In 4 Fällen erfolgte eine Zustimmung und in 1 Fall eine Ablehnung.

Umsetzung in den Kantonen

In der Umsetzung gibt es Unterschiede auf organisatorischer Ebene. **Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten** im Abklärungs- und Entscheidungsprozedere bei Härtefallgesuchen in Zusammenhang mit ehelicher Gewalt sind in den Migrationsämtern unterschiedlich geregelt, nicht zuletzt in Abhängigkeit der Grösse des Kantons.

Bei der **Praxis zur Beurteilung von Härtefallgesuchen** im Zusammenhang mit ehelicher Gewalt gibt es grob **zwei Modelle**: Im einen Modell erfolgt vorwiegend eine aktengestützte Beurteilung der Härtefallgesuche, in bestimmten Fällen ergänzt durch Rückfragen bei kantonalen Akteuren, insbesondere Strafverfolgungsbehörden, Opferhilfestellen und Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden. In den anderen Migrationsämtern werden bei der Abklärung standardmässig Gespräche mit den involvierten kantonalen Akteuren geführt und es finden auch Anhörungen der Parteien, insbesondere der antragstellenden Partei statt. Aus der Sicht von Fachpersonen aus dem Bereich häusliche Gewalt ist es wichtig, dass mündlich eingeholte Informationen zum Sachverhalt von den Migrationsämtern in angemessener Form dokumentiert werden. Bei Gesprächen mit Parteien müsse auch gewährleistet werden, dass diese von fachkundigen Personen geführt werden, die über das erforderliche Wissen zu Problematik und Dynamik ehelicher Gewalt verfügen. Aus den in der Untersuchung festgestellten Unterschieden betreffend Organisation und Beurteilungspraxis lassen sich keine direkten Rückschlüsse auf das Ergebnis, d.h. die Art und Qualität der Entscheidung (Zustimmungen, Ablehnungen, Rekurse) ableiten.

Die wirksame Umsetzung der ausländerrechtlichen Härtefallregelung kann nicht losgelöst vom **kantonalen Interventions- und Hilfesystem** betrachtet werden, das sich um die Bekämpfung von häuslicher Gewalt, den Schutz und die Betreuung der Opfer und um die gewaltausübenden Personen kümmert. Eine gute Vernetzung und Zusammenarbeit der Akteure des kantonalen Interventions- und Hilfesystems bei häuslicher Gewalt, die Sensibilisierung der bei Härtefällen involvierten Stellen, das vorhandene Unterstützungsangebot für die Opfer ehelicher Gewalt und dessen Bekanntheit und Zugäng-

lichkeit unterstützen die Umsetzung und Anwendung der Härtefallregelung. Entsprechende Massnahmen leisten einen wesentlichen Beitrag dazu, dass Opfer von ehelicher Gewalt ohne eigenständiges Aufenthaltsrecht nicht in der gewaltbelasteten Beziehung verbleiben müssen.

Rolle des SEM

Das Staatssekretariat für Migration hat insbesondere die Aufgabe, die einheitliche Anwendung der Härtefallregelung in den Kantonen zu fördern, die Härtefallkriterien bei ehelicher Gewalt zu konkretisieren und das Thema häusliche Gewalt in die Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen im Migrationsbereich zu integrieren. Das SEM hat in diesem Bereich verschiedene Massnahmen umgesetzt.

Wichtige Instrumente zur Förderung der einheitlichen Anwendung der Härtefallbestimmungen in den Kantonen sind insbesondere die **Weisungen des SEM zum Ausländerbereich** vom Oktober 2013, **welche laufend aktualisiert werden** (zuletzt im April 2017) und das **Rundschreiben** zur Anwendung der Härtefallregelung (April 2013). 2013 und 2015 hat das SEM insgesamt sechs **Fachveranstaltungen für die kantonalen Migrationsämter** durchgeführt und entsprechende Informationsgrundlagen erarbeitet, die u.a. einen systematischen Überblick über die Rechtsprechung zur Härtefallregelung bei ehelicher Gewalt beinhalten. Weiter werden im Rahmen des **Bundesprogramms Bekämpfung von Zwangsheiraten** (2013-2017) Informationsmaterialien für Betroffene und Weiterbildungsangebote für Fachpersonen zum Thema Zwangsheirat gefördert, welche die Umsetzung von Art. 50 Abs. 1 lit. b unterstützen.

Die Migrationsämter fühlen sich vom SEM ausreichend unterstützt und bezeichnen die Zusammenarbeit mit dem SEM als gut.

Bilanz und Schlussfolgerungen

Inwiefern hat sich die Situation der Betroffenen von ehelicher Gewalt mit der Einführung von Art. 50 Abs. 1 lit. b AuG aus **Sicht der Migrationsämter und der Interventions- und Fachstellen** verändert? Rund ein Drittel der Migrationsämter (9) und rund die Hälfte der befragten Interventions- und Fachstellen (6) sind der Auffassung, dass sich mit der Einführung der neuen Härtefallbestimmung im Grundsatz nicht viel verändert hat: In verschiedenen Kantonen bestanden bereits unter dem alten Ausländergesetz (ANAG) Massnahmen, die darauf abzielten, die gesetzlichen Möglichkeiten zum Schutz von Betroffenen soweit möglich auszuschöpfen. Gleichzeitig konstatieren Interventions- und

Fachstellen, dass es für bestimmte Opfer ehelicher Gewalt immer noch hohe Hürden gibt, die mit der neuen Bestimmung nicht beseitigt wurden. Angesprochen werden in diesem Zusammenhang auch die gegebenen Ermessensspielräume der Migrationsbehörden, die von diesen in unterschiedlicher Weise genutzt würden.

Positive Veränderungen sehen insgesamt zwei Drittel der Migrationsbehörden und rund die Hälfte der Interventions- und Fachstellen: Betroffene sind besser über ihre Rechte informiert (7 Migrationsämter, 3 Fachstellen) und die Sensibilisierung der an der Umsetzung beteiligten Akteure hat zugenommen (2 Migrationsämter, 2 Fachstellen). 8 Migrationsämter und 3 Fachstellen bilanzieren, dass der Schutz von Betroffenen verbessert wurde und unter der neuen Regelung mehr Härtefallbewilligungen ausgestellt wurden.

Die Ergebnisse der Untersuchung legen aus **Sicht der Forschenden** nahe, dass die im Bericht des Bundesrates 2009 über Gewalt in Partnerschaften und Massnahmen zu deren Bekämpfung konstatierten **Schwierigkeiten**, die sich u.a. aus dem der Regelung immanenten Ermessensspielraum der Migrationsbehörden ergeben, **nicht vollständig beseitigt** sind. Begrenzt wird der Ermessensspielraum zum einen durch das Zustimmungsverfahren des SEM, zum anderen durch die laufend erweiterte Rechtsprechung der kantonalen Gerichte, des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts. Seitens der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist bspw. eine weitere Präzisierung hinsichtlich situativ übergreifendem Konfliktverhaltens als Begründung für eine Härtefallerteilung ausstehend. Wichtige Instrumente zur Förderung der einheitlichen Anwendung der Härtefallbestimmungen in den Kantonen sind die **Weisungen des SEM** zum Ausländerbereich, welche laufend aktualisiert werden und von den Migrationsbehörden als sehr hilfreich betrachtet werden.

Darüber hinaus sind **Massnahmen erforderlich**, um Opfer von ehelicher Gewalt im Sinne des Ausländerrechts wirksamer zu unterstützen. Diese setzen an bei der Sensibilisierung und Schulung der bei Härtefällen involvierten Akteure zur Dynamik häuslicher Gewalt, der Information der Betroffenen, dem Austausch und der Zusammenarbeit der involvierten Akteure sowie bei der Qualität der Nachweise.

1 Ausgangslage und Auftrag

Im Bestreben, Gewalt in Ehe und Partnerschaft wirksamer zu bekämpfen, die Opfer besser zu schützen und die gewaltausübenden Personen konsequenter zur Verantwortung zu ziehen, wurden im Verlauf der letzten Jahre auf Bundes- und Kantonsebene verschiedene Gesetzesänderungen veranlasst und weitere Massnahmen zum Schutz von Opfern häuslicher Gewalt ergriffen. Ausländer/innen sind aufgrund spezifischer Belastungen und Risikofaktoren überdurchschnittlich häufig Opfer von häuslicher Gewalt und machen einen bedeutenden Anteil dieser Opfer aus¹. Opfer von ehelicher Gewalt ohne eigenständiges Aufenthaltsrecht gelten als besonders verletzlich, da bei ihnen zusätzliche **Hürden** bestehen, sich aus der gewalttätigen Beziehung zu lösen. Opferschutz soll jedoch für Schweizer/innen und für Ausländer/innen gleichermaßen gewährleistet werden. Mit den Regelungen zum sogenannten nahehelichen Härtefall im Ausländerrecht², die per 1. Januar 2008 in Kraft getreten sind, sollen Ausländerinnen und Ausländer davor bewahrt werden, bei häuslicher Gewalt vor der Entscheidung zu stehen, 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 (Art. 50 Abs. 1 lit. b AuG und Art. 77 Abs. 1 lit. b VZAE) sollen einen weiteren Aufenthalt in der Schweiz ermöglichen, unabhängig von der Aufenthaltsdauer und vom Integrationsgrad. Als wichtige persönliche Gründe gelten insbesondere eheliche Gewalt sowie die Zwangsheirat (Art. 50 Abs. 2 AuG und Art. 77 Abs. 2 VZAE). Die Erteilung oder Verlängerung entsprechender Aufenthaltsbewilligungen liegt im Zuständigkeitsbereich der Kantone. Härtefallbewilligungen müssen dem Staatssekretariat für Migration (SEM) indes zur Zustimmung unterbreitet werden.

Mit dem Bericht des Bundesrats über Gewalt in Paarbeziehungen und die in der Schweiz dagegen getroffenen Massnahmen vom Mai 2009³ wurde das SEM verpflichtet, die Härtefallkriterien (Art. 31 VZAE) in Fällen häuslicher Gewalt (Art. 50 Abs. 1 lit. b AuG) zu konkretisieren und das Thema häusliche Gewalt verstärkt in die Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen im Migrationsbereich zu integrieren. Im Oktober 2009 hat das SEM entsprechende Weisungen⁴ und im April 2013 ein Rundschreiben⁵ für eine einheitlichere Praxis der Kantone bei der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligungen für Opfer von häuslicher Gewalt erlassen. In Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) hat das SEM ausserdem Fachveranstaltungen zum Thema für kantonale Migrationsbehörden und spezialisierte Fachstellen durchgeführt.

Mit dem Postulat von Nationalrätin Yvonne Feri «Aufenthaltsrecht von Opfern ehelicher Gewalt» vom 5. Mai 2015 (15.3408) wurde der Bundesrat beauftragt, einen Bericht über die Praxis der Regelung des Aufenthaltsrechts von gewaltbetroffenen Migrant/innen seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) vorzulegen. Der Bundesrat beantragte am 1. Juli 2015 die Annahme des Postulats, am 29. September 2015 stimmte der Nationalrat dem Postulat zu.

¹ Vgl. dazu Informationsblatt 9 „Zahlen zu häuslicher Gewalt in der Schweiz“ sowie Informationsblatt 19 „Häusliche Gewalt im Migrationskontext“, Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG auf <https://www.ebg.admin.ch/ebg/de/home/dokumentation/publikationen/publikationen-zu-gewalt/informationsblaetter-haeusliche-gewalt.html> (zuletzt besucht am 1.6.2017).

² Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) vom 16. Dezember 2005, SR 142.20; Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) vom 24. Oktober 2007, SR 142.201.

³ Bundesrat (2009): Bericht über Gewalt in Paarbeziehungen. Ursachen und in der Schweiz getroffene Massnahmen (in Erfüllung des Postulats Stump 05.3694 vom 7. Oktober 2005) vom 13. Mai 2009, BBl 2009 4087.

⁴ Staatssekretariat für Migration, Weisungen und Erläuterungen Ausländerbereich (Weisungen AuG). Überarbeitete und vereinheitlichte Fassung, Oktober 2013 (aktualisiert am 18. Juli 2016).

⁵ Staatssekretariat für Migration, Rundschreiben «Eheliche Gewalt» vom 12. April 2013.

1.1 Auftrag des SEM

Um die erforderlichen Grundlagen für den Bericht des Bundesrates zu schaffen, hat das Staatssekretariat für Migration (SEM) eine Studie in Auftrag gegeben. Für die Erarbeitung dieses Berichts hat das SEM eine 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 Kantonaler Migrationsämter (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).

Die Studie dient als Grundlage für den Bundesratsbericht. Sie untersucht die folgenden Fragestellungen:

- 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?

Fokus der Studie und Abgrenzung: Die Studie konzentriert sich gemäss dem Auftrag des Postulats Feri (15.3408) auf die Umsetzung der Härtefallbestimmung von Art. 50 Abs. 1 lit. b AuG im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt. Die Praxis im Bereich von anderen ausländerrechtlichen Massnahmen ist nicht Gegenstand des Berichts. Im Fokus der Untersuchung steht die Umsetzung der Härtefallbestimmung durch die zuständigen Migrationsbehörden. Die Arbeit der Opferhilfe in der Unterstützung von Opfern von häuslicher Gewalt oder Zwangsehe, die über kein eigenständiges Aufenthaltsrecht verfügen, ist nicht Bestandteil der Untersuchung.

1.2 Vorgehen

Als Grundlage für die Untersuchung wurden verschiedene Erhebungen und Analysen durchgeführt.

Explorative Gespräche, Dokumentenanalysen

Im Rahmen der Vorbereitung zur Durchführung der Untersuchung wurden explorative Gespräche mit Vertreter/innen von verschiedenen Akteursgruppen geführt sowie eine Sichtung von relevanten Dokumenten (Weisungen, Studien, Berichte etc.) im Zusammenhang mit der Thematik vorgenommen. Namentlich wurden explorative Gespräche mit folgenden Personen geführt:

- Oliver Shammas, Abteilungschef Migrationsamt Zürich, Vertreter der Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden (VKM-ASM) in der Begleitgruppe
- Susan A. Peter, Geschäftsleiterin Stiftung Frauenhaus Zürich, Vertreterin der Dachorganisation Frauenhäuser Schweiz und Liechtenstein (DAO) in der Begleitgruppe
- Brigitte Minikus, Abteilungschefin Zulassung Aufenthalt SEM
- Jean-Michel Bezzola, Sektionschef, Abteilung Zulassung Aufenthalt SEM

Statistische Auswertung der ZEMIS-Daten

Um ein Bild über die quantitative Bedeutung der Härtefallgesuche bei ehelicher Gewalt und die Quote der Zustimmungen und Ablehnungen zu gewinnen, wurden die Daten des Zentralen Migrationsinformationssystems ZEMIS ausgewertet. Die ZEMIS-Daten geben Aufschluss über die Härtefallgesuche, die dem SEM

zur Zustimmung unterbreitet werden. Nicht darin erfasst sind Gesuche, die in der Kompetenz der Kantone rechtskräftig abgelehnt worden sind.

Bis zum Jahr 2010 liegen aus dem ZEMIS noch keine zuverlässigen Daten zu den Härtefallgesuchen nach Art. 50 Abs. 1 lit. b AuG vor; die vorgenommenen Auswertungen erstrecken sich daher auf die **Jahre 2011-2015**. Basis der Auswertungen bildeten Fälle mit ehelicher Gewalt als wichtigem persönlichem Grund, die im ZEMIS unter dem Code 342 (AuG) und 4042 (VZAE) erfasst sind. Im Zeitraum 2011-2015 sind dies insgesamt 1'147 Entscheide, die sich auf 806 Personen verteilen.

Dass es weniger Personen als Entscheide gibt, lässt sich dadurch erklären, dass gewisse Zustimmungen zu Bewilligungen vom SEM mit Auflagen verbunden werden (bspw. Erwerbsintegration, Ablösung von der Sozialhilfe). Diese müssen dem SEM, sofern die Auflage erfüllt wird, erneut zur Zustimmung unterbreitet werden. 40% der vom SEM im **Jahr 2015** behandelten **215 Geschäfte** sind solche **Folgeentscheide**. Bei knapp zwei Dritteln dieser Folgeentscheide wird ein Zweitentscheid getroffen, bei einem Viertel handelt es sich um einen drittmaligen Entscheid und bei den restlichen Geschäften um den vierten Entscheid. Bei **128 Geschäften** (60% der insgesamt 215 Zustimmungsgeschäfte) wurde ein **erstmaliger Entscheid** getroffen, d.h. die Härtefallbewilligung betrifft Personen, deren Fall das erste Mal zum SEM gelangt. **In der vorliegenden Untersuchung stehen diese 128 erstmaligen Entscheide zu den Härtefallbewilligungen im Zentrum.**

Für diese 128 erstmaligen Zustimmungsgeschäfte aus dem Jahr 2015 wurde eine **vertiefte Analyse** (Dossieranalyse) zu den Härtefallbewilligungen mit ehelicher Gewalt vorgenommen, die ergab, dass bei einem Teil der Fälle mit Code 342/4042 im ZEMIS Fehlcodierungen vorliegen (**Tabelle 1**): In rund **einem Drittel** der untersuchten Dossiers gab es **keinerlei Hinweise zu ehelicher Gewalt**; es handelt sich um Härtefälle aus anderen wichtigen persönlichen Gründen (Code 343 und 4043).

Tabelle 1: Erstmalige Härtefallentscheide mit Code 342/4042 «eheliche Gewalt» 2015

	Anzahl	%-Anteil
Grundmenge ZEMIS: Fälle eheliche Gewalt, Code 342/4042	128	
Fälle mit zusätzlicher Dossieranalyse	124	100%
davon mit ehelicher Gewalt	76	61%
davon ohne eheliche Gewalt	40	32%
keine Angaben / kein Dossier hinterlegt	8	6%

Quelle: ZEMIS; Dossieranalyse BASS

Im Gegenzug wurde überprüft, ob Geschäfte mit ehelicher Gewalt unter Code 343/4043 «andere wichtige persönliche Gründe» erfasst sind (geschichtete Zufallsstichprobe, n= 30). Es gibt keine Hinweise, dass dies in grösserem Ausmass der Fall ist: Bei 3 Dossiers (10 Prozent) ist eheliche Gewalt dokumentiert, daneben werden jedoch andere wichtige persönliche Gründe aufgeführt, die für den Entscheid berücksichtigt wurden.

Dossieranalyse Härtefallgesuche 2015

Die flächendeckende Dossieranalyse zu den Härtefallgesuchen 2015 bei ehelicher Gewalt diente einerseits der Ermittlung des Anteils der Fälle mit resp. ohne eheliche Gewalt an den im ZEMIS unter der Kategorie «eheliche Gewalt» codierten Fälle. Darüber hinaus sollte sie eine differenziertere Charakterisierung der Härtefälle aufgrund ehelicher Gewalt ermöglichen.

Im Jahr 2015 wurden im ZEMIS 215 Geschäfte mit ehelicher Gewalt (Code 342/4042) erfasst, davon 196 Zustimmungen und 19 Ablehnungen. Von allen 215 Geschäften ist im Jahr 2015 in 128 Fällen ein erstmaliger Entscheid gefällt worden, bei allen anderen 87 Geschäften handelte es sich um sogenannte Folge-

entscheide, bei denen eine mit der Bewilligung verbundene Auflage überprüft wurde. Das Ziel der Dossieranalyse bestand darin, möglichst zu allen 128 erstmaligen Entscheiden aus dem Jahr 2015 zunächst zu ermitteln, ob ein Bezug zu ehelicher Gewalt gegeben ist. Bei denjenigen, die einen solchen Bezug aufweisen, wurde der Fall nach weiteren inhaltlichen Kriterien (Gewaltformen, Familiensituation, berücksichtigte Beweismittel, etc.) klassiert. Zusätzlich wurden weitere 84 Dossiers mit einem Folgeentscheid im Jahr 2015 hinsichtlich des Vorhandenseins von ehelicher Gewalt und des Zustimmungsentscheids untersucht.

Befragung der kantonalen Migrationsämter und Fachstellen für häusliche Gewalt

Die Untersuchung beinhaltete eine telefonische Befragung in den **kantonalen Migrationsämtern** über die Praxis zur Beurteilung von Härtefällen nach Art. 50 Abs. 1 lit. b AuG, bei denen häusliche Gewalt eine Rolle spielt. Im Vorfeld des Gesprächs wurde den Vertreter/innen ein Fragebogen bzw. Leitfaden zugestellt. Dieser enthielt sowohl geschlossene Fragen mit vorgegebenen Antwortkategorien als auch offene Fragen. Diese Vorgehensweise ermöglichte es, strukturierte und vergleichbare Informationen zu erheben und gleichzeitig ein offenes, individuelles Gespräch mit den Befragten zu führen.

Die Behördenbefragung bestand aus sechs Teilen: Erstens interessierte, wie im jeweiligen Migrationsamt die Abläufe, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten bei Härtefallgesuchen geregelt sind, bei denen häusliche Gewalt eine Rolle spielt. Der zweite Teil befasste sich mit der konkreten Beurteilung von Härtefällen und den herangezogenen Kriterien und Instrumenten. Im dritten Teil wurden Angaben zu Fallzahlen und zu Rekursen gesammelt. Im vierten Teil stand die Zusammenarbeit des Migrationsamts mit anderen involvierten kantonalen Akteuren sowie mit dem SEM im Zentrum. Abgeschlossen wurde die Befragung mit einer Bilanz zur Umsetzung von Art. 50 Abs. 1 lit. b AuG und zu allfälligem Handlungsbedarf.

Für die Befragung wurden die Vertreter/innen aller kantonalen Migrationsämter sowie der drei städtischen Migrationsämter im Kanton Bern kontaktiert. 26 Migrationsämter aus 24 Kantonen haben an der Befragung teilgenommen und es liegt ein vollständiger Fragebogen vor, der im Vorfeld ausgefüllt und im Gespräch ergänzt oder direkt während des Gesprächs ausgefüllt wurde. Nicht an der Befragung teilgenommen haben zwei kleinere kantonale Migrationsämter (OW, SZ) mit Hinweis auf fehlende Erfahrungswerte zur Anwendung der Härtefallregelung nach Art. 50 Abs. 1 lit. b AuG sowie ein städtisches Migrationsamt (Biel), das für die Erfassung der kantonalen Praxis auf das Gespräch mit dem kantonalen Migrationsamt verwiesen hat.

Neben der Befragung in den kantonalen Migrationsämtern sollten für alle Kantone Gespräche mit Vertreter/innen der kantonalen **Interventions- und Fachstellen gegen häusliche Gewalt** und/oder der **Opferhilfestellen** durchgeführt werden. Das Ziel dieser Befragung bestand darin, die Umsetzung der Härtefallregelung und die Thematik von Aufenthaltsrecht und ehelicher Gewalt sowohl aus der Sicht der Migrationsämter wie auch aus dem Blickwinkel von Fachstellen darzustellen. Thematisiert wurden in den Gesprächen erstens das kantonale Umfeld zur Bekämpfung von häuslicher Gewalt und die Rolle, welche die befragten Stellen darin einnehmen. Zweitens sollte die Befragung Informationen zu den wichtigsten kantonalen Akteuren und deren Sensibilisierung für die Problematik liefern. Im letzten Teil des Gesprächs sollte eine Bilanz zur Umsetzung der Härtefallregelung nach Art. 50 Abs. 1 lit. b AuG in Zusammenhang mit ehelicher Gewalt gezogen werden. In allen 26 Kantonen wurde mindestens eine Fachstelle für die Befragung angefragt. Schliesslich wurden 19 Gespräche mit Fachstellen für häusliche Gewalt resp. Opferhilfestellen aus 15 Kantonen geführt. Die Nichtteilnahme an der Befragung wurde in der Regel mit der fehlenden Erfahrung zur spezifischen Thematik begründet.

2 Rechtlicher Kontext

Als Grundlage für die weiteren Ausführungen in diesem Bericht gibt dieses Kapitel einen Überblick über die aktuelle Rechtslage und die bundesverwaltungs- und bundesgerichtliche Rechtsprechung sowie über die Abläufe und Zuständigkeiten im Bewilligungs- und Zustimmungsverfahren in Zusammenhang mit der Anwendung der Härtefallregelung nach Art. 50 Abs. 1 lit. b AuG und Art. 77 Abs. 1 lit. b VZAE bei häuslicher Gewalt. Im Rahmen eines Exkurses werden abschliessend die neben der Härtefallregelung bestehenden ausländerrechtlichen Massnahmen und Möglichkeiten zur Bekämpfung von häuslicher Gewalt dargestellt.

2.1 Die Rechtslage im Überblick

Nach dem bis Ende des Jahres 2007 geltenden Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern (ANAG) verloren ausländische Ehepartner von Schweizer Staatsangehörigen bzw. von niedergelassenen 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 Rechtsanspruches war dabei das Zusammenleben im gleichen Haushalt. Dies führte dazu, dass ausländische Ehepartner selbst in Fällen ehelicher bzw. häuslicher Gewalt beim Ehepartner verblieben. Bereits das damalige Ausländerrecht sah eine Härtefallregelung vor, die der Problematik indes nur teilweise zu begegnen vermochte. Gestützt auf Art. 13 Bst. f BVO 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 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 nahehelichen Härtefall im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt hat das damalige Bundesamt für Ausländerfragen entsprechende Weisungen erlassen. Demnach waren bei einer Härtefallprüfung die Umstände zu berücksichtigen, die zur Auflösung der Ehe oder ehelichen Gemeinschaft geführt haben. «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»⁶.

Mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) am 1. Januar 2008 wurde die Problematik der Abhängigkeit des Aufenthaltsrechtes ausländischer Ehepartner vom Fortbestand des Zusammenlebens selbst in Fällen von Gewalt wesentlich entschärft. Nach **Art. 50 AuG** besteht nunmehr der **Rechtsanspruch** von Ehepartnern und minderjährigen Kindern von Schweizer Bürgern oder Niedergelassener auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung weiter, sofern **wichtige persönliche Gründe** einen weiteren Aufenthalt in der Schweiz erforderlich machen (Art. 50 Abs. 1 lit. b AuG). Als wichtige persönliche Gründe gelten dabei nach Art. 50 Abs. 2 AuG insbesondere **eheliche Gewalt**, die Zwangsheirat sowie die Gefährdung der sozialen Wiedereingliederung im Herkunftsland:

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:

⁶ Weisungen und Erläuterungen über Einreise, Aufenthalt und Arbeitsmarkt (ANAG-Weisungen), Ziffer 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.

- a. die Ehegemeinschaft mindestens drei Jahre bestanden hat und eine erfolgreiche Integration⁷ 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 wurde mit Inkrafttreten am 1. Juli 2013 in Art. 50 Abs. 2 AuG nicht nur der Schutz zwangsverheirateter Personen aufgenommen, sondern in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Praxis (BGE 136 II 1, E. 5.2 S. 3 f., bestätigt in BGE 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 Aufenthaltserlaubnissuchenden verankert die Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) in **Art. 77 Abs. 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. Auf den 1. Juli 2013 wurde in Art. 77 Abs. 2 VZAE die Zwangsheirat als wichtiger Grund aufgenommen sowie die Präzisierung betreffend der eigenständigen Geltung der beispielhaft aufgezählten wichtigen Gründe vorgenommen. Art. 50 AuG sowie Art. 77 Abs. 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 bzw. häuslicher Gewalt betrifft im Grunde genommen jene ausländischen Ehepartnerinnen und Ehepartner, 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 oder häuslicher Gewalt) und die sich somit für das Fortbestehen des Rechtsanspruches nicht auf Art. 50 Abs. 1 lit. a AuG berufen können. Erfasst werden zudem nur gemeinsame Kinder bzw. Kinder des nachziehenden Elternteils, die zum Zeitpunkt des Familiennachzuges über 12 Jahre alt waren; gemeinsame Kinder unter zwölf Jahren sowie noch nicht 12-jährige Kinder des nachziehenden Elternteils haben nach Art. 42 Abs. 4 bzw. 43 Abs. 3 AuG einen Rechtsanspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung.⁸ Da weder das Abkommen über die Personenfreizügigkeit (FZA) noch der Anhang K zum EFTA-Übereinkommen das Verbleibrecht von Familienangehörigen im Falle einer Scheidung oder Aufhebung der Ehe bzw. der Partnerschaft regeln, ist Art. 50 AuG weiter auch auf Ehegatten und Kinder von im Rahmen der Freizügigkeit eingereisten Staatsangehörigen von EU- und EFTA-Staaten anwendbar (BGE 137 II 1, E. 3.2 S. 5 f.), falls diese nicht

⁷ Mit Inkrafttreten der Änderung vom 16. Dezember 2016 zum Ausländergesetz AuG (neu Ausländer- und Integrationsgesetz AIG) wird Art. 50 Abs. 1 lit. 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 lit. b AuG (bzw. AIG) ist von der Änderung nicht betroffen.

⁸ Kinder einer Schweizer Bürgerin oder eines Schweizer Bürgers erhalten von Geburt an die Schweizer Staatsbürgerschaft und zwar unabhängig davon, ob die Eltern zum Zeitpunkt der Geburt verheiratet waren oder nicht (Art 1 BüG). Das Kind erwirbt die Schweizer Staatsbürgerschaft des Vaters dann, wenn die Eltern nicht verheiratet sind mit der Begründung des Kindesverhältnisses (BüG Art. 1 Abs. 2). Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts vom 29. September 1952 (Stand am 1. Januar 2013) (Bürgerrechtsgesetz, BüG), SR 141.0.

originär von einem Freizügigkeitsrecht Gebrauch machen können (vgl. dazu Weisungen SEM zum FZA Ziffer 9.4⁹).

Die nachfolgende **Abbildung 1** zeigt die möglichen Fallkonstellationen der der Anwendung von Art. 50 AuG resp. Art. 77 VZAE im Überblick.

Abbildung 1: Fallkonstellationen nahehehlicher Härtefall nach Art. 50 AuG und Art. 77 VZAE

Aufenthaltsstatus Gewalt ausübende Person	 CH - B	 C - B	 B - B
Familiennachzug gem. Art	42 <u>AuG</u>	43 <u>AuG</u>	44 <u>AuG</u>
Aufenthaltsdauer in CH: 0 bis 3 Jahre	Art. 50/1/b <u>AuG</u> (wichtige persönliche Gründe)		Art. 77/1/b VZAE
Aufenthaltsdauer in CH: 3 bis 5 Jahre	Art. 50/1/a oder Art. 50/1/b <u>AuG</u> (erfolgreiche Integration oder wichtige persönliche Gründe)		Art. 77/1/a oder Art. 77/1/b VZAE
Aufenthaltsdauer in CH: mehr als 5 Jahre	Rechtsanspruch auf Niederlassungsbewilligung (C)		Art. 77/1/a oder Art. 77/1/b VZAE

Quelle: Darstellung BASS/UNILU

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 Art. 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. Der Bundesrat schlägt in seiner Botschaft zur Istanbul-Konvention deshalb den Räten vor, die Ratifikation der Istanbul-Konvention mit einem Vorbehalt zu Art. 59 zu verbinden, wonach sich die Schweiz das Recht vorbehält, «Artikel 59 nicht oder nur in bestimmten Fällen oder unter bestimmten Bedingungen anzuwenden».¹⁰

2.2 Intensität und Nachweis häuslicher Gewalt

Damit der Rechtsanspruch auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung weiterbesteht bzw. die Aufenthaltsbewilligung verlängert werden kann, müssen die betroffenen Ausländer/innen den kantonalen Migrationsbehörden das Vorliegen genügend intensiver häuslicher Gewalt nachweisen.

⁹ <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/fza.html> (zuletzt besucht am 1.6.2017)

¹⁰ 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; Seiten 265 – 267 der Botschaft.

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, Ziff. 3.3). Damit ein Rechtsanspruch auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung wegen häuslicher bzw. ehelicher Gewalt besteht, muss diese daher eine bestimmte **Intensität** aufweisen: Sie muss 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 verharret. 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** (Art. 90 AuG) zu, 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 Art. 77 Abs. 5 VZAE können die zuständigen kantonalen Behörden **Nachweise** für das Vorliegen ehelicher Gewalt verlangen. Als solche Nachweise gelten nach Art. 77 Abs. 6 VZAE namentlich Arztzeugnisse, Polizeirapporte, Strafanzeigen, Massnahmen im Sinne von Art. 28b ZGB oder entsprechende strafrechtliche Verurteilungen. Mitberücksichtigt werden zudem nach Art. 77 Abs. 6bis VZAE Hinweise und Auskünfte von **spezialisierten Fachstellen**:

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. Arztzeugnisse;
- b. Polizeirapporte;
- c. Strafanzeigen;
- d. Massnahmen im Sinne von Artikel 28b des Zivilgesetzbuches; 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 Art. 50 Abs. 1 lit.

b AuG setzt somit «weder den vollen Beweis noch eine strafrechtliche Verurteilung voraus» (2C_765/2013 vom 2. Juni 2014, Ziff. 4.3). Ein zu hoch angesetztes Beweismass verletzt Bundesrecht.

2.3 Bewilligungs- und Zustimmungsverfahren

Gesuche um Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung gestützt auf Art. 50 Abs. 1 lit. b AuG sind an die **kantonalen Migrationsbehörden** zu richten und werden von diesen erstinstanzlich beurteilt. Den kantonalen Migrationsbehörden kommt dabei bei der Würdigung des Sachverhaltes ein Beurteilungsspielraum zu. Vermögen die von den betroffenen Personen vorgebrachten Gründe das Vorliegen ehelicher Gewalt glaubhaft zu machen, haben die kantonalen Behörden die Zustimmung des SEM zur Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung einzuholen (Art. 99 AuG, Art. 85 VZAE, Art. 4 lit. d Verordnung des EJPD über die dem Zustimmungsverfahren unterliegenden ausländerrechtlichen Bewilligungen und Vorentscheide). 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 Art. 77 Abs. 1-4 VZAE kann der Fall lediglich an das kantonale Verwaltungsgericht weitergezogen werden, da kein Rechtsanspruch besteht.

Dem **Staatssekretariat für Migration (SEM)** ist von den kantonalen Migrationsbehörden die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung gestützt auf Art. 50 AuG zur Zustimmung zu unterbreiten. Das SEM kann die Zustimmung erteilen, verweigern oder mit Bedingungen verbinden (Art. 86 Abs. 1 VZAE). Zweck des Zustimmungsverfahrens ist – wie auch bei den Weisungen und Rundschreiben¹¹ – die 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 Art. 77 Abs. 1-4 VZAE kann die Nichtzustimmung des SEM nur beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden (kein Rechtsanspruch auf Verlängerung der Bewilligung).

Für die internen Abläufe verfügt das SEM über ein Prozesshandbuch, in dem die einzelnen Prozessschritte und das Vorgehen definiert sind.

2.4 Fokus der Rechtsprechung auf Bundesebene

Im Anschluss an die Klärung zentraler Rechtsfragen der Anwendung von Art. 50 Abs. 1 lit. b sowie Abs. 2 AuG durch das Bundesgericht – die **nicht kumulative Anwendung** der in Art. 50 Abs. 2 AuG beispielsweise aufgeführten Situationen für das Vorliegen wichtiger persönlicher Gründe durch BGE 136 II 1 und BGE 137 II 1 sowie die **Umschreibung des Begriffs von häuslicher Gewalt** in BGE 138 II 229 – fokussiert sich die Rechtsprechung von Bundesverwaltungsgericht und Bundesgericht auf die beiden jeweils nur im Einzelfall beurteilbaren Aspekte der **Intensität der Gewalt** sowie der **Glaubhaftigkeit**.

Diese beiden Aspekte stehen sowohl bei Beschwerden gegen einen negativen Entscheid der kantonalen Migrationsbehörden als auch gegen die Nichtzustimmung des SEM im Zentrum der gerichtlichen Erwägungen. Dies ist auch der Fall im einzigen bereits vorliegenden Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes gegen eine im Jahr 2015 erfolgte Zustimmungsverweigerung durch das SEM (vgl. hierzu Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 4. Mai 2016, C-4614/2015). Hier kam das Bundesverwaltungsgericht zum

¹¹ Weisungen und Erläuterungen Ausländerbereich (Weisungen AuG). Überarbeitete und vereinheitlichte Fassung, Oktober 2013 (letztmals aktualisiert am 12.4.2017), Bern: Staatssekretariat für Migration; Rundschreiben «Eheliche Gewalt» vom 12. April 2013, Bern: Staatssekretariat für Migration (ehemals Bundesamt für Migration)

Schluss, dass die von der Beschwerdeführerin geltend gemachte Gewalt entgegen der Einschätzung des SEM genügend intensiv gewesen sei. In allen anderen beim Bundesverwaltungsgericht angefochtenen Zustimmungsverweigerungen aus dem Jahre 2015 ist der Entscheid des Bundesverwaltungsgerichtes noch ausstehend (Stand Ende April 2017).

2.5 Exkurs: Weitere ausländerrechtliche Massnahmen zur Bekämpfung häuslicher Gewalt

Neben der Prüfung der Erteilung einer Härtefallbewilligung für Opfer von ehelicher Gewalt können die kantonalen Migrationsbehörden ausländerrechtliche Massnahmen gegen die Person prüfen, welche eheliche Gewalt ausübt. Daneben gibt es für die Migrationsbehörden in Zusammenhang mit Fällen häuslicher Gewalt Meldepflichten und Melderechte gegenüber den Strafbehörden oder den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden.

Die Ausübung von ehelicher Gewalt tangiert nicht nur private, sondern auch öffentliche Sicherheitsinteressen (BGer, Urteil 2C_586/2011 vom 21. Juli 2012, E. 3.2) und darf nicht als Privatsache betrachtet werden (BGer, Urteil 2C_1039/2012 vom 16. Februar 2013, E. 3.3.). Die Ausübung von häuslicher Gewalt ist somit als Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu werten. Vor diesem Hintergrund und im Sinne eines konsequenten Opferschutzes – der zwingend Massnahmen gegen die Tatpersonen einschliesst – können die kantonalen Migrationsbehörden **ausländerrechtliche Massnahmen gegen die gewaltausübende Person** erlassen oder beantragen (Nichtverlängerung bzw. Widerruf der Aufenthaltsbewilligung nach Art. 62 AuG, Widerruf der Niederlassungsbewilligung nach Art. 63 AuG und gegebenenfalls Einreiseverbot nach Art. 67 AuG). Die kantonalen Behörden haben ausserdem die Möglichkeit, die Aufenthaltsbewilligung der gewaltausübenden Person mit einer ausländerrechtlichen Verwarnung unter Androhung einer Massnahme (Art. 96 AuG) zu verknüpfen. Gestützt auf Art. 5 der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) kann die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung bei Drittstaatenangehörigen vom Erfüllen einer Integrationsvereinbarung abhängig gemacht werden, die als Massnahme den Besuch einer Beratung oder eines Lernprogramms gegen Gewalt beinhaltet kann.

Die kantonalen Migrationsbehörden haben **Meldepflichten und Melderechte** gegenüber den Strafbehörden und den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB), wenn sie Kenntnis von ehelicher Gewalt erhalten, beispielsweise im Zusammenhang mit der Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung. Nach Art. 302 Abs. 1 der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO, SR 312.0) gilt für Strafbehörden bei Straftaten in jedem Fall eine Anzeigepflicht. Für die Mitglieder aller anderen Behörden, wie der Migrationsbehörden, regeln Bund und Kantone die Anzeigepflicht (Art. 302 Abs. 2 StPO). Nach Bundesrecht entfällt die Anzeigepflicht für Personen, die ein Aussage- oder Zeugnisverweigerungsrecht haben (Art. 302 Abs. 3 StPO); darüber hinaus sind kantonale Regelungen massgebend. Die strafrechtliche Anzeigepflicht der Behörden in den Kantonen ist dabei sehr unterschiedlich geregelt.¹² Im Sinne eines konsequenten Opferschutzes können die Migrationsbehörden auch bei Bestehen nur eines Anzeigerechts im Zusammenhang mit Offizialdelikten bei ehelicher Gewalt bei der zuständigen Strafbehörde eine Anzeige einreichen, um weitere Gewalt zu verhindern. Mit der Einführung des neuen Erwachsenenschutzrechts besteht weiter eine Meldepflicht der kantonalen Migrationsbehörden an die KESB: Wer in einer amtlicher Tätigkeit von einer hilfs- und schutzbedürftigen Person Kenntnis erhält, ist nicht nur berechtigt, sondern gemäss Art. 443 Abs. 2 Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB, SR 210) verpflichtet, der KESB Meldung zu

¹² Siehe dazu das Gutachten Schwander «Rechtliche Vorbedingungen für ein Bedrohungsmanagement bei Häuslicher Gewalt in der Schweiz» (Schwander 2013, Kapitel 3.5, S. 8).

2 Rechtlicher Kontext

machen.¹³ Dies kommt zum Tragen, wenn Erwachsenenschutzmassnahmen geboten sind, bspw. wenn eine Person aus einer Hilfsbedürftigkeit heraus mit Gewalt droht oder wenn Kinderschutzmassnahmen geboten sind, bspw. wenn aufgrund des Vorliegens häuslicher Gewalt das Kindeswohl gefährdet ist.

Inwieweit und in welcher Art ausländerrechtliche Massnahmen gegen Tatpersonen in den verschiedenen Kantonen umgesetzt und wie Meldepflichten und Melderechte gehandhabt werden, wurde bisher empirisch noch nicht untersucht.

¹³ Vgl. Schwander (2013), S. 11; Affolter (2013).

3 Quantitative Bedeutung der Härtefälle mit ehelicher Gewalt

Dieses Kapitel versucht, basierend auf den verfügbaren Daten aus dem Zentralen Migrationsinformationssystem ZEMIS sowie den durchgeführten Dossieranalysen, die nahehelichen Härtefall nach Art. 50 Abs. 1 lit. b AuG hinsichtlich der quantitativen Relevanz einzuordnen. Wie bereits den Ausführungen zum Vorgehen im Abschnitt 1.2 zu entnehmen war, stützen sich die präsentierten Ergebnisse weitgehend auf die durch die Dossieranalysen erhaltenen Informationen zu den erstmaligen Entscheiden aus dem Jahr 2015. Nur aus diesem Jahr liegen gesicherte Erkenntnisse darüber vor, wie viele Härtefallbewilligungen in Zusammenhang mit ehelicher Gewalt tatsächlich erteilt wurden.

3.1 Personen mit Bewilligung zum Familiennachzug

Die Bestimmungen zum nahehelichen Härtefall dienen dem Schutz von gewaltbetroffenen Personen, deren Aufenthaltsrecht vom Zweck des Familiennachzugs bzw. des Verbleibs beim Ehegatten abhängig ist. Im Jahr 2015 lebten rund 152'500 erwachsene Personen mit einer Bewilligung zum Familiennachzug in der Schweiz (**Abbildung 2**). Dies entspricht rund 16% der in der Schweiz verheirateten oder in registrierter Partnerschaft lebenden Ausländer/innen (rund 935'000).

Zwei Drittel der Personen im Familiennachzug (102'000 Personen) sind Ehepartner/innen von Aufenthaltstitel mit Bewilligung B (Härtefall nach Art. 77 VZAE), die übrigen sind Partner/innen von Schweizer Bür-

Aufenthaltsstatus Gewalt ausübende Person	 CH - B	 C - B	 B - B
Familiennachzug gem. Art (Total 152'500 Personen)	42 AuG (45'900)	43 AuG (4'700)	44 AuG (102'000)
Aufenthaltsdauer in CH: 0 bis 3 Jahre (71'200)	Art. 50/1/b AuG (wichtige persönliche Gründe) (22'800) (300)		Art. 77/1/b VZAE (48'100)
Aufenthaltsdauer in CH: 3 bis 5 Jahre (49'200)	Art. 50/1/a oder Art. 50/1/b AuG (Integration oder pers. Gründe) (15'900) (200)		Art. 77/1/a oder Art. 77/1/b VZAE (33'100)
Aufenthaltsdauer in CH: mehr als 5 Jahre (32'100)	Rechtsanspruch auf Niederlassungsbewilligung (C) (7'200) (4'200)		Art. 77/1/a oder Art. 77/1/b VZAE (20'700)

ger/innen (45'900) oder Niedergelassenen (4'700) (Härtefall nach Art. 50 AuG). Etwas weniger als die Hälfte der 152'500 Personen im Familiennachzug (47%; 71'200) ist seit weniger als 3 Jahren in der Schweiz, knapp ein Drittel (32%; 49'200) seit 3 bis 5 Jahren und gut ein Fünftel (21%; 32'100) seit mehr als 5 Jahren. **Abbildung 2: Erwachsene Personen mit Bewilligung zum Familiennachzug 2015 nach Fallkonstellationen (Grundpopulation)**

Quelle: ZEMIS 2015; Darstellung BASS/UNILU.

3.2 Entscheide zum nahehelichen Härtefall bei ehelicher Gewalt

Die Erteilung von Härtefallbewilligungen im Sinne von Art. 50 AuG liegt im Kompetenzbereich der Kantone. Die von den kantonalen Migrationsämtern erteilten Härtefallbewilligungen, einschliesslich der auf dem Rekursweg erstrittenen, werden dem SEM zur Zustimmung vorgelegt und sind im ZEMIS erfasst. Keine Auskunft gibt das ZEMIS über die von den Kantonen abgewiesenen Gesuche. Im Rahmen einer Statistik zu Art. 50 Abs. 1 lit. b AuG erhebt das SEM daher bei den Kantonen Angaben zur Zahl der abgewiesenen Fälle mit ehelicher Gewalt bzw. mit anderen wichtigen persönlichen Gründen. Entsprechende Informationen werden in den Migrationsämtern nicht standardisiert erfasst, es handelt sich daher zumeist um Schätzwerte aus den Kantonen. Aus einzelnen Kantonen liegen zudem keine Angaben vor.

Anzahl der Entscheide des SEM zum nahehelichen Härtefall nach Art. 50 Abs. 1 lit. b AuG

Die Entscheide des SEM zu Härtefällen bei Auflösung der Familiengemeinschaft lassen sich zuverlässig beziffern, Unschärfe besteht allerdings bei der Zuordnung in Härtefälle mit / ohne eheliche Gewalt. Das Interesse gilt im Folgenden der Zahl der Personen, bei denen das SEM einen erstmaligen Entscheid zur Erteilung einer Härtefallbewilligung getroffen hat.

Über den ganzen **Zeitraum 2011-2015** gibt es 2'270 erstmalige Entscheide des SEM zu nahehelichen Härtefällen (**Tabelle 2**). Rund ein Drittel der Entscheide ist als Härtefall mit ehelicher Gewalt erfasst (806 Personen), zwei Drittel als Härtefall mit anderen persönlichen Gründen (1'446 Personen). Aufgrund der festgestellten Fehlcodierungen im ZEMIS wird die Zahl der Härtefälle mit ehelicher Gewalt jedoch überschätzt. Unter Annahme einer Fehlerquote von 34% (ermittelter Wert für das Jahr 2015) kann über die fünf Jahre von rund **520 erstmaligen Entscheiden zu Härtefällen mit ehelicher Gewalt** ausgegangen werden. Nach dieser Schätzung bewegt sich die Zahl der erstmaligen Entscheide zwischen **75 und 134 Härtefallentscheiden mit ehelicher Gewalt jährlich**.

Tabelle 2: Anzahl Personen mit erstmaligem Entscheid SEM nach Art. 50 Abs. 1 lit. b AuG, 2011-2015

	2011	2012	2013	2014	2015	Gesamt
Wichtige persönliche Gründe nach Art. 50 Abs. 1 lit. b AuG total	356	505	538	474	397	2'270
... andere als eheliche Gewalt ZEMIS-Code 343/4043	241	322	334	298	269	1'464
... eheliche Gewalt ZEMIS-Code 342/4042	115	183	204	176	128	806
... eheliche Gewalt mit Berücksichtigung Fehlzusordnungen (Referenzjahr 2015)	75	120	134	115	76	520
...davon Härtefälle eheliche Gewalt mit Zustimmung	-	-	-	-	62	-
...davon Härtefälle eheliche Gewalt mit Ablehnung	-	-	-	-	14	-

Quelle: ZEMIS; Dossieranalyse BASS; Eigene Berechnungen

Die obenstehende Tabelle zeigt, dass es bei den jährlichen Fallzahlen zum nahehelichen Härtefall Schwankungen gibt, wobei festgestellt werden kann, dass die Entwicklung bei den Härtefallentscheiden mit ehelicher Gewalt und ohne eheliche Gewalt parallel verläuft. Ein linearer Trend im Sinne einer stetigen Zunahme (oder Abnahme) der Härtefallentscheide lässt sich nicht feststellen. Verglichen mit den drei Vorjahren gab es im Referenzjahr 2015 weniger erstmalige Entscheide zum nahehelichen Härtefall, die Zahlen liegen etwas über dem Niveau des Jahres 2011.

Für das **Jahr 2015** liegen genaue Zahlen aus der Dossieranalyse vor: Erfasst wurden **76 erstmalige Entscheide zu Härtefallbewilligungen mit ehelicher Gewalt**, davon 62 Zustimmungen und 14 Ablehnungen.

Härtefallentscheide mit ehelicher Gewalt bezogen auf die Grundpopulation

Um einen Eindruck zur quantitativen Relevanz der Härtefallbestimmung nach Art. 50 Abs. 1 lit. b AuG bzw. Art. 77 Abs. 1 lit. b VZAE zu erhalten, wird im Folgenden die Zahl der Härtefallentscheide mit ehelicher Gewalt in Bezug gesetzt zur ausländischen Bevölkerung, bei der die Härtefallbestimmung grundsätzlich greifen kann (**Tabelle 3**). Im Jahr 2015 gab es schweizweit 76 erstmalige Härtefallentscheide mit ehelicher Gewalt, dies sind **5 Härtefallentscheide auf 10'000 Personen** mit Bewilligung zum Familiennachzug. In der Deutschschweiz (4 Fälle auf 10'000 Personen) liegt die Quote unter diesem Durchschnitt, in der Westschweiz/Tessin (7 Fälle auf 10'000 Personen etwas darüber. Bei binationalen Paaren, von denen der Partner bzw. die Partnerin die schweizerische Nationalität besitzt sind 7 Härtefallentscheide auf 10'000 Personen zu beobachten und bei Paaren ausländischer Herkunft 4 auf 10'000 Personen. Die näher untersuchten 76 Härtefallentscheide aus dem Jahr 2015 verteilen sich auf Personen aus 31 verschiedenen Herkunftsländern.

Tabelle 3: Anzahl Härtefallentscheide SEM mit ehelicher Gewalt auf 10'000 Personen nach Kanton 2015 Grundpopulation: Erwachsene Personen mit Bewilligung Familiennachzug (Art. 42-44 AuG)

	Personen Bewilligung Familiennachzug	Erstmalige Entscheide SEM mit ehelicher Gewalt	Fälle / 10'000 Personen
CH	152'484	76	5
Deutsche Schweiz	98'119	39	4
Lateinische Schweiz	54'365	37	7
Partner/in CH	45'912	33	7
Partner/in ausländische Nationalität	106'572	43	4
AG	11'379	2	2
AI	101	0	0
AR	503	0	0
BE	11'820	10	8
BL	4'118	0	0
BS	4'978	7	14
FR	5'247	5	10
GE	12'786	8	6
GL	712	0	0
GR	3'078	0	0
JU	846	1	12
LU	5'576	2	4
NE	3'320	4	12
NW	547	0	0
OW	541	0	0
SG	7'740	0	0
SH	1'515	2	13
SO	3'604	0	0
SZ	2'059	0	0
TG	4'187	1	2
TI	6'927	2	3
UR	347	0	0
VD	19'680	14	7
VS	5'559	3	5
ZG	3'072	0	0
ZH	32'242	15	5

Quelle: ZEMIS, Dossieranalyse; Berechnungen BASS.

Aufgeschlüsselt sind in der Tabelle auch die Zahl der Entscheide resp. die Quoten nach Kanton. Diese Zahlen können u.a. einen Eindruck geben, welche Bedeutung die Prüfung von Härtefällen mit ehelicher Gewalt in der Arbeit der Migrationsämter einnimmt. Ein direkter Vergleich der Quoten ist bedingt sinnvoll: Erstens gibt es bei der Zahl der jährlich eingereichten Härtefallgesuche beachtliche Schwankungen und zweitens kann in kleinen Kantonen bereits ein Härtefall zu einer hohen Quote führen. Aus den Zahlen für das Jahr 2015 lassen sich also keine Aussagen betreffend einer unterschiedlichen Bewilligungspraxis der Kantone ableiten. Hierfür müsste die Entwicklung über mehrere Jahre nachgezeichnet werden (was aufgrund der Datenlage nicht möglich ist) und muss die Praxis auch qualitativ betrachtet werden.

Ablehnungen und Ablehnungsquote

Im Jahr 2015 wurden dem **SEM** aus den Kantonen 76 Härtefallbewilligungen mit ehelicher Gewalt vorgelegt (erstmalige Bewilligungen), davon wurden 14 Härtefallbewilligungen bzw. rund ein Fünftel (18%) vom SEM abgelehnt. Die Ablehnungsquote von Härtefallgesuchen aus Kantonen der Deutschschweiz ist mit 5% (2 von 39) deutlich tiefer als diejenige aus Kantonen der Westschweiz und dem Tessin (32%; 12 von 37). Gegen die meisten Ablehnungsentscheide wurde Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht eingereicht. Bisher liegt erst von einem Ablehnungsentscheid aus dem Jahr 2015 ein Urteil vor; die Beschwerde gegen den Entscheid des SEM wurde in diesem Fall gutgeheissen (Stand Ende April 2017). Eine tiefere Ablehnungsquote zeigt sich bei den Folgeentscheiden des SEM zu Bewilligungen, die mit Auflagen erteilt wurden und bei denen die Auflagen nach Beurteilung der Kantone erfüllt wurde: Bei 44 Folgeentscheiden gab es 3 Ablehnungen (7%).

Wie viele Härtefallgesuche mit ehelicher Gewalt in erster Instanz von den **Kantonen** abgelehnt werden und wie hoch die Ablehnungsquote ist, lässt sich nur annäherungsweise bestimmen. Gemäss der vom SEM erhobenen Statistik zum Jahr 2015 wurden schweizweit 15 Härtefallgesuche im Zusammenhang mit ehelicher Gewalt abgelehnt, wobei aus drei kleineren und einem grösseren Kanton keine Angaben vorliegen. Nicht bekannt ist, ob es sich bei diesen Ablehnungen um erstmalige Entscheide bzw. um Folgeentscheide zu Bewilligungen mit Auflagen handelt und welche Fallkonstellationen betroffen sind (Art. 50 Abs. 1 lit. b AuG oder Art. 77 Abs. 1 lit. b VZAE). Es muss ausserdem davon ausgegangen werden, dass gegen einen Teil der ablehnenden Entscheide der kantonalen Migrationsbehörde Beschwerde eingereicht wird und diese bei erfolgreichem Rekurs später an das SEM gelangen. Im Jahr 2015 waren unter den 76 erstmaligen Entscheiden des SEM zu Härtefällen mit ehelicher Gewalt zwei Fälle, die auf dem Rekursweg erstritten worden waren. In beiden Fällen erteilte auch das SEM anschliessend die Zustimmung.

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 gibt es jedoch Hinweise, dass bei Ablehnungen mehrheitlich eine Beschwerde eingereicht wird. Laut verschiedener Kantone erfolgt bei schätzungsweise 80 bis 95% der Ablehnungen ein Rekurs. Mehrere Migrationsämter (n=9) haben in der Befragung Angaben zur Zahl der Rekurse seit 2008 gemacht, in einem Fall werden diese erst seit 2011 erhoben. Aus den neun Migrationsämtern sind für den gesamten Zeitraum 46 Rekurse (erste und zweite Instanz) erfasst. 28 Rekurse (61%) wurden abgewiesen, 10 Rekurse (22%) wurden gutgeheissen, 1 Rekurs wurde zurückgewiesen, weitere 7 Rekurse sind hängig.

4 Charakterisierung der Härtefälle mit ehelicher Gewalt

Die für das Jahr 2015 durchgeführte Dossieranalyse erlaubt erstmals eine differenzierte Charakterisierung der nahehelichen Härtefälle mit ehelicher Gewalt und der Zustimmungs- und Ablehnungsentscheide des SEM. Im Fokus der Betrachtung stehen auch hier die erstmaligen Entscheide des SEM zu den aus den Kantonen überwiesenen Härtefällen mit ehelicher Gewalt.

Fallkonstellationen

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%) (**Tabelle 4**). Gemessen an der Grundpopulation der Personen mit **Bewilligung zum Familiennachzug** sind Ehepartner/innen von Aufenthaltler/innen bei den Härtefallbewilligungen unterproportional vertreten (43% gegenüber 67%). Es ist plausibel, dass dies u.a. mit dem fehlenden Rechtsanspruch bzw. der Kann-Formulierung von Art. 77 Abs. 1 lit. b VZAE zusammenhängt, welche den kantonalen Migrationsbehörden bewusst Ermessensspielraum zuweist. Dies erhöht gleichzeitig die Unsicherheit der Betroffenen, was eine Loslösung aus der gewalttätigen Beziehung erschweren kann. Daneben können andere Faktoren eine Rolle spielen (Informationsstand der Betroffenen, Zugang zum Unterstützungssystem, Motivation nach einer Trennung in der Schweiz zu verbleiben etc.).

47% der Betroffenen waren schon vor ihrer Einreise in die Schweiz verheiratet, bei 37% wurde die Ehe in der Schweiz geschlossen. Erwähnenswert ist der **Zeitpunkt des Eheschlusses** mit Blick auf Beziehungen, die bereits vor der Einreise in die Schweiz gewaltbelastet waren, was möglicherweise eine Herausforderung hinsichtlich des Nachweises von Gewalt darstellen kann.

Tabelle 4: Fallkonstellationen der beantragten Härtefallbewilligungen mit ehelicher Gewalt

		Gesamt		Zustimmungen		Ablehnungen		Z-A-Quote	
		Anz.	Sp.-%	Anz.	Sp.-%	Anz.	Sp.-%	ZU	AB
	Gesamt	76	100%	62	100%	14	100%	82%	18%
Aufenthaltsbewilligung Partner/in	CH	33	43%	28	45%	5	36%	85%	15%
	Ausweis C	10	13%	9	15%	1	7%	90%	10%
	Ausweis B	33	43%	25	40%	8	57%	76%	24%
Zeitpunkt Eheschluss	Nach Einreise in CH	28	37%	21	34%	7	50%	75%	25%
	Weniger als 1 Jahr vor Einreise	27	36%	22	35%	5	36%	81%	19%
	Mehr als 1 Jahr vor Einreise	9	12%	8	13%	1	7%	89%	11%
	Unklar	12	16%	11	18%	1	7%	92%	8%
Aufenthaltsdauer CH bis zur Trennung	unter 3 Jahren	42	55%	32	52%	10	71%	76%	24%
	3 bis unter 5 Jahren	15	20%	12	19%	3	21%	80%	20%
	5 Jahre und mehr	6	8%	6	10%	0	0%	100%	0%
	Unklar	13	17%	12	19%	1	7%	92%	8%
Gemeinsame minderjährige Kinder	Gemeinsame Kinder	25	33%	22	35%	3	21%	88%	12%
	Keine gemeinsamen Kinder	44	58%	35	56%	9	64%	80%	20%
	k.A.	7	9%	5	8%	2	14%	71%	29%

Basis: Erstmalige Entscheide Härtefälle mit ehelicher Gewalt; ZU = Zustimmungsquote, AB = Ablehnungsquote

Quelle: Dossieranalyse BASS

Bei 63 der 76 Härtefallgesuche konnte das Trennungsdatum ermittelt werden. Bei zwei Dritteln (67%) dieser Gesuche erfolgte die Trennung innerhalb der ersten drei Jahre nach der Einreise in die Schweiz, bei einem Viertel (24%) nach 3 bis 5 Jahren und bei jedem 10. Fall nach 5 oder mehr Jahren **Ehedauer in der Schweiz**. Die mittlere Dauer (Median) bis zu einer Trennung beträgt über alle Fälle hinweg rund 2 Jahre, d.h. in der Hälfte aller Fälle erfolgt eine Trennung innerhalb von 2 Jahren; es zeigen sich diesbezüg-

lich keine Unterschiede zwischen Entscheiden mit Zustimmung oder Ablehnung. Differenzen zeigen sich jedoch, was die Dauer zwischen dem Zeitpunkt der Trennung bis zum Vorliegen des Entscheids vom SEM betrifft. Bei den Ablehnungen dauert es in der Regel mit knapp 3 Jahren (Median) deutlich länger bis der Entschied vorliegt, als bei Zustimmungen; hier liegt die mittlere Frist bei rund 1½ Jahren. Die gesamte Dauer von der Einreise in die Schweiz bis zum Vorliegen eines Härtefallentscheids in Zusammenhang mit ehelicher Gewalt liegt bei Zustimmungen im Mittel (Median) bei 3½ Jahren und bei Ablehnungen im Schnitt bei 5 Jahren.

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: Abgelehnt werden vermehrt Gesuche von Ehepartner/innen von Aufenthaltler/innen (24%) und von Personen, deren Ehe nach Einreise in die Schweiz geschlossen wurde (25%). Vergleichsweise tief ist die Ablehnungsquote in Familiengemeinschaften mit minderjährigen Kindern (12%).

Geschlecht und Alter der Gesuchsteller/innen

Die Gesuche um Erteilung einer Härtefallbewilligung bei ehelicher Gewalt stammen fast ausschliesslich von Frauen (**Tabelle 5**). Bei zwei Entscheiden des SEM ging es um Härtefallgesuche von männlichen Ehepartnern mit Bewilligung zum Familiennachzug zu einer Partnerin mit Niederlassungs- resp. Aufenthaltbewilligung. Beide Fälle wurden vom SEM mit Ablehnung entschieden; in einem Fall wurde beim Bundesverwaltungsgericht Ende des Jahres 2015 Beschwerde gegen den Entscheid eingereicht.

Weiter gibt die untenstehende Tabelle Aufschluss über die Altersstruktur der Gesuchsteller/innen.

Tabelle 5: Geschlecht und Alter der Gesuchsteller/innen

		Gesamt		Zustimmungen		Ablehnungen		Z-A-Quote	
		Anz.	Sp.-%	Anz.	Sp.-%	Anz.	Sp.-%	ZU	AB
Gesamt		76	100%	62	100%	14	100%	82%	18%
Geschlecht Gesuchsteller/in	Frau	74	97%	62	100%	12	86%	84%	16%
	Mann	2	3%	0	0%	2	14%	0%	100%
Alter Gesuchsteller/in	<25	10	13%	8	13%	2	14%	80%	20%
	25-29	18	24%	13	21%	5	36%	72%	28%
	30-39	33	43%	30	48%	3	21%	91%	9%
	40-49	12	16%	8	13%	4	29%	67%	33%
	≥50	3	4%	3	5%	0	0%	100%	0%

Basis: Erstmalige Entscheide Härtefälle mit ehelicher Gewalt; ZU = Zustimmungsquote, AB = Ablehnungsquote
Quelle: Dossieranalyse BASS

Form der ehelichen bzw. häuslichen Gewalt

Das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) definiert häusliche Gewalt als «alle Handlungen körperlicher, sexueller, psychischer oder wirtschaftlicher Gewalt, die innerhalb der Familie oder des Haushalts oder zwischen früheren oder derzeitigen Eheleuten oder Partnerinnen beziehungsweise Partnern vorkommen (...)» (Art 3 lit. b). Häusliche Gewalt umfasst Gewalt zwischen den Beziehungspartnern sowie generationenübergreifende Gewalt, im Allgemeinen zwischen Eltern und Kindern. Auch (drohende) Gewalt an Kindern, so die konkrete Gefahr von sexuellem Missbrauch an einem Kind durch den (Stief-) Vater, welcher mit der Kindsmutter zusammenlebt, fällt unter den Begriff der ehelichen bzw. häuslichen Gewalt im

Sinne der Härtefallregelung von Art. 50 Abs. 1 lit b AuG.¹⁴

Häusliche Gewalt kennt unterschiedliche **Dynamiken und Gewaltmuster**. Die Gewaltforschung unterscheidet zwischen systematischem Gewalt- und Kontrollverhalten sowie situativ übergriffigem Konfliktverhalten, die beide unter dem Begriff häusliche Gewalt gefasst werden. Auch situativ übergriffiges Konfliktverhalten kann unter gewissen Voraussetzungen eine Gefährdung der Persönlichkeit bedeuten, wie sie in der ausländerrechtlichen Definition von häuslicher Gewalt konstituierend ist. Dies kann etwa der Fall sein, wenn die Übergriffe durch den Partner oder die Partnerin regelmässig auftreten oder heftige körperliche Gewalt angewendet oder gravierende Drohungen ausgesprochen werden.¹⁵ Seitens der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist eine weitere Präzisierung zu diesen Bedingungen ausstehend.

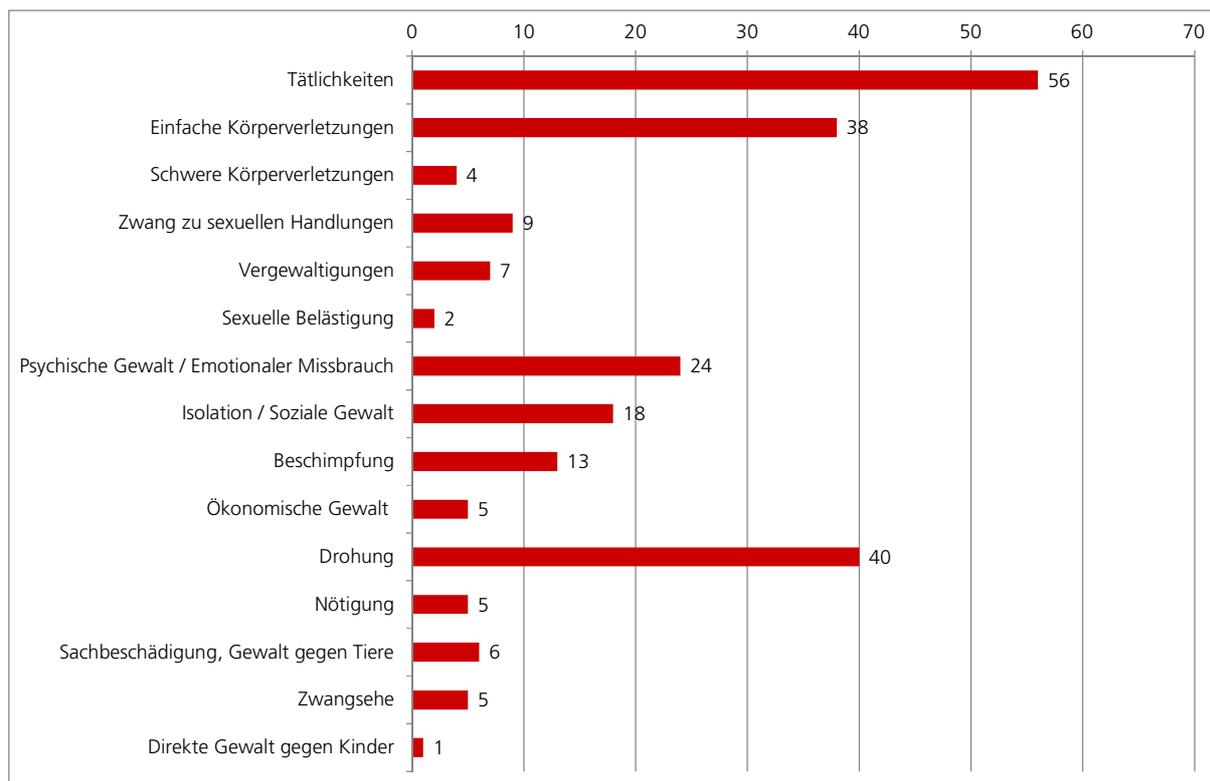
Beim **grössten Teil** der betrachteten Härtefälle aus dem Jahr 2015 handelt es sich denn auch um **wiederholte Gewalt**. Bei 4 Entscheiden sind erstmalige bzw. einmalige Gewalthandlungen dokumentiert. Auch diese können einen Härtefall im Sinne von Art. 50 Abs. 1 lit. b begründen. In 1 der 4 Fälle hat das SEM der Härtefallbewilligung zugestimmt.

Gewaltbelastete Beziehungen sind geprägt durch **verschiedene Formen** der angedrohten oder ausgeübten Gewalt, welche die psychische und physische Integrität der Opfer verletzen. Die Dossieranalyse der dem SEM unterbreiteten Härtefälle verdeutlicht, dass die eheliche Gewalt bzw. häusliche Gewalt unterschiedliche Ausprägungsformen körperlicher, sexueller und psychischer Gewalt umfasst, die häufig in Kombination auftreten (**Abbildung 3**). In der Mehrheit der Härtefälle sind Tötlichkeiten (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.

¹⁴ BGer, Urteil 2C_451/2014 vom 24. Dezember 2014 E. 6.1.

¹⁵ Siehe dazu ausführlicher im Grundlagenbericht zur Beurteilung des Schweregrades häuslicher Gewalt im Zusammenhang mit der Anwendung von Art. 50 Abs. 1 und 2 AuG im Auftrag des Eidg. Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (Gloor & Meier 2012).

Abbildung 3: Formen der dokumentierten Gewalt, Anzahl Dossiers (Mehrfachnennungen)



Quelle: Dossieranalyse BASS

Basis: Erstmalige Entscheide Härtefälle mit ehelicher Gewalt, N=76.

Eine vertiefte Auswertung zeigt, dass in einer grossen Mehrheit (84%; 64 Nennungen) aller analysierten Dossiers in irgendeiner Form **körperliche Gewalt** dokumentiert ist (**Abbildung 4**). In der Mehrheit handelt es sich um Tötlichkeiten (56) und/oder einfache Körperverletzungen (38). In 4 Dossiers sind Hinweise auf schwere Körperverletzungen zu finden.

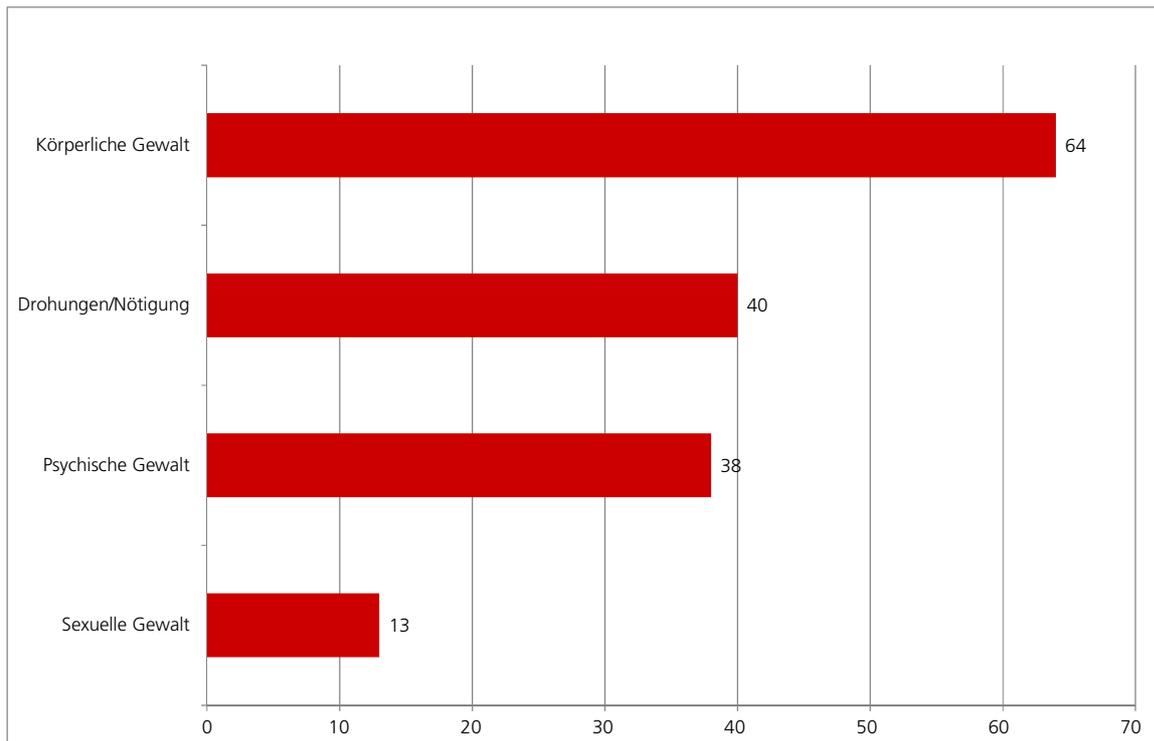
Drohungen und Nötigungen, die keiner der drei anderen Kategorien zugeordnet wurden, sind in gut der Hälfte aller Dossiers (40) anzutreffen. In allen 5 Dossiers, in denen eine Nötigung nach Art. 181 StGB erwähnt wird, werden auch Drohungen im Sinne von Art. 180 StGB geltend gemacht. Alle 5 Dossiers erfuhren durch das SEM eine Zustimmung.

In der Hälfte aller Härtefälle (38) sind verschiedenen Formen von **psychischer Gewalt** dokumentiert. Dazu zählt der emotionale Missbrauch (24), die Isolation (18), die ökonomische Gewalt (5), Beschimpfungen (13) wie auch das Misshandeln von Haustieren oder Sachbeschädigungen (6).

Bei gegen einem Fünftel der untersuchten Fälle (13) ist **sexuelle Gewalt** erwähnt. Dazu zählen die Vergewaltigungen (7), der Zwang zu sexuellen Handlungen (9) und die sexuelle Belästigung (2).

Daneben gab es in den Dossiers weitere Nennungen zur vorliegenden Gewalt, die sich nicht eindeutig unter die genannten Kategorien subsummieren liessen (bspw. eheliche Gewalt gemäss kantonalem Polizeigesetz, u.a.).

Abbildung 4: Formen der Gewalt nach Kategorien, Anzahl Dossiers (Mehrfachnennungen)

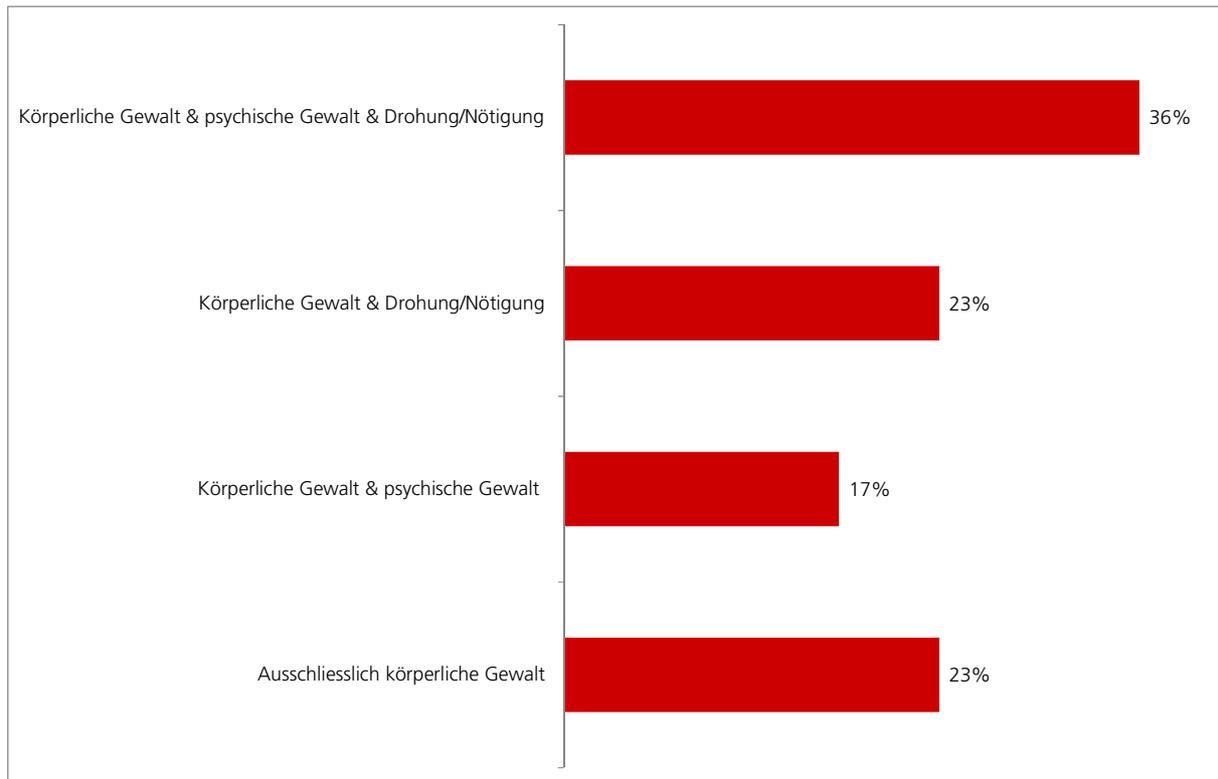


Quelle: Dossieranalyse BASS
Basis: Erstmalige Entscheide Härtefälle mit ehelicher Gewalt, N=76.

In 64 der 76 Härtefallgesuche liegt körperliche Gewalt vor. Bei knapp einem Viertel (23%) dieser Fälle sind keine weiteren Gewaltformen dokumentiert (**Abbildung 5**). Bei gut einem Drittel der Fälle (36%) sind neben körperlicher Gewalt sowohl psychische Gewalt als auch Drohungen und Nötigungen erwähnt. Bei den restlichen Fällen handelt es sich um Kombinationen von körperlicher Gewalt und Drohungen/Nötigung (23%) oder körperlicher Gewalt und psychische Gewalt (17%).

Aus verschiedenen Gründen ist es nicht zulässig, einen direkten Bezug zwischen der Form der Gewalt und der Zustimmungs- resp. Ablehnungsquote herzustellen. Erstens handelt es sich in den meisten Fällen um Kombinationen von mehreren Gewaltformen. Zweitens ist es für die Anerkennung ehelicher Gewalt im Sinne des AuG erforderlich, dass die Gewalt eine gewisse Intensität aufweisen muss und sie darüber hinaus glaubhaft und abgestützt auf ausreichende Beweismittel nachgewiesen werden kann. Aus den durchgeführten Analysen gibt es keine Hinweise darauf, dass zwischen dem Zustimmungsentscheid des SEM und der Form der in den Dossiers erwähnten Gewalt zumindest aus statistischer Sicht ein Zusammenhang besteht. Dies kann u.a. auch als Indiz dafür gewertet werden, dass eine Einzelfallprüfung erfolgt und jeder Fall in seiner Gesamtheit betrachtet und beurteilt wird.

Abbildung 5: Kombinationen der dokumentierten Gewalt



Quelle: Dossieranalyse BASS

Basis: Erstmalige Entscheide Härtefälle mit ehelicher Gewalt, Fälle mit körperlicher Gewalt, N=64.

Strafverfahren

Bei etwas mehr als der Hälfte der beurteilten Härtefälle wurde ein Strafverfahren eröffnet (41 Fälle). Bei 21 Fällen gab es kein Strafverfahren, bei weiteren 14 Fällen können keine verlässlichen Aussagen dazu gemacht werden (**Tabelle 6**). In 7 der 41 Fälle mit Eröffnung eines Strafverfahrens wurde das Verfahren von den Strafbehörden und in einem Fall auf Wunsch des Opfers (Art. 55a StGB) eingestellt. Bei 18 Härtefallentscheiden lag ein Strafurteil vor, davon in 17 Fällen eine Verurteilung der Tatperson und in 1 Fall ein Freispruch. 7 Verfahren waren zum Zeitpunkt des Entscheids des SEM noch hängig. Bei weiteren 8 Fällen war das Strafverfahren abgeschlossen, dessen Ausgang aber unklar.

Tabelle 6: Vorliegen und Art eines Strafverfahrens

		Gesamt		Zustimmungen		Ablehnungen		Z-A-Rate	
		Anz.	Sp-%	Anz.	Sp-%	Anz.	Sp-%	Zust.	Abl.
	Gesamt	76	100%	62	100%	14	100%	82%	18%
Strafverfahren (Täter/in)	Kein Strafverfahren	21	28%	15	24%	6	43%	71%	29%
	Verfahren hängig	7	9%	5	8%	2	14%	71%	29%
	Verfahren eingestellt	7	9%	5	8%	2	14%	71%	29%
	Verfahren eingestellt nach Art. 55a StGB	1	1%	1	2%	0	0%	100%	0%
	Verurteilung	17	22%	15	24%	2	14%	88%	12%
	Freispruch	1	1%	0	0%	1	7%	0%	100%
	Ausgang Strafverfahren unklar	8	11%	8	13%	0	0%	100%	0%
	Unklar	14	18%	13	21%	1	7%	93%	7%

Quelle: Dossieranalyse BASS

Basis: Erstmalige Entscheide Härtefälle mit ehelicher Gewalt

Bei 21 der 41 eröffneten Strafverfahren ging es um Officialdelikte, bei 16 um Antragsdelikte, bei den übrigen ist der Hintergrund nicht bekannt (**Tabelle 7**).

Tabelle 7: Strafverfahren aufgrund von Officialdelikten

		Gesamt		Zustimmungen		Ablehnungen		Z-A-Rate	
		Anz.	Sp-%	Anz.	Sp-%	Anz.	Sp-%	Zust.	Abl.
	Gesamt	41	100%	34	100%	7	100%	83%	17%
Strafverfahren: Deliktart	Officialdelikt	21	51%	18	53%	3	43%	86%	14%
	kein Officialdelikt	16	39%	12	35%	4	57%	75%	25%
	Unklar	4	10%	4	12%	0	0%	100%	0%

Quelle: Dossieranalyse BASS

Basis: Erstmalige Entscheide Härtefälle mit ehelicher Gewalt, Fälle mit Eröffnung Strafverfahren, n= 41

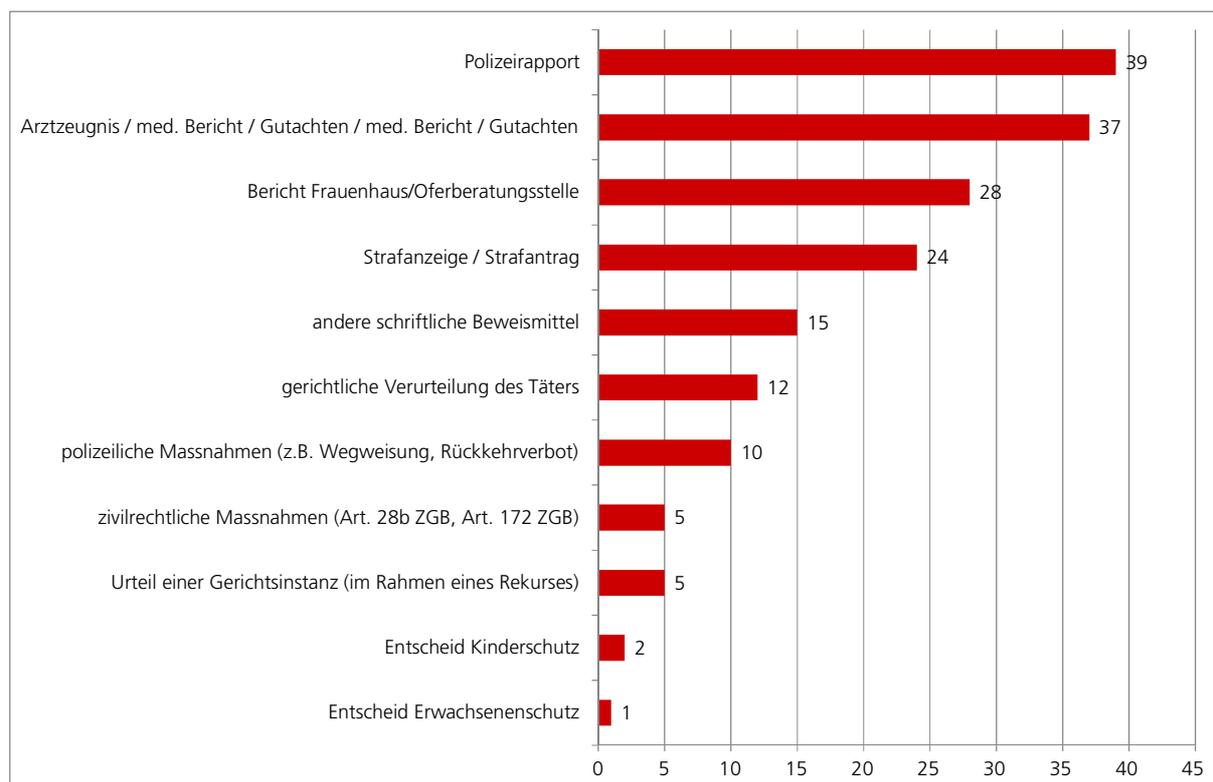
ZU = Zustimmungquote, AB = Ablehnungsquote

Bei Fällen, in denen eine rechtskräftige Verurteilung der Tatperson vorliegt, zeigt sich eine gegenüber dem Durchschnitt unterdurchschnittliche Ablehnungsquote, ebenso bei Fällen mit Strafverfahren im Zusammenhang mit Officialdelikten.

Eingereichte Beweismittel

Bei rund der Hälfte der Gesuche sind Polizeirapporte (39) bzw. Arztzeugnisse, medizinische Berichte oder Gutachten (37) vorhanden (**Abbildung 6**). Danach folgen als Beweismittel 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 resp. zu erwachsenenschutzrechtlichen Massnahmen vorhanden. Unter der Kategorie «andere» Beweismittel finden sich bspw. Bestätigungen zu Frauenhausaufenthalten, fotografische Beweismittel zu Verletzungen, Sachbeschädigungen oder Verwüstungen der Wohnung, Belege von schriftlichen oder Aktennotizen zu mündlichen Rückfragen bei Sozialdiensten und Fachstellen etc. Bei 5 Entscheiden des SEM gab es im Vorfeld einen Rekurs gegen den Entscheid der kantonalen Migrationsbehörden und es liegen Urteile der Rekursinstanzen vor.

Abbildung 6: Eingereichte Beweismittel, Anzahl Dossiers (Mehrfachnennungen)



Quelle: Dossieranalyse BASS

Basis: Erstmalige Entscheide Härtefälle mit ehelicher Gewalt, N=76; 184 Nennungen zu Beweismitteln.

Allein das Vorliegen von Polizeirapporten, Strafanzeigen resp. Strafanträgen, medizinischen Berichten oder Berichten der Fachstellen führt nicht automatisch zu einer tieferen Ablehnungsquote. Dies kann wiederum als Indiz gesehen werden, dass bei den Härtefallentscheiden eine Prüfung aufgrund der individuellen Umstände erfolgt. Gleichzeitig stellt sich hier auch die Frage der Qualität der Beweismittel, welche die Beurteilung und den Entscheid beeinflussen können. Vergleichsweise selten abgelehnt werden insbesondere Härtefallgesuche, bei denen eine gerichtliche Verurteilung der Tatperson vorliegt oder in deren Fall polizeiliche Opferschutzmassnahmen verfügt wurden.

Weitere berücksichtigte persönliche Gründe

Bei den untersuchten Entscheiden wurden Angaben zu den für die Erteilung einer Härtefallbewilligung berücksichtigten persönlichen Gründen gesucht. Bei 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, was bedeutet, dass in praktisch allen von einem Kanton gutgeheissenen Fällen von «reiner» häuslichen Gewalt die Bewilligung auch erteilt wurde.

Bei 45% aller Fälle mit ehelicher Gewalt ist die soziale Eingliederung der Betroffenen im Herkunftsland gefährdet. In praktisch allen der vom SEM abgelehnten Gesuchen (13 von 14) wird die Gefährdung der sozialen Eingliederung im Herkunftsland als Grund vorgebracht.

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, die als Voraussetzung für die Erteilung einer

4 Charakterisierung der Härtefälle mit ehelicher Gewalt

Aufenthaltsbewilligung an Ehepartner/innen von Aufenthaltstitel gemäss Art. 31 VZAE gelten kann. In praktisch allen dieser Fälle (15 von 16) wurde die Zustimmung erteilt.

In 5 Härtefällen wird berücksichtigt, dass eine Zwangsehe vorliegt (siehe ausführlicher dazu den nächsten Abschnitt). In 4 Fällen werden eine medizinische Notlage bzw. gesundheitliche Probleme (aufgrund der erlittenen Gewalt) geltend gemacht.

Tabelle 8: Weitere neben ehelicher Gewalt berücksichtigte wichtige persönliche Gründe (Mehrfachnennungen)

	Gesamt		Zustimmungen		Ablehnungen		Z-A-Rate	
	Anz.	Sp-%	Anz.	Anz.	Sp-%	Anz.	ZU	AB
Gesamt	76	100%	62	100%	14	18%	82%	18%
Nur eheliche Gewalt	22	29%	21	34%	1	7%	95%	5%
Nennung weitere Gründe	54	71%	41	66%	13	93%	76%	24%
Gefährdung soziale Eingliederung Herkunftsland	34	45%	21	34%	13	93%	62%	38%
Voraussetzungen nach Art. 31 VZAE: Berufliche und/oder soziale Integration	16	21%	15	24%	1	7%	94%	6%
Kinder (enge Beziehung, gut integriert)	15	20%	12	19%	3	21%	80%	20%
Zwangsehe und/oder Zwangsheirat	5	7%	4	6%	1	7%	80%	20%
Medizinische Notlage, gesundheitliche Probleme	4	5%	3	5%	1	7%	75%	25%

Quelle: Dossieranalyse BASS
 Basis: Erstmalige Entscheide Härtefälle mit ehelicher Gewalt

Eheliche Gewalt und Zwangsheirat

Orientiert an der Definition des Bundesprogramms Bekämpfung Zwangsheiraten sprechen wir in diesem Bericht von einer **Zwangsheirat**, wenn eine Person vom Umfeld unter Zwang oder Druck gesetzt wird, eine Heirat zu akzeptieren, die sie nicht will. Der familiäre und gesellschaftliche Druck kann während der Eheschliessung oder auch nach der Heirat ausgeübt werden, wenn es darum geht, die eheliche Gemeinschaft aufrecht zu erhalten. Von einer **Zwangsehe** wird gesprochen, wenn eine Person unter Zwang oder Druck gesetzt wird, damit sie darauf verzichtet, eine Scheidung einzureichen. Dieser Zwangsehe kann eine Zwangsheirat vorausgegangen sein, die Heirat kann aber auch freiwillig geschlossen worden sein.¹⁶

Auf den 1. Juli 2013 wurde in Art. 50 AuG eine ausdrückliche Grundlage dafür geschaffen, dass den Opfern einer erzwungenen Eheschliessung nach Auflösung der Ehe ein Bleiberecht gewährt werden kann. Die Zwangsheirat gilt dabei **unabhängig von ehelicher Gewalt** als wichtiger persönlicher Grund für die Erteilung einer nahehelichen Härtefallbewilligung im Sinne von Art. 50 Abs. 1 lit. b AuG bzw. Art. 77 Abs. 1 lit. b VZAE.

Im Zusammenhang mit **Härtefällen bei ehelicher Gewalt** steht die eigentliche Problematik der **Zwangsehe** im Vordergrund, also der familiäre und gesellschaftliche Zwang oder Druck, die eheliche Gemeinschaft aufrecht zu erhalten. Wie oben ausgeführt, kann dieser Zwangsehe u.U. bereits eine erzwungene Heirat vorausgegangen sein, dies muss jedoch nicht in jedem Fall so sein. Im Jahr 2015 gab es unter den 76 Entscheiden zu Härtefällen mit ehelicher Gewalt 5 Dossiers, in denen als weiterer Grund auf eine Zwangsehe und/oder Zwangsheirat verwiesen wird. In 4 dieser Fälle erfolgte eine Zustimmung und in 1 Fall eine Ablehnung mit der Begründung, dass es sich um keine häusliche Gewalt im Sinne von Art. 50 Abs. 1 lit. b AuG handle¹⁷.

¹⁶ Siehe dazu die Webseite des Bundesprogramms Bekämpfung Zwangsheiraten unter: www.gegen-zwangsheirat.ch > Themen > Definitionen sowie die Studie von Neubauer&Dahinden (2012) zu Ursachen, Formen und Ausmass von Zwangsheiraten in der Schweiz im Auftrag des SEM.

¹⁷ Gemäss den Angaben im Dossier lag in diesem Fall eine von den Eltern arrangierte Ehe vor.

6 Migrationsämter bestätigen in den Gesprächen, dass es im Zusammenhang mit Härtefallgesuchen im Sinne von Art. 50 AuG seit 2008 vereinzelt Fälle von Zwangsehe und/oder Zwangsheirat gab, teilweise in Verbindung mit ehelicher Gewalt. Weitere Migrationsämter berichten von Verdachtsfällen, die nach Prüfung als arrangierte Ehen qualifiziert werden mussten, die nicht als Zwangsheirat gelten.

Begründung der Ablehnung

Härtefallgesuche werden allem voran mit der Begründung abgelehnt, dass keine eheliche Gewalt im Sinne von Art. 50 Abs. 1 lit. b vorliegt, d.h. die eheliche Gewalt nicht derart intensiv ist, dass die physische oder psychische Integrität der Opfer bei einer Aufrechterhaltung der Familiengemeinschaft schwer beeinträchtigt würde (10 der 14 Ablehnungen). Bei 5 Ablehnungen wird diese weiter mit fehlenden bzw. ungenügenden Beweismitteln begründet, bei 3 dieser Fälle ist der Sachverhalt aus Sicht des SEM nicht glaubwürdig. Bei 1 Fall wird - neben der Begründung der fehlenden Intensität der Gewalt - vorgebracht, dass die soziale Integration im Herkunftsland nicht gefährdet sei.

Bewilligung mit Auflagen

Das SEM kann die Zustimmung zu einer Aufenthaltsbewilligung mit Bedingungen verbinden. Im Jahr 2015 war dies bei rund einem Viertel der erteilten Härtefallbewilligungen der Fall: 16 der 62 erteilten Aufenthaltsbewilligungen wurden mit Auflagen verbunden, 3 davon betrafen Gesuchsteller/innen mit mehr als dreijährigem Aufenthalt in der Schweiz, die übrigen 13 Personen mit unter dreijährigem Aufenthalt.

Als häufigste Auflagen werden in den 16 Dossiers die Ablösung von der Sozialhilfe, das weitere Vermeiden von Schulden / Schuldensanierung, das Bemühen um wirtschaftliche Integration bzw. die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit sowie die soziale und sprachliche Integration (Sprachkurse, Integrationsvereinbarung) aufgeführt. In 3 Fällen wurde die Zustimmung bis zum Abschluss des Strafverfahrens erteilt bzw. wurde verlangt, dass das SEM bei der nächsten Verlängerung über den Ausgang des Strafverfahrens informiert wird. In 2 Fällen ging es um das Vorlegen gültiger Identitätspapiere.

5 Umsetzung von Art 50 Abs. 1 lit b AuG durch die Migrationsämter

Im Fokus stehen im Folgenden Organisation und Abläufe innerhalb der Migrationsämter im Umgang mit Härtefällen in Zusammenhang mit ehelicher Gewalt sowie die konkrete Praxis bei der Beurteilung der Härtefallgesuche. Die Ausführungen beruhen auf den Befragungen der Vertreter/innen der Migrationsämter sowie ergänzend der kantonalen Interventions- und Fachstellen gegen häusliche Gewalt bzw. der Opferhilfestellen.

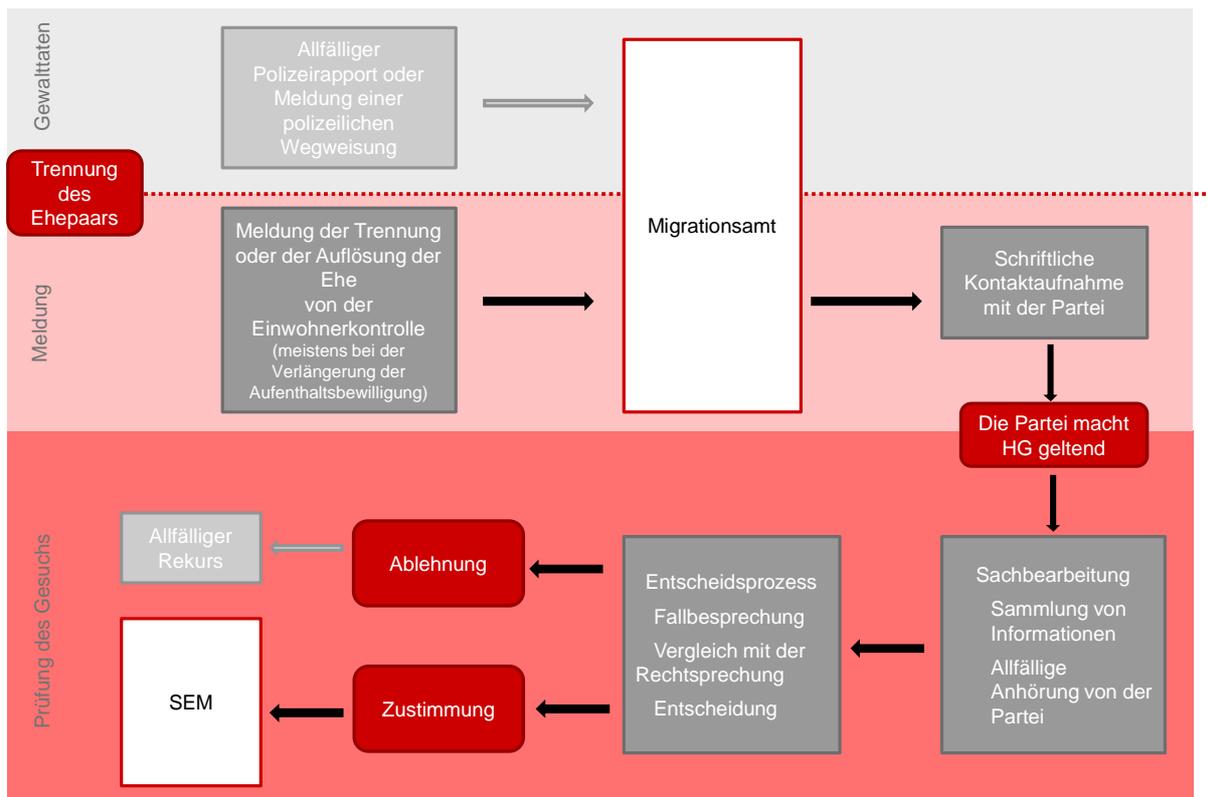
5.1 Organisation innerhalb des Migrationsamts

Zur Einleitung wird das Gesuchstellungs- und Entscheidungsverfahren bei Härtefällen mit ehelicher Gewalt in den Migrationsämtern in groben Zügen dargestellt (Abbildung 7) und beschrieben.

Die Migrationsämter erhalten auf unterschiedlichem Weg Kenntnis von ehelicher Gewalt bei ausländischen Personen bzw. Personen, bei denen die Härtefallregelung von Art. 50 Abs. 1 lit. b AuG potenziell greifen kann. Bei polizeilichen Interventionen, der Verfügung von Opferschutzmassnahmen oder bei Strafverfahren bei häuslicher Gewalt erfolgt eine Meldung an das Migrationsamt. Häufiger werden Trennungen oder die Auflösung der Ehe dem Migrationsamt von der Einwohnerkontrolle gemeldet, meistens bei der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung. Die Praxis bei der Meldung von Fällen häuslicher Gewalt an das Migrationsamt ist je nach Kanton unterschiedlich, war indes nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung. In Trennungsfällen erfolgt eine schriftliche Kontaktaufnahme des Migrationsamts mit der betroffenen Partei, welche die Trennung zu begründen hat und hinsichtlich dem Gesuch um Verlängerung des Aufenthalts im Sinne des Härtefalls wichtige persönliche Gründe, namentlich eheliche Gewalt geltend machen kann.

Anschliessend erfolgt eine Prüfung des Härtefallgesuchs, bei der alle relevanten Informationen zum Fall eingeholt werden, allenfalls Anhörungen der betroffenen bzw. der beteiligten Personen stattfinden und der Entscheid vorbereitet wird. In den anschliessenden Entscheidungsprozess sind zumeist mehrere Funktionsträger einbezogen. Abläufe, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten im Prüf- und Entscheidungsprozess sind dabei je nach Migrationsamt unterschiedlich geregelt. Den Abschluss des beschriebenen Verfahrens bildet der erstinstanzliche Entscheid des Migrationsamts. Erteilt das Migrationsamt eine Härtefallbewilligung, wird diese dem SEM zur Zustimmung unterbreitet und das Dossier im ZEMIS erfasst. Wird das Härtefallgesuch vom Migrationsamt abgelehnt, wird mehrheitlich Beschwerde eingereicht und ein Rekursverfahren eröffnet.

Abbildung 7: Verfahren bei einem Härtefall mit ehelicher Gewalt (Regelprozess)



Quelle: Darstellung BASS/UNILU

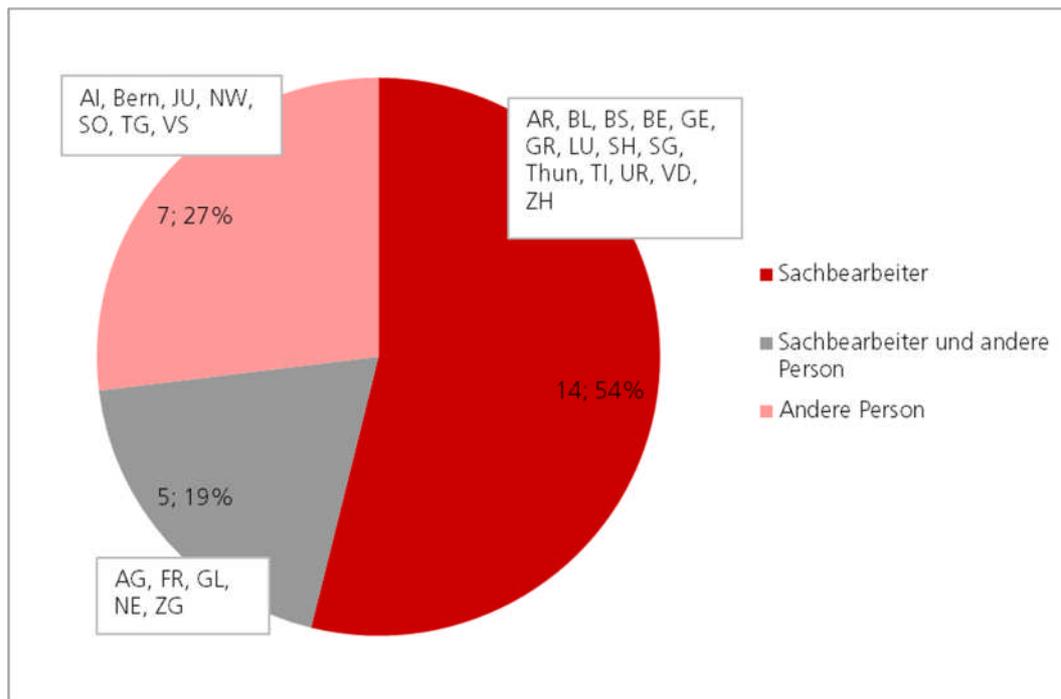
5.1.1 Prüfung der Gesuche und Entscheidungskompetenzen

Dieser Abschnitt geht der Frage nach, welche Personen in den Migrationsämtern in welcher Rolle am Abklärungs- und Beurteilungsprozess von Härtefallgesuchen in Zusammenhang mit ehelicher Gewalt beteiligt sind und wer die Entscheidungen trifft.

Zuständigkeiten bei der Prüfung der Härtefallgesuche

In gut der Hälfte der Migrationsämter sind die Sachbearbeitenden für die Prüfung der Härtefalldossiers zuständig (14 Migrationsämter). In 5 Migrationsämtern sind die Sachbearbeitenden zusammen mit weiteren Personen, in der Regel einem Juristen oder einer Juristin, für die Prüfung des Gesuchs verantwortlich. In 7 Migrationsämtern sind andere Personen zuständig: In kleinen Kantonen kann dies die Leitung des Migrationsamts sein, in grösseren Migrationsämtern Fachspezialist/innen und/oder Jurist/innen (**Abbildung 8**).

Abbildung 8: Zuständigkeiten bei der Prüfung der Härtefallgesuche mit ehelicher Gewalt



Quelle: Befragung Migrationsämter BASS
Basis: Kantonale und städtische Migrationsämter, N=26

Aufgaben der Sachbearbeitenden

In allen Migrationsämtern, mit Ausnahme von zwei kleinen Kantonen, sind Sachbearbeitende in die Prüfung der Härtefallgesuche einbezogen oder dafür zuständig (**Tabelle 9**). Zu den Aufgaben der Sachbearbeitenden zählen in allen Migrationsämtern das Einfordern und Zusammenstellen von Informationen und Beweismitteln. In 13 Migrationsämtern erstellen die Sachbearbeitenden einen Fallbericht zum Sachverhalt. In 14 Organisationen bereiten die Sachbearbeitenden den Entscheid vor. Im Kanton VD gehört die Anhörung der Parteien zu den weiteren Aufgaben der Sachbearbeitung, in 4 Kantonen sind die Sachbearbeitenden – gemeinsam mit der Ressort-, Amtsleitung oder weiteren Personen – für den Entscheid bzw. die Verfügung zuständig.

Tabelle 9: Aufgaben der Sachbearbeitung (Mehrfachangaben)

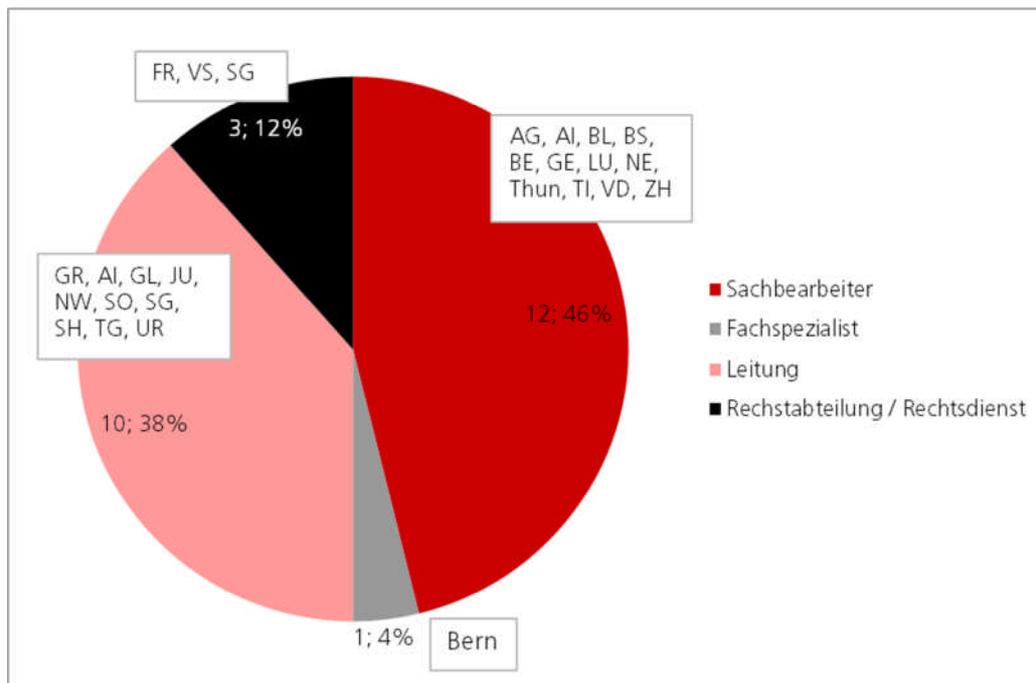
	Anzahl	%	Kantone
Informationssammlung	24	92%	Alle ausser AI, JU, AG, BS, Bern, FR, GE, GL, NE, NW, SG, Thun, TI, TG, ZH
Erstellen eines Fallberichts	13	50%	AG, AR, BE, BL, BS, Bern, FR, NE, Thun, TI, TG, VS, VD, ZH
Vorbereitung Entscheid	14	54%	BL, BE, GR, LU, VD
Weitere Aufgaben	5	19%	

Quelle: Befragung Migrationsämter
Basis: Migrationsämter mit Einbezug Sachbearbeitende bei Dossierprüfung, N=24

Entscheidungsvorbereitung und Entscheidungsprozedere bei Härtefällen

Für den **Vorschlag des Entscheids** sind in 12 der 26 Migrationsämter die Sachbearbeitenden zuständig, in 10 Organisationen die Leitung des Migrationsamtes. In drei Migrationsämtern ist die Rechtsabteilung bzw. der Rechtsdienst dafür zuständig, in einem städtischen Dienst ein Fachspezialist (**Abbildung 9**).

Abbildung 9: Zuständigkeiten beim Vorschlag des Entscheids (Zustimmung oder Ablehnung)



Quelle: Befragung Migrationsämter BASS
 Basis: Kantonale und städtische Migrationsämter, N=26

Standardmässig werden **Zustimmungs-Entscheide bei eindeutigen Fällen** in einem Viertel der Migrationsämter nach dem Zwei-Augen-Prinzip, also von einer Person getroffen. In den meisten anderen Migrationsämtern gilt das Vier-Augen-Prinzip, in einzelnen Stellen sind drei oder mehr Personen beteiligt (**Tabelle 10**). Wenn es sich um komplexere, unklare Fälle handelt, wird grundsätzlich wie bei Ablehnungs-Entscheidungen verfahren (siehe unten).

Tabelle 10: Entscheid-Prinzip bei Zustimmung / Ablehnung von Härtefallgesuchen (Standardfälle)

	Anzahl	%	Kantone
Zustimmungs-Entscheide			
Zwei-Augen-Prinzip	6	26%	AG, AI, SO, VS, VD, ZH
Vier-Augen-Prinzip	13	57%	AR, BS, BE, FR, GE, GL, JU, NE, NW, SH, SG, UR, ZG
Sechs-Augen-Prinzip	3	13%	BL, BE, TI
Mehr als sechs	1	4%	Thun
keine Angabe	3	12%	
Total	23	100%	
Ablehnungs-Entscheide			
Zwei-Augen-Prinzip	2	9%	AI, SO
Vier-Augen-Prinzip	13	57%	AG, AR, GE, GL, JU, NW, SH, SG, TI, UR, VS, VD, ZH
Sechs-Augen-Prinzip	6	26%	BL, BS, BE, Bern, FR, ZG
Mehr als sechs	2	9%	NE, Thun
keine Angabe	3	12%	
Total	23	100%	

Quelle: Befragung Migrationsämter BASS
 Basis: Kantonale und städtische Migrationsämter, N=26

Bei **Ablehnungs-Entscheidungen** gilt in den meisten Migrationsämtern in Standardfällen mindestens ein Vier-Augen-Prinzip, einzig in zwei Kantonen werden die Entscheide durch eine Person – die Amtsleitung (AI) oder die spezialisierte Stabsjuristin des Migrationsamts (SO) - gefällt. Auch hier wird in bestimmten

Fällen die Amtsleitung beigezogen. Teilweise sind bei den ablehnenden Entscheiden drei oder mehr Personen involviert, in zwei Kantonen werden auch die Regierungsräte in den Entscheid einbezogen (NW, SH).

5.1.2 Massnahmen zur Gewährleistung der einheitlichen Beurteilung

Praktisch alle Migrationsämter geben an, dass es in ihrem Amt Massnahmen gibt, die darauf abzielen, intern eine möglichst einheitliche Praxis der Beurteilung von Härtefällen mit ehelicher Gewalt zu gewährleisten. Dies ist vor allem in grösseren Migrationsämtern relevant, in denen verschiedene Personen für die Prüfung der Gesuche zuständig sind. Grundsätzlich sind für alle Migrationsämter die Weisungen des SEM massgebend, welche die bundesverwaltungs- und bundesgerichtliche Rechtsprechung aufgreifen. Ebenfalls beigezogen wird bei der Beurteilung die kantonale Rechtsprechung.

In vier Kantonen gibt es kantonale Richtlinien (NW) oder amtsinterne Weisungen (Stadt Bern, VD, ZH) zur Regelung von Härtefällen im Sinne von Art. 50 AuG. In einigen Kantonen wurden umfassende Leitfaden zu häuslicher Gewalt und Aufenthaltsrecht erarbeitet (LU, SG), an denen sich teilweise auch die Migrationsämter in anderen Kantonen orientieren. Daneben nennen einzelne Migrationsämter interne Instrumente und Arbeitshilfen für die Beurteilung von Härtefällen (standardisiertes Analyseraster zur Fallbeurteilung, Prozessablauf, Katalog der abgeschlossenen Fälle als Referenz, Gesprächsleitfaden). Die meisten Migrationsämter sprechen ausserdem die internen Fallbesprechungen zu den Härtefällen an, die je nach Amt in mehr oder weniger institutionalisierter Form stattfinden.

5.1.3 Information, Schulung und Weiterbildung

Zuhanden der kantonalen Migrationsämter hat das SEM in den Jahren 2013 bis 2015 mehrere regionale Informationsveranstaltungen zum Thema Migration und häusliche Gewalt allgemein und spezifisch der ausländerrechtlichen Härtefallregelung bei ehelicher Gewalt durchgeführt, an denen nach unserem Wissensstand alle Migrationsämter teilgenommen haben.

Befragt nach den weiteren Aktivitäten im Bereich Information, Schulung und Weiterbildung der Mitarbeitenden zum Thema häusliche Gewalt, Zwangsheirat oder der Anwendung der Härtefallregelung sprechen viele Migrationsämter wiederum die internen Fallbesprechungen an. Vereinzelt wurde das Thema nach-ehelicher Härtefall bei ehelicher Gewalt explizit in internen Schulungen der Migrationsämter aufgegriffen, u.a. im Zusammenhang mit der Einführung der neuen Bestimmung. 10 Migrationsämter erwähnen die Teilnahme an Informations-, Schulungs- und Weiterbildungsangeboten von kantonalen Interventions- und Fachstellen oder Opferhilfestellen zum Thema häusliche Gewalt, 3 Migrationsämter die Beteiligung an entsprechende Angebote zum Thema Zwangsehe. In verschiedenen Kantonen sind die Migrationsämter an den dort bestehenden Runden Tischen zu häuslicher Gewalt vertreten (siehe dazu Abschnitt 6.1). Leitungs- und Fachpersonen von einzelnen Migrationsämtern beteiligen sich ausserdem an nationalen Fachveranstaltungen, so der Migrationsrechtstagung der Universitäten Neuenburg/Bern oder den nationalen Konferenzen des Fachbereichs häusliche Gewalt des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann.

5.2 Praxis bei der Beurteilung der Härtefälle bei ehelicher Gewalt

Im Fokus dieses Abschnitts steht die konkrete Praxis bei der Beurteilung von Härtefallgesuchen in Zusammenhang mit ehelicher Gewalt: Wie gehen die Migrationsämter dabei vor, mit welchen Herausforderungen werden sie konfrontiert und wie gehen sie damit um?

5.2.1 Informations- und Beurteilungsgrundlagen

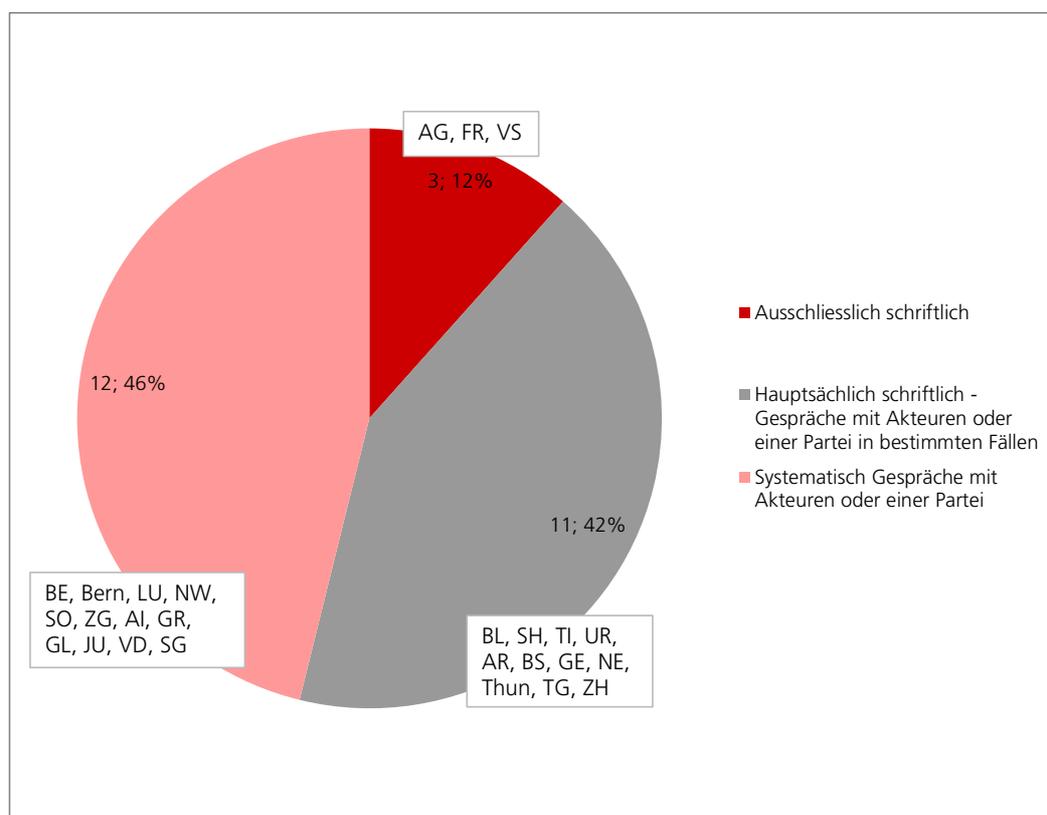
Die Verfahren in den Migrationsämtern verlaufen grundsätzlich schriftlich, namentlich aus Beweisgründen. Bei der vertieften Abklärung des Sachverhalts kann es sinnvoll oder erforderlich sein, mündlich oder schriftlich Rücksprache mit weiteren involvierten Behörden, Fachstellen oder Fachpersonen zu nehmen. Ein rein mündlicher Informationsaustausch zu entscheidenden Sachverhalten ist jedoch zu vermeiden. Teilweise werden in den Migrationsämtern auch Gespräche mit den Parteien durchgeführt, die in jedem Fall in der dem Gesprächszweck angemessenen Form schriftlich zu dokumentieren sind.

Hinsichtlich der Praxis bei der Beurteilung von Härtefallgesuchen im Zusammenhang mit ehelicher Gewalt lassen sich die Migrationsämter grob in zwei Kategorien einteilen (**Abbildung 10**).

■ **Vorwiegend oder ausschliesslich aktengestützte Beurteilung:** Diese Migrationsämter stützen sich laut eigenen Angaben bei der Beurteilung hauptsächlich auf Akten und Berichte, in bestimmten Fällen gibt es Rückfragen oder Gespräche mit involvierten Akteuren, insbesondere Straverfolgungsbehörden, Opferhilfestellen und Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB). Gespräche mit den Parteien werden selten und nur in bestimmten Fällen geführt.

■ **Beurteilung aufgrund erweiterter Informationen:** Diese Migrationsämter holen bei der Prüfung eines Härtefalls nach eigenen Angaben zusätzlich zu den Akten in der Regel weitere Informationen ein, es werden grundsätzlich immer Gespräche mit den weiteren involvierten Akteuren geführt. Es werden auch Anhörungen der Parteien durchgeführt, insbesondere der gewaltbetroffenen Person.

Abbildung 10: Aktengestützte Beurteilung oder Beurteilung aufgrund erweiterter Grundlagen

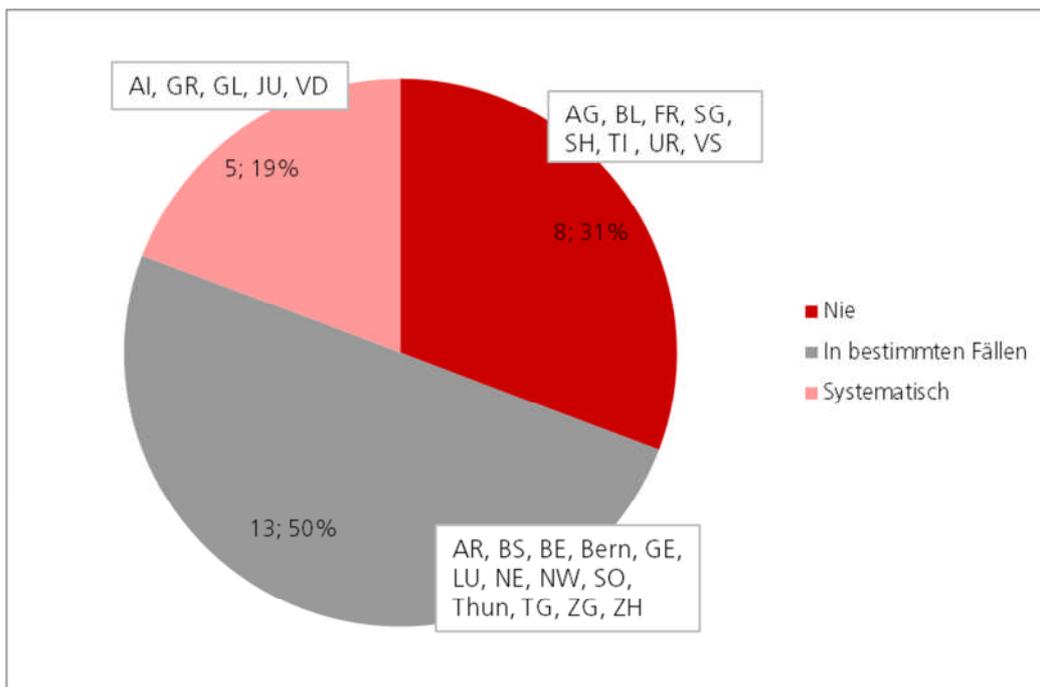


Quelle: Befragung Migrationsämter BASS
Basis: Kantonale und städtische Migrationsämter, N=26

In 5 Kantonen werden eine oder beide Parteien bei der Prüfung eines Härtefallgesuchs grundsätzlich immer angehört. Die Hälfte der Migrationsämter führen in bestimmten Fällen Gespräche mit den Parteien. Daneben gibt es 8 Kantone, in denen grundsätzlich keine Gespräche mit Gesuchsteller/innen und Beteiligten stattfinden.

Eine **Anhörung der gewaltbetroffenen Person** findet in 5 Migrationsämtern standardmässig statt, ausser es handelt sich um absolut klare Fälle (**Abbildung 11**). In weiteren 13 Migrationsämtern werden in bestimmten Fällen persönliche Gespräche mit den Gesuchsteller/innen geführt, insbesondere wenn der Sachverhalt unklar oder unvollständig ist. Daneben finden solche Anhörungen auch in Fällen statt, bei denen die betroffene Person eine Notsituation schildert, bzw. die gemeinsame Wohnung oder das Frauenhaus verlassen hat und eine Bestätigung des Migrationsamts benötigt, um eine Wohnung zu finden. Der Vertreter eines Migrationsamts erwähnt, dass in den ersten Jahren nach Inkrafttreten von Art. 50 AuG sehr selten Gespräche geführt worden seien. Aufgrund der Erkenntnisse der Studie «Der Polizist ist mein Engel gewesen» (Gloor & Meier 2014) mache man dies nun bedeutend häufiger. Dort wurde deutlich, dass es die Betroffenen begrüsst, wenn sie ihre Situation direkt gegenüber den Migrationsämtern darstellen können.

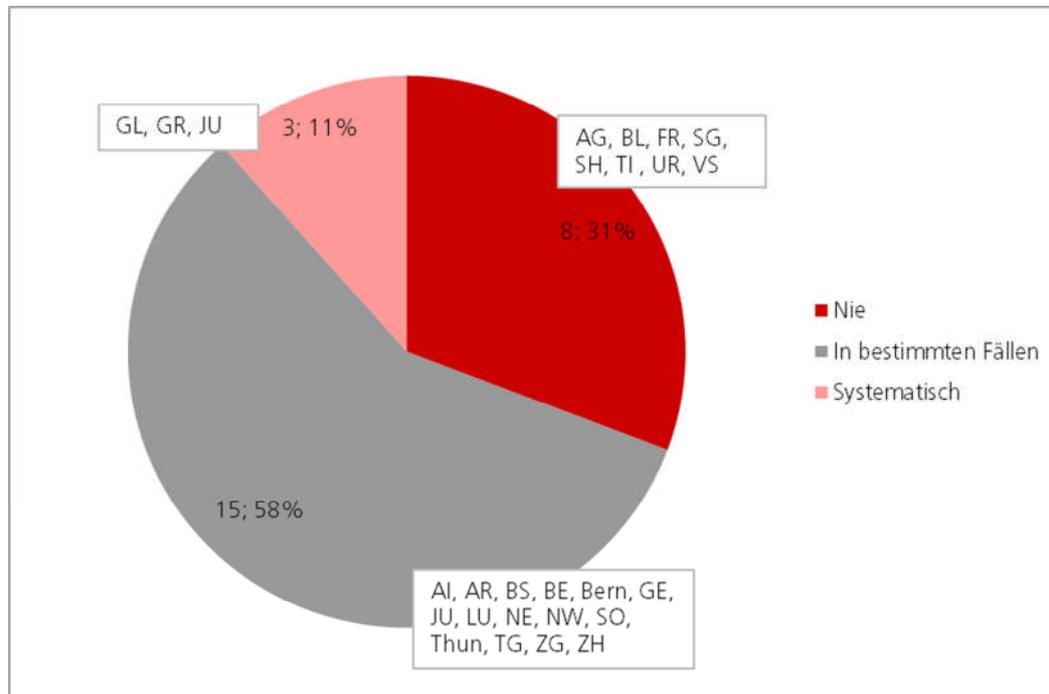
Abbildung 11: Anhörung / Gespräche mit der gewaltbetroffenen Person



Quelle: Befragung Migrationsämter BASS
Basis: Kantonale und städtische Migrationsämter, N=26

In 3 Migrationsämtern gibt es grundsätzlich eine zusätzliche **Anhörung der beschuldigten Person** (**Abbildung 12**). Weitere 15 Migrationsämter führen in bestimmten Fällen Gespräche mit beschuldigten Personen. Zum einen handelt es sich dabei um Anhörungen zur Klärung des Sachverhalts, zum anderen um Gespräche im Zusammenhang mit Massnahmen im Rahmen einer Integrationsvereinbarung.

Abbildung 12: Anhörung / Gespräche mit der beschuldigten Person



Quelle: Befragung Migrationsämter BASS
Basis: Kantonale und städtische Migrationsämter, N=26

Geführt werden die Anhörungen und Gespräche mit den Parteien in der Regel von den Sachbearbeitenden, in einigen Kantonen von den Fachexpert/innen oder Jurist/innen. Aus Sicht der Interventions- und Fachstellen gegen häusliche Gewalt bzw. der Opferhilfestellen ist es entscheidend, dass die zuständigen Mitarbeitenden des Migrationsamts entsprechend zur Problematik häuslicher Gewalt sensibilisiert sind. Bei den Anhörungen im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt sollte nach einem spezifischen Leitfaden gearbeitet werden, wie dies in den Kantonen VD oder JU der Fall ist. Betroffene sollten ausserdem die Möglichkeit haben, eine Begleitperson mitzubringen (bspw. Angehörige oder Mitarbeiterin der Opferhilfe) und im Bedarfsfall müssen geschulte Dolmetschende beigezogen werden.

5.2.2 Bedeutung der verschiedenen Entscheidungskriterien

Bei der Prüfung der wichtigen persönlichen Gründe für die Erteilung einer nahehelichen Härtefallbewilligung sind sämtliche Aspekte des Einzelfalles mit zu berücksichtigen. Das Vorliegen von ehelicher Gewalt gilt indes für sich alleine als wichtiger Grund für den weiteren Verbleib in der Schweiz. Bei der Erteilung einer Härtefallbewilligung im Zusammenhang mit ehelicher Gewalt berücksichtigen die Migrationsbehörden neben der ehelichen Gewalt im Sinne von Art. 50 Abs. 2 AuG in der Mehrheit der Fälle weitere Gründe (siehe dazu in Kapitel 4 den Abschnitt «Weitere berücksichtigte persönliche Gründe»). Bei lediglich 3 von 10 der vom SEM entschiedenen Härtefälle im Jahr 2015 wurde eheliche Gewalt allein als Begründung aufgeführt; diese Fälle erhielten praktisch ausschliesslich die Zustimmung.

Die Migrationsämter halten grundsätzlich fest, dass alle Fälle individuell geprüft werden und die unterschiedlichen Aspekte im Einzelfall je nachdem eine grössere oder weniger grosse Bedeutung haben kön-

nen. Weitere Umstände des Einzelfalls werden laut den Migrationsämtern nicht nur, aber insbesondere auch dann herangezogen, wenn Unsicherheiten bezüglich der Intensität der Gewalt und deren Nachweis bestehen. Eine Rolle spielen die weiteren Umstände zudem bei der Prüfung der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung in einer späteren Phase, wenn es um eine zweite oder dritte Verlängerung geht. Wie im Kapitel 4 gezeigt wurde, wird ein relativ grosser Teil der erstmaligen Härtefallbewilligungen mit Auflagen betreffend etwa die soziale oder wirtschaftliche Integration erteilt.

Die Migrationsämter haben in der Befragung eine Einschätzung dazu vorgenommen, welche Bedeutung verschiedenen Aspekten hinsichtlich der Zustimmung zu einem Härtefallgesuch mit ehelicher Gewalt zukommt.

In **Tabelle 11** sind deren Angaben bezogen auf Härtefallgesuchen von Personen mit Aufenthaltsdauer von weniger als drei Jahren dargestellt. Entscheidend für die (erstmalige) Erteilung einer Härtefallbewilligung im Zusammenhang mit ehelicher Gewalt ist in jedem Fall die Intensität der Gewalt; wichtige Kriterien sind damit verbunden auch Häufigkeit der Gewalt und – etwas weniger ausgeprägt - Dauer der Gewaltsituation. Grosses Gewicht beigemessen wird darüber hinaus den Familienverhältnissen mit Blick auf die Situation der Kinder, den Wiedereingliederungsmöglichkeiten im Herkunftsland sowie auch der gesundheitliche Situation der antragstellenden Person. Weniger massgebende Aspekte für die Erteilung einer Härtefallbewilligung sind im Durchschnitt die Integration der betroffenen Person in der Schweiz oder deren finanzielle Verhältnisse. Einzelne Migrationsämter haben weitere für sie wichtige Elemente ergänzt: Die Respektierung der Rechtsordnung, der Ausschluss einer Scheinehe, der Wille der gewaltbetroffenen Person, die Gewaltsituation zu beenden sowie der Wille, sich zu integrieren.

Tabelle 11: Wichtigkeit verschiedener Kriterien für die Erteilung einer Härtefallbewilligung (Aufenthaltsdauer bis 3 Jahre)

Frage: Aus Ihrer Sicht: Wie wichtig sind für eine Zustimmung eines Härtefallgesuchs in Zusammenhang mit häuslicher Gewalt (Aufenthaltsdauer bis 3 Jahre) die folgenden Aspekte?

	sehr wichtig	eher wichtig	eher nicht wichtig	gar nicht wichtig	Gesamt
Intensität der Gewalt	80%	20%	0%	0%	100%
Häufigkeit der Gewalt	60%	32%	8%	0%	100%
Dauer der Gewaltsituation	44%	52%	4%	0%	100%
Familienverhältnisse (insbesondere Existenz von Kindern und deren Einschulung)	28%	48%	12%	12%	100%
Wiedereingliederungsmöglichkeiten im Herkunftsland	24%	40%	28%	8%	100%
Gesundheitszustand der gewaltbetroffenen Person	16%	60%	20%	4%	100%
Ausmass der Integration der gewaltbetroffenen Person in der Schweiz	12%	32%	44%	12%	100%
Finanzielle Verhältnisse (oder Arbeitsintegration) der gewaltbetroffenen Person	4%	38%	38%	21%	100%

Quelle: Befragung Migrationsämter BASS

Basis: Kantonale und städtische Migrationsämter, N=25

Ein homogenes Bild zeigt sich bezüglich der Gewichtung der Intensität der Gewalt oder der Mitbetroffenheit von Kindern. Unterschiede zeigen sich insbesondere bei der Bedeutung, welche die Migrationsämter dem Ausmass der Integration in der Schweiz hinsichtlich der Erteilung von Härtefallbewilligungen beimessen: Dieser Aspekt spielt laut einigen Migrationsämtern eine sehr oder eher wichtige Rolle, für andere eine eher geringere oder gar keine Rolle (**Tabelle 12**). Aus Sicht von Interventions- und Fachstellen bzw. Opferhilfestellen ist es diesbezüglich sehr wichtig, dass bei der Erteilung von Härtefallgesuchen berücksichtigt wird, dass Integrationsdefizite durch die häusliche Gewalt verursacht sein können. Dies ist

insbesondere der Fall bei Opfern, die systematisch isoliert wurden oder auch deren psychische und körperliche Ressourcen durch die Gewalt stark beeinträchtigt war.

Tabelle 12: Wichtigkeit des Kriterium «Ausmass der Integration in der Schweiz» bei der Erteilung einer Härtefallbewilligung (Aufenthaltsdauer bis 3 Jahre)

	Anzahl	%	Kantone
gar nicht wichtig	3	12.0%	FR, LU, Thun
eher nicht wichtig	11	44.0%	AG, BE, GE, GL, NE, SH, SO, SG, VD, TI, ZG
eher wichtig	8	32.0%	AR, BL, BS, JU, NW, TG, UR, VS
sehr wichtig	3	12.0%	AI, Bern*, ZH*
Total	25	100.0%	

Quelle: Befragung Migrationsämter BASS

Basis: Kantonale und städtische Migrationsämter, N=25 (keine Angabe: GR)

* Diese Migrationsämter haben mit Verweis auf die Rechtsprechung grundsätzlich bei allen Aspekten «sehr wichtig» angegeben.

Eine grössere Heterogenität der Migrationsämter zeigt sich ausserdem hinsichtlich dem Kriterium der Wiedereingliederungsmöglichkeiten im Herkunftsland sowie der ökonomischen Unabhängigkeit der betroffenen Personen.

5.2.3 Bedeutung der Nachweise

Die Migrationsbehörden können von den Gesuchsteller/innen entsprechende Nachweise verlangen. Als Hinweise für eheliche Gewalt nennt das Gesetz insbesondere Arztzeugnisse, Polizeirapporte, Strafanzeigen, zivilrechtliche Schutzmassnahmen im Sinne von Art. 28b ZGB oder entsprechende strafrechtliche Verurteilungen. Ergänzt wurde die Bestimmung per 1. Januar 2012 dahingehend, dass bei der Prüfung der wichtigen persönlichen Gründe Hinweise und Auskünfte von spezialisierten Fachstellen mit berücksichtigt werden. Wenn substantiierte Berichte von Frauenhäusern und anderen spezialisierten Stellen vorliegen, können die Migrationsbehörden bei diesen Fachstellen ergänzende Auskünfte einholen.¹⁸

Die Migrationsämter haben wiederum eine Einschätzung vorgenommen, welche Bedeutung verschiedenen Beweismitteln im Zusammenhang mit der Erteilung der Härtefallbewilligungen zukommt (**Tabelle 13**). Auch hier gilt wiederum, dass die Migrationsämter eine Einzelfallprüfung vornehmen und von Fall zu Fall andere Beweismittel entscheidend sind. Die Rückmeldungen vermögen indes ein Gesamtbild zur Relevanz der verschiedenen Nachweise zu vermitteln: Welche Bedeutung wird den Nachweisen beigemessen? Wie häufig liegen sie bei Entscheiden als Grundlage vor (dazu auch Kapitel 4)?

Das Vorliegen von **Polizeirapporten** spielt aus Sicht aller Migrationsämter eine wichtige Rolle hinsichtlich der Erteilung von Härtefallbewilligungen bei ehelicher Gewalt. Ebenso sind sich die Migrationsämter einig, dass **Arztzeugnissen**, ärztlichen Berichten und Gutachten zur Dokumentation häuslicher Gewalt in den aufenthaltsrechtlichen Verfahren grosse Bedeutung zukommt. Aus Sicht der Interventions- und Fachstellen gegen häusliche Gewalt bzw. Opferhilfestellen ist es diesbezüglich wichtig, dass medizinische Fachpersonen entsprechend zur Problematik häuslicher Gewalt sensibilisiert und geschult sind. Ausserdem wird das Problem angesprochen, dass bis heute nicht befriedigend geregelt ist, wie Ärztinnen und Ärzte für die Dokumentation häuslicher Gewalt entschädigt werden - Dokumentationen von Verletzungen zu juristischem Zweck können nicht über die Kranken- oder Unfallversicherung abgerechnet werden – was den Anreiz mindert, ausführliche Dokumentationen zu erstellen. Ein weiteres Problem sehen die Fachstellen darin, dass Opfer häuslicher Gewalt direkt nach einer Gewalteskalation häufig andere Sorgen haben und die Dokumentation nicht einfordern bzw. Ausländer/innen teilweise damit überfordert sind.

¹⁸ Vgl. Informationsblatt 19 «Häusliche Gewalt im Migrationskontext» des Fachbereichs häusliche Gewalt des EBG (Stand: Januar 2015).

Tabelle 13: Wichtigkeit der Nachweise für die Erteilung einer Härtefallbewilligung
(Aufenthaltsdauer bis 3 Jahre)

Frage: Aus Ihrer Sicht: Wie wichtig ist für eine Zustimmung eines Härtefallgesuchs in Zusammenhang mit häuslicher Gewalt (Aufenthaltsdauer bis 3 Jahre) das Vorliegen von folgenden Nachweisen?

	sehr wichtig	eher wichtig	eher nicht wichtig	gar nicht wichtig	Gesamt
Polizeirapport	83%	17%	0%	0%	100%
Arztzeugnis	75%	25%	0%	0%	100%
Strafurteil	58%	25%	17%	0%	100%
Strafanzeige	46%	46%	8%	0%	100%
Bericht einer Opferhilfestelle OHG	33%	54%	13%	0%	100%
Massnahmen KESB / Bericht Jugendamt	33%	46%	21%	0%	100%
Bericht eines Frauenhauses	29%	54%	17%	0%	100%
Aussagen der gewaltbetroffenen Person	29%	50%	21%	0%	100%
Polizeiliche Schutzmassnahmen (z.B. Wegweisung)	21%	75%	4%	0%	100%
Schutzmassnahmen Art. 28b ZGB	21%	46%	33%	0%	100%
Aussagen der beschuldigten Person	13%	38%	42%	8%	100%

Quelle: Befragung Migrationsämter BASS
Basis: Kantonale und städtische Migrationsämter, N=24.

Wichtige Aspekte für die Erteilung einer Härtefallbewilligung sind anschliessend das Vorliegen von entsprechenden **Strafurteilen** oder **Strafanzeigen**. Zwischen den Migrationsämtern zeigen sich gewisse Unterschiede, was die **Praxis in laufenden Strafverfahren** betrifft. Dazu geäussert haben sich 16 der 26 Migrationsämter (**Tabelle 14**). In 6 Migrationsämtern wird das Strafurteil nicht abgewartet, in 4 Migrationsämtern nur in unklaren Fällen. 6 Migrationsämter geben an, dass das Urteil grundsätzlich immer abgewartet werde.

Tabelle 14: Praxis im Umgang mit laufenden Strafverfahren

Wenn ein Strafverfahren läuft...	Anzahl	%	Kantone
Warten nicht auf das Urteil	6	37.5%	BE, Bern, LU, NE, SH, Thun
Warten nur bei unklaren Fällen auf das Urteil	4	25.0%	FR, NW, SO, VD
Warten immer auf das Urteil	6	37.5%	AG, BL, GR, SG, TI, ZG
Total	16	100.0%	
Keine Angaben	10		AI, AR, BS, GE, GL, JU, TG, UR, VS, ZH

Quelle: Befragung Migrationsämter BASS
Basis: Kantonale und städtische Migrationsämter, N=26

Die **Berichte von Opferhilfeberatungsstellen und Frauenhäusern** spielen nach den meisten Kantonen eine eher wichtige Rolle bei der Erteilung einer Härtefallbewilligung. Gewisse Unterschiede zeigen sich hinsichtlich der Bedeutung der Berichte von Frauenhäusern in den verschiedenen Kantonen. Als wichtig bezeichnet werden sie vor allem von Migrationsämtern in Standortkantonen von Frauenhäusern, als eher nicht wichtig in Kantonen ohne eigenes Frauenhaus. Drei Vertreter von Migrationsämtern haben kritisch angesprochen, dass die Berichte der Opferhilfestelle resp. des Frauenhauses nicht oder nicht immer neutral resp. tendenziös gewesen seien. Weitere drei Gesprächspartner hielten zu den Berichten der Fachstellen allgemein fest, dass sie primär die Sicht der Opfer bzw. die Aussagen der Schutzsuchenden wiedergeben und sie daher als Nachweis in der Regel nicht ausreichen würden. Seitens von kantonalen Interventions- und Fachstellen gegen häusliche Gewalt wurde in diesem Zusammenhang angesprochen, dass es bezüglich der Fachberichte noch grosse Herausforderungen gebe: Sie müssten einerseits neutral sowie differenziert verfasst sein, d.h. es müsse

begründet werden, weshalb die Schilderungen der Betroffenen und deren Gewalterfahrung glaubhaft sind. Gleichzeitig müssten die Berichte von den Migrationsämtern tatsächlich auch als Fachberichte anerkannt werden, was nicht überall der Fall sei.

In fast allen Migrationsämtern spielen auch Verfügungen zu **polizeilichen Schutzmassnahmen**, wie Wegweisungen oder Fernhaltungen der gefährdenden Person zumindest eine eher wichtige Rolle. Entsprechend der in der Praxis deutlich weniger häufigeren **zivilrechtlichen Schutzmassnahmen** nach Art. 28b ZGB haben diese als Nachweis in vielen Kantonen eher weniger Gewicht.

Entsprechend der schwergewichtig aktenbasierten Beurteilung (siehe Abschnitt 5.1.2), spielen **Aussagen der antragstellenden Personen** als Beweismittel eine weniger bedeutende Rolle, noch stärker gilt dies für **Aussagen von beschuldigten Personen**.

Im Zusammenhang mit der Anhörung beider Parteien wurde in Gesprächen mit den Migrationsämtern häufig angesprochen, dass «oft Aussage gegen Aussage» stehe und darum den Aussagen der beschuldigten Person gewisses Gewicht beizumessen sei. Im Zusammenhang mit der Beurteilung von ausländerrechtlichen Härtefällen ist dies zu relativieren, da es nicht um ein strafrechtliches Urteil handelt. «Nach der Praxis wird jedoch - anders als im Strafrecht, wo ein strengeres Beweismass gilt (Unschuldsvermutung) - nicht der direkte Beweis für das Vorliegen anspruchsbegründender ehelicher Gewalt im Sinne von Art. 50 Abs. 1 lit. b AuG verlangt. Vielmehr genügt es, wenn die ausländische Person diese in geeigneter Weise glaubhaft macht.»¹⁹

5.2.4 Erfahrungen mit der Beurteilung von Härtefallgesuchen

Charakteristik der einfach und schwierig zu beurteilenden Härtefallgesuche

In der Befragung der Migrationsämter wurde zunächst erhoben, welches gemäss den Erfahrungen der Ämter die Charakteristiken von **einfachen bzw. sehr schwierig zu beurteilenden Härtefallgesuchen** sind. 25 der 26 Migrationsämter haben zu dieser Frage Stellung genommen, vereinzelt mit dem Hinweis, dass man insgesamt wenig Erfahrung mit Härtefallgesuchen aufgrund von ehelicher Gewalt hat. Die Einschätzungen aus den Migrationsämtern lassen sich folgendermassen zusammenfassen:

- Merkmale von einfach und klar zu beurteilenden Härtefällen: Die Gesuche sind gut dokumentiert, insbesondere mit Polizeirapport, Arztzeugnis und umfassenden Bericht der Fachstellen; es liegt ein rechtskräftiges Urteil vor.
- Merkmale von schwierig zu beurteilenden Härtefällen: Die Gesuche sind schlecht dokumentiert, es liegen wenige resp. nicht ausreichenden Beweismittel vor; es steht hinsichtlich des Sachverhalts Aussage gegen Aussage; es handelt sich um einmalige bzw. einmalig dokumentierte Gewalt; es handelt sich um Fälle von psychischer Gewalt.

Beurteilung der Intensität der Gewalt

Die Migrationsämter äusserten sich in einer offenen Frage auch dazu, welche Aspekte sie bei der Beurteilung der hinreichenden Intensität der Gewalt berücksichtigen. Tabelle 15 dokumentiert die von den Migrationsämtern spontan genannten Aspekte:

¹⁹ Staatssekretariat für Migration, Factsheet zum Thema häusliche Gewalt anlässlich des Workshop VKM, Nordwestschweiz, 21. Januar 2016.

Tabelle 15: Aspekte, die bei der Beurteilung der Intensität berücksichtigt werden

	Anzahl Nennungen
Wiederholte Gewalttaten, Konstanz	21
Dauer der Gewalt	14
Gewaltform	6
Schweregrad der Taten	5
Zumutbarkeit, in der Beziehung zu verbleiben	3
Glaubhaftigkeit	8
Prüfung im Einzelfall	6

Quelle: Befragung Migrationsämter BASS

Basis: Kantonale und städtische Migrationsämter, N=25

Gründe für eine Ablehnung von Härtefallgesuchen

Die Migrationsämter äusserten sich in einer offenen Frage dazu, welches die häufigsten **Gründe** dafür sind, dass das Migrationsamt ein **Härtefallgesuch ablehnt**. Dabei muss wiederum berücksichtigt werden, dass es bei einem Teil der Migrationsämter bisher nur wenige Härtefallgesuche gab.

Genannt wurden in absteigender Häufigkeit die folgenden Ablehnungsgründe:

- Keine eheliche Gewalt im Sinne von Art. 50 Abs. 1 lit. b AuG und der Rechtsprechung (ungenügende Intensität; 21 Nennungen)
- Fehlende oder ungenügende Nachweise, schlechte Dokumentation (13 Nennungen)
- Ungenügende Glaubwürdigkeit, Widersprüchlichkeit (5 Nennungen).

Dieses Bild deckt sich weitgehend mit den Befunden aus der Dossieranalyse (vgl. Kapitel 4).

6 Kontext kantonales Interventions- und Hilfesystem

In diesem Kapitel wird das kantonale Umfeld der Umsetzung der Härtefallregelung bei ehelicher Gewalt beleuchtet. Im Fokus steht das kantonale Interventions- und Hilfesystem bei häuslicher Gewalt, in das in unterschiedlichem Masse auch die Migrationsämter eingebunden sind.

6.1 Aktivitäten der Interventions- und Fachstellen

In allen Kantonen bestehen Koordinations-, Interventions- und Fachstellen gegen häusliche Gewalt, die in der Schweizerischen Konferenz gegen häusliche Gewalt (SKHG) sowie zwei sprachregionalen Konferenzen zusammengeschlossen sind. In den Deutschschweizer Kantonen sowie im Tessin sind die Stellen zumeist bei der Sicherheits- resp. Polizeidirektion angesiedelt, zu der auch die Migrationsämter gehören; in einigen kleineren Kantone bei der kantonalen Opferhilfe. In der Westschweiz sind die Stellen traditionellerweise bei den kantonalen Fachstellen für Gleichstellung angegliedert.

Die Interventions- und Fachstellen befassen sich in unterschiedlicher Weise mit dem Thema Aufenthaltsrecht und häusliche Gewalt. Beleuchtet wird an dieser Stelle die Situation anhand der 13 (grösseren) Kantone, in denen Gespräche mit den Interventions- und Fachstellen und/oder der Opferhilfe stattfanden.

In den meisten dieser Kantone übernehmen die Interventions- und Fachstellen eine mehr oder weniger aktive Rolle im Themenbereich Aufenthaltsrecht und häusliche Gewalt, in einigen Kantonen sind die Stellen nach eigenen Angaben eher am Rande damit befasst. In verschiedenen Kantonen bestehen ständige **Kommissionen** oder **Runde Tische** zu häuslicher Gewalt, in denen die verschiedenen Akteure des Interventions- und Hilfesystems vertreten sind, teilweise auch die Migrationsämter. Aus diesen strategischen Koordinations- und Kooperationsgremien heraus resp. 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. Eine solche Fallmonitoring Gruppe existiert beispielsweise im Kanton Zürich, wo hinsichtlich der Optimierung der Umsetzung der ausländerrechtlichen Härtefallregelung kritische Fallbeispiele diskutiert und weiterverfolgt werden. Im Kanton St. Gallen organisiert die Koordinationsstelle jährlich ein Treffen zum Thema Aufenthaltsrecht und häusliche Gewalt unter Beteiligung der Migrationsämter der Kantone SG, AR und AI, der Kantonspolizei SG, der Staatsanwaltschaft, der Opferhilfestelle SG/AR/AI und des Frauenhauses. In der Arbeitsgruppe, die aus dem Runden Tisch hervorgegangen ist, werden u.a. Fallbeispiele diskutiert. Aktuell beschäftigt sich die Arbeitsgruppe auch mit der Ausgestaltung und den Anforderungen an die Fachberichte von Opferhilfe und Frauenhaus.

Die Interventions- und Fachstellen gegen häusliche Gewalt sind, zusammen mit Opferhilfestellen oder Frauenhäusern, in einigen Kantonen auch in der **Information und Schulung** ihrer Migrationsbehörden aktiv. Im Kanton Bern beispielsweise organisiert die Interventionsstelle alle zwei Jahre einen Workshop zum Thema Migration und häusliche Gewalt, der sich an die Migrationsbehörden richtet und an dem u.a. die Sachbearbeitenden des kantonalen bzw. der drei städtischen Migrationsämter teilnehmen.

6.2 Angebote zur Information von Betroffenen

Die Koordinations- und Interventionsstellen bzw. Opferhilfestellen sehen eine Lücke darin, dass es spezifisch zum Thema Aufenthaltsrecht und häusliche Gewalt eher spärliche Informationen für die Zielgruppe gibt. In verschiedenen Kantonen wurden Informationsbroschüren allgemein zum Thema häusliche Gewalt erarbeitet, welche die Problematik des Aufenthaltsrechts erwähnen (AG, BL, BS, BE, LU, NE, ZH, VD). Diese sind meist in mehrere Sprachen übersetzt. In diversen Kantonen gibt es Informationsmaterialien (Bro-

schüren, Flyer, audiovisuellen Materialien) zum Thema Zwangsheirat²⁰, teilweise gehen diese auch auf aufenthaltsrechtliche Fragen ein (z.B. BE, LU).

6.3 Zusammenarbeit der Migrationsämter mit weiteren Akteuren

Im Zusammenhang mit Härtefällen haben die Migrationsämter grundsätzlich in allen Kantonen mit der Polizei, den anerkannten Opferhilfestellen und der Staatsanwaltschaft zu tun (**Tabelle 16**). In Einzelfällen haben die Migrationsämter explizit angegeben, dass mit diesen Stellen keine Zusammenarbeit besteht (die über konkrete Fälle hinausgeht). Die Zusammenarbeit wird von den Migrationsämtern als sehr gut bezeichnet. Mit der Staatsanwaltschaft hat man teilweise gemischte Erfahrungen gemacht, einzelne Kantone bemängeln den Informationsfluss zwischen Staatsanwaltschaft und Migrationsamt. Nicht in jedem Fall positiv bewertet wird auch die Zusammenarbeit mit den Gerichten.

Die Zusammenarbeit mit den kantonalen Interventions- und Fachstellen gegen häusliche Gewalt wird dort, wo eine solche besteht, praktisch überall als sehr gut bezeichnet. Die Zusammenarbeit mit den Opferhilfestellen wird je nach Kanton als sehr gut oder eher gut wahrgenommen, in einem Kanton als eher unbefriedigend. In fünf kleineren Kantonen haben die Migrationsämter keinen Kontakt mit den (ausserkantonalen) Frauenhäusern, in zwei Kantonen wird dieser eher als schlecht bezeichnet. In anderen Kantonen besteht indes eine (aus beider Sicht) sehr enge und gute Zusammenarbeit zwischen dem Migrationsamt und den Frauenhäusern.

Tabelle 16: Zusammenarbeit der Migrationsämter mit den kantonalen Akteuren

	Zusammenarbeit ja	sehr gut	eher gut	eher schlecht	sehr schlecht
Polizei	25	92%	8%		
Opferhilfestellen OHG	25	68%	28%	4%	
Staatsanwaltschaft	24	75%	13%	8%	4%
KESB / Jugendamt	21	62%	33%	5%	
Frauenhaus	21	62%	29%	10%	
Zivilgericht	20	60%	25%	5%	10%
Kantonale Koordinations-, Interventions- oder Fachstelle hG	18	83%	17%		
Strafgericht	18	72%	11%	6%	11%

Quelle: Befragung Migrationsämter BASS

Basis: Kantonale und städtische Migrationsämter, N=26

²⁰ Abrufbar auf der Webseite des Bundesprogramms Bekämpfung Zwangsheirat unter www.gegen-zwangsheirat.ch > Materialien > Infoblätter und Guidelines.

7 Rolle des SEM

Zu den Kernaufgaben des Staatssekretariats für Migration bei der Umsetzung der Härtefallregelung bei ehelicher Gewalt gehört es insbesondere, die einheitliche Anwendung von Art. 50 Abs. 1 lit. b AuG in den Kantonen zu fördern. Vom Bundesrat wurde das SEM 2009 damit betraut, die Härtefallkriterien in Fällen ehelicher Gewalt zu konkretisieren und das Thema häusliche Gewalt verstärkt in die Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen im Migrationsbereich zu integrieren.

Das SEM hat dazu verschiedene Massnahmen umgesetzt:

■ Zentrale Instrumente zur Unterstützung der einheitlichen Anwendung von Art. 50 Abs. 1 lit. b AuG durch die Kantone sind insbesondere die revidierten **Weisungen des SEM** sowie das **Rundschreiben** zur Anwendung der Härtefallregelung.²¹ Bei den Vorarbeiten zu den revidierten Weisungen wurde das SEM vom Fachbereich häusliche Gewalt (FHG) des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) unterstützt. Dieser unterstützte das SEM weiter bei der Diskussion um die Definition der «Intensität ehelicher Gewalt»²².

■ Zur Umsetzung der Härtefallregelung bei häuslicher Gewalt hat das SEM **Fachveranstaltungen für die kantonalen Migrationsämter** durchgeführt. Im Mai und Juni 2013 fanden in Zusammenarbeit mit dem EBG vier regionale Veranstaltungen statt, weitere zwei Workshops wurden Januar und April 2015 durchgeführt. Als Grundlage für die Workshops wurden entsprechende Informationsgrundlagen (Factsheets) zum Thema Migration und häusliche Gewalt erarbeitet, diese beinhalten auch einen systematischen Überblick über die Rechtsprechung zu Art. 50 Abs. 1 lit. b AuG.

■ Ausserdem werden im Rahmen des **Bundesprogramms Bekämpfung von Zwangsheiraten** (2013-2017) verschiedene von lokalen Partnern umgesetzte Massnahmen finanziell unterstützt, wovon gewisse zu einer verbesserten Umsetzung von Art. 50 Abs. 1 lit. b. AuG beitragen können. Dazu gehören Informationsmaterialien für Betroffene von Zwangsheiraten sowie Weiterbildungsangebote für Fachpersonen zum Thema Zwangsheirat, darunter den mit Härtefällen befassten Mitarbeitenden der Migrationsbehörden.²³

Wahrnehmung der Aufgaben aus Sicht der Migrationsämter

Aus Sicht der Kantone nimmt das SEM die genannten Aufgaben im Zusammenhang mit der Unterstützung der Umsetzung der Härtefallregelung bei ehelicher Gewalt gut oder sehr gut wahr (je 10 Migrationsämter). Ein Kanton ist der Ansicht, dass das SEM seine Aufgaben eher gut erfüllt, 5 weitere haben sich dazu nicht geäussert. Die Migrationsämter schätzen insbesondere die aus ihrer Sicht klaren und umfassenden Weisungen zur Umsetzung von Art. 50 Abs. 1 lit. b AuG, positives Feedback gab es in der Umfrage auch zu den vom SEM organisierten Informationsveranstaltungen (Workshops).

Zusammenarbeit mit dem SEM aus Sicht der Migrationsämter

Die Migrationsämter bewerten die Zusammenarbeit mit dem SEM als gut: Ein Viertel der Migrationsämter bezeichnet sie als gut, drei Viertel als sehr gut. Keiner der Kantone äussert sich unzufrieden mit der Zusammenarbeit. Bemängelt wird von zwei Kantonen die aus ihrer Sicht manchmal lange Bearbeitungsdauer der Gesuche durch das SEM.

²¹ Staatssekretariat für Migration, Weisungen und Erläuterungen Ausländerbereich (Weisungen AuG). Überarbeitete und vereinheitlichte Fassung, Oktober 2013 (Stand 12. April 2017); Bundesamt für Migration, Rundschreiben «Eheliche Gewalt» vom 12. April 2013.

²² Organisation und Durchführung Expert/innentreffen zum Thema „Definition Intensität ehelicher Gewalt“ vom 7. September 2011 unter der Leitung vom SEM und dem EBG

²³ Abrufbar unter: www.gegen-zwangsheirat.ch > Materialien > Infoblätter und Guidelines.

8 Fazit und Schlussfolgerungen

Im letzten Kapitel steht die Beantwortung der Frage im Vordergrund, inwieweit die Absichten des Gesetzgebers, die mit der Einführung der Härtefallregelung verfolgt wurden, erreicht werden konnten und inwiefern die involvierten Stellen Handlungsbedarf bei der Umsetzung von Art. 50 Abs. 1 lit. b AuG in Zusammenhang mit ehelicher Gewalt sehen. Der Vollzug der ausländerrechtlichen Härtefallregelung bei häuslicher Gewalt ist dabei auch hinsichtlich der übergeordneten Ziele der Bekämpfung von häuslicher Gewalt zu beurteilen, d.h. dahingehend, inwiefern der bestehende Ermessensspielraum in den Kantonen und auf Bundesebene konsequent im Sinne des Opferschutzes ausgeschöpft wird.

Diese Fragen werden zunächst aus der Sicht der befragten Migrationsämter sowie Interventions- und Fachstellen bzw. Opferhilfestellen beantwortet (Abschnitt 8.1). Abschliessend wird eine zusammenfassende Bewertung der Ergebnisse aus Sicht des Forschungsteams vorgenommen (Abschnitt 8.2).

8.1 Bilanz und Handlungsbedarf aus Sicht der Beteiligten

Die Migrationsämter sowie die Interventions- und Fachstellen bzw. Opferhilfestellen äusserten sich in einer offenen Frage dazu, inwiefern sich die Situation der Betroffenen von ehelicher Gewalt mit der Einführung von Art. 50 Abs. 1 lit. b AuG verändert hat.

Rund ein Drittel (n=9) der Vertreter/innen der **Migrationsämter** ist der Auffassung, dass sich mit der Einführung der neuen Härtefallbestimmung im Grundsatz nicht viel verändert hat (**Tabelle 17**). Zwei Drittel der Migrationsämter (n=17) orten in verschiedener Hinsicht Verbesserungen. Festgestellt wird, dass gewaltbetroffene Migrant/innen um ihre Rechte besser informiert sind (n=7) und vereinzelt, dass die an der Umsetzung beteiligten Akteure besser sensibilisiert sind (n=2). 8 Migrationsämter sind der Ansicht, dass sich der Schutz von Betroffenen mit der Einführung der neuen Härtefallbestimmung verbessert hat.

Die befragten **Interventions- und Fachstellen für häusliche Gewalt** äussern sich diesbezüglich insgesamt zurückhaltender als die Migrationsämter (**Tabelle 17**). 6 von 13 Stellen sind der Auffassung, dass sich mit der Einführung von Art. 50 Abs. 1 lit. b AuG nicht sehr viel geändert hat. Dies ist einerseits vor dem Hintergrund zu sehen, dass es in verschiedenen Kantonen bereits vorher Bestrebungen und konkrete Massnahmen gab, die darauf abzielten, die (eingeschränkten) gesetzlichen Möglichkeiten zum Schutz von Opfern ehelicher Gewalt ohne eigenständiges Aufenthaltsrecht soweit möglich auszuschöpfen und anzuwenden. Zum anderen führen verschiedene Interventions- und Fachstellen aus, dass es für bestimmte Opfer ehelicher Gewalt immer noch sehr hohe Hürden gibt, sich aus der gewalttätigen Beziehung zu lösen, die mit der neuen Bestimmung nicht beseitigt wurden. Angesprochen werden in diesem Zusammenhang auch die gegebenen Ermessensspielräume der Migrationsbehörden, die von diesen in unterschiedlicher Weise genutzt würden. 4 von 13 Stellen sehen – neben weiterhin bestehenden Schwierigkeiten - konkrete Verbesserungen im Bereich der Information der Ausländer/innen (3), der Sensibilisierung der Akteure (2) sowie hinsichtlich des besseren Schutzes der Opfer insgesamt (3).

8 Fazit und Schlussfolgerungen

Tabelle 17: Veränderungen aufgrund der Einführung von Art. 50 Abs. 1 lit. b AuG

Frage: In wieweit hat die Einführung vom Art. 50 Abs. 1 lit. bAuG in der Praxis tatsächlich dazu geführt, dass die Opfer von häuslicher Gewalt nicht mehr in der gewaltbelasteten Beziehungen verbleiben müssen, weil sie sonst damit rechnen müssen, ihr Aufenthaltsrecht zu verlieren?

Bilanz	Anzahl	Kantone
Sicht der Migrationsämter (n=26)		
Es hat nicht vieles geändert	9	AR, GE, GR, JU, NW, SH, SG, VS, VD
Gewaltbetroffene Migranten sind um ihre Rechte besser informiert	7	AG, BL, BE, Bern, GL, LU, TI
Akteuren sind zum Thema besser sensibilisiert	2	BS, Bern
Es gibt mehr Härtefallgesuche / Gewaltbetroffene Migrant/innen sind besser geschützt	8	BE, Bern, LU, NE, TI, TG, UR, ZG
k.A.	1	ZH
Sicht der Interventions- und Fachstellen (n=13)		
Es hat nicht vieles geändert	6	BL, GR, LU, VS, VD, ZH
Gewaltbetroffene Migranten sind um ihre Rechte besser informiert	3	BE, GL, SG
Akteuren sind zum Thema besser sensibilisiert	2	FR, BE
Es gibt mehr Härtefallgesuche / Gewaltbetroffene Migranten sind besser geschützt	3	FR, GL, SG
k.A.	3	AG, BS, NE

Quelle: Befragung Vertreter/innen Migrationsämter. Berechnungen BASS

Die Migrationsämter haben sich ausserdem zu **Handlungsbedarf und Verbesserungsmöglichkeiten** hinsichtlich der Umsetzung der Härtefallregelung bei ehelicher Gewalt in ihrem Kanton geäußert. 11 Migrationsämter verorten in ihrem Kanton konkretes Verbesserungspotenzial. Dies betrifft in erster Linie die (weitere) Vernetzung der verschiedenen kantonalen Akteure. Daneben werden Verbesserungen ange-regt beim Informationsaustausch zwischen den Akteuren, der Sensibilisierung und Weiterbildung der Fachpersonen und der Information der Betroffenen. Weiteren gesetzgeberischen Handlungsbedarf, um die Rechtslage von Opfern häuslicher Gewalt ohne eigenständiges Aufenthaltsrecht zu verbessern sehen die Migrationsämter aktuell nicht (mehr).

8.2 Schlussfolgerungen aus Sicht der Forschenden

In diesem Abschnitt werden die wichtigsten Ergebnisse der Untersuchung aufgegriffen und Schlussfol-gerungen gezogen.

Eheliche Gewalt bei Personen im Familiennachzug

Statistiken und Studien zeigen, dass Ausländer/innen aufgrund spezifischer Belastungen und Risikofakto-ren überdurchschnittlich häufig Opfer von häuslicher Gewalt sind und einen bedeutenden Anteil dieser Opfer ausmachen. Den Personen ohne eigenständiges Aufenthaltsrecht unter diesen Opfern ist dabei besondere Beachtung zu schenken, da bei ihnen zusätzliche Hürden bestehen, sich aus der gewalttätigen Beziehung zu lösen.

Es sind verschiedene und oft mehrere Gründe, die im Einzelfall dazu führen, dass die Opfer von ehelicher Gewalt die Gewaltspirale nicht zu durchbrechen vermögen, sie sich nicht trennen oder wieder zum ge-walttätigen Ehegatten zurückkehren: Die Hoffnung auf Veränderung, emotionale Abhängigkeit, ökonomische Abhängigkeit vom Ehepartner oder der Ehepartnerin, das Vorhandensein von Kindern, der Druck des Umfelds, die Beziehung aufrecht zu erhalten, Angst vor Stigmatisierung und weiteres mehr. Ausdruck dieser Problematik ist u.a. die Tatsache, dass die Mehrzahl der Strafverfahren bei häuslicher Gewalt - auch dann, wenn es nicht um den drohenden Verlust des Aufenthaltsrechts geht - auf Wunsch oder unter

Zustimmung der Opfer eingestellt wird, selbst dann, wenn es wiederholt zu Gewalt kommt.²⁴ Bei gewaltbetroffenen Ausländer/innen, deren Aufenthaltsrecht an dasjenige des schweizerischen oder ausländischen Ehepartners oder der Ehepartnerin gebunden ist, sind bestimmte Abhängigkeitsfaktoren oft stärker ausgeprägt und es kommt zusätzlich die Angst dazu, das Aufenthaltsrecht zu verlieren. Für einen wirksamen Opferschutz sind in diesem Fall spezifische Massnahmen im ausländerrechtlichen Bereich erforderlich, darunter die entsprechende Bestimmung zum nahehelichen Härtefall von Art. 50 Abs. 1 lit b AuG. Diese ist eingebettet in weitere Massnahmen, die im Bereich der Prävention und Bekämpfung von häuslicher Gewalt bestehen. Um häusliche Gewalt zu verhindern und Opfer wirksam zu schützen, wurden und werden in der Schweiz Massnahmen auf unterschiedlichen Ebenen ergriffen: Dazu gehören gesetzgeberische Massnahmen im strafrechtlichen, zivilrechtlichen sowie verwaltungsrechtlichen Bereich, strukturelle Massnahmen im Bereich der Vernetzung, Koordination und Kooperation der beteiligten Akteure, Angebote und Massnahmen zur Unterstützung der Opfer sowie zur Ansprache von gewaltausübenden Personen, Massnahmen zur Aus- und Weiterbildung der relevanten Fachpersonen sowie im Bereich der Information, Sensibilisierung und Öffentlichkeitsarbeit. Wenn in diesem «vorgelagerten» Bereich Verbesserung erzielt werden, profitieren davon auch gewaltbetroffene Ausländer/innen ohne eigenständiges Aufenthaltsrecht.

Eheliche Gewalt und Aufenthaltsrecht

Mit der Einführung der Bestimmung zum Härtefall bei ehelicher Gewalt nach Art. 50 Abs. 1 lit. b AuG sollte eine gravierende Lücke im Schutz der Opfer häuslicher Gewalt in der Schweiz geschlossen werden: Ausländische Ehepartner/innen von Schweizer/innen oder niedergelassenen Ausländer/innen, die Opfer von ehelicher Gewalt wurden, verloren bei einer Trennung oder Scheidung den Rechtsanspruch auf Verlängerung ihrer Aufenthaltsbewilligung, was dazu führte, dass die Betroffenen einschliesslich allfälliger Kinder in der gewalttätigen Beziehung verblieben.

Mit der im Januar 2008 eingeführten Bestimmung von Art. 50 Abs. 1 lit. b AuG soll nach dem Willen des Gesetzgebers konkret erreicht werden, dass gewaltbetroffene Personen nicht zum Verbleib in der gewalttätigen Beziehung gezwungen werden, weil sie ansonsten das Aufenthaltsrecht verlieren. Dies betrifft Personen während der ersten drei Jahren Ehe in der Schweiz sowie auch bereits länger hier lebende Personen mit ungenügender Integration, mitunter eine Folge von häuslicher Gewalt. Für Ehepartner/innen von Aufenthalter/innen gibt es mit Art. 77 Abs. 1 lit. b VZAE eine vergleichbare Härtefallbestimmung, wobei hier kein Rechtsanspruch auf die Verlängerung besteht, sondern diese im Ermessen der zuständigen kantonalen Behörden liegt. Die ausländerrechtliche Definition ehelicher Gewalt setzt nach dem Willen des Gesetzgebers voraus, dass die im Familiennachzug zugelassene Person durch das Zusammenleben in ihrer Persönlichkeit ernstlich gefährdet ist und ihr eine Fortführung der ehelichen Beziehung nicht länger zugemutet werden kann. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung muss die erlittene Gewalt eine gewisse Intensität aufweisen, um einen Anspruch nach Art. 50 Abs. 1 lit. b AuG zu begründen.

Die Kompetenz für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung liegt bei den Kantonen, denen im Sinne der föderalen Regelung bewusst ein Ermessensspielraum zugestanden wird. Begrenzt wird der Ermessensspielraum zum einen durch das Zustimmungsverfahren des SEM, zum anderen durch die Rechtsprechung der kantonalen Gerichte und des Bundesgerichts. Auch das SEM verfügt über einen gewissen Ermessensspiel-

²⁴ Verschiedene Datenerhebungen zeigen je nach Kanton und Zeitspanne Sistierungs- und Einstellungsquote von 53% bis 92% (vgl. erläuternder Bericht zum Vorentwurf zum «Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen» vom Oktober 2015). Die Einstellung von Strafverfahren im Sinne von Art. 55a StGB soll daher neu geregelt werden, der Bundesrat hat im Vorentwurf zum Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen Reformvorschläge in Vernehmlassung geschickt. Der Bericht zur Vernehmlassung wird voraussichtlich im Herbst 2017 vom Bundesrat verabschiedet werden.

raum hinsichtlich der Zustimmung oder Ablehnung von Härtefallbewilligungen. Dieser wird durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts begrenzt.

Umsetzung der Härtefallbestimmung bei ehelicher Gewalt in den Kantonen

Bei der Umsetzung der Härtefallbestimmung durch die kantonalen (und städtischen) Migrationsämter lassen sich organisatorische Unterschiede feststellen. Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten im Abklärungs- und Entscheidungsprozedere von Härtefallgesuchen in Zusammenhang mit ehelicher Gewalt sind in den Migrationsämtern unterschiedlich geregelt, nicht zuletzt in Abhängigkeit der Grösse des Kantons. Aus den in der Untersuchung festgestellten Unterschieden lassen sich jedoch keine direkten Rückschlüsse auf das Ergebnis, d.h. die Art und Qualität der Entscheide (Zustimmungen, Ablehnungen, Rekurse) ableiten.

Hinsichtlich der Praxis bei der Beurteilung von Härtefallgesuchen im Zusammenhang mit ehelicher Gewalt gibt es grob zwei Modelle: Im einen Modell erfolgt vorwiegend eine aktengestützte Beurteilung der Härtefallgesuche, in bestimmten Fällen ergänzt durch Rückfragen bei kantonalen Akteuren, insbesondere den Strafverfolgungsbehörden, den Opferhilfestellen und den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden. In den anderen Migrationsämtern werden bei der Abklärung und Beurteilung standardmässig Gespräche mit den involvierten kantonalen Akteuren geführt und es finden auch Anhörungen der Parteien, insbesondere der antragstellenden Partei statt. Aus der Sicht der Fachpersonen aus dem Bereich häusliche Gewalt ist wichtig, dass auch in Gesprächen eingeholte Informationen zum Sachverhalt von den Migrationsämtern entsprechend schriftlich dokumentiert werden. Hinsichtlich der Gespräche mit Parteien wird vorausgesetzt, dass die Gespräche von fachkundigen Personen geführt werden, die über das erforderliche Wissen hinsichtlich der Problematik und Dynamik ehelicher Gewalt verfügen. Migrationsämter, welche Anhörungen durchführen, berichten von positiven Erfahrungen und dass damit unter anderem auch die Sensibilisierung für die Problematik gefördert wird.

Anwendung von Art. 50 Abs. 1 lit. b AuG

Im Jahr 2015 erhielten 62 von ehelicher Gewalt betroffene Personen in der Schweiz eine Härtefallbewilligung. Diese Zahl bezieht sich allein auf die erstmalig erteilten Härtefallbewilligungen im Zusammenhang mit ehelicher Gewalt. Dazu kommen weitere Bewilligungen, die im Rahmen eines Folgeentscheids zu Härtefallbewilligungen, deren Verlängerung vom SEM mit Auflagen verbunden wurde, erteilt wurden. Das verfügbare Zahlenmaterial deutet darauf hin, dass die Zahl der Härtefälle mit ehelicher Gewalt in den Vorjahren sowie im Jahr 2016 etwas höher war. Wie viele Opfer ehelicher Gewalt ohne eigenständiges Aufenthaltsrecht in der gewalttätigen Beziehung verbleiben und aus welchen Gründen, ist bislang nicht bekannt. Es kann auch nicht beziffert werden, wie viele Betroffene nach einer Trennung oder Scheidung die Schweiz freiwillig oder unfreiwillig verlassen.

Hinsichtlich der Zustimmungs- und Ablehnungspraxis zeigt sich, dass betreffend die Form der Gewalt (körperliche, sexuelle, psychische Gewalt) keine systematischen Muster erkennbar sind, welche Härtefallgesuche bewilligt oder abgelehnt werden. Dieses Ergebnis ist als Indiz dafür zu werten, dass in der Praxis durchaus eine Einzelfallprüfung vorgenommen wird und der Entscheid unter einer Gesamtwürdigung der Situation gefällt wird. Feststellen lässt sich, dass Gewaltfälle, bei denen die Tatperson gerichtlich verurteilt wurde oder in deren Fall polizeiliche Opferschutzmassnahmen verfügt wurden häufiger eine Zustimmung erfahren. Vergleichsweise tief ist die Ablehnungsquote in Familiengemeinschaften mit minderjährigen Kindern. Vermehrt abgelehnt werden Gesuche von Ehepartner/innen von Aufenthalter/innen. Gemessen an der Grundpopulation der Personen mit Bewilligung zum Familiennachzug ist bereits der Anteil von beantragten Härtefallbewilligungen von Ehepartner/innen von Aufenthalterinnen (Art. 77 Abs. 1 lit. b VZAE) unterdurchschnittlich.

8 Fazit und Schlussfolgerungen

Im Jahr 2015 wurden 14 Härtefallbewilligungen durch das SEM abgelehnt, was einer Ablehnungsquote von 18% entspricht. Die meisten Ablehnungen werden damit begründet, dass keine eheliche Gewalt im ausländerrechtlichen Sinn vorliegt oder glaubhaft nachgewiesen werden kann. Die meisten Ablehnungen wurden vor dem Bundesverwaltungsgericht angefochten, Entscheide liegen bisher erst in einem Fall vor (vgl. Abschnitt 2.4). Zu den Ablehnungs-Entscheiden der kantonalen Migrationsämter liegen keine präzisen Angaben vor, aus der Befragung der Migrationsämter gibt es jedoch Hinweise, dass gegen die meisten Ablehnungen Beschwerde beim kantonalen Gericht eingelegt wird. Informationen aus neun Kantonen lassen darauf schliessen, dass eine Mehrheit der Rekurse abgelehnt wird. Dies deckt sich mit den Zahlen zu den 76 Erstentscheiden des SEM aus dem Jahr 2015; darunter wurden 2 Fälle identifiziert, die auf dem kantonalen Rekursweg erstritten wurden.

Bilanz und Verbesserungspotenzial

Die im Bericht des Bundesrates 2009 über Gewalt in Partnerschaften und Massnahmen zu deren Bekämpfung²⁵ konstatierten Schwierigkeiten im Vollzug, die sich u.a. aus dem der Regelung immanenten Ermessensspielraum der Migrationsbehörden ergeben, sind nicht vollständig beseitigt. Begrenzt wird der Ermessensspielraum zum einen durch das Zustimmungsverfahren des SEM, zum anderen durch die Rechtsprechung der kantonalen Gerichte, des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts. Seitens der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist bspw. eine weitere Präzisierung hinsichtlich situativ übergriffigem Konfliktverhaltens als Begründung für eine Härtefallerteilung ausstehend. Wichtige Instrumente zur Förderung der einheitlichen Anwendung der Härtefallbestimmungen in den Kantonen sind insbesondere die **Weisungen des SEM zum Ausländerbereich** vom Oktober 2013, **welche laufend aktualisiert werden** (zuletzt im April 2017).

Die Umsetzung der ausländerrechtlichen Härtefallregelung kann nicht losgelöst vom kantonalen Interventions- und Hilfesystems betrachtet werden, in das die Migrationsämter als Akteure eingebunden sind und das sich um die Bekämpfung von häuslicher Gewalt, den Schutz und die Betreuung der Opfer und um die Bestrafung der gewaltausübenden Personen kümmert. Wie dieses System ausgestaltet ist und wie gut es funktioniert, hat im konkreten Fall einen wesentlichen Einfluss auf die Umsetzung der Härtefallregelung bei ehelicher Gewalt.

Eine gute Vernetzung und Zusammenarbeit der Akteure des kantonalen Interventions- und Hilfesystems bei häuslicher Gewalt, die Sensibilisierung der bei Härtefällen involvierten Stellen, das vorhandene Unterstützungsangebot für die Opfer ehelicher Gewalt und dessen Bekanntheit und Zugänglichkeit erleichtern die konkrete Umsetzung und Anwendung der Härtefallregelung. Sie leisten damit einen wesentlichen Beitrag dazu, dass Opfer von ehelicher Gewalt ohne eigenständiges Aufenthaltsrecht nicht in der gewaltbelasteten Beziehung verbleiben müssen.

Wichtige aktuelle Ansatzpunkte, die sich in diesem Zusammenhang aus der Untersuchung ergeben, sind konkret:

- **Information der Opfer:** Es ist erforderlich, dass die Opfer über ihre Handlungsmöglichkeiten informiert sind, hinsichtlich der Rechtslage sowie der Stellen, die ihnen bei häuslicher Gewalt und im Zusammenhang mit einem Härtefallgesuch Unterstützung bieten können.
- **Sensibilisierung zur Dynamik häuslicher Gewalt:** Es ist erforderlich, dass alle im Zusammenhang mit der Beurteilung von Härtefällen involvierten Stellen, namentlich die Migrationsbehörden, Strafverfolgungsbehörden, die Fachpersonen des Gesundheitswesens, aber auch die Kindes- und Erwachsenen-

²⁵ Bundesrat (2009): Bericht über Gewalt in Partnerschaften. Ursachen und in der Schweiz getroffene Massnahmen (in Erfüllung des Postulats Stump 05.3694 vom 7. Oktober 2005) vom 13. Mai 2009, BBl 2009 4087.

schutzbehörden und Gerichte die Dynamik von häuslicher Gewalt und die damit verbundenen Herausforderungen kennen, um adäquat zu handeln.

■ **Austausch und Zusammenarbeit:** Die Austausch-, Kooperations- und Koordinationsstrukturen zur Bekämpfung von häuslicher Gewalt haben eine wichtige Funktion und es ist entscheidend, dass die Migrationsbehörden in diese eingebunden sind. Sie fördern das gegenseitige Verständnis über die Rollen, Aufgaben und Arbeitsweisen der jeweiligen Akteure bei der Umsetzung der Härtefallregelung und weiterer ausländerrechtlicher Massnahmen und begünstigen die effektive Zusammenarbeit.

■ **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), aber auch 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.

9 Dokumente und Literatur

Rechtliche Grundlagen international

Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) vom 11. Mai 2011, BBl 2017 281

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

Rechtliche Grundlagen Schweiz

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) vom 16. Dezember 2005, SR 142.20

Bundesgesetz über Massnahmen gegen Zwangsheiraten vom 15. Juni 2012, AS 2013 1035

Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) vom 24. Oktober 2007, SR 142.201

Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) vom 24. Oktober 2007, SR 142.205

Weisungen und Erläuterungen Ausländerbereich (Weisungen AuG). Überarbeitete und vereinheitlichte Fassung, Oktober 2013 (aktualisiert am 18. Juli 2016), Staatssekretariat für Migration

Rundschreiben «Eheliche Gewalt» vom 12. April 2013, Staatssekretariat für Migration

Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002, BBl 2002 3709

Botschaft zum Bundesgesetz über Massnahmen gegen Zwangsheiraten vom 23. Februar 2011, BBl 2011 2185

Dokumente und Grundlagen Staatssekretariat für Migration SEM

Staatssekretariat für Migration SEM, Prozesshandbuch Abteilung Zulassung Aufenthalt, Stand: August 2016 (internes Dokument)

Staatssekretariat für Migration SEM, Auswertung der kantonalen Umfrage zu Art. 50 Abs. 1 Bst. b AuG – eheliche Gewalt, Juni 2011 (internes Dokument)

Staatssekretariat für Migration, Factsheet zum Workshop «Migration und häusliche Gewalt» vom 23. April 2015

Informationsmaterialien des Eidg. Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG

Informationsblatt 19 «Häusliche Gewalt im Migrationskontext», Stand: Januar 2015

Informationsblatt 9 «Zahlen zu häuslicher Gewalt in der Schweiz», Stand: Dezember 2016

Informationsblatt 3 «Gewaltspirale, Täter/-innen- und Opfertypologien: Konsequenzen für Beratung und Intervention», Stand: Oktober 2012

Informationsblatt 11 «Häusliche Gewalt in der Schweizer Gesetzgebung», Stand: November 2015

Übersichtstabellen «Gegen häusliche Gewalt – Stand Gesetzgebung und Umsetzung in der Praxis», Stand: April 2016

Berichte und Publikationen

Affolter Kathrin (2013): Anzeige- und Meldepflicht (Art. 443 Abs. 2 ZGB). Gesetzliche Ausgestaltung in den Kantonen, *Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz, ZKE 1/2013*, S. 47ff

- Bundesrat (1999): Parlamentarische Initiative Goll (96.461) – Rechte für Migrantinnen. Bericht vom 4. März 1999 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates. Stellungnahme des Bundesrates vom 4. April 1999, BBl 1999 5034.
- Bundesrat (2009): Bericht über Gewalt in Paarbeziehungen. Ursachen und in der Schweiz getroffene Massnahmen (in Erfüllung des Postulats Stump 05.3694 vom 7. Oktober 2005) vom 13. Mai 2009, BBl 2009 4087
- Bundesrat (2012a): Gewalt in Paarbeziehungen. Zwischenbericht des Bundesrates zum Stand der Umsetzung der in seinem Bericht vom 13. Mai 2009 angekündigten Massnahmen, zuhanden der Rechtskommission des Nationalrates (RK-NR) vom 22. Februar 2012, BBl 2012 2419
- Bundesrat (2012b): Bericht des Bundesrates zuhanden den Eidgenössischen Räten in Erfüllung der Motion 09.4229 Andy Tschümperlin «Wirksame Hilfe für die Betroffenen bei Zwangsheirat» vom 11. Dezember 2009, am 1. Juni 2010 überwiesen sowie des Postulats 12.3304 Bea Heim «Prävention der Zwangsverheiratung» vom 16. März 2012, am 15. Juni 2012 überwiesen, 14. September 2012
- Egger Theres und Marianne Schär Moser (2009): Gewalt in Paarbeziehungen. Ursachen und in der Schweiz getroffene Massnahmen, im Auftrag des Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, Bern: EBG
- EKF Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (2005): «Häusliche Gewalt und Migration». *Frauenfragen*, 2005/1, Bern: EKF
- Gloor Daniela und Hanna Meier (2012): Beurteilung des Schweregrades häuslicher Gewalt. Sozialwissenschaftlicher Grundlagenbericht, im Auftrag des Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, Bern: EBG
- Gloor Daniela und Meier Hanna (2014). Der Polizist ist mein Engel gewesen. Sicht gewaltbetroffener Frauen auf institutionelle Interventionen bei Gewalt in Ehe und Partnerschaft. Schlussbericht NFP 60, Schinznach-Dorf
- Gloor Daniela, Hanna Meier und Andrea Büchler (2015): Evaluation «Umsetzung und Wirkung von Art. 28b ZGB», Schlussbericht zuhanden Bundesamt für Justiz, Schinznach-Dorf und Zürich
- Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt IST Kanton Zürich (2011): Schutz bei häuslicher Gewalt. Manual 2011 für Fachleute, Kapitel 6 Migrationsrecht und Häusliche Gewalt, Zürich: IST
- Kantonale Fachkommission für Gleichstellungsfragen Kanton Bern, Hrsg. (2004): Migrantinnen: Aufenthaltsrecht und häusliche Gewalt. Erteilung und Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen. Übersicht über die Rechtslage, Empfehlungen der Kantonalen Fachkommission für Gleichstellungsfragen an die Kantonalen Polizeibehörden und Expertinnenbericht von Christina Hausammann, Bern
- LIP – Koordination Gewaltprävention, Hrsg. (2013): Leitfaden Aufenthaltsregelungen für Personen aus Drittstaaten bei Häuslicher Gewalt, Oktober 2013
- Martina Caroni, Thomas Gächter und Daniela Thurnherr, Hrsg. (2010): Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG), *Kommentierung der Art. 42-45, 47, 50-51 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer*, Stämpfli Handkommentar, Bern: Stämpfli, 335-426, 436-446, 469-495
- Migrationsamt St. Gallen (2016): St. Galler Leitfaden «Häusliche Gewalt im Migrationsrecht», Stand Juli 2016, St. Gallen
- Neubauer Anna und Janine Dahinden (2010): «Zwangsheiraten» in der Schweiz: Ursachen, Formen, Ausmass, im Auftrag des Bundesamts für Migration, Bern: BFM

ODAE romand (2016) : Femmes étrangères victimes de violences conjugales. Obstacles au renouvellement du titre de séjour en cas de séparation, 11^e édition, Genève : Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers

Schwander Marianne (2013): Rechtliche Vorbedingungen für ein Bedrohungsmanagement bei Häuslicher Gewalt in der Schweiz. Gutachten im Auftrag des Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG, Mai 2013, Bern: EBG