



Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Nur per E-Mail

Staatspolitische Kommission
des Nationalrats (SPK)
3003 Bern

Zug, 28. Februar 2023 sa

Vernehmlassung zum Vorentwurf betreffend Anpassung der Härtefallregelung im Ausländer- und Integrationsgesetz – Bei häuslicher Gewalt die Härtefallpraxis nach Art. 50 AIG garantieren
Stellungnahme des Kantons Zug

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 24. November 2022 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, sich bis am 15. März 2023 zur obgenannten Vorlage vernehmen zu lassen. Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und nehmen diese gerne wahr.

I. Allgemeines

Die Umsetzung der parlamentarischen Initiative wird weitgehend begrüsst. Mit der vorgeschlagenen Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) dürften Ausländerinnen und Ausländer, die Opfer häuslicher Gewalt geworden sind und deren Familiengemeinschaft aufgelöst wird, künftig einen besseren ausländerrechtlichen Schutz erhalten. Die Änderung dürfte Opfer häuslicher Gewalt insbesondere ermutigen, aus der Gewaltspirale auszubrechen, ohne dass ihnen ausländerrechtlich Nachteile im Sinne des Verlusts ihres Aufenthaltstitels entstehen.

Ausserdem ist aus strafprozessualer Hinsicht positiv zu beurteilen, dass die Änderung den Strafverfolgungsbehörden in Strafverfahren zusätzliche Zeit bieten kann, um Beweisabnahmen (insb. Einvernehmen) unter Berücksichtigung der gesetzlich geregelten Teilnahmerechte durchzuführen. Damit wird die Gefahr von «Beweisverlusten» reduziert und es müssten weniger zeitintensive unmittelbare Beweiserhebungen auf dem Rechtshilfeweg getätigt werden.

Allerdings birgt die Gesetzesanpassung und die damit einhergehende Ausweitung und Konkretisierung gleichzeitig auch ein nicht zu unterschätzendes Missbrauchsrisiko. So kann nicht ausgeschlossen werden, dass die vorgeschlagene Gesetzesänderung in der Praxis zu einem (falschen) Anreiz zu vermehrten falschen oder übertriebenen Anschuldigungen führen könnte, zumal es sich bei häuslicher Gewalt in der Regel um Vieraugendelikte handelt, denen es oftmals

an der objektiven Beweisbarkeit der Übergriffe und/oder Beeinträchtigungen fehlt. Dies hätte nicht nur schwerwiegende Folgen für die beschuldigten Personen, sondern würde auch bei den Strafverfolgungsbehörden und den Migrationsämtern zu einem Fallanstieg führen, welcher zusätzliche Ressourcen binden würde (vgl. Ziff. 6 unten).

Im Einzelnen stellen wir folgende Anträge bzw. nehmen dazu wie folgt Stellung:

II. Anträge und Stellungnahmen

- 1. Art. 50 Abs. 1 AIG sei im geltenden Recht zu belassen. Dafür soll Art. 77 Abs. 1 VZAE mit Personen mit einer Kurzaufenthaltbewilligung nach Art. 45 oder einer vorläufigen Aufnahme nach Art. 85 Abs. 7 ergänzt werden.**
- 2. Die Hinweise für häusliche Gewalt (Art. 50 Abs. 2 Bst. a Ziff. 1-6 AIG) seien weiterhin in Art. 77 Abs. 6 und Abs. 6^{bis} der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) aufzuführen und sollen dort wie im Vorentwurf vorgeschlagen konkretisiert bzw. erweitert werden.**
- 3. Weiter soll in Fällen häuslicher Gewalt ein standardisiertes Vorgehen für die Migrationsbehörden (bspw. für die Befragung von Opfern häuslicher Gewalt und hinsichtlich Amtsgeheimnisentbindung) festgelegt werden.**
- 4. In Art. 50 Abs. 2 Bst. a AIG soll neu wie folgt auf die Bestimmung in Art. 77 Abs. 6 und Abs. 6^{bis} VZAE hingewiesen werden: «die Ehegattin oder der Ehegatte Opfer häuslicher Gewalt wurde, wobei sich die durch die zuständigen Behörden zu berücksichtigenden Hinweise insbesondere aus Art. 77 Abs. 6 und Abs. 6^{bis} VZAE ergeben.»**
- 5. Art. 50 Abs. 2^{bis} soll wie folgt angepasst und ergänzt werden: «Wird gemäss Absatz 1 eine Aufenthaltbewilligung aus den wichtigen persönlichen Gründen nach Absatz 2 Buchstabe a oder b erteilt, so werden bei deren Verlängerung die Integrationskriterien nach Artikel 58a Absatz 1 Buchstaben c und d während drei Jahren nicht zwar geprüft, sie haben aber keinen Einfluss auf die Verlängerung der Bewilligung.»**
- 6. Ziff. 4.2 «Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden» des Berichts ist so anzupassen, dass daraus hervorgeht, dass die vorliegende Gesetzesänderung bei den Strafverfolgungsbehörden und den Migrationsämtern voraussichtlich zu einem Fallanstieg und infolgedessen zu steigenden Personalressourcen und Kosten führen wird.**
- 7. Art. 66a StGB oder Art. 66a^{bis} StGB betreffend (obligatorische) Landesverweisung sollen dahingehend angepasst werden, dass Ausländerinnen und Ausländer, welche wegen Straftatbeständen im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt verurteilt werden, des Landes verwiesen werden.**

III. Begründung

Zu Ziff. 1

Bei der vorgeschlagenen Bestimmung (Art. 50 Abs. 1) ist vieles unklar. Insbesondere ob damit ein neuer Anspruch auf Aufenthaltbewilligungen entsteht und unter welchen Voraussetzungen bzw. wie lange die neu ergänzten Bewilligungen verlängert werden müssten. Unseres Erach-

tens soll der in Art. 50 Abs. 1 verankerte Anspruch nicht auf weitere Personengruppen ausgeweitet werden. Die Bestimmung ist folglich im geltenden Recht zu belassen. Allerdings sollen im Sinne einer stufengerechten Gleichstellung Bewilligungen von Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung nach Art. 45 oder einer vorläufigen Aufnahme nach Art. 85 Abs. 7 – gleich wie die Aufenthaltsbewilligungen nach Art. 44 – verlängert werden können, ohne dass ein Anspruch darauf besteht. Entsprechend soll Art. 77 Abs. 1 VZAE mit diesen beiden Personengruppen ergänzt werden.

Zu Ziff. 2

Die beispielhafte Aufzählung von Hinweisen häuslicher Gewalt wird begrüsst. Allerdings gehört diese detaillierte Konkretisierung häuslicher Gewalt systematisch nicht ins Gesetz, sondern als Ergänzung und Vervollständigung – wie bisher – in eine Verordnung. Die bereits heute geltenden Art. 77 Abs. 6 und Abs. 6^{bis} VZAE sind entsprechend wie im Vorentwurf (Art. 50 Abs. 2 Bst. a Ziff.1-6 AIG) vorgeschlagen zu konkretisieren bzw. zu erweitern. Dabei ist weiterhin dem Umstand Rechnung zu tragen, dass in Art. 77 Abs. 6 VZAE Beispiele enthalten sind, die als Hinweise für häusliche Gewalt gelten, und in Art. 77 Abs. 6^{bis} VZAE Hinweise und Auskünfte, die mitberücksichtigt werden. Es ist also weiterhin wichtig, dass der jeweilige Beweiswert der aufgeführten Indizien berücksichtigt wird. Ferner kann bei dieser Gelegenheit in den Absätzen der VZAE gleich auch die Begrifflichkeit (häusliche statt ehelicher Gewalt) angepasst werden.

Zu Ziff. 3

Damit den Opferbelangen hinreichend Rechnung getragen wird, soll in Fällen häuslicher Gewalt auf Verordnungsstufe ein standardisiertes Vorgehen (bspw. für die Befragung von Opfern häuslicher Gewalt und die weitere Auskunftseinholung) festgelegt werden. In Bezug auf das Amts- und Berufsgeheimnis gibt es in der Praxis immer wieder Diskussionen betreffend Auskunftserteilung gegenüber den mit dem Vollzug des AIG betrauten Behörden, insbesondere bei besonderen Geheimnispflichten wie z.B. der Schweigepflicht gemäss Art. 11 OHG oder die ärztliche Schweigepflicht. Diesbezüglich ist eine Ergänzung von Art. 97 AIG zu prüfen, damit die zuständigen Behörden mit Blick auf Art. 77 Abs. 6 und Abs. 6^{bis} VZAE die geforderten Abklärungen effektiv machen können. Andernfalls müsste in jedem Einzelfall vom Opfer vorerst eine Entbindung vom Amts- oder Berufsgeheimnis eingeholt werden.

Zu Ziff. 4

Damit den bereits bisher in Art. 77 Abs. 6 und Abs. 6^{bis} VZAE geltenden Hinweisen mehr Nachachtung verschafft wird, soll in Art. 50 Abs. 2 Bst. a AIG neu explizit auf diese Bestimmungen verwiesen werden.

Zu Ziff. 5

Der Vorschlag auf die Prüfung der Integrationskriterien Sprachkompetenzen, Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung während drei Jahren zu verzichten ist weder notwendig noch zielführend und widerspricht dem Sinn und Zweck des AIG. Vielmehr würde dies die Integration des Opfers in der Schweiz und dessen Weg in die Selbstständigkeit verschlechtern: Bei einer Prüfung können die Migrationsbehörden das Opfer auf diese wichtigen Integrationskriterien hinweisen. Ansonsten stehen Opfer nach 3 Jahren viel eher plötzlich vor einer «Herkulesaufgabe», nämlich die genannten Integrationskriterien zu erfüllen. Allerdings sollen diese Integrationskriterien keinen Einfluss auf die Verlängerung der Bewilligung haben. Dies ist in Art. 50 Abs.2^{bis} entsprechend festzuhalten.

Zu Ziff. 6

Aufgrund der vorgesehenen Erweiterung und Konkretisierung des AIG dürfte entgegen den Ausführungen in Ziff. 4.2 des Berichts von einer Zunahme der Härtefallgesuche auszugehen

sein. Diese dürften nicht nur Personalressourcen der Strafverfolgungsbehörden und Migrationsämter binden, sondern auch höhere Verfahrenskosten und Auslagen (bspw. für Dolmetscherinnen und Dolmetscher sowie Verteidigerinnen und Verteidiger) nach sich ziehen. Insofern ist mit finanziellen und personellen Auswirkungen auf die Kantone zu rechnen, worauf in Ziff. 4.2 des Berichts explizit hinzuweisen sei.

Zu Ziff. 7

Im Sinne einer Generalprävention sollen Ausländerinnen und Ausländer in nachgewiesenen Fällen von häuslicher Gewalt ins Heimatland zurückkehren müssen. Heute gilt als Anlasstat für eine obligatorische Landesverweisung lediglich die schwere Körperverletzung (Art. 66a Abs. 1 Bst. b StGB). Fakultativ sind Verbrechen und Vergehen im Allgemeinen erfasst (Art. 66a^{bis} StGB). Fälle von häuslicher Gewalt sollten aber auch zum Schutz von Opfern als Grund für eine (obligatorische) Landesverweisung ins StGB aufgenommen werden. Bei den Anlasstaten ist sich an den in Art. 55a StGB genannten «Straftatbeständen der häuslichen Gewalt» zu orientieren. Diese für die betreffenden Ausländerinnen und Ausländer mit weitreichenden Konsequenzen verbundene Massnahme hätte in der Schweiz im Gesamtpaket zum Schutz vor häuslicher Gewalt bei Ausländerinnen und Ausländern vermutlich eine nicht unerhebliche generalpräventive Wirkung.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anträge.

Zug, 28. Februar 2023

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug

sign.

Silvia Thalmann-Gut
Frau Landammann

sign.

Tobias Moser
Landschreiber

Versand per E-Mail an:

- Staatspolitische Kommission (vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch; als PDF- und Word-Version)
- Sicherheitsdirektion (info.sd@zg.ch)
- Zuger Polizei (kommandooffice.polizei@zg.ch)
- Amt für Migration (info.afm@zg.ch)
- Direktion des Innern (info.dis@zg.ch)
- Obergericht des Kantons Zug (marc.siegiwart@zg.ch)
- Zuger Mitglieder der Bundesversammlung
- Staatskanzlei (info.staatskanzlei@zg.ch zur Aufschaltung der Vernehmlassungsantwort im Internet)