

**Parlamentarische Initiative
Rechte für Migrantinnen**

Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates

vom 4. März 1999

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen gemäss Artikel 21^{quater} Absatz 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) den vorliegenden Bericht und überweisen ihn gleichzeitig dem Bundesrat zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, ihrem beiliegenden Gesetzesentwurf zuzustimmen.

Eine Kommissionsminderheit (Steinemann, Bortoluzzi, Fehr Hans, Steffen) beantragt, auf den Gesetzesentwurf nicht einzutreten.

4. März 1999

Im Namen der Kommission
Der Präsident: Leu

Bericht

I Allgemeines

1 Ausgangslage

11 Einleitung

Am 12. Dezember 1996 hat Nationalrätin Goll eine parlamentarische Initiative eingereicht, mit der sie die Einführung eines zivilstandsunabhängigen Aufenthalts- und Arbeitsrechts für Migrantinnen fordert.

Gemäss geltendem Recht verlieren ausländische Ehegatten von Schweizer Bürgern nach Auflösung der Ehe und ausländische Ehegatten von niedergelassenen Ausländern bereits bei der Auflösung des gemeinsamen Haushaltes ihre aufenthaltsrechtliche Ansprüche. Es bleibt in diesen Fällen dem Ermessen der Fremdenpolizeibehörden überlassen, ob die Aufenthaltsbewilligung verlängert wird oder nicht (Artikel 4, 7 und 17 des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, ANAG).

12 Begründung der Initiantin

Die Initiantin begründet ihr Anliegen unter anderem wie folgt: «Der Aufenthaltsstatus von Frauen ausländischer Herkunft sowie die Möglichkeit der ökonomischen Teilhabe darf nicht mehr länger von ihrem Zivilstand abhängig gemacht werden. Frauenhäuser machen immer wieder die Erfahrung, dass der Aufenthaltsstatus von Migrantinnen in der Schweiz an den Verbleib beim Ehemann gekoppelt ist. Während gewaltbetroffene Frauen, die mit einem Schweizer verheiratet sind, wenigstens eine gerichtliche Trennung erwirken können, haben diejenigen, die mit einem Migranten mit Niederlassungs- oder Jahresaufenthaltsbewilligung verheiratet sind, diese Möglichkeit nicht. Wenn sie nicht die Ausweisung aus der Schweiz riskieren wollen, müssen sie zwangsweise zu einem gewalttätigen Ehemann zurückkehren. Eine Trennung oder Scheidung kommt für sie nicht in Frage, weshalb Männer ihre Vorrechte sehr gut zu missbrauchen wissen. Es darf kein Gesetz geben, das Opfer von Gewalttaten mit dem Verlust der Aufenthaltsbewilligung bestraft, wenn sie sich wehren. So sind ausländische Ehegattinnen auf Grund der Regelung von Artikel 17 Absatz 2 ANAG, wonach ihr Anspruch als Ehefrau von in der Schweiz niedergelassenen Ausländern auf Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung bei Aufhebung des ehelichen Zusammenlebens erlischt, auf Gedeih und Verderb ihren Ehemännern ausgeliefert. ...» (Auszug aus der schriftlichen Begründung der Initiantin vom 12. Dezember 1996)

13 Überwiesene Vorstösse

Das Parlament hat sich bereits mehrmals mit der Aufenthaltsregelung von ausländischen Ehegatten im Falle der Auflösung der ehelichen Gemeinschaft beschäftigt. Der Nationalrat hat am 4. Oktober 1995 beschlossen, die Motion Bühlmann (94.3473, Ausländische Ehegattinnen mit Niederlassungsbewilligung) zu überweisen, welche für Ausländerinnen, die mit einem Ausländer verheiratet sind, bei der

Auflösung der ehelichen Gemeinschaft eine analoge Regelung verlangt wie für Ausländerinnen, die mit einem Schweizer verheiratet sind (vgl. AB 1995 N 2091). Der Ständerat hat am 3. Juni 1996 beschlossen, die Motion in der Form eines Postulates zu überweisen (vgl. AB 1996 S 294). Begründet wurde die Umwandlung vor allem damit, dass es für die Lösung dieses Problems keiner Gesetzesänderung bedürfe, sondern dass die Praxis in den einzelnen Kantonen überprüft werden solle und dann angemessene Massnahmen getroffen werden müssten.

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates hat am 21. Februar 1997 im Rahmen der Behandlung der Totalrevision des Asylgesetzes und der Änderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer dieses Thema erneut aufgegriffen. Da die von der parlamentarischen Initiative aufgeworfene Problematik von der Revision nicht berührt wird, hat die Kommission beschlossen, eine Kommissionsmotion (97.3013. Regelung des Anwesenheitsrechtes von ausländischen Ehegatten) einzureichen, welche den Bundesrat auffordert, dem Ermessen der kantonalen Fremdenpolizeibehörden Schranken zu setzen. Der Rat hat die Motion am 17. Juni 1997 in Form eines Postulates überwiesen (vgl. AB 1997 N 1283).

14 Vorprüfung der parlamentarischen Initiative

Die Staatspolitische Kommission hat an ihrer Sitzung vom 13./14. November 1997 die parlamentarische Initiative vorgeprüft. Da der Bundesrat sich bei den oben genannten Motionen immer gegen die Überweisung als Motion gewehrt und in beiden Fällen die Umwandlung in ein Postulat beantragt hat, erachtete es die Kommission nicht als sinnvoll, einen weiteren Vorstoss einzureichen. Die Kommission beantragte mit 12:7 Stimmen bei zwei Enthaltungen, der Initiative Folge zu geben. Begründet wurde dieser Antrag wie folgt: «Die Kommissionsmehrheit ist sich einig, dass für Migrantinnen, die sich infolge von Gewalttaten von ihren Ehemännern trennen, eine gesetzgeberische Lösung für ihren weiteren Aufenthalt in der Schweiz gefunden werden muss. Diese Materie dem Ermessen der Fremdenpolizei zu überlassen, wie es das geltende Recht vorsieht, stellt nach Ansicht der Kommissionsmehrheit keine befriedigende Lösung dar. Opfer von Gewalttaten dürfen in solchen Situationen nicht zusätzlich mit dem Verlust der Aufenthaltsbewilligung bestraft werden.

Dem Argument der Missbrauchsgefahr setzt die Mehrheit der Kommission entgegen, dass es kaum vorstellbar ist, dass Frauen Gewaltsituationen eingehen, um eine Aufenthaltsbewilligung zu erlangen. Mit der geltenden Regelung wird in Kauf genommen, dass Ehefrauen während der ersten fünf Jahre bis zum eigenständigen Aufenthaltsrecht an ihre gewalttätigen Ehemänner «gebunden» werden.

Die Kommissionsmehrheit ist sich bewusst, dass mit einer allgemeinen Ausdehnung des Aufenthalts- und Arbeitsrechts Probleme verbunden sind. Es geht ihr darum, für Personen, für welche die Wegweisung aus der Schweiz eine schwere Notlage bedeutet, eine gesetzgeberische Lösung zu suchen. Wie diese Lösung aussehen wird und wie ein allfälliger Missbrauch verhindert werden kann, muss im Rahmen der Ausarbeitung einer Vorlage intensiv diskutiert werden.

Die Kommissionsminderheit vertritt die Auffassung, dass es bereits heute gemäss Artikel 4 ANAG möglich sei, einer Frau das Aufenthaltsrecht zu gewähren, selbst wenn kein gesetzlicher Anspruch bestehe. Das freie Ermessen der kantonalen Fremdenpolizeibehörde sei geeignet, Härtefällen Rechnung zu tragen und sie zu vermei-

den. Die Minderheit weist darauf hin, dass eine weitergehende Regelung angesichts der damit verbundenen Gefahr des Missbrauchs der Eheschliessung zur Umgehung der geltenden Zulassungsbestimmungen eindeutig zu weit gehe.» (vgl. Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 17. Dezember 1997)

Der Nationalrat ist der Argumentation der Staatspolitischen Kommission gefolgt und hat am 9. März 1998 mit 89:49 Stimmen bei 3 Enthaltungen beschlossen, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben (vgl. AB 1998 N 463).

2 Arbeiten der Staatspolitischen Kommission

Die Kommission hat gemäss Artikel 21^{quater} Absatz 1 GVG den Auftrag, eine Vorlage im Sinne der parlamentarischen Initiative auszuarbeiten. An der Sitzung vom 27. August 1998 wurde der Antrag gestellt, die Totalrevision des ANAG abzuwarten und das Anliegen der parlamentarischen Initiative im Rahmen dieser Revision zu verwirklichen. Angesichts der Tatsache, dass das totalrevidierte ANAG erst in einigen Jahren in Kraft treten können, hat die Kommission mit 16:1 Stimmen bei 5 Enthaltungen beschlossen, das Anliegen im Rahmen einer vorgezogenen Partialrevision zu regeln.

Das Bundesamt für Ausländerfragen (BFA) hat zuhanden der Kommission verschiedene Lösungsvarianten ausgearbeitet. An ihrer Sitzung vom 22. Oktober 1998 hat die Kommission mit 14:4 Stimmen beschlossen, auf die Vorlage einzutreten und im Sinne dieser Varianten eine Lösung zu erarbeiten. Eine Kommissionsminderheit lehnt den Handlungsbedarf weiterhin ab und beantragt, auf die Vorlage nicht einzutreten. Der Entwurf wurde in der Gesamtabstimmung mit 14:4 Stimmen bei 2 Enthaltungen angenommen.

3 Erwägungen und Vorschläge der Kommission

31 Verzicht auf das Erfordernis des gemeinsamen Haushalts auch bei Ehegatten von Niedergelassenen

Gemäss dem geltenden Artikel 7 ANAG besitzen Ehegatten von Schweizerinnen und Schweizern ein Aufenthaltsrecht, solange die Ehe rechtlich besteht. Dies gilt auch nach Aufgabe des gemeinsamen Haushalts. Die Ehegatten von Niedergelassenen verfügen demgegenüber bisher nur über ein Aufenthaltsrecht, wenn sie zusammen wohnen (geltender Art. 17 Abs. 2 ANAG). Mit dem Kommissionsentwurf zu Art. 17 ANAG wird diese unterschiedliche Behandlung aufgegeben; damit wird auch dem Anliegen der als Postulat überwiesenen Motion Bühlmann (94.3473. Ausländische Ehegattinnen mit Niederlassungsbewilligung) Rechnung getragen. Grundlage für die Entstehung des Aufenthaltsrechts im Rahmen des Familiennachzugs soll in beiden Fällen nur noch das Vorliegen einer Ehe sein; die bisherige Schlechterstellung der ausländischen Ehegatten von niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern ist sachlich nicht gerechtfertigt. Auch das ZGB sieht im übrigen vor, dass in begründeten Fällen ein getrennter Wohnsitz der Ehegatten möglich ist. Gleichzeitig soll aber eine verstärkte Missbrauchsbekämpfung erfolgen (siehe Ziff. 34).

Die Kommission sprach sich nach Diskussion der vom BFA vorgelegten Lösungsvarianten dafür aus, dass das Aufenthaltsrecht der Ehegatten auch nach Auflösung der Ehe weiterhin besteht, wenn die Ausreise aus der Schweiz auf Grund der persönlichen Verhältnisse unzumutbar ist. Diese Regelung soll sowohl für die Ehegatten von Schweizerinnen und Schweizern (neuer Art. 7 ANAG) als auch von niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern (neuer Art. 17 ANAG) gelten.

Eine Rückkehr kann sich nach Auffassung der Kommission etwa als unzumutbar erweisen, wenn der in der Schweiz lebende Ehepartner verstorben ist oder wenn auf Grund der gescheiterten Ehe die familiäre und soziale Wiedereingliederung im Herkunftsland stark erschwert wird. Dies gilt vor allem auch, wenn gemeinsame Kinder vorhanden sind, zu denen eine enge Beziehung besteht und die in der Schweiz integriert sind. Zu berücksichtigen sind jedoch stets auch die Umstände, die zur Auflösung der Gemeinschaft geführt haben. Steht fest, dass der im Familiennachzug zugelassenen Person eine Fortführung der ehelichen Beziehung nicht länger zugemutet werden kann, namentlich weil sie misshandelt wurde, ist dies beim Entscheid besonders in Rechnung zu stellen.

Der Rückkehr steht beispielsweise dann nichts entgegen, wenn der Aufenthalt in der Schweiz nur kürzere Zeit gedauert hat, keine engen Beziehungen zur Schweiz geknüpft wurden und die erneute Integration im Herkunftsland keine besondere Probleme bietet.

Wichtig ist, dass jeweils die konkreten Umstände des Einzelfalls geprüft werden; eine generell-abstrakte Festlegung genauer Kriterien ist daher nicht möglich.

Mit der Gewährung eines gesetzlichen Aufenthaltsrechts in Härtefällen wird erreicht, dass die bisher teilweise unterschiedliche Praxis in einzelnen Kantonen durch die Möglichkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht harmonisiert wird. Obwohl die parlamentarische Initiative nur eine Verbesserung für Migrantinnen im Zusammenhang mit Gewalt in der Ehe fordert, hat sich die Kommission für eine geschlechtsneutrale Formulierung entschieden, da die erwähnten Härtefallsituationen sowohl bei Frauen als auch bei Männern eintreten können.

Auf die generelle Gewährung einer zivilstandsunabhängigen Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung bereits nach der Einreise im Familiennachzug wurde verzichtet, da dies die leider bereits heute festgestellte Missbrauchstendenz noch zusätzlich verstärken würde. Der Beweis, dass die Ehe rechtsmissbräuchlich eingegangen wurde, wäre nur schwer möglich. Ebenfalls verzichtet wurde auf die Einführung eines formellen Anspruchs auf die Bewilligung einer Erwerbstätigkeit, da das geltende Ausländerrecht die berufliche Freizügigkeit bei allen Ausländerinnen und Ausländern nur vorsieht, wenn die Niederlassungsbewilligung erteilt wurde. Gemäss der heutigen Praxis wird aber die Erwerbstätigkeit der Familienangehörigen in aller Regel bewilligt, da dafür erleichterte Voraussetzungen gelten. Mit der gewählten Lösung kann dem Anliegen der Parlamentarischen Initiative angemessen Rechnung getragen werden.

Aufenthaltsrecht der Ehegatten von Aufenthaltlern nach Aufgabe des gemeinsamen Haushalts in Härtefällen

Nach der geltenden Regelung haben die Ehegatten von Ausländerinnen und Ausländern mit Aufenthaltsbewilligung keinen Anspruch auf Familiennachzug. Er wird jedoch regelmässig bewilligt, wenn die entsprechenden Bedingungen erfüllt sind (u. a. gemeinsamer Haushalt; Art. 38 und 39 BVO). Die Ehegatten von Aufenthaltlern erhalten gemäss dem Vorschlag der Kommission nun ebenfalls ein Aufenthaltsrecht, wenn nach Aufgabe des gemeinsamen Haushalts oder nach Auflösung der Ehe die Ausreise auf Grund der persönlichen Verhältnisse unzumutbar ist (Art. 17a neu ANAG). Mit dieser Lösung wird erreicht, dass alle Personen in vergleichbaren Situationen auch in rechtlicher Hinsicht grundsätzlich gleichgestellt sind, und zwar unabhängig davon, ob der Ehegatte Schweizer, Niedergelassener oder Aufenthaltler ist.

Verstärkung der Missbrauchsbekämpfung

Die Kommission ist sich bewusst, dass die mit dem Familiennachzug verbundenen einfachen Möglichkeiten zum Erhalt einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung leider immer wieder missbraucht werden. Zusammen mit den vorgeschlagenen Erleichterungen soll daher im ANAG noch deutlicher festgehalten werden, dass eine rechtsmissbräuchliche Berufung auf die Bestimmungen des Familiennachzugs nicht möglich ist. Im Sinn einer nicht abschliessenden Aufzählung werden Situationen erwähnt, die gemäss der bisherigen Erfahrungen der Vollzugsbehörden und der Beschwerdeinstanzen auf einen Rechtsmissbrauch schliessen lassen (siehe z. B. BGE 121 II 1 ff. 121 II 97 ff. 122 II 289 ff. 123 II 89 ff.).

Eine Berufung auf die Bestimmungen des Familiennachzugs ist zudem generell nicht möglich, wenn ein Ausweisungsgrund (Art. 10 Abs. 1 Bst. a-d ANAG) vorliegt. Auf die bisher unterschiedlichen Formulierungen bei Ehegatten von Schweizern oder von Niedergelassenen wurde verzichtet (Art. 7 Abs. 1 und Art. 17 Abs. 2 ANAG), da in der Praxis die beiden Fälle weitgehend gleich behandelt wurden und gewisse Auslegungsschwierigkeiten bestanden.

Personelle und finanzielle Auswirkungen

Direkte personelle oder finanzielle Auswirkungen entstehen durch die vorgeschlagene Änderung des ANAG grundsätzlich nicht. Demgegenüber kann ein gesetzliches Anwesenheitsrecht beim Bundesgericht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde geltend gemacht werden. Auf Grund der bisherigen Erfahrungen bei der Anwendung der Artikel 7 und 17 ANAG muss daher davon ausgegangen werden, dass – zumindest in einer Anfangsphase – mit einer deutlichen Zunahme der Beschwerden an das Bundesgericht zu rechnen ist.

Gemäss Artikel 69^{ter} BV steht dem Bund die Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, sowie den Aufenthalt und die Niederlassung der Ausländerinnen und Ausländer zu.

10289

Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer

Entwurf

Änderung vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 69^{ter} der Bundesverfassung,
nach Einsicht in den Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates
vom 4. März 1999¹
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom ...²,
beschliesst:

I

Das Bundesgesetz vom 26. März 1931³ über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer wird wie folgt geändert:

Art. 7 Abs. 1, 1^{bis} und 1^{ter} (neu) und Abs. 2

¹ Der ausländische Ehegatte eines Schweizer Bürgers hat Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung. Nach einem ordnungsgemässen und ununterbrochenen Aufenthalt von fünf Jahren hat er Anspruch auf die Niederlassungsbewilligung.

^{1^{bis}} Nach Auflösung der Ehe besteht der Anspruch weiterhin, wenn die Ausreise aus der Schweiz auf Grund der persönlichen Verhältnisse unzumutbar ist.

^{1^{ter}} Der Anspruch erlischt, wenn ein Ausweisungsgrund vorliegt.

² Kein Anspruch besteht, wenn die Ehe rechtsmissbräuchlich mit dem Ziel einer Umgehung der Vorschriften über den Aufenthalt und die Niederlassung einschliesslich jener über die Begrenzung der Zahl der Ausländer eingegangen wurde oder an ihr mit diesem Ziel festgehalten wird. Ein Rechtsmissbrauch kann insbesondere vorliegen, wenn

- a. die Ehe ohne Absicht zur Gründung einer Lebensgemeinschaft geschlossen wurde;
- b. der ausländische Ehegatte für den Eheabschluss nachweislich finanzielle oder geldwerte Leistungen erbracht hat;
- c. der ausländische Ehegatte vor der Heirat ernsthaft mit einer Aus- oder Wegweisung hatte rechnen müssen;
- d. an der Ehe lediglich festgehalten wird, damit der ausländische Ehegatte seinen Aufenthalts- oder Niederlassungsanspruch nicht verliert.

¹ BBl 1999 2774

² BBl 1999 ...

³ SR 142.20

Art. 17 Abs. 2, 2^{bis}, 2^{ter} und 3 (neu)

² Ist dieser Zeitpunkt bereits festgelegt oder ist der Ausländer im Besitz der Niederlassungsbewilligung, so hat sein Ehegatte Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung. Nach einem ordnungsgemässen und ununterbrochenen Aufenthalt von fünf Jahren hat der Ehegatte ebenfalls Anspruch auf die Niederlassungsbewilligung. Ledige Kinder unter 18 Jahren haben Anspruch auf Einbezug in die Niederlassungsbewilligung, wenn sie mit ihren Eltern zusammen wohnen.

^{2^{bis}} Nach Auflösung der Ehe besteht der Anspruch weiterhin, wenn die Ausreise aus der Schweiz auf Grund der persönlichen Verhältnisse unzumutbar ist.

^{2^{ter}} Der Anspruch erlischt, wenn ein Ausweisungsgrund vorliegt.

³ Kein Anspruch besteht, wenn die Ehe rechtsmissbräuchlich mit dem Ziel einer Umgehung der Vorschriften über den Aufenthalt und die Niederlassung einschliesslich jener über die Begrenzung der Zahl der Ausländer eingegangen wurde oder an ihr mit diesem Ziel festgehalten wird. Ein Rechtsmissbrauch kann insbesondere vorliegen, wenn

- a. die Ehe ohne Absicht zur Gründung einer Lebensgemeinschaft geschlossen wurde;
- b. der ausländische Ehegatte für den Eheabschluss nachweislich finanzielle oder geldwerte Leistungen erbracht hat;
- c. der ausländische Ehegatte vor der Heirat ernsthaft mit einer Aus- oder Wegweisung hatte rechnen müssen;
- d. an der Ehe lediglich festgehalten wird, damit der ausländische Ehegatte seinen Aufenthalts- oder Niederlassungsanspruch nicht verliert.

Art. 17a (neu)

¹ Der im Familiennachzug zugelassene ausländische Ehegatte eines Ausländers mit Aufenthaltsbewilligung hat nach Aufgabe des gemeinsamen Haushalts oder nach Auflösung der Ehe Anspruch auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, wenn die Ausreise aus der Schweiz auf Grund der persönlichen Verhältnisse unzumutbar ist.

² Der Anspruch erlischt, wenn ein Ausweisungsgrund vorliegt.

³ Kein Anspruch besteht, wenn die Ehe rechtsmissbräuchlich mit dem Ziel einer Umgehung der Vorschriften über den Aufenthalt und die Niederlassung einschliesslich jener über die Begrenzung der Zahl der Ausländer eingegangen wurde. Ein Rechtsmissbrauch kann insbesondere vorliegen, wenn

- a. die Ehe ohne Absicht zur Gründung einer Lebensgemeinschaft geschlossen wurde;
- b. der ausländische Ehegatte für den Eheabschluss nachweislich finanzielle oder geldwerte Leistungen erbracht hat;
- c. der ausländische Ehegatte vor der Heirat ernsthaft mit einer Aus- oder Wegweisung hatte rechnen müssen.

II

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

10289

Parlamentarische Initiative Rechte für Migrantinnen Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 4. März 1999

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1999
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	14
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	96.461
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.04.1999
Date	
Data	
Seite	2774-2783
Page	
Pagina	
Ref. No	10 055 038

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.