



Migrationsamt weist Opfer häuslicher Gewalt trotz Glaubwürdigkeit und guter Integration weg

Fall 317/04.09.2017: «Ilzana» lebte in einer arrangierten Ehe mit ihrem Ehemann in der Schweiz. Nachdem sie Opfer häuslicher Gewalt geworden war, lehnten das kantonale Migrationsamt, die Rekursabteilung der zuständigen kantonalen Direktion und das SEM ihr Gesuch um Verlängerung ihrer Aufenthaltsbewilligung trotz zahlreicher Berichte, welche die erlittene häusliche Gewalt belegen, ab. Das kantonale Verwaltungsgericht hiess «Ilzanas» Beschwerde gut und bestätigte, dass sie Anspruch auf die Verlängerung ihrer Aufenthaltsbewilligung hat. Daraufhin erhielt sie einen Brief des SEMs, welches die Zustimmung verweigern wollte. Nachdem «Ilzanas» Anwältin in einer Stellungnahme festgehalten hatte, dass das Zustimmungsverfahren des SEMs nach einem kantonalen gerichtlichen Entscheid nicht zulässig sei, verlängerte das kantonale Migrationsamt die Aufenthaltsbewilligung; das SEM nahm keine Stellung.

Schlüsselbegriffe: Auflösung der Familiengemeinschaft Art. 50 Abs. 1 und 2 AuG, Ermessensausübung der Behörden Art. 96 Abs. 1 AuG, Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, Prinzip der Gewaltenteilung, Recht auf ein faires Verfahren Art. 6 EMRK, Prinzip der Rechtssicherheit

Person: «Ilzana» (1987)

Heimatland: Kosovo

Aufenthaltsstatus: Aufenthaltsbewilligung B

Aufzuwerfende Fragen und Kritik

- «Ilzana» reichte verschiedene Berichte des Frauenhauses, der kantonalen Opferhilfestelle und ihrer Psychiaterin sowie Polizeirapporte, Strafanzeigen und Unterlagen zu Gewaltschutzmassnahmen ein, welche die erlittene häusliche Gewalt bestätigen. Weshalb wird ihr vom kantonalen Migrationsamt, der Rekursabteilung der zuständigen kantonalen Direktion und vom SEM die eheliche Gewalt trotzdem nicht geglaubt?
- Laut Art. 96 Abs. 1 AuG müssen die Behörden bei der Ermessensausübung die öffentlichen Interessen und die persönlichen Verhältnisse sowie den Grad der Integration berücksichtigen. «Ilzana» ist gut integriert, spricht sehr gut Deutsch, hat erfolgreich eine Ausbildung absolviert und hat heute eine Festanstellung. Weshalb stellt das kantonale Migrationsamt das öffentliche Interesse – namentlich die Begrenzung des Bestandes der ausländischen Wohnbevölkerung und der Arbeitslosigkeit – über «Ilzanas» persönliche Interessen, als Opfer häuslicher Gewalt Schutz und eine Verlängerung ihrer Aufenthaltsbewilligung zu erhalten?
- «Ilzanas» Ehe mit ihrem Exmann war eine arrangierte Ehe. Wichtige persönliche Gründe für die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung nach Auflösung der Ehe nach Art. 50 Abs. 2 AuG i.V.m. Art. 50 Abs. 1 lit. b sind nicht nur eheliche Gewalt, sondern auch Ehen, die nicht aus freiem Willen geschlossen wurden. «Ilzana» hätte also auch aus diesem Grund Anspruch auf eine Verlängerung ihrer Aufenthaltsbewilligung. Warum berücksichtigen das kantonale Migrationsamt, die Rekursabteilung der zuständigen kantonalen Direktion und das SEM diese Tatsache nicht?
- Das SEM akzeptierte das Urteil des kantonalen Verwaltungsgerichts, d.h. der Judikative, nicht und verletzt dadurch das Recht auf ein faires Verfahren, das Prinzip der Gewaltenteilung, das Prinzip der Rechtssicherheit sowie die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen. Wie kann es sein, dass das SEM solche rechtsstaatlichen Grundprinzipien nicht beachtet?

Chronologie

- 2015 Verfügung Migrationsamt: Absicht, die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung zu verweigern (Feb.), Stellungnahme an Migrationsamt (März)
- 2016 Verfügung Migrationsamt: Abweisung des Gesuchs um Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung und WW (Feb.), Rekurs an Rekursabteilung der zuständigen Direktion des Kantons (März), Abweisung des Rekurses durch Rekursabteilung (Okt.), Beschwerde an kant. Verwaltungsgericht (Nov.)
- 2017 Gutheissung der Beschwerde durch kant. Verwaltungsgericht (März), SEM: Absicht die Zustimmung zu verweigern (März), Stellungnahme an SEM (Apr.), Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung (Juli)

Beschreibung des Falls

«Ilzana» heiratete 2010 ihren Ehemann, wobei es sich um eine arrangierte Ehe handelte. Im darauffolgenden Jahr reiste sie zu ihm in die Schweiz. Ihr Ehemann hat eine Niederlassungsbewilligung C, sie erhielt eine Aufenthaltsbewilligung B. Während ihrer Ehe wurde sie Opfer häuslicher Gewalt: sie wurde von ihrem Mann regelmässig geschlagen, geschubst, beschimpft, an den Haaren gerissen, bedroht und mehrmals körperlich attackiert. Er übte immer wieder psychischen Druck auf sie aus, verleugnete sie und hatte Affären. Die Streitereien wurden 2012 immer heftiger und er zwang sie zum Geschlechtsverkehr.

Im Jahr 2012 sagte «Ilzanas» Ehemann ihr, dass sie gemeinsam nach Kosovo fliegen würden. Da er für sie nur ein Hinflugticket buchte, bemerkte sie, dass er sie loswerden wollte. Nach Einreichung einer Strafanzeige versuchte der Bruder ihres Ehemannes, sie zum Rückzug der Anzeige zu nötigen. Von da an wohnte sie nicht mehr bei ihrem Ehemann, sondern vorübergehend bei einer Verwandten. Da ihr Ehemann begann, sie aktiv zu suchen und zu bedrohen, hielt sie sich für zwei Monate im Frauenhaus auf. Danach erstattete «Ilzana» Anzeige gegen ihren Ehemann wegen Vergewaltigung, mehrfacher Drohung und wiederholter Tötlichkeit. Im selben Monat erging eine Eheschutzverfügung und es wurde ein Kontaktverbot gegen «Ilzanas» Ehemann erlassen. Noch im selben Jahr wurde die Ehe geschieden.

Im Juni 2012 stellte «Ilzana» ein Gesuch um Verlängerung ihrer Aufenthaltsbewilligung. Da das kantonale Migrationsamt auf den Abschluss verschiedener Verfahren wartete, hielt es erst im Februar 2015 in einer Verfügung fest, dass «Ilzanas» Anspruch auf die Verlängerung ihrer Aufenthaltsbewilligung gestützt auf Art. 43 Abs. 1 AuG erloschen sei. Nach der Auflösung der Ehe bestehe nach Art. 50 Abs. 1 AuG der Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung weiter, wenn die Ehegemeinschaft mindestens drei Jahre bestanden hat und eine erfolgreiche Integration besteht (lit. a) oder wenn wichtige persönliche Gründe einen weiteren Aufenthalt in der Schweiz erforderlich machen (lit. b).

In seiner Verfügung hielt das Migrationsamt fest, dass es den Vorwurf der Vergewaltigung nicht für glaubwürdig erachte und die Aussagen zu den geltend gemachten Tötlichkeiten und Drohungen widersprüchlich seien. Der Anspruch auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung (Art. 50 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 AuG) bestehe deshalb nicht mehr, weshalb es beabsichtige, «Ilzana» aus der Schweiz wegzuweisen.

In einer Stellungnahme zur Verfügung hielt «Ilzanas» Anwältin fest, dass an das Glaubhaftmachen der häuslichen Gewalt keine hohen Anforderungen gestellt werden dürfen, es diverse Belege gebe, die bestätigen, dass «Ilzana» Opfer häuslicher Gewalt geworden ist und weiterhin stark traumatisiert sei. So habe die kantonale Opferhilfestelle festgestellt, dass „mit überwiegender Wahrscheinlichkeit vom Vorliegen von häuslicher Gewalt mit Drohungen und Tötlichkeiten“ ausgegangen werden könne. Es sei zudem für eine Frau aus «Ilzanas» «Kulturkreis» stimmig, dass sie erst nach ein paar Monaten Anzeige wegen Vergewaltigung erstattete. Auch sei es verständlich, dass sie zu Beginn zu ihrem Mann zurückkehren wollte, da es sich um eine arrangierte Ehe handelt, sie nicht zu ihrer Familie zurückkehren könne und sie von ihrem Mann finanziell abhängig war. Inzwischen habe sie sich in der Schweiz gut integriert, spreche sehr gut Deutsch und habe eine Ausbildung angefangen.

Im Februar 2016 wies das Migrationsamt «Ilzanas» Gesuch um Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung ab und verfügte ihre Wegweisung aus der Schweiz. Es wurde zwar festgehalten, dass es diverse Belege gebe, „welche auf das Vorliegen ehelicher Gewalt hindeuten“ und es in der Vergangenheit mehrfach zu Streitereien und vermutlich auch physischen Übergriffen und verbalen Drohungen seitens des Ehegatten gekommen sei. Es sei allerdings nicht anzunehmen, dass diese Übergriffe bzw. Drohungen während der gelebten Ehe die nötige Intensität erreichten und die Weiterführung der Ehe für «Ilzana» unzumutbar machten. Vielmehr sei davon auszugehen, dass es erst nach Beendigung der Beziehung zu den geltend gemachten Drohungen gekommen sei, weshalb sie nicht für die Begründung eines allfälligen Anspruchs aus Art. 50 Abs. 1 lit. b AuG herangezogen werden könnten. Weiter schrieb das Migrationsamt, dass beim Entscheid über den weiteren Aufenthalt von «Ilzana» das öffentliche Interesse zu berücksichtigen sei, namentlich die Begrenzung des Bestandes der ausländischen Wohnbevölkerung und der Arbeitslosigkeit sowie «Ilzanas» persönliche Verhältnisse und der Grad ihrer Integration. Aufgrund dieses öffentlichen Interesses würden im betreffenden Kanton Aufenthaltsbewilligungen von getrennt lebenden Ehegatten nicht mehr erneuert, wenn diese aufgrund der Familiennachzugsbestimmungen erfolgt sei, die eheliche Gemeinschaft weniger als drei Jahre bestanden habe und keine besonderen Gründe gegen eine Wegweisung sprechen würden.

Gegen diese vom Migrationsamt erlassene Wegweisungsverfügung erhob «Ilzanas» Anwältin im März 2016 Rekurs bei der Rekursabteilung der zuständigen Direktion des Kantons. Sie betonte, dass «Ilzana» seit mehreren Jahren vom Frauenhaus und der kantonalen Opferhilfestelle beraten und unterstützt werde und sich auch bei einer auf häusliche Gewalt spezialisierten Beratungsstelle gemeldet habe, was alles in den Akten ausreichend dokumentiert sei. Diese Berichte habe das Migrationsamt jedoch nicht genügend berücksichtigt, obwohl in den Weisungen des Staatssekretariats für Migration (SEM) ausdrücklich festgehalten ist, dass auch „Hinweise und Auskünfte von spezialisierten Fachstellen“ mitberücksichtigt

werden. Weiter argumentierte die Anwältin, dass einige Unterlagen vom Migrationsamt falsch analysiert wurden. Aus den eingereichten Berichten ergebe sich die häusliche Gewalt gegen «Ilzana» klar, habe die vom Gesetz nötige Intensität erreicht und sei genügend glaubhaft gemacht. Weiter treffe die Aussage des Migrationsamtes nicht zu, dass «Ilzana» die arrangierte Ehe erst 2015 vorgebracht habe. Vielmehr sei dies bereits 2012 in einem Polizeirapport festgehalten worden. Ausserdem könne «Ilzana» aufgrund des Vorliegens einer arrangierten Ehe auch gestützt auf Art. 50 Abs. 1 lit. b i.V.m. Art. 50 Abs. 2 AuG einen Anspruch auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung geltend machen.

Die Rekursabteilung wies im Oktober 2016 den Rekurs ab und setzte «Ilzana» eine neue Frist zum Verlassen der Schweiz an. «Ilzanas» Vorbringen würden zahlreiche Widersprüche und Inkonsistenzen enthalten und es sei nicht genügend nachgewiesen, dass die Behandlung durch ihren Ehemann über einzelne Beschimpfungen oder Tätlichkeiten hinausgehe und sie somit systematisch misshandelt worden sei.

«Ilzanas» Anwältin reichte eine Beschwerde beim kantonalen Verwaltungsgericht gegen den Entscheid der Rekursabteilung ein, die im März 2017 gutgeheissen wurde. Laut dem Verwaltungsgericht muss nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (BGE 2C_821/2011 vom 22.6.2012) die häusliche Gewalt eine gewisse Konstanz bzw. Intensität aufweisen, um einen Anspruch nach Art. 50 Abs. 1 lit. b AuG zu begründen. Diese geforderte Intensität sei im vorliegenden Fall ohne weiteres gegeben. Das Verwaltungsgericht stützte sich im Urteil auf den Beschluss des kantonalen Obergerichts von 2013, das festgestellt hatte, dass «Ilzanas» Schilderungen grundsätzlich widerspruchsfrei und nachvollziehbar seien. Das Verwaltungsgericht schrieb, dass diesem Beschluss bzgl. seiner Beurteilung von «Ilzanas» Glaubwürdigkeit und ihrer Aussagen grosses Gewicht beizumessen sei. Den Ausführungen der Vorinstanz, die von einem widersprüchlichen Verhalten von «Ilzana» und einem ungenügenden Nachweis von ehelicher Gewalt ausgehen, könne nicht gefolgt werden. «Ilzana» habe die erlittene eheliche Gewalt glaubhaft darlegen können, weshalb ein wichtiger persönlicher Grund gemäss Art. 50 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 AuG vorliege und «Ilzana» einen Anspruch auf Verlängerung ihrer Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz habe.

Wenige Wochen nach der Gutheissung der Beschwerde erhielt «Ilzana» einen Brief des SEMs, dass es erwäge, die Zustimmung zur Verlängerung von «Ilzanas» Aufenthaltsbewilligung zu verweigern, weshalb es ihr zuvor Gelegenheit zur Stellungnahme gewähre. Die Voraussetzungen für die Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung sehe es als nicht erfüllt an und es sei der Auffassung, dass eine schwerwiegende eheliche Gewalt nicht ausreichend glaubhaft gemacht worden sei. Eine Zustimmungsverweigerung habe zur Folge, dass «Ilzana» aus der Schweiz weggewiesen werde.

In der „Verordnung des EJPD über die dem Zustimmungsverfahren unterliegenden ausländerrechtlichen Bewilligungen und Vorentscheide“ vom 1.9.2015 ist geregelt, wo es eine Zustimmung des SEM braucht und wo nicht. In ihrer Stellungnahme ans SEM hielt «Ilzanas» Anwältin im April 2017 fest, dass diese Verordnung ihres Erachtens keine genügende gesetzliche Grundlage darstelle, um – wie im vorliegenden Fall – einen kantonalen gerichtlichen Entscheid der Judikative infrage zu stellen. In der diesbezüglichen Weisung des SEMs sei nur von einer Rekursbehörde die Rede, also verwaltungsinterne Behörden wie z.B. im betreffenden Fall die Rekursabteilung der zuständigen kantonalen Direktion, d.h. die Exekutive. Hingegen sei von Beschwerdeverfahren, die bei einer Gerichtsbehörde, d.h. der Judikative, durchgeführt werden, nicht die Rede. Das Zustimmungsverfahren des SEM sei deshalb unzulässig, wenn ein kantonales Gericht entschieden habe. Das Vorgehen des SEM stelle einerseits eine Verletzung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen und andererseits eine Verletzung des Prinzips der Gewaltenteilung dar. Zudem liege eine Verletzung des Prinzips „Recht auf ein faires Verfahren“ (Art. 6 EMRK) und eine Verletzung des Prinzips der Rechtssicherheit vor. Eine rechtsunterworfenen Person müsse sich darauf verlassen können, dass ein kantonaler Gerichtsentscheid gültig, verbindlich und definitiv ist und nicht im Rahmen des Zustimmungsverfahrens durch eine Bundesverwaltungsbehörde wie das SEM wieder rückgängig gemacht werden kann. Zudem hätte das SEM den Entscheid des kantonalen Verwaltungsgerichts beim Bundesgericht anfechten können.

Die Anwältin hielt in ihrer Stellungnahme zudem fest, dass das SEM in keiner Weise begründe, weshalb die eheliche Gewalt aus seiner Sicht nicht ausreichend glaubhaft gemacht worden sei. Zudem verstosse das SEM gegen seine eigenen Weisungen, laut denen die häusliche Gewalt nicht bewiesen, sondern nur glaubhaft gemacht werden muss. Darüber hinaus verstosse die Vorgehensweise des SEM gegen das CEDAW-Übereinkommen (Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, in Kraft für die Schweiz seit dem 26.4.1997). Dieses verlange von den beteiligten Staaten, Diskriminierungen von Frauen aktiv zu verhindern und alles Nötige vorzukehren, um Frauen in ihrem Rechtsbereich zu schützen. Nach Einreichung der Stellungnahme verlängerte das kantonale Migrationsamt im Juli 2017 «Ilzanas» Aufenthaltsbewilligung; das SEM äusserte sich nicht zu den Vorwürfen.

Gemeldet von: Anwältin

Quellen: Aktendossier