



Bern, 2. November 2022

Kommentare der Schweiz zum Evaluationsbericht der Expertinnen- und Expertengruppe zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (GREVIO)

Einführung

Das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) trat für die Schweiz am 1. April 2018 in Kraft.

Am 18. Juni 2021 legte die Schweiz in ihrem ersten Staatenbericht zur Umsetzung der Istanbul-Konvention die Bilanz ihrer Bestrebungen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vor.

Vom 7. bis zum 11. Februar 2022 weilte eine Delegation der Gruppe unabhängiger Expertinnen und Experten GREVIO in der Schweiz und überprüfte die Umsetzung der Istanbul-Konvention.

Für den Bundesrat sind die Bekämpfung und die Verhütung von Gewalt gegen Frauen und von häuslicher Gewalt prioritär. Er hat deshalb am 22. Juni 2022 den Nationalen Aktionsplan der Schweiz zur Umsetzung der Istanbul-Konvention 2022–2026 (NAP IK) verabschiedet. Ziel des NAP IK ist es, mit 44 konkreten Massnahmen Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt zu reduzieren und die persönliche Sicherheit der Bevölkerung zu erhöhen. Der Aktionsplan konzentriert sich auf drei Hauptthemen: Information und Sensibilisierung der Bevölkerung, Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen und ehrenamtlich Tätigen sowie Prävention und Bekämpfung von sexualisierter Gewalt.

Am 1. Juli 2022 liess GREVIO der Schweiz den Entwurf ihres Evaluationsberichts und am 13. Oktober ihren Schlussbericht zukommen. Die Schweizer Behörden wurden eingeladen, ihre Kommentare einzureichen.

Der Bundesrat dankt GREVIO für den Bericht und die Vorschläge und übergibt ihr hiermit die Kommentare der Schweizer Behörden.

Der Bundesrat unterstützt die Fortsetzung des konstruktiven Dialogs mit GREVIO und begrüsst die gute Zusammenarbeit der Schweizer Delegation mit der Delegation von GREVIO anlässlich des Besuches im Februar 2022.

Kommentare der Schweiz zu den Vorschlägen gemäss Annex I des Evaluationsberichts von GREVIO vom 13. Oktober 2022

I. Zweck, Begriffsbestimmungen, Gleichstellung und Nicht-diskriminierung, allgemeine Verpflichtungen

B. Geltungsbereich des Übereinkommens und Begriffsbestimmungen (Art. 2 und 3)

1. «GREVIO fordert die Schweizer Behörden nachdrücklich auf, ihre Bemühungen zu verstärken, damit die Strategien und Aktionspläne alle Formen von Gewalt, die von der Istanbul-Konvention erfasst werden, abdecken. (Abschnitt 10)»

Kommentar:

Gegenwärtig befassen sich verschiedene Strategien und Aktionspläne auf allen föderalen Ebenen mit den spezifischen Formen von Gewalt, die von der Istanbul-Konvention erfasst werden, so beispielsweise der Nationale Aktionsplan der Schweiz zur Umsetzung der Istanbul-Konvention (NAP IK) in seinem dritten Schwerpunkt zur sexualisierten Gewalt gegen Frauen.¹

2. «GREVIO fordert die Schweizer Behörden zudem dringend auf, Massnahmen zu ergreifen, um eine gemeinsame Anerkennung und ein gemeinsames Verständnis von Gewalt gegen Frauen als geschlechtsspezifisches Phänomen zu entwickeln, indem sie harmonisierte Definitionen ausarbeiten, welche eine gemeinsame und eindeutige Referenzterminologie für Gewalt gegen Frauen bilden, wie es Artikel 3 der Istanbul-Konvention vorsieht. (Abschnitt 11)»

Kommentar:

Seit Inkrafttreten der Istanbul-Konvention wird auf allen föderalen Ebenen zunehmend eine weitgefaste Definition von Gewalt gegen Frauen und von häuslicher Gewalt verwendet.

Die Informationsblätter des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) zur häuslichen Gewalt sorgen für eine weite Verbreitung der Definition von Artikel 3 der Istanbul-Konvention. Diese dient als Grundlage für die 17 Informationsblätter,² die in Deutsch, Französisch und Italienisch publiziert werden.

Ausserdem enthält der NAP IK eine Definition von sexualisierter Gewalt, die insbesondere die Dimension der Macht bei sexueller Gewalt gegen Frauen einbezieht. In einer späteren Phase des Aktionsplans können weitere Prioritäten gesetzt werden.

Die Gleichstellungsstrategie 2030³ schliesslich erhebt mit dem Handlungsfeld 3 die Verhütung und Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt zu einem der vier Schlüsselbereiche zur Verwirklichung der Gleichstellung.

¹ Kann abgerufen werden unter: www.ebg.admin.ch > Dokumentation > Publikationen Internationales (Stand 28.10.2022).

² Können abgerufen werden unter: www.ebg.admin.ch > Dokumentation > Publikationen Gewalt (Stand 28.10.2022).

³ <https://www.gleichstellung2030.ch/de/>

C. Grundrechte, Gleichstellung und Nichtdiskriminierung (Art. 4)

1. Gleichstellung von Frau und Mann und Nichtdiskriminierung

3. «GREVIO empfiehlt den Schweizer Behörden, ihre Bemühungen in Gesetzgebung und Politik zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen in verschiedenen Bereichen fortzusetzen und diese Bemühungen durch spezifische Massnahmen zur Förderung der vollständigen Gleichstellung von Frauen und Männern zu begleiten. (Abschnitt 14)»

Kommentar:

Mit der Verabschiedung der Gleichstellungsstrategie 2030 im April 2021 verstärkte der Bundesrat sein Bestreben, die Gleichstellung zwischen Frau und Mann voranzubringen. Die Gleichstellungsstrategie 2030 entspricht den Zielen für nachhaltige Entwicklung der Agenda 2030, namentlich dem Ziel 5 Geschlechtergleichstellung und dem Ziel 8.5 Gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit. Sie umfasst vier Handlungsfelder: Berufliches und öffentliches Leben, Vereinbarkeit und Familie, Geschlechtsspezifische Gewalt und Diskriminierung.

Diese Strategie soll auch die Zusammenarbeit mit allen gleichstellungsinteressierten Partnern, insbesondere den Kantonen und Gemeinden, verstärken. Sie wird durch einen Aktionsplan ergänzt, der detaillierte Massnahmen auf allen föderalen Ebenen enthält.⁴ Der Aktionsplan ist ein dynamisches Instrument, das regelmässig, grundsätzlich zweimal jährlich, aktualisiert wird. Diese Aktualisierung dient auch dem Monitoring zum Stand der Umsetzung der Massnahmen. Um die Ziele der Strategie zu erreichen, werden nach und nach neue Massnahmen hinzugefügt. Ende 2025 wird Zwischenbilanz gezogen und die Strategie nötigenfalls angepasst.

2. Intersektionale Diskriminierung

4. «Um sicherzustellen, dass die Bestimmungen der Istanbul-Konvention ohne Diskriminierung aus den in Artikel 4 Absatz 3 genannten Gründen umgesetzt werden, und um diejenige Diskriminierung zu bekämpfen, die das Risiko der Gefährdung durch Gewalt erhöht und den Zugang zu Schutzeinrichtungen für Frauen aus Gruppen, die intersektionaler Diskriminierung ausgesetzt sind, einschränkt, fordert GREVIO die Schweizer Behörden nachdrücklich auf, ein Konzept zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen zu entwickeln, das intersektionale Diskriminierung einbezieht, indem sie insbesondere Massnahmen ergreifen zur (Abschnitt 19):

a. Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, die intersektionaler Diskriminierung ausgesetzt sind oder sein könnten, insbesondere Migrantinnen, Asylbewerberinnen und Flüchtlingsfrauen, Frauen mit Behinderungen, LGBTI-Frauen, ältere Frauen, Prostituierte und suchtkranke Frauen;

b. Integration der Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen in der Politik, in Massnahmen und Programmen, die auf die besonderen Bedürfnisse von Frauengruppen zugeschnitten sind, welche mit intersektionaler Diskriminierung konfrontiert sind;

c. Berücksichtigung der Perspektive von Frauen, die intersektionaler Diskriminierung ausgesetzt sind, bei der Umsetzung, Beobachtung und Bewertung von politischen Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt.

⁴ Kann abgerufen werden unter: www.gleichstellung2030.ch (Stand 28.10.2022).

GREVIO empfiehlt den Schweizer Behörden ausserdem, eine Strategie zur Klärung des normativen und konzeptuellen Rahmens betreffend intersektionaler Diskriminierung von Frauen und Mädchen zu entwickeln und Richtlinien und Ziele zur Bekämpfung aller Formen von Gewalt, die von der Istanbul-Konvention erfasst werden, für Behörden auf allen Ebenen einzuführen.»

Kommentar:

Im Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der Istanbul-Konvention (NAP IK), der im Juni 2022 vom Bundesrat verabschiedet worden ist, wurde die intersektionale Dimension von Diskriminierungen berücksichtigt. So wurde jede Massnahme dahingehend überprüft, ob spezifische Diskriminierungen bestimmter gewaltbetroffener Frauen bekämpft werden können. Dies kann in Form einer separaten Massnahme für eine bestimmte betroffene Gruppe (siehe beispielsweise die Massnahmen 6, 7 und 21 des NAP IK) oder einer inklusiven Umsetzung der Massnahmen erfolgen. Ausserdem wird die Sichtweise bestimmter betroffener Gruppen bei der Umsetzung und Begleitung der Massnahmen stärker berücksichtigt. Dies geschieht beispielsweise durch die Vertretung von Nichtregierungsorganisationen einschliesslich Vereinigungen von Betroffenen in Projektbegleitgruppen.

Massnahme 9 des NAP IK, welche die Ergebnisse des Berichts des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 19.4064 Wasserfallen Flavia «Statistik über gewaltbetroffene Mädchen und Bedarfsabklärung für Schutzplätze» aufnimmt, hat ebenfalls zum Ziel, ein ausreichendes Angebot bereitzustellen, um die spezifischen Bedürfnisse von gewaltbetroffenen Mädchen und jungen Frauen abzudecken. In der Folge muss geprüft werden, welche Massnahmen geeignet sind, um mögliche Lücken im bestehenden Angebot zu schliessen.

2021 hat das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) zudem ein Rechtsgutachten publiziert, welches den Geltungsbereich des Diskriminierungsverbots der Istanbul-Konvention in verschiedenen Bereichen des geltenden Rechts in der Schweiz beleuchtet.⁵ Schliesslich unterstützt das EBG Forschungsprojekte zur Gewaltprävention mit einem intersektionalen Ansatz mit Finanzhilfen.⁶

Was die Umsetzung des Postulats Roth 20.3886 «Gewalt an Menschen mit Behinderungen in der Schweiz» betrifft, wird die Frage der Frauen mit Behinderung, die Opfer von Gewalt geworden sind, derzeit konkret geprüft, um eine nicht-diskriminierende Umsetzung der Istanbul-Konvention sicherzustellen, insbesondere im Hinblick auf deren Schutz. Der Bericht des Bundesrates wird im ersten Quartal 2023 veröffentlicht.

E. Geschlechtersensible politische Massnahmen (Art. 6)

5. «GREVIO fordert die Schweizer Behörden nachdrücklich auf, die Gender-Dimension vollumfänglich in die Gesetzgebung, die politischen Ansätze und Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung aller unter die Istanbul-Konvention fallenden Formen von Gewalt gegen Frauen einzubeziehen. Ein solcher geschlechtersensibler Ansatz sollte auf dem Verständnis des Zusammenhangs zwischen der Verbreitung von geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen

⁵ Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), Diskriminierungsverbot und Geltungsbereich der Istanbul-Konvention. Rechtsgutachten zuhanden des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG), Bern, 2022, Rz. 35 und 45. Kann abgerufen werden unter: www.ebg.admin.ch > Dokumentation > Publikationen Gewalt (Stand 28.10.2022).

⁶ Siehe beispielsweise <https://projektsammlung.ch/gewaltpraevention/detail/613efcd02b8293d11c41b0de?lang=de> (Stand 28.10.2022).

und strukturellen Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern beruhen, mit dem Ziel, auf die spezifischen Bedürfnisse weiblicher Opfer einzugehen, das Bewusstsein für negative Geschlechterstereotype über Frauen, welche Gewalt gegen Frauen legitimieren und aufrechterhalten, zu schärfen und ihnen entgegenzuwirken. (Abschnitt 24)»

Kommentar:

Der Bundesrat hat am 10. Dezember 2021 in Erfüllung des Postulats Graf (19.3618 «Stopp der Tötungsdelikte an Frauen im häuslichen Umfeld. Bericht zur Ursachenforschung und Massnahmenkatalog gegen Femizide in der Schweiz») einen Bericht verabschiedet, in welchem die Ursachen von Tötungsdelikten an Frauen untersucht und mögliche Massnahmen geprüft werden. Der Bericht kommt namentlich zum Schluss, dass auf gewaltbegünstigende Männlichkeitsvorstellungen eingewirkt werden muss. Solche auf Macht-, Dominanz- und Besitzansprüchen basierende Vorstellungen wurden als Ursache von Tötungsdelikten an Frauen identifiziert. Im Rahmen der Massnahme 12 des Nationalen Aktionsplans der Schweiz zur Umsetzung der Istanbul-Konvention (NAP IK) hat der Bundesrat das EBG damit beauftragt, Massnahmen zu identifizieren, mit welchen in der Schweiz auf gewaltbegünstigende Männlichkeitsvorstellungen eingewirkt werden kann, um damit eine gewaltpräventive Wirkung zu erzielen.

II. Ineinandergreifende politische Massnahmen und Datensammlung

A. Umfassende und koordinierte politische Massnahmen (Art. 7)

6. «Bei allem Verständnis für die Kompetenzverteilung, die sich aus der institutionellen föderalen Struktur der Schweiz ergibt, fordert GREVIO die Schweizer Behörden jedoch nachdrücklich auf, die Massnahmen zur Entwicklung einer umfassenden und langfristigen Strategie zur Verhütung und Bekämpfung aller Formen von Gewalt gegen Frauen, die von der Istanbul-Konvention erfasst werden, zu intensivieren; eine solche Strategie sollte das gesamte Staatsgebiet abdecken, auf einem auf die Rechte der Opfer ausgerichteten Ansatz beruhen und eine Geschlechterperspektive im Zusammenhang mit den verschiedenen Formen von Gewalt gegen Frauen, einschliesslich häuslicher Gewalt, beinhalten. Zu diesem Zweck sollten die Schweizer Behörden insbesondere (Abschnitt 36):

a. allen Formen von Gewalt gegen Frauen, die von der Istanbul-Konvention erfasst werden, einschliesslich der Formen von Gewalt im digitalen Bereich, das nötige Gewicht beimessen;

b. die behördenübergreifende Zusammenarbeit und Koordination in Bezug auf alle Formen von Gewalt gegen Frauen auf der Grundlage bestehender erfolgsversprechender Praktiken ausbauen;

c. unabhängige Analysen durchführen, um die kantonalen Gesetze und politischen Massnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen zu vergleichen und zu bewerten, inwieweit sie mit der Istanbul-Konvention konform sind, wobei der Schwerpunkt auf der Ermittlung erfolgsversprechender Praktiken liegen soll, die landesweit übernommen werden könnten;

d. die Bedürfnisse der verschiedenen Gruppen von gewaltbetroffenen Frauen angemessen berücksichtigen;

e. die Massnahmen zur Stärkung der Koordination und zur Gewährleistung einer besseren Kohärenz der Massnahmen auf den verschiedenen Behördenebenen fortsetzen.»

Kommentar:

In seinem dritten Schwerpunkt konzentriert sich der Nationale Aktionsplan der Schweiz zur Umsetzung der Istanbul-Konvention (NAP IK) auf sexualisierte Gewalt, die in hohem Masse Frauen betrifft. Wie weiter oben schon erwähnt, müssen auch die unterschiedlichen Bedürfnisse der verschiedenen Gruppen von Betroffenen berücksichtigt werden. Damit die Istanbul-Konvention flächendeckend umgesetzt werden kann, prüfen die Kantone laufend die Möglichkeiten der Umsetzung oder Übernahme von guten Praktiken aus anderen Kantonen. Gegenwärtig geschieht dies beispielsweise im Rahmen der Opferberatung via Chat. Ein vom Bund finanziell unterstütztes Pilotprojekt in einem Kanton wird so in einem zweiten Schritt in sechs anderen Kantonen eingeführt (Einführung eines Chat-Beratungsangebots in sechs Opferberatungsstellen; 22-005).

B. Finanzielle Mittel (Art. 8)

7. *«GREVIO fordert die Schweizer Behörden dringend auf, die Bemühungen um (Abschnitt 44):*

- a. eine angemessene Finanzierung von politischen Massnahmen, Programmen und weiteren Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung aller Formen von Gewalt gegen Frauen;*
- b. eine angemessene und nachhaltige landesweite Finanzierung aller Organisationen, die spezialisierte Hilfsdienste für Gewaltopfer anbieten zu verstärken.»*

Kommentar:

Bund und Kantone überprüfen im Rahmen ihrer Budgetvorgaben laufend, ob die Finanzierung von politischen Massnahmen, Programmen und Präventionsmassnahmen noch angemessen ist. Seit 2021 stehen dem Bund beispielsweise jährlich drei Millionen Franken zur Verfügung, um Projekte zur Verhütung von Gewalt gegen Frauen mit Finanzhilfen zu unterstützen.

C. Nichtstaatliche Organisationen und Zivilgesellschaft (Art. 9)

8. *«GREVIO fordert die Schweizer Behörden nachdrücklich auf (Abschnitt 47):*

- a. die Zusammenarbeit auf sämtlichen Verwaltungsebenen mit allen Nichtregierungsorganisationen, die im Bereich der Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen tätig sind, fortzusetzen und zu verstärken und sicherzustellen, dass diese tatsächlich in die Entwicklung von politischen und sonstigen Massnahmen in diesem Bereich einbezogen werden;*
- b. ihre Unterstützung für unabhängige Frauenrechtsorganisationen zu verstärken und den Wert und das Fachwissen, das diese aufgrund ihres geschlechtsspezifischen und auf die Rechte und Bedürfnisse der Opfer von Gewalt gegen Frauen ausgerichteten Ansatzes einbringen, vollumfänglich anzuerkennen.»*

Kommentar:

Im Rahmen des regelmässigen und institutionalisierten Austauschs zwischen dem Staat und Nichtregierungsorganisationen (NGO) über die Umsetzung der Istanbul-Konvention wird deren Einbindung in Strategien und Massnahmen sowie deren Weiterentwicklung diskutiert. So wurden verschiedene NGOs bei der Ausarbeitung des Nationalen Aktionsplans zur Umsetzung der Istanbul-Konvention (NAP IK) konsultiert. Zudem trägt die Zivilgesellschaft zu mehreren Massnahmen bei, indem sie beispielsweise an Projektbegleitgruppen teilnimmt.

D. Koordinationsstelle (Art. 10)

9. «GREVIO fordert die Schweizer Behörden nachdrücklich auf, die Rolle des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann als Koordinationsstelle zu stärken, indem seine Autorität und Kompetenzen gestärkt werden und ihm die finanziellen und personellen Ressourcen zugewiesen werden, die es braucht, um seine Aufgabe dauerhaft zu erfüllen. GREVIO fordert die Schweizer Behörden zudem nachdrücklich auf, einerseits die Koordinierung und die Umsetzung der politischen Massnahmen und andererseits eine unabhängige Beobachtung und Bewertung dieser Massnahmen zu gewährleisten. Die Beobachtung und Bewertung sollten regelmässig und auf der Basis vergleichbarer Indikatoren durchgeführt werden und das gesamte Staatsgebiet abdecken. (Abschnitt 53)»

Kommentar:

Bei der Übernahme zusätzlicher Aufgaben und der Lancierung neuer Projekte durch das EBG wird immer auch die Erhöhung der finanziellen und personellen Ressourcen geprüft. Für die Vergabe von zusätzlichen Ressourcen ist jedoch letztendlich das Parlament zuständig.

E. Datensammlung und Forschung (Art. 11)

1. Sammlung von Verwaltungsdaten

c. Daten zum Asylverfahren

10. «GREVIO fordert die Schweizer Behörden dringend auf, die Sammlung von verfügbaren Verwaltungsdaten zu den Formen von Gewalt, die von der Istanbul-Konvention erfasst werden, substantiell zu verbessern, namentlich indem im Justizsektor Daten über Opfer aller Formen von Gewalt gegen Frauen in Straf- und Zivilverfahren, aufgeschlüsselt nach Geschlecht und Alter sowohl des Opfers als auch der gewaltausübenden Person, Art der Gewalt, Beziehung zwischen Opfer und gewaltausübender Person sowie geografischer Lage auf der Basis von landesweit einheitlichen Indikatoren gesammelt werden. (Abschnitt 61)»

Kommentar:

Die Schweizer Behörden weisen darauf hin, dass jetzt schon zahlreiche Daten verfügbar sind und vom Bundesamt für Statistik (BFS) publiziert werden, insbesondere im Bereich der polizeilichen Kriminalstatistik. Bei den Artikeln des Strafgesetzbuchs in Zusammenhang mit Gewalt in jeglicher Form werden die Opfer nach Geschlecht und Alter sowie die beschuldigte Person, sofern sie identifiziert wird, erfasst. In der Opferhilfestatistik sind ebenfalls Daten verfügbar. Das BFS hat jedoch noch keinen Zugriff auf Verfahrensdaten (Zivil- und Strafverfahren). Solange kein offizieller Auftrag auf Bundesebene oder ein gemeinsamer Wille der Kantone existiert, solche Daten harmonisiert und gemäss den Kriterien für eine qualitativ hochwertige nationale Statistik zu erheben, wird es nicht möglich sein, diesen Vorschlag zu erfüllen.

11. «Darüber hinaus fordert sie die Schweizer Behörden nachdrücklich auf, eine umfassende Strategie zur Erhebung von Daten über Gewalt gegen Frauen zu erstellen, die folgende Elemente umfasst (Abschnitt 62):

a. die schrittweise Integration von Statistiken innerhalb und zwischen den Bereichen Polizei, Justiz und Gesundheit, um u. a. die Quote der Verurteilung und der nicht aufgeklärten Delikte sowie die Rückfallquoten auszuwerten, eine gründliche Analyse des Fallverlaufs im Strafjustizsystem in seiner ganzen Länge – Strafverfolgungsbehörden, Staatsanwaltschaften und Gerichte – zu ermöglichen und lückenhafte Reaktionen in den

*Institutionen, die zu niedrigen Verurteilungsquoten und/oder Abweichungen zwischen Anzeige- und Verurteilungsquoten beitragen können, zu ermitteln;
b. die Entwicklung gemeinsamer Indikatoren für alle Akteure;*

Kommentar:

Die Kantone entwickeln die bestehenden statistischen Grundlagen in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Statistik (BFS) unter Berücksichtigung der gesetzlichen Bestimmungen, der internationalen Verpflichtungen und der gesellschaftlichen Entwicklung laufend weiter. Beispielsweise wird derzeit die Erhebung von statistischen Daten zu Hate Crime geplant.

Parallel dazu läuft das Projekt Justitia 4.0. Die Digitalisierung von Verfahren und der Austausch von Akten über eine gemeinsame Plattform dürfte auch die Möglichkeit bieten, statistische Auswertungen zu erstellen. Im Rahmen der Umsetzung von Justitia 4.0 wird festgelegt werden, welche spezifischen Analysen durchführbar sind und in welchen Bereichen ein anderer Ansatz sinnvoller wäre.

Wie schon bei Vorschlag 10 erwähnt, kann sich die Lage ohne ein Bundesmandat oder eine gemeinsame Initiative und Bereitschaft der Kantone, in diese Richtung zu gehen, nicht verbessern. Im BFS wurden bereits entsprechende Anstrengungen bei den Kriminalitätsstatistiken in den Bereichen Polizei, Justiz und Urteile sowie Freiheitsentzug und Sanktionen unternommen. Statistiken können in einer gemeinsamen Umgebung mittels automatisierten Austauschs mit den Datenlieferanten in den Kantonen erstellt werden. So wird es auch möglich, vertiefte Analysen zu einem Thema, beispielsweise zum Rückfall, zur Verfügung zu stellen. Mittelfristig können darüber hinaus durch geeignete Kombinationen auch Querschnittsanalysen durchgeführt werden. Der Föderalismus und die in den Kantonen verwendeten Systeme sind so unterschiedlich, dass es derzeit ohne einen gemeinsamen Identifikator noch nicht möglich ist, zusätzlich Gesundheitsdaten zu integrieren. Im BFS laufen Initiativen im Bereich der Interoperabilität, um dies in Zukunft zu ermöglichen, doch wird dies erst in einigen Jahren der Fall sein.

c. den Aufbau der Sammlung von Daten zu Frauen, die Opfer der verschiedenen von der Istanbul-Konvention erfassten Formen von Gewalt wurden, durch die Gesundheitsdienste;

Kommentar:

Auf nationaler Ebene verfügt das Bundesamt für Gesundheit (BAG) über keine Daten zu Behandlungen aufgrund von Gewalt und häuslicher Gewalt im Gesundheitssystem. Die auf nationaler Ebene vorhandenen Daten beziehen sich auf die vom Gesundheitssystem insgesamt erbrachten Leistungen. Diese Daten enthalten folglich Diagnosen oder Leistungen, geben aber keine Auskunft zu den Gründen, die zu diesen Diagnosen oder Leistungen geführt haben.

Weder das BAG noch das BFS haben das Mandat, von den Leistungserbringern die Erhebung von Daten zu verlangen, wie sie in diesem Vorschlag aufgeführt sind.

d. die Sammlung von quantitativen und qualitativen Daten über (1) die Anzahl Asylgesuche wegen geschlechtsspezifischer Gewalt, unter Angabe der Gründe; (2) die Auslegung dieser internationalen Schutzgründe; (3) die Anzahl Entscheide, mit denen Schutz aus diesen Gründen gewährt oder verweigert wird; (4) die Anzahl eingereichter, abgelehnter und gutgeheissener Härtefallgesuche, aufgeschlüsselt nach den vorgebrachten Gründen.»

Kommentar:

Der Bundesrat unterstreicht, dass in der Schweiz jede Bearbeitung von Personendaten durch ein öffentliches Organ auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen muss, um den Datenschutz zu gewährleisten. Im Asylbereich handelt es sich um die Verordnung über das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS). Gemäss Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a dieser Verordnung können nur die Personalien der betroffenen Person (Namen, Vornamen, Aliasnamen, Geburtsdatum, Geschlecht, Staatsangehörigkeit, Zivilstand) erfasst werden. Der Datenschutz und die Vertraulichkeit sind damit gewährleistet. Bisher wurden zwar ZEMIS-Codes für den internen Gebrauch erstellt, aber es wurde noch keine Änderung der Verordnung über die Sammlung von Daten zum Asylgrund und deren Erfassung zu statistischen Zwecken, sei es wegen geschlechtsspezifischer Gewalt oder aus anderen Gründen, in die Wege geleitet. Eine solche Änderung muss erst in die Wege geleitet werden. Unter diesen Umständen kann das Staatssekretariat für Migration (SEM) nur Schätzungen mitteilen, so wie sie auch an GREVIO übermittelt worden sind.

Was den Punkt (4) betrifft, wird die Härtefallbewilligung im Sinne von Artikel 50 Absatz 1 Buchstabe b des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG; SR 142.20) beziehungsweise von Artikel 77 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142.201) im ZEMIS erfasst, und zwar wenn die Bewilligung erteilt (durch das SEM genehmigt) oder verweigert (Verweigerung der Zustimmung durch das SEM) wird. Entscheidend für die Datensammlung im ZEMIS sind die Personendaten der Person mit ausländischer Staatsangehörigkeit und die Art des Aufenthalts (Einreise-, Aufenthalts-, Niederlassungs-, Kurzaufenthalts-, Arbeitsbewilligung etc.). Anhand der ZEMIS-Datenbank kann die Anzahl der vom SEM gemäss der oben erwähnten gesetzlichen Bestimmungen ausgestellten und/oder verweigerten Aufenthaltsbewilligungen angegeben werden. Bei ihrer Einführung wurden spezifische Zulassungs-codes für die Erfassung dieser Entscheide in der ZEMIS-Datenbank geschaffen. Auf der Grundlage dieser Zulassungs-codes ist es möglich, die Anzahl der vom SEM ausgestellten und/oder verweigerten Härtefallbewilligungen anzugeben. Derzeit prüft das SEM, wie es seine Statistiken verbessern kann, um trotz der mit dem föderalistischen System der Schweiz zusammenhängenden Schwierigkeiten zuverlässige und repräsentative Zahlen über die Anzahl der erteilt bzw. abgewiesen Aufenthaltsbewilligungen aufgrund von ehelicher Gewalt zu erhalten. Das SEM ist bereit, diese Frage mit den Fachpersonen in den Kantonen und den Verantwortlichen der ZEMIS-Datenbank zu prüfen.

2. Befragungen der Bevölkerung

12. «GREVIO fordert die Schweizer Behörden nachdrücklich auf, regelmässige Prävalenzstudien einzuführen, um das Ausmass aller Formen von Gewalt, die von der Istanbul-Konvention erfasst werden, und Trends in Bezug auf diese Gewalt zu bewerten und die Gewalterfahrungen von Frauen, die intersektionaler Diskriminierung ausgesetzt sind, aufzuzeigen und besser zu verstehen. (Abschnitt 65)»

Kommentar:

Der Bundesrat weist darauf hin, dass sämtliche Vorbereitungsarbeiten und der Auftrag zur Durchführung einer nationalen Prävalenzstudie zu Gewalt gegen Frauen durch das BFS genehmigt worden sind. Derzeit wartet das Projekt auf die Finanzierungsbestätigung. Diese wurde im Grundsatz vom Bundesrat bewilligt, muss aber bis Ende 2022 vom Parlament noch bestätigt werden. Sobald die Finanzierung definitiv genehmigt ist, wird das Projekt konkret und können die Umsetzungsarbeiten ab 2023 an die Hand genommen werden.

3. Forschung

13. «GREVIO fordert die Schweizer Behörden auf (Abschnitt 70):

a. ihre Bemühungen zur Unterstützung der Forschung zu allen in den Anwendungsbereich der Istanbul-Konvention fallenden Formen von Gewalt, die das ganze Land abdeckt und die Opferperspektive in den Vordergrund stellt, einschliesslich die strafrechtliche Reaktion auf diese Formen von Gewalt, fortzusetzen;

b. Forschung zu Gewalt gegen Frauen, die intersektionaler Diskriminierung ausgesetzt sind, zu betreiben, so beispielsweise Frauen mit Behinderung, ältere Frauen, Migrantinnen, LGBTI-Frauen, Jenische, Sinti/Manouches und Roma-Frauen sowie Frauen aus anderen betroffenen Gruppen.»

Kommentar:

Der Bundesrat anerkennt die Bedeutung der Forschung zu Gewalt gegen Frauen und zu häuslicher Gewalt. Die vom EBG herausgegebene Übersicht «Publikationen des Bundes zu Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt» stellt die durch den Bund unterstützten oder publizierten Studien, Gutachten, Evaluationen und Berichte vor.⁷

Mittels Finanzhilfen gemäss Artikel 386 des Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) kann der Bund Forschungsarbeiten zur Prävention von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt unterstützen. Momentan werden folgende Projekte unterstützt:⁸

- Früherkennung und Begleitung von Gewaltopfern in Spitälern der Westschweiz;
- Forschung zu häuslicher Gewalt bei besonders vulnerablen Betroffenenengruppen, d.h. Personen mit Behinderung, ältere Personen und LGBTQI*;
- Früherkennung von häuslicher Gewalt im Spital, damit das Pflegepersonal der Notfallstationen im Tessin Spuren von häuslicher Gewalt bei Patientinnen und Patienten rasch identifizieren kann;
- Gewaltprävention bei älteren Paaren: Studie und Entwicklung von Sensibilisierungsmaterial;
- Systematische Analyse der Entwicklung von häuslicher Gewalt während der Covid19-Pandemie in der Schweiz.

III. Prävention

A. Allgemeine Verpflichtungen (Art. 12)

14. «GREVIO fordert die Schweizer Behörden nachdrücklich auf, ihre Bemühungen zur Beseitigung von Geschlechtervorurteilen und -stereotypen und patriarchalen Einstellungen in der Schweizer Gesellschaft zu verstärken und dabei namentlich die Empfehlung CM/Rec(2019)1 des Ministerkomitees des Europarates an die Mitgliedstaaten über die Verhütung und Bekämpfung von Sexismus zu beachten. Zu diesem Zweck sollten die Schweizer Behörden die Primärprävention von Gewalt gegen Frauen zu einer Priorität für zukünftige Aktionspläne und Massnahmen machen. (Abschnitt 74)»

⁷ Kann abgerufen werden unter: www.ebg.admin.ch > Dokumentation > Publikationen Internationales (Stand 28.10.2022).

⁸ Können abgerufen werden unter: www.ebg.admin.ch > Dienstleistungen > Finanzhilfen Gewaltprävention > Unterstützte Projekte (Stand 28.10.2022).

Kommentar:

Die Schweizer Behörden teilen die Ansicht von GREVIO, dass die Primärprävention von Gewalt gegen Frauen verstärkt werden muss. In den nächsten vier Jahren will die Schweiz in diesem Bereich substanzielle Fortschritte machen. Der Bund, die Kantone und die Gemeinden haben zu diesem Zweck einen nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der Istanbul-Konvention (NAP IK) mit 44 Massnahmen ausgearbeitet, die den Schwerpunkt auf eine bessere Prävention legen. Die Prävention soll nicht nur durch Kampagnen, eine bessere Sensibilisierung und Information der Bevölkerung, sondern auch durch eine verstärkte Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen und Freiwilligen sowie durch eine Fokussierung auf das Thema der sexualisierten Gewalt erfolgen.

In Bezug auf die Primärprävention und Massnahmen gegen Sexismus sind die Massnahmen 11, 12, 32 und 33 des NAP IK hervorzuheben. Ausserdem hat das Parlament am 16. Juni 2022 eine Motion angenommen, welche die regelmässige Durchführung von nationalen Präventionskampagnen gegen Gewalt verlangt (Motion Maret 21.4418).

B. Bewusstseinsbildung (Art. 13)

15. «GREVIO fordert die Schweizer Behörden nachdrücklich auf, Massnahmen zu ergreifen, um regelmässig und auf allen Ebenen Sensibilisierungskampagnen oder -programme zu fördern, um das Bewusstsein und das Verständnis in der breiten Öffentlichkeit für die verschiedenen Erscheinungsformen aller Formen von Gewalt, die unter den Anwendungsbereich der Istanbul-Konvention fallen, und für den geschlechtsspezifischen Charakter dieser Gewalt als Ausdruck einer althergebrachten Organisation der Gesellschaft, die auf der Herrschaft und Diskriminierung von Frauen durch Männer beruht, zu schärfen. Um dies zu erreichen, sollten die Schweizer Behörden insbesondere (Abschnitt 81):

a. Partnerschaften mit Frauenrechtsorganisationen und gemeinschaftlichen Organisationen entwickeln und stärken, um die Haltung der Bevölkerung zu Gewalt gegen Frauen, Gleichstellung von Frau und Mann und Sexismus zu evaluieren und die Entwicklungen über einen längeren Zeitraum zu verfolgen;

b. Sensibilisierungsmassnahmen durchführen, die sich an verschiedene Bevölkerungsgruppen, insbesondere Männer jeden Alters, und an Fachpersonen wenden, die von der Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt besonders betroffen sind, um zugrundeliegende patriarchale Einstellungen zu verändern und die Wahrnehmung von geschlechtsspezifischer Gewalt zu schärfen.»

Kommentar:

Wie schon erwähnt, setzt der im Juni 2022 verabschiedete NAP IK den Schwerpunkt auf eine bessere Prävention. So soll die Öffentlichkeit besser über die verschiedenen Formen von häuslicher Gewalt und Gewalt gegen Frauen sowie über deren schwerwiegende Folgen aufgeklärt werden. Einstellungen, Rollen und Geschlechterstereotype, die Gewalt begünstigen, müssen erkannt werden (entsprechend dem Schwerpunkt I: Information und Sensibilisierung der Bevölkerung).

Wie weiter oben auch schon erwähnt, hat das Parlament am 16. Juni 2022 eine Motion angenommen, welche die regelmässige Durchführung von nationalen Präventionskampagnen gegen Gewalt verlangt (Motion Maret 21.4418).

C. Bildung (Art. 14)

16. «GREVIO fordert die Schweizer Behörden auf, ihre Bemühungen fortzusetzen, um allen Schülerinnen und Schülern Kenntnisse und Fähigkeiten zu den in Artikel 14 der Istanbul-Konvention aufgeführten Themen zu vermitteln. (Abschnitt 87)»

Kommentar:

Der Bundesrat macht GREVIO darauf aufmerksam, dass die Massnahme 11 des NAP IK die Förderung von Projekten zu Gewaltlosigkeit und Gleichstellung von Mädchen und Jungen in der Schule sowie zur gewaltfreien Erziehung in der Familie vorsieht.

Ausserdem existiert viel Material, das speziell für den Schulunterricht entwickelt wurde. So erstellte beispielsweise die Konferenz der Westschweizer Gleichstellungsbeauftragten Broschüren mit dem Titel «L'école de l'égalité», die die Berücksichtigung der Gleichstellung in der Bildung fördern sollen. Die Broschüren richten sich an Lehrkräfte und enthalten insbesondere theoretische Inhalte zur Förderung der Gleichstellung in der Schule und Arbeitsblätter zur direkten Verwendung für Aktivitäten in verschiedenen Fächern.

Herzsprung ist ein nationales Programm zur Förderung von Beziehungskompetenzen und des respektvollen und gewaltfreien Umgangs in Partnerschaften für Jugendliche zwischen 14 und 18 Jahren. Die Jugendlichen sollen in Sitzungen, die von einer Animatorin und einem Animator mit spezifischer Ausbildung geleitet werden, über Themen im Zusammenhang mit Liebesbeziehungen diskutieren und interagieren. In gewissen Kantonen ist die Teilnahme an den Modulen in den Schulen obligatorisch.

Verschiedene pädagogischen Materialien können in Schulen verwendet werden: Die Ausstellungen «Willkommen zu Hause», «Stärker als Gewalt», «Love Limits» und die audiovisuelle Themenmappe «Es soll aufhören!» von Kinderschutz Schweiz mit mehreren Videos, das Material von «sichergesund!», die kantonalen Broschüren «Häusliche Gewalt, Was kann die Schule tun».

Verschiedene Initiativen in den Kantonen zielen darauf ab, die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern und Geschlechterstereotype oder auch die Gewaltprävention zu thematisieren.

Eines der Hauptthemen, das von der Schweizerischen Konferenz gegen Häusliche Gewalt (SKHG) im Rahmen einer Projektgruppe behandelt wird, ist die Förderung der schulischen Bildung zu den Themen der Istanbul-Konvention. Es geht darum, eine Übersicht über Schulprojekte im Bereich der Istanbul-Konvention zu schaffen und diese den Lehrpersonen zugänglich zu machen. Das Projekt wird gemeinsam mit der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten (SKG) durchgeführt.

D. Aus- und Fortbildung von Angehörigen bestimmter Berufsgruppen (Art. 15)

17. «GREVIO fordert die Schweizer Behörden nachdrücklich auf, in enger Zusammenarbeit mit den Organisationen der Zivilgesellschaft Massnahmen zu ergreifen, um eine systematische und obligatorische Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen zu gewährleisten, die mit Opfern und gewaltausübenden Personen aller unter den Geltungsbereich der Istanbul-Konvention fallenden Formen von Gewalt konfrontiert sind, insbesondere bei der Polizei und im Justizsystem, damit sie alle Formen von Gewalt gegen Frauen erkennen und darauf reagieren können. Zu diesem Zweck sollten die Schweizer Behörden insbesondere (Abschnitt 97):

- a. harmonisierte Standards für die Aus- und Weiterbildung aller betroffenen Berufsgruppen entwickeln und dabei darauf achten, dass die vermittelten Inhalte den Grundsätzen der Istanbul-Konvention entsprechen;
- b. sicherstellen, dass das Schulungsangebot Themen wie Geschlechterstereotypen, den Unterschied zwischen Konflikt und Gewalt, die Identifizierung von Opfern, die Rechte und Bedürfnisse von Opfern, die Verhinderung sekundärer Viktimisierung, die Auswirkungen von Gewalt auf Kinder, die ihr ausgesetzt sind, sowie Gewalt gegen Frauen, die intersektionaler Diskriminierung ausgesetzt sind, abdeckt;
- c. ausreichende Finanzmittel für Ausbildungsprogramme und -initiativen bereitstellen, insbesondere für solche, die von Nichtregierungsorganisationen und spezialisierten Hilfsdiensten durchgeführt werden;
- d. weiterhin die Wirkung von Ausbildungsprogrammen für verschiedene Berufsgruppen evaluieren.»

Kommentar:

Die Schweizer Behörden weisen darauf hin, dass sich einer der Schwerpunkte des NAP IK auf die Stärkung der Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen und ehrenamtlich Tätigen konzentriert. Ziel ist, dass in allen relevanten Disziplinen Aus- und Weiterbildungen zu häuslicher Gewalt und Gewalt gegen Frauen angeboten und besucht werden. Fachpersonen und ehrenamtlich Tätige sollen in der Erkennung und im Umgang mit Opfern und gewaltausübenden Personen geschult werden. Entsprechende Informationsgrundlagen müssen geschaffen und verlangt werden.

Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) nimmt gegenwärtig eine Bedarfsanalyse für entsprechende Massnahmen in diesem Bereich vor. Es erarbeitet Empfehlungen und Standards zur Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen und ehrenamtlich Tätigen (siehe Massnahme 13 des NAP IK).

Weitere Massnahmen des NAP IK decken nicht nur die gesetzlichen Grundlagen und die Finanzierung, sondern auch die Aus- und Weiterbildung von spezifischen Berufsgruppen ab (siehe Massnahmen 14–31 des NAP IK).

E. Vorbeugende Interventions- und Behandlungsprogramme (Art. 16)

1. Programme für gewaltausübende Personen von häuslicher Gewalt

18. «GREVIO fordert die Schweizer Behörden nachdrücklich auf (Abschnitt 102):
- a. gemeinsame Mindeststandards für Programme für gewaltausübende Personen, welche Gewalt gegen Frauen ausüben, zu entwickeln, die den Grundsätzen der Istanbul-Konvention, insbesondere dem Erfordernis eines geschlechtsspezifischen Ansatzes und des Abbaus von Geschlechterstereotypen sowie den anerkannten guten Praktiken entsprechen, und sämtliche Wirkungsanalysen dieser Programme gestützt auf diese Standards vorzunehmen;
 - b. die Zahl der landesweit verfügbaren Programme zu erhöhen und die Teilnahme von gewaltausübenden Personen sowohl auf Anordnung als auch aus eigenem Antrieb zu fördern, namentlich durch Verbesserung des Zugangs zu diesen Programmen;
 - c. funktionale Verbindungen zwischen diesen Programmen und den auf weibliche Opfer spezialisierten Hilfsdiensten zu stärken, damit die Opfer angemessen informiert werden und ihre Sicherheit und die Sicherheit ihrer Kinder gewährleistet ist; sicherzustellen, dass die Interaktion zwischen Programmen für gewaltausübende Personen häuslicher Gewalt und

*Strafverfahren nicht gegen den Grundsatz des Zugangs der Opfer zu fairen und gerechten Verfahren verstossen;
d. dafür zu sorgen, dass sämtliche Wirkungsanalysen dieser Programme nach einheitlichen Methoden durchgeführt werden.»*

Kommentar:

Die Standards für Lernprogramme gegen Gewalt der Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern und Zürich sowie des Centre Prévention de l'Ale⁹ wurden an der Nationaltagung des Fachverbandes Gewaltberatung Schweiz (FVGS) am 9. Juni 2022 vorgestellt und diskutiert. Die Standards wurden von den Anwesenden im Grundsatz begrüsst. Sie können als Referenz und Empfehlung für die Auftraggebenden verwendet werden. Die Schweizerische Konferenz gegen Häusliche Gewalt (SKHG) hat Arbeitsgruppen gebildet, die sich mit den Anforderungen der Istanbul-Konvention auseinandersetzen und Empfehlungen aussprechen sollen. Eine dieser Gruppen konzentriert sich insbesondere auf die Arbeit mit gewaltausübenden Personen und Lernprogrammen gegen häusliche Gewalt. In einer ersten Phase wurde ein Inventar der Angebote, die unter den Leistungsauftrag der Kantone fallen, erstellt und der Entwicklungsbedarf ermittelt. Die Auswertung der Umfrage soll als Grundlage für die Festlegung von Massnahmen und Empfehlungen dienen. Eine mögliche Massnahme ist die Ausarbeitung von Grundlagen und Instrumenten für die Evaluation der Lernprogramme.

Die Arbeit mit gewaltausübenden Personen ist ebenfalls eines der Handlungsfelder der Roadmap gegen häusliche Gewalt, die im April 2021 vom Bund und den Kantonen unterzeichnet wurde.¹⁰ Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), die die Roadmap unterzeichnet haben, haben beschlossen, die Umsetzung der festgelegten Massnahmen regelmässig zu überwachen. Die nächste Überprüfung ist für November 2022 geplant.

Jeder Kanton verfolgt seine eigene Politik in Sachen Begleitung von Opfern beziehungsweise gewaltausübenden Personen. In den letzten Jahren ist eine Zunahme bei den Leistungen in der Arbeit mit gewaltausübenden Personen und eine bessere Berücksichtigung von Hindernissen zur Teilnahme an solchen Lernprogrammen, wie etwa die Zugänglichkeit zu diesen, feststellbar. Die Angebote für gewaltausübende Personen und die entsprechenden Stellen berücksichtigen ausserdem, dass die Arbeit mit gewaltausübenden Personen dem Schutz der Opfer dienen muss.

Einige Programme sind evaluiert worden. Die Evaluationsmethoden müssen noch diskutiert werden.

In Bezug auf die Situation von Kindern, die häuslicher Gewalt ihrer Eltern oder Erziehungsberechtigten ausgesetzt sind, wird auf den Leitfaden «Kontakt nach häuslicher Gewalt» hingewiesen. Dieser zeigt auf, wie wichtig der Schutz der Kinder ist, indem der gewaltausübende Elternteil in die Verantwortung genommen wird, beispielsweise mittels Anordnung eines Lernprogramms gegen Gewalt.¹¹

⁹ Die Standards für Lernprogramme gegen Häusliche Gewalt können abgerufen werden unter: www.big.sid.be.ch > Hilfe für Gewalt Ausübende > Unser Beratungsangebot (Stand 28.10.2022).

¹⁰ Kann abgerufen werden unter: www.bj.admin.ch > Gesellschaft > Strategischer Dialog «Häusliche Gewalt» > Roadmap von Bund und Kantonen (Stand 28.10.2022).

¹¹ Vgl. Vorschlag 34.

2. Programme für Sexualstraftäter und -täterinnen

19. *«GREVIO fordert die Schweizer Behörden auf, die Verfügbarkeit von für Sexualstraftäter und -täterinnen vorgesehenen Programmen, die im Einklang mit den Grundsätzen der Istanbul-Konvention und den anerkannten guten Praktiken stehen, substantiell zu verbessern. (Abschnitt 104)»*

Kommentar:

Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) weist darauf hin, dass es in der Schweiz zahlreiche Beratungs-, Behandlungs- und Interventionsprogramme für Sexualstraftäter und -täterinnen gibt, in gruppentherapeutischen und individuellen Settings. Diese Programme zielen darauf ab, das Rückfallrisiko zu verringern, und haben daher auch eine vorbeugende Wirkung. Sie werden stetig weiterentwickelt und dem neusten Stand der Wissenschaft angepasst. Es gibt auch mehrere Beratungs- und Therapieprogramme für Männer mit sexuellem Interesse an Kindern. Solche Programme setzen voraus, dass die betroffenen Männer sich des Problems bewusst sind und bereit sind, professionelle Hilfe in Anspruch zu nehmen. Definitionsgemäss können mit diesen Programmen lediglich ein Teil der (potentiellen) Sexualstraftäter und -täterinnen erreicht werden.

Es besteht grundsätzlich das Interesse und die Bereitschaft, Beratungs-, Behandlungs- und Interventionsangebote auszuweiten. Bund und Kantone haben in Zusammenarbeit mit den Akteuren der Zivilgesellschaft in jüngster Zeit umfangreiche Arbeiten durchgeführt, um entsprechende Angebote bereitzustellen und besser bekannt zu machen. Besonders zu erwähnen sind die Initiativen «disno.ch», «beforemore.ch» und «kein-taeter-werden.ch», welche sich an Betroffene richten, ihnen Beratung anbieten und sie an geeignete Therapieangebote verweisen. Vorgesehen ist, solche Angebote durch gezielte Kampagnen noch besser bekannt zu machen.

Trotz all dieser Bemühungen wird es Zeit brauchen, um die entsprechenden Angebote zu entwickeln, da ein erheblicher Mangel an Fachpersonen herrscht. Zuerst müssen schon beträchtliche Anstrengungen unternommen werden, um geeignete Personen für eine rechtsmedizinische Ausbildung zu finden und zu motivieren, anschliessend müssen diese Personen für diese anspruchsvolle Aufgabe ausgebildet werden. Nur dann kann die Situation nachhaltig verbessert werden.

F. Beteiligung des privaten Sektors und der Medien (Art. 17)

20. *«Angesichts der wichtigen Rolle der Medien bei der Förderung der Gleichstellung zwischen Frau und Mann und bei der Verminderung der sozialen Akzeptanz von Gewalt gegen Frauen fordert GREVIO die Schweizer Behörden auf, das bei den verschiedenen auf dieses Thema sensibilisierten Medien und Selbstregulierungsgremien vorhandene Potenzial zu nutzen und Anreize für die Entwicklung von spezifischen Selbstregulierungsstandards für eine ausgewogene und stereotypfreie Berichterstattung über Gewalt gegen Frauen zu schaffen oder diese Entwicklung auf jegliche andere Art zu fördern. (Abschnitt 108)»*

Kommentar:

Die Schweiz stimmt der Feststellung von GREVIO zu, dass den Medien eine wichtige Rolle bei der Verringerung der Gewalt gegen Frauen zukommt. So unterstützt das EBG beispielsweise mit Finanzhilfen eine Informationskampagne in

der Westschweiz des Instituts DecadréE: «Sensibilisation des médias au traitement médiatique des violences sexistes». ¹²

21. «GREVIO fordert die Schweizer Behörden auf, ihre Mobilisierung für eine Beteiligung der privaten und öffentlichrechtlichen Arbeitgebenden an der Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen am Arbeitsplatz weiterzuführen und zu intensivieren. Dazu sollten die Schweizer Behörden insbesondere darauf hinarbeiten, die breite Öffentlichkeit, Gewerkschaften und Unternehmen stärker zum Thema Gewalt gegen Frauen am Arbeitsplatz und die einschlägigen Bestimmungen des Gleichstellungsgesetzes zu sensibilisieren und zu informieren und die Opferhilfe sowie die spezifische Betreuung von Opfern zu verstärken. (Abschnitt 109)»

Kommentar:

Der Bundesrat hat am 18. Mai 2022 eine Botschaft zur Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 190 der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) von 2019 über die Beseitigung von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt verabschiedet. ¹³ Der Erstrat ist auf den Vorschlag der Ratifizierung nicht eingetreten. Der Nationalrat als Zweitrat berät diese voraussichtlich während der Wintersession 2022 oder der Frühlingssession 2023. Sie ist auch in Form einer Massnahme in der Gleichstellungsstrategie 2030 verankert.

Der Aktionsplan der Gleichstellungsstrategie 2030 beinhaltet noch weitere Massnahmen zur Bekämpfung von Gewalt und sexueller Belästigung am Arbeitsplatz.

Auf Bundesebene:

- 4.1.2.1 Förderung der Chancengleichheit und Diversität im ETH-Bereich durch spezifische Weiterbildungen für Führungskräfte zu Mobbing, Diskriminierung und sexueller Belästigung. (SBFI)
- 4.1.2.3 Schutzmassnahmen gegen sexuelle Gewalt, Mobbing und Diskriminierung im Kulturschaffen. (BAK)

Innerhalb der Bundesverwaltung:

- 4.2.4.1 Erweiterung des Schulungsangebots zu Stereotypen, unbewussten Vorurteilen und sexueller Belästigung. (EPA)

Es gibt auch mehrere Beispiele von Kantonen, die Massnahmen zur Prävention und Sensibilisierung in den Unternehmen und innerhalb der kantonalen Verwaltung ergreifen (siehe die kantonalen Massnahmen im Handlungsfeld 4. Diskriminierung: 4.A. Sensibilisierung für sexuelle Belästigung in den Unternehmen / 4.B. Schutz und Schulung zum Thema sexuelle Belästigung und Diskriminierung innerhalb der Verwaltung). ¹⁴

Am 16. Juni 2022 hat das Parlament zudem den Bundesrat beauftragt, Präventionskampagnen gegen Gewalt durchzuführen (Motion Maret 21.4418). In diesem Rahmen muss geprüft werden, ob das Schwergewicht auf das Thema Gewalt gegen Frauen am Arbeitsplatz gelegt werden soll, um Unternehmen, Gewerkschaften und die breite Öffentlichkeit verstärkt zu informieren und sensibilisieren.

¹² Kann abgerufen werden unter: www.ebg.admin.ch > Dienstleistungen > Finanzhilfen Gewaltprävention > Unterstützte Projekte (Stand 28.10.2022).

¹³ Kann abgerufen werden unter: www.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen (Stand 28.10.2022).

¹⁴ Kann abgerufen werden unter: www.gleichstellung2030.ch > Aktionsplan (Stand 28.10.2022).

IV. Schutz und Unterstützung

A. Allgemeine Verpflichtungen (Art.18)

22. «GREVIO fordert die Schweizer Behörden nachdrücklich auf, die Bemühungen im Hinblick auf den Ausbau der behördenübergreifenden Zusammenarbeit in Bezug auf alle Formen von Gewalt gegen Frauen fortzusetzen und sicherzustellen, dass die verschiedenen Zusammenarbeitsformen solide in einem Ansatz verankert sind, der sich auf die Rechte, die Sicherheit und den Schutz von gewaltbetroffenen Frauen und die Stärkung ihrer Rechte konzentriert. Zu diesem Zweck sollten die Schweizer Behörden namentlich die Annahme von harmonisierten Richtlinien zur behördenübergreifenden Zusammenarbeit fördern, einschliesslich wenn mehrere Kantone beteiligt sind. Sie sollten auch sicherstellen, dass solche Richtlinien den Austausch von Personendaten von Opfern und Gewaltausübenden regeln, um die Sicherheit der Opfer zu gewährleisten und gleichzeitig die Vertraulichkeit ihrer persönlichen Daten zu garantieren, was bedeutet, dass diese Daten, ausser in lebensgefährdenden Situationen, nur mit Einwilligung des Opfers an Dritte weitergegeben werden dürfen. (Abschnitt 117)»

Kommentar:

Die Schweizer Behörden äussern sich dazu wie folgt: Ob mit der Unterzeichnung der Roadmap gegen häusliche Gewalt im 2021, oder jüngst mit der Verabschiedung des Nationalen Aktionsplans der Schweiz zur Umsetzung der Istanbul-Konvention 2022–2026 (NAP IK), die behördenübergreifende Zusammenarbeit ist einer der Eckpfeiler des Systems zur Bekämpfung und Verhütung von häuslicher Gewalt in der Schweiz. Aufgrund der Interdisziplinarität des Themas, aber auch aufgrund des föderalistischen Systems der Schweiz ist es wichtig, dass die verschiedenen Ebenen (Kantone, Gemeinden, NGOs) bei der Festlegung der politischen Massnahmen und der Richtlinien auf nationaler Ebene beteiligt sind. Es ist jedoch nicht möglich, die Gesamtheit der kantonalen Praxis zu harmonisieren, da die Kantone ihre eigene Politik verfolgen. Diese Vielfalt hat auch Vorteile, da die Kantone unterschiedliche Schwerpunkte setzen und so gegenseitig von den Erfahrungen profitieren können.

B. Informationen (Art. 19)

23. «GREVIO fordert die Schweizer Behörden nachdrücklich auf, ihre Bemühungen fortzusetzen, allen Frauen, die Opfer von häuslicher Gewalt und anderen Formen von Gewalt gegen Frauen geworden sind, angemessene und rechtzeitige Informationen in einer für sie verständlichen Sprache über ihre Rechte und die verfügbaren Hilfsdienste und rechtlichen Massnahmen bereitzustellen. Diese Informationen sollten für alle Opfer, einschliesslich Migrantinnen und Frauen mit Behinderungen, zugänglich sein. (Abschnitt 120)»

Kommentar:

Wie schon weiter oben erwähnt, hat das Parlament am 16. Juni 2022 eine Motion angenommen, die die regelmässige Durchführung von nationalen Präventionskampagnen gegen Gewalt verlangt (Motion Maret 21.4418). Die Motion verlangt auch, dass die Kommunikation zielgruppengerecht ist, unterschiedliche Formen von Gewalt abdeckt und sich an unterschiedliche Betroffenenengruppen richtet.

Auf kantonaler Ebene ist die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) bereit, die Angebote der Opferhilfe durch weitere Sensibilisierungskampagnen besser bekannt zu machen. In Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Kriminalprävention (SKP) sind mehrere Kampagnen geplant, insbesondere zu den Themen Gewalt gegen ältere Personen, Gewalt in Paarbeziehungen und zu einem späteren Zeitpunkt zur zentralen Telefonnummer der Opferhilfe (mit einer möglichen Mitfinanzierung des EBG). Ausserdem ist

eine Informations-/Sensibilisierungskampagne in Zusammenarbeit mit der Asyl-Organisation Zürich (AOZ) geplant, um die Opferhilfe bei Asylsuchenden, Flüchtlingen und anderen Migrantinnen und Migranten besser bekannt zu machen.

C. Allgemeine Hilfsdienste (Art. 20)

2. Sozial- und Gesundheitsdienste

24. *«GREVIO fordert die Schweizer Behörden nachdrücklich auf (Abschnitt 129):*

a. die Harmonisierung der von allgemeinen Hilfsdiensten erbrachten Leistungen zu intensivieren, um sicherzustellen, dass alle Frauen, die Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt geworden sind, unabhängig von ihrem Wohnort und ihrem Status angemessene Betreuung, Unterstützung und Schutzmassnahmen erhalten. Die Opferhilfestellen sollten mit angemessenen finanziellen und personellen Ressourcen ausgestattet werden, damit sie Frauen, die Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt geworden sind, flächendeckend und adäquat beraten und unterstützen können;

b. sicherzustellen, dass Frauen, die Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt geworden sind, während des Verfahrens zur Erneuerung ihrer Aufenthaltsbewilligung nicht am Zugang zur Sozialhilfe gehindert werden;

c. in der Gesundheitsversorgung standardisierte Abläufe einzuführen, welche die Identifizierung der Opfer, die Untersuchung, die Behandlung, die Dokumentierung von Verletzungen und die Überweisung an spezialisierte Dienste umfassen; die Ausbildung der Gesundheitsfachpersonen zu allen in den Geltungsbereich der Istanbul-Konvention fallenden Formen von Gewalt an Frauen zu verbessern sowie landesweit anwendbare Standards für die Sammlung rechtsmedizinischer Daten zu fördern und zu entwickeln.»

Kommentar:

Die Schweizer Behörden weisen darauf hin, dass die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) ihre Bemühungen um eine möglichst wirksame und einheitliche Praxis bei der Anwendung des Opferhilfegesetzes (OHG; SR 312.5) in den Kantonen fortsetzt. Mit der Publikation von Empfehlungen trägt die SODK zur Rechtssicherheit für die rechtsanwendenden Organe und Leistungserbringer sowie zur Rechtsgleichheit für die betroffenen Personen bei. Im Rahmen der Opferhilfekonferenz (Fachkonferenz SODK) wird der Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den verschiedenen kantonalen Opferhilfestellen (Entschädigungsstellen und Opferberatungsstellen) und mit dem Bund und weiteren Akteuren im Opferhilfebereich gefördert. Die SODK überprüft in regelmässigen Abständen die Umsetzung der Empfehlungen in den Kantonen. Die Zuteilung von finanziellen und personellen Ressourcen an die Organe der Opferhilfe fällt jedoch nicht in den Zuständigkeitsbereich der SODK, sondern obliegt den Kantonen.

Auf Bundesebene ist das Bundesamt für Justiz (BJ) am Vollzug des OHG beteiligt. Im Rahmen dieser Aufgabe überwacht es die korrekte Anwendung des Gesetzes durch die Kantone. Das BJ hat beispielsweise ein Beschwerderecht gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide im Bereich der Opferhilfe und kann aufgefordert werden, im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens vor dem Bundesgericht Stellung zu nehmen (siehe Art. 89 und 111 des Bundesgesetzes über den Bundesgerichtshof; SR 173.110).

25. *«Ausserdem fordert GREVIO die Schweizer Behörden dringend auf, das Opferhilfegesetz so zu überarbeiten, dass Migrantinnen und Asylbewerberinnen, die*

im Ausland Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt geworden sind, die Leistungen der OHG-Stellen in Anspruch nehmen können. (Abschnitt 130)»

Kommentar:

Der Bundesrat hält fest, dass das Schweizer Parlament kürzlich die Absicht gezeigt hat, diese Problematik aufmerksam zu untersuchen. Am 19. August 2022 hat die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates (RK-N) beschlossen, einer Initiative zum Thema Hilfe für Opfer von im Ausland begangenen Straftaten Folge zu geben (parlamentarische Initiative RK-N 22.456 «Lücke im OHG schliessen. Opfer mit Tatort Ausland unterstützen»). Die Initiative schlägt insbesondere vor, dass Opfer von schweren Straftaten im Ausland unter gewissen Voraussetzungen Zugang zu Leistungen der Opferhilfe-Beratungsstellen erhalten, selbst wenn sie im Zeitpunkt der Straftat nicht Wohnsitz in der Schweiz hatten. Die Initiative wird nächstens von der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates behandelt.

D. Spezialisierte Hilfsdienste und Schutzunterkünfte (Art. 22 und 23)

26. «GREVIO fordert die Schweizer Behörden dringend auf, die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen, um den Opfern aller Formen von Gewalt gegen Frauen, die von der Istanbul-Konvention erfasst werden, und ihren Kindern Zugang zu Schutzunterkünften nach einem angemessenen geografischen Verteilschlüssel zu ermöglichen. Zu diesem Zweck sollten die Schweizer Behörden insbesondere (Abschnitt 141):

a. sicherstellen, dass ausreichend Plätze in spezialisierten Unterkünften zur Verfügung stehen, indem sie den Organisationen, welche Schutzunterkünfte betreiben, eine angemessene Finanzierung, Budgetstabilität und die notwendigen personellen Ressourcen zusichern, einschliesslich für eine hochwertige Begleitung der Opfer im Hinblick auf ihre Genesung und die Stärkung ihrer Rechte;

b. die Leistungen der Opferhilfe landesweit harmonisieren, damit alle gewaltbetroffenen Frauen und Mädchen unabhängig von ihrer Situation, ihrem Alter und ihrem Wohnkanton Zugang zu einer Unterkunft in einem Frauenhaus haben; Massnahmen ergreifen, um den Opfern den kostenlosen Zugang zu Schutzunterkünften zu gewährleisten.»

Kommentar:

Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) bestätigt ihre Absicht, die Finanzierung der Frauenhäuser zu sichern. Sie hat an ihrer Plenarversammlung vom 27. Mai 2021 Empfehlungen zur Finanzierung von Frauenhäusern verabschiedet. Die SODK will die finanzielle Basis dieser Institutionen stärken und gleichzeitig einen effizienten Betrieb der Angebote gewährleisten. So sollen die Kantone mittels eines Sockelbeitrags Bereitstellungskosten angemessen abgelden. Auch Kantone ohne eigenes Angebot sollen sich an einer solchen Sockelfinanzierung beteiligen. Zu gegebener Zeit wird die SODK die Umsetzung ihrer Empfehlungen analysieren. Zwar sind die Kantone dafür zuständig, dass genügend Plätze verfügbar sind, die SODK sensibilisiert jedoch laufend in ihren politischen Gremien (Vorstand, Plenarversammlung) für dieses Thema.

27. «GREVIO empfiehlt den Schweizer Behörden ausserdem, Massnahmen zu ergreifen, um das Angebot an Übergangslösungen, einschliesslich einer angemessenen Begleitung, zu einer unabhängigen Unterkunft für gewaltbetroffene Frauen, die in Schutzunterkünften untergebracht waren, auszubauen. (Abschnitt 142)»

Kommentar:

Die Schweizer Behörden ergänzen, dass die SODK im Mai 2021 nebst den Empfehlungen zur Finanzierung von Frauenhäusern ebenfalls Empfehlungen zur Ausgestaltung von Anschlusslösungen verabschiedet hat. Mit ihren Empfehlungen möchte die SODK erreichen, dass die öffentliche Hand auch Anschlusslösungen unterstützt, beispielsweise betreute Wohnungen, wo Frauen nach Austritt aus dem Frauenhaus den Weg in die Eigenständigkeit planen können.

E. Telefonberatung (Art. 24)

28. «GREVIO fordert die Schweizer Behörden nachdrücklich auf, die Einrichtung einer nationalen Helpline für gewaltbetroffene Frauen sicherzustellen, die in enger Zusammenarbeit mit auf die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt spezialisierten NGOs betrieben wird. Diese Helpline sollte vertrauliche und kostenlose Beratung und andere spezialisierte Dienstleistungen (Rechtsberatung, Notfallbetreuung) zu allen in den Geltungsbereich der Istanbul-Konvention fallenden Formen von geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen anbieten. Ergänzend sollten mehrsprachige Unterstützung vorgesehen und Vorkehrungen getroffen werden, damit auch Frauen mit Behinderungen sowie Migrantinnen und Flüchtlingsfrauen Zugang zu diesem Angebot haben. (Abschnitt 145)»

Kommentar:

Die Schweizer Behörden weisen darauf hin, dass das Parlament drei Motionen mit gleichlautendem Inhalt angenommen hat, welche die Einrichtung eines 24-Stunden-Beratungsangebots für von Gewalt betroffene Personen gemäss Istanbul-Konvention fordern. Eine einzige nationale Telefonnummer würde den betroffenen Personen einen viel leichteren Zugang verschaffen als die Suche der entsprechenden kantonalen Nummer auf der Webseite der Opferhilfe. Eine nationale Nummer könnte ausserdem viel einfacher landesweit kommuniziert werden.

Gegenwärtig erarbeitet die SODK auf interkantonaler Ebene die konzeptuellen Grundlagen für die Einrichtung einer zentralen Telefonnummer. Vorbehältlich der Zustimmung der politischen Gremien der SODK wird sie voraussichtlich im kommenden November im Zusammenhang mit dem Auftrag an die Kantone, auf kantonaler Ebene die Arbeiten zu beginnen, Leitplanken für die Umsetzung verabschieden. Basierend auf dem aktuellen Kenntnisstand und unter der Voraussetzung, dass die Leitplanken angenommen werden, sollte die zentrale Telefonnummer 2025 oder 2026 in Betrieb genommen werden können.

F. Unterstützung für Opfer sexueller Gewalt (Art. 25)

29. «GREVIO fordert die Schweizer Behörden nachdrücklich auf, Massnahmen zu ergreifen, um die Anforderungen von Artikel 25 der Istanbul-Konvention zu erfüllen. Dazu sollten die Behörden in ausreichender Zahl Krisenzentren für Opfer von Vergewaltigung und/oder sexueller Gewalt errichten, welche alle kurz-, mittel- und langfristigen Bedürfnisse der Opfer abdecken und die sofortige medizinische Versorgung, qualitativ hochwertige rechtsmedizinische Untersuchungen unabhängig von der Bereitschaft des Opfers, Anzeige zu erstatten, psychologische und rechtliche Unterstützung sowie die Weiterweisung an spezialisierte Organisationen anbieten. (Abschnitt 149)»

Kommentar:

Am 20. März 2020 verabschiedete der Bundesrat seinen Bericht in Erfüllung des Postulats der sozialdemokratischen Fraktion 14.4026 «Medizinische Versorgung bei häuslicher Gewalt. Politische Konzepte und Praktiken der Kantone sowie Prüfung eines ausdrücklichen Auftrages im Opferhilfegesetz». Darin wird festgehalten,

dass die medizinische Versorgung von Opfern häuslicher Gewalt und anderer Gewaltformen Teil jeder kantonalen Gesundheitspolitik sein muss. Der Bundesrat stellt ausserdem fest, dass in mehreren Kantonen Konzepte und Praktiken entwickelt und eingeführt worden sind, was die steigende Sensibilität der Kantone für dieses Thema bestätigt.

Aus dem Bericht haben sich verschiedene Ansätze ergeben, die von den zuständigen Stellen geprüft werden müssen. Der Nationale Aktionsplan zur Umsetzung der Istanbul-Konvention (NAP IK) enthält in Zusammenhang mit Artikel 25 der Istanbul-Konvention eine Massnahme, mit welcher unter der Federführung der Schweizerischen Konferenz gegen Häusliche Gewalt (SKHG) die Prioritäten in diesem Bereich eruiert sowie Empfehlungen zur Einhaltung des Übereinkommens und guten Praktiken ausgetauscht werden sollen.

Schliesslich ist noch zu erwähnen, dass im Parlament kürzlich drei Motionen mit ähnlichem Inhalt zu diesem Thema eingereicht worden sind (die Motionen Carobbio Guscetti 22.3234 «Krisenzentren für Opfer von sexualisierter, häuslicher und geschlechtsbezogener Gewalt» sowie Funicello 22.3333 und de Quattro 22.3334 «Krisenzentren gegen Gewalt»). Sie verlangen im Wesentlichen die Schaffung von Grundlagen, damit in den Kantonen Krisenzentren für Opfer von Gewalt eingerichtet werden. Die Motionen wurden in der Herbstsession 2022 vom Parlament jeweils im Erstrat verabschiedet. Die Motionen werden demnächst im Zweitrat behandelt.

G. Schutz und Unterstützung für Zeuginnen und Zeugen, die Kinder sind (Art. 26)

30. «GREVIO fordert die Schweizer Behörden nachdrücklich auf, Massnahmen zur Verbesserung des Zugangs zu effizienten Schutz- und Hilfsdiensten für gewaltbetroffene Kinder zu ergreifen. Zu diesem Zweck sollten die Schweizer Behörden (Abschnitt 156):

- a. klare Richtlinien für alle Dienste ausarbeiten, die Hilfe und Unterstützung für Kinder anbieten, damit sie ihre Tätigkeit im Wissen um die Risiken und schädlichen Folgen für gewaltbetroffene Kinder und im Hinblick auf die Sicherheit solcher Kinder und ihrer Mütter ausüben können;*
- b. die Unterstützungs- und Begleitvorkehrungen für gewaltbetroffene Kinder verstärken und landesweit einführen und sich dabei auf erfolgversprechende Praxisbeispiele stützen;*
- c. die spezialisierten Hilfsdienste bei ihrer Aufgabe, gewaltbetroffene Kinder an der Seite ihrer Mütter zu begleiten, mit personellen und finanziellen Ressourcen stärken.»*

Kommentar:

Die Schweizer Behörden weisen darauf hin, dass die spezifischen Angebote für Kinder im Leistungskatalog Frauenhäuser der SODK im März 2022 aktualisiert worden sind.

Ausserdem bereitet das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Konferenz gegen Häusliche Gewalt (SKHG) eine Erhebung zur Umsetzung der Artikel 26 und 31 der Istanbul-Konvention in der Schweiz vor. Entsprechende Praxisbeispiele werden insbesondere auch bei den beteiligten Fachpersonen bekanntgemacht. Die

Publikation dieser Erhebung ist für Juni 2023 vorgesehen (Massnahme 30 des NAP IK).¹⁵

H. Meldung durch Angehörige bestimmter Berufsgruppen (Art. 28)

31. «GREVIO fordert die Schweizer Behörden auf, die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass Fachpersonen Meldung erstatten können, wenn sie ernsthafte Gründe für die Annahme haben, dass eine schwere Gewalttat gegen Frauen begangen worden ist und weitere schwere Gewalttaten zu befürchten sind, namentlich indem sie die Meldevorschriften klarstellen. (Abschnitt 158)»

Kommentar:

Die Schweizer Behörden erwähnen, dass Bemühungen im Gange sind, die Meldungsmöglichkeiten in den Rechtsgrundlagen für das Bedrohungs- und Risikomanagement auf kantonaler Ebene abzuklären. Insbesondere prüfen die Kantone gemäss der Roadmap gegen häusliche Gewalt vom 30. April 2021, ob der Austausch von Informationen oder persönlichen Daten zwischen den verschiedenen zuständigen Behörden oder Institutionen erleichtert werden soll (siehe Handlungsfeld 3 zum Bedrohungsmanagement).

V. Materielles Recht

A. Zivilrecht

1. Zivilklagen gegen den Staat – Grundsatz der Sorgfaltspflicht (Art. 29)

32. «GREVIO fordert die Schweizer Behörden auf, die Lage bezüglich Rechtsmittel bei Versäumnissen staatlicher Akteure im Hinblick auf ihre Pflichten zur Verhütung von und zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen zu analysieren, um sicherzustellen, dass Opfer aller unter den Geltungsbereich der Istanbul-Konvention fallender Formen von Gewalt gegen Frauen Zugang zu wirksamen Rechtsmitteln haben, und um mögliche Hindernisse diesbezüglich zu identifizieren. Es muss auch sichergestellt sein, dass gewaltbetroffene Frauen über die Existenz solcher Rechtsmittel gebührend informiert werden. (Abschnitt 163)»

Kommentar:

Der Bundesrat unterstreicht, dass der Staat im Grundsatz für den Schaden, den eine Amtsperson in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit Dritten widerrechtlich zufügt, haftet (siehe für den Bund Art. 3 Abs. 1 des Verantwortlichkeitsgesetzes, VG; SR 170.32). Geht es um die Verletzung von absolut geschützten Rechtsgütern wie das Recht auf Leben und körperliche und geistige Unversehrtheit, ist das Kriterium der Rechtswidrigkeit in der Regel erfüllt. Gemäss Rechtsprechung kann eine Amtsperson für eine Unterlassung haftbar gemacht werden, sofern sie aufgrund einer Garantenstellung verpflichtet war zu handeln; dazu gehört auch, dass der Schaden (beispielsweise die Schädigung des Opfers) mit hoher Wahrscheinlichkeit hätte vermieden werden können, wenn die betreffende Person pflichtgemäss gehandelt hätte (Kausalität der Pflichtverletzung). Sind diese Voraussetzungen erfüllt, haftet der Bund ohne Rücksicht auf das Verschulden der Amtsperson für den Schaden. Bei den Kantonen gilt eine ähnliche Regelung.

Die von den Kantonen im Rahmen des Opferhilfegesetzes (OHG; SR 312.5) eingerichteten Beratungsstellen haben unter anderem die Aufgabe, Beratung

¹⁵ Kann abgerufen werden unter: www.ebg.admin.ch > Dokumentation > Publikationen Internationales (Stand 28.10.2022).

und Hilfe in Rechtsverfahren zu leisten oder die Rechtsberatung durch Dritte finanziell zu unterstützen. Opfer werden so durch die Beratungsstellen über ihre Rechte informiert und erhalten Unterstützung bei deren Durchsetzung.

Die Entscheide der Beratungsstellen und der für die Opferhilfeentschädigung zuständigen Behörden können mittels Beschwerde vor dem gemäss kantonalem Verwaltungsverfahren zuständigen kantonalen Gericht angefochten werden. Gegen Urteile der kantonalen Gerichte kann anschliessend beim Bundesgericht (oberstes Gericht der Schweiz) Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erhoben werden (Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes, BGG; SR 173.110). Die Rechtsmittel müssen grundsätzlich im Entscheid aufgeführt sein, damit Opfer angemessen über ihre Anfechtungsmöglichkeiten informiert sind.

2. Schadenersatz und Entschädigung (Art. 30)

33. «GREVIO fordert die Schweizer Behörden auf sicherzustellen, dass Frauen, die Opfer von Formen von Gewalt geworden sind, die von der Istanbul-Konvention erfasst werden, Zugang zu einem effizienten und raschen Verfahren im Hinblick auf eine Entschädigung durch die gewaltausübende Person oder den Staat haben. Sie sollten auch Daten zur Anzahl weiblicher Gewaltopfer, die im Rahmen eines Zivilverfahrens eine Entschädigung beantragt und erhalten haben, sammeln. (Abschnitt 168)»

Kommentar:

Die Schweizer Behörden betonen, dass die geschädigte Person zivilrechtliche Ansprüche aus der Straftat als Privatklägerschaft adhäsionsweise im Strafverfahren geltend machen kann (Art. 122 der Strafprozessordnung, StPO; SR 312.0).

Das Ziel eines Zivilverfahrens im Bereich des Schutzes gegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen gemäss Artikel 28b des Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) ist in erster Linie, die betroffene Person zu schützen, wobei es insbesondere darum geht, das rechtswidrige Verhalten der gewaltausübenden Person zu unterbinden. Im gleichen Verfahren kann aber auch auf Schadenersatz und Genugtuung sowie auf Herausgabe eines Gewinns geklagt werden (Art. 28a Abs. 3 ZGB). Richtet sich die Klage nicht gegen eine Privatperson, sondern gegen eine Person, die in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit widerrechtlich einen Schaden verursacht hat, handelt es sich um eine Staatshaftungsklage, auf welche nicht die Bestimmungen des Zivilrechts, sondern die entsprechenden öffentlich-rechtlichen Regelungen des Bundes oder der Kantone zur Anwendung kommen. Solche Fälle werden im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens behandelt.

Gegenwärtig sind auf Bundesebene noch keine Daten zur Anzahl Opfer, die im Rahmen eines Zivilverfahrens eine Entschädigung verlangt und erhalten haben, verfügbar. Hingegen verfügen einige Kantone über Daten im Zusammenhang mit zivilrechtlichem Schutz gegen Gewalt. Seit mehreren Jahren sind jedoch auf verschiedenen Ebenen (gesetzgeberische) Arbeiten im Gange, um mittel- bis langfristig über eine schweizweit vereinheitlichte Datenerfassung zu den zentralen Fragen zu verfügen. Dabei geht es insbesondere darum, die Möglichkeiten zu nutzen, die sich aus der Digitalisierung der Justiz (eJustice, Justitia 4.0) ergeben. Ausserdem sieht die laufende Revision der Zivilprozessordnung (ZPO) in Artikel 401a die Schaffung einer Rechtsgrundlage für gemeinsame statistische Grundlagen und Kennzahlen des Bundes und der Kantone vor (BBI 2020 2785).¹⁶

¹⁶ Kann abgerufen werden unter: www.fedlex.admin.ch > Bundesblatt > Ausgaben des Bundesblattes > 2020 > April > 7. April 2020 > BBI 2020 2785 (Stand 28.10.2022).

Nebst der Möglichkeit, von der gewaltausübenden Person direkt eine Entschädigung einzufordern, haben Opfer subsidiär Anspruch auf staatliche Entrichtung einer Entschädigung für den erlittenen Schaden und Genugtuung gemäss Opferhilfegesetz (Art. 19 und Art. 22 OHG). Die Kantone sehen gemäss Artikel 29 Absatz 1 OHG ein einfaches und rasches Verfahren für die Gewährung solcher Leistungen vor. Im OHG sind weitere Leistungen vorgesehen: kostenlose Beratung, Soforthilfe sowie längerfristige Hilfe (beispielsweise für die Rechtsberatung im Rahmen eines Gerichtsverfahrens). Das Opfer ist von Verfahrenskosten befreit (Art. 2 Bst. f und Art. 30 OHG).

3. Sorgerecht, Besuchsrecht und Sicherheit (Art. 31)

34. «GREVIO fordert die Schweizer Behörden dringend auf, die erforderlichen Massnahmen zu treffen, damit die zuständigen Behörden bei der Festlegung des Sorge- und Besuchsrechts oder von Massnahmen, welche sich auf die Ausübung der elterlichen Sorge auswirken, verpflichtet sind, alle Vorfälle im Zusammenhang mit Gewalt gegen Frauen oder häuslicher Gewalt zu berücksichtigen. Zu diesem Zweck sollten die Schweizer Behörden (Abschnitt 175):

a. ihre politischen Massnahmen und ihre Praxis auf der Anerkennung der Tatsache basieren, dass die gemeinsame Ausübung der elterlichen Sorge im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt der gewaltausübenden Person die Gelegenheit bietet, die Mutter und Kinder weiterhin unter seinem Einfluss und seiner Herrschaft zu behalten;

b. eine angemessene Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen sicherstellen, gemäss welchen bei Vorliegen einer Gewaltsituation das Sorge- und Besuchsrecht eingeschränkt, entzogen und/oder von Garantien abhängig gemacht werden kann;

c. sicherstellen, dass das Sorgerecht Eltern, die nicht gewalttätig sind, nicht entzogen wird;

d. die Bewertung und Berücksichtigung der Risiken, denen das Opfer und seine Kinder bei der Ausübung des Besuchsrechts ausgesetzt sind, intensivieren, insbesondere, indem jegliche mögliche Vorkehrungen getroffen werden, um die Sicherheit weiblicher Opfer und ihrer Kinder zu verbessern, und indem bei Vorliegen von gewichtigen Gründen eine Beschränkung oder ein Entzug des Besuchsrechts durchgesetzt wird;

e. eine angemessene Ausbildung und die Erarbeitung von berufsbezogenen Richtlinien gefördert wird, mit welchen betroffene Fachpersonen auf die negativen Auswirkungen von Gewalt auf Kinder, einschliesslich kindlicher Zeugen, sensibilisiert und mit den Bestimmungen der Istanbul-Konvention zum Sorge- und Besuchsrecht vertraut gemacht werden;

f. die Bemühungen fortsetzen, die betroffenen Fachpersonen darüber aufzuklären, dass das sogenannte Parental Alienation Syndrome wissenschaftlich nicht haltbar ist, und um die öffentliche Meinung auf dieses Thema zu sensibilisieren;

g. von Gesetzesänderungen absehen, die auf die Einführung eines Straftatbestandes der Kindsentführung und der Vereitelung des Besuchsrechts abzielen;

h. Daten sammeln und die Rechtsprechung daraufhin analysieren, wie die Gerichte Gewaltvorfälle einordnen und wie sie ihre Urteile im Bereich Sorge und Besuchsrecht begründen, um die Fortschritte in dieser Hinsicht bewerten zu können.»

Kommentar:

Die Schweizer Behörden weisen darauf hin, dass seit Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung im Jahr 2000 Kinder und Jugendliche Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung haben (Art. 11 Absatz 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom

18. April 1999, BV; SR 101). Die am 1. Juli 2014 in Kraft getretene Revision der Bestimmungen des ZGB zur elterlichen Sorge verstärkt den Grundsatz, wonach die elterliche Sorge dem Wohl des Kindes zu dienen hat (Art. 296 Abs. 1 ZGB). Da häusliche Gewalt aber nicht nur die gemeinsame elterliche Sorge in Frage stellt, sondern generell die Befähigung des Vaters oder der Mutter (oder auch beider), die elterliche Sorge auszuüben (Botschaft vom 16. November 2011 zu einer Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Elterliche Sorge); BBl 2011 9077, hier 9105),¹⁷ kann die elterliche Sorge wegen Gewalttätigkeit im Rahmen einer Kinderschutzmassnahme entzogen werden (Art. 311 Abs. 1 Ziff. 1 ZGB). Die elterliche Sorge kann entzogen werden, unabhängig davon, ob das Kind direkt Opfer häuslicher Gewalt ist oder ob es Gewalt ausgesetzt ist, weil sich die häusliche Gewalt gegen einen Elternteil richtet.

Für die Ausgestaltung des persönlichen Verkehrs (Besuchsrecht) gilt gemäss dem Kindesrecht (Art. 273 f. ZGB) und der Rechtsprechung des Bundesgerichts als oberste Richtschnur immer das Kindeswohl, das anhand der Umstände des konkreten Einzelfalls zu beurteilen ist. Allfällige Interessen der Eltern haben zurückzustehen (BGE 130 III 585 Erw. 2.1).¹⁸ Wird das Wohl des Kindes gefährdet, kann das Recht auf persönlichen Verkehr den Eltern verweigert oder entzogen werden (Art. 274 Abs. 2 ZGB). Gewaltvorfälle im Sinne der Istanbul-Konvention können so bei Entscheiden zum Besuchs- und Sorgerecht berücksichtigt werden, und zwar unabhängig vom zivilrechtlichen Verhältnis zwischen den Eltern.

Sämtliche Formen von Gewalt sind mit dem Kindeswohl unvereinbar. Gerichte und Behörden berücksichtigen dies entsprechend. Ist das Wohl des Kindes gefährdet und sorgen die Eltern nicht von sich aus für Abhilfe oder sind sie dazu ausserstande, so trifft die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) die geeigneten Massnahmen (Art. 307 Abs. 1 ZGB).

Beeinträchtigt der persönliche Verkehr mit den Eltern die Entwicklung des Kindes, kann ihnen das Recht auf persönlichen Verkehr verweigert oder vollständig entzogen werden (Art. 274 Abs. 2 ZGB). In einem kürzlich ergangenen Urteil bestätigt das Bundesgericht, dass das Recht auf persönlichen Verkehr verweigert oder entzogen werden muss, wenn einem Elternteil wegen einer gegen das Kind oder den anderen Elternteil begangenen Straftat eine Freiheitsstrafe droht bzw. wenn dieser deswegen bereits inhaftiert ist (Urteil des BGer 5A_638/2014 vom 03.02.2015, Erw. 5.1).¹⁹ Zu erwähnen ist, dass sämtliche Schutzmassnahmen dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit und der Subsidiarität unterliegen.²⁰

In Bezug auf die Sammlung von Daten und die Analyse der Rechtsprechung zum Familienrecht, insbesondere von Entscheiden zur Sorge und zum Besuchsrecht, kann auf zwei parlamentarische Vorstösse verwiesen werden. Die vom Parlament angenommene Motion Herzog 21.4191 «Schaffung einer Datengrundlage zu Unterhaltsentscheiden im Familienrecht» verlangt vom Bundesrat die Schaffung einer Datengrundlage zu Unterhaltsentscheiden im Familienrecht. Die zu erhebenden Mikrodaten sollen Informationen zu Vorhandensein, Höhe und Dauer der festgelegten Unterhaltsbeiträge in den Kategorien ehelicher (Art. 163 ZGB),

¹⁷ Kann abgerufen werden unter: www.fedlex.admin.ch > Bundesblatt > Ausgaben des Bundesblattes > 2011 > Dezember > 20. Dezember 2011 > BBl 2011 9077 (Stand 28.10.2022).

¹⁸ Kann abgerufen werden unter: www.bger.ch > Rechtsprechung > Rechtsprechung (gratis) > BGE und EGMR-Entscheide > Index der Bundesgerichts- (BGE) und EGMR-Entscheide > 130 III > 76 (Stand 28.10.2022).

¹⁹ Kann abgerufen werden unter: www.bger.ch > Rechtsprechung > Rechtsprechung (gratis) > Weitere Urteile ab 2000 > 5A_638/2014 > 1 (Stand 28.10.2022).

²⁰ Siehe Erster Staatenbericht der Schweiz zur Umsetzung der Istanbul-Konvention vom 18. Juni 2021, V E S. 64 f. Kann abgerufen werden unter: www.ebg.admin.ch > Dokumentation > Publikationen > Publikationen Internationales > Istanbul-Konvention > Erster Staatenbericht Schweiz (Stand 28.10.2022).

nachehlicher (Art. 125 ZGB) und Kindesunterhalt (Art. 276 ff. ZGB), sowie bezüglich weiterer Aspekte von Unterhaltsvereinbarungen, Trennungsvereinbarungen, Scheidungskonventionen sowie Gerichtsurteilen enthalten (gesetzliche Grundlagen, Sorgerecht, Obhut, Besuchsrecht, Vorsorgeausgleich, Güterrecht, Annahmen bezüglich Erwerbseinkommen und Ausgaben). Die Motion Bircher 21.4634 «Verbesserte Erhebung der gesamtschweizerischen Daten zu den Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen» wurde im Parlament noch nicht behandelt. Sie beauftragt den Bundesrat, die gesetzlichen Grundlagen anzupassen, um eine aussagekräftige Erhebung der gesamtschweizerischen Daten zu den Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen durch das Bundesamt für Statistik zu gewährleisten, welche sich mit weiteren Statistiken des Bundesamts für Statistik (bspw. mit der Polizeilichen Kriminalstatistik) zweckmässig verknüpfen lassen. Die Arbeiten zur Erstellung der verlangten Statistiken sind folglich im Gange.

Eine Projektgruppe der Schweizerischen Konferenz gegen Häusliche Gewalt (SKHG) befasst sich mit der Thematik von Kindern in Situationen von häuslicher Gewalt. Sie hat in Zusammenarbeit mit der Hochschule Luzern den Frankfurter Leitfaden zur Prüfung und Gestaltung von Umgang für Kinder, die häusliche Gewalt durch den umgangsberechtigten Elternteil erlebt haben, auf schweizerische Verhältnisse angepasst. Der Leitfaden mit dem Titel «Kontakt nach häuslicher Gewalt?» wurde in Deutsch, Französisch und Italienisch publiziert und ist ein umfassendes und nützliches Instrument für die Abklärung und Organisation von persönlichen Beziehungen eines gewaltausübenden Elternteils mit Kindern, die häuslicher Gewalt ausgesetzt sind.

Er verfolgt folgende Ziele:

- den Fachpersonen die notwendigen Informationen und Auswertungen zur Verfügung stellen, damit sie in der Lage sind, in Situationen häuslicher Gewalt Entscheidungen zu den persönlichen Beziehungen im Interesse des Kindes treffen zu können.
- Hinweise zu Fragen an Eltern und an Kinder geben, damit das Ausmass von Gewalt geklärt werden kann und sie auch über ihre eigene Haltung im konkreten Fall nachdenken können.
- ihnen Perspektiven eröffnen, die über das eigene Aufgabengebiet hinausgehen.

Dieser Leitfaden wird gegenwärtig im Rahmen von Weiterbildungsveranstaltungen vorgestellt, um Richterinnen und Richter, Mitglieder von Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden sowie Beiständinnen und Beistände für die Thematik zu sensibilisieren.

Darüber hinaus gehört der Schutz von Kindern, die häusliche Gewalt miterleben, zu den vorrangigen Handlungsfeldern der Roadmap gegen häusliche Gewalt vom 30. April 2021 (Handlungsfeld 7).

Ausserdem bereitet das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) in Zusammenarbeit mit der SKHG eine Erhebung zur Umsetzung der Artikel 26 und 31 der Istanbul-Konvention in der Schweiz vor. Entsprechende Praxisbeispiele werden insbesondere auch bei den beteiligten Fachpersonen bekanntgemacht. Die Publikation dieser Erhebung ist für Juni 2023 vorgesehen (vgl. Massnahme 30 NAP IK).²¹

²¹ Kann abgerufen werden unter: www.ebg.admin.ch > Dokumentation > Publikationen > Publikationen Internationales > Istanbul-Konvention > Nationaler Aktionsplan Istanbul-Konvention (Stand 28.10.2022).

B. Strafrecht

1. Psychische Gewalt (Art. 33)

35. «GREVIO fordert die Schweizer Behörden nachdrücklich auf (Abschnitt 178):

a. Massnahmen zu ergreifen, damit psychische Gewalt ermittelt, strafrechtlich verfolgt und wirksam bestraft werden kann und dabei die einschlägigen Bestimmungen des Strafgesetzbuches voll ausgeschöpft werden, oder die Einführung neuer Bestimmungen in Betracht zu ziehen, welche die Anforderungen von Artikel 33 der Istanbul-Konvention besser erfüllen würden;

b. Massnahmen zu ergreifen, damit psychische Gewalt gegen Frauen, die online ausgeübt wird oder den Einsatz von Technologie voraussetzt, ermittelt, strafrechtlich verfolgt und wirksam bestraft werden kann, gegebenenfalls durch die Einführung neuer gesetzlicher Bestimmungen.»

Kommentar:

Der Bundesrat nimmt den Vorschlag zur Kenntnis. Er macht GREVIO jedoch darauf aufmerksam, dass die Istanbul-Konvention nicht zwingend einen spezifischen Straftatbestand der psychischen Gewalt verlangt, sondern dass die Vertragsparteien gesetzgeberische oder andere Massnahmen ergreifen um sicherzustellen, dass das vorsätzliche Verhalten, die psychische Integrität einer Person durch Zwang oder Drohung ernsthaft zu beeinträchtigen, unter Strafe gestellt wird. So steht im erläuternden Bericht zur Istanbul-Konvention: «Der Straftatbestand umfasst einzig vorsätzliches Verhalten, das durch unterschiedliche Mittel und Methoden die psychische Integrität einer Person ernsthaft beeinträchtigt und schädigt. Das Übereinkommen definiert nicht, was eine schwere Beeinträchtigung darstellt. Damit ein Verhalten unter diese Bestimmung fällt, muss Zwang oder Drohung angewendet werden (Ziff. 180)».

Im schweizerischen Strafrecht wird auf Antrag bestraft, wer eine Person durch schwere Drohung in Schrecken oder Angst versetzt (Art. 180 Abs. 1 StGB; SR 311.0). Die beschuldigte Person wird von Amtes wegen verfolgt, wenn sie der Ehegatte, die eingetragene Partnerin oder der eingetragene Partner oder der hetero- oder homosexuelle Lebenspartner des Opfers ist und die Tat während der Beziehung oder bis zu einem Jahr nach der Scheidung, Auflösung oder Trennung begangen wurde (Art. 180 Abs. 2 StGB). Absatz 2 bezieht sich also spezifisch auf die vom Übereinkommen abgedeckten Bereiche. Bestraft wird ebenfalls, wer jemanden durch Gewalt oder Androhung ernstlicher Nachteile oder durch andere Beschränkung seiner Handlungsfreiheit nötigt, etwas zu tun, zu unterlassen oder zu dulden (Art. 181 StGB).

Das schweizerische Strafrecht verwirklicht den gesetzgeberischen Grundsatz, dass Straftaten nach Möglichkeit technologieneutral ausformuliert werden, d.h. unabhängig vom verwendeten Werkzeug, Medium oder Mittel. Damit soll verhindert werden, dass technische Entwicklungen zu Lücken bei der Strafbarkeit führen. Spezifische Regelungen für Informations- und Kommunikationstechniken werden nur ausnahmsweise aufgenommen, wenn das Tatbestandsmerkmal ausschliesslich auf diesem Weg verwirklicht werden kann, wie beispielsweise betrügerischer Missbrauch einer Datenverarbeitungsanlage statt Betrug. Was im realen Leben verboten ist, ist auch in der digitalen Welt untersagt. Die Einführung neuer Gesetzesbestimmungen für Straftaten, die online oder unter Einsatz von Technologie begangen werden, ist deshalb nicht notwendig, da solche Straftaten schon nach geltendem Recht strafbar sind.

Die psychische und moralische Integrität einer Person wird auch durch die zivilrechtlichen Bestimmungen zum Schutz der Persönlichkeit geschützt. Die Persönlichkeit ist zwar ein homogenes Rechtsgut, das sich aber aus zahlreichen Facetten zusammensetzt. Die psychische oder seelische Integrität gehört zu den drei anerkannten Bereichen des Persönlichkeitsschutzes. Wer in seiner Persönlichkeit widerrechtlich verletzt wird, kann zu seinem Schutz gegen jeden, der an der Verletzung mitwirkt, das Gericht anrufen (Art. 28 Abs. 1 Zivilgesetzbuch, ZGB; SR 210). Eine Verletzung ist widerrechtlich, wenn sie nicht durch Einwilligung der verletzten Person, durch ein überwiegendes privates oder öffentliches Interesse oder durch Gesetz gerechtfertigt ist (Art. 28 Abs. 2 ZGB). Die Opfer können dem Gericht beantragen, eine drohende Verletzung zu verbieten, eine bestehende Verletzung zu beseitigen oder die Widerrechtlichkeit einer Verletzung festzustellen (Art. 28a ZGB) und gegebenenfalls Klage auf Schadenersatz und Genugtuung einreichen (Art. 28a Abs. 3 ZGB in Verbindung mit Art. 41 Abs. 1, Art. 49 und 47 Obligationenrecht, OR; SR 220).

Ausserdem schützt Artikel 28b ZGB namentlich Opfer von Gewalt, Drohungen und Nachstellungen, wobei der Begriff Gewalt auch psychische Gewalt beinhaltet. Die betroffene Person kann gegebenenfalls dem Gericht beantragen, der verletzenden Person insbesondere zu verbieten:

- sich ihr anzunähern oder sich in einem bestimmten Umkreis ihrer Wohnung aufzuhalten;
- sich an bestimmten Orten, namentlich bestimmten Strassen, Plätzen oder Quartieren, aufzuhalten; und/oder
- mit ihr Kontakt aufzunehmen, namentlich auf telefonischem, schriftlichem oder elektronischem Weg, oder sie in anderer Weise zu belästigen.

Diese Aufzählung von Massnahmen ist nicht abschliessend.

Das Gericht, das ein Verbot nach Artikel 28b ZGB anordnet, sowie das Vollstreckungsgericht können auf Antrag der betroffenen Person die elektronische Überwachung der gewaltausübenden Person anordnen, mit welcher deren Aufenthaltsort fortlaufend ermittelt und aufgezeichnet werden kann (Art. 28c ZGB).

Wer durch Tatsachendarstellungen in periodisch erscheinenden Medien, insbesondere Presse, Radio und Fernsehen, in seiner Persönlichkeit unmittelbar betroffen ist, hat Anspruch auf Gegendarstellung (Art. 28g ZGB).

Im Schweizer Recht sind folglich sowohl zivil- wie strafrechtliche Massnahmen vorgesehen.

2. Nachstellung (Art. 34)

36. «GREVIO fordert die Schweizer Behörden nachdrücklich auf, die Schaffung eines eigenen Straftatbestandes für Nachstellung vorzusehen, damit Online- und Offline-Belästigungen untersucht, strafrechtlich verfolgt und wirksam bestraft werden können. (Abschnitt 182)»

Kommentar:

Der Bundesrat weist darauf hin, dass Stalking nach dem geltenden schweizerischen Strafrecht auf der Grundlage verschiedener Straftatbestände bestraft werden kann. Das Bundesgericht hat eine differenzierte Rechtsprechung zur Anwendung des Tatbestandes der Nötigung auf Stalking entwickelt, wonach, sofern eine gewisse Intensität erreicht ist, jede einzelne belästigende Handlung, die für sich allein für die Verwirklichung des Tatbestandes noch nicht genügen würde, geeignet sein

kann, die Handlungsfreiheit der betroffenen Person in dem Mass einzuschränken, dass ihr eine mit Gewalt oder Drohung vergleichbare Zwangswirkung zukommt (BGE 141 IV 437, Erw. 3.2, in Bestätigung von BGE 129 IV 262, Erw. 2.4 f.).

Wie oben dargelegt, sind zudem auch im schweizerischen Zivilrecht Schutzmassnahmen vor Nachstellung und insbesondere vor «psychischer Belästigung» vorgesehen. Sie wurden kürzlich um die Möglichkeit erweitert, mit Hilfe elektronischer Überwachung der gewaltausübenden Person die Einhaltung des Verbots, sich einer Person anzunähern, mit ihr Kontakt aufzunehmen oder sich an bestimmten Orten aufzuhalten, zu überwachen.

Aktuell ist im Parlament ein Vorstoss in Behandlung (parlamentarische Initiative der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates (RK-N) 19.433 «StGB-Tatbestände mit Stalking ergänzen»). Dieser zielt darauf ab, Stalking im Rahmen bestehender Tatbestände (Drohung und Nötigung) explizit unter Strafe zu stellen. Andererseits sollen auch Lösungsansätze in Bezug auf die Rechtsdurchsetzung bei Cyberstalking gefunden werden. Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates (RK-S) stimmte der parlamentarischen Initiative am 29. Oktober 2019 zu. Diese muss nun von der RK-N umgesetzt werden.

3. Sexuelle Gewalt, einschliesslich Vergewaltigung (Art. 36)

37. «GREVIO fordert die Schweizer Behörden dringend auf, ihre Gesetzgebung zu sexueller Gewalt zu überprüfen und die Definition von sexueller Gewalt auf das Fehlen des freiwillig erteilten Einverständnisses des Opfers gemäss Artikel 36 Absatz 3 der Istanbul-Konvention zu stützen; und dafür zu sorgen, dass die Gerichte wirksam gegen sexuelle Gewalt vorgehen und dabei die Menschenrechte der Opfer geachtet und die Opfer angemessen betreut und begleitet werden. (Abschnitt 187)»

Kommentar:

Der Bundesrat weist darauf hin, dass das Sexualstrafrecht in der Schweiz revidiert wird. Die zuständige parlamentarische Kommission (RK-S) hat eine Vernehmlassung und Anhörungen zu einem Vorentwurf durchgeführt. Sie hat Eintreten beschlossen und unterstreicht klar die Notwendigkeit einer Revision. Gemäss der RK-S drängt sich die Ausweitung des Vergewaltigungstatbestandes im StGB auf. In seiner Stellungnahme vom 13. April 2022 begrüsst der Bundesrat den Vorschlag der RK-S. Nun berät das Parlament darüber.

Vergewaltigung, sexueller Übergriff und sexuelle Nötigung:

Der Straftatbestand der Vergewaltigung wird ausgeweitet. In Zukunft sind nicht mehr nur weibliche Personen Opfer einer solchen Tat. Wer auch immer gegen den Willen des Opfers handelt, wird wegen Vergewaltigung verurteilt werden können, selbst wenn keine Nötigung vorliegt. Es wird ausreichen, dass die gewaltausübende Person sich vorsätzlich über den entgegenstehenden, verbal oder nonverbal geäusserten Willen des Opfers hinwegsetzt. Der Straftatbestand wird alle Fälle abdecken, in welchen die gewaltausübende Person vorsätzlich gegen den Willen des Opfers handelt (Ablehnungslösung oder «Nein-heisst-Nein-Lösung»). Die gleichen Regeln werden auf den neuen Straftatbestand des sexuellen Übergriffs und der sexuellen Nötigung anwendbar sein. Wird zusätzlich das Opfer genötigt (Drohungen, psychische Gewalt oder Druckausübung), handelt es sich um einen qualifizierten Tatbestand, welcher sowohl bei Vergewaltigung als auch bei sexuellem Übergriff und sexueller Nötigung mit einer höheren Strafe geahndet wird.

Gewalt in Ehe und Partnerschaft:

Das StGB ist unabhängig vom Rechtsverhältnis zwischen gewaltausübender Person und Opfer anwendbar. Seit dem 1. April 2004 muss das Opfer bei sexueller Nötigung und Vergewaltigung die beschuldigte Person nicht mehr verzeihen, wenn es sich dabei um den Ehegatten oder die eingetragene Partnerin oder den eingetragenen Partner des Opfers handelt, da die Tat von Amtes wegen verfolgt wird. Der Entwurf des Sexualstrafrechts ändert daran nichts.

Verpflichtung aus Art. 36 der Istanbul-Konvention:

Die Behauptung, wonach Artikel 36 des Übereinkommens eine Verpflichtung zur Umsetzung der Zustimmungslösung beinhalte, ist in dieser generellen Form nicht vertretbar. Artikel 36 verfolgt einen einverständnisbasierten Ansatz, wonach nicht-konsensuales («non-consensual») Verhalten strafbar sein soll und das Einverständnis aller beteiligten Personen frei von Mängeln («freely given consent») sein muss. Der Grundsatz des Einverständnisses ist aber in zwei Varianten mit dem Text kompatibel: als Zustimmung (beschuldigte Person erhält kein «Ja» ohne Willensmangel) und als Ablehnung (beschuldigte Person setzt sich über ein «Nein» hinweg). Für die Umsetzung in nationales Recht sind folglich beide Varianten «Nein-heisst-Nein» und «Nur-Ja-heisst-Ja» im Grundsatz möglich und angemessen, umso mehr noch, als der erläuternde Bericht des Übereinkommens dem nationalen Gesetzgeber den notwendigen Handlungsspielraum gewährt. Entscheidend für eine kompatible Umsetzung des Übereinkommens muss sein, dass vorsätzlicher und nicht einvernehmlicher sexueller Missbrauch uneingeschränkt strafbar ist. Ausserdem müssen sich die entsprechenden Gesetzesbestimmungen in das Gesamtkonzept des nationalen Strafrechts einfügen.

38. «GREVIO fordert die Schweizer Behörden dringend auf, weitere Schritte zu unternehmen, um die Bestimmung zu streichen, wonach bei einer Ehe oder Partnerschaft von der Strafverfolgung oder Bestrafung abgesehen wird. (Abschnitt 188)»

Kommentar:

Der Bundesrat weist erneut darauf hin, dass das Sexualstrafrecht derzeit revidiert wird. Der Entwurf sieht vor, dass die privilegierte Behandlung des Täters resp. der Täterin nach Artikel 187 Ziffer 3 StGB aufgehoben werden soll. Gemäss dieser Bestimmung kann die zuständige Behörde von der Strafverfolgung, der Überweisung an das Gericht oder der Bestrafung absehen, wenn das Opfer mit dem Täter resp. der Täterin die Ehe oder eine eingetragene Partnerschaft eingegangen ist. Ebenfalls aufgehoben werden sollen die entsprechenden Regelungen in Artikel 188 Ziffer 2 (Sexuelle Handlungen mit Abhängigen), Artikel 192 Absatz 2 (Sexuelle Handlungen mit Anstaltspfleglingen, Gefangenen, Beschuldigten) und Artikel 193 Absatz 2 StGB (Ausnützung der Notlage).

4. Zwangsheirat (Art. 37)

39. «GREVIO fordert die Schweizer Behörden auf, die Gründe genau zu untersuchen, die zu der sehr begrenzten Anwendung der strafrechtlichen Bestimmung über Zwangsheirat führen, damit die Hindernisse für die Einleitung eines Strafverfahrens beseitigt werden können. Sie fordert die Schweizer Behörden zudem auf, die Koordination zwischen den Stellen, die mit Opfern von Zwangsheirat in Kontakt kommen, weiterzuführen und zu intensivieren. (Abschnitt 191)»

Kommentar:

Der Bundesrat lancierte am 14. September 2012 ein Programm zur Bekämpfung von Zwangsheiraten,²² das die Bereiche Prävention, Betreuung/Beratung, Schutz und Ausbildung umfasste. Für die Unterstützung dieses Programms setzte der Bund in den Jahren 2013 bis 2017 zwei Millionen Franken aus dem Integrationsförderkredit ein. Dem Staatssekretariat für Migration (SEM) oblag die Federführung für die Umsetzung des Programms. Es wurde bei dieser Aufgabe durch das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) unterstützt. Seit Ablauf des Programms wird das nationale Kompetenzzentrum gegen Zwangsheiraten²³ weiterhin vom Bund finanziell unterstützt.

In Erfüllung des Postulats Arslan 16.3897 «Evaluation der Revision des Zivilgesetzbuches vom 15. Juni 2012 (Zwangsheiraten)» liess der Bundesrat eine Gesetzesevaluation der zum Schutz der Opfer von Zwangsheiraten erlassenen neuen Bestimmungen im ZGB vornehmen.²⁴ Eine entsprechende Änderung des ZGB schickte der Bundesrat am 30. Juni 2021 in die Vernehmlassung: um Betroffene besser zu schützen, soll eine Ehe bis zum 25. Altersjahr für ungültig erklärt werden können.²⁵

5. Verstümmelung weiblicher Genitalien (Art. 38)

40. «GREVIO fordert die Schweizer Behörden auf, das geltende Strafrecht dahingehend zu überprüfen, ob es mit dem von der Istanbul-Konvention angestrebten Ziel, die Verstümmelung weiblicher Genitalien zu verfolgen und zu bestrafen und die Opfer zu unterstützen und zu schützen, kompatibel ist. Zu diesem Zweck sollten Massnahmen in Betracht gezogen werden um sicherzustellen, dass die Anwendung von Artikel 124 Absatz 2 des Strafgesetzbuches nicht negative Auswirkungen auf die Unterstützung und Begleitung von Frauen hat, die im Ausland Genitalverstümmelungen erlitten haben. (Abschnitt 195)»

Kommentar:

Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Kompatibilität von Artikel 124 StGB (Verstümmelung weiblicher Genitalien) mit den Anforderungen des Übereinkommens schon im Rahmen der Ratifizierung geprüft worden war und diese Prüfung ergeben hatte, dass die fragliche Bestimmung mit dem Übereinkommen vereinbar ist.

Im Bericht «Massnahmen gegen die weibliche Genitalverstümmelung. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 18.3551 Rickli Natalie vom 14. Juni 2018» hat der Bundesrat das Thema vertieft behandelt. Der Bericht sieht verschiedene Massnahmen für einen verbesserten Schutz von Mädchen und Frauen vor. Nebst der Strafverfolgung wird der Schwerpunkt auf intensive Präventionsarbeit und die engere Zusammenarbeit aller betroffenen Personen und Stellen gesetzt. Der Bundesrat kommt zum Schluss, dass zur wirksamen Bekämpfung der weiblichen Genitalverstümmelung verstärkt auf einen umfassenden und interdisziplinären Ansatz hingearbeitet werden muss. Er unterstreicht, dass das Kindes- und Opferwohl in das Zentrum aller Überlegungen und Massnahmen zu stellen ist.

²² Der Bericht des Bundesrates zum Bundesprogramm Bekämpfung Zwangsheiraten 2013–2017 kann abgerufen werden unter: www.sem.admin.ch > Integration & Einbürgerung > Zwangsheiraten > Dokumente > Bericht des Bundesrates vom 25. Oktober 2017 (Stand 28.10.2022).

²³ <https://www.zwangsheirat.ch/>

²⁴ Evaluation der Bestimmungen im Zivilgesetzbuch zu Zwangsheiraten und Minderjährigenheiraten. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 16.3897 Arslan «Evaluation der Revision des Zivilgesetzbuches vom 15. Juni 2012 (Zwangsheiraten)». Kann abgerufen werden unter: www.bj.admin.ch > Gesellschaft > Laufende Rechtsetzungsprojekte > Minderjährigenheirat (Stand 28.10.2022).

²⁵ <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/aktuell/mm.msg-id-84240.html>

Die StPO enthält im Übrigen mehrere Bestimmungen, die eine sekundäre Viktimisierung verhindern sollen, insbesondere Artikel 68 Absatz 4, Artikel 70 Absatz 1 und 2, Artikel 74 Absatz 4, Artikel 152–154, Artikel 169 Absatz 4, Artikel 305, Artikel 330 Absatz 3 und Artikel 335 Absatz 4.

41. *«GREVIO fordert die Schweizer Behörden auch auf, die Sensibilisierung und Schulung aller betroffenen Fachpersonen für die Erkennung und Betreuung von Opfern weiblicher Genitalverstümmelung zu intensivieren. (Abschnitt 196)»*

Kommentar:

Der Bundesrat fügt hinzu, dass der Bund mittels finanzieller Unterstützung des Netzwerkes gegen Mädchenbeschneidung Schweiz die Sensibilisierung und Ausbildung der betroffenen Fachpersonen zur Erkennung und Betreuung von Opfern weiblicher Genitalverstümmelung unterstützt. Die Massnahmen des Netzwerkes gegen Mädchenbeschneidung Schweiz werden bis Ende 2023 evaluiert werden. Anschliessend wird der Bundesrat über die Fortführung dieser Massnahmen entscheiden.

6. Zwangsabtreibung und Zwangssterilisierung (Art. 39)

42. *«GREVIO fordert die Schweizer Behörden auf, Daten zur Anzahl ohne Zustimmung nach erfolgter Aufklärung vorgenommener Abtreibungen und Sterilisationen zu sammeln, um das Ausmass dieser Fälle zu kennen. (Abschnitt 199)»*

Kommentar:

Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Schweiz über klare und stark einschränkende gesetzliche Regelungen in diesem Bereich verfügt. Da zudem keine Hinweise für Verstösse dagegen vorliegen, sehen die Schweizer Behörden keine Notwendigkeit, zusätzliche Daten zu sammeln.

7. Sexuelle Belästigung (Art. 40)

43. *«GREVIO fordert die Schweizer Behörden nachdrücklich auf, die erforderlichen gesetzlichen oder anderen Massnahmen zu ergreifen um sicherzustellen, dass alle Formen von sexueller Belästigung im öffentlichen oder privaten Bereich, einschliesslich die sexuelle Belästigung online, wirksam verfolgt und bestraft werden. (Abschnitt 202)»*

Kommentar:

Der Bundesrat unterstreicht, dass das Übereinkommen den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Artikel 40 viel Spielraum lässt. Einerseits können die Vertragsparteien andere als strafrechtliche Sanktionen vorsehen (erläuternder Bericht zum Übereinkommen, Kommentar zu Art. 40, Ziff. 207). Andererseits sind sie nicht verpflichtet, die versuchte sexuelle Belästigung oder die Anstiftung zu einer solchen für strafbar zu erklären (Art. 41 Istanbul-Konvention). Sie sind ebenfalls nicht verpflichtet, sexuelle Belästigung als Officialdelikt auszugestalten (Art. 55 Istanbul-Konvention).

Das Sexualstrafrecht wird in der Schweiz derzeit revidiert. In diesem Rahmen wird auch geprüft, ob die Tatbestandsmerkmale von Artikel 194 (Exhibitionismus) und Artikel 198 StGB (sexuelle Belästigungen) so wie vorgeschlagen (indem beispielsweise die Verwendung von Bildern ergänzt wird) angepasst werden müssen. Die Beratungen im Parlament sind noch im Gange.

Für die Online-Delikte und die Massnahmen zum Persönlichkeitsschutz wird auf den Kommentar des Bundesrates zu Vorschlag 35 verwiesen. Die in Vorschlag 43 empfohlenen Massnahmen sind von der Schweiz im Rahmen des geltenden Rechts schon weitgehend umgesetzt. Die Revision von Artikel 198 StGB (sexuelle Belästigungen) ist noch nicht abgeschlossen.

8. Inakzeptable Rechtfertigungen für Straftaten, einschliesslich der im Namen der sogenannten «Ehre» begangenen Straftaten (Art. 42)

44. «GREVIO fordert die Schweizer Behörden nachdrücklich auf, die Möglichkeit einer Strafreduktion gemäss Artikel 113 des Strafgesetzbuches aus dem Strafrecht zu entfernen, um jegliche Möglichkeit, die von einem Ehegatten oder Ex-Ehegatten begangene Straftat auf inakzeptable Art zu rechtfertigen und die Strafe zu reduzieren, zu unterbinden. (Abschnitt 204)»

Kommentar:

Der Bundesrat weist darauf hin, dass Artikel 113 StGB ein Spezialtatbestand der vorsätzlichen Tötungsdelikte (Art. 111 StGB: vorsätzliche Tötung) ist, der in Gegenwart einer der folgenden mildernden Umstände begangen wurde: entschuldbare heftige Gemütsbewegung oder grosse seelische Belastung.

Die Rechtsprechung hat die heftige Gemütsbewegung als einen besonderen psychologischen Zustand definiert, der emotional bedingt ist. Die heftige Gemütsbewegung muss einerseits menschlich verständlich erscheinen, d.h. es muss angenommen werden können, auch ein anderer, an sich anständig Gesinnter wäre in der betreffenden Situation leicht in einen solchen Affekt geraten (BGE 107 IV 103, Erw. 2b/bb). Andererseits darf die Gemütsbewegung, in welcher sich die gewaltausübende Person bei der Tatbegehung befindet, nicht selber verschuldet oder doch vorwiegend durch eigenes Verhalten schuldhaft herbeigeführt sein (BGE 107 IV 103, Erw. 2b/bb).

Die grosse seelische Belastung wiederum charakterisiert sich als psychologischer Zustand, der über eine längere Zeitspanne heranreift und zu einem Zustand dauerhafter Verzweiflung führt, in welchem die gewaltausübende Person aufgrund eines unerträglich gewordenen Leidens keinen anderen Ausweg mehr sieht als die Tötung, um diesem Leiden ein Ende zu bereiten (BGE 119 IV 202, Erw. 2a). Die Anwendung von Artikel 113 StGB ist dramatischen Umständen vorbehalten, die hauptsächlich auf Ursachen zurückzuführen sind, die ausserhalb des Willens der beschuldigten Person liegen und sich ihr aufdrängen (BGE 119 IV 202, Erw. 2a). Musterbeispiel ist die Mutter, die schliesslich ihr unheilbar krankes Kind tötet, weil sie dessen Leiden nicht mehr mit ansehen kann und überhaupt die ganze damit verbundene Situation nicht mehr erträgt (BBI 1985 II 1023).

Die entschuldbare heftige Gemütsbewegung und die grosse seelische Belastung stellen mildernde Umstände dar, welche gemäss Artikel 48 Buchstabe c StGB für sämtliche Straftaten des schweizerischen Strafrechts gelten. Dass sie in Artikel 113 StGB explizit erwähnt werden, erklärt sich mit dem Willen des Gesetzgebers, den kaltblütig begangenen Mord von Tötungsdelikten zu unterscheiden, die in einem Zustand begangen werden, der nach den Umständen entschuldbar ist (vgl. Schweizerisches Strafgesetzbuch, *Erläuterungen zum Vorentwurf vom April 1908*, im Auftrag des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements von Prof. Zürcher verfasst, Bern, 1914, S. 118 ff.).

Die Analyse der Rechtsprechung ergibt, dass das Bundesgericht in mehreren Fällen die Vorzugsbehandlung des Täters resp. der Täterin und damit eine Reduktion der Strafe verweigert hatte, indem es nicht Totschlag (Art. 113 StGB), sondern Mord

(Art. 112 StGB) annahm (beispielsweise im Entscheid 6S_310/2006 oder im BGE 81 IV 150). Der in Artikel 112 StGB umschriebene Mord stellt eine qualifizierte Form der vorsätzlichen Tötung (Art. 111 StGB) dar und wird mit lebenslänglicher Freiheitsstrafe oder einer Freiheitsstrafe von mindestens zwölf Jahren geahndet.

Aus all diesen Gründen kann festgestellt werden, dass die mildernden Umstände von Artikel 113 StGB keine Möglichkeit darstellen, eine von einem Ehegatten oder Ex-Ehegatten begangene Straftat in inakzeptabler Weise zu rechtfertigen.

9. Sanktionen und Massnahmen (Art. 45)

45. *«GREVIO fordert die Schweizer Behörden nachdrücklich auf, dafür zu sorgen, dass die verhängten Strafen und die Massnahmen, die wegen häuslicher Gewalt und anderen von der Istanbul-Konvention erfassten Formen von Gewalt gegen Frauen angeordnet werden, wirksam, verhältnismässig und abschreckend sind. (Abschnitt 207)»*

Kommentar:

Der Bundesrat unterstreicht, dass das schweizerische Strafrecht geschlechtsneutral ist. Dies bedeutet, dass Gewaltstraftaten strafbar sind, unabhängig von der Person, gegen welche sie begangen wurden.

Die Schweiz hat kürzlich sämtliche Bestimmungen des StGB – mit Ausnahme der Bestimmungen zu den strafbaren Handlungen gegen die sexuelle Integrität – einer Prüfung unterzogen (Gesetzesentwurf zur Harmonisierung der Strafrahmen). Ziel dieser Revision war es, mit entsprechenden Anpassungen zur Stärkung des Strafrechts und zur Verhütung von Straftaten beizutragen. Inzwischen sind die parlamentarischen Beratungen abgeschlossen. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Revision ist noch nicht festgelegt worden. Die Bestimmungen zu den Straftaten gegen die sexuelle Integrität werden im Rahmen eines separaten Projektes genau überprüft, auch im Hinblick auf die Strafmasse. In diesem Bereich sind die Parlamentsdebatten noch nicht abgeschlossen.

10. Strafverschärfungsgründe (Art. 46)

46. *«GREVIO fordert die Schweizer Behörden auf, die einschlägige Rechtspraxis dahingehend zu überprüfen, ob die in Artikel 46 der Istanbul-Konvention aufgelisteten Umstände bei der Festsetzung des Strafmasses für die nach diesem Übereinkommen umschriebenen Straftaten tatsächlich als erschwerende Umstände berücksichtigt werden oder ob die Gesetzgebung angepasst werden sollte. (Abschnitt 209)»*

11. Verbot verpflichtender alternativer Streitbeilegungsverfahren oder Strafurteile (Art. 48)

47. *«GREVIO fordert die Schweizer Behörden nachdrücklich auf, dafür zu sorgen, dass Fachpersonen, die möglicherweise Schlichtungsverfahren durchführen müssen, in der Thematik Gewalt gegen Frauen geschult sind, dass sie Gewalt in der Paarbeziehung erkennen und von Konfliktsituationen unterscheiden können und dass sie über die Risiken informiert sind, denen Opfer im Rahmen einer Mediation ausgesetzt sein können. Die Schweizer Behörden sollten auch sicherstellen, dass eine Weigerung, an einer Schlichtung teilzunehmen, die Rechte und Interessen des Opfers nicht zu beeinträchtigen vermag und nicht zu einer Einstellung der Anzeige führt. (Abschnitt 213)»*

Kommentar:

Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Kantone für die Schulung der Richterinnen und Richter, der Mitglieder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) und aller Personen, die Schlichtungsverfahren durchführen können, zuständig sind. Der Bund unterstützt Initiativen in diesem Bereich finanziell. Jedenfalls müssen sämtliche Personen, die für und mit Kindern arbeiten, explizit über deren Rechte informiert und sensibilisiert sein und diese Rechte in ihrer Tätigkeit berücksichtigen. Der Bundesrat hat deshalb an seiner Sitzung vom 2. März 2021 entschieden, Organisationen, welche die Akteurinnen und Akteure der beruflichen Aus- und Weiterbildung für die Kinderrechte sensibilisieren, während fünf Jahren mit Finanzhilfen zu unterstützen (Medienmitteilung vom 5. März 2021).²⁶ Dank der finanziellen Unterstützung des Bundes konnte die Schweizerische Konferenz gegen Häusliche Gewalt (SKHG) den Frankfurter Leitfaden «Kontakt nach häuslicher Gewalt?» (Frankfurter Leitfaden zur Prüfung und Gestaltung von Umgang für Kinder, die häusliche Gewalt durch den umgangsberechtigten Elternteil erlebt haben) an die Verhältnisse in der Schweiz anpassen und auf diese Weise zu einer kindergerechten Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen beitragen (Bericht V E., S. 64, siehe Vorschlag 34).

Einer der Schwerpunkte des Nationalen Aktionsplans der Schweiz zur Umsetzung der Istanbul-Konvention (NAP IK) konzentriert sich auf die Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen und ehrenamtlich Tätigen. Mit der unter der Federführung des EBG stehenden Massnahme 13 sollen Empfehlungen und Standards zur Aus- und Weiterbildung erarbeitet werden, welche sich auch zu den Risiken in Bezug auf eine Mediation äussern werden (siehe Massnahme 13 des NAP IK).²⁷

VI. Ermittlungen, Strafverfolgung, Verfahrensrecht und Schutzmassnahmen

A. Soforthilfe, Prävention und Schutz (Art. 50)

1. Meldung bei den Strafverfolgungsbehörden, Soforthilfe und Ermittlungen

48. «GREVIO fordert die Schweizer Behörden nachdrücklich auf, die betroffenen Strafverfolgungsbehörden mit den notwendigen Ressourcen und Mitteln auszustatten, einschliesslich in Form von standardisierten Protokollen, welche die Massnahmen vorgeben, um rasch und adäquat auf alle Formen von Gewalt, die von der Istanbul-Konvention erfasst werden, zu reagieren, wobei ein auf den Bedürfnissen und Rechten der Opfer basierender Ansatz zu bevorzugen ist. Sie sollten insbesondere die Strafverfolgungsbehörden stärker sensibilisieren (Abschnitt 220):

a. auf digitale Formen von Gewalt gegen Frauen, und sie entsprechend ausrüsten, damit sie reagieren und ermitteln können;

b. auf intersektionale Formen von Diskriminierung, welchen gewisse Frauen, wie beispielsweise Migrantinnen, LGBTI-Frauen und Frauen mit Behinderung, ausgesetzt sind, damit die Strafverfolgungsbehörden besser in der Lage sind, auf deren Bedürfnisse einzugehen und ihnen die notwendigen

²⁶ Kann abgerufen werden unter: www.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > Medienmitteilungen des Bundesrates > Soziales (unter «Themen») 05.03.2021 (unter «Von») 05.03.2021 (unter «Bis») > Wer mit und für Kinder arbeitet, soll die Kinderrechte kennen und anwenden (Stand 28.10.2022).

²⁷ Kann abgerufen werden unter: www.ebg.admin.ch > Dokumentation > Publikationen > Publikationen Internationales > Istanbul-Konvention > Nationaler Aktionsplan Istanbul-Konvention (Stand 28.10.2022).

Instrumente vermitteln, um effizient mit behinderten Frauen, die Opfer von Gewalt sind, kommunizieren zu können;
c. auf die Notwendigkeit, dass auch psychische Gewalttaten ermittelt werden müssen.»

Kommentar:

Die Schweizer Behörden weisen darauf hin, dass die Frage der Finanzierung des kantonalen Bedrohungsmanagements in die Roadmap des strategischen Dialogs «Häusliche Gewalt» (siehe Handlungsfeld 3) und die Frage der Intersektionalität in den Nationalen Aktionsplan der Schweiz zur Umsetzung der Istanbul-Konvention 2022–2026 (NAP IK) integriert worden sind.

2. Wirksame Ermittlung und Strafverfolgung; Verurteilungsquote

49. «GREVIO fordert die Schweizer Behörden dringend auf, zusätzliche Massnahmen zu ergreifen (Abschnitt 227):

a. um sicherzustellen, dass die Behandlung von Fällen von Gewalt gegen Frauen durch die Strafverfolgungsbehörden und Gerichte solide auf einem geschlechtersensiblen Verständnis von Gewalt gegen Frauen beruht; und um mit der Ausbildung der betroffenen Fachpersonen und gegebenenfalls mit Gesetzesänderungen zu gewährleisten, dass gewaltausübende Personen von allen in den Geltungsbereich der Istanbul-Konvention fallenden Formen von Gewalt zur Verantwortung gezogen werden;

b. damit so rasch wie möglich umfassende Daten zu den Gerichtsverfahren verfügbar sind, um die einschlägige Rechtsprechung zu analysieren, die Wirksamkeit der Reaktion der Strafverfolgungsbehörden auf Gewalt gegen Frauen evaluieren und nötigenfalls die Gesetzgebung und die Praxis entsprechend anpassen zu können.»

Kommentar:

Der Bundesrat teilt mit, dass die Weiterbildung von Fachpersonen, die mit Fällen von Gewalt konfrontiert sind, namentlich das Personal der Strafverfolgungsbehörden, eine der Prioritäten der Roadmap gegen häusliche Gewalt ist, welche Ende April 2021 vom Bund und den Kantonen verabschiedet wurde. Verschiedene in diesem Zusammenhang festgelegte Massnahmen wurden in den NAP IK übernommen, den der Bundesrat im letzten Juni verabschiedet hat. Die Kantone haben sich beispielsweise verpflichtet, dafür zu sorgen, dass Mitarbeitende von Strafverfolgungsbehörden über eine angemessene Bildung im Umgang mit Opfern häuslicher Gewalt, insbesondere sexueller Gewalt, verfügen (Massnahme 25 des NAP IK). 2023 wird ausserdem das Bundesamt für Justiz für Richterinnen und Richter eine Ausbildungsveranstaltung im Bereich Opferhilfe durchführen (Massnahme 23 des NAP IK).

B. Gefährdungsanalyse und Gefahrenmanagement (Art. 51)

50. «GREVIO fordert die Schweizer Behörden dringend auf, Massnahmen zu ergreifen, damit bei allen Fällen von Gewalt gegen Frauen, die in den Geltungsbereich der Istanbul-Konvention fallen, einschliesslich Zwangsheirat, Verstümmelung weiblicher Genitalien und sexuelle Gewalt, systematisch und landesweit ein standardisiertes, geschlechtersensibles Verfahren zur Gefährdungsanalyse und zum Sicherheitsmanagement zur Anwendung kommt. Darüber hinaus fordert GREVIO die Schweizer Behörden dringend auf, alle Hindernisse für die Zusammenarbeit in kantonsübergreifenden Fällen von Gewalt gegen Frauen zu beseitigen und so die Sicherheitsrisiken für die Opfer zu begrenzen. (Abschnitt 233)»

Kommentar:

Die Kantone und der Bund haben ein Projekt zur Vernetzung polizeilicher Datenbanken in der ganzen Schweiz gestartet. Ziel ist, die Strafverfolgung und die Zusammenarbeit zwischen den Polizeibehörden zu erleichtern und damit effizienter zu gestalten, wobei auch datenschutzrechtliche Aspekte berücksichtigt werden sollen. Damit wird auch die Arbeit der Polizeibehörden verschiedener Kantone in kantonsübergreifenden Fällen vereinfacht. Die Kantone arbeiten ausserdem gemäss der Roadmap gegen häusliche Gewalt vom 30. April 2021 daran, das Bedrohungsmanagement nach gemeinsamen Grundsätzen zu organisieren und entwickeln zu diesem Zweck gemeinsame Standards.

51. «GREVIO fordert die Schweizer Behörden ausserdem nachdrücklich auf, die Massnahmen beizubehalten und auszuweiten, mit welchen geschlechtsspezifische Tötungsdelikte retrospektiv untersucht und die Mängel bei der Reaktion der Behörden und/oder Gerichte, die möglicherweise zum tödlichen Ausgang geführt haben, identifiziert werden sollen, um weitere Tragödien zu verhindern und die Täterschaft von Tötungsdelikten sowie die vielen verschiedenen Institutionen, die mit den Beteiligten in Kontakt kommen, zur Rechenschaft zu ziehen. (Abschnitt 234)»

Kommentar:

Der Bund und die Kantone werden die Ergebnisse der vom BFS in Zusammenarbeit mit dem EBG in Auftrag gegebenen retrospektiven Studie zur Analyse der zwischen 2019 und 2024 begangenen Tötungsdelikte genau prüfen und wenn möglich daraus Massnahmen ableiten, um den Schutz von Frauen und Kindern im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt weiter zu verbessern. Dabei soll auch analysiert werden, inwieweit detaillierte Analysen auf kantonaler oder nationaler Ebene weitergeführt werden sollen.

D. Kontakt- und Näherungsverbote sowie Schutzanordnungen (Art. 53)

52. «GREVIO fordert die Schweizer Behörden nachdrücklich auf (Abschnitt 240):

- a. ihre Bemühungen für eine vermehrte Anwendung von Kontakt- und Näherungsverboten sowie Schutzanordnungen weiterzuführen, indem sie die Harmonisierung der Regelungen und Praktiken auf nationaler Ebene fördern und eine wirksame und systematische Kontrolle der Einhaltung dieser Anordnungen sicherstellen, auch mit dem Einsatz von elektronischer Überwachung, sobald diese zur Verfügung steht;*
- b. den Einsatz der vorhandenen Instrumente mittels Erhebung der entsprechenden Daten zu analysieren, einschliesslich jährlicher Daten zu den beantragten und gewährten Anordnungen, zu den Verstössen gegen Anordnungen, zu den bei Verstössen verhängten Sanktionen und zur Zahl der Inhaftierungen in Untersuchungshaft;*
- c. sicherzustellen, dass diese Instrumente für alle Formen von Gewalt, die von der Istanbul-Konvention erfasst werden, zur Verfügung stehen;*
- d. Massnahmen zu ergreifen, damit bei Frauen, die von einem Gewalttäter abhängig sind, in wirksamer Weise Schutzanordnungen verfügt werden.»*

Kommentar:

Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Kantone gemäss dem Handlungsfeld 10 der Roadmap gegen häusliche Gewalt vom 30. April 2021 ein interkantoniales Projekt gestartet haben, mit welchem ermittelt werden soll, welche Standards die kantonale Gesetzgebung erfüllen muss, um einen wirksamen Opferschutz zu gewährleisten und die gewaltausübenden Personen von häuslicher Gewalt für ihr Handeln zu sensibilisieren.

E. Verfahren auf Antrag und von Amts wegen (Art. 55)

1. Verfahren auf Antrag und von Amts wegen

53. «GREVIO fordert die Schweizer Behörden nachdrücklich auf, eine unabhängige und detaillierte Evaluation, die auch die Opferperspektive einbezieht, zur Umsetzung der in Artikel 55a des Strafgesetzbuches vorgesehenen Sistierung des Verfahrens durchzuführen, um die dabei festgestellten Probleme zu beheben und sicherzustellen, dass diese Bestimmung und die daraus resultierende Praxis geeignet sind, den Schutz und die Rechte von Frauen, die Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt geworden sind, zu gewährleisten. (Abschnitt 249)»

Kommentar:

Das Strafverfahren kann bei gewissen Straftaten, die im Rahmen einer Paarbeziehung begangen wurden (einfache Körperverletzung, wiederholte Tötlichkeit, Drohung oder Nötigung), während sechs Monaten sistiert und anschliessend definitiv eingestellt werden (Art. 55a StGB und 46b MStG).

Diese Regelung ist kürzlich einer Revision unterzogen worden, die am 1. Juli 2020 in Kraft getreten ist. Gemäss der Rechtsprechung zum alten Recht hing der Entscheid, das Strafverfahren fortzusetzen oder zu sistieren, ausschliesslich vom Willen des Opfers ab, was es potenziell Druckversuchen der beschuldigten Person aussetzen konnte. Im neuen Recht obliegt diese Verantwortung den Behörden: die Sistierung des Verfahrens ist nur möglich, wenn diese zum Schluss kommen, dass die Situation des Opfers dadurch stabilisiert oder verbessert werden kann. Der Bundesrat nennt in seiner Botschaft verschiedene Elemente, die bei der Beurteilung des Risikos einer weiteren Tat und der Erfolgsaussichten einer Sistierung berücksichtigt werden müssen. Für die Beurteilung der relevanten Umstände ist die Anhörung des Opfers und der beschuldigten Person erforderlich.

Gemäss der neuen Regelung kann die beschuldigte Person verpflichtet werden, während der Sistierung an einem Lernprogramm gegen Gewalt teilzunehmen; diese Programme scheinen die Rückfallquote deutlich zu senken. Die Sistierung des Verfahrens ist nicht zulässig, wenn die beschuldigte Person bereits wegen Gewalt in einer Paarbeziehung verurteilt wurde.

Sistierungsverfügungen im Sinne von Artikel 55a StGB werden im Strafregister nicht vermerkt; da der Ausgang des Verfahrens in diesem Stadium ungewiss ist, wäre ein solcher Eintrag mit der Unschuldsvermutung nicht vereinbar. Dem Bund stehen deshalb keine aktuellen Zahlen zur kürzlich in Kraft getretenen Regelung zur Verfügung. Die Durchführung einer Evaluation setzt voraus, dass die neuen Bestimmungen lange genug in Kraft sind, um aussagekräftige Schlussfolgerungen ziehen zu können.

2. Unterstützung der Opfer während des Gerichtsverfahrens

54. «GREVIO fordert die Schweizer Behörden auf, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, damit die Opferhilfestellen landesweit über die erforderlichen personellen und finanziellen Mittel verfügen, um Opfer von Gewalt gegen Frauen in Gerichtsverfahren angemessen unterstützen und begleiten zu können. (Abschnitt 252)»

Kommentar:

Die Schweizer Behörden weisen darauf hin, dass die Finanzierung der Opferhilfestellen in die Zuständigkeit der Kantone fällt. Die SODK überprüft die Umsetzung ihrer Empfehlungen in den Kantonen regelmässig. Hingegen ist

nicht die SODK für die Zuteilung der finanziellen und personellen Ressourcen der Opferhilfestellen zuständig, sondern die Kantone.

Gemäss der Roadmap gegen häusliche Gewalt vom 30. April 2021 setzen die Kantone zudem ihre Bemühungen fort, damit die Opfer im Rahmen des Strafverfahrens angemessen begleitet und unterstützt werden können, insbesondere durch die Opferberatungsstellen (siehe Handlungsfeld 6).

F. Schutzmassnahmen (Art. 56)

55. «GREVIO fordert die Schweizer Behörden auf, die vollständige Umsetzung aller verfügbaren Massnahmen zum Schutz der Rechte und Interessen der Opfer während der Ermittlungen und Gerichtsverfahren zu gewährleisten und sicherzustellen, dass Frauen, die Opfer der unter den Geltungsbereich der Istanbul-Konvention fallenden Formen von Gewalt sind, und Kinder, die Gewalt ausgesetzt sind, wirksam vor der Gefahr von Vergeltung, Einschüchterung oder sekundärer Viktimisierung geschützt werden, insbesondere wenn diese Gefahr durch die Konfrontation mit der oder aufgrund der Mitteilung an die beschuldigte Person, dass das Opfer Auskunft über Änderungen bei der Vollstreckung der Strafe verlangt, ausgelöst wird. (Abschnitt 255)»

Kommentar:

Die StPO enthält verschiedene Bestimmungen, welche eine sekundäre Viktimisierung verhindern sollen, insbesondere Artikel 68 Absatz 4, Artikel 70 Absatz 1 und 2, Artikel 74 Absatz 4, Artikel 152–154, Artikel 169 Absatz 4, Artikel 305, Artikel 330 Absatz 3 und Artikel 335 Absatz 4.

G. Rechtsberatung (Art. 57)

56. «GREVIO fordert die Schweizer Behörden auf zu gewährleisten, dass die Voraussetzungen für die Gewährung von Rechtsberatung, insbesondere im Rahmen des Strafverfahrens, für Frauen, die Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt geworden und nicht in der Lage sind, die Kosten für ein Rechtsvertretung zu bezahlen, keine übermässigen Hindernisse für die Gewährung von kostenloser Rechtsberatung enthalten. (Abschnitt 257)»

Kommentar:

Im Strafverfahren hat die geschädigte Person unabhängig von der Tatsache, dass sie Opfer von Gewalt geworden ist, das Recht, zur Wahrung ihrer Interessen einen Rechtsbeistand zu bestellen (Art. 127 Abs. 1 der Strafprozessordnung, StPO; SR 312.0). Verfügt die fragliche Person – beispielsweise ein Gewaltopfer – nicht über die erforderlichen Mittel und erscheint die Zivilklage nicht aussichtslos, kann sie unentgeltliche Rechtspflege beantragen. Diese umfasst die Befreiung von den Verfahrenskosten und die Bestellung einer Rechtsbeiständin oder eines Rechtsbeistandes, wenn dies zur Wahrung ihrer Rechte notwendig ist (Art. 136 StPO).

Im Zivilverfahren hat eine Person Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege, wenn sie nicht über die erforderlichen Mittel verfügt und ihr Rechtsbegehren nicht aussichtslos erscheint (Art. 117 Zivilprozessordnung, ZPO; SR 272). Sie hat das Recht auf kostenlose Bestellung einer Rechtsbeiständin oder eines Rechtsbeistandes, wenn dies zur Wahrung der Rechte notwendig ist (Art. 118 Abs. 1 Bst. c ZPO).

Geht es im Verfahren um Schutzmassnahmen gegen Gewalt (beispielsweise häusliche Gewalt oder Nachstellung), muss die klagende Person unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Lage und dem Ausgang des Verfahrens keine Gerichtskosten bezahlen (Art. 28b ZGB in Verbindung mit Art. 114 Bst. f ZPO).

Bei dieser Verfahrensart stützt sich die unentgeltliche Rechtspflege ebenfalls auf Artikel 117 f. ZPO.

Darüber hinaus sieht das Opferhilfegesetz (OHG; SR 312.5) insbesondere kostenlose Beratung, Soforthilfe sowie längerfristige Hilfe der Beratungsstellen (beispielsweise für eine Rechtsbeiständin oder einen Rechtsbeistand) vor. Das Opfer ist von Verfahrenskosten befreit (Art. 2 Bst. f und Art. 30 OHG).

Am 22. Oktober 2019 verabschiedete die Schweizerische Verbindungsstellen-Konferenz Opferhilfegesetz (SVK-OHG) technische Empfehlungen zur Vereinheitlichung und Konkretisierung der Praxis zur Übernahme von Kosten für juristische Hilfe. Die SODK überprüft die Umsetzung der Empfehlungen in den Kantonen regelmässig.

VII. Migration und Asyl

A. Aufenthaltsstatus (Art. 59)

57. «GREVIO fordert die Schweizer Behörden dringend auf (Abschnitt 265):

a. ihre Bemühungen zu intensivieren, um gewaltbetroffenen Migrantinnen, deren Status von demjenigen ihres Ehemannes abhängt, Zugang zu einer eigenständigen Aufenthaltsbewilligung zu verschaffen, damit sie Missbrauchssituationen entrinnen können. Dazu sollten sie landesweit für eine optimierte Behandlung von Gesuchen um Aufenthaltsbewilligung in Härtefällen sorgen, indem sie Richtlinien zur Auslegung der geltenden Gesetzgebung erlassen und indem sie Fachpersonen, welche solche Fälle auf verschiedenen Behördenniveaus behandeln müssen, besser für das Thema Gewalt gegen Frauen sensibilisieren und schulen;

Kommentar:

Die Schweizer Behörden weisen darauf hin, dass primär die Migrationsbehörde des Kantons, in dem das Opfer seinen Wohnsitz hat, für die Erteilung von Härtefallbewilligungen für Opfer von ehelicher Gewalt im Sinne von Artikel 50 AIG und Artikel 77 VZAE zuständig ist. Dies ergibt sich aus der föderalistischen Struktur der Schweiz. Überdies kann das SEM die zuständige kantonale Behörde nicht dazu zwingen, eine Aufenthaltsbewilligung auszustellen oder zu verlängern. Erst im Rahmen des Zustimmungsverfahrens und nur, wenn der Kanton im konkreten Fall einen positiven Entscheid gefällt hat, wird das SEM tätig und entscheidet letztlich über die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (Zustimmungsverfahren des Bundes). Das SEM sorgt so für die korrekte und einheitliche Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen durch die kantonalen Behörden. Ausserdem erläutert und kommentiert das SEM das anwendbare Recht in Weisungen an die Kantone, die regelmässig aktualisiert werden, zuletzt im November 2021. Das SEM stützt sich auch auf die Rechtsprechung der Gerichte auf Bundesebene. Ein Kapitel der öffentlich zugänglichen Weisungen (6.15.3.3) befasst sich mit den Opfern ehelicher Gewalt und dient als Leitfaden für die verschiedenen Behörden und Fachpersonen, die sich mit solchen Fällen befassen müssen. Die Erteilung einer eigenständigen Aufenthaltsbewilligung, um Missbrauchssituationen zu entrinnen, wird sorgfältig analysiert und ist Teil der Prüfung einer Härtefallbewilligung.

Die Sensibilisierung und Ausbildung von Fachpersonen, die sich mit solchen Fällen befassen müssen, sind Bestandteil der Massnahmen, die im Rahmen des im Frühling 2021 auf Initiative des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements

(EJPD) durchgeführten Strategischen Dialogs «Häusliche Gewalt»²⁸ beschlossen wurden. Anlässlich dieses Treffens haben Bund und Kantone eine Roadmap²⁹ vereinbart. In dieser Roadmap wurden mehrere prioritäre Handlungsfelder definiert. Ein anderes Handlungsfeld ist der Betreuung von Migrantinnen und Migranten als Opfer gewidmet, wonach als Massnahme vorgesehen ist, dass Bund und Kantone sich verpflichten, ihre Anstrengungen fortzusetzen, um sicherzustellen, dass Migrantinnen und Migranten angemessen informiert werden, insbesondere darüber, dass häusliche Gewalt in all ihren Formen in der Schweiz nicht geduldet wird. Sie müssen auch darüber informiert werden, dass Opfer Anzeige erstatten können, welche Folgen die Taten für die gewaltausübende Person hat und welche Hilfs- und Betreuungsangebote bestehen. Die Kantone verpflichten sich ausserdem, ihre Anstrengungen fortzusetzen, um die Informationen und Auskünfte von Institutionen und Frauenhäusern besser zu berücksichtigen. Die Zusammenarbeit zwischen den Migrationsbehörden und diesen Institutionen wird intensiviert. Die Unterzeichnenden der Roadmap, das EJPD, die KKJPD und die SODK, haben beschlossen, die festgelegten Massnahmen regelmässig zu überwachen. Das nächste Treffen ist für November 2022 geplant. Die Massnahmen zur Betreuung von gewaltbetroffenen Migrantinnen und Migranten wurden zudem in den Nationalen Aktionsplan der Schweiz zur Umsetzung der Istanbul-Konvention 2022–2026 (NAP IK) aufgenommen (siehe nächster Kommentar).

Schliesslich fordert eine im November 2021 eingereichte parlamentarische Initiative eine Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG), um die Situation von Opfern häuslicher Gewalt im Ausländerrecht zu verbessern (parlamentarische Initiative 21.504 «Bei häuslicher Gewalt die Härtefallpraxis nach Artikel 50 AIG garantieren»). Alle Aufenthaltskategorien sollen ein Recht auf Aufenthalt in der Schweiz haben, wenn eine Ehe aufgrund von häuslicher Gewalt aufgelöst wird. Ein Gesetzesentwurf ist in Vorbereitung.

b. Massnahmen zu ergreifen, um Migrantinnen besser über die Möglichkeiten einer eigenständigen Aufenthaltsbewilligung im Falle von Gewalt zu informieren.»

Kommentar:

Im Rahmen des NAP IK wurden verschiedene Massnahmen beschlossen, insbesondere im Bereich der Information und Sensibilisierung sowie der Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen und ehrenamtlich Tätigen. So ist das SEM beauftragt, die Information für Migrantinnen und Migranten über häusliche Gewalt und Hilfsangebote in der Schweiz zu verbessern (Massnahme 6 des NAP IK und Handlungsfeld 6 der Roadmap gegen häusliche Gewalt).³⁰ In einer Studie soll geprüft werden, wie in Zusammenarbeit mit den kantonalen Behörden die Informationen für Migrantinnen und Migranten über häusliche Gewalt, die (aufenthalts-) rechtlichen Konsequenzen für gewaltausübende Personen und über Hilfsangebote in der Schweiz verbessert werden können. Der NAP IK enthält im Übrigen auch Massnahmen im Bereich Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen und ehrenamtlich Tätigen in allen Bereichen und insbesondere auch im Migrationsbereich. Hinsichtlich der Fachpersonen im Migrationsbereich (Asyl- sowie Ausländerbereich) geht es um die Sensibilisierung und Verstärkung der Koordination des Vorgehens betreffend Härtefallregelungen nach häuslicher

²⁸ Kann abgerufen werden unter: www.bj.admin.ch > Gesellschaft > Häusliche Gewalt > Strategischer Dialog «Häusliche Gewalt» (Stand 28.10.2022).

²⁹ Kann abgerufen werden unter: www.bj.admin.ch > Gesellschaft > Häusliche Gewalt > Strategischer Dialog «Häusliche Gewalt» > Roadmap von Bund und Kantonen (Stand 28.10.2022).

³⁰ Massnahme 6 des Nationalen Aktionsplans der Schweiz zur Umsetzung der Istanbul-Konvention 2022–2026 (NAP IK); kann abgerufen werden unter: www.ebg.admin.ch > Dokumentation > Publikationen > Publikationen Internationales > Istanbul-Konvention > Nationaler Aktionsplan Istanbul-Konvention (Stand 28.10.2022).

Gewalt zwischen den Migrationsbehörden und den Institutionen, die Opfer unterstützen (Massnahme 29 des NAP IK und Handlungsfeld 6 der Roadmap gegen häusliche Gewalt).

B. Asylanträge aufgrund des Geschlechts (Art. 60)

1. Geschlechtersensibles Verfahren zur Bestimmung des Anspruchs auf Asyl

58. *«GREVIO fordert die Schweizer Behörden nachdrücklich auf, dafür zu sorgen, dass asylsuchende Frauen und Mädchen im Asylverfahren optimal unterstützt werden, damit sie die Möglichkeit haben, alle Gründe, aus denen sie um internationalen Schutz ersuchen, vorzubringen. Die Schweizer Behörden sollten insbesondere Massnahmen ergreifen, um die Erfassung von Fällen von Gewalt gegen Frauen und die Beurteilung der Herkunftsländer im Hinblick auf die Gewährleistung eines wirksamen Schutzes zu verbessern. Sie könnten sich in dieser Beziehung auf die vorhandenen Evaluationsberichte von GREVIO stützen. (Abschnitt 272)»*

Kommentar:

Eine Aufgabe der Rechtsvertretung besteht darin, Frauen, die in der Schweiz Asyl beantragen, zu unterstützen und zu beraten, damit sie sich darauf vorbereiten können, für ihr Asylgesuch sämtliche Gründe, die sie vorbringen möchten, auch tatsächlich vorzubringen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des SEM, welche die Asylgesuche bearbeiten, sind darin geschult, mögliche Hinweise auf geschlechtsspezifische Verfolgung zu erkennen. Ausserdem arbeitet das SEM gegenwärtig an einem Projekt zur Früherkennung von besonderen Bedürfnissen im Asylverfahren, wobei diese Bedürfnisse namentlich Frauen betreffen, die Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt geworden sind. Was die Beurteilung der Schutzkapazität im Herkunftsland betrifft, wird diese Frage in all denjenigen Fällen geprüft, in welchen sie sich stellt, und dies seit 2006 (Übernahme der Schutztheorie: vgl. Entscheidsammlung der Schweizerischen Asylrekurskommission [EMARK] 2006/18). Das SEM zieht im Rahmen dieser Prüfung unterschiedliche Quellen bei, um zu prüfen, ob ein angemessener Schutz gewährleistet ist, darunter insbesondere auch die Berichte von GREVIO.

2. Unterbringung

59. *«GREVIO fordert die Schweizer Behörden nachdrücklich auf (Abschnitt 280):*

a. für alle Unterkünfte geschlechtersensible Richtlinien zu erlassen, um den Schutz von asylsuchenden Frauen und Kindern zu verbessern, und Massnahmen und Instrumente zur Früherkennung von Frauen einzuführen, die Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt geworden sind;

Kommentar:

Das Betriebskonzept Unterbringung (BEKO) für die Bundesasylzentren (BAZ) enthält in seinen Anhängen unter anderem weitergehende Sondervorschriften für bestimmte Personengruppen. So sind die frauenspezifischen Themen in einem separaten Anhang geregelt.

Gegenwärtig erarbeitet das SEM einen Leitfaden für Personen mit besonderen Bedürfnissen in den BAZ. So werden beispielsweise Personen, die schweren Formen von geschlechtsspezifischer Gewalt ausgesetzt sind, in diesem Leitfaden berücksichtigt. Sobald dieser Leitfaden in Kraft tritt, wahrscheinlich 2023, werden insbesondere für Mitarbeitende der externen Dienstleister Betreuung (einschliesslich des Pflegepersonals) und Sicherheit und des SEM Schulungen

zur Erkennung, Unterbringung und Betreuung von Personen mit besonderen Bedürfnissen angeboten werden.

Heute schon ist das Pflegepersonal der BAZ auf die möglichen gesundheitlichen Folgen und die Symptome von erlittener geschlechtsspezifischer Gewalt sensibilisiert und kennt die Handlungsmöglichkeiten.

b. Massnahmen zu ergreifen, um den Zugang zu spezialisierten Hilfsdiensten und gegebenenfalls zu einem Rechtsverfahren für gewaltbetroffene asylsuchende Frauen und Mädchen zu verbessern.»

Kommentar:

Asylsuchende werden mittels Unterlagen in entsprechender Übersetzung über ihre rechtliche Situation informiert. Diese Unterlagen sind für Asylsuchende jederzeit zugänglich und werden in konkreten Fällen von den zuständigen Stellen ausgehändigt.

Bei den externen Dienstleistern (Betreuung und Sicherheit) werden speziell ausgebildete weibliche und männliche Ansprechpersonen definiert, die Gewaltopfer beraten können. Sie können auch den Übersetzungsdienst beiziehen. Wie diese Ansprechpersonen kontaktiert werden können, wird öffentlich bekanntgegeben.

Die Ansprechpersonen verfügen über eine Liste mit Kontakten: spezialisierte Beratungsstellen, Frauenhäuser, Rechtsbeiständinnen und -beistände, die Polizei. Die Mitarbeitenden in der Betreuung helfen den asylsuchenden Frauen so weit wie möglich, Zugang zu den notwendigen Informationen und entsprechenden Stellen zu erhalten.

Asylsuchende erhalten ausserdem kostenlose Rechtsvertretung und Rechtsberatung.