



Vernehmlassung zum Beitritt der Schweiz zum

## **Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention)**

Stellungnahme der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF (Dezember 2015)

**Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF begrüsst den geplanten Beitritt zur Istanbul-Konvention sehr. Mit diesem Schritt macht die Schweiz deutlich, dass die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen in allen ihren Formen zu den prioritären Handlungsfeldern von Bund und Kantonen zählt.**

Es handelt sich um das erste bindende Übereinkommen auf europäischer Ebene, welches Gewalt gegen Frauen explizit als eine Form der Diskriminierung der Frau und somit als Menschenrechtsverletzung definiert. Im Bereich der häuslichen Gewalt verpflichtet die Konvention überdies zu Massnahmen zum Schutz von männlichen wie weiblichen Opfern. Die Konvention bietet mit ihrer Verpflichtung zu umfassenden präventiven, schützenden, unterstützenden und repressiven Massnahmen einen Rahmen für eine kohärente Politik der Behörden im Bereich der Gewaltbekämpfung. Sie enthält überdies spezifische Verpflichtungen zum Schutz von Migrantinnen (insbesondere von weiblichen Asylsuchenden und Flüchtlingen) und von Kindern in gewaltbetroffenen Familien und anerkennt die zentrale Rolle der Nichtregierungsorganisationen. Das im Übereinkommen vorgesehene Monitoring- bzw. Berichtsverfahren wird der Schweiz dazu dienen können, die ergriffenen Massnahmen auf Bundesebene und in den Kantonen periodisch zu evaluieren und ihr System auf dieser Grundlage laufend zu verbessern (Artikel 68 – Überwachungsmechanismus; Verfahren). Die Kommission begrüsst ferner, dass in jüngerer Zeit verschiedene Revisionen an die Hand genommen worden sind, um die Situation gewaltbetroffener Personen zu verbessern, z.B. die geplanten Änderungen von Zivil- und Strafrecht, mit welchen der Bundesrat die Opfer von häuslicher Gewalt und Stalking besser schützen oder die Meldepflichten von Fachpersonen gegenüber Kinderschutzbehörden vereinheitlichen will.

Der erläuternde Bericht zum Übereinkommen weist zu Recht darauf hin, dass sichergestellt werden muss, dass genügend Schutzunterkünfte und Beratungsangebote vorhanden sind: In der Tat sind Präventionsarbeit und Schutzangebote in den Kantonen teilweise unterdotiert und bedürfen künftig einer gesicherten Finanzierung. Dies betrifft nicht nur die Anzahl von Betten in Frauen- und Mädchenhäusern, Angebote für Migrantinnen mit unsicherem Aufenthaltsstatus, sog. Anschlusslösungen (nach einer Unterbringung im Frauenhaus) und die Telefonberatung,<sup>1</sup> sondern insbesondere auch die im erläuternden Bericht im Zusammenhang mit den Finanzen nur am Rande erwähnte wichtige Arbeit mit

---

<sup>1</sup> Siehe dazu etwa INFRAS Forschung und Beratung, Ist- und Bedarfsanalyse Frauenhäuser Schweiz, Grundlagenbericht erstellt im Auftrag von Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK / Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG, Zürich, 19. November 2014, S. 73ff.

gewaltausübenden Personen (Artikel 8 – Finanzielle Mittel sowie Artikel 16 – Verpflichtung zu Interventionsprogrammen und Behandlungsprogrammen für gewaltausübende Personen).

In der Schweiz berührt das Übereinkommen sowohl Aufgaben des Bundes wie der Kantone,<sup>2</sup> wobei die Bemühungen der Kantone unterschiedlich sind, was auch aus der Beschreibung der punktuellen kantonalen Gesetzgebung und Praxis im erläuternden Bericht hervorgeht (vgl. die Ausführungen zu Artikel 7, 12–15, implizit auch 8). Die Abgleichung und Koordination von Massnahmen ist folglich zentral; entsprechende Strukturen, namentlich für die interkantonale Koordination, Harmonisierung und Vernetzung sowie Weiterbildung im Bereich der Präventionsarbeit, der Schutzleistungen und der Arbeit mit Tätern, sollten vom Bund finanziell unterstützt werden (Artikel 7 – Umfassende und koordinierte politische Massnahmen i.V.m. Artikel 8 – Finanzielle Mittel, vgl. die Befugnisse des Bundes gestützt auf den Präventionsartikel 386 StGB).

In Ergänzung dazu lässt sich schliesslich festhalten: Zwar ist es richtig, dass die Kantone in ihrem Zuständigkeitsbereich kompetent sind, über die Art der Umsetzung der programmatischen Verpflichtungen und deren Finanzierung zu entscheiden. Gleichwohl sollte die Botschaft unseres Erachtens verdeutlichen, dass in den oben genannten Bereichen verstärkte kantonale Bemühungen und Aufwendungen notwendig sein werden.

Wie bereits erwähnt, verpflichtet Artikel 26 dazu, Kindern, die Zeuginnen und Zeugen von Gewalt im Sinne des Übereinkommens geworden sind, die notwendige Unterstützung zu gewährleisten. Dies betrifft, wie im erläuternden Bericht richtigerweise ausgeführt wird, z.B. den Schutz von minderjährigen Zeuginnen und Zeugen im Rahmen des Strafverfahrens. Art. 26 Abs. 2 verpflichtet allerdings auch explizit dazu, die psychologisch-soziale Unterstützung von Kindern sicherzustellen, eine Pflicht, die sich übrigens teilweise auch aus Art. 19 der Kinderrechtskonvention herleiten lässt. Zu dieser zentralen Aufgabe, die von den Kantonen zu gewährleisten ist, äussert sich der Bericht nicht. Es ist im Hinblick auf die Ratifikationsbotschaft zu klären, wie diese Vorgabe künftig erfüllt werden soll.

Aufgrund der heutigen Rechtslage in der Schweiz sind die beabsichtigten Vorbehalte zu den Artikeln 44 Abs. 1 lit. e (Strafgerichtsbarkeit bei Tatpersonen, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz haben), 44 Abs. 3 (Strafgerichtsbarkeit und Verzicht auf das Erfordernis der beidseitigen Strafbarkeit), 55 Abs. 1 (Verfahren auf Antrag und von Amtes wegen) und 59 (Aufenthaltsstatus und Gewaltbetroffenheit) nachvollziehbar und überdies zulässig (so ausdrücklich Artikel 78 Abs. 2). Gleichwohl ist die Kommission der Ansicht, dass mindestens die Vorbehalte zu Artikel 55 Abs. 1 und 59, die einen weitergehenden Schutzstandard beinhalten würden, längerfristig durch eine entsprechende Anpassung von Gesetzgebung bzw. Praxis zurückgezogen werden sollten.

---

<sup>2</sup> Vgl. die Antwort des Bundesrates auf die Motion 09.3411 – Eidgenössisches Gewaltschutzgesetz.