

Eidgenössisches Justiz- und Poli-
zeidepartement EJPD
3003 B e r n

PDF und Word-Version per E-Mail
an:
anita.marfurt@bj.admin.ch

St. Gallen, 26. Januar 2016

Vernehmlassung zum Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt (Istanbul-Konvention)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 7. Oktober 2015 wurde die Vernehmlassung zum oben genannten Übereinkommen des Europarates eröffnet. Der Schweizerischen Sektion der Internationalen Juristenkommission (ICJ-CH), die sich für Fragen der Rechtsstaatlichkeit und in diesem Zusammenhang für den Schutz der Grundrechte einsetzt, ist es ein Anliegen, zu diesem menschenrechtlich und gleichstellungspolitisch wichtigen Europarats-Übereinkommen Stellung zu nehmen.

Mit der vorliegenden elektronischen Eingabe ist die gesetzte Frist (29.01.2016) gewahrt.

1. Allgemeine Bemerkungen

Sowohl Untersuchungen in der Schweiz wie auch in Europa – dort vor allem die vom FRA (European Union Agency for Fundamental Rights) in den Jahren 2010-2012 durchgeführte Befragung von gut 40'000 Frauen – haben gezeigt, dass geschlechtergeprägte Gewalt gegen Frauen in allen europäischen Ländern stark verbreitet ist. Ein verbindliches Instrument, das einen ganzheitlichen Ansatz zur Bekämpfung der Gewalt an Frauen und der (weiteren) häuslichen Gewalt einführt, ist in höchstem Masse zu begrüßen. Damit werden die Staaten – und mit dessen Ratifizierung auch die Schweiz – angehalten, diesem verletzenden und in jedem Fall entwürdigenden Phänomen, das schwere Missachtungen der Persönlichkeit enthält und Ungleichverhältnisse (vor allem im Geschlechterverhältnis) zementiert, wirkungsvoll den Kampf anzusagen. Eine solche Aufgabe gehört zum Rechtsstaat, in dem alle Personen gleichen Respekt und Schutz verdienen. Die ICJ-CH begrüsst deshalb die Ratifikation der Istanbul-Konvention aus *menschenrechtlicher* und

rechtsstaatlicher Sicht und zeigt sich befriedigt, dass der Bundesrat sich zu diesem Schritt entschlossen hat.

Gewalt an Frauen und andere häusliche Gewalt ist sodann noch in einen weiteren Zusammenhang zu stellen: Wir wissen, dass für die Schweiz jedes Jahr viele Millionen Schweizer Franken Kosten entstehen, um die Folgen von Gewalt zu bewältigen.¹ Auch dieser *volkswirtschaftliche* Aspekt lässt die hier in die Vernehmlassung geschickte Konvention als höchst wünschenswert erscheinen. Ebenso ist zu bedenken, dass Gewalt im häuslichen Kontext nicht zu unterschätzende *gesellschaftliche* Auswirkungen hat, indem Kinder, die in Gewaltverhältnissen aufwachsen, häufiger als andere sozial auffällig und selber gewalttätig werden. Auf diese Zusammenhänge wird, soweit angezeigt, zurückgekommen.

Die in die Vernehmlassung geschickte Konvention ist mit ihren über 80 Artikeln sehr umfangreich. Wir beschränken uns deshalb auf wesentliche Bemerkungen.

2. Zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 1 Abs. 1 Zweck des Übereinkommens

Gemäss Art. 1 Abs. 1 lit. c und e zielt das Abkommen auf „umfassende politische und sonstige Massnahmen zum Schutz und zur Unterstützung aller Opfer von Gewalt“ bzw. einen „umfassenden Ansatz für die Beseitigung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt“. Diese sachlich in jeder Beziehung wertvolle Bestimmung muss dazu führen, dass der *Bund* eine führende Rolle in der Entwicklung von Politiken und in der Koordination übernimmt. Dies ist trotz und gerade in den gegebenen föderalistischen Verhältnissen von hoher Bedeutung. Es braucht dafür einen bewussten und gezielten Einsatz von Ressourcen des Bundes. Wir erwarten, dass diese in Nachachtung der Konvention denn auch bereit gestellt werden. Siehe dazu auch unten zu Art. 7.

Art. 4 Grundrechte, Gleichstellung, Nichtdiskriminierung

Die Schweiz kennt bis heute kein allgemeines Gleichstellungsgesetz, das auch ausserhalb des Arbeitsverhältnisses anwendbar wäre. Ein solches könnte Art. 4 Abs. 2 Istanbul-Konvention mehr Durchsetzungskraft verleihen. Immerhin stellen wir mit Befriedigung fest, dass mit einer parallel, aber unabhängig konzipierten Vorlage zumindest der personenrechtliche und der strafrechtliche Schutz verbessert werden sollen (Entwurf eines BG über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen). Freilich bleibt noch einiges zu tun, worauf wir anschliessend hinweisen.

Art. 7 bis 10 Umfassende und koordinierte politische Massnahmen, finanzielle Mittel, Koordinationsstelle und Datensammlung/Forschung

Wie ausgeführt, wird besonders der Bund im Zusammenhang mit koordinativen Aufgaben gefordert sein (siehe oben zu Art. 1).

Kontinuierliche statistische und qualitative Erhebungen (Art. 10) sind für die Bekämpfung der Gewalt als häufig verstecktes Phänomen von zentralem Wert. Sinnvoll wäre in diesem Zusammenhang auch, dass – wie in Österreich geschehen – Parametern entwickelt werden, welche landesweit den Stand und die Verbesserung der Verhältnisse um Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt differenziert erfassen können. Solche Daten sind gerade unter föderalistischen Verhältnissen Voraussetzung für eine kohärente Politik. Sie unterstützen aber ebenfalls die For-

¹Gemäss den vom EBG veröffentlichten Zahlen belaufen sich die tatsächlich getätigten Ausgaben sowie die Produktivitätsverluste (tangible Kosten) für Gewalt in Paarbeziehungen auf rund 164 bis 287 Millionen Franken pro Jahr, wobei darin eine Reihe von Kosten nicht erfasst sind. Eine ältere Untersuchung kam für die Schweiz auf rund 400 Millionen Franken pro Jahr.

schung, die die Politik sachgerecht alimentieren kann. Hier werden Anstrengungen notwendig sein und kreative Ansätze sind gefragt.

Kapitel III Prävention, Artikel 12-17

Prävention erachten wir als zentrales Gebot, da Gewalt nachträglich mittels strafrechtlicher Mitteln bis zu einem gewissen Grad kompensiert, aber nicht wirklich wieder gut gemacht werden kann. Wir fordern deshalb den Bund und die Kantone auf, die aus diesem Kapitel fließenden Verpflichtungen in der Umsetzung *ernst zu nehmen*. Dies sollte umso leichter fallen, als sie direkt zu einer Verminderung der eingangs erwähnten volkswirtschaftlichen Kosten (S. 2 vorstehend, insbes. Fn. 1) führen. Ebenso scheint uns die hier besonders erwähnte *Zusammenarbeit mit den Institutionen der Zivilgesellschaft und der Medien* (Art. 13 und 17) überaus wichtig, weil in der Prävention vieles subtil abläuft und sich häufig nicht vom Staat „verordnen“ lässt. Die zu entwickelnden Politiken sollten deshalb zusammen und mittels Unterstützung der Zivilgesellschaft ausgearbeitet und umgesetzt werden.

Art. 16: Die Arbeit mit gewaltausübenden Personen, erachtet die ICJ-CH ebenfalls als wichtiges Element im Kampf gegen (häusliche) Gewalt. Es bestehen hier unbestreitbar bereits Strukturen und das EBG nimmt gewisse Koordination wahr. Dennoch sind wir überzeugt, dass spezialisierte Fachstellen, die mit gewalttätigen Personen arbeiten, noch nicht in ungenügender Zahl vorhanden sind. Auch in diesem Bereich sind die Anstrengungen zu verstärken, z.B. durch Anreizsystemen. Wir begrüßen die ausdrückliche Verpflichtung des Staates in Art. 16 und erwarten, dass in der Schweiz weitere Vorkehren in dieser Richtung getroffen werden.

Kapitel IV – Schutz und Unterstützung, Art. 18-28

Wo Prävention nicht oder nicht genügend greift, ist der Staat aus grund- und menschenrechtlicher Sicht zum Schutz der Betroffenen verpflichtet. Wir stellen uns deshalb voll und ganz hinter Art. 18, wobei angesichts der Besonderheit von Gewalt vor allem Abs. 3 und 4 nachgelebt werden muss.

Art. 19: Heute werden Informationen in sehr vielen Fällen von den Strafverfolgungsbehörden an die Opfer geliefert. So sehr wir diesen Umstand positiv werten, so ist doch zu beachten, dass es nicht dabei bleiben darf. Sonst läuft man Gefahr, dass die gewaltbetroffenen Personen nur im Fall eines Strafverfahrens ausreichend informiert werden. Dies ist aber mit Art. 18 Abs. 4 nicht kompatibel. Es ist deshalb eine aktive Informationspolitik auf allen tauglichen Ebenen unbedingt nötig und (weiter) zu entwickeln. Als positives Beispiel sei auf die Informationskampagne im Kanton Genf hingewiesen, wo breit und in allen Verkehrsmittel die Bevölkerung u.a. auf einen 24-Stunden-Gratistelefonnummer orientiert wird.

Art. 20: Zu den allgemeinen Hilfdiensten (insbes. rechtliche und psychologische Beratung und Gesundheitsdiensten) verweist der Bericht auf das OHG. Wir anerkennen die grossen Verdienste des OHG. Allerdings ist zu beachten, dass dieses nur im Falle von *Straftaten* greift, d.h. in der Regel erst wenn die Folge der Gewalt eine gewisse objektivierbare (i.d.R. körperliche) Folge hat. Wir sind überzeugt, dass auch niederschwelligere Angebote eingeführt werden sollten. Zudem kann die Opferhilfe zwar psychologische, rechtliche und finanzielle Unterstützung bieten, wird aber in der Regel nicht in der Lage sein, bei der Ausbildung, Schulung und Arbeitssuche, wie von Art. 20 verlangt, zu unterstützen. Hierfür sind ebenfalls infrastrukturelle Voraussetzungen zu schaffen, evt. durch Revision des OHG.

Art. 22 und 26: Dass, wie der Bericht schreibt, die bestehenden (ambulanten) Beratungsstellen v.a. der Frauenhäuser qualitativ den Anforderungen genügen, stellen wir nicht in Frage (wenn auch, wie Untersuchungen ergeben haben, grosse qualitative Unterschiede bestehen). Hingegen verweisen wir nachdrücklich darauf hin, dass die geografische Verteilung solcher Angebot sehr

unausgewogen ist. Wir erwarten, dass mit der einzuleitenden Politik (siehe unsere Bemerkungen zu Art. 1 und 7) die Schweiz künftig den europäischen Standards gemäss Istanbul-Konvention besser genügt. Das gilt besonders für psychosoziale Beratungen von Kindern (Art. 26).

Art. 23: ICJ-CH kann sich der Ausführung im Bericht, die Schweiz genüge Art. 23, *in keiner Weise anschliessen*. Es ist unbestritten, dass wir *viel zu wenig Plätze* in Frauenhäuser für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder haben und im internationalen Vergleich stark hinten nach hinken. Wie bereits erwähnt, ist sodann die geographische Verteilung unzulänglich; der Wohnort wird so zum Risikofaktor. Endlich ist hinlänglich bekannt, dass für längere Aufenthalte die Finanzierung oft ungesichert ist, weil die Hilfe nach OHG zeitlich beschränkt ist. Auch seit längerem bestehende und gut organisierte Frauenhäuser kommen immer wieder in finanziell prekäre Lagen und müssen durch Spenden (deren Eingang stets unsicher ist) über die Runden kommen. Dieser wichtige und gerade für häusliche Gewalt gegen Frauen und Kinder elementare Aspekt des grundrechtlichen Schutzes ist künftig besser sicher zu stellen, und ICJ-CH erwartet in Zukunft grössere entsprechende Anstrengungen der Schweiz. Andernfalls erreicht sie den von der Istanbul-Konvention geforderten europäischen Standard nicht.

Kapitel V Materielles Recht

Art. 34: Bekanntlich kennt die Schweiz keinen Straftatbestand für Stalking. Es ist zwar richtig, dass, wie der Bericht ausführt, einzelne Handlungen im Zusammenhang mit Stalking (Nachstellungen) strafrechtlich verpönt sind. Sie werden der Schwere der Verletzung, die auch unter der Strafrechtsschwelle liegende Belästigungen wegen ihrer Konstanz und ihrem Zusammenwirken zur Folge haben, nicht gerecht. Wir sind uns bewusst, dass bisher das Parlament dieses Erkenntnis nicht geteilt hat. Wir hoffen und erwarten trotzdem, dass neben den eingeleiteten zivilrechtlichen Verbesserungen mittelfristig ein griffiger Strafrechtstatbestand für Stalking geschaffen wird.

Zu den weiteren Artikeln unter diesem Kapitel haben wir keine besonderen Bemerkungen (zu Art. 44 siehe unsere Bemerkungen zu den Vorbehalten).

Art. 78 Vorbehalte

Vorbehalt zu Art. 44 Abs. 1 Bst. e: Dieser Vorbehalt wird damit begründet, dass das schweizerische Strafrecht an den Begehungsort anknüpft, ggf. an die Staatsangehörigkeit, aber nicht an den gewöhnlichen Aufenthaltsort. Der Bericht verweist auf eine grundsätzliche Diskrepanz zwischen der Istanbul-Konvention und dem schweizerischen System. Hierzu sind zwei Bemerkungen angezeigt:

- Zunächst ist darauf zu verweisen, dass das Bundesgericht in gewissen Fällen pragmatisch die Zuständigkeitsvoraussetzungen bejaht hat (ausdehnende Auslegung bzw. Lückenfüllung zur Vermeidung von negativen Kompetenzkonflikten, siehe BGE 141 IV 210 E. 5.2; 133 IV 171 E. 6.3). In diesen Fällen ist selbst ohne engen Bezug zur Schweiz die strafrechtliche Zuständigkeit bejaht worden. Insofern ist das schweizerische System nicht derart strikte, dass bei berechtigten Gründen eine andere Anknüpfung nicht möglich wäre.
- Sodann ist zu bedenken, dass die zulässigen Vorbehalte gemäss Istanbul-Konvention *vorübergehend* konzipiert sind (siehe dort Art. 79). Wenn wir auch im Moment ein gewisses Verständnis für den Vorbehalt haben (siehe dazu aber nachstehend unsere Bemerkungen), so wird sich die Schweiz im Zeitalter von Migration und Mobilität überlegen müssen, ob die heutigen strafrechtlichen Anknüpfungen noch in jedem Fall gerechtfertigt sind. Wir halten sodann dafür, dass in den Fällen, in denen sowohl *Opfer wie Täter den gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz haben*, es gerechtfertigt ist, einen strafrechtlichen Schutz der Opfer bereit zustellen und insofern das StGB zu ändern.

Vorbehalt zu Art. 44 Abs. 3: ICJ-CH *bedauert sehr*, dass in der Schweiz auf die unbedingte Strafbarkeit bei Zwangssterilisation und Zwangsabtreibung (doppelte Strafbarkeit) durch diesen Vorbehalt verzichtet werden soll. Wir verweisen darauf, dass wir diese beiden Eingriffe als besonders schwere Verletzungen nicht nur der reproduktiven Selbstbestimmung, sondern auch der körperlichen und psychischen Integrität einer (jungen) Frau erachten. Wir fordern deshalb den Bundesrat auf, *auf diesen Vorbehalt zu verzichten*.

Vorbehalt zu Art. 55 Abs. 1: In diesem Zusammenhang stellt sich die ICJ-CH hinter die differenziertere Regelung in der Schweiz gegenüber derjenigen in der Istanbul-Konvention, insbesondere im Sinne der vorgesehenen Revision von Art. 55a StGB.

Finanzielle und personelle Auswirkungen (Bericht Nr. 3.1 und 3.2.)

Es schiene uns gerechtfertigt, wenn der Bericht bzw. die Botschaft klar auf die heute *hohen volkswirtschaftlichen Kosten* der (häuslichen) Gewalt hinweisen würde (siehe oben S. 2, insbes. Fn. 1). Sofern wir diese mit der Umsetzung der Istanbul-Konvention *auch nur um einen Viertel vermindern können, hat sich die Ratifikation und Umsetzung auch finanziell gelohnt*. Vor den dort zu erwartenden Zahlen scheinen die Ausführungen im Bericht über die direkten Kosten wenn nicht unvollständig, so zumindest bemühend.

3. Schlussbemerkung

- Grundsätzlich begrüsst ICJ-CH, dass dem Parlament die Ratifikation der Istanbul-Konvention vorgelegt wird.
- Wir sind überzeugt, dass die Umsetzung dieser Konvention dazu beitragen wird, unsägliches Leid vor allem von Frauen und Kindern zu vermeiden und/oder zu mildern.
- Wir möchten aber nachdrücklich darauf aufmerksam machen, dass dies nur zutrifft, wenn die Umsetzung auch besonnen und tatkräftig vom Bund wie von den Kantonen an die Hand genommen wird. Dazu gehört eine koordinierende Politik des Bundes, eine Verbesserung der statistischen Grundlagen und eine flächendeckende Wahrnehmung der Pflichten aus der Konvention, nicht zuletzt durch die Kantone.
- Nehmen Bund und Kantone die Verpflichtungen ernst, werden die heute enorm hohen volkswirtschaftlichen Kosten und die mit der Gewalt verbundenen gesellschaftlichen Probleme verringert werden können. Diese neben die menschenrechtliche Dimension tretenden Aspekte sollten gerade in einer Zeit, in der neben häuslicher Gewalt die Gewalt in der Öffentlichkeit sehr präsent ist, eine zusätzliche Motivation für die Ratifizierung sein. Es wäre angezeigt, wenn die Botschaft auch diese Argumente aufnehmen würde.
- Wir sind sodann überzeugt, dass auf den 2. Vorbehalt betreffend Zwangssterilisation und Zwangsabtreibung verzichtet werden sollte. Wir sind auch der Meinung, dass die gesetzlichen Grundlagen für den 1. Vorbehalt mittelfristig geändert werden müssen, so dass auch darauf verzichtet werden kann.

In diesem Sinn unterstützen wir die in die Vernehmlassung geschickte Vorlage.

Gerne nehmen wir an, dass Sie unsere Stellungnahme berücksichtigen.

Namens des Vorstandes und der Arbeitsgruppe



Dr. Eliane Menghetti
Präsidentin ICJ-CH



Prof. Dr. Regula Kägi-Diener