



Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

über den Bericht und den Vorentwurf

zur Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarats
vom 11. Mai 2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen
Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention)

Bern, 1. Mai 2016

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	1
II. Allgemeine Würdigung der Vorlage.....	1
III. Stellungnahmen zu einzelnen Bestimmungen der Konvention und ihrer Umsetzung	2
1. Zweck, Begriffsbestimmungen, Gleichstellung und Nichtdiskriminierung, allgemeine Verpflichtungen (Kapitel I).....	2
1.1. Geltungsbereich des Übereinkommens (Art. 2).....	2
1.2. Grundrechte, Gleichstellung und Nichtdiskriminierung (Art. 4)	3
2. Ineinandergreifende politische Massnahmen und Datensammlung (Kapitel II).....	3
2.1. Umfassende und koordinierte politische Massnahmen (Art. 7).....	3
2.2. Finanzielle Mittel (Art. 8)	3
2.3. Koordinationsstelle (Art. 10).....	3
2.4. Datensammlung und Forschung (Art. 11)	3
3. Prävention (Kapitel III)	4
3.1. Allgemeine Verpflichtungen (Art. 12) und Bewusstseinsbildung (Art. 13)	4
3.2. Bildung (Art. 14).....	4
3.3. Aus- und Fortbildung von Angehörigen bestimmter Berufsgruppen (Art. 15).....	4
3.4. Vorbeugende Interventions- und Behandlungsprogramme (Art. 16).....	4
3.5. Beteiligung des privaten Sektors und der Medien (Art. 17).....	4
4. Schutz und Unterstützung (Kapitel IV)	4
4.1. Allgemeine Verpflichtungen (Art. 18).....	4
4.2. Allgemeine Hilfsdienste (Art. 20) und spezialisierte Hilfsdienste (Art. 22).....	5
4.3. Schutzunterkünfte (Art. 23)	5
4.4. Telefonberatung (Art. 24).....	6
4.5. Unterstützung für Opfer sexueller Gewalt (Art. 25).....	7
4.6. Schutz und Unterstützung für Zeuginnen und Zeugen, die Kinder sind (Art. 26)	7
4.7. Meldung durch Angehörige bestimmter Berufsgruppen (Art. 28).....	7
5. Materielles Strafrecht (Kapitel V).....	7
5.1. Nachstellung (Art. 34)	7
5.2. Sexuelle Gewalt, einschliesslich Vergewaltigung (Art. 36)	7
5.3. Zwangsheirat (Art. 37)	8
5.4. Gerichtsbarkeit (Art. 44).....	8
6. Ermittlungen, Strafverfolgung, Verfahrensrecht und Schutzmassnahmen (Kapitel VI)	8
6.1. Gefährdungsanalyse und Gefahrenmanagement (Art. 51).....	8
6.2. Verfahren auf Antrag und von Amtes wegen (Art. 55)	9
7. Migration und Asyl (Kapitel VII)	9
7.1. Aufenthaltsstatus (Art. 59).....	9
7.2. Asylanträge aufgrund des Geschlechts (Art. 60)	9

Liste der Teilnehmer am Vernehmlassungsverfahren mit Abkürzungen

KANTONE

Staatskanzlei des Kantons Zürich	ZH
Staatskanzlei des Kantons Bern	BE
Staatskanzlei des Kantons Luzern	LU
Standeskanzlei des Kantons Uri	UR
Staatskanzlei des Kantons Schwyz	SZ
Staatskanzlei des Kantons Obwalden	OW
Staatskanzlei des Kantons Nidwalden	NW
Regierungskanzlei des Kantons Glarus	GL
Staatskanzlei des Kantons Zug	ZG
Chancellerie d'Etat du Canton de Fribourg	FR
Staatskanzlei des Kantons Solothurn	SO
Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt	BS
Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft	BL
Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen	SH
Kantonskanzlei des Kantons Appenzell Ausserrhoden	AR
Ratskanzlei des Kantons Appenzell Innerrhoden	AI
Staatskanzlei des Kantons St. Gallen	SG
Standeskanzlei des Kantons Graubünden	GR
Staatskanzlei des Kantons Aargau	AG
Staatskanzlei des Kantons Thurgau	TG
Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino	TI
Chancellerie d'Etat du Canton de Vaud	VD
Chancellerie d'Etat du Canton de Valais	VS
Chancellerie d'Etat du Canton de Neuchâtel	NE
Chancellerie d'Etat du Canton de Genève	GE
Chancellerie d'Etat du Canton du Jura	JU

POLITISCHE PARTEIEN

Bürgerlich-Demokratische Partei der Schweiz BDP Parti Bourgeois-Démocratique Suisse PBD Partito borghese democratico PBD	BDP
Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz CVP Parti démocrate-chrétien PDC Partito popolare democratico PPD	CVP
FDP. Die Liberalen PLR. Les Libéraux-Radicaux PLR. I Liberali	FDP
Grüne Partei der Schweiz Parti écologiste suisse PES Partito ecologista svizzero PES	Grüne
Sozialdemokratische Partei der Schweiz SPS Parti socialiste suisse PSS Partito socialista svizzero PSS	SP
Schweizerische Volkspartei SVP Union Démocratique du Centre UDC Unione Democratica di Centro UDC	SVP

GESAMTSCHWEIZERISCHE DACHVERBÄNDE DER GEMEINDEN, STÄDTE UND BERGGEBIETE

Schweizerischer Gemeindeverband Association des Communes Suisses Associazione de Comuni Svizzeri	SGV
Schweizerischer Städteverband Union des villes suisses Unione delle città svizzere	SSV
Municipalité de Lausanne	Lausanne

GESAMTSCHWEIZERISCHE DACHVERBÄNDE DER WIRTSCHAFT

Centre Patronal	CP
Schweizerischer Gewerbeverband (sgv) Union suisse des arts et métiers (usam) Unione svizzera delle arti e mestieri (usam)	sgv
Schweiz. Gewerkschaftsbund (SGB) Union syndicale suisse (USS) Unione sindacale svizzera (USS)	SGB
Travail.Suisse	TravailSuisse

ÜBRIGE ORGANISATIONEN UND INSTITUTIONEN

Amnesty international Schweizer Sektion Section suisse sezione svizzera	Amnesty
International Alliance of women (IAW) Alliance internationale des femmes (AIF)	IAW
ärztinnen schweiz medical women switzerland femmes médecins suisse donne medico svizzera	mws
avenirsocial Soziale Arbeit Schweiz Travail social suisse Lavoro sociale svizzera	avenirsocial
Centre social protestant	CSP
Cesalli Séverine	Cesalli
Coordination romande des organisations paternelles	CROP
Dachorganisation der Frauenhäuser der Schweiz und Liechtenstein Fédération solidarité femmes de Suisse et du Liechtenstein Organizzazione mantello delle case per donne maltrattate della Svizzera e del Liechtenstein	DAO
Dachverband Lehrerinnen und Lehrer Schweiz	LCH
Die Dargebotene Hand, Tel. 143 La main tendue, tel. 143 Telefono amico, tel. 143	Tel. 143
Associazione Demetra	Demetra
Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz (DJS) Juriste Démocrates de Suisse (JDS) Giuristi e Giuriste Democratici Svizzeri (GDS)	DJS
2donna2	donna
Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF) Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF) Commissione federale per le questioni femminili (CFQF)	EKF
Evangelische Frauen Schweiz (EFS) Femmes Protestantes en Suisse (FPS)	EFS
Frauenhaus Graubünden	FH/GR
Frauenzentrale Zürich	Frauenzentrale ZH

Fachverband Gewaltberatung Schweiz (FVGS) Association professionnelle Suisse de consultations contre la violence (APSCV)	FVGS
Föderation Schweizer Psychologinnen und Psychologen (FSP) Fédération Suisse des Psychologues Federazione Svizzera delle Psicologhe e degli Psicologi	FSP
Groupe de travail "Femmes migrantes &Violences conjugales"	GT
Interkantonale Arbeitsgruppe Geschädigten- und Opfervertretung	IKAGO
humanrights.ch	humanrights
International Commission of Jurists Schweizer Sektion Section Suisse Sezione Svizzera	icj
Juristinnen Schweiz Femmes juristes suisse Giuriste Svizzera	JuCH
Kinderschutz Schweiz Protection de l'enfance Suisse Protezione dell'infanzia Svizzera	KS
Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP)	KKJPD
Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) Conférence des commandants des polices cantonales de suisse (CCPCS) Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della svizzera (CCPCS)	(Verzicht)
NGO-Koordination post Beijing Schweiz	NGQNG
Öffentliches Personal Schweiz Employés du secteur public Suisse Impiegati del settore pubblico Svizzera	(Verzicht)
Pro Familia Schweiz Pro Familia Suisse Pro Familia Svizzera	PF

Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner (SBK) Association suisse des infirmières et infirmiers (ASI) Associazione svizzera infermiere e infermieri (ASI)	SBK
Schweizerische Flüchtlingshilfe	SF
Schweizerische Gesellschaft für Forensische Psychiatrie (SGPF) Société suisse de Psychiatrie Forensique (SSPF) Società Svizzera di Psichiatria Forense (SSPF)	SGFP
Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten Conférence Suisse des Délégué-e-s à l'Egalité entre Femmes et Hommes Conferenza Svizzera delle Delegate alla Parità fra Donne e Uomini	skg
Schweizerische Konferenz gegen häusliche Gewalt (SKHG) Conférence Suisse contre la violence domestique (CSVD)	SKHG
Schweizerische kriminalistische Gesellschaft (SKG) Société suisse de droit pénal (SSDP) Società svizzera di diritto penale (SSDP)	SKG
Schweizerischer Verband alleinerziehender Mütter und Väter (SVAMV) Fédération suisse des familles monoparentales (FSFM) Federazione svizzera delle famiglie monoparentali (FSFM)	SVAMV
Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz (SSK) Conférence des procureurs de Suisse (CPS) Conferenza dei procuratori della Svizzera (CPS)	SSK
Schweizerische Vereinigung der Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände (SVBB) Association suisse des curatrices et curateurs professionnels (ASCP) Associazione svizzera delle curatrici e dei curatori professionali (ASCP)	SVBB
Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter (SVR) Association suisse des Magistrats de l'ordre judiciaire (ASM) Associazione svizzera dei magistrati (ASM)	SVR
Schweizerisches Polizei-Institut (SPI) Institut suisse de police Istituto svizzero di polizia	(Verzicht)
Schweizerisches Weisses Kreuz	SWK
SEXUELLE GESUNDHEIT Schweiz Santé sexuelle Suisse Salute sessuale Svizzera	SGS

Terre des Femmes Schweiz	TDF
Universität Bern	UNIBE
Université de Genève	UNIGE
Université de Lausanne	UNIL
ZUKUNFT/CH	Zukunft
Vereinigung der Kantonsärztinnen und Kantonsärzte der Schweiz (VKS)	<i>(Verzicht)</i>
Association des médecins cantonaux de Suisse (AMCS)	
Associazione dei medici cantonali della Svizzera (AMCS)	
zwangsheirat.ch	zwangsheirat

I. Einleitung

Das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention) ist am 1. August 2014 in Kraft getreten. Es ist weltweit das erste bindende Instrument, das Frauen umfassend vor jeglicher Form von Gewalt, inklusive häuslicher Gewalt, schützt. Verfolgt wird das Ziel, jegliche Form von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt zu verhüten, zu bekämpfen und zu verfolgen. Die Konvention will zudem einen Beitrag zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau leisten und die Gleichstellung von Frau und Mann fördern. Im Zentrum stehen dabei die Rechte, der Schutz und die Unterstützung der Opfer.

Die Schweiz hat die Istanbul-Konvention am 11. September 2013 unterzeichnet.

Am 7. Oktober 2015 beauftragte der Bundesrat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), die Vorlage in die Vernehmlassung zu schicken. Die Vernehmlassung dauerte bis am 29. Januar 2016.

Es sind insgesamt 84 Stellungnahmen eingegangen. Diese sind im Original auf der Homepage des Bundesamtes für Justiz öffentlich zugänglich¹. Sie teilen sich wie folgt auf:

- Kantone: 26;
- Politische Parteien: 6;
- Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und der Wirtschaft: 6;
- Übrige Organisationen und Institutionen sowie eine Einzelperson: 46.

Vereinzelt wurde ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet².

Beim vorliegenden Vernehmlassungsbericht handelt es sich um eine Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens. Berücksichtigt sind insbesondere die Stellungnahmen zu den meisterwähnten Themen. Zu den detaillierten Begründungen und zu verschiedenen Einzelmeinungen wird auf die Originalstellungnahmen verwiesen.

II. Allgemeine Würdigung der Vorlage

Die Vernehmlassungsteilnehmer befürworten den Beitritt der Schweiz zur Istanbul-Konvention sowie deren Umsetzung in ihrer grossen Mehrheit klar. Die meisten befürworten den Beitritt ausdrücklich³, einige nur implizit, indem sie zu materiellen Einzelfragen der Vorlage Stellung nehmen⁴ oder keine Bemerkungen anzubringen haben⁵. Abgelehnt wird der Beitritt lediglich von neun Teilnehmern, darunter drei Kantone und eine Partei⁶.

Die Befürworter stellen sich auf den Standpunkt, dass Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt sowohl im In- wie auch im Ausland ein aktuelles und wichtiges Thema sei. Mit der Ratifizierung der Istanbul-Konvention werde ein Zeichen gesetzt, dass diese Art von Kriminalität nicht toleriert werde. Die Schweiz setze damit ihre lange humanitäre Tradition fort. Die europaweite Vereinheitlichung der nationalen Rechtsordnungen, die Vereinfachung und Intensivierung der interstaatlichen Zusammenarbeit und damit eine wirksamere Bekämpfung

¹ www.bj.admin.ch > Häusliche Gewalt.

² KKPKS, Öffentliches Personal Schweiz, SPI, VKS.

³ ZH, BE, UR, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TI, VD, VS, NE, GE, JU, BDP, CVP, FDP, Grüne, SP, SSV, Lausanne, SGB, TravailSuisse, Amnesty, IAW, mws, avenirsocial, DAO, Demetra, DJS, EKF, FH/GR, Frauenzentrale ZH, EFS, FVGS, GT, humanrights, IKAGO, JuCH, icj, KS, NGQNG, PF, SVBB, SBK, SF, SKHG, skg, SKG, SVAMV, SVR, SWK, TDF, UNIL, zwangsheirat.

⁴ Z.B. Cesalli, LCH, FSP, Tel.143, SGFP, SSK, SGS, UNIBE.

⁵ Z.B. UNIGE.

⁶ LU, SZ, TG, CP, CROP, donna, sgV, SVP, Zukunft.

dieser Art von Kriminalität werden besonders hervorgehoben.⁷

Einige Kantone führen aus, dass sie bereits Massnahmen ergriffen hätten oder im Begriff seien, dies zu tun und dass ihre Gesetzgebung den Anforderungen bereits heute genüge oder gar über die Anforderungen der Konvention hinausgehen würde⁸.

Die Gegner lehnen Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt zwar mehrheitlich ebenfalls ausdrücklich ab, sprechen sich aber trotzdem gegen eine Ratifizierung der Konvention aus. Dagegen wird beispielsweise ausgeführt, es bestehe kein Grund zur Ratifizierung, da die Schweiz bereits alle Anforderungen erfülle, es resultiere kein Mehrwert für die Schweiz, die schweizerische Gesetzgebungskompetenz werde eingeschränkt und es sei mit zusätzlichen Forderungen seitens des Europarats zu rechnen. Ausserdem habe der Beitritt einen finanziellen Mehraufwand, vor allem für die Kantone, zur Folge, was nicht akzeptabel sei⁹. Ferner wird geltend gemacht, die Konvention sei ideologisch geprägt und zementiere mit ihrem Fokus auf Frauen die Ungleichheit der Geschlechter und diskriminiere Männer¹⁰. Immerhin wird, trotz Ablehnung der Ratifizierung, die Bedeutsamkeit des Übereinkommens vereinzelt ausdrücklich anerkannt¹¹.

Von den einzelnen Regelungsmaterien der Konvention werden im Vernehmlassungsverfahren hauptsächlich Schutzunterkünfte, Telefonberatung, finanzielle Beteiligung des Bundes an diversen Massnahmen und die Anbringung von Vorbehalten thematisiert. Die übrigen Themen der Istanbul-Konvention werden jeweils nur von einzelnen oder wenigen Vernehmlassern diskutiert.

Verschiedene Teilnehmende am Vernehmlassungsverfahren äussern sich sodann zur Frage der finanziellen und personellen Auswirkungen eines Beitritts. Während ZH, BE und BS als Folge der Ratifizierung der Istanbul-Konvention ausdrücklich nicht mit weiteren namhaften Mehrbelastungen/Mehraufwand rechnen, weil die Schweiz die Anforderungen der Konvention bereits mehrheitlich erfüllt, sieht AI durch die Entlastung und Stärkung der Gewaltopfer einen gewissen Mehraufwand bei den kantonalen Behörden. Gemäss SO, LU und SSV ist eine allfällige Mehrbelastung der Staatsanwaltschaften¹² in finanzieller und personeller Hinsicht zu beachten. SSV und SGV bemängeln zudem, dass die finanziellen und personellen Auswirkungen auf die Gemeinden im erläuternden Bericht keine Erwähnung finden. Zum finanziellen (Mehr)Aufwand im Einzelnen vgl. namentlich auch nachfolgend unter den Artikeln 8, 16, 23 und 24 der Konvention.

III. Stellungnahmen zu einzelnen Bestimmungen der Konvention und ihrer Umsetzung

1. Zweck, Begriffsbestimmungen, Gleichstellung und Nichtdiskriminierung, allgemeine Verpflichtungen (Kapitel I)

1.1. Geltungsbereich des Übereinkommens (Art. 2)

Mehrere Vernehmlasser befürworten es ausdrücklich, dass die Konvention nicht nur auf

⁷ So, in unterschiedlicher Nennung, zum Beispiel: BE, BL, BS, GE, JU, NE, TI, VD, ZH, BDP, SP, mws.

⁸ Z.B. ZH, BE, LU, SZ, AR, TI, VD, VS; vgl. auch KKJPD. Diese hat die Federführung für die Stellungnahme zur Vorlage übernommen. Die Generalsekretariate der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), der Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren (EDK) sowie der Konferenz für Kinder- und Erwachsenenschutz (KOKES) waren in die Erarbeitung der Stellungnahme eingebunden.

⁹ So, in unterschiedlicher Nennung, LU, sgv, SVP, SZ, TG.

¹⁰ So, in unterschiedlicher Nennung, CP, CROP, donna, Zukunft.

¹¹ SZ, TG.

¹² LU und SSV auch der Polizei.

Frauen und Mädchen, sondern auf alle Opfer häuslicher Gewalt, namentlich auch auf Männer und Jungen¹³ sowie auf Transgender-Personen¹⁴, angewendet werden soll.

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

Vereinzelt wird eine nationale Strategie gegen Gewalt an Frauen und häusliche Gewalt bzw. ein nationales Gewaltschutzgesetz gefordert¹⁵, wie es in anderen Bereichen, wie beispielsweise im Gesundheitsbereich, bereits seit längerem üblich sei. Wenige fordern die Schaffung eines Gleichstellungsgesetzes, das nicht nur im Arbeitsverhältnis anwendbar ist¹⁶.

2. Ineinandergreifende politische Massnahmen und Datensammlung (Kapitel II)

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

Einige wenige Vernehmlasser fordern unter diesem Titel, dass der Bund eine führende Rolle in der Entwicklung von Politiken und in der Koordination übernehmen und dafür entsprechende Ressourcen einsetzen solle¹⁷.

2.2. Finanzielle Mittel (Art. 8)

Einige Vernehmlasser regen eine finanzielle Beteiligung des Bundes namentlich für Prävention und Opferschutz an. Zu prüfen sei, ob sich der Bund stärker an der Umsetzung der Massnahmen beteiligen bzw. eine punktuelle finanzielle Unterstützung der Kantone leisten könne, allenfalls gestützt auf Artikel 386 StGB.¹⁸ Als mögliche Betätigungsfelder werden vor allem die Bereitstellung von Schutzunterkünften, Telefonberatung und Arbeit mit Tatpersonen genannt (vgl. dazu auch die Ausführungen zu den Art. 16, 23, 24).

2.3. Koordinationsstelle (Art. 10)

Die Absicht, die Schaffung einer Koordinationsstelle auf Bundesebene zu prüfen bzw. einzuführen, wird verschiedentlich begrüsst. Das EBG, Fachbereich häusliche Gewalt, wird aufgrund seiner langjährigen Erfahrung als geeignet erachtet, diese Funktion wahrzunehmen. Vereinzelt wird auch auf die dafür notwendigen Ressourcen hingewiesen.¹⁹

2.4. Datensammlung und Forschung (Art. 11)

Von einigen Vernehmlassern wird zum Thema Datensammlung und Forschung explizit festgestellt, dass es an systematischen Datensammlungen zu geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt fehle bzw. eine Verbesserung der statistischen Grundlagen notwendig sei²⁰. Solche Daten seien Voraussetzung für eine kohärente Politik, und sie würden zudem die Forschung unterstützen, die ihrerseits die Politik sachgerecht alimentieren könne.

¹³ ZH, BE, BL, AR, VS, GE, Amnesty, FVGS, humanrights, PF, skg, SKHG, TDF, zwangsheirat, SSV, SVAM, sgs.

¹⁴ Namentlich GE, Amnesty, skg, humanrights.

¹⁵ Grüne, SP, DAO, FH/GR.

¹⁶ icj, JuCH, NGQNG, mws, TDF.

¹⁷ EKF, SBK, icj, JuCH, mws, SGV.

¹⁸ VD, Grüne, EKF, SBK, FVGS, IAW, SGV, skg, SSV.

¹⁹ In diesem Sinne EFS, EFK, humanrights, mws, KS, NGQNG, skg, SGS, SKHG, SVAMV, sgv, TDF.

²⁰ icj, JuCH, mws, NGQNG, SGFP, TDF.

3. Prävention (Kapitel III)

3.1. Allgemeine Verpflichtungen (Art. 12) und Bewusstseinsbildung (Art. 13)

Allgemein wird festgehalten, dass Prävention und Bewusstseinsbildung wichtig und verbesserungsfähig seien und dass die notwendigen Finanzen zur Verfügung zu stellen seien²¹.

3.2. Bildung (Art. 14)

Die KKJPD stellt fest, dass die materiellen Verpflichtungen aus dem Bildungsartikel (Abs. 1), wonach Themen wie gewaltfreie Konfliktlösung oder geschlechterspezifische Gewalt im Schulunterricht auf allen Stufen berücksichtigt werden müssen, in der Schweiz erfüllt seien. Hingegen würden die Anforderungen nach Absatz 2 nicht im selben Masse umgesetzt, da die zuständigen „informellen Bildungsstätten“, Vereine oder Institutionen im Bereich Sport, Kultur sowie auch Freizeiteinrichtung und Medien nicht in der Verantwortung des Staates liegen würden. BE weist darauf hin, dass das Thema im Lehrplan 21 enthalten sei. Andere begrüssen die Anforderungen der Konvention und machen vereinzelt Verbesserungsbedarf geltend²².

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

Es wird vereinzelt festgestellt, dass die Aus- und Fortbildung von Angehörigen bestimmter Berufsgruppen verbesserungsfähig sei²³.

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

Die Arbeit mit gewaltausübenden Personen, die gegenüber Frauen und, soweit häusliche Gewalt betroffen ist, gegenüber anderen Familienangehörigen tätlich werden, wird als wichtiges Element der Gewaltprävention erachtet. Mehrfach wird die Auffassung vertreten, dass es noch zu wenig spezialisierte Fachstellen gebe, die mit gewalttätigen Tatpersonen arbeiten, zum Teil wird auch eine finanzielle Unterstützung durch den Bund gefordert.²⁴

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

Von verschiedenen Vernehmlassern wird der Beteiligung des privaten Sektors und der Medien eine wichtige Bedeutung beigemessen, und vereinzelt wird Handlungsbedarf festgestellt²⁵, wobei namentlich ein Verbot geschlechterdiskriminierender Werbung verlangt wird²⁶.

4. Schutz und Unterstützung (Kapitel IV)

4.1. Allgemeine Verpflichtungen (Art. 18)

Nur wenige Vernehmlasser äussern sich zu diesem Artikel. Während mws, icj, JuCH und SGFB den Artikel allgemein unterstützen, ortet SVAM Mängel bei Alleinerziehenden und ihren Kindern und fordert eine finanzielle Unterstützung durch den Bund, TDF schlägt Änderungen des OHG und im Asylbereich vor, weil jede Person Zugang zu Unterstützung und Schutz erhalten soll, unabhängig von ihrem Rechtsstatus und davon, wo die Tat begangen wurde.

²¹ Namentlich Grüne, SP, Amnesty, DAO, FH/GR, Demetra, EFS, EFK, SBK, Frauenzentrale ZH, icj, JuCH, KS, mws, NGQNG, SGFP, sgv, SGV, SVAMV, SWK, TDF, zwangsheirat.

²² Amnesty, LCH, Demetra, NGQNG, SGS, TDF.

²³ Amnesty, Demetra, Frauenzentrale ZH, LCH, NGQNG, SGFP, sgv, SVAMV, TDF.

²⁴ DAO, FH/GR, EFS, EKF, SBK, FVGS (die Mitglieder des FVGS übernehmen genau diese Aufgabe und decken das Angebot in fast alle Kantone ab), icj, JuCH, mws, SVAMV.

²⁵ Demetra, icj, JuCH, KS, mws.

²⁶ NGQNG, TDF.

4.2. Allgemeine Hilfsdienste (Art. 20) und spezialisierte Hilfsdienste (Art. 22)

Bezüglich der Allgemeinen Hilfsdienste (Art. 20) werden, allerdings nur von wenigen, Lücken geortet. Beispielsweise wird von mws, icj, JuCH bemängelt, dass das OHG bei Ausbildung, Schulung und Arbeitssuche die Opfer nicht unterstützen könne. TDF hält fest, dass der Zugang für Frauen, denen Gewalt im Ausland widerfahren ist, sowie für diejenigen, die sich in einem Asylverfahren befinden, nicht gesichert sei.

Zu den spezialisierten Hilfsdiensten (Art. 22) weisen NGQNG und TDF darauf hin, dass Opfer weiblicher Genitalverstümmelung kompetente Anlaufstellen brauchen, die Schutz und Unterstützung anbieten; diese seien in bestehende Strukturen zu integrieren. Auch im Asylbereich fehle es an geschlechtersensiblen Angeboten, die von vorhandenen Anlaufstellen nicht abgedeckt werden können. Die Grünen orten allgemein in der Praxis zusätzlichen Handlungsbedarf, während mws einen Ausbau der spezialisierten Hilfsdienste für angebracht hält.

4.3. Schutzunterkünfte (Art. 23)

Das Thema Schutzunterkünfte wird von vielen Vernehmlassern thematisiert. Die KKJPD, welche ihre Stellungnahme mit der SODK, EDK und KOKES koordiniert hat, ist deutlich der Meinung, dass genügend Schutzunterkünfte vorhanden seien. Sie führt aus, dass der im Auftrag der SODK und des Eidgenössischen Büros für Gleichstellung von Frau und Mann erstellte Bericht „Ist- und Bedarfsanalyse Frauenhäuser Schweiz“ vom 19. November 2014 aufzeige, dass gewisse regional unterschiedliche Kapazitätsengpässe bei Frauenhäusern bestünden, im Einzelfall aber immer eine Lösung gefunden werde (z.B. in einem anderen Frauenhaus oder in anderen Formen von Schutzunterkünften). Die SODK habe anschliessend bei den Kantonen selbst Abklärungen durchgeführt und folgende Rückmeldungen erhalten:

- Verschiedene Kantone würden darauf hinweisen, dass sich der Bericht nur auf die Plätze in sogenannten Frauenhäusern beschränke, dass aber das Angebot an Schutzplätzen in ihrer Region bzw. in ihrem Kanton darüber hinausgehe und somit deutlich mehr Schutzplätze zur Verfügung stünden als der Bericht ausweist.
- Die Versorgungslage an Schutzunterkünften (Frauenhäuser und weitere Angebote) beurteilt die grosse Mehrheit der antwortenden Kantone als angemessen. Im Einzelfall werde immer eine Lösung gefunden und die Sicherheit der betroffenen Frauen und Kinder sei garantiert.
- Nach Einschätzung der Mehrheit der antwortenden Kantone besteht kein Bedarf an zusätzlichen Plätzen. Für Belastungsspitzen werde meist auf ausserkantonale Angebote zurückgegriffen. Verschiedene Kantone weisen darauf hin, dass sich der Bedarf an Schutzplätzen mit der Einführung des Wegweisungsgesetzes verringert habe.

Aus Sicht der SODK genügt daher das bestehende kantonale Angebot an Schutzunterkünften (Frauenhäuser *und* weitere Angebote) den Anforderungen von Artikel 23 der Konvention. Allfällige bestehende Kapazitätsengpässe bei Schutzunterkünften sollten prioritär mit Massnahmen im vor- und nachgelagerten System (Prävention und polizeiliche Massnahmen sowie Wohnungsanschlusslösungen) angegangen werden.

Diese Einschätzung deckt sich im Ergebnis mit den im Rahmen der Vernehmlassung eingegangenen Stellungnahmen. ZH beispielsweise stellt fest, dass im Kanton Zürich genügend Schutzunterkünfte im Sinne der Konvention vorhanden seien, die Zusammenarbeit mit den beteiligten Stellen gut funktioniere und die Finanzierung gesichert sei. Ähnlich äussert sich BE. Auch in NW ist der Bedarf, dank einer Zusammenarbeit mit LU, bereits heute abgedeckt. Ebenso meldet ZG keinen zusätzlichen Bedarf, weist aber darauf hin, dass bei der Beurteilung nicht einzig auf den Begriff "Frauenhaus" abzustellen sei. SO weist darauf hin, dass das nachgelagerte Hilffssystem und die Anschlusslösungen für gewaltbetroffene Frauen zurzeit verbessert werden. Der Bedarf in JU wird durch vorhandene Notplätze und die Strukturen in

Biel und La Chaux-de-Fonds abgedeckt.

Zwei Parteien und einige interessierte Organisationen finden, es fehle in einigen Regionen namentlich an fachspezifischen Anlaufstellen, genügend finanziell gesicherten Plätzen in Frauenhäusern und spezifizierten Unterkünften sowie Anschlusslösungen nach einer Unterbringung im Frauenhaus (in unterschiedlicher Nennung); dass damit schlussendlich der Wohnort darüber entscheide, ob rechtzeitig Schutz gewährt werden könne, sei nicht sachgerecht.²⁷ Die Möglichkeit, eine finanzielle Unterstützung des Bundes zu prüfen, wird namentlich von GL, den Grünen, Amnesty, svamv, SSV, SGV, ausdrücklich begrüsst. Eine umfassende Abklärung des Angebots unterstützt humanrights; LU will den zu erwartenden Mehraufwand nicht übernehmen.

Zusammenfassend wird das Angebot an Schutzunterkünften überwiegend als genügend erachtet. Es wird von keiner Seite geltend gemacht, dass die Umsetzung der Konvention diesbezüglich in Frage gestellt sei.

4.4. Telefonberatung (Art. 24)

Auch zum Thema Telefonberatung äussern sich viele Vernehmlasser. Einige Kantone verfügen bereits über Telefonberatungen für von Gewalt betroffene Personen, wobei diese allerdings unterschiedlich ausgestaltet sind. In ZH beispielsweise gehört es zu den Aufgaben des Dienstes Gewaltschutz bzw. der Fachstelle Häusliche Gewalt von Gewalt bedrohte oder gefährdete Personen telefonisch zu beraten. Das Beratungsangebot steht an 365 Tagen im Jahr rund um die Uhr (mittels 24-Stunden-Piketts) zur Verfügung und ist kostenlos. Die Beratungen durch geschulte Mitarbeitende sind vertraulich und können auch anonym erfolgen. Auch in BE ist eine telefonische Beratung rund um die Uhr sichergestellt. ZG verfügt über ein differenziertes System der Telefonberatung (spezialisierte Opferberatungsstellen, Notfallnummer der Polizei (117), spezialisierte Fachstelle «Häusliche Gewalt», Vereinbarung mit der Dargebotenen Hand betreffend Pikettdienst und Erstberatung, Unterstützung der 24-Stunden Beratungshotline für gewaltbetroffene Frauen des Frauenhauses Luzern). In GE gibt es seit einigen Jahren eine zentralisierte Telefonberatung für häusliche Gewalt. JU verfügt über ein breites Angebot von Dienstleistungen (Opferberatungsstelle, Gleichstellungsbüro, Dargebotene Hand, Polizei, Internet-www.violencequefaire.ch). Tel. 143 führt im Detail aus, weshalb ihr Angebot in der Schweiz den Anforderungen der Konvention bereits genüge.

Eine beachtliche Anzahl von Teilnehmenden am Vernehmlassungsverfahren ist der Auffassung, dass die Neuorganisation der Telefonberatung für von Gewalt betroffenen Personen bzw. ein Ausbau des Angebots unter Berücksichtigung der bestehenden kantonalen Strukturen zu prüfen sei²⁸. Eine pragmatische Vorgehensweise wird von UR und GL unterstützt. Allgemein für eine Schliessung bestehender Lücken sprechen sich Grüne, SP, SGB, avenirsocial, mws, icj, JuCH, SWK, SSV, UNIL aus. Die KKJPD verschliesst sich einer erneuten Prüfung nicht, dagegen ist hingegen SG.

Teilweise wird eine finanzielle Beteiligung des Bundes gefordert, nämlich von UR, GL, SSV, svamv, bzw. wird im Falle von Mehrkosten eine Prüfung einer solchen Beteiligung angeregt, so von ZG, SO, GE. Allgemein eine gesicherte Finanzierung fordern EKF, SBK, EFS, SWK, während für NW eine allfällige finanzielle Mehrbelastung im Auge zu behalten ist. Für AG, NE und JU ist es wichtig, dass für die Kantone keine (übermässigen) Mehrkosten entstehen.

²⁷ Grüne, SP, Amnesty, DAO, FH/GR, EKF, SBK, EFS, icj, JuCH, Frauenzentrale ZH, SWK, SVAMV, TDF, KS, SGB, avenirsocial, SSV, SGV, UNIL. GL findet, der Bund solle pragmatisch, unter Berücksichtigung der kantonalen Strukturen, vorgehen.

²⁸ So namentlich UR, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, AG, NE, JU, JuCH, SBK, avenirsocial, SGS.

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

Nur wenige Vernehmlasser sehen im Bereich der Unterstützung für Opfer sexueller Gewalt gestützt auf die Istanbul-Konvention explizit einen Handlungsbedarf ²⁹.

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

Von verschiedenen Vernehmlassern wird festgestellt, dass es nicht genüge, den Kindern strafprozessuale Rechte zu gewähren. Die notwendige psychologisch-soziale Unterstützung von Kindern, die Zeugen sind, sei sicherzustellen bzw. zu verbessern³⁰. KS und BE sprechen sich allgemein ausdrücklich für einen aktiven Kinderschutz aus.

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

Nur vereinzelt wird zur Meldung durch Angehörige bestimmter Berufsgruppen Stellung genommen. LCH beispielsweise sieht Vollzugsprobleme bei der Meldepflicht und fordert eine Unterstützung durch den Bund, SGS ist der Meinung, die Meldung sollte von der Zustimmung des (urteilsfähigen) Opfers abhängen und Zwangsheirat weist auf das Spannungsfeld der Verpflichtung staatlichen Handelns und der opferzentrierten und vertrauensbildenden Schweigepflicht von Beratungsstellen hin und fordert, die Meldepflicht bei Zwangsheiraten rückgängig zu machen.

5. Materielles Strafrecht (Kapitel V)

5.1. Nachstellung (Art. 34)

Einige Vernehmlasser wünschen die Schaffung bzw. zumindest die Prüfung eines separaten Straftatbestandes des Stalking³¹. ZH führt dazu aus, dass Artikel 28b ZGB in der Praxis nur selten angewendet werde, die prozessualen Anforderungen und die Verfahrenskosten hoch sowie die Schutzmassnahmen schwer durchsetzbar seien, und dass eine Missachtung kaum spürbare Konsequenzen nach sich ziehe, v.a. bezüglich des sogenannten weichen Stalking. UNIL findet die Schaffung eines separaten Tatbestandes explizit unnötig.

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

UNIBE setzt sich detailliert mit der Umsetzung von Artikel 36 ins nationale Recht auseinander und ortet dabei Lücken im Strafgesetzbuch. So wird die Auffassung vertreten, Artikel 36 werde durch die Artikel 189 und 190 StGB nicht ausreichend abgedeckt. Die, darüber hinaus einzig mögliche, Anwendung von Artikel 198 StGB (sexuelle Belästigung) habe einen Konflikt namentlich mit den Artikeln 41 (Strafbarkeit von Helfenshaft und Versuch), 45 (Sanktionshöhe), 48 (Verbot verpflichtender alternativer Streitbeilegungsverfahren) und 55 (Offizialisierung) der Konvention zur Folge. Unabhängig von den Vorgaben der Konvention gebe es einen Reformbedarf im Schweizer Sexualstrafrecht. Gegenwärtig fehle im Sexualstrafrecht ein einaktiger Grundtatbestand, der alleine die Vornahme einer sexuellen Handlung gegen den ausdrücklichen oder konkludenten Willen des Opfers angemessen bestrafe. Es sei nicht sachgerecht, den Vollzug offenkundig nicht einverständlichen Geschlechtsverkehrs ohne Anwendung eines eigentlichen Nötigungsmittels lediglich als sexuelle Belästigung und damit als Bagatelle qualifizieren zu können. UNIL findet, die Artikel 187 Absatz 3, 188 Absatz 2, 192 Absatz 2 und 193 Absatz 2 StGB, liessen den Behörden zu viel Spielraum und seien zu

²⁹ SGB, avenirsocial (niederschwelliger Zugang zu Krisenzentren), SGS (grosse Unterschiede zwischen Kantonen und Regionen), TDF (Ungleichbehandlung asylsuchender Frauen, Revision OHG).

³⁰ NE, GE, EKF, SBK, EFS, icj, JuCH, skg, SVAMV, mws, KS, EFK, EFS, SKHG.

³¹ ZH, NE, SP, icj, JuCH, sinngemäss auch SSV; Zwangsheirat regt eine erweiterte Definition des Begriffs an.

korrigieren. NSQNG und TDF fordern eine Neudefinition der Vergewaltigung mit entsprechender Gesetzesrevision mit der Begründung, die Abgrenzung der sexuellen Nötigung von der Vergewaltigung sei kaum nachvollziehbar.

5.3. Zwangsheirat (Art. 37)

Zwangsheirat ist der Auffassung, dass die Verschleppung zum Zweck der Zwangsheirat bekämpft werden müsse; Ferien-Zwangsverheiraten würden häufig mit „Lock-Methoden“ durchgeführt (Art. 37 Abs. 2). Diesbezüglich bestehe eine Rechtslücke. Es wird aber weder explizit eine Revision des StGB noch die Anbringung eines Vorbehalts gefordert. Auch UNIL sieht bezüglich des Verschleppens eine Lücke im StGB. Die Strafbarkeit über den Versuch überzeuge nicht, es fehle das Element der Täuschung. Allerdings sei eine Revision für die Ratifizierung nicht zwingend, es könne zuerst die Rechtsprechung des Bundesgerichts abgewartet werden. Amnesty, NGQNG, TDF und zwangsheirat sprechen sich für ein adäquates Rückkehrrecht für Betroffene in die Schweiz aus.

5.4. Gerichtsbarkeit (Art. 44)

Verschiedene Teilnehmende am Vernehmlassungsverfahren äussern sich zu dem vom Bundesrat vorgesehenen Vorbehalt zum Verzicht auf das Erfordernis der doppelten Strafbarkeit (Art. 44 Abs. 3 in Verb. mit Art. 78 Abs. 2 Konvention). So wird vereinzelt angeregt, auf den Vorbehalt zum Verzicht auf das Erfordernis der doppelten Strafbarkeit bezüglich sexueller Gewalttaten gegen Erwachsene zu verzichten³². Da es sich um schwerwiegende Vergehen gegen die körperliche und psychische Integrität handle, dürfe die Begründung der Gerichtsbarkeit nicht davon abhängig gemacht werden, ob die Tat in der Schweiz oder im Ausland begangen worden sei. Sodann wird vorgeschlagen, auf den Vorbehalt zum Verzicht auf das Erfordernis der doppelten Strafbarkeit bezüglich Zwangsabtreibung und Zwangssterilisation zu verzichten³³. Es handle sich dabei um schwerwiegende Vergehen gegen die sexuellen und reproduktiven Rechte. Die Begründung der Gerichtsbarkeit dürfe deshalb auch hier nicht davon abhängig gemacht werden, ob die Tat in der Schweiz oder im Ausland begangen wurde. Möglich wäre in beiden Fällen eine ähnliche Regelung wie bei der Zwangsheirat und der Genitalverstümmelung.

Vereinzelt wird schliesslich auch der Verzicht auf einen Vorbehalt zu Artikel 44 Absatz 1 Buchstabe e, der für die Gerichtsbarkeit an den gewöhnlichen Aufenthalt anknüpft, gefordert³⁴. Angesichts der zeitgenössischen Mobilität und Migration seien die geltenden Bestimmungen auch an den gewöhnlichen Aufenthaltsort zu knüpfen und das Strafrechtsgesetzbuch entsprechend zu ändern.

Hingewiesen wird zuweilen auch darauf, dass die zulässigen Vorbehaltsmöglichkeiten in der Konvention vorübergehend konzipiert seien (Art. 79 Abs. 1 Konvention).

6. Ermittlungen, Strafverfolgung, Verfahrensrecht und Schutzmassnahmen (Kapitel VI)

6.1. Gefährdungsanalyse und Gefahrenmanagement (Art. 51)

Zu diesem Thema nimmt kaum ein Vernehmlasser explizit Stellung. KS betont die Wichtigkeit des Themas Gefährdungsanalyse und Gefahrenmanagement vor allem (auch) für Kinder. Es sei diesbezüglich noch viel zu tun. BE prüft zurzeit ein kantonales Bedrohungsmanagement-Projekt zur weiteren Verbesserung der Abläufe.

³² So namentlich Amnesty, humanrights, kritisch zum Vorbehalt SSV.

³³ Amnesty, mws, humanrights, icj, JuCH, NGQNG, TDF, kritisch zum Vorbehalt SSV.

³⁴ icj, JuCH, IKAGO, NGQNG, TDF.

6.2. Verfahren auf Antrag und von Amtes wegen (Art. 55)

Betreffend die Verfahren auf Antrag und von Amtes wegen begrüssen verschiedene Vernehmlasser die vom Bundesrat in der Vorlage zur Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen vorgeschlagene Revision von Artikel 55a StGB (Einstellung des Verfahrens)³⁵.

Vereinzelte wird vorgeschlagen, den Vorbehalt zur Ausgestaltung leichter körperlicher Gewalt als Officialdelikt (Art. 55 Abs. 1 in Verb. mit Art. 78 Abs. 2 bez. Art. 35 Konvention) nicht anzubringen oder mittelfristig zurückzuziehen³⁶, auch hier mit Hinweis darauf, dass die zulässigen Vorbehaltsmöglichkeiten in der Konvention vorübergehend konzipiert seien (Art. 79 Abs. 1 Konvention).

7. Migration und Asyl (Kapitel VII)

7.1. Aufenthaltsstatus (Art. 59)

Ein Vorbehalt zu Artikel 59, der einen eigenständigen Rechtsanspruch auf Aufenthalt für gewaltbetroffene ausländische Ehegatten oder Partnerinnen und Partner im Fall der Auflösung der Ehe oder Beziehung vorsieht, wird von einer beachtlichen Anzahl von Vernehmlassern als nicht adäquat beurteilt; es sei ein Rechtsanspruch auf ein eigenständiges Aufenthaltsrecht für alle Opfer von Gewalt gesetzlich zu verankern (Revision des Ausländergesetzes, AuG)³⁷. Es wird argumentiert, dieser Vorbehalt würde in gewisser Weise zu einer Duldung der Tatsache führen, dass gewisse Opfer keine Anzeige wegen häuslicher Gewalt machen, um ihren Aufenthaltsstatus nicht zu gefährden. Deshalb sei auf einen solchen Vorbehalt zu verzichten bzw. sei er zurückzuziehen.

7.2. Asylanträge aufgrund des Geschlechts (Art. 60)

Zum Asylantrag aufgrund des Geschlechts wird vereinzelte geltend gemacht, dass die von der Istanbul-Konvention geforderte geschlechtersensible Behandlung aller Asylsuchenden während des Asylverfahrens nicht durchwegs sichergestellt sei und demzufolge entsprechende Verbesserungen vorzunehmen seien³⁸.

³⁵ So namentlich Amnesty, humanrights, icj, JuCH, IKAGO, NGQNG, PF, SKG, TDF, kritisch hingegen SSV.

³⁶ EKF, EFS, humanrights, SVAMV

³⁷ AR, VD, NE, GE, JU, SP, SGB, avenirsocial, TravailSuisse, Amnesty, CSP, DJS, IKAGO, KS, SF, SKHG, SVBB, SSV, skg, EFK, SBK, EFS, GT, humanrights, NGQNG, SVAMV, TDF, SKG, wobei nicht in jedem Fall klar hervorgeht, ob die Konvention ohne Vorbehalt ratifiziert oder ob der Vorbehalt später zurückgezogen werden soll. ZH äussert sich dahingehend, dass die Regelung des Aufenthaltsrechts von ausländischen Opfern ehelicher Gewalt zu überprüfen sei und gegebenenfalls geeignete Massnahmen zu treffen seien. UNIL bedauert den Vorbehalt und würde vorziehen, dass das AuG keine solche Differenzierung vornimmt. Sinngemäss ähnlich für Opfer von Zwangsheirat: TravailSuisse, NGQNG, TDF.

³⁸ Amnesty, NGQNG, TDF.