



NGO-Koordination post Beijing Schweiz • Coordination post Beijing des ONG Suisses
Coordinazione post Beijing delle ONG Svizzere • Coordinaziun post Beijing dallas ONG Svizras
NGO-Coordination post Beijing Switzerland

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Kriens, 28. Januar 2016

Stellungnahme im Vernehmlassungsverfahren: Ratifizierung Istanbul-Konvention

Sehr geehrte Damen und Herren

Die NGO-Koordination post Beijing Schweiz besteht aus rund 30 Organisationen des ganzen politischen und gesellschaftlichen Spektrums der Schweiz, die sich gemeinsam für die Frauenrechte in der Schweiz einsetzen. Wir engagieren uns seit der Weltfrauenkonferenz von Beijing für die Gleichstellung und in dem Zusammenhang insbesondere auch gegen Gewalt gegen Frauen. Nachdem eines unserer Ziele ist, sich in Diskussionen um internationale Frauenrechtsnormen einzuschalten und deren Umsetzung in der Schweiz zu fördern, nehmen wir die Gelegenheit wahr, zur Ratifizierung der Istanbul-Konvention (Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt) durch die Schweiz Stellung zu nehmen.

1. Grundsätzliches

Die NGO-Koordination begrüsst in höchstem Masse die Ratifizierung der Istanbul-Konvention durch die Schweiz und fordert aus folgenden Gründen deren möglichst rasche Umsetzung. Geschlechtsspezifische Gewalt wie auch weitere häusliche Gewalt sind in allen europäischen Ländern stark verbreitet. Diese Formen von Gewalt sind Menschenrechtsverletzungen und verstossen gegen Schweizer Recht. Neben dem individuellen Leid der betroffenen Menschen und ihres Umfelds hat diese Gewalt beträchtliche gesellschaftliche Auswirkungen. Neueste Untersuchungen des Bundes zeigen, dass die Folgekosten von häuslicher Gewalt bis zu 287 Millionen Franken (also die Ausgaben einer mittelgrossen Schweizer Stadt) jährlich betragen.¹ Aus-

¹ Dabei sind nicht alle Kosten enthalten.

<http://www.ebg.admin.ch/dokumentation/00012/00196/index.html?lang=de>

NGO-Koordination post Beijing Schweiz

www.postbeijing.ch

Konto 41493.02, Raiffeisen Bern, IBAN: CH66 8148 8000 0041 4930 2

Mitgliedorganisationen: alliance F, Bund schweizerischer jüdischer Frauenorganisationen BSJF, CEVI Schweiz, Coordination romande Suivi de Pékin, Demokratische Juristinnen Schweiz DJS, Die feministische Friedensorganisation cfd, Evangelische Frauen Schweiz EFS, Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration FIZ, Frauen für den Frieden, Frauenrat für Aussenpolitik FrAu, Friedensfrauen Weltweit, IAMANEH Schweiz, Juristinnen Schweiz, Pfadibewegung Schweiz PBS, Schweiz. Bäuerinnen und Landfrauenverband SBLV, Schweizer FrauenSynode, Schweiz. Kath. Frauenbund SKF, Schweizer Syndikat Medienschaffender SSM, Schweiz. Verband alleinerziehender Mütter + Väter SVAMV, Schweiz. Verband für Frauenrechte adf-svf, SP Frauen Schweiz, SWONET, TERRE DES FEMMES, Verband Christkatholischer Frauen Schweiz VCF, Verband Wirtschaftsfrauen Schweiz, Women's World Summit Foundation WWSF

serdem beeinträchtigt die Gewalt die Ressourcen von Kindern von Betroffenen und Gewaltausübenden und erhöht das Risiko, selbst gewaltausübend zu werden.

Zudem besteht ein starker Bezug zur Gleichstellung der Geschlechter. Die Wurzeln von geschlechtsspezifischer Gewalt liegen in der Ungleichstellung der Geschlechter und dazugehörigen Normen und Stereotypen. Die Gewalt selbst zementiert wiederum diese Ungleichstellung und Normierung. Um diesen Kreislauf zu durchbrechen braucht es umfassende Ansätze und deshalb ist die vorliegende Konvention wichtig. Sie ist ein verbindliches Instrument, das mit seinen praxisbezogenen und bei den Ursachen ansetzenden Regelungen sehr konkret zur Bekämpfung dieser Formen von Gewalt beiträgt. Weil die Konvention sehr umfassend ist, nehmen wir nur zu ausgewählten Bestimmungen Stellung.

2. Vorbehalte (Art. 78)

Vorbehalt zu Art. 44 Abs. 1 Bst e

Angesichts der aktuellen Mobilität und Migration regen wir an, die geltenden Bestimmungen auch an den gewöhnlichen Aufenthaltsort zu knüpfen und das Strafgesetzbuch entsprechend zu ändern.

Vorbehalt zu Art. 44 Abs. 3

Die schweizerische Gerichtsbarkeit soll auch bei Zwangssterilisation und Zwangsabtreibung gelten, unabhängig davon, wo die Tat geschah. Wir fordern, auf diesen Vorbehalt zu verzichten, da dies besonders schwere Verletzungen der physischen und psychischen Integrität der Frauen wie auch deren reproduktive Selbstbestimmung betrifft.

Vorbehalt zu Art. 55 Abs. 1

Wir unterstützen die Regelung der Schweiz im Sinne der Revision von Art. 55a StGB. Wir erachten die Entlastung gewaltbetroffener Personen und mehr Verantwortungsübernahme durch den Staat als sehr wichtig. Durch die geplante Änderung des Artikels 55a StGB und des MStG muss eine allfällige Sistierung auf Argumenten in Bezug auf die Gewalttat gründen und nicht mehr ausschliesslich auf einer Willensäusserung des Opfers, die vielseitig motiviert sein kann. Dies erachten wir in Anbetracht des offiziellen Charakters von Delikten im Kontext von häuslicher Gewalt als notwendig zum besseren Schutz von gewaltbetroffenen Personen.

Teilweiser Vorbehalt zu Art. 59

Die aktuellen Regelungen zur Erteilung eines Aufenthaltstitels nach der Auflösung der Ehe oder Partnerschaft aufgrund von häuslicher Gewalt führen zu einer Ungleichbehandlung der Opfer abhängig von ihrem Rechtsstatus. Gleichzeitig zeigt die Praxis, dass der grosse Ermessungsspielraum der Behörden zu kantonal sehr unterschiedlichen und dadurch willkürlichen Situationen für die Betroffenen führt. Um alle Gewaltbetroffenen zu schützen, wie dies die Istanbul-Konvention zum Ziel hat, ist ein vom aufenthaltsrechtlichen Status unabhängiger Opferschutz nötig. Deshalb fordert die NGO-Koordination, dass die bestehende Kategorisierung und damit eine Ungleichbehandlung der Betroffenen aufgehoben wird, indem die entsprechenden Gesetze geändert und der Vorbehalt zurückgezogen wird.

Eine spezifische Lücke besteht bei Fällen von Zwangsverheiratungen ins Ausland. Bisher gibt es kein Rückkehrrecht für Personen, die aus der Schweiz in ein anderes Land zwangsverheiratet werden und ihre Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung verlieren. Ein solches Rückkehrrecht wäre indes eine wichtige und wirksame Massnahme für die von Zwangsheirat Betroffenen.

3. Weitere Bestimmungen

Art. 4 Grundrechte, Gleichstellung und Nichtdiskriminierung

Abs. 2: Die NGO-Koordination erachtet ein umfassendes Gleichstellungsgesetz, das im Unterschied zum geltenden nicht nur im Arbeitsverhältnis angewendet wird, als wichtig.

Art. 7 – 9 Umfassende und koordinierte politische Massnahmen/finanzielle Mittel/Koordinationsstelle

Aufgrund der föderalistischen Struktur sind die rechtliche Situation und das Engagement der Kantone sehr unterschiedlich. Hier ist der Bund gefordert, der eine führende und koordinierende Rolle übernehmen soll, um den Anforderungen der Konvention für umfassende Massnahmen gerecht zu werden. Dazu gehört auch eine Koordinationsstelle, die beim Bund angesiedelt werden soll. Sowohl beim Bund wie auch bei den Kantonen und in den Gemeinden sind entsprechende Ressourcen zur Verfügung zu stellen und die Themen in den staatlichen Strukturen zu verankern. Nichtstaatliche Akteurinnen übernehmen gleichzeitig eine wichtige Rolle in der Arbeit zu geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt – entsprechende Förderungsgelder sind von staatlicher Seite zur Verfügung zu stellen.

Art. 10 Datensammlung und Forschung

Systematische Datensammlungen im Dunkelfeld zu geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt fehlen. Ebenso fehlt es an regelmässigen Forschungen, insbesondere auch zu normativen Hintergründen (z.B. Geschlechternormen), den Bedürfnissen Betroffener und Gewaltformen wie weibliche Genitalverstümmelung, ehrbezogener Gewalt und Zwangsverheiratung/-ehe.

Art. 12 Allgemeine Verpflichtungen (Prävention)

Aufgrund der föderalen Strukturen ist das Engagement in der Prävention betreffend geschlechtsspezifische Gewalt und Gleichstellung der Geschlechter regional sehr unterschiedlich und bezüglich breiten, alle Zielgruppen erreichenden Aktivitäten insgesamt noch nicht genügend. In den meisten Kantonen gilt es, mehr Finanzen zur Verfügung zu stellen sowie gezieltere und zielgruppengerechtere Massnahmen zu ergreifen und diese nachhaltig zu verankern. Insbesondere die Arbeit zu den Wurzeln von geschlechtsspezifischer Gewalt, den bestehenden Geschlechterstereotypen und –normen, wird in der Schweiz bisher sehr vernachlässigt.

Art. 14 Bildung

Die Schule, aber auch ausserschulische Angebote wie die ausserfamiliäre Betreuung bieten Raum für die Arbeit zu Gleichstellung und Gewalt. Bisher wird diese Chance zu wenig genutzt und es besteht keine Verpflichtung diesbezüglich. So ist es in der Regel immer noch von den

einzelnen Mitarbeitenden abhängig, ob und wie dazu gearbeitet wird. So ist beispielsweise „Gender“ aus dem Lehrplan 21 gestrichen worden.

Art. 15 Aus- und Fortbildung von Angehörigen bestimmter Berufsgruppen

In der Ausbildung mangelt es im Curriculum vieler Berufe an den Themen Gleichstellung und Gewalt. Ebenfalls fehlen trotz beruflicher Kontakte zu Gefährdeten und Betroffenen verbindliche, spezialisierte Weiterbildungen. Beispiele dafür sind Ärztinnen und Ärzte, die nicht betreffend weibliche Genitalverstümmelung ausgebildet werden, oder Mitarbeitende von Behörden, die trotz Entscheidungskompetenzen und Schlüsselpositionen über kein Wissen zu Zwangsheirat verfügen.

Art. 17 Beteiligung des privaten Sektors und der Medien

In der Schweiz gibt es auf nationaler Ebene und in praktisch allen Kantonen keine gesetzlichen Grundlagen, die geschlechterdiskriminierende Werbung verbieten. Die einzige Möglichkeit, um gegen sexistische Werbung vorzugehen, besteht heute in einer Beschwerde bei der Lauterkeitskommission. Dieses Selbstregulierungsgremium der Werbebranche greift jedoch mangels Durchsetzungskraft und aufgrund von unzureichend formulierten Grundsätzen nicht. So wurden 2014 alle Beschwerden wegen sexistischer Werbung abgewiesen. Es benötigt weiterführende institutionelle Instrumente als die bestehende Kommission.

Art. 22 Spezialisierte Hilfsdienste

Zu weiblicher Genitalverstümmelung (FGM): Frauen und Mädchen, die von FGM betroffen oder gefährdet sind, beschnitten zu werden, brauchen in ihren Regionen kompetente Anlaufstellen, die Schutz und Unterstützung bieten können. Dies ist heute nur in wenigen Kantonen der Fall. Es braucht hierfür nicht zwingend neue Strukturen, sondern das Thema soll idealerweise bei bestehenden Anlaufstellen wie beispielsweise Beratungsstellen für sexuelle und reproduktive Gesundheit angegliedert werden.

Im Asylkontext: Studien belegen, dass asylsuchende und vorläufig aufgenommene Frauen sowie anerkannte Frauenflüchtlinge zu einem hohen Prozentsatz geschlechtsspezifische Gewalt erlebt haben und teilweise unter posttraumatischen Belastungsstörungen leiden. Ihnen müssen entsprechende geschlechtersensible Angebote zur Verfügung stehen. Die aktuell vorhandenen Anlaufstellen wie die Ambulatorien für Kriegs- und Folteropfer können diesen Bedarf aufgrund mangelnder Ressourcen und Spezialisierung nicht abdecken.

Art. 36 Sexuelle Gewalt, einschliesslich Vergewaltigung

Die strafrechtliche Regelung zu Vergewaltigung in der Schweiz ist lückenhaft und macht eine für Betroffene und Fachpersonen kaum nachvollziehbare Abgrenzung zwischen Vergewaltigung (Art. 190 StGB) und sexueller Nötigung (Art. 189 StGB), indem nur eine bestimmte Form der Penetration als Vergewaltigung gilt. Die Schweiz steht damit im Vergleich zu zahlreichen europäischen Ländern alleine da. Eine entsprechende Gesetzesrevision mit einer Neudefinition von Vergewaltigung ist nötig.

Art. 55 Verfahren auf Antrag und von Amtes wegen

Die NGO-Koordination begrüsst die Revision von Art. 55a StGB.

Art. 60: Asylanträge aufgrund des Geschlechts

Die NGO-Koordination ist der Ansicht, dass die Schweiz die Voraussetzungen von Art. 60 nicht vollumfassend erfüllt.

Absatz 1: Die NGO-Koordination spricht sich dafür aus, dass geschlechtsspezifische Gewalt als eine Form der Verfolgung direkt und ausdrücklich in Art. 3 Abs. 1 AsylG aufgenommen wird. Aufgrund fehlender öffentlich zugänglicher Statistiken zum Asylverfahren kann nicht abschliessend bewertet werden, inwiefern die Behörden den frauenspezifischen Fluchtgründen in der Praxis Rechnung tragen. Eine genaue Erfassung detaillierter Daten sowie deren Veröffentlichung würden Abhilfe schaffen. Eine weitere Lücke betrifft Frauen, die aus einem von den schweizerischen Behörden als «safe country» eingestuften Herkunftsland flüchten. Dass aktuell Länder wie Indien oder Albanien auf der Safe Country-Liste stehen, zeigt, dass der Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt bei deren Erstellung nicht berücksichtigt wird. So riskieren Betroffene von geschlechtsspezifischer Gewalt aus den entsprechenden Ländern zum heutigen Zeitpunkt einen Nichteintretensentscheid ohne Klärung der individuellen Verfolgungsgründe. Die Praxis der sogenannten Safe Countries schützt Menschen nicht vor geschlechtsspezifischer Verfolgung.

Absatz 2: Dies entspricht Art. 3 Abs. 2 Satz 2 AsylG. Auch hier sind jedoch öffentlich zugängliche Statistiken erforderlich, um die effektive Handhabung im Verfahren zu verifizieren.

Absatz 3: Der erläuternde Bericht des Bundes bezieht sich bezüglich der Aufnahme ausschliesslich auf die vom Bund betriebenen Unterkünfte. Verbindliche rechtliche Richtlinien bzw. Mindeststandards für die geschlechtersensiblen Unterbringungen auf Ebene der Kantone und Gemeinden fehlen jedoch. Mitarbeitende in den Zentren erhalten keine systematische Aus- sowie Weiterbildung bezüglich geschlechtsspezifischer Gewalt. Aufgrund solcher fehlender Sensibilisierung wird gewaltbetroffenen bzw. traumatisierten Frauen der Zugang zu psychosozialer Unterstützung nicht konsequent gewährleistet. Bezüglich des Asylverfahrens gibt es beim Staatssekretariat für Migration keine Sektion, in der die Asylanträge, die geschlechtsspezifische Gewalt beinhalten, von fachlich speziell geschulten Personen behandelt werden. Es braucht jedoch spezialisierte Personen, die sich vertieft dieser Thematik widmen und frauenspezifische Herkunftsländerinformationen aufbereiten, um die entsprechenden Asylanträge prüfen zu können. Die Befragungen sind konsequent von gleichgeschlechtlichen Befragungsteams und ohne Anwesenheit von Familienmitgliedern (auch keine Kinder) durchzuführen. Die aufgeführten Faktoren führen dazu, dass die von der Istanbul-Konvention geforderte geschlechtersensible Behandlung aller Asylsuchender während des Asylverfahrens nicht sichergestellt ist. Die entsprechenden Verbesserungen sind also einzuleiten.

Wir bedanken uns für die Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.



Vivian Fankhauser-Feitknecht
Präsidentin NGO-Koordination post Beijing Schweiz

A handwritten signature in blue ink, consisting of the letters 'AG' followed by a long, sweeping horizontal stroke that curves upwards at the end.

Anne Guyaz
Geschäftsführerin NGO-Koordination post Beijing Schweiz