

Bundesamt für Justiz
Fachbereich internationales Strafrecht
Frau Anita Marfurt
3003 Bern

Versand an anita.marfurt@bj.admin.ch

Bern, 26. Januar 2016

Vernehmlassungsantwort
Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga
Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Möglichkeit zu obengenannter Sache Stellung zu nehmen, danken wir Ihnen.

Kinderschutz Schweiz unterstützt die Ratifikation der sogenannten Istanbul-Konvention, da sie bestehendes Schweizer Recht unterstützt. Zudem birgt sie die Chance, dass die Schweiz Fortschritte in den Bereichen der Konvention erzielt, denen sie heute nicht genügt, oder wo auf kantonaler Ebene noch Verbesserungen notwendig sind. Die Istanbul-Konvention ist mit ihrem ganzheitlichen Ansatz zum Schutz von Frauen gegen Gewalt und zum Schutz aller Opfer von häuslicher Gewalt in der breiten Palette der Übereinkommen zum Schutz der Personenrechte ein besonders wichtiger Text. Die Ratifikation der Konvention kann zum besseren Schutz von Kindern vor Gewalt beitragen. Wir begrüssen deshalb ausdrücklich, dass sich der Bundesrat für den Beitritt zur Istanbul-Konvention ausspricht, bedauern jedoch den in Bezug auf Art. 59 zur «Aufenthaltsberechtigung» vorgebrachten Vorbehalt.

Kinder im Fokus häuslicher Gewalt

Kinder sind von verschiedenen Formen von Gewalt betroffen, auch zuhause. Kantonalen Statistiken zufolge sind bei rund der Hälfte der Polizeieinsätze aufgrund von häuslicher Gewalt Kinder anwesend. Laut einer Schätzung des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG sind jährlich 27'000 Kinder in der Schweiz von häuslicher Gewalt betroffen (EBG, Faktenblatt 17: Kinder und Jugendliche). Durch das Erleben von Gewalt in der Familie, gegen einen Elternteil oder eine nahe Bezugsperson, sind Kinder – selbst als Zeuginnen und Zeugen – Opfer. Wenn an dem Ort, an welchem Sicherheit und Geborgenheit erfahren werden

sollten, eine Atmosphäre von Spannung, Bedrohung und Willkür herrscht, ist die psychische Belastung der Kinder hoch. Sie erleben Gefühle von Angst, Mitleid, Erstarrung und Hilflosigkeit. Der UN-Kinderrechtsausschuss benennt häusliche Gewalt explizit als eine Form von psychischer Gewalt gegen Kinder (UNO-KRK Art. 19 und General Comment GC Nr. 13, 2011: Art. 21, e). Oft erleiden Kinder in diesem Zusammenhang auch physische Gewalt. In solchen Konfliktsituationen fehlen Eltern zudem häufig die Ressourcen, um in angemessener Weise auf die Bedürfnisse der Kinder zu reagieren, und die Kinder leiden in der Folge unter anderem an Vernachlässigung.

Im Folgenden gehen wir auf einzelne Bereiche der Konvention ein, die aus Sicht des Kinderschutzes besonders wichtig sind.

Präambel und Kapitel 1: Definitionen „Gewalt gegen Frauen“, „häusliche Gewalt“, „Opfer“

Die Konvention zeichnet sich durch ihren umfassenden Ansatz gegen geschlechtsspezifische Gewalt, insbesondere gegen Frauen, und gegen häusliche Gewalt aus. Die angesprochenen Formen der Gewalt sind umfassend: strukturelle, psychische, physische und alle Formen von sexueller Gewalt, inklusive Zwangsverheiratung, Genitalverstümmelung und sogenannte im Namen der „Ehre“ begangene Verbrechen (Präambel und Art. 3). Der Begriff „Gewalt gegen Frauen“ ist auch in Bezug auf den Kontext, in dem die Gewalt ausgeübt wird, sehr breit gefasst, u.a. sind genannt: in bewaffneten Konflikten, in der Migration, in der Familie. Im Begriff „häusliche Gewalt“ (Art. 3) anerkennt die Konvention explizit, dass Frauen und Mädchen davon speziell betroffen sind, jedoch auch Männer und Knaben Opfer sein können.

Art. 3 der Konvention stellt klar: Die Konvention bezieht sich auf Kinder (UNO-KRK, 0-18j.), die Opfer von häuslicher Gewalt sind, auch als Zeuginnen und Zeugen. Zudem hebt sie die Situation von Mädchen hervor, die auf Grund ihres Geschlechts Opfer verschiedener Formen von Gewalt werden. Art. 18 und 26 ergänzen Art. 3. Die Konvention bietet damit als wichtiges internationales Instrument Hand für einen besseren Schutz von Kindern vor Gewalt. Sie bekräftigt und verdeutlicht die sich auf häusliche Gewalt beziehenden Bemerkungen der UNO-KRK in Art. 19 respektive GC 13. In den allgemeinen Bemerkungen wird einerseits in Bezug auf die verschiedenen Formen von Gewalt darauf hingewiesen, dass Mädchen davon in der Familie verstärkt betroffen sind (Art. 19). Andererseits werden in Art. 72 unter anderen die Genderdimensionen von Gewalt (b), die generelle Verletzbarkeit von Kindern als Risikofaktor (f) und häusliche Gewalt als eine potenziell vulnerable Situation für Kinder (g) als zentrale Elemente genannt, die in nationale koordinierende Rahmenbedingungen gegen Gewalt einfließen sollen.

Kapitel 2 und 3: Prävention und Bewusstseinsbildung

Die Konvention fordert landesweit wirksame, umfassende und koordinierte Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der Gewalt (Art. 7 bis 10). Die Schweiz tut hierzu zwar schon einiges: Auf Bundesebene spielt das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG, Fachbereich häusliche Gewalt, eine eminent wichtige Rolle; in den Kantonen sind es vielfältige Massnahmen, welche sich teilweise auch direkt an Kinder wenden. Auf Grund des föderalistischen Systems und der Tatsache, dass in vielen Belangen die Zuständigkeit bei den Kantonen liegt, sind wir jedoch der Ansicht, dass in der Schweiz, insbesondere im Bereich der Prävention, die Koordination unter Einbezug aller betroffenen Staatsebenen unbedingt verbessert werden muss. Hier kann die Ratifikation der Konvention einen wichtigen Impuls geben.

Dies gilt auch für die Verpflichtung zur Datenerfassung (Art. 11) im Rahmen von regelmässigen Erhebungen bei öffentlichen Stellen – wie zum Beispiel der Zivil- und Strafgerichte, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden – und im Rahmen von Forschung, die deutlich über das hinausgehen, was derzeit erhoben wird. Daten, welche Kinder als nicht definierte Opfer im Sinne des Schweizerischen Strafgesetzbuches StGB betreffen, werden heute fakultativ erhoben. Diese Angaben sind wichtig für die Präzisierung und Steuerung von politischen Massnahmen gegen Gewalt an Frauen und deren Kindern.

Das Bewusstsein über die Betroffenheit von Kindern bei häuslicher Gewalt ist in den letzten Jahren in der Schweiz gestiegen. Massnahmen, die dazu beigetragen haben, sollen unbedingt beibehalten und verstärkt oder weiter entwickelt werden. So nennt die Konvention beispielsweise Bildungsprogramme und Kampagnen, die sich direkt an Kinder richten und sie für ihre Rechte sensibilisieren und aufklären sowie Geschlechterrollen und Identitäten thematisieren, welche landesweit durchgeführt werden sollten (Art. 12 bis 14). Dasselbe gilt für Kampagnen und Angebote, die sich an Erwachsene richten, sei es in der Elternbildung oder in der beruflichen Aus- und Weiterbildung. Dazu braucht es Lehrmittel und andere Materialien, die zum Teil schon existieren aber nicht in der ganzen Schweiz bekannt sind, sowie Bemühungen verschiedener Akteure, unter anderen den Medien, wie dies in Art. 13 bis 17 verlangt wird.

Kapitel 4: Schutz und Unterstützung

Art. 19 verlangt rechtzeitige Information über die Opferhilfe in der Sprache, die das Opfer versteht. Mit dieser Bestimmung wird nachdrücklich auf die Notwendigkeit eingegangen, die Opfer über die verschiedenen Hilfsdienste und juristischen Mittel, die ihnen offenstehen, zu informieren. Es geht darum, Informationen weiterzugeben, denen das Opfer entnehmen kann, wo es welche Art von Hilfe bekommen kann, die ggf. in einer anderen als den Landessprachen angeboten wird, und dies zu einem angemessenen Zeitpunkt, d.h. dann, wenn die Opfer sie benötigen. Diese Bestimmung wird mit Art. 305 Strafprozessordnung StPO weitgehend erfüllt. Zu prüfen wäre, ob die darin festgehaltene Forderung nach einer Erlaubnis des Opfers zur Weiterleitung

der Daten an die Opferberatungsstelle, nicht dem Gedanken der Konvention widerspricht. Zudem sind Opfer, die gerade einen Übergriff erlitten haben und sich in einer akuten Krisensituation befinden, nicht immer in der Verfassung, um in Kenntnis der Sachlage Entscheidungen zu treffen, und vielen von ihnen fehlt ein unterstützendes Umfeld.

Im Bereich Schutz und Unterstützung kann die Schweiz die Koordination und wirksame Zusammenarbeit aller Stellen noch verbessern (Art. 18). Viele Kantone erfüllen diese Vorgaben schon heute. Spezialisierte Stellen gehen auf besondere Bedürfnisse der betroffenen Kinder ein; Hilfsdienste sind zugänglich, ebenso die rechtliche Unterstützung. Die Schweiz verfügt mit ihrem Netz an kantonalen Opferhilfestellen und spezialisierten Beratungsstellen bereits über ein breites Angebot, von dem auch Kinder umfassend müssen profitieren können. Dennoch fehlen beispielsweise stationäre Interventionsplätze, wie die Studie im Auftrag der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK/EBG feststellt (Art. 23 Konvention). In seinem erläuternden Bericht geht der Bundesrat auf diese Thematik auch explizit ein (Seite 40). Art. 26 fokussiert auf die nötigen Massnahmen zur Sicherstellung der Opferrechte von Kindern, insbesondere die kindergerechte Beratung. Die Opferrechte werden ausführlich über die StPO geregelt, wobei nur einige Kantone die Vorgaben bezüglich Beratung und psychosozialer Begleitung von Kindern erfüllen. Der UNO-Ausschuss für die Kinderrechte betont die Wichtigkeit des Rechts von Kindern, gehört zu werden, insbesondere in Gewaltsituationen (GC 13, Art. 63). Kinder müssen in jeder Phase des Kinderschutzprozesses zwingend angehört und ihre Sicht muss gebührend gewichtet werden (GC 12, Abs. 118ff, 2009). Die Mitwirkung des Kindes spielt für seinen Schutz eine wichtige Rolle, namentlich in Bezug auf die Prävention von Gewalt in der Familie. Der Beitritt zur Konvention wird es ermöglichen, die Umsetzung der Massnahmen in diesem Sinn weiterzuentwickeln und in der ganzen Schweiz noch besser in Einklang zu bringen. Die Kollision von Gewaltschutz und Sorgerechten (Art. 31) erhält durch die Konvention ebenfalls wichtige Impulse. So ist ein eigenes Unterstützungsangebot für diese Kinder, sei es über einen Kinderbereich in Frauenhäusern oder in anderer Form bereitzustellen. Bei jeder Entscheidung der Familiengerichte über das Sorge- und Umgangsrecht ist häusliche Gewalt zu berücksichtigen sowie sicherzustellen, dass die Rechte und die Sicherheit der unmittelbar Betroffenen sowie der Kinder nicht gefährdet werden – nicht nur als eine Kann-Formulierung.

Mit der Bestimmung zu Gefährdungsanalyse und Gefahrenmanagement (Art. 51) soll dafür Sorge getragen werden, dass ein effektives behördenübergreifendes Netzwerk von Fachkräften ins Leben gerufen wird, um besonders gefährdete Opfer und deren Kinder zu schützen. Die Gefährdungsanalyse muss also darauf abzielen, die festgestellte Gefährdung zu beherrschen, indem ein Sicherheitsplan für das betroffene Opfer erarbeitet wird, um ggf. eine Koordinierung des Schutzes und der Unterstützung zu gewährleisten. Es ist von wesentlicher Bedeutung, dass bei jeder Massnahme zur Gefährdungsanalyse und zum Gefahrenmanagement die Wahrchein-

lichkeit eines Rückfalls in das gewalttätige Verhaltensmuster berücksichtigt wird, und dass die Massnahme auf einer korrekten Einschätzung des Ernstes der Lage beruht.

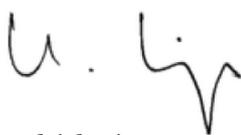
Diesbezüglich steckt die Schweiz noch in den Kinderschuhen. Die Pilotprojekte und getätigten Bedarfsanalysen sind ein erster Schritt. Es ist u.a. zu klären inwieweit der Datenschutz diese auch für Kinder wichtigen Instrumente zulässt – und dies nicht nur im Umgang mit Waffen.

Vorbehalte

Kinderschutz Schweiz bedauert den in Bezug auf Art. 59 zur «Aufenthaltsberechtigung» vorgebrachten Vorbehalt. Wie der Bundesrat in seinem Bericht selbst hervorhebt, kommen solche Situationen relativ selten vor. Darauf aufbauend geht Kinderschutz Schweiz davon aus, dass die Aufenthaltsrechtverweigerung für Ehe- oder Lebenspartner von Personen mit Jahres- oder Kurzaufenthaltsbewilligung oder von vorläufig Aufgenommenen, die Opfer von Paargewalt sind, als Zeichen einer relativen Duldung von Gewalt gegenüber bestimmten – allerdings als verletzlich geltenden – «Kategorien» von Personen ausgelegt werden könnte. Dies ist besonders stossend, wenn zudem Kinder betroffen sind. Dieser Vorbehalt würde in gewisser Weise zu einer Duldung der Tatsache führen, dass gewisse Opfer schweigen, um ihren Status und denjenigen ihrer Kinder zu bewahren. Hier sollte das Ausländerrecht dementsprechend baldmöglichst angepasst werden.

Kinderschutz Schweiz unterstützt die Ratifikation der Istanbul-Konvention, ohne den Vorbehalt zu Art. 59.

Besten Dank und freundliche Grüsse



Ulrich Lips
Dr. med.
Präsident a.i.



Claudia Fopp
lic. iur. Fürsprecherin
Vorsitzende der Geschäftsleitung a.i.