

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 19. Januar 2016

40. Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) (Vernehmlassung)

Das Übereinkommen des Europarates 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. Die Konvention wurde von der Schweiz am 11. September 2013 unterzeichnet und inzwischen von 19 Staaten ratifiziert. Sie verfolgt das Ziel, jegliche Form von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt zu verhüten, zu bekämpfen und zu verfolgen. Sie 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.

Das Übereinkommen enthält zum einen materielle Strafbestimmungen. Die Vertragsstaaten müssen namentlich psychische, physische und sexuelle Gewalt, Stalking, Zwangsheirat, die Verstümmelung weiblicher Genitalien sowie Zwangsabtreibung und Zwangssterilisierung strafbar erklären. Gewisse Straftaten müssen auch dann verfolgt werden, wenn sie im Ausland begangen wurden und dort nicht strafbar sind. Zum anderen werden die Vertragsstaaten verpflichtet, präventive Massnahmen, wie beispielsweise die Durchführung von Sensibilisierungsprogrammen, die Sicherung der Aus- und Fortbildung von Berufsleuten sowie die Bereitstellung von Interventions- und Behandlungsprogrammen für Täter vorzusehen. Ferner sind die Opfer zu schützen und zu unterstützen, indem beispielsweise genügend Schutzunterkünfte und eine nationale Telefonberatung bereitgestellt werden. Zudem enthält das Übereinkommen Bestimmungen über das Strafverfahren. Vorzusehen sind weiter Kontakt- und Näherungsverbote für Täter und ausreichend lange Verjährungsfristen der Straftaten. Im Bereich von Migration und Asyl werden unter anderem eigenständige Aufenthaltstitel für Gewaltopfer gefordert. Schliesslich behandelt die Konvention die internationale Zusammenarbeit in Strafsachen zwischen den Vertragsparteien, die schnell und effizient abzuwickeln ist. Die Überwachung der Umsetzung der Konvention wird durch eine unabhängige Expertengruppe sichergestellt.

Das schweizerische Recht vermag gemäss dem erläuternden Bericht des Bundesamtes für Justiz vom Juni 2015 den Anforderungen der Konvention insgesamt zu genügen. Hingegen seien im Bereich der kantonalen Zuständigkeiten noch einige wenige vertiefte Abklärungen zu treffen. Dies betreffe namentlich die Fragen, ob genügend Schutzunterkünfte für Opfer vorhanden seien und ob das bestehende Angebot an Telefonberatungen allenfalls auszubauen sei. Der Beitritt zur Konvention werde dadurch aber nicht infrage gestellt.

Die Ziele der Konvention, auf diesem wichtigen Gebiet die nationalen Gesetzgebungen im europäischen Raum und darüber hinaus zu harmonisieren, die Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt auf einem europaweit vergleichbaren Standard zu verhüten und zu verfolgen und die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den Vertragsstaaten zu intensivieren und zu vereinfachen, liegen auch im Interesse der Schweiz.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (Zustelladresse: Bundesamt für Justiz, Fachbereich internationales Strafrecht, 3003 Bern; auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an anita.marfurt@bj.admin.ch):

Mit Schreiben vom 14. Oktober 2015 haben Sie uns den erläuternden Bericht zur Ratifikation des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention) zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

I. Grundsätzliches

Wir begrüssen die Ratifikation der Istanbul-Konvention. Sie ist ein Bekenntnis zur Bekämpfung aller Formen von Gewalt gegen Frauen, einschliesslich häuslicher Gewalt. Wir unterstützen die Anwendung des Übereinkommens auf alle Opfer häuslicher Gewalt, mithin auch auf Männer und Kinder.

Auch wenn das schweizerische Recht den Anforderungen an die Konvention insgesamt weitgehend genügt, liegt es ebenfalls im Interesse der Schweiz, dazu beizutragen, dass die Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt auf einem europaweit vergleichbaren Standard verhütet und verfolgt und die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch zwischen den Vertragsstaaten intensiviert und vereinfacht wird.

II. Zum erläuternden Bericht im Einzelnen bzw. zu einzelnen Artikeln der Istanbul-Konvention

Art. 23 Schutzunterkünfte

Die Vertragsstaaten werden in Art. 23 verpflichtet, geeignete, leicht zugängliche Schutzunterkünfte für Opfer im Sinne der Konvention in ausreichender Zahl einzurichten. Für die Einrichtung der Schutzunterkünfte sind die Kantone zuständig.

Wie sich insbesondere im Rahmen einer von der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren in Auftrag gegebenen Ist- und Bedarfsanalyse gezeigt hat, steht im Kanton Zürich eine ausreichende Anzahl geeigneter, leicht zugänglicher Schutzunterkünfte für sämtliche Opferkategorien im Sinne der Konvention zur Verfügung. Die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Stellen erfolgt gestützt auf eine schriftliche Vereinbarung und funktioniert in der Praxis gut. Die Finanzierung der Frauenhäuser im Kanton Zürich ist zudem gesichert.

Art. 24 Telefonberatung

Art. 24 verpflichtet die Vertragsstaaten, eine kostenlose, landesweite, vertrauliche und anonyme sowie täglich rund um die Uhr erreichbare Telefonberatung für Opfer aller Formen von Gewalt gemäss der Konvention einzurichten.

Im Kanton Zürich besteht bereits heute ein umfassendes Angebot an Telefonberatung für von Gewalt betroffene Personen. Die Kantonspolizei Zürich verfügt über den Dienst Gewaltschutz innerhalb der Präventionsabteilung. Darin integriert ist unter anderem auch die Fachstelle Häusliche Gewalt. Zu den Aufgaben der genannten Stellen gehört es, 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.

Art. 34 Nachstellung (Stalking)

Art. 34 verpflichtet die Vertragsstaaten, das vorsätzliche und wiederholte Bedrohen einer anderen Person, das diese um ihre Sicherheit fürchten lässt, strafbar zu erklären. Das schweizerische Strafrecht kennt keinen besonderen Straftatbestand des Stalking (zwanghaftes Verfolgen einer Person). Ein Versuch, Stalking unter Strafe zu stellen und das Strafgesetzbuch mit einem entsprechenden Artikel zu ergänzen, ist im Parlament ge-

scheitert. Es war der Ansicht, dass die beim Stalking typische Verhaltensweise durch andere Straftatbestände ausreichend abdeckt sind. Den Ausführungen im erläuternden Bericht, wonach man dieser Vorschrift der Konvention auch durch die Regelung von nicht strafrechtlichen Sanktionen nachleben könne und die Schweiz diesem Anliegen bereits mit der Verabschiedung von Art. 28b des Zivilgesetzbuches (ZGB, SR 210) Rechnung getragen habe (S. 49), ist entgegenzuhalten, dass gerade der Schlussbericht «Evaluation <Umsetzung und Wirkung von Art. 28b ZGB>» zuhanden des Bundesamtes für Justiz vom 15. April 2015 die Problematik dieser Bestimmung veranschaulicht: Art. 28b ZGB wird nur selten angewendet (S. 76), das Verhältnis von zivil- und strafrechtlichen Massnahmen gegen Gewalt, Drohung und Nachstellungen ist fragwürdig (S. 77), die prozessualen Anforderungen und die mit den Verfahren verbundenen Kosten sind hoch (S. 77), die Schutzmassnahmen lassen sich nur schwer durchsetzen und ihre Missachtung zieht kaum spürbare Sanktionen nach sich (S. 77 f.). Daraus ergibt sich, dass mit dem geltenden Recht insbesondere Nachstellungen im niederschweligen Bereich (sogenanntes weiches Stalking) mangels eines eigenen Straftatbestands des Stalking faktisch gerade nicht mit strafrechtlichen Sanktionen belegt werden können, die diesen Namen auch wirklich verdienen: Eine Übertretungsbusse wegen Missachtung von zivilrechtlichen Schutzmassnahmen hält kaum einen Stalker davon ab, dem Opfer weiterhin nachzustellen. Es ist daher ein besonderer Straftatbestand des Stalking zu schaffen.

Vorbehalt zu Art. 59 (Aufenthaltsstatus)

In Art. 59 werden die Vertragsstaaten verpflichtet, Opfern von häuslicher Gewalt, deren Aufenthaltsstatus von Ehegatten oder Partnern abhängt, im Falle der Auflösung der Ehe oder Partnerschaft bei besonders schwierigen Umständen auf Antrag einen eigenen Aufenthaltstitel zu erteilen, unabhängig von der Dauer der Ehe oder Partnerschaft. Damit die Schweiz die Anforderungen an Art. 59 erfüllt, muss aufgrund des gegenwärtigen Ausländerrechts zwar ein Vorbehalt angebracht werden.

Wir begrüssen es aber, dass der Bundesrat sich bereit erklärt hat, die Praxis bei der Regelung des Aufenthaltsrechts von ausländischen Opfern ehelicher Gewalt zu überprüfen, um Rückschlüsse zu ermöglichen, ob ihnen ausreichend Schutz gewährt wird. Sollte der Bericht zeigen, dass dies nicht der Fall ist, sind geeignete Massnahmen zu treffen.

III. Personelle, organisatorische und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Die Überwachung der Umsetzung der Konvention bringt einen geringen zusätzlichen Aufwand mit sich (Berichte usw.). Nachdem das schweizerische Recht die Anforderungen der Konvention schon erfüllt, ist nicht mit weiteren namhaften Mehrbelastungen zu rechnen.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates und die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi