

# Umsetzung der Istanbul-Konvention in der Schweiz

Alternativbericht der Zivilgesellschaft

Hg. Netzwerk Istanbul Konvention

Juni 2021



Netzwerk Istanbul Konvention  
Réseau Convention Istanbul  
Rete Convenzione di Istanbul

## Impressum

**Herausgeberin:** Netzwerk Istanbul Konvention [www.istanbulkonvention.ch](http://www.istanbulkonvention.ch) / Juni 2021

**Koordination & Redaktion Gesamtbericht:** Simone Egger (Brava, ehemals TERRE DES FEMMES Schweiz) & Anna-Béatrice Schmaltz (cfd- die feministische Friedensorganisation)

**Autor\_innen thematische Vertiefungsberichte:** Siehe Vertiefungsberichte

**Übersetzung:** Weiss Traductions ([www.weiss-traductions.ch](http://www.weiss-traductions.ch)), Mirjam Werlen (InterAction Schweiz), Izabel Barros (cfd - die feministische Friedensorganisation)

**Gestaltung:** Nora Ryser [www.noraryser.ch](http://www.noraryser.ch)

# Inhalt

<b>6</b>	<b>Annex</b>
<b>7</b>	<b>Dank</b>
<b>7</b>	<b>Einleitung</b>
7	Das Netzwerk Istanbul Konvention
7	Bericht des Netzwerks
7	Aufbau des Berichts
8	Ressourcenbedingte Grenzen bei der Erarbeitung des Berichts
8	Monitoring-Prozess IK: Anderes Vorgehen für Aktivist_innen und Basisgruppe
9	Bezug zu anderen internationalen Verpflichtungen
9	Gendergerechte Sprache
<b>9</b>	<b>Definitionen</b>
10	Frauen
10	Geschlecht
10	Intergeschlechtlichkeit (VGM)
11	Trans
11	LGBTIQA+
11	Behinderungen
11	Intersektionalität
12	Inklusion
12	Gewalt an Frauen
12	Geschlechtsspezifische Gewalt
12	Gewalt im «Zuhause»
13	Digitale Gewalt
14	Strukturelle Gewalt
14	Institutionelle Gewalt
14	Sexualisierte Gewalt
15	Opfer – Betroffene – Überlebende
<b>15</b>	<b>Situation in der Schweiz</b>
15	Situation verschiedener Betroffenenengruppen:
15	Situation trans Menschen
<b>17</b>	<b>Kapitel I – Zweck, Begriffsbestimmungen, Gleichstellung und Nichtdiskriminierung, allgemeine Verpflichtungen</b>
18	Art. 1 Zweck des Übereinkommens & Art. 2 Geltungsbereich des Übereinkommens
20	Art. 3 Begriffsbestimmungen
22	Art. 4 Grundrechte, Gleichstellung und Nichtdiskriminierung
25	Art. 5 Verpflichtungen der Staaten und Sorgfaltspflicht
27	Art. 6 Geschlechtersensible politische Massnahmen
<b>28</b>	<b>Kapitel II – Ineinandergreifende politische Massnahmen und Datensammlung</b>
29	Art. 7 Umfassende und koordinierte politische Massnahmen
30	Überregionale Massnahmen

- 31 Art. 8 Finanzielle Mittel
- 32 Art. 9 Nichtstaatliche Organisationen und Zivilgesellschaft
- 35 Art. 10 Koordinationsstelle
- 36 Art. 11 Datensammlung und Forschung

## **40 Kapitel III – Prävention**

- 41 Art. 12 Allgemeine Verpflichtungen
- 44 Art. 13 Bewusstseinsbildung
- 45 Art. 14 Bildung
- 48 Art. 15 Ausbildung und Fortbildung bestimmter Berufsgruppen
- 52 Art. 16 Vorbeugende Interventions- und Behandlungsprogramme
- 54 Art. 17 Beteiligung des privaten Sektors und der Medien

## **58 Kapitel IV – Schutz und Unterstützung**

- 59 Art. 18 Allgemeine Verpflichtungen
- 60 Art. 19 Informationen
- 60 Art. 20 Allgemeine Hilfsdienste & Art. 22 Spezialisierte Hilfsdienste
- 62 Art. 23 Schutzunterkünfte
- 64 Art. 24 Telefonberatung
- 65 Art. 25 Unterstützung für Opfer von sexueller Gewalt
- 65 Art. 26 Schutz und Unterstützung für Zeuginnen und Zeugen, die Kinder sind
- 66 Art. 27 Meldung & Art. 28 Meldung durch Angehörige bestimmter Berufsgruppen

## **69 Kapitel V – Materielles Recht**

- 71 Art. 29 Zivilverfahren und Rechtsbehelfe
- 72 Art. 30 Schadenersatz und Entschädigung
- 72 Art. 31 Sorgerecht, Besuchsrecht und Sicherheit
- 73 Art. 32 Zivilrechtliche Folgen der Zwangsheirat
- 74 Art. 33 Psychische Gewalt
- 74 Art. 34 Nachstellung
- 74 Art. 35 Körperliche Gewalt
- 75 Art. 36 Sexuelle Gewalt, einschliesslich Vergewaltigung
- 76 Art. 37 Zwangsheirat
- 76 Art. 38 Verstümmelung weiblicher Genitalien
- 77 Art. 39 Zwangsabtreibung und Zwangssterilisierung
- 78 Art. 40 Sexuelle Belästigung
- 78 Art. 42 Inakzeptable Rechtfertigungen für Straftaten, einschliesslich der im Namen der sogenannten «Ehre» begangenen Straftaten
- 78 Art. 43 Anwendung der Straftatbestände
- 78 Art. 45 Sanktionen und Massnahmen
- 79 Art. 46 Strafverschärfungsgründe
- 79 Art. 48 Verbot verpflichtender alternativer Streitbeilegungsverfahren oder Strafurteile

## **80 Kapitel VI – Strafverfahren**

- 81 Art. 49 Allgemeine Verpflichtungen
- 82 Art. 50 Soforthilfe, Prävention und Schutz
- 83 Art. 51 Gefährdungsanalyse und Gefahrenmanagement
- 83 Art. 52 Eilschutzanordnungen
- 84 Art. 53 Kontakt- und Näherungsverbote sowie Schutzanordnungen
- 85 Art. 54 Ermittlungen und Beweise
- 85 Art. 55 Verfahren auf Antrag und von Amts wegen
- 86 Art. 56 Schutzmassnahmen
- 87 Art. 57 Rechtsberatung
- 88 Art. 58 Verjährungsfrist

## **89 Kapitel VII – Migration und Asyl**

- 90 Art. 59 Aufenthaltsstatus
- 92 Art. 60 Asylanträge aufgrund des Geschlechts
- 96 Art. 61 Verbot der Zurückweisung

## **100 Annex**

### **101 Annex**

# Annex

Vertiefungsbericht: Les violences vécues par les femmes lesbiennes et les femmes qui ont des relations sexuelles avec des femmes en Suisse

Vertiefungsbericht: Intergeschlechtlichkeit

Vertiefungsbericht: Kinder und Häusliche Gewalt

Vertiefungsbericht: Gewalt im Alter – Gewalt an älteren Frauen

Vertiefungsbericht: Opferschutz von Mädchen und Frauen mit Behinderung & Unterstützungs- und Pflegebedarf

Vertiefungsbericht: Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene im Kontext von Häuslicher Gewalt

Vertiefungsbericht: Behinderung

Vertiefungsbericht: Situation gewaltbetroffener, geflüchteter Frauen in der Schweiz

Vertiefungsbericht: Les violences conjugales à l'égard des femmes étrangères ayant un statut précaire en Suisse

Vertiefungsbericht: Zugang zu spezialisierter Unterstützung für Gewaltbetroffene mit Tatort Ausland

Vertiefungsbericht: Convention d'Istanbul et intersectionnalité

Vertiefungsbericht: Digitale Gewalt an Frauen

Vertiefungsbericht: Gewalt unter der Geburt

Vertiefungsbericht: FGM/C

Vertiefungsbericht: Zwangs- und Minderjährigenheiraten

Vertiefungsbericht: Arbeitsausbeutung migrantischer Frauen in der Schweiz

Vertiefungsbericht: Sexualisierte Gewalt

Vertiefungsbericht: Sexualisierte Gewalt in der Arbeitswelt

Vertiefungsbericht: Gewalt an Frauen in der Sexarbeit

Vertiefungsbericht: Feministischer Aktionsplan gegen Gewalt an Frauen

Vertiefungsbericht: Arbeit mit gewaltausübenden Personen

Vertiefungsbericht: Schutzunterkünfte Art. 23

Vertiefungsbericht: Medien

Vertiefungsbericht: Datensammlung und Forschung

# Dank

Wir danken allen beteiligten Mitgliedern des Netzwerks Istanbul Konvention, weiteren involvierten Verbündeten wie auch dem Team von Weiss Traductions für euer Herzblut und Durchhaltewillen!

## Einleitung

Die Istanbul-Konvention (IK) ist ein wertvolles Instrument gegen Gewalt, für Gerechtigkeit und Gleichstellung. Für die Schweiz ist sie eine Chance, Gewalt aufgrund von Geschlecht, Gewalt an Frauen und Gewalt im sozialen Nahraum umfassend anzugehen. So sind im Kampf gegen Gewalt sowie in der Unterstützung und im Schutz der Betroffenen die Prämissen der Inklusion und Intersektionalität von zentraler Bedeutung: Denn nur wenn wir von Beginn an und bei allen Massnahmen die spezifische Lebensrealitäten und Bedürfnisse aller Betroffenen anerkennen und beachten, können wir wirkliche Gewaltfreiheit, Gleichstellung und Gerechtigkeit schaffen. Dazu möchten wir mit unserem Bericht beitragen.

## Das Netzwerk Istanbul Konvention

Die IK hat in der Schweiz auf zivilgesellschaftlicher Ebene eine verstärkte Vernetzung und Zusammenarbeit von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Fachstellen bewirkt. Im Netzwerk Istanbul Konvention sind aktuell annähernd 100 nichtstaatliche Fachstellen und NGOs aus den Bereichen Gewalt, Geschlechtergleichstellung, LGBTIQ+, Behinderung, Alter, Kinder, Migration/Asyl und Menschenrechten organisiert. Diese Akteur\_innen arbeiten gemeinsam für eine inklusive und diskriminierungsfreie Umsetzung der IK in der Schweiz und decken mit ihrer vielfältigen Expertise eine intersektionale Perspektive ab. Dank dieser neuen Vernetzung und Zusammenarbeit lernen die NGOs und Fachstellen gegenseitig von ihren Spezialisierungen und fördern die Weiterentwicklung der Umsetzung der IK auf nichtstaatlicher Ebene.

## Bericht des Netzwerks

Dieser Alternativbericht wurde gemeinsam von den Mitgliedern des Netzwerk Istanbul Konvention verfasst. Die intersektionale und diskriminierungsfreie Umsetzung der IK ist ein zentrales Ziel unseres Netzwerks. Eine solche Umsetzung bedingt die Verankerung einer intersektionalen Perspektive in Analyse und Praxis. Der vorliegende Bericht liefert hierzu wichtige Grundlagen, indem er die Realitäten und Perspektiven von verschiedenen Betroffenen Gruppen und Formen von Gewalt transversal integriert. Damit wollen wir auch der Marginalisierung von einzelnen Betroffenen Gruppen entgegenwirken. Transversale Integration bedeutet, dass entlang der Artikel der IK bei jedem Punkt, jeder Frage möglichst viele Perspektiven eingebracht werden. Dort wo nötig, werden zusätzliche Vertiefungen zur Verfügung gestellt.

## Aufbau des Berichts

Der Bericht ist in zwei Teile geteilt: 1. ein gemeinsamer Hauptteil als Forderungskatalog und 2. ein ausführlicher Annex. Der gemeinsame Teil bietet eine gemeinsame Übersicht und einen Forderungskatalog entlang der Artikel der IK, kann jedoch aufgrund des begrenzten Umfangs nicht in die Tiefe

gehen. Um dieses Wissen und die Erfahrungen aus der Praxis der einzelnen Akteur\_innen trotzdem zugänglich zu machen, stehen im Annex spezialisierte und fokussierte Berichte von Fachstellen und NGOs zu diversen Themen zur Verfügung.

## Ressourcenbedingte Grenzen bei der Erarbeitung des Berichts

Wir möchten betonen, dass dieser Bericht einzig durch die Ressourcen der beteiligten NGOs und Fachstellen ermöglicht wurde. Weil viele von uns kaum oder keine zeitlichen und finanziellen Ressourcen für solche Grundlagenarbeit haben, müssen wir leider darauf hinweisen, dass dies dazu geführt hat, dass wir uns alle nur mit begrenzter Zeit an diesem Monitoring beteiligen konnten. Zudem mussten wir uns auf einen Forderungskatalog festlegen, ohne mehr in die Tiefe gehen zu können. Dies soll auch mit den einzelnen Vertiefungsberichten ausgeglichen werden, doch einzelne NGOs konnten sich aus Ressourcenmangel nicht mit einem Vertiefungsbericht beteiligen und andere hätten sehr gerne mehr Zeit dafür aufgewendet – was aufgrund der fehlenden Finanzen nicht möglich ist. Hier zeigt sich, dass viele NGOs über geringe oder einzig auf privat finanzierter Basis über Ressourcen für Grundlagenarbeit, politische und gesellschaftliche Arbeit verfügen. Auch deshalb erheben wir keinen Anspruch auf Vollständigkeit, der Bericht ist eine Momentaufnahme mit den verfügbaren Ressourcen.

Aktuell stellt sich der Schweizer Staat auf den Standpunkt, dass diese Beteiligung am IK-Monitoring nicht durch staatliche Gelder unterstützt wird. Um das Wissen und die Erfahrungen effektiv zu Gunsten der Ziele der IK einsetzen zu können, braucht es jedoch für die Zivilgesellschaft finanzielle Ressourcen für die Teilnahme an demokratischen Prozessen. Beispiele dafür sind die Teilnahme an Berichterstattungsverfahren zuhanden multilateraler Gremien – wie der vorliegende Bericht – oder an innenpolitischen Vernehmlassungen. Diese Arbeiten werden aktuell jedoch nicht ausreichend staatlich unterstützt und werden durch die NGOs und damit privat finanziert und teils ehrenamtlich getragen.

Wir fordern deshalb staatliche Gelder für NGOs für die Teilnahme an demokratischen Prozessen rund um die Umsetzung der IK.

## Monitoring-Prozess IK: Anderes Vorgehen für Aktivist\_innen und Basisgruppe

Für ehrenamtlich engagierende Aktivist\_innen und Basiskollektive sind die Hürden gross, sich am Reporting-Prozess zur Umsetzung der IK zuhanden von GREVIO zu beteiligen. So richtet sich das Questionnaire offensichtlich an (staatliche) Fachpersonen, die in verschiedenen Bereichen zu Gewalt arbeiten und so über ein präzises Wissen zur Praxis und über Daten verfügen. So benötigt die ausführliche Beantwortung der Fragen viel Zeit, und über diese verfügen die wenigsten ehrenamtlichen Akteur\_innen. Wir bedauern dies und regen gleichzeitig an, ein offener gestaltetes Questionnaire anzubieten mit einem Ansatz, der es erlaubt, dass sich auch diese wichtigen Akteur\_innen im Bereich Gewalt mit ihren Vorschlägen und Berichten über ihre Aktivitäten beteiligen können. Damit würde auch die Sicht der experts by experience, also gefährdeten und betroffenen Menschen, anders einfließen, was sehr wichtig ist.



## Bezug zu anderen internationalen Verpflichtungen

Es ist wichtig, die IK und die daraus entstehenden Verpflichtungen im Bezug zu und im Zusammenspiel mit anderen multilateralen Verträgen und Verpflichtungen zu sehen, die die Schweiz eingegangen ist. Auch wenn die IK das umfassendste und konkreteste Instrument gegen diese Formen von Gewalt ist, bestehen doch auch aufgrund anderer Konventionen diese Verpflichtungen teilweise mehrfach oder werden durch andere Verträge ergänzt und präzisiert. Wir möchten hier auf Folgende hinweisen: UNO-Frauenrechtskonvention (CEDAW), UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK), Europaratskonvention gegen Menschenhandel (EKM), UNO-Kinderrechtskonvention (KRK), Lanzarote-Konvention (Übereinkommens des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch).

Unter anderem muss die Gemeinsame allgemeine Empfehlung / Allgemeine Bemerkung Nr. 31 des Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau und Nr. 18 des Ausschusses für die Rechte des Kindes gegen schädliche Praktiken (CEDAW/C/GC/31 - CRC/C/GC/18) bei den Verpflichtungen aus der IK berücksichtigt werden.

Die Verpflichtungen aus den anderen Konventionen sind bei der Umsetzung der IK zwingend einzuhalten. Ein koordiniertes Vorgehen ermöglicht es zudem, Synergien zu schaffen und für eine wirkungsvolle Umsetzung zu nutzen. Andernfalls besteht die Gefahr des Verzettelns der beschränkten Ressourcen oder gar des gegeneinander Ausspielens.

Auf regionaler Ebene muss auch die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) eine zwingende Richtschnur sein. Vor allem ermutigen wir das GREVIO, sich nicht von einer reaktionär-traditionellen Auffassung von sozialem Zusammenhalt oder von der Kündigung der Istanbul-Konvention durch die Türkei beeinflussen zu lassen. Sowohl der Europarat als auch die Europäische Union (EU) haben sich klar gegen eine dem Geist dieser Konvention widersprechende Haltung positioniert.<sup>1</sup>

## Gendergerechte Sprache

In diesem Bericht wird folgende Schreibweise verwendet, um Menschen aller Geschlechter zu inkludieren: Akteur\_innen.

## Definitionen

Begrifflichkeiten sind Teil von Diskursen und laufend in Entwicklung, geprägt durch Erfahrungen und Erkenntnisse aus Praxis und Theorie. Sprache schafft Realität und drückt Machtverhältnisse aus, das zeigt sich sehr deutlich bei gesellschaftlichen Realitäten und Vorstellungen bezüglich Geschlecht, aber auch beim Thema Gewalt. Welche Terminologien im Bereich Geschlecht verwendet werden, ist nicht nur Ausdruck von inhaltlicher Präzision, sondern auch von Respekt oder Machtausübung gegenüber (Gruppen von) Individuen. Wie Gewalt benannt wird und ob und wie über Gewalt gesprochen wird, ist nicht nur Ausdruck der Sensibilisierung und des Wissensstandes einer Gesellschaft, sondern wirkt sich auch ganz konkret in den praktischen Umsetzungen von Massnahmen aus. Deshalb ist im Kampf gegen Gewalt die diskursive Ebene wichtig und es verlangt von uns, einen bewussten Umgang mit Begrifflichkeiten und eine laufende Weiterentwicklung derer. Deshalb zeigen wir unsere (aktuellen!) Definitionen und Prämissen bezüglich dem Thema Gewalt auf:

### ► Die Forderungen bezüglich Begrifflichkeiten finden sich bei Art. 3 IK.

<sup>1</sup> Vgl.: "Opening remarks by Vice-President Jourová at the European Parliament Plenary debate on "Government attempts to silence free media in Poland, Hungary and Slovenia", 10 mars 2021, "The EU Strategy on the Rights of the Child and the European Child Guarantee", March 2021.

## Frauen

Wir verwenden (ausser bei entsprechender expliziter Eingrenzung) den Begriff Frauen für alle Menschen, die sich teilweise oder ganz als Frauen identifizieren, immer oder teilweise als Frauen gelesen werden und/oder als Frauen/Mädchen sozialisiert wurden/werden. Diese Definition inkludiert trans und intergeschlechtliche Frauen und Menschen sowie Menschen ausserhalb von Geschlechterkonzepten genauso wie cis Frauen.

## Geschlecht

Geschlecht ist ein Konzept, das für sich selbst oder von aussen an verschiedenen Faktoren festgemacht werden kann und sich dabei an stereotypen gesellschaftlichen Normierungen orientiert: körperliche Geschlechtsmerkmale, die Geschlechtsidentität und der Geschlechtsausdruck. Für die Definitionen davon orientieren wir uns an den Yogyakarta-Prinzipien plus 10.<sup>2</sup> Geschlechtsmerkmale sind demnach die angeborenen primären inneren und externen Körpermerkmale, Genitalien, Chromosomen, Hormone und sekundäre, in der Pubertät entwickelte Geschlechtsmerkmale. Geschlechtsidentität meint das individuelle Bewusstsein der Zugehörigkeit zu einem Geschlecht, die mit dem bei der Geburt zugeschriebenen Geschlecht übereinstimmen kann, aber nicht muss. Unter Geschlechtsausdruck verstehen wir die individuelle Darstellung von Geschlecht mittels der äusseren Erscheinung, namentlich durch Kleidung, Frisur, Accessoires, Make-up sowie mittels Verhaltensweisen, Sprechweise, Namen und Pronomen. Auch das Geschlechtsempfinden kann fließend sein, d.h. sich immer wieder verändern (genderfluid). Entscheidend für das Individuum ist die Geschlechtsidentität, die nicht abhängig ist von medizinischen, sozialen oder rechtlichen Zuweisungen. Zwischen diesen verschiedenen Faktoren von Geschlecht besteht keine Wenn-Dann-Logik, sie sind alle voneinander unabhängig in ihrer Ausprägung. Weder die körperlichen Geschlechtsmerkmale noch die Geschlechtsidentität noch der Geschlechtsausdruck sind durch die Binarität weiblich-männlich begrenzt, sondern es besteht eine grosse Vielfalt. Die Zuordnung verläuft in der Schweiz dennoch häufig binär in der Vorstellung, dass es einzig Frauen und Männer gebe. Zeitlich und örtlich definierte gesellschaftliche Rollenbilder und Zuschreibungen beeinflussen das sozial lebbare Geschlecht stark. In unserer Gesellschaft, die stark zweigeschlechtlich geprägt ist, werden Kinder von Beginn weg anhand ihrer Genitalien bzw. Geschlechtsmerkmale unterteilt oder gar chirurgisch-hormonell «normalisiert». Und sie werden in entsprechenden Rollenbildern sozialisiert. Grundlage für unsere Arbeit muss die Geschlechtervielfalt sowie das Wissen sein, dass es Menschen gibt, die sich ausserhalb von Geschlechterkonzepten verorten. Die Massnahmen dürfen also nicht entlang geschlechterbinären, stereotypen Vorstellungen verlaufen.

Ungeachtet dessen ist es eine Realität, dass Menschen Gewalt erleben oder gefährdet sind aufgrund dessen, dass sie als Frau oder Mädchen gelesen werden, sich ganz oder teilweise als Frau oder Mädchen definieren und/oder sozialisiert werden oder wurden. Die gesellschaftlichen Werte und Vorstellungen bezüglich Geschlecht und damit einhergehende Hierarchisierungen legitimieren diese Gewaltausübung in den Augen der Gewaltausübenden.

## Intergeschlechtlichkeit (VGM)

Intergeschlechtlichkeit ist ein Oberbegriff, der alle VGM beschreibt. Intergeschlechtliche Kinder werden mit Geschlechtsmerkmalen (geschlechtliche Anatomie, Fortpflanzungsorgane, Funktionsweise und/oder Hormonspiegel und/oder Chromosomenvariationen) geboren, die nicht alle überein-

---

2 <http://yogyakartaprinciples.org/principles-fr/>

stimmend den gleichen, insbesondere von der Medizin definierten Vorstellungen von «männlichen / weiblichen» Körpern entsprechen. Die überwiegende Mehrheit der intergeschlechtlichen Menschen hat eine Geschlechtsidentität Mann oder Frau.

## Trans

Trans meint die Tatsache, dass die Geschlechtsidentität (Definition siehe Geschlecht) einer Person nicht oder nicht vollständig mit dem ihr bei der Geburt zugewiesenen Geschlecht übereinstimmt. Trans Menschen können sich binär, also als ausschliesslich als Frau respektive ausschliesslich als Mann, identifizieren, ihre Geschlechtsidentität kann sich als nicht binäre Identität dieser Dichotomie aber auch entziehen. Menschen, die nicht trans sind, werden als cis bezeichnet.

Wo wir in diesem Bericht den Begriff «Frauen» ohne Eingrenzung auf cis Frauen verwenden, inkludieren wir auch trans Menschen.

## LGBTIQA+

LGBTIQA+ ist ein Überbegriff für lesbische, schwule, bisexuelle, trans, intergeschlechtliche queere, agender und asexuelle / aromantische Menschen sowie Menschen mit weiteren von der dominierenden Mehrheit abweichender Ausprägungen bezüglich Sexualität und Geschlecht. Lesbisch, schwul, bisexuell, asexuell und aromantisch bezeichnen je eine sexuelle Orientierung. Trans steht für eine Diskrepanz zwischen zugewiesenem Geschlecht und Geschlechtsidentität. Intergeschlechtlich meint angeborene körperliche Geschlechtsmerkmale, die nicht den insbesondere medizinischen Normen von weiblich und männlich entsprechen. Und agender steht für Menschen, die sich nicht mit dem Konzept Geschlecht verorten. LGBTIQA+-Menschen ist gemeinsam, dass sie deswegen marginalisiert werden, Diskriminierung und Gewalt erleben.

## Behinderungen

Ein kontextabhängiges und relationales Verständnis von Behinderung im Sinn der UNO-BRK ist wichtig. Dieser zufolge sind Menschen mit Behinderung «Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können.» Auf die Ziele der IK bezogen bedeutet dies: Der Zugang zu Recht, Präventionsmassnahmen, Unterstützung und Opferschutzeinrichtungen muss ungeachtet einer allfälligen körperlichen, psychischen oder kognitiven Beeinträchtigung vollumfänglich gewährleistet sein.

## Intersektionalität

Intersektionalität meint die Verschränkung verschiedener Ungleichheit erzeugender Strukturkategorien. Intersektionale Analyse untersucht das Zusammenwirken verschiedener Positionen sozialer Ungleichheit. Sie macht deutlich, dass sich Formen der Unterdrückung und Benachteiligung bzw. Privilegierung nicht additiv aneinanderreihen lassen, sondern in ihren Verschränkungen und Wechselwirkungen (Interdependenzen) gesehen werden müssen. Auf die IK bezogen kann ein intersektionaler Ansatz der Gewaltbekämpfung zu anderen Massnahmen führen als eine «Einachsen-Analyse», die sich nur auf eine Dimension fokussiert (z.B. Geschlecht).

## Inklusion

Inklusion bedeutet die selbstverständliche Zugehörigkeit aller in allen Lebensbereichen: in Bildung und Arbeit, der Familie, Freizeit und vieles mehr. Im Kontext der Menschenrechte steht Inklusion für die Forderung nach gleichberechtigter, selbstbestimmter Teilhabe und Teilnahme aller Menschen in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens. In Bezug auf die IK ergibt sich daraus der Anspruch, dass alle im Rahmen der IK getroffenen Massnahmen für alle Menschen unabhängig von persönlichen Merkmalen und Lebensort und -umständen zugänglich und wirksam sein müssen.

## Gewalt an Frauen

Wir definieren Gewalt an Frauen als Gewalt an Menschen, die sich teilweise oder ganz als Frauen identifizieren, immer oder teilweise als Frauen gelesen werden und/oder als Frauen/Mädchen sozialisiert wurden/werden. (siehe Definition Frauen).

In der Schweiz wird Gewalt an Frauen bisher jedoch meist mit einem binären Geschlechterkonzept verstanden. Menschen, die sich selbst nicht mit Bezug zu Geschlecht identifizieren, fehlen in Konzepten, Policies, rechtlichen Regelungen, Datenerhebungen und praktischen Massnahmen – sind aber eine soziale Realität. Sie sind aufgrund von geschlechtlichen Zuschreibungen anderer besonders von dieser Gewalt betroffen.

## Geschlechtsspezifische Gewalt

Geschlechtsspezifische Gewalt benennt Gewalt, die einen Bezug zu Geschlecht hat. Sei es, dass die Gewalt aufgrund einer geschlechtlichen Zuordnung, aufgrund nicht erfüllter geschlechtsspezifischer Stereotypen und Rollenbilder oder aufgrund einer geschlechtsbezogenen Minderheitenposition ausgeübt wird oder dass Menschen mit Bezug zu einem bestimmten Geschlecht verhältnismässig öfter von einer Form von Gewalt betroffen sind.

## Gewalt im «Zuhause»

Da der Kern der Häuslichen Gewalt sich auf den engsten sozialen Raum und damit verbundene Beziehungen bezieht, gibt es in unserem Netzwerk eine Diskussion, ob der Begriff der Häuslichen Gewalt ausgeweitet werden kann auf Menschen, die in Institutionen oder unter Zwangsmassnahmen leben – wo also Heime, betreute Wohngemeinschaften, kollektive Asylunterkünfte oder auch Gefängnisse das Zuhause und enge Beziehungen bedeuten. Da sich in der Schweiz in den letzten Jahrzehnten die Strukturen und rechtlichen Grundlagen für Massnahmen entlang der aktuellen Definition von Häuslicher Gewalt endlich verfestigen konnten, steht dem jedoch die Befürchtung entgegen, dass eine Ausweitung des Begriffs eine Schwächung dieser hart erkämpften Errungenschaften bedeutet. Wir sind uns jedoch einig, dass auch diese Ausprägungen von Gewalt, die in institutionellen und mit professionalisierten Beziehungen verbundenen «Zuhause» stattfinden, begrifflich erfasst werden müssen – denn was nicht benannt und anerkannt wird, wird auch nicht systematisch bekämpft. Die Notwendigkeit dafür wollen wir im Folgenden kurz aufzeigen:

## Häusliche Gewalt

Wir definieren Häusliche Gewalt<sup>3</sup> wie in der Istanbul-Konvention<sup>4</sup> beschrieben. In der Schweiz werden je nach Kontext (juristisch, soziologisch) andere Definitionen verwendet und auch innerhalb des rechtlichen Rahmens unterscheiden sich die Begriffsinhalte nach Rechtsgebiet und Landesteil. Wir unterstützen die Absicht des Schweizer Staates, die IK in Bezug auf Häusliche Gewalt unabhängig vom Geschlecht der Gewaltbetroffenen umzusetzen. Der Begriff der Häuslichen Gewalt ist heteronormativ geprägt. Es wird häufig von einer Kernfamilie Vater-Mutter-Kinder oder einem Paar Mann-Frau ausgegangen. Paare und Familien sind jedoch vielfältig.

## Gewalt im sozialen Nahraum

Sozialer Nahraum bedeutet für uns, dass es auch um das "Zuhause", also den zentralen Lebensmittelpunkt, den privaten Rückzugsort geht und um nahe Beziehungen. Das können «familiäre» und «partner\_innenschaftliche» Beziehungen sein, aber auch andere, bspw. professionalisierte Beziehungen. Es geht uns erstens darum, die vielfältigen Wohnformen und «Zuhause» der heutigen Gesellschaft zu erfassen. Insbesondere berücksichtigt werden müssen aber Wohnsituationen mit kollektivem und institutionellem Charakter. Diese Konstellationen können punkto emotionaler Beziehungen, Nähe und Distanz, gegenseitiger Hilfe und Vertrautheit gleich oder sehr ähnlich wie «Familien» und «Partner\_innenschaften» sein. Sie unterscheiden sich jedoch im Grad der Abhängigkeitsverhältnisse, der Selbstbestimmung, der Freiheit der Lebensgestaltung und der Bedürfnisbefriedigung sowie in der Möglichkeit, Mitbewohner\_innen oder die sie betreuenden, begleitenden und pflegenden Personen selbst zu wählen. Wir denken hier an Wohnangebote für Menschen mit Behinderungen, begleitete und unbegleitete Wohngemeinschaften, Gefängnisse, Asylunterkünfte, Pflegeheime und ähnliche Wohnkontexte. Es geht also um Menschen mit Pflege- und Betreuungsbedarf, geflüchtete, kriminalisierte oder aus anderen Gründen in institutionellen Settings wohnende Menschen. Diese Kollektivorte werden unserer Meinung nach zu wenig als Orte, wo Gewalt im Zuhause ausgeübt wird, verortet, und sie sind entsprechend nicht oder zu wenig verankert in staatlichen (und nichtstaatlichen) Strukturen und Massnahmen. (Siehe dazu auch den Abschnitt «strukturelle Gewalt» unten.) Zweitens geht es auch um Privathaushalte, in denen Beziehungen zu Personen bestehen, die nicht als familiär oder partner\_innenschaftlich zu bezeichnen sind, die aber doch grosse Nähe verlangen und auf Vertrauen basieren, wie dies z.B. bei Menschen der Fall ist, die alleine leben und auf Assistenz und Pflege angewiesen sind. Sie können Gewalt im Zuhause durch Pflegende und Assistierende erleben.

## Digitale Gewalt

Mit Digitaler Gewalt wird in diesem Bericht die geschlechtsbezogene Digitale Gewalt an Frauen umfasst (Cyber Violence Against Women CVAW oder auch Gender Based Cyber Violence GBCV). Angriffe aufgrund von Geschlecht, Stalking, Drohungen, Beschimpfungen, Hatestorms, Doxing (das Veröffentlichens von Wohnadressen und privaten Angaben), Verleumdungen und sexuelle Belästigungen sind im digitalen Raum alltäglich und weder zu verharmlosen noch schönzureden. Doch die (geschlechtsbezogene) Digitale Gewalt als besorgniserregende Ausprägung von geschlechtsspezifischer Gewalt wird in der IK nicht als Gewaltform definiert. Dies muss korrigiert werden. Aufgrund der Dynamik und der Ausprägung dieser perfiden Form von Gewalt, welche ihre Opfer im privaten Raum trifft, an Orten also, an welchen Frauen und Menschen anderer Geschlechtsidentitäten sich geschützt fühlen (sollten), gilt es, die Digitale Gewalt prioritär aufzuarbeiten.

3 Grossschreibung als Eigenname

4 Art. 3 Bst. b) "alle Handlungen körperlicher, sexueller, psychischer oder wirtschaftlicher Gewalt, die innerhalb der Familie oder des Haushalts oder zwischen früheren oder derzeitigen Eheleuten oder Partnerinnen beziehungsweise Partnern vorkommen, unabhängig davon, ob der Täter beziehungsweise die Täterin denselben Wohnsitz wie das Opfer hat oder hatte"

## Strukturelle Gewalt

Strukturelle Gewalt entsteht aus gesellschaftlichen Strukturen und bestehenden Rollenverständnissen. Es ist dabei keine Tatperson konkret beteiligt. Strukturelle Gewalt kann jedoch direkte Gewalt begünstigen. Strukturelle Gewalt liegt in den ungleichen Machtverhältnissen und der ungleichen Verteilung von Ressourcen in unserer Gesellschaft, die zu ungleichen Chancen und zu Diskriminierung führen.

Strukturelle Gewalt beinhaltet vermeidbare Beschränkungen, die Menschen daran hindern, das zu erreichen, was ihnen unter den gegebenen gesellschaftlichen und gesundheitlichen Verhältnissen möglich wäre, oder ihr Leben so zu führen, wie sie es möchten. Das Verlassen des Alters- und Pflegeheimes ohne Begleitung oder auch starre Pflege- und Essenszeiten sind Beispiele dafür.

Strukturelle Gewalt entsteht durch die Strukturen, die Gesetze, die Regelungen und Rahmenbedingungen einer Gesellschaft und ihrer Institutionen. Diese begründen z.B. die Zugänge zu und Ausschlüsse von gesellschaftlichen Einrichtungen und Möglichkeiten der Teilhabe. Kennzeichnend für strukturelle Gewalt sind zudem die ungleiche Verteilung der Ressourcen und der Entscheidungsgewalt sowie ein asymmetrisches Machtverhältnis, die zu ungleichen Chancen und zu Diskriminierung führen. Strukturelle Gewalt unterscheidet sich von personaler Gewalt, die von einer Tatperson ausgeübt wird. Sie kann jedoch personale respektive direkte Gewalt begünstigen.

## Institutionelle Gewalt

Institutionelle Gewalt beinhaltet strukturelle, soziale und persönliche Gewalt. Dies beispielsweise in Form von eingeschränkten Ressourcen hinsichtlich des Personals, der Räumlichkeiten sowie der Beschränkung von Zeitgestaltung, von Bewegungs- und Kontaktmöglichkeiten kombiniert mit sozialer Gewalt wie Ageism und persönlich ausgeübter Gewalt durch (oft überforderte und überlastete) Pflege- und Betreuungspersonen. Es handelt sich um ein Bündel sich wechselseitig bedingender Gewaltdynamiken, das für den institutionellen Kontext typisch ist. Damit verbunden ist auch die Gewalt durch Menschen in Abhängigkeitsverhältnissen durch «professionelle» Beziehungen wie beispielsweise in der Pflege, im betreuten und begleiteten Wohnen, im Spital.

Sogenannte totale Institutionen, zu denen neben Alters- und Pflegeheimen, Behindertenheimen, Asylzentren/Notunterkünften auch Gefängnisse gehören können, regeln fast alle Bereiche des Zusammenlebens und haben eine starke Kontrolle über die Bewohner\_innen. Die dort beruflich Tätigen verfügen über die Möglichkeit, die individuellen Freiheiten unverhältnismässig einzuschränken und so institutionelle Gewalt auszuüben. Da Alterseinrichtungen vor allem von Frauen bewohnt werden, sind in diesem Bereich folglich vor allem Frauen im hohen Alter von institutioneller Gewalt betroffen.

Unter institutioneller Gewalt verstehen wir nicht nur personale strukturelle Gewalt innerhalb institutionalisierter sozialer Organisationen (Bildungsstätten, Heime, Spitäler, Schutzunterkünften, Beratungsstellen, Sportvereine, Polizei, Behörden u.a.m.). Institutionelle Gewalt bezieht sich auf (legale) Ordnungsstrukturen und Machtverhältnisse innerhalb dieser Organisationen, welche dauerhafte Abhängigkeits- und Unterwerfungsverhältnisse zur Folge haben, die a) generell das Risiko von Gewaltausübung erhöhen und b) bestimmte Formen von struktureller Gewalt (Fremdbestimmung, Ausschlüsse usw.) legitimieren.

## Sexualisierte Gewalt

Wir verwenden Sexualisierte Gewalt als umfassenden Begriff für alle Handlungen ohne Einwilligung, die sexuell kontextualisiert werden. Darunter fällt die ganze Bandbreite von körperlichen, psy-

chischen, verbalen und sozialen Handlungen von ungewolltem Berühren, über anzügliche Sprüche, Sexting bis hin zur Vergewaltigung. Sexualisierte Gewalt betont im Unterschied zum üblicheren Begriff «sexuelle Gewalt» den verletzenden, gewalttätigen Aspekt sexuell nicht einvernehmlicher Handlungen. Zudem verweist der Begriff darauf, dass Sexualisierte Gewalt sowohl Bedingung als auch Folge des Machtgefälles zwischen den Beteiligten ist. Im juristischen Sinn (auch in der IK) umfasst «sexuelle Gewalt» einzig Nötigung und Vergewaltigung, während andere Formen unter Belästigung oder anderen Begriffen laufen. Die gesellschaftlich übliche Verwendung von «sexueller Gewalt» und ihre juristische Einschränkung führen regelmässig zu Missverständnissen – was ein weiteres Argument dafür ist, Sexualisierte Gewalt als Überbegriff für alle Formen zu nutzen.

## Opfer – Betroffene – Überlebende

Im Kontext von Gewalt werden für Menschen mit Gewalterfahrung unterschiedliche Begrifflichkeiten verwendet – auch die Mitglieder unseres Netzwerks haben unterschiedliche Praxen: gängig sind Opfer, Betroffene und Überlebende. Wir verwenden in diesem Bericht grundsätzlich «Betroffene», im rechtlichen Kontext aufgrund der opfer- und strafrechtlichen Terminologie jedoch auch «Opfer».

## Situation in der Schweiz

Wie in allen anderen Vertragsstaaten der IK auch, bestehen in der Schweiz Ungleichstellungen, Diskriminierungen und Gewalt aufgrund der Faktoren Geschlecht, race, Aufenthaltsstatus, Körper, Gesundheit, Behinderung, Alter etc. Einiges davon ist besser dokumentiert und erforscht, anderes weniger oder gar nicht. Die Datenlage zu Gewalt ist schlecht (siehe dazu Art. 11), doch die in allen sozialen Schichten und allen Regionen der Schweiz verbreitete Gewalt an Frauen und Häusliche Gewalt zeigt sich auch in diesen Zahlen. Geschlechtsspezifische Gewalt, Häusliche Gewalt, Gewalt im sozialen Nahraum, institutionalisierte und strukturelle Gewalt ist in der Schweiz Alltag. Und wie sich die Situation rund um COVID-19 und den damit verbundenen wirtschaftlichen und sozialen Folgen auf die Gewalt und die Geschlechtergerechtigkeit auswirkt, wird sich erst mittel- und längerfristig in ihrem vollen Ausmass zeigen.

Wir fordern ein systematisches Monitoring und die mittel- und längerfristige Erforschung der Auswirkungen von COVID-19 und den damit verbundenen Massnahmen und Folgen in Bezug auf Gewalt und die Gleichstellung der Geschlechter.

## Situation verschiedener Betroffenenengruppen:

Zur Situation der verschiedenen Betroffenenengruppen verweisen wir auf die Vertiefungsberichte im Annex. Es finden sich dort Informationen zu Behinderung, Migration/Asyl, Intergeschlechtlichkeit, Kinder, Alter, sexueller Orientierung, Sexarbeit.

Zu folgenden Betroffenenengruppen konnten keine Vertiefungsberichte verfasst werden, deshalb direkt hier Informationen dazu:

## Situation trans Menschen

Staatliche Erhebungen zu Gewalt gegen trans Menschen in der Schweiz fehlen. Daten über die Lebensrealität nicht binärer Menschen fehlen insbesondere deshalb, weil das Bundesamt für Statistik grundsätzlich nur «Frauen» und «Männer» erfasst. Hier zeigt sich eine extreme Form institutioneller

staatlicher Gewalt: Das vollständige Ausblenden der Existenz nicht binärer Menschen, nicht zuletzt durch den Zwang, als «weiblich» oder «männlich» registriert zu sein. Studien weisen darauf hin, dass die meisten trans Menschen in der Schweiz von Gewalt und Diskriminierung betroffen sind. Dies in allen Lebenskontexten, am häufigsten in den Bereichen Familie, (Hoch-)Schule, Arbeit, Sport, Rechtsinstitutionen, Spital, Kirche und öffentlicher Raum, und in Form von z.B. körperlicher Gewalt, Sexualisierter Belästigung, Anstarren im öffentlichen Raum, struktureller Diskriminierung, unerwünschten Outings und sozialer Ausgrenzung.<sup>5</sup> Es liegt nahe, dass die im Vergleich zur Gesamtbevölkerung tiefere Lebensqualität von trans Menschen Folge dieser Gewalt- und Diskriminierungserfahrungen sind. Innerhalb der Gruppe der trans Menschen haben nicht binäre Menschen die tiefste Lebensqualität bei signifikant höheren depressiven Symptomen.<sup>6</sup>

---

5 Hässler, T., & Eisner, L. (2020). Swiss LGBTIQ+ Panel - 2020 Summary Report. <https://doi.org/10.31234/osf.io/kdrh4>, S. 12 f.

6 Jellestad, L. et al.: Quality of Life in Transitioned Trans Persons: A Retrospective Cross-Sectional Cohort Study, 2018



# Kapitel I

**Zweck, Begriffsbestimmungen, Gleichstellung und Nichtdiskriminierung, allgemeine Verpflichtungen**

# Art. 1 Zweck des Übereinkommens & Art. 2 Geltungsbereich des Übereinkommens

Der Zweck der IK ist es, Gewalt zu verhindern und vor Gewalt zu schützen. Dabei werden verschiedene Formen und Kontexte von Gewalt explizit genannt und entsprechende Verpflichtungen verankert. Wir weisen hier auf folgende Lücken in der aktuellen Fassung der IK hin. Diese materiellen Lücken zeigen sich grösstenteils auch in der Umsetzung in der Schweiz, deshalb formulieren wir auch Forderungen an die Schweiz:

## **Gewalt in der digitalen Welt**

Gewalt im Internet bedeutet oft auch Gewalt an Frauen, Gewalt aufgrund von Geschlecht, sexistische und sexualisierte Gewalt. Hier steht die Schweiz bezüglich gesetzlicher und praktischer Massnahmen noch nirgends.

Der digitale Raum muss als «Ort von Gewalt» in die Konvention aufgenommen, exakt definiert und die damit zusammenhängenden Forderungen nach Gesetzen, Strafverfolgung, Hilfestellung für die Opfer, Unterstützung, Schulung von Personal, etc. an die Staaten gestellt werden. Wir fordern deshalb, dass die IK unter Art. 1 bspw. eine Umformulierung in folgende Richtung vorgenommen wird: Art. 1 Zweck dieses Übereinkommens ist es, a. Frauen vor allen realen wie auch digitalen physischen und psychischen Formen von Gewalt zu schützen (...)

Gewalt in der digitalen Welt (Cyber Violence Against Women (CVAW) oder Gender Based Cyber Violence (GBCV)) muss als Gewalt anerkannt werden.

Gewalt im digitalen Raum muss systematisch benannt und angegangen werden.

Gewalt in der digitalen Welt inkl. Gewalt an Frauen sowie generell aufgrund von Geschlecht muss gesetzlich explizit verboten werden.

Es braucht mit ausreichend Ressourcen ausgestattete Unterstützungsangebote für Betroffene von digitaler Gewalt.

Da Frauen mit Behinderungen den digitalen Raum intensiv nutzen, müssen alle Massnahmen gegen Gewalt im digitalen Raum und zum Schutz vor dieser Gewaltform barrierefrei gestaltet sein und die verschiedenen Zugangsmöglichkeiten der Frauen (und Menschen anderer Geschlechtsidentitäten) mit Sinnes-, psychischen, physischen, kognitiven oder komplexen Beeinträchtigungen u.v.m berücksichtigt werden.

## **Wirtschaftliche Gewalt in Form von Gewalt, Ausbeutung und Abhängigkeit in der Arbeitswelt**

Wir definieren wirtschaftliche Gewalt als Kontrolle und Überwachung des Verhaltens eines Menschen bei der Nutzung und Verteilung von ökonomischen Ressourcen und der andauernden Gefahr, dass wirtschaftliche und finanzielle Ressourcen verweigert werden, wenn nicht bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Diese Definition betrifft nicht nur Minderheiten, sondern auch einen grossen Teil der Migrantinnen und Frauen unverhältnismässig stark. Beispiele sind etwa die Kontrolle des Zugangs der Betroffenen zur Gesundheitsversorgung, zu Beschäftigung, Versicherungsleistungen, Arbeit, Lohngerechtigkeit, rechtlicher Anerkennung oder die Rückstufung des Aufenthaltsstatus aufgrund unverschuldeter Sozialhilfe usw. Wirtschaftliche Gewalt ist intersektional, eine Form Häuslicher Gewalt und Ausdruck struktureller Gewalt und geschlechtsspezifischer Macht- und Abhängigkeitsverhältnisse.<sup>7</sup>

Geschlechtsspezifische Gewalt ist eng mit wirtschaftlichen Situationen und mit wirtschaftlichen bzw. strukturellen Abhängigkeiten von Frauen verknüpft (vgl IK Art. 3). Dies betrifft Frauen mit Schweizer

7 Vgl. European Institute for Gender Equality ... <https://eige.europa.eu/de/taxonomy/term/1096...>

Staatsbürger\_innenschaft, insbesondere aber viele Migrant\_innen, deren Aufenthaltsstatus von ihrer Arbeitsstelle bzw. der Arbeit gebenden Person abhängt. Diese Abhängigkeit birgt das Risiko massiver Ausbeutung und Gewalt der betroffenen Migrant\_innen. Deshalb ist es wichtig, in der Umsetzung der IK die komplexen Realitäten und Abhängigkeiten von migrantischen Frauen in der Schweizer Arbeitswelt sowie die Formen der Gewalt, denen sie ausgesetzt sind, zu berücksichtigen.

Auch wirtschaftlichen Schäden und Gewalt muss sowohl straf-, opfer- als auch migrationsrechtlich in Rechtspraxis und -grundlagen der Schweiz einbezogen und mehr berücksichtigt werden.

Um die Rechte und Würde von migrantischen Arbeitenden zu stärken sowie ihren Beitrag an eine funktionierende Schweizer Wirtschaft zu anerkennen, fordern wir, dass die Schweiz die UN-Konvention zum Schutz der Rechte aller Arbeitsmigrant\_innen ratifiziert.

Die Rechte von Arbeiter\_innen, und darunter auch von Sexarbeiter\_innen, müssen gestärkt und die geleistete Arbeit von Frauen mehr Anerkennung erhalten (z.B. mehr Arbeitnehmer\_innenschutz und Entkoppelung aufenthaltsrechtlicher Bestimmungen von der Arbeitssituation und Aufenthaltsstatus des Partners).

## **Strukturelle Gewalt**

Strukturelle Gewalt fehlt in der IK als explizite Form von Gewalt an Frauen. Die Verletzlichkeit von Einzelpersonen ist strukturell begründbar, und entsprechend muss die strukturelle Gewaltdimension stets mitgedacht werden. Sie ist Ursprung für gesellschaftliche Ungleichheiten und Motor von Gewaltsituationen und bedarf entsprechender Benennung und Beachtung.

Die Liste der Gewaltformen in der IK ist um die strukturelle Gewalt zu ergänzen.

Verantwortliche für diese Gewaltform sind zu benennen.

Lücken in Präventions-, Schutz- und Bildungsmaßnahmen sind zu überprüfen und nötige Massnahmen umzusetzen.

Die Schweiz muss die strukturelle Gewalt bei Massnahmen zur Umsetzung der IK mitberücksichtigen.

Menschen, die von Mehrfachdiskriminierungen betroffen sind, sind in erheblichem Masse von struktureller Gewalt betroffen. Dies muss anerkannt und bei den Massnahmen zur Umsetzung der IK berücksichtigt werden.

Die Demokratisierung der politischen Instrumente, um die politische Partizipation aller in der Schweiz lebenden Menschen zu ermöglichen. Das bedeutet, dass alle in der Schweiz wohnhaften Menschen das Recht haben, zu wählen und gewählt zu werden.

Eine intersektionale Lesart, Interpretation und Anwendung der Istanbul-Konvention, die die vielfältigen und gleichzeitigen Formen struktureller Unterdrückung berücksichtigt.

## **Institutionelle Gewalt**

Es gilt, institutionelle Gewalt explizit in der IK zu benennen.

Gewalt, die in Konstellationen ausgeübt wird, wo Abhängigkeitsverhältnisse aufgrund von professionellen Beziehungen bestehen, muss als solche eingeordnet werden, damit die damit einhergehenden Risiken benannt und anerkannt und entsprechende Präventions-, Unterstützungs- und Schutzmassnahmen ergriffen werden können.

Die Schweiz hat in ihren Massnahmen gegen Gewalt auch institutionelle Gewalt anzugehen.

Ziele des Übereinkommens in Bezug auf Intergeschlechtlichkeit

Die Konvention muss auch für intergeschlechtliche Frauen und Mädchen gelten. Es ist wichtig, dass intergeschlechtliche Menschen nicht als eine neue Kategorie „drittes Geschlecht“ verstanden werden, die beispielsweise neben Männern und Frauen existieren würde.

Wir fordern die Anwendung der IK auf alle intergeschlechtlichen Menschen, die Opfer jeglicher Form von Häuslicher Gewalt sind. Unnötige und nicht dringende medizinische Behandlungen des Kindes werden von der Rechtslehre in der Schweiz als Verletzung des Kindeswohls im Sinne unserer

Verfassung (Art. 11) und des Übereinkommens über die Rechte des Kindes angesehen. Unserer Meinung nach ist eine solche medizinische Behandlung eine Form von Häuslicher Gewalt (Art. 3 (e, f)). Eine solche medizinische Behandlung eines Mädchens unter 18 Jahren (z.B. Verkleinerung der Klitoris, „Normalisierung“ des Aussehens oder Herstellung der Vagina mit Dilatationen der Vagina im Kindesalter aufgrund gesellschaftlich konstruierter Zuschreibungen) ist unserer Meinung nach eine Form von Gewalt im Sinne von Art. 3 (a) IK, da eine solche «Behandlung» Schäden oder Leiden körperlicher, sexueller, psychischer Natur und eine Beraubung der Selbstbestimmung/Autonomie verursacht.

## **Menschen unter 18 Jahren**

Wir weisen darauf hin, dass die IK auch für Menschen unter 18 Jahren gilt. Diese Betroffenengruppe geht in den Massnahmen und Policies gegen Gewalt an Frauen in der Schweiz oft vergessen oder wird nicht bewusst angesprochen. Im Bereich Häusliche Gewalt hat das Bewusstsein für Kinder und Jugendliche in den letzten Jahren zugenommen, doch auch hier braucht es noch Verbesserungen.

Massnahmen und Policies gegen Gewalt an Frauen und Häusliche Gewalt müssen klar auch an Betroffene und Gefährdete unter 18 Jahren gerichtet sein.

## **Cis männliche Betroffene**

Die IK empfiehlt den Staaten, die Massnahmen zu Häuslicher Gewalt unabhängig von Geschlecht umzusetzen. Die Schweiz hat sich dies in der Umsetzung zum Ziel gesetzt, was wir als wichtigen Aspekt betrachten. Dies nicht zuletzt mit Blick auf Menschen mit Behinderungen, denn Untersuchungen bspw. aus Österreich haben ergeben, dass Männer mit Behinderungen im Vergleich mit Männern ohne Behinderungen deutlich stärker von sexualisierter (aber auch struktureller) Gewalt betroffen sind. Auch nicht heterosexuelle cis Männer sind stärker von Gewalt betroffen als heterosexuelle Männer, insbesondere schwulenfeindlicher Gewalt.

Wir fordern, dass die Absichtserklärung der Schweiz und die Massnahmen zu Häuslicher Gewalt unabhängig von Geschlecht – aber mit Berücksichtigung von geschlechtsspezifischen Realitäten und Verhältnissen – umgesetzt werden.

## **Art. 3 Begriffsbestimmungen**

Wie bereits im Kapitel zu Definitionen aufgezeigt, spielen Begrifflichkeiten und Definitionen eine wichtige Rolle in Diskurs, Theorie und haben ganze konkrete Auswirkungen auf die Praxis, sprich auf die Umsetzung der Massnahmen. So stecken Begriffsdefinitionen den Rahmen der Aktivitäten, Aufträge und Zuständigkeiten von staatlichen und nichtstaatlichen Akteur\_innen ab. Dies führt zu Ein- und Ausschlüssen, zu Privilegierungen und Diskriminierungen. Sprich: zu welcher Form von Gewalt und für welche Betroffenen gibt es welche Angebote oder eben nicht. Nur was konkret und korrekt benannt wird, wird auch als Gewaltform anerkannt und bekämpft.

Grundsätzliches Problem: unterschiedliche Begrifflichkeiten und Definitionen

In der Schweiz werden teilweise unterschiedliche Begrifflichkeiten verwendet bzw. Begriffe unterschiedlich definiert. Dies führt dazu, dass Stellen und Behörden zu unterschiedlichen Formen und Konstellationen von Gewalt arbeiten und sich zuständig fühlen. Konkretes Beispiel ist der Begriff Häusliche Gewalt, der von verschiedenen Akteur\_innen unterschiedlich verwendet wird und diese entsprechend unterschiedliche Mandate wahrnehmen und unterschiedlich agieren.

Es braucht eine einheitliche, sich jedoch laufend weiterentwickelnde Erarbeitung und Verwendung von Begrifflichkeiten durch staatliche und staatlich beauftragte Akteur\_innen in der Schweiz im Austausch mit zivilgesellschaftlichen Akteur\_innen.

Dafür braucht es Weiterbildungen für staatliche Akteur\_innen zu Begriffen und Diskursen bezüglich Gewalt und Gleichstellung.

## Häusliche Gewalt und Gewalt im sozialen Nahraum

In der Schweiz wird «Häusliche Gewalt» je nach Kontext und Akteur\_in unterschiedlich definiert bezüglich Beziehungskonstellationen und Betroffenen wie auch bezüglich Formen von Gewalt. Dies hat zur Folge, dass sich die staatlichen, aber auch nichtstaatlichen Akteur\_innen für unterschiedliche Formen von Gewalt, Betroffenengruppen und Kontexte, wo die Gewalt stattfindet, zuständig fühlen oder entsprechend eingegrenzte Aufträge haben. Dies ist problematisch für eine kohärente Arbeit gegen Gewalt und begünstigt Willkür bzw. beeinträchtigt die Chancengleichheit. Gleichzeitig bedeutet dies jedoch die Chance für einzelne Akteur\_innen, progressiv die Arbeit gegen Gewalt weiterzuentwickeln und andere Akteur\_innen mitzuziehen. Die Definition von Häuslicher Gewalt hat sich seit den 1970er Jahren durchaus weiterentwickelt, von der «Paargewalt» hin zur intergenerationellen Gewalt und Gewalt unter Ex-Partner\_innen sowie auch mit den Ergänzungen um Formen von Gewalt wie der wirtschaftlichen oder sozialen Gewalt. Dabei zeigt jedoch das Beispiel der wirtschaftlichen Gewalt, dass die theoretische Benennung und Anerkennung nicht zwingend auch Massnahmen und Angebote für Betroffene mit sich bringen. Ein weiteres Beispiel ist weibliche Genitalbeschneidung, das in der Regel nicht als Häusliche Gewalt behandelt wird – dies obwohl klar familiäre Beziehungen zwischen Gewaltausübenden und Betroffenen besteht. Wird etwas inzwischen zögerlich theoretisch in Häuslicher Gewalt inkludiert, schlägt sich das jedoch in der Regel nicht in konkreten Massnahmen und Zuständigkeiten nieder. Weiter ist wie bereits in der Einleitung aufgeführt der Begriff der Gewalt im sozialen Nahraum in Diskussion. Menschen, die in Institutionen leben und von Gewalt betroffen sind, brauchen ebenfalls Unterstützung.

Die Definition von Häuslicher Gewalt muss weiterentwickelt werden.

Es gilt, Gewalt im sozialen Nahraum anzuerkennen. Im Sinne von Gewalt im Zuhause muss auch Gewalt in kollektiven Wohnsituationen und Wohnsituationen mit Unterstützung (wie in den Bereichen Asyl, Behinderung, Krankheit, Alter, Strafvollzug) als Strukturelle Gewalt definiert und Zuständigkeiten und Massnahmen entsprechend strukturell verankert werden.

Um den Lebensrealitäten von Menschen im Alter und Menschen mit Behinderungen gerecht zu werden, muss der Begriff «Gewalt im sozialen Nahraum» sowohl die Familiensituation, das Wohnen mit Betreuung, Pflege oder die Inanspruchnahme von Service-Leistungen, wie auch die Wohnsituationen in Alters- und Behinderteninstitutionen umfassen.

Weibliche Genitalverstümmelung muss als Form von Häuslicher Gewalt behandelt und verankert werden.

Geschlechtsverändernde oder -verstümmelnde Eingriffe von intergeschlechtlichen Kindern ohne rechtswirksame Einwilligung muss als Form von Häuslicher Gewalt verstanden und verankert werden.

## Gewalt an Frauen

Zur von uns verwendeten Definition haben wir uns im Kapitel Definitionen geäussert. Hier nun die Forderung:

Gewalt an Frauen muss als Gewalt an Menschen, die sich ganz oder teilweise als Frau identifizieren, als manchmal oder immer weiblich gelesen werden oder als Mädchen oder Frau sozialisiert wurden oder werden (an cis, trans und intergeschlechtlichen Frauen, trans und intergeschlechtlichen Männern und an nicht binären Menschen) definiert werden. Die rechtlichen und praktischen Massnahmen müssen dies entsprechend verwirklichen.

## Sexualisierte Gewalt

Zur Definition von Sexualisierter Gewalt haben wir uns im Kapitel Definitionen geäussert. Hier die dazugehörige Forderung:

Der Begriff Sexualisierte Gewalt muss den Begriff sexuelle Gewalt ablösen. So vermeiden wir eine begriffliche Verwirrung zwischen juristischen und gesellschaftlich/soziologischen Begriffen, in dem wir einen Oberbegriff verwenden, der alle Formen von Sexualisierter Gewalt einschliesst und den

Aspekt der Machtungleichheit und -ausübung miteinbezieht. So ist ein Oberbegriff gefunden, der alle Formen von Sexualisierter Gewalt einschliesst und den Aspekt der Machtungleichheit mit einbezieht.

## **Gewalt im digitalen Raum: Begrifflichkeiten definieren**

Damit Gewalt im Internet verfolgt werden kann, müssen schwammige Begriffe genau definiert werden.

So gilt es insbesondere, den Begriff «Hasskommentar» zu definieren im Sinne von Nachstellung, Beleidigung, Dehumanisierung, Erniedrigung, etc. im Internet. Er gilt als eine der häufigsten Formen von Online-Gewalt gegen Frauen (wie auch allgemein) und richtet sich oftmals gegen Menschen, die im öffentlichen Leben stehen und eine Meinung vertreten (seien dies nun Politiker\_innen, Blogger\_innen, Influencer\_innen, etc.). Frauen, die von Mehrfachdiskriminierungen betroffen sind, erleben dies auch bei Gewalt im digitalen Raum. So erfahren Women of Color misogynie und rassistische Gewalt im digitalen Raum.

Dasselbe gilt für Straftaten gegen die sexuelle Integrität von Kindern, die im Online-Bereich geschehen. Es braucht eine Gleichstellung der Offline- und Online-Straftatbestände gegen die sexuelle Integrität von Kindern.

Zudem muss für viele Tatbestände, die das Gesetz weder definiert respektive für die noch kein Straftatbestand und\_oder kein Strafmass festgelegt ist, ein exakter Deklarationsprozess durchgeführt werden. Dabei muss der internationale Rahmen miteinbezogen werden, denn das Internet ist global und kein lokaler Raum.

## **Femizid**

Femizid benennt Tötungen von Frauen aufgrund ihres Geschlechts. Hier sind Frauen im engeren Sinn einer Zuschreibung von «Weiblichkeit» oder Sichtbarkeit weiblichen Geschlechts zu verstehen. Dieser Begriff setzt sich in der Schweiz erst seit 2019 langsam durch und wird von den Behörden noch nicht verwendet.

Tötungen von trans Menschen, weil sie trans sind, werden als Morde an trans Menschen bezeichnet, um das Motiv der Transfeindlichkeit explizit sichtbar zu machen. Ein Mord an einer trans Person kann folglich gleichzeitig auch ein Femizid sein.

Für die Bewusstseinsbildung und für Gerechtigkeit ist die präzise Benennung von gezielten Tötungen von Menschen aufgrund ihres Geschlechts wichtig. Wir fordern, dass auch staatliche Akteur\_innen und Medien den Begriff Femizid verwenden.

## **Art. 4 Grundrechte, Gleichstellung und Nichtdiskriminierung**

Die IK verpflichtet mit Art. 4 zu einer inklusiven und diskriminierungsfreien Umsetzung der Konvention bzw. aller Massnahmen gegen Gewalt und für Gleichstellung. Wir erachten diese Verpflichtung als zentral dafür, dass ALLE Gewaltbetroffenen und -gefährdeten Unterstützung und Schutz erhalten und von Präventionsmassnahmen erreicht werden. Gleichzeitig erachten wir dies aufgrund der aktuellen Situation als eine der grössten Herausforderungen zur Umsetzung der IK in der Schweiz. Dies deshalb, weil es grossen Anstrengungen an Sensibilisierungs- und Bildungsarbeit wie auch der nötigen finanziellen und personellen Ressourcen für strukturelle, konzeptuelle Anpassungen im Angebot und in den Massnahmen sowie zur Sicherung deren nachhaltigen Bestehens bedarf. Denn die Schweiz hat grosse Lücken darin, die Massnahmen und Angebote für Menschen unabhängig von Aufenthaltsstatus, Behinderung, Geschlechtsidentität, sexueller Orientierung, Alter usw. zu garantieren und zugänglich zu machen. Entweder fehlen Angebote gänzlich oder sie sind nicht auf die Bedürfnisse aller Betroffenen ausgerichtet. Deshalb muss konstatiert werden, dass die Umsetzung der IK bisher in diskriminierender Art und Weise erfolgt.

Zusätzlich muss dafür gesorgt werden, dass das Gleichstellungsgesetz inklusiv umformuliert und umgesetzt wird.

Exemplarisch sollen hier genannt werden:

- Nahezu keine Massnahmen zur Verhütung von Gewalt an trans Menschen wurden ergriffen (dito Strafverfolgung, Opferschutz etc.).
- Für einige Bevölkerungsgruppen, z.B. Frauen mit Behinderungen (mit psychischen, physischen, kognitiven oder komplexen Beeinträchtigungen sowie mit Sinnesbeeinträchtigungen), trans Menschen etc. gibt es keine auf ihre Bedürfnisse ausgerichteten Frauenhäuser bzw. Schutzunterkünfte. Die Beratungsstellen der Opferhilfe kennen sich mit ihren spezifischen Problematiken nicht aus und sind nicht erfahren, mit ungewohnten Kommunikationssituationen umzugehen. Bestehende Beratungsstellen müssen befähigt werden, mit Frauen mit Behinderung, trans Menschen usw. zusammenzuarbeiten.
- Es braucht eine Sensibilisierung für Anliegen und Konstellationen rund um Gewalt betreffend Personen mit Migrationshintergrund. In vielen Institutionen in diesem Bereich fehlen entsprechende transkulturelle Kompetenzen.
- Menschen, die Gewalt auf der Flucht oder in ihrem Herkunftsland erlebt haben, erhalten keine spezialisierte Unterstützung.
- Der Bund muss gewährleisten, dass bei gleicher Arbeit der gleiche Lohn gezahlt wird. Denn ökonomisch Unabhängigkeit bedeutet mehr Schutz vor häuslicher Gewalt
- Auch Frauen (und Menschen anderer Geschlechtsidentitäten) mit Behinderung, die im Niedriglohnbereich oder im geschützten Arbeitsmarkt (Werkstätten u.a.) arbeiten, müssen ökonomisch durch existenzsichernde Löhne und Renten in die Lage versetzt werden, ihre Wohnform selbstbestimmt zu wählen.
- Der Anteil an günstigem barrierefreiem Wohnraum muss erhöht werden, damit auch Menschen mit Mobilitätsbehinderung oder im Rollstuhl nicht mehr länger gezwungen sind, mit gewaltausübenden Personen in der gleichen Wohnung zu leben.
- Kinder, die sexualisierte Gewalt im Online- oder Offlinebereich erfahren müssen, können sich an keine unabhängige Stelle wenden und erhalten oft zu wenig spezialisierte Unterstützung der Strafverfolgungsbehörden.

Wie in den vorangehenden Kapiteln ausgeführt, bestehen zwischen Sprache (den Begrifflichkeiten, Definitionen) und den Lebensrealitäten wirkungsmächtige Beziehungen. Dies wird am Beispiel von Menschen mit Behinderungen deutlich: Da sie oft in Parallelstrukturen leben, werden sie weder wahrgenommen, noch erfasst oder «mitgemeint», wenn Strategien entwickelt und Massnahmen beschlossen werden. Sie bleiben, wie andere Personengruppen, ausgeschlossen. Es geht aber nicht darum, im Rahmen der IK Sonderrechte oder Sonderstrukturen für die verschiedenen spezifisch von Gewalt betroffenen oder bisher übergangenen Gruppen zu errichten. Vielmehr sollen die Bestimmungen und Vorgaben der IK im Hinblick auch auf die besondere Situation der Menschen mit Behinderungen und anderer hier genannten Gruppen reflektiert werden. Dies mit dem Ziel, dass sie umfassend geschützt sind und ihre Rechte vollumfänglich ausüben können.

Wir fordern die konsequente inklusive und diskriminierungsfreie Umsetzung der IK bei allen praktischen und rechtlichen Massnahmen. Dies bedingt auch die nötige entsprechende finanzielle Unterstützung durch den Staat.

Exemplarisch fordern wir zudem (und im ganzen folgenden Bericht wird es weitere Beispiele geben):

- Die Umsetzung der gesamten IK zu Gunsten aller trans Menschen als Gruppe, die übermässig von geschlechtsbasierter Gewalt und Diskriminierung betroffen ist.
- Staatliche finanzielle Zusatzleistungen an bestehende Schutzunterkünfte und Beratungsstellen,

damit sie die zusätzlich nötigen Kompetenzen und Mittel (wie etwa auch bauliche Massnahmen bei Schutzunterkünften, damit diese hindernisfrei zugänglich sind) erwerben können, um Menschen mit Behinderungen – inklusive Menschen, die nebst der Behinderung von weiteren Diskriminierungen betroffen sind oder sein können – gleichberechtigt unterstützen und beraten zu können.

- Genügend finanzielle Mittel, damit Betroffene in der gesamten Schweiz Zugang zu Beratungsstellen der Opferhilfe in zumutbarer Distanz haben.
- Menschen, die z.B. im informellen Sektor arbeiten (z.B. Reinigungspersonen, Sexarbeitende, Altenpflegende, Betreuende), brauchen Rahmenbedingungen, in denen sie selbstbestimmt und sicher arbeiten können: Dazu gehören in erster Linie legale, sichere und existenzsichernde Arbeits- und Migrationsmöglichkeiten.
- Opferhilfeleistungen für Gewaltbetroffene auch bei Tatort Ausland.
- Dass die Lebenssituationen, Bedrohungslagen und behinderungsbedingten Unterstützungsbedürfnisse von Menschen mit Behinderungen konsequent und differenziert analysiert und in sämtlichen Gesetzesvorlagen und Massnahmen berücksichtigt werden. Sie müssen von allen Dienstleistungen und Schutzmassnahmen gemäss IK wie alle anderen Betroffene profitieren können und dürfen in Verfahren nicht benachteiligt werden.
- Dass der Bund Kampagnen durchführt und Massnahmen ergreift, um Veränderungen von sozialen und kulturellen Verhaltensmustern zu bewirken, damit Menschen mit Behinderungen und weitere spezifische Personengruppen nicht mehr diskriminiert werden. Er trägt dazu bei, Vorurteile und Berührungsängste gegenüber Menschen mit Behinderungen zu beseitigen und die Ausübung von Gewalt durch natürliche oder juristische Personen zu verhüten. Er fördert und finanziert die Durchführung solcher Kampagnen der Kantone und Organisationen der Zivilgesellschaft resp. des Behindertenbereichs, insbesondere der Selbsthilfeorganisationen.

## **Grundrechte und Nichtdiskriminierung von intergeschlechtlichen Kindern**

Der Schutz von Frauen, auch im privaten Bereich ohne Gewalt zu leben, ist elementar. Wie bei FGM muss auch bei intergeschlechtlichen Mädchen gegen die Interessen der Eltern (Privatsphäre) ein wirksamer Schutz vor Gewalt gegen die körperliche und seelische Unversehrtheit der Mädchen erreicht werden. Medizinische Massnahmen sind nur dann gerechtfertigt, wenn sie lebensnotwendig oder für die Gesundheit des Kindes dringlich sind. Intergeschlechtliche Mädchen würden diskriminiert, wenn sie bei vergleichbaren oder identischen Eingriffen in ihre Unversehrtheit nicht geschützt werden wie Mädchen, die von weiblicher Genitalverstümmelung bedroht sind. Die Schweiz sollte alle Formen der Diskriminierung (Art. 4 (3)) von Frauen oder Mädchen verurteilen und nicht nur die einer bestimmten Gruppe. Der Schutz der Rechte von Opfern und schutzbedürftigen Personen muss ohne Diskriminierung aus irgendeinem Grund, einschliesslich des Geschlechts von intergeschlechtlichen Frauen und Mädchen, gewährleistet werden (Art. 4 (3) und 12 (3) IK und Art. 14 EMRK).

Nicht einwilligungsfähige und irreversible medizinische Behandlungen, die nicht darauf abzielen, 1) erhebliche und reale Risiken für die Gesundheit des intergeschlechtlichen Kindes oder eines anderen Kindes zu verhindern, oder 2) medizinische Behandlungen, die nicht auf das Überleben eines intergeschlechtlichen Kindes oder eines anderen Kindes abzielen, sollten von der IK erfasst werden.



# Art. 5 Verpflichtungen der Staaten und Sorgfaltspflicht

## **Gewalt an Frauen und Sexualisierte Gewalt: keine staatliche Verankerung und Zuständigkeiten**

Während Häusliche Gewalt im Laufe der letzten Jahrzehnte in staatlichen Strukturen auf nationaler, kantonaler und städtischer Ebene durch die Schaffung von entsprechenden Stellen eine Verankerung erfahren hat und die Zuständigkeiten geklärt wurden, ist dies bezüglich Gewalt an Frauen und Sexualisierter Gewalt bis heute nicht der Fall. Erst seit dem Inkrafttreten der IK wird zur Perspektive Gewalt an Frauen aus staatlicher Sicht gearbeitet beziehungsweise gibt es Ansätze davon. Doch von einer Verankerung sind wir noch weit entfernt. Ebenso weit entfernt sind wir von einer strukturellen Verankerung des Themas Sexualisierte Gewalt. So besteht weder auf nationaler, kantonaler noch städtischer Ebene eine Zuständigkeit für Sexualisierte Gewalt, die nicht im Kontext Häusliche Gewalt oder Sexualisierte Belästigung am Arbeitsplatz ausgeübt wird. Letzteres wird deshalb von staatlichen Stellen bearbeitet, weil ein rechtlicher Auftrag aufgrund des Gleichstellungsgesetzes besteht. Einen solchen Auftrag bezüglich Sexualisierter Gewalt wie auch bezüglich Gewalt an Frauen fehlt.

Analog zu Häuslicher Gewalt müssen die Themen Gewalt an Frauen (Gewalt mit Bezug zu Geschlecht) und Sexualisierte Gewalt in den staatlichen Strukturen und Aufträgen verankert werden.

## **Gewalt durch staatliche und staatlich mandatierte Akteur\_innen**

### **Racial profiling**

Proaktive Bekämpfung von Rassismus und von Praktiken zu Racial Profiling innerhalb von Institutionen, Strukturen und allen Organen des Staates – insbesondere derjenigen mit Gewaltmonopol wie der Polizei. Das kann durch die Ausstellung eines Kontrollausweises, Aus- und Weiterbildung durch Fachleute, die Einstellung unabhängiger Ombudspersonen und einem Austausch mit staatlich und rechtlich legitimierten «community based-Institutionen» erfolgen.

### **Gewalt unter der Geburt**

Auch in der Schweiz erleben viele einen geringschätzigen und missbräuchlichen Umgang während der Schwangerschaft, der Geburt oder im Wochenbett. Dieser Umgang verstösst nicht nur gegen das Recht auf eine respektvolle Versorgung, sondern kann darüber hinaus deren Recht auf Leben, Gesundheit, körperliche Unversehrtheit und das Recht auf ein Leben ohne Diskriminierung verletzen.

Wir fordern, dass alle in der Schweiz ohne Zwang und ohne Anwendung von Gewalt ihr Kind gebären können. Schwangere und Gebärende sollen einfühlsam und individuell auf ihrem Weg begleitet werden, so dass sie diesen selbstbestimmt und sicher gehen können.

Die Gründe für die aktuelle Situation der Geburtshilfe in der Schweiz sind sehr vielschichtig. Es liegt unter anderem einerseits an strukturellen Problemen, andererseits aber auch daran, dass die Geburtshilfe gewinnorientiert arbeiten muss. Wir fordern deshalb:

Sofortige Anerkennung und Aufnahme des Themas «Gewalt und Zwang in der Geburtshilfe- von der Schwangerschaft bis ins Wochenbett» in der politischen Agenda der Schweiz

Erarbeitung und Umsetzung von Lösungswegen, um Gewalt und Zwang in der Geburtshilfe zu verhindern, wie z.B.

- Prävention durch Schulung und Aufklärung
- strukturelle Verbesserungen für Geburtshelfende und Spitäler, sei es bezüglich der personellen Besetzung, wie auch der internen Abläufe
- finanzielle Fehl-Anreize korrigieren (die bisherigen Abrechnungspauschalen, wie auch durch die Möglichkeit durch Abrechnung direkt durch Hebammen, beispielsweise bei der hebammengeleiteten Geburtshilfe in den Kliniken), Geburtshilfe darf nicht gewinnorientiert sein

- mehr Transparenz in der Geburtshilfe, beispielsweise in Bezug auf Angebot und Zahlen, wie beispielsweise bezüglich Interventionen in den einzelnen Kliniken
- Eine echte Wahlmöglichkeit des Geburtsortes. Das Angebot an hebammengeleiteter Geburtshilfe, sowohl in Kliniken wie auch für Geburtshäuser und Hausgeburten muss aufgestockt und entsprechend finanziell unterstützt werden. Die Schliessung von immer mehr Spitälern landesweit wirkt sich auf die Wahlmöglichkeit für Schwangere aus. Dies muss durch die Förderung von entsprechenden Angeboten, wie beispielsweise Geburtshäuser, neu gestaltet werden.
- Geburtshilfliche Praktiken dürfen nicht mangels entsprechenden Know-Hows in Vergessenheit geraten, wie beispielsweise Begleitung von Geburten aus Beckenendlage. Es kann nicht sein, dass Gebärende mangels dieser Kenntnisse operativ entbunden werden.
- Anerkennung der Arbeit der Doula Geburtsbegleiter\_innen als Teil des geburtshilflichen Teams mit unbegrenztem Zutritt in den Kliniken und Geburtshäusern und der Möglichkeit der (Teil-)Finanzierung über die Krankenkassen
- Die betroffenen Familien müssen die Möglichkeit haben, sich auf das Opferhilfegesetz in der Schweiz zu berufen.

## **Sensibilisierung und Wissen staatlicher Akteur\_innen**

Das oftmals bei staatlichen Akteur\_innen oder staatlich mandatierten Akteur\_innen fehlende Wissen zu Gewalt und Umgang mit Betroffenen führt dazu, dass der Staat seine Sorgfaltspflicht nicht wahrnimmt und seiner Rolle als Garant des Schutzes der Menschen in der Schweiz nicht erfüllt. Die staatlichen Akteur\_innen sind bezüglich den Themen Gewalt und Geschlecht sehr unterschiedlich sensibilisiert und ausgebildet. Auch Behörden, denen eine explizite Rolle bei der Bekämpfung von Gewalt und Unterstützung von Betroffenen zukommt, fehlt es oft an Sensibilität und Wissen.

Alle gesetzlichen Bestimmungen und Massnahmen auf nationaler, kantonaler und interkantonaler Ebene sind konsequent auf die Wirksamkeit auch für Menschen mit Behinderungen und andere Personengruppen zu überprüfen. Es ist sicherzustellen, dass sie wirklich allen Menschen gerecht werden und sie nicht bestimmte Bevölkerungsgruppen diskriminieren. Dabei sind systematisch spezialisierte Fachorganisationen zu den Themen Gewalt, Geschlecht (inkl. LGBTIQ+), Behinderung, Migration, Alter etc. einzubeziehen.

Es braucht systematische Sensibilisierung und Bildung für staatliche und staatlich mandatierte Akteur\_innen, um Gewalt gegenüber allen Personengruppen zu verhindern und Betroffene adäquat zu schützen. Dieses Wissen muss schon in der Grundausbildung der jeweiligen Berufe vermittelt werden. Dazu gehören auch genügend Ressourcen für fachspezifische Ausbildungen und regelmässige Weiterbildung wie auch Supervisionen zum Thema Gewalt und Geschlecht für Polizei, Staatsanwält\_innen und Gerichte, unter Berücksichtigung spezifischer Personengruppen wie Menschen mit Behinderungen, ihre Risikosituationen und Unterstützungsbedürfnisse, LGBTIQ+, etc.

Ein externes Controlling betreffend Arbeit von Strafverfolgungsbehörden und anderer Behörden hilft bei der Sicherstellung von Effektivität und Qualität der Arbeit bezüglich Überprüfung der Einsätze vor Ort, Umgang mit Betroffenen und der Rechtsprechung.

Bei der Bekämpfung von Gewalt gegenüber Opfern von Gewalt gegen Frauen (intergeschlechtliche Frauen und Mädchen) und Opfern von Häuslicher Gewalt (intergeschlechtliche Kinder im Allgemeinen) sollte sich die Schweiz nicht nur auf Gewalt im Privatbereich beschränken. Die Pathologisierung intergeschlechtlicher Kinder durch die Medizin einerseits und die Weigerung der kantonalen Spitäler, mit InterAction Schweiz zusammenzuarbeiten andererseits, muss als Verletzung staatlicher Pflichten und Sorgfaltspflichten beurteilt werden.

Weitere konkrete Beispiele finden sich in einzelnen Artikeln nachfolgend.

# Art. 6 Geschlechtersensible politische Massnahmen

## **Konsequente Geschlechterperspektive garantieren**

Art. 6 verpflichtet zu einer «Geschlechterperspektive» bei der Umsetzung der IK. Dies bedeutet ein konsequentes und durchgehendes Miteinbeziehen von gesellschaftlichen und individuellen Realitäten und Erfahrungen, die Menschen in der Schweiz aufgrund ihres Geschlechts und Zuschreibungen mit Bezug zu Geschlechtervorstellungen machen. Dies bedeutet auch, dass die weiterhin patriarchalen oder zumindest patriarchal geprägten Verhältnisse in der Schweiz anerkannt und beantwortet werden.

Es muss eine Perspektive eingenommen werden, die Geschlechtervarianz und -vielfalt gerecht wird, indem auch trans Menschen, intergeschlechtliche Menschen, und Menschen, die sich nicht auf Vorstellungen zu Geschlecht beziehen, mit ihrer Erfahrungsexpertise in die politischen Massnahmen und die Stärkung der Rechte miteinbezogen werden. Ebenso gilt es immer, eine intersektionale Perspektive einzunehmen und andere Faktoren wie Behinderung, Alter, sexuelle Orientierung, Aufenthaltsstatus etc. miteinzubeziehen.

Menschen mit Behinderungen sind einem erhöhten Risiko ausgesetzt, Opfer von Gewalt zu werden. In allgemeinen Formulierungen (auch geschlechtersensiblen) geht die Analyse ihrer spezifischen Risikosituationen, ihrer Bedürfnisse und Anliegen in der Regel verloren. Es ist sicherzustellen, dass sie Menschen mit Behinderungen gerecht werden und sie nicht diskriminieren.

## **Wissen und klare Positionierung gegen Gewalt bei staatlichen Repräsentant\_innen**

Vertreter\_innen von Exekutive und Legislative scheint oft das nötige Wissen und die Sensibilisierung zu Gewalt zu fehlen.

Vertreter\_innen von Legislative und Exekutive brauchen dringend Wissen zu Gewalt und Geschlecht. Politische Gremien auf nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene brauchen Policies, um unsensible und unwahre Äusserungen bezüglich Gewalt und Geschlecht zu verhindern und klare Positionierungen gegen Gewalt zu verpflichten.

## **Sicherung der kantonalen Gleichstellungsbüros**

Staatliche Gleichstellungsakteur\_innen kommt die Aufgabe zu, die Geschlechterperspektive in den staatlichen Aktivitäten zu unterstützen und falls nötig, einzufordern. Nicht alle Kantone haben jedoch Gleichstellungsbüros und Kommissionen. Und in einigen Kantonen gibt es wiederholt politische Forderungen nach massiven Kürzungen von deren Budgets oder die Abschaffung dieser Stellen. Da die Geschlechterperspektive in allen Massnahmen gegen Gewalt wie auch die Gleichstellungsmassnahmen grundsätzlich wichtige Elemente in der Verhütung und Bekämpfung von Gewalt sind, bedeutet dies faktisch, dass in der Schweiz der Kampf gegen Gewalt damit geschwächt wird.

Es braucht eine gesetzliche Verankerung der kantonalen Gleichstellungsbüros und der Sicherung von ausreichender Finanzierung für deren Aktivitäten zur Gleichstellung der Geschlechter und gegen Diskriminierung wie auch zur Sicherung der Geschlechterperspektive.

Die Intersektionalität muss berücksichtigt werden, so dass sich auch Frauen mit den unterschiedlichsten Beeinträchtigungen, frauenliebende Frauen, Menschen mit unterschiedlichen Geschlechtsidentität und von Rassismus betroffene Menschen, etc. vertreten fühlen und in den Gleichstellungsbüros adressat\_innengerechte Informationen vorfinden. Der intersektionale Ansatz muss in allen Gleichstellungsbüros Pflicht sein: Sowohl in der Kommunikation, der Wahrnehmung, im Verstehen, in der direkten Beratung bzw. Unterstützung und in der strukturellen Arbeit wie z.B. bei Einbezug in die Gesetzgebung.

# Kapitel II

## Ineinandergreifende politische Massnahmen und Datensammlung



# Art. 7 Umfassende und koordinierte politische Massnahmen

## Fehlende Aktionspläne und Strategien

Die Schweiz kennt bisher keine umfassenden und koordinierten politischen Massnahmen gegen Gewalt an Frauen und Häusliche Gewalt. Auf nationaler Ebene gibt es bis jetzt keinen Aktionsplan oder Strategien. Die Erarbeitung eines Aktionsplans ist noch für diese Legislatur (bis 2023) angekündigt, was wir sehr begrüssen und fordern, dass ein solcher Plan konkrete, umfassende und inklusive Massnahmen umfassen wird und – ganz wichtig – unter effektivem Einbezug der zivilgesellschaftlichen Akteur\_innen erarbeitet werden muss. Inklusive bedeutet, dass alle Formen von Gewalt und alle Betroffenen(gruppen) einbezogen werden. Auf kantonaler Ebene und städtischer Ebene existieren bisher nur vereinzelt Aktionspläne – hier bestehen also ebenso grosse Lücken.

Es braucht Aktionspläne und Strategien gegen Gewalt an Frauen und Häusliche Gewalt auf nationaler, kantonaler und städtischer Ebene, die umfassend, konkret, inklusive (Art. 4 IK) und unter Einbezug der Zivilgesellschaft erarbeitet werden. Dabei gilt es auch Formen von Gewalt wie digitale Gewalt und wirtschaftliche Gewalt, die bisher nicht Teil der IK sind, abzudecken. Diese Aktionspläne und Strategien sind regelmässig zu überprüfen und weiterzuentwickeln. Die Expertise aller ist dabei einzubeziehen (siehe nächster Punkt).

Es muss ein Aktionsplan erstellt werden, der alle Personengruppen einbezieht und alle Gewaltformen berücksichtigt. Gerade im Behindertenbereich sieht man die Folgen der Spezialisierung: Menschen mit Behinderungen werden nicht mitgemeint, wenn es um die Entwicklung von Strategien und Konzepten geht oder um die Umsetzung von Massnahmen. Gleichzeitig ist jedoch zu prüfen, wo zusätzliche spezifische Aktionspläne für bestimmte Ausprägungen von Gewalt Sinn machen.

Insbesondere InterAction Schweiz fordert einen Aktionsplan zur Umsetzung notwendiger gesetzlicher und anderer Massnahmen bezüglich Gewalt gegen intergeschlechtliche Frauen/Mädchen, intergeschlechtliche Kinder und deren Eltern, die Opfer von Häuslicher Gewalt sind. InterAction Schweiz sollte in die Realisierung eines solchen Aktionsplans einbezogen werden. Aus Sicht von InterAction Schweiz sollte das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, EBG, einen Aktionsplan koordinieren. InterAction Schweiz hat in ihrem ausführlichen Bericht ein Modell für einen solchen Aktionsplan erarbeitet, das auf den Erfahrungen von intergeschlechtlichen Erwachsenen beruht.

Auch Hassgewalt gegen LGBTIQ+-Menschen ist ein Bereich, dem spezifische Massnahmen in einem Aktionsplan gewidmet werden müssen.

## Einbezug der Expertise aus der Bewegung, von experts by experience & by profession

Bei der Erarbeitung von Gesetzen, Massnahmen, Policies und Strategien fehlt es immer noch zu oft an einem systematischen Einbezug der Expertise von (nichtstaatlichen) Experts by profession und Experts by experience. Aktuelles Beispiel ist die Erarbeitung der Gleichstellungsstrategie 2030, die nur unter minimalem Einbezug eines exklusiven Kreises an Akteur\_innen erarbeitet wurde, anstelle eines offenen Einbezugs von Fachkreisen und Zivilgesellschaft.

Zudem wird der Zugang zu demokratischen Prozessen aufgrund fehlender finanzieller und zeitlicher Ressourcen eingeschränkt oder ist nicht möglich. Solche Modelle existieren im Wirtschafts- und Forschungsbereich.

Bei der Erarbeitung von Aktionsplänen, Strategien und Programmen gilt es, durch die staatlichen Akteur\_innen einen demokratischen und für alle zugänglichen Prozess zu gewährleisten und auch die Bewegungen von der Basis und das Wissen der Experts by experience und der NGOs und Fachstellen

systematisch und in einer geeigneten Art und Weise miteinzubeziehen und zu berücksichtigen.

Gefordert werden zudem «Start-up»-Finanzierungen von Organisationen der Zivilgesellschaft ohne aufwändige Finanzierungsgesuche.

## **Zurückhaltende Rolle des Bundes**

Der Bund nimmt aktuell bei der Umsetzung der IK – neben der Koordinationsrolle – eine sehr zurückhaltende Rolle ein. Dies begründet der Bund föderalistisch, sprich mit der gesetzlichen Zuständigkeit der Kantone. Fakt ist jedoch, dass der Bund sehr wohl Spielraum hat, sich bestimmten Themen anzunehmen und eine proaktive und ressourcenspendende Rolle einnehmen kann, wie er das bei anderen Themen macht. Ebenso ist Fakt, dass Themen sehr oft erst ins Rollen kommen, wenn der Bund eine treibende Kraft ist. Beispiel dafür ist aktuell die 24h-Beratung (siehe Art. 24 IK).

Der Bund nimmt eine aktive und progressive Rolle bei Massnahmen gegen Gewalt, wo die Kantone nicht oder nicht genügend aktiv sind sowie dort, wo zentrale, gesamtschweizerische Aktivitäten effektiv und sinnvoll sind.

Der Bund entwickelt und führt eine grosse Präventionskampagne (analog der HIV/Aids-Kampagne) durch. Für die Erarbeitung werden alle wichtigen Berufsgruppen sowie zivile Netzwerke mit einbezogen.

## **Föderalismus führt zu Willkür für Gefährdete und Gewaltbetroffene**

Da ein grosser Teil der Umsetzung der IK den Kantonen überlassen wird, ist der Stand und die Form der Umsetzung in den einzelnen der 26 Kantonen sehr unterschiedlich. Deshalb gestaltet sich die Situation für die Menschen bezüglich Angeboten in punkto Prävention, Unterstützung/Schutz aber auch Strafverfolgung sehr unterschiedlich. Es ist also Willkür, ob eine betroffene Person bspw. eine adäquate Spurensicherung nach einer Vergewaltigung, ein rollstuhlgängiges Frauenhaus oder eine inklusive Sexualbildung findet. Die IK hat erste Bewegung gebracht bezüglich «Harmonisierung» und Wissensaustausch zwischen den Kantonen – doch der Weg hin zu einer landesweiten adäquaten Situation ohne Lotterie für die Betroffenen ist noch weit.

Der Schweizer Staat hat zu garantieren, dass alle Gefährdeten und Gewaltbetroffenen dieselben Chancen auf Prävention, Unterstützung, Schutz und Strafverfolgung, egal wo sie in der Schweiz wohnen oder die Gewalt erleben und unabhängig von der sexuellen Orientierung, allfällig bestehender Behinderungen, eines Bedarfs an Unterstützung, ihrer Geschlechtsidentität und anderen Faktoren. Der Bund muss garantieren, dass keine Willkür und Lotterie besteht und Entscheide nicht zufällig oder personenabhängig gefällt werden.

Bei Zwangsheiraten sind zum Schutz der Betroffenen mit hoher Gefährdung in der kleinräumigen Schweiz transkantonale Lösungen oft unabdinglich. Zu fördern ist deshalb die Koordination und Zusammenarbeit über Kantonsgrenzen hinweg. Bilaterale Kollaborationen sind wichtig, daneben sollten aber zusätzlich entsprechende Gefässe geschaffen werden, um diese zu vereinfachen.

## **Überregionale Massnahmen**

Gewisse Formen von Gewalt erfordern aufgrund ihrer Komplexität hochspezialisierte Massnahmen. Um diese hohe Spezialisierung zu gewährleisten, hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass es bei bestimmten Formen von Gewalt sinnvoll und effektiv ist, überregionale ggf. nationale Angebote und Massnahmen umzusetzen. Beispiele dafür sind FGM/C, Zwangsheirat, sexualisierte Gewalt an Kindern im Online-Bereich, Digitale Gewalt und Menschenhandel. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass es auch für Menschen mit Behinderungen, deren Mobilität eingeschränkt ist, erreichbare und zugängliche Angebote gibt.

Wir fordern die gesetzliche Verankerung und nachhaltige Finanzierung von überregionalen Massnahmen und Angeboten, wo dies aufgrund der Ausprägung von Gewalt sinnvoll und effektiver ist.

Diese Ressourcen müssen in genügendem Ausmass und langfristig garantiert sein, damit alle Gefährdeten und Betroffenen erreicht werden können. Die Ressourcen für konkret das Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung Schweiz und das Kompetenzzentrum Zwangsheirat sind zwar zentral, aber reichen heute noch nicht aus, müssen erhöht werden und vor allem nachhaltig gesichert werden. Diese Forderung richtet sich auch an die Kantone.

Bei spezifischen Gewaltformen, die Spezialwissen voraussetzen, ist eine überregionale Fachstelle/ ein Kompetenzzentrum sinnvoll, da die Spezialisierung (im Falle von Zwangsheiraten bspw. länder-, kultur-, religions- und migrationsspezifisches Wissen) nicht von allen lokalen Akteur\_innen, die einen thematisch breiteren Ansatz/Auftrag haben, geleistet werden kann. Bei der Evaluation des Bundesprogramms Bekämpfung Zwangsheirat wurde empfohlen, dass auf drei Ebenen gearbeitet werden sollte: auf Gemeinde-, kantonaler und übergeordneter, nationaler Ebene.

Die spezialisierte Institution sensibilisiert und informiert die lokalen/regionalen Akteur\_innen, die in der gemeinsamen Fallbearbeitung unabdinglich sind, und trägt in komplexen Fällen ihr Knowhow und ihre Erfahrung bei. Dazu sollen die entsprechenden finanziellen Mittel zur Verfügung stehen.

Wir fordern zudem die internationale Zusammenarbeit und die Wahrnehmung der Schutzverantwortung für von Zwangsheirat und Verschleppung betroffenen Personen im Ausland.

Ebenfalls müssen zur Bekämpfung von Digitaler Gewalt nun dringend und nachhaltig finanzielle Massnahmen verankert werden.

## **Lücken in Koordination und Zusammenarbeit**

Bezüglich der Verhütung und Bekämpfung von Gewalt sind Mängel und Lücken im Austausch und in der Koordination zwischen den einzelnen Ebenen Bund – Kantone – Gemeinden, aber auch unter den Akteur\_innen unterschiedlicher Disziplinen und zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteur\_innen festzustellen.

Berufs- und disziplinenübergreifende Zusammenarbeit (egal ob auf kantonaler oder nationaler Ebene) ist für das Monitoring bestehender Massnahmen zum Schutz der Opfer von grösster Wichtigkeit. Nur mit allen beteiligten Berufs- und Fachgruppen lassen sich Lücken in der Prävention, im Recht oder in den Schutzmassnahmen aufspüren und Verbesserungen ausarbeiten.

Wir fordern in allen Kantonen unabhängige staatliche Interventionsstellen zu Gewalt, damit ein auf die Behörden bezogen neutraler Lead in der Thematik gewährleistet ist.

Genügend finanzielle und personelle Ressourcen für die Interventionsstellen müssen gewährleistet werden.

Es ist zu prüfen, ob die Interventionsstellen mit Weisungsbefugnissen ausgestattet werden sollen (bspw. für die Weisung an Staatsanwaltschaften oder Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB), dass sie Leitfäden im Umgang mit Häuslicher Gewalt und Gewalt an Frauen erstellen müssen.

Die Themen der IK sollten Priorität erhalten und entsprechende finanzielle Mittel für die Vernetzung und Zusammenarbeit im Bereich des Opferschutzes zur Verfügung gestellt werden.

## **Art. 8 Finanzielle Mittel**

In der Schweiz stehen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebenen viel zu wenig finanzielle Mittel zur Verfügung, um die IK umfassend und inklusive umzusetzen. Nehmen wir Gewalt in ihrem realen pandemischen Ausmass ernst, gilt es auch deutlich mehr Finanzen bereit zu stellen – doch dafür fehlt der politische Wille.

Es braucht massiv mehr finanzielle Mittel von Bund, Kantonen und Gemeinden, damit die IK umfassende und inklusive umgesetzt werden kann. Diese Mittel müssen nachhaltig verankert und garantiert werden.

Dazu gehören alle notwendigen Massnahmen, die im Laufe dieses Reports aufgezeigt werden: Siehe entsprechende Forderungen im Laufe des Reports.

Siehe auch Vertiefungsreports zu einzelnen Themen: überall gibt es Forderungen nach mehr und nachhaltiger Finanzierung.

## Art. 9 Nichtstaatliche Organisationen und Zivilgesellschaft

### Finanzierung von NGOs

NGOs sind massgebliche Träger\_innen der Umsetzung der IK in der Schweiz und tragen seit Jahrzehnten hochspezialisiert und engagiert mit ihren Angeboten und Tätigkeiten zur Prävention, Schutz und Unterstützung bei Gewalt an Frauen und Häuslicher Gewalt bei. Dabei übernehmen sie auch Aufgaben und Leistungen, die in die Verantwortung der öffentlichen Hand fallen, ohne dafür genügend finanzielle Mittel zu erhalten – oder sie erhalten teilweise gar keine Mittel dafür und müssen diese Arbeit durch private Gelder und/oder unbezahlte Arbeit leisten. Beispiel für solch unbezahlte Arbeit ist InterAction Schweiz zum Thema Intergeschlechtlichkeit. Begründung dafür ist zum einen eine fehlende rechtliche Grundlage für die Unterstützung via Opferhilfe-Gesetzen, zum anderen fehlt der politische Wille, um die nötigen Mittel zur Verfügung zu stellen.

Die NGOs und Fachstellen erhalten nicht nur keine zusätzlichen Gelder, sondern sind inzwischen auch von sparpolitisch (unter anderem wegen COVID-19) begründeten Kürzungen oder Streichungen ihrer Mittel betroffen. Diese Grundproblematik wird noch dadurch verschärft, dass die Angebote gleichzeitig eine Zunahme an Nachfrage von Gefährdeten und Gewaltbetroffenen verzeichnen. Diese Zunahme hat signifikant mit einer zunehmenden Sensibilisierung bezüglich Gewalt in der Schweizer Bevölkerung und einer grösseren Bekanntheit der Angebote zu tun. Kurz: die Mittel werden kleiner, die Nachfrage nimmt zu. Die Einsparungen bei Gewaltprävention und -schutz ist jedoch fatal und kurzfristig – für die Betroffenen, aber auch für die Gesellschaft, da die sozialen und monetären Kosten und Folgekosten viel höher sind als Prävention und Unterstützung. In der Schweiz wird also viel Arbeit gegen Gewalt immer noch nicht bzw. inzwischen zunehmend nicht durch den Staat finanziert. Eine weitere Hürde sind die formal immer aufwändigeren Prozesse rund um Anträge und Evaluationen von finanziellen Beiträgen durch den Staat, die bei den NGOs viele Ressourcen beanspruchen. Ebenso sind die Ansätze von Projektfinanzierungen anstelle von Struktur- und Sockelbeiträgen eine grosse zeitliche Belastung für die antragstellenden NGOs, was damit Instabilität und aufwändige Mittelbeschaffungsprozesse mit sich bringt. Teilweise entscheiden sich Akteur\_innen bewusst gegen eine staatliche Finanzierung, weil sie die Unabhängigkeit bewahren oder weil sie die bürokratischen Aufwände bei staatlichen Mandanten nicht leisten wollen oder können.

#### ► Siehe dazu Forderungen in den Vertiefungsreports sowie im Laufe dieses Reports.

Es braucht dringend massiv mehr Mittel für eine langfristig verankerte und unbürokratische Finanzierung für nicht-staatliche Akteur\_innen im Bereich Gewalt und Gleichstellung. Dies auch zur Vermeidung hoher Folgekosten der Gewalt. Die steigende Nachfrage muss auch zu steigenden Mitteln führen.

Die Finanzierung muss eine sichere Finanzierung von Struktur- und Sockelbeiträge umfassen, die eine stabile Situation der NGOs und ihrer Angebote gewährleisten.

Die Arbeit von nicht-staatlichen Akteur\_innen (Vereinen, Gruppen) muss auf der Grundlage der bisherigen, nicht finanzierten Arbeit finanziert werden. Es sind unkomplizierte Anschubfinanzierungen einzuführen.

Die Präventions-, Unterstützungs- und Schutzangebote im Bereich Gewalt müssen als systemrelevant anerkannt werden und damit von politischen Sparmassnahmen ausgenommen werden.



## **Finanzierung von NGO-Dachorganisationen und Netzwerken**

Formelle und informelle NGO-Vernetzungen wie die Dachorganisation der Frauenhäuser DAO, das Netzwerk Istanbul Konvention, die NGO-Koordination post Beijing Schweiz, der Fachverband Gewaltberatung Schweiz oder das Nationale Fachgremium Sexuelle Gewalt werden von staatlicher Seite erst neu, wenig oder gar nicht gefördert und unterstützt.

Beinahe alle Präventions-, Expertise-, Sensibilisierungs-, Schulungs-, Unterstützungs- und Mapping-Aktivitäten, die es auf Schweizer Ebene gibt, werden von den LGBTIQ+Dachorganisationen bezahlt oder unterhalten, die keine staatlichen Mittel oder Subventionen erhalten.

So mussten die Kosten für die DAO bspw. während langer Zeit mühsam und aufwendig über Mitgliederbeiträge und Spenden eingeholt werden. Dies, obwohl sie mit ihrer Vernetzung massgeblich zu Koordination, Austausch und Weiterentwicklung von Wissen und Massnahmen beitragen. Im Rahmen der Finanzhilfen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt kann die DAO für ihre Koordinationsstelle ab 2021 erstmals auf Projektbasis und über eine Laufzeit von drei Jahren auf die Unterstützung durch Bundesgelder zählen. Zudem sind auf Gewalt spezialisierte Fachstellen für Prävention und Sensibilisierungsarbeit sehr gefragt. Es fehlen hier ausreichende finanzielle Mittel, um sämtlichen Anfragen gerecht zu werden. Für die kantonalen Beratungsstellen, die Betroffene bei Sexualisierter Gewalt beraten, wäre bspw. eine nationale Vernetzung für eine wirksame Zusammenarbeit und für die fachliche und politische Arbeit wichtig.

Was die Finanzhilfen des Bundes in welcher Nachhaltigkeit abdecken werden, wird sich noch zeigen.

Es braucht eine nachhaltige Förderung und Unterstützung von überregionalen auf Gewalt spezialisierten Dachorganisationen und NGO-Netzwerken.

## **Fehlende kantonale Koordination bei Finanzierung der Frauenhäuser**

Trotz Bemühungen der SODK zur Optimierung der interkantonalen Zusammenarbeit fehlt es an einer verbindlichen Vereinbarung: Es gibt weder einheitliche Tarife betreffend Tagespauschale, Soforthilfe, längerfristige Hilfe, Übersetzungs- und Lebensunterhaltskosten etc. noch ist die unterschiedliche Interpretation des Opferhilfegesetzes in den Kantonen angemessen und fair. Entsprechend sind auch die finanziellen und personellen Ressourcen in den Frauenhäusern sehr unterschiedlich geregelt und längst nicht vollumfänglich garantiert.

Wir fordern einen Konkordatsvertrag zwischen allen Kantonen bezüglich der Finanzierung der Unterbringung in Schutzunterkünften.

Es braucht eine Angleichung der Frauenhaus-Tarife, die einheitliche Anwendung des Opferhilfegesetzes (OHG), eine Harmonisierung und gesicherte Opferhilfe-Leistungen gemäss Soforthilfe und längerfristiger Hilfe in allen Kantonen.

Zudem ist das Bereitstellen genügend finanzieller und personeller Ressourcen für die Schutzunterkünfte, für Massnahmen und Programme sowie für den Ausbau und die Weiterentwicklung der bestehenden Angebote mit Einbezug der beteiligten Fachstellen und Akteur\_innen sicherzustellen.

Genügend finanzielle Mittel, um Rahmenbedingungen (infrastrukturelle Anpassungen, Erwerb von Fachwissen) zu schaffen, um Frauen mit Behinderung und andere spezifische Bedürfnisse z.B. Fachwissen aufzunehmen. (Siehe Art. 23)

## **Zusammenarbeit Staat – NGOs**

Auf nationaler Ebene bestehen Ansätze von institutionalisierter Zusammenarbeit mit NGOs. Der Bund unterhält Zusammenarbeiten und Austausch mit einzelnen NGOs themen- oder angebotsfokussiert wie auch mit Dachorganisationen und Netzwerken. Ebenso bestehen Ansätze für einen Austausch mit den Kantonen via interkantonale Vernetzungen. Die Situation in den einzelnen Kantonen wiederum ist sehr unterschiedlich und für die NGOs für 26 Kantone nicht leistbar. Diese Austauschgespräche kommen jedoch nicht einer Zusammenarbeit im Interesse eines besseren Opferschutzes

gleich. Zudem haben nicht alle NGOs aktuell die Möglichkeit für einen solchen regelmässigen Austausch. Es braucht einen verbindlicheren und breiteren Austausch des Bundes und der Kantone mit den NGOs, als dies aktuell der Fall ist. So fordern wir ein nationales Gremium zur Umsetzung der IK, in der auch die NGOs vertreten sind.

Es sind auf kantonaler, interkantonaler wie nationaler Ebene institutionalisierte Strukturen für Austausch, Koordination und Kooperation auf Augenhöhe zwischen den Behörden und den NGOs aufzubauen. Dazu gehören auch die Strafverfolgungsbehörden inkl. Richter\_innen (dies aufgrund von Dringlichkeiten explizit so genannt).

Dabei gilt es die Expertise zu allen Formen und Betroffenengruppen von Gewalt systematisch und verbindlich miteinzubeziehen. Personengruppen, die von Mehrfachdiskriminierungen betroffen sind, müssen ebenfalls vertreten sein.

Auf nationaler Ebene braucht es ein Gremium zur Umsetzung der IK, in dem auch die NGOs (zu Gewalt, Betroffenengruppen usw.) vertreten sind.

Es müssen in allen Kantonen fixe, interdisziplinäre und inklusive Runde Tische zu Gewalt gegen Frauen eingerichtet werden, wie es diese bereits zu Häuslicher Gewalt gibt. Ebenso braucht es Austauschgremien auf kantonaler Ebene zu Sexualisierter Gewalt.

Zu FGM/C und Behinderung müssen die kantonalen Regelstrukturen zusammen mit dem Netzwerk und den Betroffenenorganisationen die Koordination, die Vernetzung und interdisziplinäre Zusammenarbeit von relevanten Fachbereichen (Gesundheits-, Integrations-, Asyl-, Gleichstellungs-, Sozial-, Kinderschutz und Polizei-/Justizbereich) weiter fördern.

## **Echter Einbezug und Vergütung Expertise der NGOs**

Wir haben bereits oben die Wichtigkeit eines Einbezugs der Expertise aus der Praxis und Erfahrung von NGOs, Bewegungen und Experts by experience bei der Erarbeitung von Aktionsplänen und Strategien erwähnt. Dasselbe gilt natürlich für sämtliche rechtlichen und praktischen Massnahmen durch Bund, Kantone und Gemeinden. Es gilt immer, dieses Wissen zugunsten effektiver Massnahmen einzubeziehen. Dies systematisch, automatisch und in adäquater und zugänglicher Form. Und es gilt dies nicht als pro forma-Übung zu handhaben, sondern die Expertise ernst zu nehmen und in Massnahmen umzumünzen. Leider machen NGOs und Fachstellen immer wieder die Erfahrung, dass sie zwar Einsitz nehmen können in Expert\_innen- und Arbeitsgruppen des Bundes (bspw. zu Menschenhandel oder Asylstrukturen) und Kantonen und sich an der Erarbeitung von Grundlagen wie Leitfäden, Konzepten und politischen Instrumenten beteiligen, doch ihr Einfluss- und Handlungsspielraum sich dabei als sehr begrenzt herausstellt.

Es gilt die systematische und automatische Miteinbeziehung der Expertise von NGOs, Bewegungen und Experts by experience.

Dieser Miteinbezug ist kostendeckend zu vergüten.

Der Einbezug muss ernstgenommen und der Expertise Gewicht gegeben werden.

Es gilt dabei immer eine intersektionale Perspektive mit entsprechenden Spezialisierungen abzudecken sowie Geschlecht im Sinne der einleitend gegebenen, trans und intergeschlechtliche Menschen inkludierenden Definition zu verstehen.

In Bezug auf die Empfehlungen der Nationalen Ethikkommission (NEK)<sup>8</sup> und die Verpflichtung aus der IK besteht für die Verwaltung genügend rechtlicher Spielraum. Die Verwaltung sollte proaktiv auf InterAction Schweiz zugehen, um die Empfehlungen der NEK und die Verpflichtungen aus der IK zu erfüllen.

---

8 Nationale Ethikkommission für Humanmedizin, NEK-CNE. Zum Umgang mit Varianten der Geschlechtsentwicklung, Positionspapier Nr. 20/2012; InterAction Suisse erinnert daran, dass diese Empfehlungen immer noch nicht umgesetzt sind und die Schweiz sich ausschliesslich auf Expertenmeinungen aus der Ärzteschaft verlässt und uns bisher nicht speziell zu diesem Thema kontaktiert hat.

Die Zusammenarbeit und Vernetzung mit den Behindertenorganisationen, insbesondere mit der Interessenvertretung von Frauen mit Behinderung avanti donne und mit der verbandsübergreifenden Arbeitsgruppe Prävention, ist in allen Bereichen unbedingt aufzunehmen und zu fördern. Das Fortbestehen einer Parallelstruktur ist zu verhindern.

Sexarbeiter\_innen und ihre Basisorganisationen müssen in die Diskussion um neue staatliche Massnahmen einbezogen werden und ein Mitspracherecht haben.

## Art. 10 Koordinationsstelle

Für die Umsetzung der IK braucht es auf nationaler, (inter-)kantonaler und städtischer Ebene je eine Koordinationsstelle mit angemessenen Kompetenzen und Budget. Dies ist bis heute noch nicht der Fall: So verfügt das EBG aktuell über zu wenig Ressourcen für ein Ausschöpfen ihrer Rolle und ihres Potentials auf Bundesebene. Dies ist auch in den Kantonen und Gemeinden wie auch auf interkantonaler Ebene der Fall.

Damit Gewalt und Gleichstellung effektiv und inklusiv angegangen werden kann, braucht es 1. mehr Ressourcen, 2. umfassendere Aufträge und damit verbunden 3. mehr Kompetenzen für die entsprechenden Stellen.

Auf Bundesebene stellt sich die Frage, ob es eine Aufwertung und Ausbau des EBG und damit verbunden eine Fachstelle Gewalt braucht. Aktuell kann oder will das EBG nicht alle Formen von Gewalt abdecken und fühlt sich nicht für alle Betroffenengruppen zuständig. So gibt es bspw. keine (klaren, einheitlichen) Zuständigkeiten für das Thema LGBTIQ+ auf Bundesebene und das EBG fühlt sich nicht zuständig für Menschen mit Behinderungen. Eine umfassende, inklusive Abdeckung der Themen und Betroffenengruppen ist also zentral. Ebenso wichtig sind die Kompetenzen für eine proaktivere Rolle des Bundes für die Bekämpfung von Gewalt. Für all das braucht es massiv mehr Ressourcen für das EBG. Der gesellschaftlichen Relevanz viel mehr angemessen wäre die Schaffung eines Bundesamtes bspw. für Gleichstellung und gegen Gewalt.

Auf interkantonaler Ebene hat in den letzten Jahren dank engagierten Personen eine sehr wertvolle Entwicklung bezüglich Gewalt stattgefunden, was sich in gewissen Verbesserungen in einzelnen Kantonen niedergeschlagen hat. Nach wie vor bestehen jedoch grosse kantonale Unterschiede in Bezug auf Finanzen und Qualität der Umsetzung von Massnahmen gegen Gewalt, da es auch dort von den zuständigen Personen abhängt. Aktuell haben noch nicht alle Kantone eine klare Zuständigkeit zur Umsetzung der IK geklärt und entsprechende Ressourcen und Kompetenzen gesprochen und die Zusammenarbeit mit NGOs noch nicht etabliert. Themen- und betroffenenpezifische Sensibilisierungsbemühungen von NGOs bei den Kantonen sind weiterhin schwierig. Damit verbunden besteht die Problematik, dass die Koordinationsstellen noch nicht alle Formen und Betroffenengruppen von Gewalt abdecken (wollen). Erschwerend kommt hinzu, dass eine strukturelle Anbindung der Stelle bspw. bei Polizei/Justiz anstelle einer unabhängigeren Verortung als bspw. Stabsstelle eine umfassende Sicht und effektive Zusammenarbeit mit NGOs erschwert.

Auf städtischer Ebene ist eine proaktive und progressive Rolle einzelner Städte wie Bern, Genf, Lausanne und Zürich zu nennen, die wertvolle Impulse in andere Regionen geben.

Die aktuellen staatlichen Stellen zu Gewalt verfolgen praktisch alle keine intersektionale Perspektive bezüglich Gewalt. Dies verhindert eine inklusive Umsetzung der Massnahmen zu Gewalt an Frauen und Häusliche Gewalt. Sie müssen zukünftig die in Art. 4 IK aufgeführten Themen wie sexuelle Orientierung, Behinderung, Alter, Migration/Asyl, Geschlechtsidentität, etc. in all ihren Facetten in ihre Überlegungen, Massnahmen und Aktivitäten einbeziehen.

Aktuell besteht kein unabhängiges Monitoring der Umsetzung der IK in der Schweiz. Eine unabhängige Stelle, die die Situation bezüglich Gewalt beobachten und die Massnahmen monitoren würde, wäre wichtig und wertvoll – auch für die staatlichen Akteur\_innen. Für die Situation in den

Frauenhäusern übernimmt aktuell der DAO eine Beobachtungsfunktion, wird dafür jedoch nicht explizit entschädigt.

Es braucht auf allen staatlichen Ebenen Koordinationsstellen zur umfassenden und inklusiven Umsetzung der IK, bei der alle Gewaltformen und Betroffenenengruppen abgedeckt sind.

Diese Stellen auf nationaler, (inter-)kantonaler und städtischer Ebene müssen über ein angemessenes Budget verfügen, also massiv mehr Ressourcen haben als heute. Diese Finanzierung muss nachhaltig garantiert sein.

Diese Stellen müssen über mehr Kompetenzen für eine proaktivere Rolle in der Umsetzung erhalten.

Die kantonalen Koordinationsstellen sind als Stabsstellen einzusetzen, damit Interessenkonflikte und einseitige Fokussierungen einzelner Akteur\_innen (bspw. durch Justiz- und Polizeibehörden) verhindert werden.

Auf Bundesebene fordern wir eine massive Aufwertung und Ausbau des EBG und insbesondere der Fachstelle Gewalt mit dem umfassenden Auftrag, alle Formen der Gewalt zu berücksichtigen und für alle Betroffenenengruppen zuständig zu sein.

Die Umsetzung der IK muss institutionalisiert werden in allen Kantonen und darf nicht personenabhängig bleiben.

Eine inklusive Umsetzung der IK bzw. eine intersektionale und inklusive Perspektive unter Einbezug der Expertise der spezialisierten NGOs, die für ihre Expert\_innenarbeit entschädigt werden, muss für alle staatlichen Akteur\_innen verpflichtend werden.

Wir fordern eine unabhängige, jedoch staatlich finanzierte Monitoringstelle zu Gewalt sowie den Massnahmen zur Umsetzung der IK. NGOs wie die DAO werden für das Monitoring der Situation in den Frauenhäusern entschädigt.

## Art. 11 Datensammlung und Forschung

In der Schweiz gibt es grosse Lücken in der Datensammlung und in der Forschung zu allen Gewaltformen und Betroffenenengruppe der IK. Häusliche Gewalt ist verhältnismässig besser ausgeleuchtet, doch es braucht zu allen Formen und Betroffenenengruppen von Gewalt mehr Wissen zu Ausmass und Ausprägungen. Insbesondere braucht es auch eine intersektionale Perspektive zu Gewalt in den Daten und in der Forschung, die präzisere Aussagen über die Betroffenheiten und Formen aussagt.

### Datensammlung

Der Bericht «Statistische Datengrundlagen der Schweiz für die Staatenberichterstattung zur Istanbul-Konvention» (2019) des EBG führt an, welche Stellen relevante Daten sammeln und wo Lücken zu verzeichnen sind. Dieser Bericht zeigt jedoch nicht alle Lücken auf, wie bspw. bezüglich Menschen mit Behinderung. Dadurch fehlen wichtige Grundlagen für die Entwicklung von Strategien, Konzepten und Massnahmen gegen Gewalt gegen Menschen mit Behinderungen und es fehlt das Bewusstsein, für ihre hohe Gewaltbetroffenheit. Ganz elementar verhindert bereits die Erfassung des Merkmals «Geschlecht» durch die binäre Begrenzung und unpräzise Fragestellung, Gewalt an trans Menschen überhaupt als solche zu erkennen.

Die bestehenden Daten, die in der Schweiz aktuell zu Gewalt erhoben werden, erfüllen die Verpflichtung der IK für «in regelmässigen Abständen (gesammelte) einschlägige genau aufgeschlüsselte statistische Daten über Fälle von allen in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt» nicht. Grundsätzlich ist es wichtig, mehr über die Situation von Gewalt Betroffenen, die Tatumstände, die Gewaltausübenden und die Motive der Gewalt zu wissen. Dafür braucht es bspw. Die Erfassung von folgenden Aspekten in den Datensammlungen, die bisher fehlen: Sexuelle Orientierung, bei Geburt zugewiesenes Geschlecht und Geschlechtsidentität, Behinderung, u.a. Hier stellt sich jedoch die Frage von Präzision der Daten vs. Persönlichkeitsrechte, Definitionsmacht und

Datenschutz: Wie können möglichst präzise Daten mit intersektionalen Perspektiven erhoben werden, ohne die Persönlichkeitsrechte zu verletzen und Diskriminierungen zu verstärken? Wie können bspw. Zwangsausouts von trans Personen oder Menschen mit Behinderungen verhindert werden? Oder: wer definiert, was eine Behinderung ist? (Siehe auch Vertiefungsbericht «Opferschutz von Mädchen und Frauen mit Behinderung & Unterstützungs- und Pflegebedarf») So gilt es zu klären, bei welchen Datensammlungen durch welche Akteur\_innen es Sinn macht, welche Daten in welcher Präzision und in welcher Form zu erfassen sind.

Bestehen die Datensammlungen, soll im Rahmen des Persönlichkeitsschutzes ein unentgeltliches Öffentlichkeitsprinzip gelten. Dies bspw. bezüglich Asylgesuchen und -entscheiden aufgrund von geschlechtsspezifischen Fluchtgründen.

Die aktuellen Erhebungen durch Polizei und Opferhilfefinanzierten Stellen müssen ergänzt werden durch systematische Erhebungen anderer Akteur\_innen wie bspw. KESB, Gesundheitsbereich (inkl. psychiatrischer Bereich). Für die Datenerfassungen durch NGOs wie den Frauenhäusern braucht es entsprechende technische Mittel, die finanziert werden müssen.

Bisher gibt es keine Statistiken über die Anzahl Opfer mit Migrationshintergrund ehelicher Gewalt, deren Verlängerung nach einem Antrag nach Artikel 50 Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG an die kantonalen Behörden abgelehnt wird. Es liegen auch keine Informationen über die Anzahl der Frauen vor, die Rekurs eingereicht haben, sich ans Bundesverwaltungsgericht oder das Bundesgericht gewendet haben, um eine Verlängerung ihrer Aufenthaltsgenehmigung zu erhalten. Genaue Daten zu diesem Thema sind jedoch notwendig, um das Ausmaß des Problems zu verstehen und um besser nachvollziehen zu können, wie die kantonalen und eidgenössischen Behörden die Regelungen zu Härtefällen anwenden.

Präzisere Daten zu Betroffenen, Tatumsände, Gewaltausübenden und Motiv müssen erhoben, statistisch ausgewertet und die Auswertungen publiziert werden. Vorgängig gilt es jedoch zu prüfen, wie diese Daten ohne Verletzungen von Persönlichkeitsrechten und Datenschutz zu erheben sind und bei wem welche Definitionsmacht liegen soll.

Weitere Akteur\_innen wie bspw. im Gesundheitsbereich sind für systematische Datenerfassungen zu verpflichten.

Die Datenerhebungen via NGOs sind zu finanzieren, um deren Machbarkeit zu garantieren, und die Expertise der NGOs zur Verbesserung der staatlichen Datenerhebungen beizuziehen.

Die Datenerhebungen müssen vergleichbar und aufeinander abgestimmt erarbeitet werden. So dass bspw. sowohl Statistiken zu Opfer wie auch zu Tatpersonen aufeinander abgestimmt werden in der Erfassung.

Alle Datensammlungen müssen geltende Datenschutzbestimmungen berücksichtigen und dürfen nicht zur Diskriminierung bestimmter Bevölkerungsgruppen beitragen.

Es braucht eine intersektionale Perspektive in aktuellen und zukünftigen Statistiken.

Die Daten müssen alle Formen der Gewalt abdecken, aktuell erhobenen werden und regelmässig, einschlägig genau aufgeschlüsselt werden.

Das Dunkelfeld muss ausgeleuchtet werden. Es braucht regelmässige gross angelegte Prävalenzstudien zu Gewalt, die das Dunkelfeld bezüglich Ausmass und Ausprägung ausleuchten.

Wir fordern die statistische Erfassung von Gewalt gegen trans Menschen. Trans und nicht binäre Menschen müssen in den Statistiken bezüglich Gewalt explizit erfasst werden, ebenso transfeindlich motivierte Hassgewalt. Dabei ist es wichtig, die Statistik nicht auf binären Geschlechtervorstellungen aufzubauen, sondern weitere Optionen namentlich bezüglich Geschlechtsidentität und Geschlechtsausdruck in den Statistiken zu verankern.

Bei allen Datensammlungen wird die Kategorie Behinderung eingeführt. Behinderung ist differenziert erfasst (körperliche, psychische, kognitive, komplexe Beeinträchtigung, Sinnesbeeinträchtigung u.a.m.). Das Kriterium «Bezug einer IV-Leistung» ist zu wenig aussagekräftig. Die Persönlichkeits- und Datenschutzrechte von Opfern mit Behinderung sind dabei zu gewährleisten.

Datenlage bzgl. der Schätzung von betroffenen und gefährdeten Mädchen muss – unter Berücksichtigung einer Verhaltensänderung bzgl. FGM/C – verbessert werden durch eine kontinuierliche und standardisierte Datenerhebung – etwa zur Anzahl der Frauen mit FGM/C, welche in Schweizer Frauenkliniken gebären oder behandelt werden, die Erfassung von Kinderschutzfällen im Zusammenhang mit einer drohenden oder durchgeführten Genitalverstümmelung bei den KESB wie auch die Erfassung der Asylgesuche zu FGM/C.

Im Bereich Zwangsheirat besteht ein grosses Dunkelfeld. Deswegen sollten die Fallzahlen systematisch schweizweit erfasst werden. Auch weitere Institutionen und Stellen sollten ihre Fälle erfassen und diese kommunizieren. Ein Monitoring, das von staatlicher Seite mitkoordiniert wird, sollte systematisch durchgeführt werden.

Zudem fordern wir, dass das BFS in Zusammenarbeit mit SwissDRG die seit 2005 an Kindern durchgeführten Eingriffe an Geschlechtsmerkmalen statistisch erfasst. Diese Datensammlung sollte unabhängig von einer Variation der Geschlechtsentwicklung erhoben werden – und nach Geschlecht, Alter, Art der Gewalt, Variation der Geschlechtsentwicklung, Art der Intervention, Krankenhaus und Beziehung zwischen Opfer und Täter aufgeschlüsselt werden. Für eine systematische, adäquate und aussagekräftige Datenerhebung sollten die Daten vom BFS und der SwissDRG erfasst und mit den ICD10-Schlüsseln aufgeschlüsselt werden. Die sexuelle Orientierung muss in den Statistiken zu Gewalt erfasst werden. Weiter braucht es Erfassungen von Hate Crimes aufgrund von sexueller Orientierung.

Es braucht Daten zu Sexualisierter Gewalt an Kindern im häuslichen Kontext.

Es braucht eine öffentlich zugängliche Sammlung zur Anzahl Härtefallgesuche migrantischer Menschen aufgrund von Art. 50 AIG sowie zum Ausgang/Entscheid sowie Beschwerden der jeweiligen Gesuche von Gewaltbetroffenen mit zivilstandsabhängigem Aufenthaltsrecht. (Siehe IK Art. 59)

Es braucht eine umfassende Erfassung von statistischen Daten zu Straftaten und Anzahl Opfer bei Menschenhandel, bei welchen die Zahlen von nicht-staatlichen Opferschutzorganisationen miteinbezogen und berücksichtigt werden.

Die Asylgesuche und -entscheide zu geschlechtsspezifischen Fluchtgründen, gesondert zu Verfolgung aufgrund sexueller Orientierung, Geschlechtsidentität, -ausdruck oder -merkmalen, sind statistisch und aussagekräftig zu erfassen.

Daten zu Gewalt gegen Frauen im Asylbereich (inkl. Angaben zu Täter\_innen, Motiv etc.).

Die technischen Mittel für NGOs (bspw. für die Frauenhäuser) zur Datenerfassung sind staatlich zu finanzieren.

Wir fordern die Offenlegung gegenüber NGOs und den Zugang der Öffentlichkeit zu diesen Daten unter Wahrung des Persönlichkeitsschutzes.

## **Forschung**

In der Schweiz bestehen massive und vielfältige Lücken in der Erforschung von Gewalt. Die meisten Forschungstätigkeiten widmen sich der Häuslichen Gewalt, was in der verstärkten Sensibilisierung für das Thema und deren strukturellen Verankerung begründet liegt. Die Perspektive Gewalt an Frauen, bestimmter Gewaltformen wie auch die Situation spezifischer Betroffenenengruppen ist jedoch sehr wenig erforscht. Prävalenzstudien zu Gewalt sind praktisch inexistent. Wenn es Forschung zum Themenbereich der IK gegeben hat, dann in erster Linie punktuelle Forschung, sprich Einzelprojekte auf Initiative individueller Forschender (also nicht staatlich initiiert).

Die Forschungslücken sind riesig. Deshalb hier nur exemplarisch ein paar zu erforschende Felder:

Die Rechtspraxis und Rechtslage bezüglich Gewalt sind staatlich finanziert zu untersuchen und zu monitoren. Dies auch bezüglich geschlechtsspezifischer Auswirkungen auf Opfer und Tatpersonen.

Der Umgang der Strafverfolgungsbehörden bezüglich dem Umgang mit Opfern verschiedener Formen von Gewalt ist systematisch zu monitoren.

Präventions-, Unterstützungs- und Schutzmassnahmen sind zu erforschen. Beispiel dafür sind Angebote in der Paarberatung im Kontext Häusliche Gewalt.

Im medizinischen Bereich gilt es den Anteil gewaltbetroffener (und nicht als solche erkannte und damit nicht ursächlich behandelte) Patient\_innen in psychiatrischen Kliniken zu erforschen.

Ausmass, Form und Auswirkungen von sowohl individueller als auch struktureller und institutioneller Gewalt und Diskriminierung gegen trans Menschen sowie auch Menschen verschiedener sexueller Orientierungen sind zu untersuchen, auch aus intersektionaler Perspektive.

Wir fordern regelmässige – und damit vergleichbare – Prävalenzstudien zu Gewalt in ihren unterschiedlichen Ausprägungen bezüglich Form und Betroffenengruppen. Dabei gilt es immer inklusive und intersektionale Perspektiven zu gewährleisten.

Es braucht mehr, regelmässiger, spezifischer, vertiefter Forschung zu den verschiedenen Gewaltformen wie auch Gewaltbetroffenen und Ursachen.

Grundlegend in der Forschung ist eine grössere Diversität unter Forscher\_innen und ein Abbau von Hierarchien beim Zugang zu Forschungsgeldern. Wir fordern die Abschaffung geschlechtsspezifischer Karrierehindernisse und im Endeffekt eine angemessene Vertretung von Frauen, trans und intergeschlechtlicher Menschen wie auch People of Color in der Forschung.

Genügend Forschungsgelder sind vom Staat zur Verfügung zu stellen, bspw. via Schweizer Nationalfonds-Programme.

Zentral muss dabei auch die Forschung mit methodischen Ansätzen sein, bei denen die Perspektive der Direktbetroffenen miteinbezogen werden.

Wir fordern die Förderung einer intersektionalen Wissensproduktion.

Die Forschung muss internationale Vergleiche zulassen.

Es besteht wenig Forschung zum Bereich Gewalt unter der Geburt. Dies muss bezüglich der Entstehung der Thematik, wie auch auf die Auswirkungen auf die betroffenen Familien vorangetrieben werden. Dies auch unter Berücksichtigung von geburtshilflichen, psychologischen, ethischen, wie auch juristischen Fragen.

# Kapitel III

## Prävention





# Art. 12 Allgemeine Verpflichtungen

## Präventionsauftrag an OH-finanzierte Stellen

Obwohl die von Opferhilfe finanzierten und auf Gewalt spezialisierten Stellen die beste Expertise und Praxiserfahrungen aufgrund ihrer Tätigkeit haben, haben sie aktuell keinen Präventionsauftrag durch den Staat. Das heisst zum Beispiel., dass die Opferhilfestellen keine präventiven Beratungen bei potenziellen Gewaltbetroffenen vornehmen, sondern nur nach der Gewalterfahrung unterstützen können. Ein Auftrag durch Kantone und Gemeinden würde wesentlich zu einer qualitativen, spezialisierten Präventionsarbeit via Bildung und anderen Sensibilisierungsmassnahmen beitragen.

Im Sinne der konsequenten Umsetzung der IK sollen Präventionsprojekte der OH-Stellen und der Frauenhäuser im Bereich der gemäss IK definierten Gewaltformen und Betroffenengruppen durch die Kantone und die Gemeinden finanziert werden.

Diese Aufträge müssen umfassend formuliert sein, die im vorliegenden NGO-Bericht genannten Gewaltformen berücksichtigen und die spezifischen Anliegen der verschiedenen Betroffenengruppen (Menschen mit Behinderung, Migrant\_innen, LGBTIQ+ etc.) in ihren vielfachen Überschneidungen (z.B. Geflüchtete mit Behinderungen) einbeziehen. Ihre spezifischen Bedürfnislagen haben Auswirkungen auf die zu ergreifenden Massnahmen, z.B. braucht es unter Umständen Gebärdensprachdolmetscher\_innen in der entsprechenden Sprache oder Erklärungen in Leichter Sprache.

Im Folgenden gehen wir auf einige Formen von Gewalt und Betroffenengruppen einzeln ein:

## Gewalt an alten Menschen

Die Berner Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt hat in den letzten Jahren bewusst und gezielt das Thema der Gewalt gegen alte Menschen aufgegriffen. Sie hat mit Fachstellen, der UBA und Behörden zusammengearbeitet. Daraus sind gut besuchte Weiterbildungen entstanden, Forschung angeregt worden und ein Online-Tool entstanden, das Menschen, die sich überlegen, eine häusliche Pflegeverantwortung zu übernehmen, eine Entscheidungshilfe bietet und den Zugang zu Unterstützungsmöglichkeiten schafft: [www.ichpflege.ch](http://www.ichpflege.ch)

Im Kanton Zürich hat die Kantonspolizei ein Projekt zur Vernetzung aller in der Altersarbeit tätigen NGOs, Amts- und Polizeistellen gestartet. Ziel ist ein Netz analog zu den interdisziplinären Kinderschutzgruppen (die von den Kinderspitälern aus entwickelt wurden), aufzubauen. Die Fachstelle «Senioren-schutz» ist bereits installiert und Netzwerktreffen sind in Planung. Profitieren werden in erster Linie betagte Frauen. Die Arbeit betr. «Gewalt im sozialen Nahraum» im Alter ist besonders anspruchsvoll, da die meisten Opfer einen Schwächezustand haben und betreuungsbedürftig sind. Zudem wird die Betreuung meist von der Täterschaft geleistet. Polizeiliche Massnahmen allein genügen nicht, weshalb eine intensive Zusammenarbeit mit den NGOs (UBA, Spitex, etc.) und den KESB nötig ist. Dies trotz Berufsgeheimnis von Gesundheitspersonen und Amtsgeheimnis der Polizei und Amtsstellen zu konkretisieren ist anspruchsvoll, aber möglich. Die interdisziplinären Runden Tische zu Fallbesprechungen können gut anonym (betr. Gewaltausübende und Gewaltbetroffene) durchgeführt werden.

Wir fordern analoge Massnahmen in allen Kantonen sowie ein nationales Präventionsprogramm zur Information und Sensibilisierung der Gesellschaft zu Gewalt an älteren Menschen.

Migrant\_innen und Geflüchtete als Zielgruppen von Präventionsmassnahmen

Migrant\_innen und Geflüchtete sind besonders gefährdet, Gewalt in der Schweiz zu erleben oder Gewalt in ihrem Herkunftsland und auf der Flucht erlebt zu haben. Bezüglich Massnahmen zur Prävention von (weiterer) Gewalt bestehen spezifische Bedürfnisse und Voraussetzungen, um sie als Zielgruppe als Gefährdete/Betroffene zu erreichen und ihnen den Zugang zu Angeboten zu ermöglichen.

Es braucht ein systematisches Miteinbeziehen von Migrant\_innen und Geflüchteten als Zielgruppen von Präventionsmassnahmen als Gefährdete/Betroffene.

Dafür müssen genügend Ressourcen bezüglich Übersetzungen, interkulturellen, barrierefreien Dolmetschungen und spezifische Ansätze zur Verfügung gestellt werden.

Es braucht einen Ausbau an institutionalisierter Zusammenarbeit von Akteur\_innen im Bereichen Gewalt und Migration/Asyl, auch unter Einbezug spezialisierter NGOs.

Spezifische Gewaltformen (bspw. Zwangsheirat), die bei Personen mit Migrationshintergrund in der Schweiz vorkommen, müssen auch spezifisch angesprochen werden.

Sichere Unterbringung von geflüchteten Frauen.

## **Menschen mit Behinderung**

Zur Prävention von Gewalt gegenüber Menschen mit Behinderungen sind von staatlicher Seite bisher keine Massnahmen getroffen worden, um einen Wandel der sozialen und kulturellen Verhaltensmuster gegenüber Menschen mit Behinderungen zu fördern und Vorurteile, Bräuche, Traditionen und Mythen ihnen gegenüber zu beseitigen. Frauen mit Behinderungen sind den gleichen einschränkenden und diskriminierenden Mechanismen unterworfen wie Frauen ohne Behinderungen. Doch existieren zusätzliche festgefügte und auch heute oft nicht kritisch reflektierte Einstellungen gegenüber Menschen mit Behinderungen. Davon zeugt u.a., dass Begriffe wie „behindert“, „mongo“ oder „spast“ als Schimpfwörter bei Kindern und Jugendlichen gebräuchlich sind. Die Hartnäckigkeit, mit der sich die Geringschätzung von Menschen mit Behinderungen hält, verlangt nach einer umfassenden kritischen Auseinandersetzung mit den Wertvorstellungen und den Haltungen ihnen gegenüber in allen Bildungseinrichtungen. Den speziellen Bedürfnissen von Personen mit Behinderungen, wird nicht Rechnung getragen.

Der Bund muss Kampagnen durchführen und Massnahmen ergreifen, um Veränderungen von sozialen und kulturellen Verhaltensmustern zu bewirken sowie Vorurteile und Berührungängste gegenüber Menschen mit Behinderungen zu beseitigen und um die Ausübung von Gewalt durch natürliche oder juristische Personen zu verhüten. Er fördert und finanziert die Durchführung solcher Kampagnen bei Kantonen und Organisationen der Zivilgesellschaft resp. des Behindertenbereichs.

Der Bund konzipiert Programme und Projekte zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen (und Menschen anderer Geschlechtsidentitäten) mit Behinderung und installiert sie dauerhaft.

## **Prävention von Gewalt an trans Menschen**

Es braucht finanzielle Unterstützung der zivilgesellschaftlichen trans Organisationen, inklusiv ausgestaltete Kommunikation und Sprachrichtlinien, die staatliche Anerkennung von Menschen mit nicht binärer Geschlechtsidentität, Streichung der bereits beschlossenen Diskriminierung im Zugang zur Änderung des amtlichen Geschlechts (Art. 30b Abs. 4 neu ZGB), Sicherstellung des Zugangs zu geschlechtsangleichenden Behandlungen von guter Qualität, Sensibilisierung und Schulung der staatlichen Akteur\_innen, die entweder Gewalt oder Diskriminierung gegen trans Menschen ausüben können (z.B. Gesundheitswesen, Asyl, Bildung, Polizei, Sportanlagen, Ämter mit Publikumskontakt) oder die in der Präventionsarbeit tätig sind (inklusive opferhilfe-finanzierter Angebote), sowie breite strukturelle Massnahmen, z.B. ein nationaler Aktionsplan zur Umsetzung der Menschenrechte von trans Menschen oder ein nationaler Aktionsplan gegen Hassgewalt.

Ein solcher Aktionsplan sollte einen spezifischen Aktionsplan für intergeschlechtliche Mädchen und intergeschlechtliche Kinder im Allgemeinen, die Opfer Häuslicher Gewalt sind, und ihre Eltern, wie in Artikel 7 gefordert, nicht ersetzen.

## **Prävention und Intergeschlechtlichkeit (VGM)**

Eine Änderung der Mentalität muss in der Gesellschaft insgesamt erreicht werden. Wir schlagen Programme vor, die das Ziel haben, Frauen zu stärken und alle Mitglieder der Gesellschaft zu ermutigen, sich gegen alle Formen von Gewalt zu engagieren.

Wir empfehlen den folgenden Aktionsplan:

Aufklärungsmassnahmen, Bildungs- und Sensibilisierungsprogramme, Sensibilisierung und Schulung von medizinischem Personal (z.B. Hebammen) über die schädlichen Auswirkungen von unnötigen oder nicht lebensnotwendigen medizinischen Eingriffen an intergeschlechtlichen Mädchen.

Aufklärung durch Medien (Artikel 17), um die Aufmerksamkeit auf intersektionale Diskriminierungen zu lenken und die Sichtbarkeit zu erhöhen.

InterAction Schweiz hat ein Modell für einen Aktionsplan entwickelt, das auf den Erfahrungen intergeschlechtlicher Erwachsener und Massnahmen aus anderen Mitgliedsstaaten des Europarats basiert.

## **FGM/C**

Die Community based Prevention in den Migrationsgemeinschaften ist essenziell, um die betroffene Bevölkerung zu erreichen, eine Verhaltensänderung zu bewirken und sie über Hilfsangebote zu informieren. In der Schweiz wird diese Arbeit hauptsächlich vom Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung Schweiz in enger Zusammenarbeit mit Multiplikator\_innen geleistet, wobei letztere zwischen den betroffenen Gemeinschaften, Beratungsstellen und Fachpersonen vermitteln. Multiplikator\_innen stammen selbst aus den betroffenen Migrationsgruppierungen.

Die Kantone müssen ihr Engagement zur Prävention bezüglich FGM/C verstärken und die Massnahmen bzgl. der Zusammenarbeit mit betroffenen Migrationsgemeinschaften, wie sie im bundesrätlichen Bericht in Erfüllung des Postulats «Massnahmen gegen weibliche Genitalverstümmelung» gefordert werden, umsetzen.

Das Thema Zwangs- und Minderjährigenheiraten soll präventiv u.a. in Zusammenarbeit mit Migrationsgemeinschaften angesprochen werden. Z.B. Themen wie das Voraustrauungsverbot bei religiösen Eheschliessungen gemäss Art. 97 Abs. 3 ZGB, Endogamiegebote, usw., die Zwangs- und Minderjährigenheiraten begünstigen können.

Die Kantone müssen Zuständigkeiten definieren und finanzielle Ressourcen zur Verfügung stellen, damit Communityarbeit in allen Regionen der Schweiz und nachhaltig geleistet werden kann. Dabei sollen bereits vorhandene regionale Kompetenzen und bereits bestehende Präventionsprogramme genutzt werden, um FGM/C in der Communityarbeit mit zu berücksichtigen.

Verhaltens- und Einstellungsänderungen zu erwirken, braucht sehr viel Zeit – FGM/C-Präventionsprogramme sollten daher nicht zeitlich befristet sein, sondern eine lange Laufdauer haben.

## **Zwangsheirat**

Bei Prävention gegen Zwangsheirat braucht es nebst der Ansprache der potenziell Betroffenen auch eine breite Sensibilisierung, bspw. an Schulen, oder in der Öffentlichkeit. Die Fachstelle Zwangsheirat stellt fest, dass sich nach durchgeführten Workshops etwa in (Berufs-) Schulen, Betroffene aus diesem Umfeld für Beratungen melden. Der Sensibilisierungsansatz spricht in einer breiten Herangehensweise – wie bspw. im Schul- und Ausbildungskontext – weitere spezifische normierende Zwänge an, die zu Zwangsheiraten führen können. Des Weiteren braucht es auch eine spezifische Sensibilisierung von Fach- und Berufspersonen. Minderjährigenheirat allgemein sollte stärker thematisiert und entsprechenden politischen Forderungen Wichtigkeit beigemessen werden. Auch gegen Zwangsverlobung und die Verlobung von Minderjährigen werden Massnahmen gefordert.

Religiöse Voraustrauung (auch bei Minderjährigen): Die Sensibilisierung von religiösen Würdenträgern und Institutionen in der Schweiz soll gefördert werden. Gegen die Missachtung des Primats der Ziviltrauung gemäss Art. 97 Abs. 3 ZGB sollte behördlich systematisch und mit grösserer Vehemenz vorgegangen werden.

Der Sensibilisierung der breiten Bevölkerung sollte mehr Wichtigkeit zugemessen werden. Schliesslich wenden sich Betroffene meist zuerst an ihr engeres (ausserfamiliäres) soziales Umfeld, häufig noch bevor sie sich an eine Beratungsstelle wenden.

Thematische Fokussierungen (wie bspw. Endogamiezwang: Norm, dass nur eine Person aus der eigenen Herkunftsgruppe oder mit derselben Religionszugehörigkeit als Heirtaspartner\_in in Frage kommt), ermöglichen einen differenzierten, breiten Diskurs, ohne Verunglimpfung und Verharmlosung. Sie sollten auch von kantonaler Seite gefördert werden.

Bei Prävention gegen Zwangsheirat braucht es auch die Sensibilisierung von Fach- und Berufspersonen sowie der Öffentlichkeit weitere spezifische normierende Zwänge, die zu Zwangsheiraten führen können.

## **Digitale Gewalt**

Da zurzeit weder CVAW explizit als eine Ausprägung von Gewalt gegen Frauen definiert ist, noch der digitale Raum als potentieller Ort von Gewalt gegen Frauen angesehen wird, bestehen (noch) keine entsprechenden Gesetze. Genauso präsentiert sich der Missstand hinsichtlich der Prävention von digitaler Gewalt gegen Frauen, obwohl diese im Vergleich zur Prävention von physischer Gewalt effizienter, effektiver und auch ressourcenschonend zu implementieren wäre.

Prävention von Gewalt an Frauen und Häuslicher Gewalt muss auch den digitalen Raum als möglichen «Tatort» sehen und dementsprechende Massnahmen ergreifen, die insbesondere technischer Art sein sollten.

Für Straftaten gegen die sexuelle Integrität von Kindern, die im Online-Bereich geschehen, müssen explizite Straftatbestände geschaffen werden. Es braucht eine Gleichstellung der Offline- und Online-Straftatbestände gegen die sexuelle Integrität von Kindern.

## **Art. 13 Bewusstseinsbildung**

### **Kampagnen zu Gewalt an Frauen und Häuslicher Gewalt**

Regelmässige, weitreichende, breitenwirksame und multimediale wie auch sehr zielgruppenspezifische Kampagnen sind zentrales Element einer wirkungsvollen Bewusstseinsbildung zu Gewalt. Die Schweiz hat hier auf nationaler aber auch in den meisten Kantonen und Gemeinden ein massives Defizit. Abgesehen von meist städtischen Kampagnen müssen die NGOs und Aktivist\_innen Kampagnen durchführen – und dies ohne staatliche Finanzierung.

Wir fordern regelmässige gesamtschweizerische, aber auch regionale breitenwirksame Kampagnen mit Plakaten, im Öffentlichen Verkehr, Radio und Fernsehen, Social Media, Kinos etc., wie es sie vergleichbar auch zu HIV/Aids/STI oder zur Unfallprävention gibt.

Die Kampagnen richten sich sowohl an die verschiedenen Betroffenen- und Täter\_innen Gruppen wie auch an Fachkreise und die breite Bevölkerung

Alle unterschiedlichen Formen von Gewalt werden in diesen Kampagnen thematisiert.

Die Kampagnen haben inklusive gestaltet zu sein. Die Zugänglichkeit der Informationen muss für alle Menschen in den Kommunikationsformaten gewährleistet sein, die sie verstehen: dies bedeutet bspw. Mehrsprachigkeit, Videos mit Gebärdensprache, Untertitelung und Audiodeskription, Texte in Einfacher/Leichter Sprache und Verteilung über die entsprechenden Kanäle.

Bei diesen Kampagnen gilt es, die NGOs miteinzubeziehen sowie NGOs bei ihren Kampagnen finanziell zu unterstützen.

Wichtig ist es, dass öffentliche Kampagnen zur Sensibilisierung, Vermittlung von Rechten und Informationen zu Angeboten wie auch zur Entstigmatisierung, Entmystifizierung und Entstereotypisierung bezüglich Gewalt an Frauen, Häuslicher Gewalt, Sexualisierter Gewalt, digitaler Gewalt und anderen Ausprägungen beitragen. Die Bilder, welche zu den Betroffenen in der Öffentlichkeit vorherrschen, sind einseitig und falsch. Das „Bild“ der Opfer muss dringend korrigiert werden. Ebenso gilt es bei der Sensibilisierungsarbeit rassistischen Stereotypen bezüglich Gewalt durch Migrant\_in-

nen vorzubeugen. Gleiches gilt für die diskriminierenden Vorurteile und Mythen, die Menschen mit Behinderungen gegenüber bestehen und zu Berührungsängsten und falschen Beurteilungen ihrer Fähigkeiten, aber auch ihres Unterstützungsbedarfs führen.

Der Bund muss gemeinsam mit den Kantonen und unter Einbezug der trans Organisationen eine nationale Kampagne durchführen, mit der Vorurteile abgebaut sowie die klare Ablehnung jeder Art von Transfeindlichkeit und das eigene Bekenntnis zu trans Menschen vermittelt werden.

Eine Informations-, Beratungs- und Präventionskampagne des Bundesamts für Gesundheit BAG sollte vorgeschlagen werden – vergleichbar mit den Massnahmen gegen weibliche Genitalverstümmelung. Unserer Meinung nach sollte eine solche Kampagne auch InterAction Schweiz einbeziehen.

Die Folgen von Gewalt gegen Frauen (intergeschlechtliche Mädchen) und Häuslicher Gewalt an intergeschlechtlichen Kindern (ihr Recht auf Selbstbestimmung, ihre Entwicklung und ihre körperliche und psychische Gesundheit) müssen einerseits hervorgehoben werden und andererseits muss gezeigt werden, dass VGM (Intergeschlechtlichkeit) keine Krankheit ist.

## Art. 14 Bildung

Bildung von frühem Alter an ist ein Schlüssel zur Geschlechtergleichstellung und damit ein zentrales Element in der Prävention von Gewalt an Frauen und Häuslicher Gewalt. Auch das Wissen rund um Consent und Konfliktverhalten sind wichtig, um Gewalt als Verhaltens- und Reaktionsstrategie zu verhindern. Zur Verhinderung von Sexualisierter Gewalt gehört eine fortschrittliche Sexualbildung, die auf den WHO-Standards für Sexualaufklärung in Europa basiert, mit zum Wichtigsten in der Prävention. Eine umfassende Sexualaufklärung baut auf den Menschenrechten auf, fördert Kompetenzen und einen positiven Zugang zu Sexualität. Sie thematisiert Beziehungen und Vielfalt und hinterfragt Geschlechterstereotype. Sie trägt damit nicht nur bei zur Prävention von Gewalt, sondern auch zur Förderung von Geschlechtergleichstellung. Damit Gefährdete und Betroffene von Gewalt aller Formen eine Unterstützung suchen und finden, braucht es entsprechende Informationen über Rechte und Angebote. Ob und wie diese Inhalte im Rahmen des Bildungsauftrages vermittelt wird, ist in allen Kantonen unterschiedlich. Bspw. FGM/C oder auch Zwangs- und Minderjährigenheirat – wo es insbesondere um die Fremdbestimmung der Sexualität und die auch mit Gewalt durchgesetzte Norm der Jungfräulichkeit bis zur Ehe geht – wird nur punktuell und in wenigen Regionen in den sexualpädagogischen Unterricht integriert. Dies wäre wichtig, damit allenfalls gefährdete und betroffene Mädchen erkannt und Schutz und Unterstützung gewährleistet werden können. Dies bedingt die entsprechende Ausbildung für Fachpersonen in der Sexualpädagogik. Dieses grundlegende riesige Manko an Bildung zu Gleichstellung, Gewalt, Sexualität wie auch zu Unterstützungsangeboten und Rechten ist wohl eine der grössten Probleme der Schweiz in der Umsetzung der Istanbul-Konvention. Ebenso zentral ist es, dass inklusive und diverse Perspektiven und keine Stereotypen vermittelt werden. In den aktuellen Lehrmitteln in jeglichen Fächern wird in aller Regel jedoch wenig Diversität von Menschen und oft geschlechterbinäre, stereotype Darstellungen vermittelt. Eine inklusive, auf Vielfalt ausgerichtete Gestaltung aller Lehrmittel wäre ein wichtiger Grundstein für eine inklusive, gleichstellungsausgerichtete und gewaltpräventive Bildung.

Einen wichtigen Beitrag zur Prävention von sexualisierter Gewalt und zu Geschlechtergleichstellung leistet die Sexualaufklärung. Eine umfassende Sexualaufklärung, die auf den WHO-Standards für Sexualaufklärung in Europa basiert, baut auf den Menschenrechten auf und thematisiert kognitive, emotionale, soziale, interaktive und physische Aspekte von Sexualität. Sie trägt zu einem positiven Zugang zu Sexualität bei, weil sie die sexuellen Rechte ins Zentrum stellt wie beispielsweise das Recht auf Selbstbestimmung, das Recht auf Nicht-Diskriminierung und das Recht auf körperliche Unversehrtheit. Sexualaufklärung beginnt in der frühen Kindheit und vermittelt altersgerecht die Kompetenzen, die Menschen dazu befähigen ihre Sexualität selbstbestimmt und respektvoll den Beteiligten

gegenüber zu leben. Umfassende Sexualaufklärung ist nicht-diskriminierend und hinterfragt auch Genderrollen. Damit kann sie einen Beitrag zur Menschenrechtsbildung, zur Prävention von sexualisierter Gewalt und zur Geschlechtergleichstellung leisten.

Obwohl in nationalen Bildungsprogrammen erwähnt, haben LGBTIQ+-Themen keinen Platz in den Schulen. Lehrer und Schulpersonal erhalten keine Schulungen zu diesen Themen. Da Bildung der effektivste Weg ist, um Gewalt zu bekämpfen, besuchen verschiedene LGBTIQ+ Verbände Schulen. Es mangelt an nachhaltigen und wirksamen Schulungen zu LGBTIQ+-Themen für Schulpersonal und für Schüler\_innen.

Geschlecht (in all seinen Facetten), Gleichstellung, stereotype Rollenbilder Sexualität, Vielfalt der sexuellen Orientierung, Konsens sowie Gewalt und Häusliche Gewalt müssen obligatorisch und systematisch mit geeigneten Materialien fachkompetent behandelt und der Zusammenhang zwischen Geschlechterrollen und -ungleichheit und Gewalt aufgezeigt werden. Im Rahmen der Förderung der sozialen Kompetenzen müssen altersgerechte und den kognitiven Fähigkeiten angepasste Massnahmen zur spezifischen Prävention von Gewalt gegen Frauen und Häuslicher Gewalt entwickelt und angeboten werden. Dabei soll nicht nur auf potenzielle Betroffene, sondern ebenso auf mögliche Gewaltausübende und Handlungskompetenzen von Fachpersonen im Umfeld fokussiert werden. Wichtig ist dabei, dass die Vermittlung altersgerecht, inklusive, d.h. auch angepasst an die verschiedenen Beeinträchtigungsformen, und fortlaufend aufbauend gestaltet ist. Diese Themen dürfen also nicht einfach punktuell thematisiert werden, sondern es braucht eine aufbauende Vermittlung während der ganzen Schullaufbahn.

Bezüglich Geschlecht gilt es eine nicht binäre, auf Geschlechtervielfalt und -diversität ausgerichtete Perspektive zu vermitteln. Alle Lehrmittel und Projekte sind auf Vielfalt und Inklusion bezüglich Geschlecht, Behinderung, Körper, Familienformen u.a. auszurichten. Wir fordern Bildungsmaterialien und Massnahmen, die sicherstellen, dass sowohl intergeschlechtliche als auch trans Menschen in Schulbüchern als gesunde Menschen in einer positiven, nicht-pathologisierenden und ermächtigenden Weise aufgenommen werden und sachliche Informationen vermittelt werden.

Wichtig ist es zudem, für die Vermittlung auch externe Fachpersonen einzubeziehen. Es gibt in der ganzen Schweiz viele spezialisierte Fachstellen und NGOs, die Bildungsmassnahmen für Kinder und Jugendliche anbieten – doch in vielen Regionen fehlt es an einem systematischen und obligatorischen Einbezug solcher Angebote. Damit diese Angebote zugänglich sind, gilt es sie staatlich zu subventionieren, damit sie kostenlos angeboten werden können. Ein Teil von Ihnen wird durch unbezahlte Arbeit und/oder durch private Gelder abgedeckt.

Es braucht mehr obligatorische Wissensvermittlung zur Gleichstellung der Geschlechter und Gewalt in den Schulen. Dies altersgerecht vom frühen Alter an und aufbauend während der ganzen Schullaufbahn. Dies muss uneingeschränkt auch für die Sonderschulen gelten. Integrative Regelschulen müssen gewährleisten, dass Kinder und Jugendliche mit Behinderungen in den Vollgenuss der Wissensvermittlung kommen.

Der Bund und die Kantone müssen sicherstellen, dass eine ganzheitliche, umfassende Sexualaufklärung, die auf den sexuellen Rechten aufbaut, in den Curricula der Regel- und Sonderschulen verankert ist und spezialisierte Angebote alle Kinder und Jugendlichen in den verschiedenen Altersstufen in der ganzen Schweiz erreicht, wie sie die Allianz für Sexualaufklärung <https://www.alliance-educationsexuelle.ch/> fordert. Die Bildung ist ggf. den jeweiligen Beeinträchtigungen angepasst. FGM/C muss in sexualpädagogische Konzepte sowie Praxis integriert werden. Fachpersonen/-stellen, die in der Sexualpädagogik aktiv sind, müssen zu FGM/C sensibilisiert werden.

In der Aus- und Weiterbildung für Polizei-, Lehr- und Betreuungspersonen muss die Auseinandersetzung mit Geschlechterrollen, -stereotypen, geschlechtsspezifischer und Häuslicher Gewalt in den Pflichtmodulen aktiv gefördert werden. Den Lehrpersonen müssen progressive und aktuelle Materialien und Projekte zur Verfügung gestellt werden. Eine geschlechtergerechte inklusive Sprache ist zentral.

Für Kinder mit Geschlechtsvariationen (Intergeschlechtlichkeit/VGM) ist es wichtig, dass sie in Schulbüchern auf eine positive, nicht-pathologisierende und empowernde Weise einbezogen werden.

Schulexterne Angebote wie Ausstellungen und Workshops müssen gratis und obligatorisch angeboten werden.

Zwangs- und Minderjährigheirat sollte in der Schule in einer breiten, jugendrelevanten Herangehensweise angesprochen werden und damit oftmals einhergehende Fokussierungen auf sexuelle Vorstellungen thematisiert und selbstreflexiv diskutiert werden.

Schulworkshops: Sensibilisierung von potenziell Betroffenen sollten mit paralleler Weiterbildung bspw. von Lehrpersonen erfolgen, sodass eine weitere adäquate Thematisierung bewirkt werden kann.

## **Bildung für Erwachsene**

Eine einseitige Konzentration präventiver Massnahmen bezüglich Geschlecht und Gewalt auf den Bildungsbereich von Kindern und Jugendlichen ist zu vermeiden. Es gilt, genauso Bildungsmassnahmen für Erwachsene anzubieten. Dies hinsichtlich deren Vorbildfunktion und als Bezugs- und Erziehungspersonen von Kindern und Jugendlichen, wie auch bezüglich eigener potenzieller Gefährdung und Betroffenheit.

Migrant\_innen haben in der Regel noch weniger Wissen zu ihren Rechten und den Unterstützungsmöglichkeiten in der Schweiz. Fehlende Sprachkenntnisse, fehlendes Wissen zum System, Unkenntnis der Gesetze führen dazu, dass sie sich noch weniger Hilfe holen können. Für sie gilt es entsprechend spezifische Angebote zu schaffen, die ihren Bedürfnissen gerecht werden. Dasselbe gilt bezüglich Bildungsmassnahmen für (potenzielle) Gewaltausübende. Doch für Migrant\_innen gibt es noch weniger Angebote als für Menschen, die in der Schweiz sozialisiert wurden.

Auch im Bereich Behinderung sind sexualpädagogische Bildung und entsprechende Lern- und Lehrmittel als Element der Prävention von Gewalt für Erwachsene wichtig. Es besteht ein grosser Nachholbedarf, weil die heutigen Erwachsenen mit Behinderungen z.T. noch keinen sexualpädagogischen Unterricht erhalten haben. Aber auch wenn dies der Fall war, ist es z.B. bei Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen wichtig, die Themen immer wieder zu bearbeiten. Regelmässige Kurse zur Selbstverteidigung, zu Nähe und Distanz oder zur Grenzsetzung, wie sie die Bildungsclubs (Erwachsenenbildung für Menschen mit Beeinträchtigungen) oder die Institutionen anbieten, sind daher unverzichtbar.

Weiterbildung für Lai\_innen in der Freiwilligenarbeit benötigen genauso Kenntnisse zu Themen wie Formen von Gewalt/Misshandlung, Gewalt erkennen, Umgang mit Gewaltsituationen, eigene Rolle als Beobachter\_in von möglicher Gewalt klären und mögliche Interventionen – entsprechend müssen solche Weiterbildungen kostenlos angeboten werden.

Im Bereich Behinderung sollen Anbieter\_innen von Erwachsenenbildung von der öffentlichen Hand finanziell darin unterstützt werden, Kurse zur Geschlechtergleichstellung von Menschen mit Behinderungen, zu nicht stereotypen Geschlechterrollen, zu gegenseitigem Respekt, zu gewaltfreien Lösungen von Konflikten in zwischenmenschlichen Beziehungen, zur geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen mit Behinderungen und zum Recht auf persönliche Integrität in ihr Programm aufzunehmen und Selbstverteidigungskurse für Menschen mit Behinderungen anzubieten. Auf entsprechende Bildungsangebote ist in einer Form aufmerksam zu machen, die den verschiedenen Beeinträchtigungsformen entspricht, so dass Interessierte tatsächlich erreicht werden. Für den Besuch solcher Angebote sind finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen, z.B. für die Finanzierung der Fahrkosten.

Das Wissen über trans Menschen ist in der Schweiz zwar am Zunehmen, generell aber noch sehr gering und oft aus Falschwissen oder Vorurteilen bestehend. Dies gilt genauso für Familienangehörige, Bekannte, Ausbilder\_innen, Vorgesetzte, Arbeitskolleg\_innen, Dienstleister\_innen, etc. Diese Wissenslücke führt oft – gewollt, ungewollt oder gar aus positiver Intention – zu Diskriminierung und Gewalt. Spezialisierte NGOs bieten hierzu spezifische Wissensvermittlung an, ihnen fehlen jedoch die Ressourcen und Möglichkeiten, damit die breite Bevölkerung zu erreichen.

## Art. 15 Ausbildung und Fortbildung bestimmter Berufsgruppen

Insgesamt ist es für uns NGOs sehr schwierig, eine umfassende Übersicht über die Sensibilisierungs- und Bildungsmaßnahmen zum Thema Gewalt und Geschlecht bei den unterschiedlichen Berufsgruppen zu erhalten. Grundsätzlich gestaltet sich die Situation jedoch je nach Berufsgruppe und je nach Ausprägung des Themas (bspw. je nach Form von Gewalt oder Betroffenengruppe) sehr unterschiedlich. Wir geben hier eine Einschätzung aus unserer Praxis aus der Arbeit mit Gewaltbetroffenen und Gewaltausübenden.

Grundsätzlich erleben wir bei vielen Berufsgruppen Lücken in der Sensibilisierung und im Wissen zu Geschlecht und Gewalt. Dies wirkt sich zu Ungunsten der Unterstützung von Gewaltbetroffenen aus, aber auch in der Ausübung von Gewalt und Diskriminierung durch die Berufspersonen selbst. Der Stand bezüglich Häuslicher Gewalt aufgrund der Fokussierung in den Aktivitäten und Aufbau von Strukturen ist tendenziell besser als bezüglich Gewalt an Frauen. Bezüglich spezifischer Formen von Gewalt gibt es grosse Unterschiede und ein Bewusstsein für Intersektionalität bzw. einzelne Betroffenengruppen fehlt weitgehend. Diese Lücken haben mit der fehlenden Verankerung dieser Themen in den Aus- und obligatorischen Fortbildungen sowie mit den fehlenden Verpflichtungen in einzelnen Berufskreisen, eine Rolle in der Bekämpfung von Gewalt und Unterstützung Betroffener zu spielen, zu tun.

Die Erkennung einer Kindeswohlgefährdung oder eines Gewaltvorfalls bei Menschen mit kognitiven oder psychischen Beeinträchtigungen sowie der Umgang damit ist für Fachpersonen aus ganz unterschiedlichen Bereichen eine Herausforderung. Verbindliche Vorgaben zum Vorgehen bei Verdacht von Kindeswohlgefährdungen sind die Ausnahme, das Thema ist in den Ausbildungscurricula von Gesundheitsfachpersonen nicht flächendeckend verankert. Im Behindertenbereich wird gegenwärtig eine Vorgehensberatung bei sexueller Ausbeutung für Institutionen und Organisationen entwickelt.

Es braucht grundsätzlich eine obligatorische Verankerung der Thematik Gewalt und Geschlecht inklusive transkultureller Kompetenzen und intersektionalen Analysen in den Ausbildungen von Berufsgruppen wie auch obligatorische Weiterbildungen, insbesondere bei denjenigen, die einen klaren Auftrag in der Prävention, Unterstützung und/oder Strafverfolgung haben. In jedem Kanton werden dafür die spezialisierten Fachstellen miteinbezogen. Inhalt der Bildung müssen sein: geschlechtsspezifische Gewalt, deren Erscheinungsformen und Auswirkungen, gewaltbegünstigende Strukturen, Selbstreflexion zu eigenen Stereotypen und Haltungen und Machtverhältnissen sowie praxisbezogene Handlungsmöglichkeiten in der Identifizierung und Unterstützung, trauma- und gewaltsensibler Umgang mit Betroffenen, gewaltfreie Kommunikation, Informationen zu Gefährdungssituationen.

Diese Bildungsmaßnahmen müssen auch eine Sensibilisierung für den spezifischen Unterstützungsbedarf der verschiedenen Betroffenengruppen beinhalten (Migration/Flucht, LGBTIQ+, Alter, Behinderung etc.).

Ebenso braucht es die Verankerung und Finanzierung von Coachings und Supervision für spezifische Akteur\_innen (Polizei, Justizbehörden, Migrationsbehörden, Asyl-Befragter\_innen, Sachbearbeiter\_innen, Rechtsvertreter\_innen, Ärzt\_innen, allg. Pflegepersonal, Anwälte\_innen etc.). Auch sind Coachings und Supervision für die Beratungsstellen und Schutzunterkünfte zu finanzieren.

Für Berufsgruppen, die ebenfalls eine Rolle in der Identifizierung von Gefährdeten und Betroffenen sowie in der Zugänglichmachung von Unterstützung und Schutz übernehmen können, brauchen ebenfalls eine Grundsensibilisierung und -wissen. Ebenso gilt es rechtliche Informationen bezüglich Strafrecht, Opferrecht, Melderechte und -pflichten etc. zu vermitteln.

Zu FMG/C ist die Massnahme des bundesrätlichen Berichtes in Erfüllung des Postulats Rickli bzgl. der vertieften Sensibilisierung sowie Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen umzusetzen<sup>9</sup>: So müssen Fachpersonen aus relevanten Berufsbereichen (Gesundheits-, Asyl-, Kinderschutz- & Sozial-

9 Massnahmen gegen weibliche Genitalverstümmelung, 2020, S. 61



bereich, Bildungsbereich) obligatorisch bzgl. FGM/C sensibilisiert und geschult werden und die Angebote des Netzwerks gegen Mädchenbeschneidung Schweiz bekannt gemacht werden.

Rund um Zwangs- und Minderjährigenheiraten soll eine Sensibilisierung bspw. in Form von Weiterbildungen für unterschiedliche, relevante Berufsgruppen und Fachpersonen/-institutionen und auf Nachfrage zu unterschiedlichen Herkunftsländern von Betroffenen gefördert und institutionalisiert werden. Die entsprechende Finanzierung soll sichergestellt werden.

Für den Schutz von Kindern braucht es Fachkenntnisse und institutionelle Verankerung sowie das Mittragen der Instrumente durch einflussreiche Akteur\_innen innerhalb der Profession (bspw. den Berufsverbänden), damit Fachpersonen bei Kindeswohlgefährdungen nicht wegschauen, sondern eingreifen.

Es muss Intergeschlechtlichkeit als gesunde Variation des menschlichen Körpers in allen medizinischen Schul- und Weiterbildungsprogrammen aus einer nicht-pathologisierenden, menschenrechtsbasierten Perspektive integriert werden.

Alle relevanten Berufsgruppen erhalten Informationen zu den Lebenssituationen von Menschen mit Behinderungen, ihren Unterstützungsbedürfnissen und -möglichkeiten sowie zu ihrem erhöhten Risiko, Opfer von Gewalt zu werden. Entsprechende Möglichkeiten zur berufsspezifischen/betriebsinternen Weiterbildung zum Thema Gewalt gegen Menschen mit Behinderungen stehen zur Verfügung. Den unterschiedlichen Behinderungsformen wird Rechnung getragen. Freiwillige in der Begleitung und Betreuung von Menschen mit Behinderungen erhalten ein kostenloses Weiterbildungsangebot.

Bei Berufen im Behindertenbereich ist sicherzustellen, dass die Ausbildungscurricula Themen wie die Gleichstellung von Frauen und Männern, nicht stereotype Geschlechterrollen, gegenseitiger Respekt, gewaltfreie Lösung von Konflikten in zwischenmenschlichen Beziehungen, geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen und das Recht auf persönliche Integrität ausreichend aufgreifen.

Im Questionnaire von GREVIO ist die Berufsliste, um Berufe des Behindertenbereichs zu ergänzen (z.B. Fachperson Betreuung, Sonder- resp. Heilpädagog\_innen, Sozialpädagog\_innen, Arbeitsagog\_innen usw.).

Alle Angehörigen von Berufsgruppen, die sich in einer Macht- oder Entscheidungsposition gegenüber anderen Menschen befinden können, sind zum Thema Trans, zur besonderen Gewaltgefährdung von trans Menschen, zu den Rechten von trans Menschen und den sich daraus ergebenden eigenen Berufspflichten zu schulen. Dabei ist besonders der Diversität von Geschlechtsidentitäten und Geschlechtsausdruck Rechnung zu tragen.

Wir möchten im Folgenden zwei Berufsgruppen hervorheben: die Strafverfolgungsbehörden und das medizinische Personal:

## **Strafverfolgungsbehörden**

Strafverfolgungsbehörden, also Polizei und Staatsanwaltschaft sowie Gerichte sind ausschlaggebend dafür, ob und wie die Strafverfolgung und Bestrafung zugunsten der Betroffenen umgesetzt wird. Wir stellen viele Defizite im Wissen und in der Sensibilisierung bezüglich verschiedener Formen von Gewalt wie auch von Betroffenenengruppen fest.

Obligatorische und umfassende Bildung zu Gewalt und Geschlecht inkl. Sicht der Opfer und eine trauma- und opfersensible Gesprächsführung muss zwingend in der Ausbildung der Strafverfolgungsbehörden verankert werden.

Sie trägt den verschiedenen Formen von Gewalt und den unterschiedlichen Betroffenenengruppen (z.B. Häusliche Gewalt, Arbeitsausbeutung, etc.), ihren Gefährdungssituationen und dem jeweiligen Unterstützungsbedarf Rechnung.

Das Verhalten von Betroffenen und die bestehenden Hürden für Anzeigen muss mehr thematisiert werden. Ebenso muss die trauma- und opfersensible Gesprächsführung für Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichte in der Ausbildung obligatorisch werden. Die verschiedenen Kommunikationsfähigkeiten von Menschen mit Behinderungen und ihr Unterstützungsbedarf gehören ebenfalls in

diese Ausbildung. Coaching, Supervision und Evaluationen gilt es obligatorisch zu verankern. Dabei muss die Gefahr der sekundären Viktimisierung behandelt werden.

So bald wie möglich sollten Schulungen, Weiterbildungen und Sensibilisierungsseminare zu häuslicher Gewalt und zu spezifischen Viktimisierungen und Diskriminierungen im Migrationskontext gemäss der IK – auf Bundes- und Kantonsebene, aber auch auf Verwaltungs- und Strafebene – zur Verfügung gestellt werden. Solche Weiterbildungen sind nicht nur schnell umsetzbar, sondern sind auch erfolgsversprechend.

Wir fordern die Einführung von spezialisierten Einheiten bei allen kantonalen Polizeien zu den Themen geschlechtsspezifische Gewalt und Häusliche Gewalt.

Es soll eine unabhängige Ombudsstelle errichtet werden, bei denen Fachpersonen wiederholtes Fehlverhalten von Einzelpersonen in der Strafverfolgung melden können. Sollte eine mangelnde Sensibilität/fehlendes Fachwissen festgestellt werden, muss sich diese Fachperson aktiv mit der Thematik auseinandersetzen, z.B. in einer Weiterbildung

## **Medizinisches Personal**

Die Rolle des Gesundheitspersonal und das Potential an Identifikations- und Unterstützungsmöglichkeiten durch medizinische Akteur\_innen ist in der Schweiz noch bei Weitem nicht ausgeschöpft. Hier braucht es dringend eine systematische Verankerung der Themen geschlechtsspezifische Gewalt und Häusliche Gewalt im gesamten Gesundheitssystem.

Der Verein für eine bedürfnisgerechte medizinische Versorgung für Menschen mit geistiger oder mehrfacher Behinderung VBMB beanstandet schon seit langem, dass das medizinische Personal über zu geringe Kenntnisse über die verschiedenen Behinderungsformen und ihre Auswirkungen auf gesundheitliche Probleme verfügt. Er fordert daher, dass das Wissen um die besonderen Bedürfnisse, Probleme und gesundheitlichen Risiken von Menschen mit Beeinträchtigungen in die Aus-, Weiter- und Fortbildung aller medizinischen und paramedizinischen Berufe einfließen müsse. Ohne eine entsprechende Fachkompetenz besteht die Gefahr, dass Frauen (und Menschen anderer Geschlechtsidentitäten), die Opfer von Gewalt geworden sind, keine angemessene medizinische Betreuung erfahren.

Alle medizinischen Berufsgruppen (und alle weiteren Berufsgruppen) erhalten in ihren Ausbildungen auch Informationen zu den Lebenssituationen von Menschen mit Behinderungen, ihren Unterstützungsbedürfnissen und -möglichkeiten sowie zu ihrem erhöhten Risiko, Opfer von Gewalt zu werden. Entsprechende Möglichkeiten zur berufsspezifischen/betriebsinternen Weiterbildung zum Thema Gewalt gegen Frauen (und Menschen anderer Geschlechtsidentitäten) mit Behinderungen stehen zur Verfügung. Den unterschiedlichen Beeinträchtigungsformen wird Rechnung getragen.

Das Thema FGM/C sollte obligatorisch in den Aus- und Weiterbildungsgängen von Gesundheitsfachpersonen behandelt werden (Medizinstudium Grundstudium sowie in den Facharztausbildungen Pädiatrie und Gynäkologie, Hebammenausbildung, Pflegeausbildung). So können gefährdete und betroffene Mädchen und Frauen erkannt und ihre Versorgung, Schutz und Prävention gewährleistet werden.

Sensibilisierung bspw. in Form von Weiterbildungen erfolgt für unterschiedliche, relevante Berufsgruppen und Fachpersonen/-institutionen und auf Nachfrage zu unterschiedlichen Herkunftsländern von Betroffenen. Besonders relevant wären hier Personen, die einen Beruf erlernen, bei dem sie mit jungen Menschen und Kindern zu tun haben. Die entsprechende Finanzierung soll hier sichergestellt werden.

In Bezug auf Intergeschlechtlichkeit (VGM) mangelt es vollständig an Integration, Konsultation und Mitwirkung von intergeschlechtlichen Menschen von InterAction Schweiz in interdisziplinären Arbeitsgruppen auf allen Stufen der medizinischen Ausbildung. Und dies, obwohl eine solche Beteiligung von Peergroups in medizinischen Leitlinien empfohlen wird.

Organisationen von und Beratungsstellen für trans Menschen erfahren immer wieder von Gewalt und Diskriminierung im Gesundheitswesen, bspw. bewusstes Misgendern und verletzende Spra-

che, Datenschutzverletzungen, Vorenthalten oder Hinauszögern von medizinischen oder sozialversicherungsrechtlichen Leistungen, Betrachtung von Genitalien oder anderen Geschlechtsmerkmalen ohne medizinische Notwendigkeit oder Einwilligung, ungenügende Aufklärung vor Eingriffen, Eingriffe durch Ärzt\_innen mit unzureichender oder zumindest fraglicher Qualifikation/Erfahrung. Daher müssen alle Mediziner\_innen in der Ausbildung obligatorisch Grundwissen zum Thema Trans/Geschlechtsinkongruenz vermittelt erhalten sowie die notwendigen Massnahmen von Bund, Kantonen, Spitälern und Standesorganisationen ergriffen werden, um jegliche Form von Gewalt und Diskriminierung gegen trans Menschen im Gesundheitswesen vorzubeugen, zu erkennen und Betroffene zu unterstützen.

Zudem hier eine Hervorhebung einer spezifischen Form von Gewalt:

## **Sexualisierte Gewalt**

Wir sehen eine grosse Notwendigkeit für obligatorische spezifische Schulungen zu Sexualisierter Gewalt, da aktuell viele Stereotypen zu Gewalt und Geschlecht und Sexualität, angeblichem Opferverhalten und mangelnde Sensibilität erlebt wird, insbesondere bei den Strafverfolgungsbehörden. Dies wirkt sich negativ auf das Anzeigeverhalten der Betroffenen aus und ist nicht opferschutzorientiert. (Siehe dazu hinten.)

Es braucht die Verankerung der Themen Gewalt, Geschlecht und Sexualität in den Ausbildungen und obligatorischen Weiterbildungen für Strafverfolgungsbehörden, Gesundheit, Bildung, Betreuung psychosoziale Dienste, Kinderschutz, Soziales, Asyl/Migration/Integration. Dieses Obligatorium gilt es schweizweit zu verankern.

Die Ausbildung berücksichtigt Informationen zu den Lebenssituationen der verschiedenen Betroffenenengruppen, z.B. von LGBTIQA+-Personen oder Menschen mit Behinderungen oder mit einem Migrationshintergrund, ihren Unterstützungsbedürfnissen und -möglichkeiten sowie zu ihrem erhöhten Risiko, Opfer von Gewalt zu werden.

Die Qualität der Umsetzung, insbesondere der Strafverfolgungsbehörden gilt es regelmässig zu evaluieren. Beim CAS Forensic Nursing muss neu ein Modul «Opferhilfeberatung» implementiert werden

## **Gegen Diskriminierung, für Traumasensibilität**

Betroffene von Gewalt werden im Verfahren oder bei der Befragung mit sehr intimen, indiskreten Fragen vonseiten der Behörden konfrontiert. Migrant\_innen werden unter Generalverdacht des Betrugs durch Scheinehe gestellt, mit diskriminierenden Grundhaltungen vonseiten der Behörden aufgrund des Geschlechts und der Herkunft konfrontiert. Ein trauma-informiertes und nicht-diskriminierendes Befragungssetting ist oft nicht gegeben, aber dringend notwendig. Teil der Ausbildung für Behörden sollte deshalb auch eine Auseinandersetzung und Diskussion bezüglich Werten (Rassismus, Sexismus, Homo- Bi- und Transfeindlichkeit, Mythen zu Menschen mit Behinderungen und andere Diskriminierungsformen), sowie Trauma und Häusliche Gewalt sein, in der sie lernen, trauma-informiert und nichtdiskriminierend zu befragen, zu ermitteln usw. Viele Opfer können sich auch nicht oder nur teilweise an die Gewalttat erinnern (Amnesie, Gedächtnislücken), können nicht mehr chronologisch das Erlebte erzählen, leiden unter ständiger Destabilisierung durch die Befragung und Konfrontation mit dem traumatisierenden Vorfall und/oder unter posttraumatischen Belastungsstörungen oder weisen eine kognitive Beeinträchtigung auf. Auch diese Umstände müssen unbedingt im Bewusstsein und der Sensibilität von Befragenden und behördlichen Entscheidungsinstanzen sein.

Behörden aller Ebenen, darunter auch Migrationsbehörden, müssen zu Aus- und Fortbildungen inklusive Sensibilisierungsworkshops zu Diskriminierung, Gewalt und spezifischen Gefährdungen im Migrations- und Behinderungskontext verpflichtet werden.

Behördliche Befragungen müssen trauma-informiert umgesetzt werden und das Opfer – unabhängig von Geschlecht, Herkunft, Behinderung etc. – ernst genommen werden, sodass sekundäre

Viktimisierungen und Retraumatisierungen verhindert werden. Auch dies soll im Rahmen von Sensibilisierungsbemühungen, z.B. im Rahmen von Aus- und Fortbildungen thematisiert und diskutiert werden und victim blamings verhindert werden.

## **Sensibilisierung für Arbeitsausbeutung von migrantischen Frauen**

Um Arbeitsausbeutung zu bekämpfen, braucht es ein geschultes Auge, spezifische Ermittlungsarbeit und den politischen Willen, dagegen vorzugehen. Opfer von Arbeitsausbeutung oder Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeit sind in der Regel schwer traumatisiert und von der Täter\_innenschaft eingeschüchtert. Damit sie Aussagen und somit zur Strafverfolgung beitragen können, braucht es sorgfältige und eingehende Betreuung und Beratung der Opfer. Zudem sollte das Opfer und ihr Erlebtes von Strafverfolgungsbehörden ernst genommen werden.

Es braucht dringend mehr Sensibilisierung für das Phänomen der Arbeitsausbeutung sowie für die Tatsache, dass viel Migrant\_innen in einer aufenthaltsrechtlichen Abhängigkeit zu ihren Arbeitgeber\_innen stehen. Es ist zentral, dass Fachleute geschult und sensibilisiert werden, und darüber Bescheid wissen, wie sie im Falle eines Verdachts auf Arbeitsausbeutung reagieren müssen. Wichtige Berufsgruppen sind Polizei, Staatsanwaltschaft bzw. allgemein Justizbehörden, Gesundheitspersonal, Arbeitsinspektor\_innen, Personal Sozialämter, etc.

## **Art. 16 Vorbeugende Interventions- und Behandlungsprogramme**

Die Arbeit mit Tatpersonen ist ein wesentlicher Pfeiler zum Schutz von Opfern sowie der betroffenen Kinder. In der Schweiz besteht noch nicht in allen Regionen eine systematische Verankerung der Arbeit mit gewaltausübenden Personen. Diese Arbeit umfasst sowohl Lernprogramme, die strukturiert sind und in Gruppen absolviert werden als auch Angebote individueller Beratungen bzw. Therapien. Beide Formen können entweder von zuweisenden Behörden verordnet sein oder von Tatpersonen freiwillig beansprucht werden.

Die wenigen Lernprogramme für Gewaltausübende in der Schweiz werden von Akteur\_innen angeboten, die zum grossen Teil vom Kanton finanziert oder direkt in eine kantonale Behörde eingebunden sind. Im Vergleich zu Einzelberatungen sind Lernprogramme thematisch stärker strukturiert und eine Mindestzahl von Sitzungen wird im Rahmen von Einzel- und/ oder Gruppengesprächen durchgeführt. Die Gruppen können offen geführt werden, so dass ein Einstieg jederzeit möglich ist, oder in sich geschlossen nach einem vorgegebenen Programmablauf.

Bei Einzelberatungen von Tatpersonen gibt es in einigen Regionen der Schweiz Nachholbedarf an ausreichender und niederschwelliger Versorgung mit Stellen, die Tatpersonen bei Gewalt freiwillig beraten. Es fehlt sowohl an einer gesetzlichen Verankerung wie auch an der nötigen Finanzierung. Dies insbesondere bei der niederschwellig zugänglichen, freiwilligen Beratung. Dort, wo es Fachstellen hat, ist die Finanzierung oft nicht gesichert und müssen durch private Gelder gewährleistet werden.

Der Fachverband Gewaltberatungsstellen Schweiz (FVGS) als Dachverband der Beratungsstellen musste seine Arbeit aufgrund mangelnder staatlicher Unterstützung minimieren und konnte seine Arbeit nicht umfassend weiterführen, bspw. die Datenerhebungen nicht garantieren. So kann auch das Angebot für spezifische Bedürfnisse nicht weiterentwickelt und ausgebaut werden wie bspw. für Paarberatung bei situativer, gegenseitiger Gewalt und muttersprachliche Beratung und Beratung für Menschen mit Behinderung. Es fehlt an Geld für Übersetzung, aber auch schlicht für die Bekanntmachung des Angebots. Obwohl die meisten Fachstellen älter als 10 Jahren sind, wurden bisher einzig zwei Beratungsangebote (zudem Gruppenprogramme bzw. Lernprogramme) evaluiert. Die regelmässige Evaluation der Beratungsprogramme ist jedoch entscheidend, um deren Wirksamkeit und

Effizienz nachzuweisen. Ein nationales Projekt soll es ermöglichen, dass die einzelnen Organisationen mit der erforderlichen Fachexpertise darin begleitet werden.

Für eine effektive Bekämpfung von Gewalt ist die Zusammenarbeit und Koordination zwischen Beratungsstellen für Opfer und für Gewaltausübende wichtig. Doch die Koordination mit Opferhilfestellen erfolgt auf kantonaler Ebene und fokussiert meistens auf die Rahmenbedingungen der Bekämpfung von Häuslicher Gewalt im Kanton, während die direkte Kooperation mit den Opferhilfestellen aber noch mangelhaft ist, u.a. aus Datenschutzgründen. Eine Verbesserung der Koordination und Zusammenarbeit ist gemeinsam, unter Berücksichtigung der Datenschutzvorgaben, zu prüfen und entwickeln.

Es gilt, eine systematische Arbeit mit gewaltausübenden Personen zu fördern mit einer schweizweiten gesetzlichen Verankerung sowie einer Steigerung der Verordnung von Beratungen durch die Gerichte.

Kompetenzerweiternde Interventionen (Lernprogramme oder Einzelberatungen) bei Tatpersonen sollen systematisch bei Strafbefehlen verordnet werden.

Es ist zu prüfen, ob auch die KESB Zuweisungen (zumindest in eine Täterberatung) machen können.

Die nötigen finanziellen Ressourcen für die Arbeit mit Gewaltausübenden müssen gesetzlich gesichert sein, bspw. mit einer fallbezogenen Finanzierung auf Basis eines Gewaltausübenden-Hilfe-Gesetzes analog dem Opferhilfe-Gesetz sowie durch eine strukturelle Beteiligung an den allgemeinen Betriebskosten der Fachstellen. Dabei gilt es eine inklusive Gestaltung der Beratung zu sichern, so dass auch Menschen mit Behinderungen (physisch-, psychisch-, kognitiv-, sinnesbeeinträchtigt) das Angebot nutzen können.

Die Arbeit auf Fachverbandsebene gilt es durch staatliche Gelder zu sichern. Ein regelmässiges Monitoring ist in Auftrag zu geben, das dem Bund und den Kantonen Aufschluss über Überangebote und Schwachstellen gibt. Eine bessere Koordination und Zusammenarbeit von Opfer- und Gewaltausübenden-Beratungsstellen sind zu prüfen und gemeinsam zu entwickeln.

Es ist zu prüfen, ob ein Praxisversuch betreffend Zuweisungen in Gewalt-/Deeskalationsberatungsangebote im Rahmen von Migrationsverfahren oder Integrationsvereinbarungen machbar ist und ob diesbezüglich ein Bedarf besteht. Es sind genügend finanzielle Mittel für zielgruppenspezifische Gestaltungen von Lernprogrammen, bspw. Übersetzung, zu gewährleisten. Es gilt die Anzahl Verordnungen und die Wirksamkeit der Interventionen (Lernprogramme und Einzelberatungen) zu monitoren.

Beratungsangebote und Anti-Gewalt-Programme für Gewaltausübende sind so zu konzipieren, dass auch Täter\_innen mit Behinderungen daran teilnehmen können. Spezifische Angebote, die ihre behinderungsbedingten Problemlagen berücksichtigen, stehen ebenfalls zur Verfügung. Den unterschiedlichen Kommunikationsmöglichkeiten der Personen mit Behinderungen wird Rechnung getragen, die Ausschreibung erfolgt über Kanäle, die ihnen zugänglich sind.

Die Arbeit mit Tatpersonen ist ein wesentlicher Pfeiler zum Schutz der Betroffenen. In der Schweiz besteht noch nicht in allen Regionen eine systematische Verankerung der Arbeit mit gewaltausübenden Personen. So ist zu unterscheiden zwischen Lernprogrammen, deren Teilnahme vom Gericht verordnet wird und Beratungsangeboten, die freiwillig sind.

## **Gewaltprävention zu Gewalt im Alter durch NGO**

Die Unabhängige Beschwerdestelle für das Alter setzt ihren Fokus auf Konflikte und Gewalt im Alter. Sie interveniert sowohl in Situationen akuter Gewaltausübung und in Situationen, in denen eine weitere Konflikteskalation zu Gewalt führen könnte. Diese Strategie passt ausgesprochen gut zur Bedarfslage. In vielen Fällen wird es dadurch möglich, ein Schutz- und Unterstützungsszenario aufzubauen, das behördliches Eingreifen durch die KESB erübrigt und die Selbsthilfekräfte stärkt.

Die Leistungen von zivilgesellschaftlichen Organisationen zu Konflikt- und Gewaltprävention im Alter, wie UBA und alter ego sind durch die öffentliche Hand zu unterstützen, damit die freiwillige Arbeit in einem professionell geführten Organisationskontext gewährleistet werden kann.

# Art. 17 Beteiligung des privaten Sektors und der Medien

## Berichterstattung der Medien

Die Medien spielen in der Schweiz weiterhin oft eine problematische Rolle im Umgang mit Gewalt an Frauen und Häusliche Gewalt. Auch wenn die Aufmerksamkeit in den letzten Jahren gestiegen ist und die Sensibilisierung zugenommen hat, ist die Berichterstattung oft problematisch, diskriminierend und Stereotypen fördernd bezüglich Gewalt, Sexualität, Geschlecht und «Opfer».

DécadréE hatte dank eines Mandats der Stadt Genf die Möglichkeit, eine Untersuchung zum Thema der Behandlung von LGBTIQ+ Menschen in den Medien durchzuführen. Das Institut stellt fest, dass der problematische Umgang der Medien mit falschen Definitionen, voyeuristischen Schlagzeilen usw. ein grosses Problem darstellt. Viele Aussagen von LGBTIQ+ Menschen weisen auf ein zwiespältiges Verhältnis zu den Medien hin. Zwischen der notwendigen Sichtbarkeit, Existenz in der öffentlichen Wahrnehmung und Sensibilisierung und dem Umgang der Medien mit Gewalt gegenüber LGBTIQ+, zeigt sich ein Mangel an Wissen der Medien über diese Themen. In der Tat kann die französischsprachige Presse bei LGBTIQ+-Themen besser abschneiden, was ihr Durchschnittswert von 0,17 verrät, der zeigt, dass die Themen weiterhin stereotypisiert dargestellt werden.

Es braucht verbindliche medienethische Standards, deren Einhaltung regelmässig überprüft wird (z.B. durch den Presserat o.ä.).

Gewaltthematik (Ursachen, Auswirkungen, Prävention, verschiedene Betroffenenengruppen) muss als fester Bestandteil in der Aus- und Weiterbildung von Medienschaffenden verankert werden.

Die Reflektion der verwendeten Begriffe und ein Verzicht auf verharmlosende und Victim-Blaming fördernde Begriffe sind durch alle Medien zum Standard zu erheben.

Vermeidung von stereotypisierender Darstellungen von Frauen, Frauen mit Behinderung, intergeschlechtlichen Frauen, trans und intergeschlechtliche Personen, Migrant\_innen usw. müssen von Medien umgesetzt werden.

Obligatorische Weiterbildungen für Medienschaffenden sind einzuführen.

Medien haben einen Informationsauftrag für Betroffene (Opfer, Gewaltausübende, Umfeld) zur besseren Früherkennung und Hilfeleistung durch Behörden und NGOs umzusetzen. Die Zeitung 20 Minuten geht mir ihren systematischen Info-Boxen mit Hinweisen zu Hilfsangeboten für Betroffene bei Themen wie Gewalt, Suizid etc. voran.

## Ausbildung Medienschaffende

DécadréE setzt sich gezielt für die Gleichstellung in den Medien ein. Das Institut stellt fest, dass nur wenige Massnahmen direkt vom Bund ergriffen wurden, um das Bewusstsein der Journalist\*innen für die Gleichstellung in der Presse und den Umgang der Medien mit geschlechtsspezifischer Gewalt zu schärfen. Die Intervention von DecadréE nach der Erneuerung des Gesetzes über Radio und Fernsehen (neues Bundesgesetz über elektronische Medien) wurde nicht beantwortet.

Erwähnung der Bedeutung von Gleichstellung und Gleichstellungsschulung für Journalist\_innen im Gesetz für Rundfunk und Fernsehen.

Etablierung einer nachhaltigen finanziellen Unterstützung für die Prävention bei Medienschaffenden.

Das Training sollte auch verschiedene Arten von Informationen über die Lebenssituation und Aktivitäten verschiedener Personengruppen (z. B. Menschen mit Behinderungen) enthalten.

## Sexismus in der Werbung

Im Bereich der Werbung stellt DecadréE wiederum fehlende Massnahmen auf Bundesebene fest. Einige Kantone und Städte haben Regulierungsmassnahmen gegen sexistische Werbung eingeführt. Diese Regulierungen betreffen jedoch nur eklatanten Sexismus und ermöglichen es nicht, Stereoty-

pen abzubauen und mehr Vielfalt in die Werbung einzubeziehen.

Ein Gesetz gegen Sexismus in der Werbung und entwürdigende Bilder sollte auf Bundesebene eingeführt werden.

## **Neue Technologien**

Die digitale Welt ist längst keine Parallelwelt mehr, sie ist heute Realität und täglicher Aufenthaltsort für den Grossteil der Gesellschaft. Mittels neuer Technologien wurden auch einfache und niederschwellige Möglichkeiten zur schnelleren Kommunikation geschaffen oder Tools, welche helfen, den Alltag besser zu bewältigen. Diese neuen Möglichkeiten sind jedoch noch nicht für alle gleich niederschwellig anwendbar.

Der Zugang zu digitalen Medien muss für alle Menschen ermöglicht werden.

Damit Menschen mit Behinderungen die neuen Technologien risikofrei nutzen können, sind die Webseiten umfassend barrierefrei zu gestalten. Umfassend bedeutet, die je nach Behinderungsform andere Kriterien der Zugänglichkeit werden berücksichtigt. Menschen mit Sinnesbeeinträchtigungen haben ganz andere Bedürfnisse als Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen, die auf vereinfachte Strukturierungen von Websites, Leichte/Einfache Sprache usw. angewiesen sind. Weiter stehen ihnen Ausbildungen und Kursmodule im Bereich IKT und Medien zur Verfügung.

## **Gewalt im Arbeitskontext**

Belästigung und andere Formen von Gewalt am Arbeitsplatz sind ein weit verbreitetes Problem, doch es fehlt trotz Verpflichtung aus dem Gleichstellungsgesetz (GIG Art. 4) an flächendeckenden Massnahmen dagegen. Die Beratung und Unterstützung der Betroffenen sind abhängig von einzelnen Personen in den Betrieben und werden nicht flächendeckend gefördert. Grundlegendes Problem ist, dass bei sogenannten leichteren Fällen von Belästigung, wie z.B. anzügliche Blicke oder Gesten, die Voraussetzungen für eine Unterstützung durch die Opferhilfe-Stellen nicht gegeben ist, da diese nicht strafbar sind laut Strafgesetzbuch (Siehe Art. 40 Sexuelle Belästigung). Spezifisch auf Gewalt im Arbeitsplatz ausgerichtete Angebote, die die Opferhilfe-Beratungen ersetzen könnten, gibt es nicht in allen Regionen der Schweiz.

Menschen mit Behinderung sind unter Umständen auch am Arbeitsplatz auf Unterstützung und damit physische Nähe z.B. einer Assistenzperson angewiesen. Hier braucht es Prävention und Sensibilisierung, um sexuelle Belästigung vorzubeugen. Im Bereich Behinderung bezieht sich die Charta Prävention „Wir schauen hin!“ der Verbände und Organisationen auch auf den Bereich Arbeit und soll als Standard beachtet werden. Dabei geht es um Auswahl und Selbstverpflichtung des Personals.

Das Gleichstellungsgesetz bezieht sich nur auf die unmittelbare Diskriminierung aufgrund des Geschlechts der betreffenden Person und nicht auf die Diskriminierung aufgrund der Partner der betreffenden Person. Die sexuelle Orientierung ist daher kein Kriterium, das bei der Diskriminierung bei der Einstellung berücksichtigt wird und strafbar ist, es sei denn, es handelt sich um Artikel 261bis des Strafgesetzbuchs (die Diskriminierung muss öffentlich und allgemein sein).

Wir fordern, dass Betroffene von allen Formen sexueller Belästigung Zugang zu den Leistungen der Opferhilfe gewährt wird. Es ist zu prüfen, welche rechtlichen Grundlagen dafür zu schaffen sind.

In Betrieben braucht es, bezogen auf sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz, schweizweit Konzepte, Richtlinien, Merkblätter, regelmässige Informationen wie auch eine Einführung neuer Mitarbeiter\_innen. Obligatorische Weiterbildungen für Personalverantwortliche, Leitungspersonen, HR und Vertrauenspersonen sollen von Fachstellen angeboten und durchgeführt werden.

Alle Betroffenen von sexueller Belästigung müssen auch in weniger schweren Fällen Unterstützung der Opferhilfe erhalten. Die Beratungsangebote der Opferhilfe und andere auf Belästigung am Arbeitsplatz ausgerichtete Beratungsangebote müssen sich richten auch an Menschen mit Behinderungen (psychische, physisch, kognitive, komplexe und Sinnesbeeinträchtigungen usw.) richten und

auf weitere Differenzen geschult sein, z.B. auf die Beratung von LGBTIQ+-Menschen.

Als Arbeitsplatz sind auch die Werkstätten in der Behindertenhilfe zu behandeln, entsprechend gelten alle Forderungen auch für diesen Arbeitskontext.

Wir fordern die Sicherstellung und Finanzierung von Beratungsangeboten für Betroffene von Sexualisierter Gewalt am Arbeitsplatz in jedem Betrieb, im Rahmen einer Kooperation mit der Opferhilfe des jeweiligen Kantons, wenn das von der Betriebsgrösse her (KMU) nicht möglich ist.

Wir fordern die Verpflichtung zu Beratungs- und Ombudsstellen in allen Grossbetrieben der Schweiz von über 1'000 Angestellten.

Wir fordern Sensibilisierungskampagnen zu Sexualisierter Gewalt am Arbeitsplatz in allen Betrieben auf allen Führungsstufen, Schulung der Personalkommissionen und HR-Abteilung sowie bereits in allen Berufsausbildungen.

Wir fordern die konsequente Anwendung des Gleichstellungsgesetzes.

Wir fordern den Bund (SECO) auf, «Gewalt an Frauen» analog der Definition der IK ab ihrem siebten Bericht zur «europäischen Erhebung über die Arbeitsbedingungen» ergänzend zu dokumentieren.

Wir fordern Sensibilisierungs- und Informationskampagnen des Bundes zur Aufklärung von potentiellen Betroffenen und ihren Rechten als auch Schulung der Pflichten des Arbeitgebers (hinsichtlich Einhaltung und Umsetzung von Arbeitsschutz- und Sorgfaltspflichtregelungen). Die Informationen liegen in Kommunikationsformaten vor, die für Menschen mit verschiedenen Beeinträchtigungen geeignet sind.

## **Tendenz: Problematische Akteur\_innen im Bereich Gewalt**

Wir stellen fest, dass im Bereich „Unterstützung, Schutz, Therapie“ etc. immer mehr neue private Akteur\_innen auftauchen und z.T. nicht verifizierte Angebote für Opfer anbieten. Oft fehlt fundiertes Fachwissen. Und nicht selten haben Anbietende eine andere Motivation, als Betroffene opferzentriert und menschenrechtsbasiert zu unterstützen, führen eine „hidden agenda“, sind missionarisch motiviert. Ein Beispiel dafür sind christlich motivierte Unterstützungsorganisationen für Betroffene von Menschenhandel.

Für (spezialisierte) Opferberatungsstellen, Fachstellen der sozialen Arbeit sowie Schutzunterkünfte müssen klare Kriterien wie Ausbildung, Fachkenntnisse und Weiterbildungen festgelegt werden.

Nur qualifizierte Organisationen werden von den Behörden berücksichtigt und finanziert, damit die Qualität und Professionalität im Umgang mit gewaltbetroffenen Menschen gewährleistet ist. Namentlich NGOs von Betroffenenengruppen selbst können die notwendigen Ressourcen, um den dazu notwendigen Qualifizierungsprozess zu durchlaufen, erhalten.

Intergeschlechtlichkeit und die Einbeziehung des Privatsektors und der Medien

Die Schweiz hat bisher keine Massnahmen ergriffen, um die Privatwirtschaft, den Informations- und Kommunikationstechnologiesektor (IKT) und die Medien zu motivieren, zugunsten von intergeschlechtlichen Frauen/Männer oder Kinder die Öffentlichkeit aufzuklären.

Wir schlagen vor, dass die Schweiz, insbesondere die Medien, zur Prävention von Gewalt gegen Frauen und alle intergeschlechtlichen Menschen aufruft. Das sollte im Rahmen des neue Bundesgesetzes über elektronische Medien geschehen (siehe oben den Vorschlag von DécadréE).

## **Trans**

Zahlreichen privaten Akteur\_innen, Medienschaffenden, genauso wie staatlichen Stellen, fehlt noch die eigene Sensibilisierung für eine respektvolle Kommunikation über und mit trans Menschen - sowie nicht selten das Bewusstsein, dass ihnen diese fehlt. Spezialisierte NGOs bieten hierzu spezifische Wissensvermittlung an, ihnen fehlen jedoch die Ressourcen und Möglichkeiten, damit die breite Bevölkerung zu erreichen. Überdies fehlen Richtlinien und Normen der Selbstregulierung, meist der Schutz und die Gleichstellung von trans Menschen.

Wann immer von staatlicher Seite Massnahmen ergriffen werden, um den privaten Sektor, die Medien oder den Bereich IKT zu ermutigen, sich an der Ausarbeitung und Umsetzung politischer



Massnahmen zur Verhütung von Gewalt gegen Frauen und der Erhöhung der Achtung ihrer Würde zu beteiligen, ist darauf zu achten, dass trans Menschen ebenfalls berücksichtigt und die spezifischen Fachorganisationen einbezogen werden.

In existierende selbstregulierende Standards und Verhaltenskodizes für den IKT-Sektor und die Medien zu Gewalt und/oder Geschlechtergleichstellung sind Aspekte, die trans Menschen betreffen, einzubeziehen. Bei der Erarbeitung solcher Dokumente ist die Zusammenarbeit trans Menschen resp. spezifischen Fachorganisationen zu suchen.

## **Menschen mit Behinderungen**

Es sind keine Standards oder Verhaltenskodizes im privaten Sektor zu Gewalt gegen Frauen und/oder Gleichstellung von Frauen und Menschen mit anderer Geschlechtsidentitäten bekannt, die auch dem Aspekt Behinderung Rechnung tragen.

Wann immer von staatlicher Seite Massnahmen ergriffen werden, um den privaten Sektor, die Medien oder den Bereich IKT zu ermutigen, sich an der Ausarbeitung und Umsetzung politischer Massnahmen zur Verhütung von Gewalt gegen Frauen und der Erhöhung der Achtung ihrer Würde zu beteiligen, ist darauf zu achten, dass Menschen mit Behinderungen ebenfalls berücksichtigt und die Behindertenorganisationen einbezogen werden.

In existierende selbstregulierende Standards und Verhaltenskodizes für den IKT-Sektor und die Medien zu Gewalt und/oder Geschlechtergleichstellung sind Aspekte, die Menschen mit Behinderungen betreffen, einzubeziehen. Bei der Erarbeitung solcher Dokumente ist in Zusammenarbeit mit Menschen mit verschiedenen Behinderungen resp. Organisationen im Behindertenbereich zu suchen.

Die Charta Prävention „Wir schauen hin!“ der Organisationen und Verbände im Behindertenbereich muss als Verpflichtung behandelt werden. Sie erarbeiten Richtlinien und ergreifen Massnahmen für die konkrete Umsetzung der Charta in ihren Strukturen. Die öffentliche Hand fördert diesen Prozess gezielt und unterstützt ihn finanziell.

# Kapitel IV

## Schutz und Unterstützung



# Art. 18 Allgemeine Verpflichtungen

## **Lücken in Schutz und Unterstützung für alle Gewaltbetroffenen**

Aktuell finden und erhalten nicht alle Gewaltbetroffenen in der Schweiz Schutz und Unterstützung. Deshalb gilt es, die rechtlichen Grundlagen und die Finanzierung für die spezialisierte Unterstützung und den Schutz für alle Gewaltbetroffenen in der Schweiz zu garantieren. Dazu gehört auch eine Anpassung des Opferhilfegesetzes, damit auch bei Tatort Ausland die Leistungen abgedeckt sind.

## **Koordinierte interdisziplinäre Zusammenarbeit aller Akteur\_innen**

Die interdisziplinäre, koordinierte Zusammenarbeit zwischen den relevanten staatlichen und nichtstaatlichen Akteur\_innen ist mangelhaft. Deshalb sind in der ganzen Schweiz koordinierte interdisziplinäre Zusammenarbeiten der relevanten staatlichen und nichtstaatlichen Akteur\_innen zu verankern. Bei der Planung von Massnahmen oder der Anpassung von Gesetzen und Abläufen von juristischen Verfahren zum Schutz vor Gewalt müssen NGOs systematisch miteinbezogen werden. Es muss geprüft werden, wie unter Einhaltung des Datenschutzes die Fachstellen fallbezogen besser zusammenarbeiten können. Dies für einen effektiven Opferschutz und Prävention weiterer Gewalt, aber auch um ein Monitoring und Qualitätskontrollen von Interventionen wie bspw. einer Beratung von gewaltausübenden Personen zu ermöglichen. Alle Akteur\_innen im Bereich Gewalt wie Polizei, Gericht, Staatsanwaltschaft, KESB, Migrationsamt, Gesundheitsbereich etc. benötigen obligatorische Bildung zwecks Sensibilisierung auf das geschlechterbewusste Verständnis von Gewalt, für unterschiedliche Betroffenenengruppen und spezifischen Gewaltformen wie bspw. FGM/C. Gemeinsame Schulungen, Weiterbildungen sowie Beratungen von Unterstützungsangeboten für Gewaltbetroffene und Gewaltausübenden müssen durchgeführt werden für die Entwicklung eines ganzheitlichen Verständnisses. Personen, die in der Opferhilfe arbeiten, sammeln dadurch praktische Erfahrung im Umgang mit Tatpersonen und Beratende von Tatpersonen lernen die Opferperspektive kennen.

## **Spezialisierte Hilfe ermöglichen ohne Hinzuziehen der Polizei**

Heute ist es bei (insbesondere sexualisierter) Gewalt nicht in allen Regionen möglich, spezialisierte Unterstützung und eine Sicherung von Beweisen zu erhalten, ohne dass die Polizei hinzugezogen wird. In der ganzen Schweiz müssen die Unterstützungsangebote so aus- und aufgebaut sein, dass alle Gewaltbetroffenen jederzeit Hilfe finden, ohne dass sie damit sich faktisch für oder gegen eine Anzeige entscheiden müssen zu diesem Zeitpunkt.

Alle Betroffenen müssen Zugang finden zu Unterstützungsangeboten, die auf ihre Situation sensibilisiert sind und ihre spezifischen Bedürfnisse abdecken. Dazu braucht es gesamtschweizerisch oder in jedem Kanton eine ausführliche Analyse, welche Betroffenenengruppen wo Zugang hat oder eben nicht, welche Sensibilisierungen vorhanden sind und welche Angebote fehlen. Dies ist unter Einbezug der spezialisierten NGOs und der Betroffenen selbst zu eruieren. Danach müssen entsprechende Massnahmen getroffen und mit den nötigen Ressourcen nachhaltig verankert werden. Den Beratungsstellen sind von Bund und Kantonen Mittel zur Verfügung zu stellen, damit notwendige Massnahmen zur Verbesserung der Zugänglichkeit zu bestehenden Hilfsangeboten sowie der Schulung der Mitarbeiter\_innen umgesetzt werden können.

Sekundärviktimisierungen von Gewaltbetroffenen sind zu verhindern. Dies muss durch Bildung, Sensibilisierung und Leitfäden für Behörden (z.B. Strafverfolgungsbehörden, Medizin, KESB) zu allen Formen von Gewalt an intergeschlechtlichen Kindern, Menschen mit Behinderungen, LGBTIQ+ usw. geschehen, um diese Gewalt sichtbar zu machen. Nur so ist ein wirksamer Schutz vor Sekundärviktimisierungen möglich.

## Arbeit mit Tatpersonen Häuslicher Gewalt als Opferschutz

Die Arbeit mit gewaltausübenden Personen bildet einen wesentlichen Bestandteil des Opferschutzes. Für die kompetenzerweiternde Arbeit mit Tatpersonen braucht es eine gesetzliche Verankerung bspw. der fallbezogenen Finanzierung, aber auch eine finanzielle Beteiligung an den Betriebskosten der Fachstellen, mithin ein Gewaltausübende-Hilfe-Gesetz GHG, analog der OHG-Finanzierung. > Siehe Art. 16 IK

## Art. 19 Informationen

Die Informationsvermittlung muss in allen Regionen in der Schweiz intensiviert, systematisiert und alle Zielgruppen erreichend gestaltet werden. Dazu müssen von Bund, Kantonen und Gemeinden (insbesondere den Städten) die nötigen Ressourcen garantiert werden.

Spezialisierte nichtstaatliche Akteur\_innen und die Betroffenen selbst sind einzubinden und ihnen die nötigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Die Kommunikationsverantwortlichen werden entsprechend geschult.

Gefordert werden angemessene, zeitnahe Informationen in allen nötigen Sprachen (inklusive Einfacher/Leichter Sprache, Gebärdensprache, Braille usw.), Formen (visuell, audio, Unterstützte Kommunikation), auf den für die verschiedenen Betroffenengruppen relevanten Kanälen (inkl. Social Media), barrierefrei in einem umfassenden Verständnis und unter Einbindung von relevanten Akteur\_innen in den Bereichen Bildung, Medizin, Soziales etc.

Zum Thema FGM/C ist eine nachhaltige staatliche Finanzierung der Informationsarbeit des Netzwerks Mädchenbeschneidung nach Ende 2023 zentral, um betroffene sowie gefährdete Personen, in einer ihnen verständlichen Sprache, über das Beratungsangebot informieren zu können.

Die Unterstützungs- und Schutzangebote müssen verbunden mit Schulungen bei Akteur\_innen aus den Bereichen Bildung, Soziales, Gesundheit, Behörden etc. bekannt gemacht werden, damit diese Betroffene beim direkten Zugang zu spezialisierten Angeboten unterstützen können.

Nach Einwilligung der gewaltbetroffenen Person sollen auch Akteur\_innen im Gesundheitsbereich (Ärzt\_innen, Spitäler, Ambulatorien etc.) und anderen Bereichen die Daten an spezialisierte Opferberatungsstellen weiterleiten können. Wichtig dabei ist, dass die Polizei nicht involviert wird.

Nach dem Vorbild von Spanien werden die Apotheken und eventuell andere geeignete Orte zu Räumen, wo Gewaltbetroffene mittels eines Codewortes niederschwellig um Hilfe bei Gewalt bitten können (bspw. in Spanien «Maske 19»).

Es sind in Zusammenarbeit mit InterAction Schweiz von der Medizin unabhängige Beratungsangebote für schwangere Frauen einzurichten, die ein Kind mit einer Variation der Geschlechtsmerkmale (Intergeschlechtlichkeit) erwarten. Viele dieser Frauen willigen aufgrund ungenügender und pathologisierender Beratung in eine Abtreibung ein.

## Art. 20 Allgemeine Hilfsdienste & Art. 22 Spezialisierte Hilfsdienste

Viele der bestehenden Beratungsangebote sind nicht für alle Gewaltbetroffenen zugänglich, und es fehlt ihnen die Sensibilisierung für eine spezifische Unterstützung von Betroffenenengruppen wie Geflüchteten, Migrant\_innen, LGBTIQA+-Personen, Menschen mit Behinderungen etc. Deshalb braucht es dringend folgende Verbesserungen:

Thematische Vernetzungsbemühungen (zu verschiedenen Formen und Betroffenenengruppen von Gewalt) in Form von bspw. Runden Tischen und Kantonen auf regionaler und überregionaler Ebene gilt es von Bund und Kantonen zu fördern und stärken.

Es gilt Single Point of Contacts (SPoC) für die verschiedenen Themen (Gewaltformen und Betroffenenengruppen) in den lokalen, kantonalen und überregionalen Akteur\_innen zu schaffen und den Wissenstransfer von spezialisierten Stellen zu diesen Akteur\_innen zu verankern.

## **Geflüchtete und Migrant\_innen**

Die Zuständigkeiten und Abläufe bei den Migrations-/ Asylbehörden – auch in Zusammenarbeit mit spezialisierten Beratungs- und Fachstellen – bezüglich des Umgangs und der Unterstützung von Gewaltbetroffenen müssen auf Bundes- und Kantonsebene geklärt werden.

Gewaltbetroffene mit Tatort Ausland brauchen finanzierten und institutionalisierten Zugang zu spezialisierter Unterstützung bei Fachstellen, die auf die Gewalttat und Betroffenenengruppe spezialisiert sind. Dafür braucht es den Aufbau von ausreichend spezialisierten Unterstützungsangeboten, welche auf die Bedürfnisse von gewaltbetroffenen Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich ausgerichtet sind (inkl. Übersetzung).

Konsequente und frühestmögliche Überweisung gewaltbetroffener geflüchteter Frauen mit Unterstützungsbedarf an spezialisierte Fachstellen.

Selbstbestimmter und rascher Zugang zur (auch psychologischen) Gesundheitsversorgung für gewaltbetroffene Frauen aus dem Asylbereich (kein Gate-Keeping).

Die Zugänge zu den Angeboten müssen für Migrant\_innen und Geflüchtete proaktiv ermöglicht werden und nicht einzig auf Information abstellen.

## **LGBTIQ+**

Systematische Schulung aller Angebote auf LGBTIQ+-Themen durch Fachorganisationen sowie die Ressourcen für diese Schulungen und Umsetzung allfälliger Anpassungen sind nötig, sodass schweizweit flächendeckend ein für alle LGBTIQ+-Menschen zugängliches Angebot besteht.

## **Menschen mit Behinderungen**

Die bestehenden Lücken an Unterstützungsangeboten für gewaltbetroffene Menschen mit Behinderungen sind zu schliessen, indem die bestehenden Angebote mit genügend Ressourcen für den Erwerb des notwendigen Fachwissens, für die professionelle Begleitung von Personen mit Behinderung, für ihre Beratung und für die Bereitstellung einer geeigneten Infrastruktur versehen werden.

Gewaltbetroffene Menschen mit Behinderungen brauchen uneingeschränkten Zugang zu Gesundheits- und Sozialdiensten. Um dies zu gewährleisten, erarbeiten Behörden, Fachorganisationen des Gesundheits- und Sozialbereichs und Organisationen im Behindertenbereich gemeinsam Lösungen.

Angehörige, Begleit- und Betreuungspersonen müssen ebenfalls an die Anlaufs- und Beratungsstellen gelangen können, wenn sie ein Gewaltvorkommen beobachtet haben oder den Verdacht haben, eine Person mit Behinderung sei Opfer von Gewalt geworden.

Die Stellen gewährleisten im Weiteren, dass die Informationen zu diesen Diensten über die verschiedenen Informationsgefässe angemessen, zeitnah und in den je nach Beeinträchtigung unterschiedlichen Kommunikationsformaten vorliegen. Die Mitarbeitenden dieser Stellen werden geschult, solche Informationen zu erstellen resp. entsprechend zu kommunizieren.

## **Intergeschlechtliche Menschen**

Gesundheits-, Beratungs- und Präventionsangebote und psychologische Betreuung für Eltern und jugendliche intergeschlechtliche Menschen sollen unabhängig von medizinischer Betreuung in Kantons Spitälern eingerichtet werden.

## **Sexarbeiter\_innen**

Sexarbeiter\_innen brauchen schweizweit einen niederschweligen Zugang zu Beratungsstellen und zur Gesundheitsversorgung.

## **Ausbeutung**

Es müssen mit staatlicher Finanzierung schweizweit genügend niederschwellige und spezialisierte Beratungsstellen für Arbeitsausbeutung und sexuelle Ausbeutung garantiert werden.

## **Gewalt im Internet**

Es muss schweizweit spezialisierte Unterstützungsangebote bei Gewalt im Internet zur Verfügung stehen und staatlich finanziert werden. Dabei gilt es die Fachorganisationen mit einzubeziehen.

## **FGM/C**

Die Existenz eines spezifischen Hilfsangebotes für von FGM/C Betroffene ist unabdingbar. Dafür braucht es ein nationales Kompetenzzentrum und in den Regionen entsprechende Beratungsangebote, da es sich bei FGM/C um ein Tabuthema handelt und ein niederschwelliger Zugang zu spez. Hilfsdiensten deswegen zentral ist. Da solche erst in einigen Regionen der Schweiz existieren, ist ein nationales Beratungsangebot, wie es das Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung Schweiz anbietet, unabdingbar. Die nahtlose Weiterführung der Schutz- und Unterstützungsangebote durch das Netzwerk und seine PartnerInnen, muss auch nach Ende 2023 gewährleistet sein.

Frauen und Mädchen mit FGM/C brauchen in jedem Falle Zugang zu finanzierter und auf FGM/C spezialisierter Hilfe und Unterstützungsleistungen (d.h. insb. auf FGM/C sensibilisierte, psychosoziale und medizinische Angebote, Übernahme von Selbsthalten bei medizinischen Eingriffen sowie Übersetzungsleistungen). Dies muss für alle von FGM/C betroffenen Mädchen und Frauen gelten, auch wenn sie eine unklare oder keine Bleibeperspektive haben (siehe auch Tatort Ausland).

Die Kantone müssen Gesundheits-, Beratungs- und Präventionsangebote längerfristig und nachhaltig sicherstellen zum Schutz der Gefährdeten und Unterstützung bereits Betroffener von FGM/C.

# **Art. 23 Schutzunterkünfte**

## **Frauen- und Mädchenhäuser**

Auf Basis der Empfehlungen des Europarates ist auf kantonaler respektive regionaler Ebene regelmässig zu eruieren, inwiefern die aktuellen Platzzahlen in den einzelnen Kantonen genügen. Neben der Anzahl Plätze soll die Angebotsplanung insbesondere auch die Auslastung und die Personalressourcen umfassen.

Jedes Opfer soll – unabhängig vom Wohnort – leichten Zugang zu einem Frauenhaus/ einer Schutzunterkunft haben. Dementsprechend sind die Kantone ohne eigenes Angebot zu verpflichten, sich angemessen und im Rahmen einer Leistungsvereinbarung finanziell an den Kosten zu beteiligen.

Der Zugang zu einer Schutzunterkunft muss ebenfalls für Minderjährige, für Menschen mit jeglicher Form von Behinderungen (physische, psychische, kognitive und Sinnesbeeinträchtigung), Menschen mit Suchterkrankung, Migrantinnen mit Fluchterfahrung, PTBS, Folteropfer, LGBTIQ+ Menschen etc. gewährleistet sein, sei es durch ein Frauenhaus oder durch eine andere spezialisierte Schutzunterkunft. Die Schutzunterkünfte sind so ausgestattet, dass sie alle Frauen mit Behinderungen fachlich kompetent betreuen können. Für schwangere Frauen, Frauen mit Säuglingen und Mütter mit mehreren Kindern braucht es entsprechende Ressourcen und die Finanzierung von Infrastruktur.

Gemäss den Berechnungen und Erfahrungswerten der DAO sind für einen Aufenthalt von 35 Ta-

gen (mit einer 24 Stunden-Betreuung) in einem Frauenhaus 30 Stellenprozent pro Person und Aufenthaltstag oder 225 Stunden pro Person zu gewährleisten.

Die Kernleistungen der Frauenhäuser gemäss Leistungskatalog Frauenhäuser der SODK sind objektorientiert durch die öffentliche Hand mittels einer Leistungsvereinbarung zu finanzieren. Die objektorientierten Beiträge sind sowohl von den Standortkantonen als auch von den Kantonen ohne eigenes Angebot zu entrichten.

Abfederung finanzielles Risiko aufgrund Belegungsschwankungen: Die objektorientierte Finanzierung muss neben den aufgrund der Belegung erzeugten Kosten (ideal ist hierbei von einer Zimmerbelegung von 75 % auszugehen) auch jene Kosten beinhalten, die unabhängig vom Auslastungsgrad bereitgestellt werden müssen (Bereitstellungskosten bzw. Vorhalteleistungen). Dazu gehören beispielsweise Infrastruktur und personelle Ressourcen.

Die Sensibilisierungs- und Öffentlichkeitsarbeit der Schutzunterkünfte und Frauenhäuser ist von Bund/Kantonen zu finanzieren, da sie einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, die Kosten der Interventionen einzudämmen.

Die Arbeit der DAO als Fachverband der Frauenhäuser ist angemessen von Bund und Kantonen mitzufinanzieren.

Bei Zwangsheiraten ergeben sich oft Konstellationen, wo Betroffene mit dem oder der von der Familie verbotenen Freund\_in (die/der selbst auch mitbetroffen und in Gefahr sein kann) in eine Schutzunterkunft eintreten möchten. Hier gibt es aktuell noch keine Angebote und es müssen private Lösungen gesucht werden. Eine Lösung könnte eine internationale Zusammenarbeit mit bspw. spezialisierten Schutzeinrichtungen in Deutschland sein, wo auch Paare aufgenommen werden. Eine entsprechende Finanzierung gilt es zu klären.

Es braucht gut erreichbare, niederschwellige Mädchenhäuser in der Schweiz für jede Sprach- und Grossregion. Dafür ist eine Prävalenzstudie über gewaltbetroffene Mädchen und junge Frauen sowie eine Abklärung bezüglich einem schweizweitem Bedarf an Schutzplätzen in der Schweiz vorzunehmen. Die Studie muss umfassend sein und alle von Gewalt betroffenen Personengruppen berücksichtigen (Mädchen und junge Frauen mit Behinderungen, Geflüchtete etc.) Das MädchenHouse des Filles Biel-Bienne ist ab sofort zu finanzieren, damit eine Neueröffnung und Weiterentwicklung der Infrastruktur garantiert ist.

Der Staat muss genügend Ressourcen für umfassend barrierefreie Mädchenhäuser garantieren.

Die Finanzierung der Aufenthalte von Volljährigen muss über die Opferhilfe kostendeckend gewährleistet werden.

Analog zu den Frauenhäusern braucht es für die Mädchenhäuser auch eine Entkopplung der Belegungszahlen von der Daseinsberechtigung bzw. Finanzierung der Schutzhäuser.

Die Bekanntmachung der Schutzhäuser gilt es staatlich zu finanzieren.

## **Spezialisierte Schutz für LGBTIQ+-Menschen**

Schweizweit sind genügend spezialisierte Schutzunterkünfte für LGBTIQ+-Menschen zu schaffen und staatlich zu finanzieren. Dabei gilt es auch die Bedürfnisse von jungen Menschen, Menschen mit Behinderungen und Geflüchteten zu beachten.

## **Anschlusslösungen**

Ein gutes nachgelagertes System (z.B. in Form von betreuten Übergangswohnungen oder ambulanter Nachbetreuung) ist in genügender Zahl durch die Kantone zu errichten und ausreichend zu finanzieren. Für die Finanzierung der Anschlusslösungen (Wohnen und Grundbedarf) müssen die Gemeinden eine finanzielle Beteiligung zusichern (Sozialhilfe). Der Betreuungsaufwand selbst soll nicht dem Opfer als Schulden zulasten fallen, sondern von der öffentlichen Hand übernommen werden. Auch Anschlusslösungen in Form von betreutem Wohnen für junge Opfer über 18 Jahre, Menschen mit Behinderungen und für Schwangere und Mütter mit Säuglingen und mehreren Kindern müssen

von der öffentlichen Hand finanziert werden. Ebenso bedingt es die Sensibilisierung und Spezialisierung von Mitarbeitenden von Institutionen, die Kinder und Mütter (nach einem Frauenhausaufenthalt) begleiten, beispielsweise Fachpersonen von Mutter-Kind-Institutionen, Schulsozialarbeiter\_innen und Behördenmitarbeiter\_innen.

## Art. 24 Telefonberatung

Wir fordern die Einrichtung eines schweizweiten 24h-Beratungsangebots, telefonisch und online, für Betroffene von Gewalt und davon mitbetroffenen Personen: Anonym, kostenlos, vertraulich, inklusiv und barrierefrei zugänglich und von spezialisierten Fachpersonen geführt.

Die Hürden für Betroffene müssen klein gehalten werden. So sollen sie z.B. bei telefonischer Kontaktaufnahme direkt Zugang zu einer Fachperson bekommen, ohne weiterwählen zu müssen („bei xy wählen Sie bitte die 1“).

Der Auftrag muss klar sein und möglichst klein gehalten werden mit dem Ziel der Triage an die spezialisierten oder geografisch nahen Stellen oder Hilfe bei akuten Fällen: Während den Bürozeiten erfolgt eine Erstinformation mit direkter und ggf. begleiteter Weiterleitung an die passende Stelle. Ausserhalb der Bürozeiten der spezialisierten Stellen erfolgt eine Stabilisierung und kurze Erstberatung sowie ggf. weitere wichtige Schritte im Akutfall sowie die Triage am nächsten Arbeitstag der spezialisierten Beratungsstelle. Wenn für bestimmte Betroffenenengruppen keine spezialisierte Stelle besteht (bspw. für Menschen mit Behinderungen) oder eine Triage für die Betroffenen nicht bewältigbar ist, muss eine Direkthilfe geleistet werden.

Der Auftrag darf nicht an private, gewinnorientierte oder nicht-Professionalität garantierende Akteur\_innen vergeben werden.

Die Professionalität der Mitarbeiter\_innen muss garantiert sein. Die Mitarbeiter\_innen müssen über das entsprechende Wissen verfügen: Grundkenntnisse des OHG, Ausbildung und Erfahrung mit traumatisierten Menschen, Umgang mit Menschen mit psychischen, kognitiven oder kommunikativen Beeinträchtigungen, Fähigkeiten zur Stabilisierung der Betroffenen, Kenntnisse der relevanten Stellen für Triage, Handlungswissen bei akuter Gewalt und Vertrautheit mit der Diversität von Geschlecht, auch in der Sprache. Die Finanzierung dieser Professionalität muss staatlich gesichert sein.

Der Zugang und die Unterstützung müssen für alle Betroffenen von Gewalt garantiert werden. Die Umsetzung muss inklusive, d.h. für alle Gewaltbetroffenen adäquat und zugänglich sein – also: mündlich und schriftlich, mit Übersetzung, Leichte/Einfache Sprache, Unterstützte Kommunikation, Gebärdensprache, spezialisiert/sensibilisiert für spezifische Realitäten und Bedürfnisse.

Die 24h-Beratung ersetzt nicht per se eine Face-to-Face-Beratung in der Nähe des Wohnortes der Betroffenen. Dieses Angebot bleibt insbesondere auch für Personen wichtig, für die sich weder eine Telefon- noch eine online-Beratung eignet.

Die 24h-Beratung darf keine Konkurrenz für bestehende Angebote sein. Die Notwendigkeit von regionalen und lokalen Angeboten darf nicht in Frage gestellt werden. Die Lösung muss unter Einbezug der bestehenden Expertise in den bestehenden Beratungsangeboten in den Regionen erarbeitet werden und darf nicht zur Auflösung von regionalen Angeboten führen.

Die Triage muss an spezialisierte Angebote geschehen. So darf bspw. die 24h-Beratung für Menschen mit einer VGE/VGM (Intergeschlechtlichkeit) eine Fach- und Peer-to-Peer-Beratung nicht ersetzen. InterAction Schweiz muss in solchen Fällen fachlich beigezogen und finanziert werden.

Damit eine umfassende und inklusive Lösung möglich und realistisch und auch möglichst zeitnah realisierbar ist, muss der Bund eine tragende Rolle übernehmen, die über die bisher angekündigte Koordinationsrolle hinaus geht. Der Bund muss gemeinsam mit den Kantonen die Finanzierung garantieren und eine treibende Rolle übernehmen. Wir befürchten, dass es bei 26 Kantonen sonst weitere Jahrzehnte dauern wird, bis eine minimale Lösung umgesetzt wird.



Durch die verbesserte Zugänglichkeit von Unterstützungsangeboten aufgrund der 24h-Erreichbarkeit und der zentralen Nummer, werden sich hoffentlich mehr Betroffene melden, was mehr Arbeit für die Beratungsstellen bedeuten. Diese zusätzlichen Ressourcen müssen von Bund und Kantonen finanziert werden.

## Art. 25 Unterstützung für Opfer von sexueller Gewalt

In der ganzen Schweiz sind entsprechend den Modellen in Bern, St. Gallen und Aarau Krisenzentren für die medizinische Erstversorgung von Opfern Sexualisierter Gewalt einzurichten.

Kennzeichen dieser spezialisierten medizinischen Hilfe nach Sexualstraftaten sind:

- Barrierefreie und verständliche Informationen in verschiedenen Sprachen. Die unterschiedlichen Kriterien für Barrierefreiheit je nach Form der Beeinträchtigungen werden berücksichtigt.
- Niederschwellige Zugänglichkeit zu den jeweiligen Zentren
- Empfang und Begleitung durch eine geschulte Fachperson (Forensic Nurse)
- Medizinische Untersuchung und Soforthilfe innerhalb von 72 Stunden
- gerichtsverwertbare Dokumentation und Spursicherung ohne Anzeigepflicht, mit sachgerechter Aufbewahrung der Beweise für eine spätere Anzeige
- Nachbetreuung des Opfers durch eine spezialisierte Opferhilfestelle
- Zusammenarbeit von Polizei, Gynäkologie, Infektiologie, Rechtsmedizin und Fachstellen der Opferhilfe, Fachpersonen der Beratung und Begleitung von Menschen mit Behinderungen, Angehörigen für eine möglichst optimale Betreuung der Betroffenen
- Ausbildung und Einsatz von spezialisiertem Pflegepersonal (Forensic Nurses). Die Ausbildung beinhaltet auch von der Medizin unabhängiges Fachwissen zu spezifischen Betroffenenengruppen wie bspw. Betroffene und /oder Gefährdete bzgl. FGM/C, LGBTIQ+, verschiedenen Behinderungsformen, den damit verbundenen Unterstützungsbedürfnissen und Anliegen.
- Ausbildung und Einsatz von auf Gewalt spezialisierten Ärztinnen
- Optimierung des Settings/der Abläufe, damit eine Retraumatisierung verhindert werden kann (Räumlichkeiten, Kapazitäten des medizinischen Fachpersonals etc.)

Diese Zentren können sinnvollerweise auch für die Spurensicherung ohne Anzeigenpflicht bei Häuslicher Gewalt genutzt werden.

Die IK empfiehlt ein Zentrum pro 200'000 Einwohner. Umgerechnet auf die Schweiz wären das über 40 Zentren, wovon mindestens eines pro Kanton, in bevölkerungsreichen Kantonen sogar zwei bis drei einzurichten sind, um sowohl der Stadt- als auch der Landbevölkerung eine ausreichende Versorgung zu gewährleisten.

Dabei gilt es Spezialisierungen und Sensibilisierungen für die Themen Behinderung, LGBTIQ+, Migration/Flucht etc. abzudecken.

## Art. 26 Schutz und Unterstützung für Zeuginnen und Zeugen, die Kinder sind

Zahlreiche Studien belegen einen signifikanten Zusammenhang zwischen dem Miterleben Häuslicher Gewalt und Beeinträchtigungen der körperlichen, psychischen, kognitiven und sozialen Entwicklung von Kindern. Gleichzeitig ist erwiesen, dass die fachliche Unterstützung von Kindern als Opfer von Häuslicher Gewalt mittels eines koordinierten Vorgehens aller involvierten Parteien und

Fachstellen im Hinblick auf die Abmilderung der negativen Auswirkungen der Häuslichen Gewalt von grosser Bedeutung ist.

In der Praxis kann die fachliche Unterstützung von Kindern aufgrund der fehlenden Finanzierung nicht immer konsequent und vollumfänglich gewährleistet werden. Teilweise zeigen sich auch Probleme bei der Zusammenarbeit der involvierten Fachstellen und Behörden, da es entweder an den personellen Ressourcen oder am notwendigen Fachwissen und der Sensibilisierung bezüglich des Themas „Häusliche Gewalt und Kinder“ fehlt. Mit Bezug auf Artikel 26 IK sind folgende Forderungen umzusetzen:

Das Bedürfnis des Kindes und das Kindeswohl soll an erster Stelle stehen.

Damit die Rechte und Bedürfnisse von Kindern als Zeug\_innen und Direktbetroffene von Häuslicher Gewalt gebührend berücksichtigt werden können, sind von den Kantonen die notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Konkret bedeutet dies, dass in den ambulanten Opferberatungsstellen, in den Schutzunterkünften/Frauenhäusern und in weiteren Kinderfachstellen die angemessene Beratung, Begleitung (und Betreuung) von Kindern durch Fachpersonal und entsprechende Infrastruktur gewährleistet sein müssen. Als Richtwerte für die Finanzierung der Leistungen in den Frauenhäusern sind hierbei die in den Forderungen zu Artikel 23 IK festgehaltenen Stellenprozente zu berücksichtigen. Die finanzielle Entschädigung für kinderbezogene Leistungen ist dabei im selben Umfang, wie jene für Frauen festzulegen.

Im Hinblick auf die Berücksichtigung der Rechte und Bedürfnisse von Kindern in den Frauenhäusern/Schutzunterkünften ist den Kindern eine Kinderfachfrau mit entsprechender Ausbildung zur Seite zu stellen und interne oder externe Betreuungsangebote sind zu gewährleisten. Zudem ist diesbezüglich notwendig, dass genügend finanzielle Ressourcen für regelmässige Weiterbildung und Supervisionen zum Thema Kindeswohl, Gesprächsführung etc. zur Verfügung gestellt werden.

Hinsichtlich der Begleitung von Kindern ist zudem wichtig, dass ein ausreichendes Angebot an Kindertherapeut\_innen verfügbar ist sowie Fachpersonen zur Begleitung des persönlichen Kontakts zwischen dem Kind und dem nicht obhutsberechtigten Elternteil zeitnah zum Einsatz kommen.

Um den Bedürfnissen des Kindes gerecht zu werden und das Kindeswohl gebührend zu berücksichtigen, ist ein koordiniertes Vorgehen der involvierten Stellen notwendig. Aus diesem Grund müssen die Schulung und Sensibilisierung zum Thema Häusliche Gewalt und insbesondere Kinder im Kontext der Häuslichen Gewalt Teil der Ausbildung von Fachpersonen sein, die mit dem Kontext Häusliche Gewalt konfrontiert sind bzw. sein können. Dazu gehören etwa Lehrpersonen, Polizist\_innen, Fachpersonen im Gesundheitswesen, im Grundstudium der Psychologie, Rechtswissenschaften und der Sozialen Arbeit bzw. Sozialpädagogik, Mitarbeiter\_innen im Asylbereich.

Im Rahmen der Strafverfolgung gibt es kaum Kinderansprachen und es fehlt bei den Strafverfolgungsbehörden am Wissen, wie bei der Einvernahme von Kindern vorzugehen ist. Deshalb fordern wir spezialisierte Fachpersonen bei den Strafverfolgungsbehörden für die Kindereinvernahmen.

## Art. 27 Meldung & Art. 28 Meldung durch Angehörige bestimmter Berufsgruppen

Die aktuellen Melderechte und -pflichten für die verschiedenen Berufsgruppen sind sehr unübersichtlich und eine Herausforderung für die Fachpersonen. Hier gilt es eine einfachere Lösung zu finden.

Auch bei den Opfermeldungen ist es kantonal unterschiedlich: Es braucht eine automatische Weiterleitung aller Opfermeldungen an spezialisierte Beratungsstellen. Die steigende Nachfrage bei den Beratungsstellen aufgrund der automatischen Meldungen muss durch den Kanton entsprechend finanziert werden.

## Menschen mit Behinderungen

Seit 2019 sind alle Fachpersonen in der Kinderbetreuung verpflichtet, bei Verdacht auf Gefährdung des Kindeswohls die Behörden zu informieren. Im Erwachsenenbericht gilt diese Meldepflicht nur für Personen in amtlicher Tätigkeit. Für Fachpersonen in der Erwachsenenbetreuung besteht sie nicht. Sie haben aber ein Melderecht, was unter Fachpersonen oft zu wenig bekannt ist. Wir fordern, die Pflicht zur Meldung einer Gefährdung an die Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde auf Fachpersonen im Erwachsenenbetreuungsbereich auszuweiten. Die Gefährdungsmeldung muss einfach möglich und barrierefrei sein. Interne Melde- und Anlaufstellen zum Thema Gewalt von Institutionen müssen niederschwellig zugänglich sein. Diese müssen zudem ihre Abläufe zu Meldungen, Verdacht, Vermutungen, intern festlegen, damit Meldungen auch für Fachpersonen einfach vorgenommen werden können.

## Zwangsheirat

In Fällen von Zwangsheirat stellen sich Herausforderungen in der Zusammenarbeit zwischen Institutionen mit Melde- bzw. Anzeigepflicht (bspw. Polizei, Migrations- und Zivilstandesämter) sowie opferzentrierten Institutionen mit Schweigepflicht. Die Fachstelle Zwangsheirat hat für die Verbesserung dieser Zusammenarbeit ein Single Point of Contact (SPoC-System) entwickelt: bei Behörden, die für den Schutz in einem Fall oder die Bearbeitung eines solchen wichtig sind, wird ein sensibilisierter und spezialisierter Kontaktpunkt bestimmt, der eine unkomplizierte und direkte Zusammenarbeit sicherstellt. Auch Vernetzungs- und Fachtreffen haben sich etabliert, um eine Sensibilisierung und sachdienliche Zusammenarbeit unter wichtigen Akteur\_innen und Stakeholdern zu gewährleisten. So können gemäss unseren Erfahrungen nachhaltige Lösungen gefunden werden.

Für einen adäquaten Opferschutz braucht es sowohl Melderechte und -pflichten als auch die Schweigepflicht. Eine themenspezifische Vernetzung und Zusammenarbeit von unterschiedlichen Akteur\_innen auf drei Ebenen des institutionellen Wirkungsbereichs und Arbeitsweisen werden benötigt: Erstens Institutionen mit Schweigepflicht (wie Fach- und Beratungsstellen oder die Opferhilfe), zweitens neutrale Institutionen mit Akteneinsicht für beide Parteien (bspw. KESB und Gerichte), sowie drittens Institutionen mit Melde- und Anzeigepflicht (wie Zivilstandesbehörden, Migrationsämter und die Polizei). Die finanziellen Mittel für solche Kollaborationen – bspw. entsprechende Gefässe dafür – sind sicherzustellen.

## Weibliche Genitalverstümmelung

Wie auch im Bundesratsbericht<sup>10</sup> gefordert wird, müssen Mitarbeiter\_innen der KESB im Umgang mit weiblicher Genitalverstümmelung als Kindeswohlgefährdung geschult und daraufhin sensibilisiert werden, dass sie in laufenden Kindesschutzverfahren mögliche Fälle von weiblicher Genitalverstümmelung erkennen und Betroffene/Gefährdete schützen und unterstützen können. Es ist in diesem Zusammenhang zentral, dass ihnen die Angebote des Netzwerkes gegen Mädchenbeschneidung Schweiz bekannt sind.

FGM/C muss vermehrt als eine Form von Kindeswohlgefährdung erkannt und mitgedacht werden bei Massnahmen (Leitfäden, Aus- und Weiterbildungen, etc.) zur Früherkennung von und im Umgang mit innerfamiliärer Gewalt und Kindeswohlgefährdung. Dabei gilt es, die Spezifika von FGM/C (eigene Risikofaktoren, isolierte Gewaltform etc.) zu berücksichtigen.

Die Akteur\_innen des Kindesschutzes sollten verbindliche Abläufe und Zuständigkeiten bezüglich FGM/C implementieren und FGM/C-Fälle erfassen und in Statistiken ausweisen.

---

10 Bericht des Bundesrates: Massnahmen gegen die weibliche Genitalverstümmelung (25.11.2021) <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/64058.pdf>

## **Intergeschlechtlichkeit (VGM)**

Wir fordern, dass alle Gesundheitsfachkräfte verpflichtet werden, jegliche Gewalt den Behörden zu melden, wenn es konkrete Hinweise darauf gibt, dass die physische, psychische Integrität des intergeschlechtlichen Kindes (Kindeswohl) gefährdet ist.

Das innerstaatliche Recht sollte kein Hindernis für die Möglichkeit einer Meldung an die zuständigen Organisationen oder Behörden sein, wenn ein intergeschlechtliches Mädchen Gefahr läuft, Opfer solcher Gewalt zu werden, die von der UNO und der EU als schädliche Praxis angesehen wird. Das muss auch für Knaben gelten, die von Häuslicher Gewalt bedroht sind.

# Kapitel V

## Materielles Recht



In der Schweiz fehlt es im Bereich Gewalt an einem staatlichen systematischen Monitoring der Rechtsanwendung sowie einer damit verknüpften systematischen Evaluation und darauf basierenden, bedarfsgerechten Revision des gesetzten Rechts. Dies führt dazu, dass Mängel des positiven Rechts oder seiner Umsetzung oft nicht erkannt werden und entweder keine oder nur eine mangelhafte Anpassung vorgenommen wird. Deshalb braucht es ein systematisches Monitoring und Evaluation des positiven Rechts und seiner Anwendung zu Gewalt.

Es gibt keine Gesetzgebung, die sich auf geschlechtsspezifische Gewalt bezieht. In Genf läuft aktuell ein Gesetzesprojekt<sup>16</sup> zu geschlechtsspezifischer Gewalt (und Häuslicher Gewalt). Es ist unter Einbezug internationaler Erfahrungen zu prüfen, ob ein solches Gesetz auch auf nationaler Ebene die Ausprägungen dieser Formen von Gewalt gerechter werden würde und aktuelle Probleme in der Abdeckung aller Formen von Gewalt behoben werden könnten. Dazu gehören bspw. Fälle von Belästigungen und Sexismus.

Auch zu Häuslicher Gewalt gibt es kein spezifisches Gesetz. Es braucht eine analoge Prüfung zu geschlechtsspezifischer Gewalt.

Bezüglich Digitaler Gewalt müssen die Gesetzeslücken für geschlechtsspezifische Straftaten dringend geschlossen werden.

Kinderschutz Schweiz fordert ein explizites Verbot von Gewalt in der Erziehung, das rechtlich verankert wird. In diesem Artikel sind die Grundvorstellungen der Erziehung definiert. Dies ohne ein strafrechtliches Verbot, dafür mit Massnahmen, die Eltern in ihrer Erziehungsarbeit stärken.

InterAction Schweiz empfiehlt der Schweiz, Genitaloperationen und Hormonbehandlungen - die durchgeführt werden, um die Geschlechtsmerkmale eines Kindes zu verändern (wie auch FGM) und die von CEDAW als schädliche Praktiken angesehen werden - im Strafgesetzbuch explizit zu verbieten. Eine Ausnahme von dieser Regel ist eine Gefahr für das Leben des Kindes (zeitliche Dringlichkeit) oder die Abwendung einer erheblichen Gefahr für die Gesundheit des Kindes (sachliche Dringlichkeit). Sterilisationen von intergeschlechtlichen Mädchen sollten in ein strafrechtliches Verbot einbezogen werden.

Allgemeine Hassrede gegen Frauen und trans Menschen ist eine Tatsache. Doch diese ist - anders als bezüglich sexueller Orientierung nicht verboten. Es gilt, ein Verbot von Hassrede aufgrund der Geschlechtsidentität, des Geschlechtsausdrucks und der Geschlechtsmerkmale in Art. 261bis StGB und Art. 171c MStG aufzunehmen.

Da lesbische, bisexuelle und queere Menschen immer noch rechtlich in verschiedenen Bereichen wie Familie, Elternschaft, Diskriminierung bei Arbeitsanstellung etc. benachteiligt sind, braucht es entsprechende rechtliche Massnahmen.

Es braucht ein Verbot von Konversionshandlungen, mit denen die sexuelle Orientierung oder die Geschlechtsidentität verändert werden soll.

Arbeitsausbeutung, bspw. von Migrantinnen im Haushalt, ist in der Schweiz kein eigener Straftatbestand und nur schwierig zu bestrafen. Im Strafgesetzbuch soll der Intensität bzw. den Abstufungen von verschiedenen Formen der Arbeitsausbeutung Rechnung getragen und die Täterschaften entsprechend bestraft werden. Die Schaffung eines Artikels im Schweizerischen Strafgesetzbuch zu Tatbestand „Ausbeutung der Arbeitskraft“ ist dringend nötig.

Das bestehende Schweizer Recht übt strukturelle Gewalt gegenüber nicht-binären Menschen aus, indem deren Existenz unterschlagen wird. Deshalb fordern wir, dass Menschen mit einer nicht-binären Geschlechtsidentität diese Identität selbstbestimmt in allen staatlichen Registern als ihr amtliches Geschlecht eintragen lassen oder auf einen Geschlechtseintrag verzichten können sowie dass Statistiken und Datenerhebungen ermöglichen auch Menschen mit nicht-binärer Geschlechtsidentität ihr Geschlecht korrekt anzugeben und dass ihre Antworten ausgewertet werden. Ebenso wirkt sich bspw. die Rechtsanwendung durch Krankenversicherungen gewaltvoll aus, indem diese in einzelnen Fällen, als Voraussetzung für die Kostenübernahme anderer medizinischer Behandlungen und im Widerspruch zu Versorgungsstandards und krankensicherungsrechtlichen Voraussetzungen, die Fortpflanzungsfähigkeit beeinträchtigende Hormon-

behandlungen fordern, um ihr Stereotyp eines binären Geschlechtermodells gewaltvoll gegen das Recht auf körperliche Integrität und Autonomie durchzusetzen.

In der Regel gibt es in der Schweiz keine systematischen, verbindlichen Richtlinien bezüglich der Arbeit zu geschlechtsspezifischer Gewalt, während die Situation bezüglich Häuslicher Gewalt aufgrund der längeren Institutionalisierungsgeschichte etwas besser aussieht. Für bestimmte, von Gewalt Betroffene, sind keine Richtlinien für Berufsgruppen bekannt: bspw. für trans und intergeschlechtliche Menschen oder Menschen mit Behinderungen. Eine systematische Erarbeitung, Verankerung und regelmässige Aktualisierung von Leitlinien für alle relevanten Berufsgruppen, welche die unterschiedlichen Formen wie auch Betroffenenengruppen von Gewalt abdecken, ist für die ganze Schweiz deshalb nötig. Dies sowohl für den Umgang mit Gewaltbetroffenen wie auch für die Verhinderung von Gewalt. Dies muss auch kontrolliert werden.

Im Rahmen des Postulats 20.3886 „Gewalt an Menschen mit Behinderungen in der Schweiz“ von NR Franziska Roth - oder aber in einer separaten Studie - ist die Vereinbarkeit des Schweizer Strafrechts und Strafprozessrechts sowie der entsprechenden Gerichtspraxis mit den Anforderungen der IK hinsichtlich Strafbarkeit, Strafraum, Strafzumessung und Strafverfahren bei verschiedenen Formen der Gewalt gegen Menschen mit Behinderungen vertieft zu untersuchen. Auf Grundlage dieser Analyse gilt es dann ggf. entsprechende Gesetzes- und Praxisänderungen anzupassen.

Die Umsetzung des Schweizer Rechts erfolgt für Menschen mit Behinderungen je nach der Art ihrer Beeinträchtigung unbefriedigend und benachteiligend. Deshalb braucht es für die relevanten Berufsgruppen, Richtlinien und Ausbildungsmodule zu Behinderungsformen und zum Umgang mit Menschen mit Behinderungen, damit Vorurteile und Mythen nicht die korrekte Bemessung von Straftaten und Beurteilung von Gewalttaten verhindern. Solche Richtlinien und Module sind in Zusammenarbeit mit Menschen mit Behinderungen, den Behindertenorganisationen und Fachpersonen, die mit dem Thema vertraut sind, zu erarbeiten. Weiter werden Fachpersonen finanziert, die in Unterstützender Kommunikation UK geschult sind und spezifische Kompetenzen der Befragung und Begleitung von Opfern mit kognitiver Beeinträchtigung besitzen. Sie werden von Beginn weg in die Verfahren einbezogen.

Das gilt auch für Migrant\_innen und Geflüchtete, die auf die Kommunikation in anderen Sprachen als den offiziellen Landessprachen angewiesen sind. Die Kommunikation ist mit entsprechenden Dolmetschungs- und Übersetzungsleistungen zu garantieren.

Für intergeschlechtliche Kinder ist es schwierig oder unmöglich, von staatlichen Behörden Wiedergutmachung zu erhalten, da die Verjährungsfrist zu kurz ist (Artikel 58 der Konvention).

## Art. 29 Zivilverfahren und Rechtsbehelfe

Es sind folgende Verbesserungen notwendig:

Für Unmündige braucht es eine zwingende Bestellung eines (unentgeltlichen) Rechtsbeistandes, auch für andere urteils- aber handlungsunfähige (z.B. ältere) Personen muss dies erleichtert möglich sein.

Im Verantwortlichkeitsrecht (Ansprüche gegen staatliche Stellen) muss bei Gewalt eine Vermutung der Widerrechtlichkeit und eventuell die (widerlegbare) Vermutung der Kausalität eingeführt werden. Ausserdem wäre die Bestellung eines (unentgeltlichen) Rechtsbeistandes angezeigt.

Menschen mit Behinderungen als Opfer von Gewalt brauchen Informationen in ihren Kommunikationsformaten und spezifische Unterstützungen. Verfahren, um gegenüber Täter\_innen und staatlichen Behörden zivilrechtliche Ansprüche geltend zu machen, müssen daraufhin analysiert werden, ob sie für Menschen mit verschiedenen Behinderungsformen zugänglich sind oder ob sie benachteiligt werden. Gestützt auf die Analyse sind geeignete Massnahmen zu ergreifen und erforderliche Verbesserungen in die Wege zu leiten. Allenfalls für Frauen bereits existierenden Stellen sind zu sensibilisieren, das Fachpersonal ist entsprechend auszubilden. Menschen mit Behinderungen und die Behindertenorganisationen mit ihrer Fachkompetenz sind einzubeziehen.

## Art. 30 Schadenersatz und Entschädigung

Es braucht eine Analyse der Zugänglichkeit und Vergabepaxis bezüglich Entschädigungen und Schadenersatz, wobei es eine geschlechterspezifische Perspektive und die Situation unterschiedlicher Betroffenen Gruppen (bspw. Menschen mit Behinderungen) zu beachten gibt und die Betroffenengruppen und Fachstellen einzubeziehen sind.

Es gilt sicher zu stellen, dass den Opfern bezüglich Schadenersatz und Entschädigung genügend Informationen in den verschiedenen Kommunikationsformaten zur Verfügung stehen.

Es darf zu keiner Kürzung der durch das Gericht festgelegten Leistungen des Täters kommen, falls der Täter zahlungsunfähig- oder unwillig ist.

Die aktuelle Begrenzung einer Entschädigung gemäss Opferhilfegesetz auf CHF 120'000.-- reicht bei schweren Verletzungen nicht aus, eine Verdoppelung wäre angezeigt.

Seit der Revision des Opferhilfegesetzes haben Opfer, die im Ausland eine schwere Straftat erlitten haben kein Anrecht mehr auf Schadenersatz und Entschädigung. Das Opferhilfegesetz muss so revidiert werden, damit anwaltliche Vertretungen im Tatortland für Forderungen betreffend Genugtuung und Entschädigungen im landesüblichen Rahmen von der Opferhilfe finanziert werden.

Unseres Wissens hat bisher keine intergeschlechtliche Person eine Entschädigung eingefordert oder erhalten für unverhältnismässige medizinische Eingriffe. Wir fordern faire und angemessene Entschädigungen und Schadenersatz für intergeschlechtliche Menschen, die von chirurgischen oder anderen medizinischen Eingriffen ohne ihre freie, vorherige und informierte Zustimmung betroffen sind.

Bis vor wenigen Jahren mussten trans Menschen in der Regel ihre Fortpflanzungsunfähigkeit nachweisen, um den Geschlechtseintrag ändern zu können. Viele liessen sich unter diesem staatlichen Zwang gegen ihren Willen sterilisieren, was heute als Verletzung von Art. 3 EMRK, dem Verbot von Folter, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung anerkannt ist. Wir fordern für trans Menschen, die sich aufgrund von staatlichem Zwang, namentlich um ihr amtliches Geschlecht und den Vornamen ändern zu können, fertilitätsbeeinträchtigenden oder -aufhebenden Operationen oder Hormonbehandlungen gegen ihren freien Willen unterzogen, eine angemessene Entschädigung und eine offizielle Entschuldigung durch den Staat.

Menschen werden Opfer von Ausbeutung ihrer Arbeitskraft, bspw. in Privathaushalten. Von den wenigen bekannten Fällen, konnte nur ein Bruchteil ihr Recht auf juristischem Weg, und davon ein erneuter Bruchteil, Schadenersatz oder Entschädigung für die Ausbeutung und Gewalttaten erfolgreich einfordern. Wir fordern deshalb für Geschädigte von Arbeitsausbeutung Zugang zu einem Verfahren, sowie Schadenersatz und Entschädigung.

Kinder von Opfern Häuslicher Gewalt erhalten immer weniger Genugtuungszahlungen via Opferhilfe. Es braucht jedoch für Kinder von Hinterbliebenen, auch jene Kinder, die Opfer Häuslicher Gewalt waren, höhere Genugtuungszahlungen.

## Art. 31 Sorgerecht, Besuchsrecht und Sicherheit

In der aktuellen Praxis wird das Besuchsrecht der Eltern hoch gewertet und im Falle von Häuslicher Gewalt wird oft von den zuständigen Behörden stark den Interessen des Täters entgegengekommen. Den Bedürfnissen der betroffenen Kinder und Mütter sowie deren Schutz werden zu wenig Rechnung getragen. Deshalb fordern wir:

Der Umgang mit Sorge- und Besuchsrecht bei Häuslicher Gewalt ist gesetzlich zu regeln.

Es sollen nur spezifisch ausgebildete Richter\_innen und KESB-Mitarbeitende in Fällen von Häuslicher Gewalt über Zuteilung der Obhut /Sorgerecht und Besuchsrecht entscheiden.

Es gilt das Kindeswohl immer über die Rechte der Eltern zu stellen.

Entscheide zugunsten des Kindeswohl bedingen eine enge Zusammenarbeit und Koordination der



Fachstellen und Behörden im Kindsschutzbereich, eine gemeinsame Praxis bei Fällen von Häuslicher Gewalt, mit Fokus auf das Kindeswohl und die Kinderrechte sowie einen institutionalisierten Dialog zwischen den involvierten Stellen, dass zum Wohl der Kinder vermehrt Massnahmen angeordnet werden, wie ein professionell begleitetes Besuchsrecht während des Kontaktverbots zwischen den Eltern.

Das Sorgerecht soll in Fällen von Häuslicher Gewalt genau geprüft und bei schweren Fällen von Häuslicher Gewalt dem nichtgewaltausübenden Elternteil zugeteilt werden. Dazu müsste der Art 315aAbs3 ZGB von der KESB mehr angewendet werden, die Fälle von Häuslicher Gewalt sind meist dringliche Fälle, bei denen das Besuchsrecht vorübergehend schnell und professionell geregelt werden muss.

Es braucht niederschwellige, kurzfristig organisierbare, finanzierte, professionell betreute Besuchstreffs während einem GSG.

Kinder jeden Alters, die von Häuslicher Gewalt betroffen sind, sollten nach einem Polizeieinsatz durch eine zeitnahe Kinderansprache erreicht werden und die nötige Hilfe erhalten (ohne dass eine Einwilligung der Eltern nötig ist). Gemäss dem Modell von Basel-Stadt erfolgt die Ansprache im Auftrag der KESB und ist damit verbindlich, womit mehr Kinder erreicht werden. Ein ähnliches Modell sollte schweizweit eingeführt werden.

Im Eheschutzverfahren muss eine standardmässige Prüfung bezüglich einer Einsetzung einer\_s Kinderanwält\_in für die von Gewalt mitbetroffenen Kinder und Jugendlichen vorgenommen werden. Der Einsatzbereich für KESB-unabhängige Kindesvertretungen ist insgesamt auszuweiten.

Es sollen vermehrt Kinderanwält\_innen eingesetzt werden für das KESB-Verfahren für Jugendliche, die von Häuslicher Gewalt direkt betroffen sind, um ihnen Gehör zu verschaffen und ihre Rechte zu wahren, wenn es um ihre Zukunft geht.

Da Kindesvertretungen teilweise auch durch nicht spezifisch ausgebildete Rechtsvertreter\_innen stattfinden, muss der Titel «Kinderwält\_in» auf der Grundlage der Ausbildung von Kinderanwaltschaft Schweiz ausdrücklich geschützt werden.

Auch die Teilnahme an einem Lernprogramm gegen Gewalt, den Besuch einer Einzeltherapie, Erziehungs- oder Suchtberatung sind wichtige Begleitmassnahmen, die von Staatsanwaltschaften/ Gerichten und KESB angeordnet werden könnten und sollten. Ein spezifisches Lernprogramm für gewaltausübenden Elternteil (auf die Elternrolle bezogen) die von Staatsanwaltschaft oder KESB verordnet werden können, muss entwickelt werden.

Für trans Kinder und Jugendliche ist nicht sichergestellt, dass insbesondere die von Sorge- oder Besuchsberechtigten ausgeübte psychische Gewalt, bspw. in Form von Ablehnung der Geschlechtsidentität oder eines Transitionswunsches, anerkannt wird und sie ausreichend geschützt werden. Deshalb muss, wer über Sorge- oder Besuchsrechte über trans Kinder entscheiden kann, über das notwendige Fachwissen verfügen, um trans-spezifische Gewalt als solche erkennen zu können, diese ernst nehmen und die Sicherheit des Kindes gewährleisten.

## Art. 32 Zivilrechtliche Folgen der Zwangsheirat

Auf parlamentarischer Ebene sind Vorstösse im Bereich Minderjährigenheiraten in Arbeit. So trägt aktuell die Motion RK-N. 20.3011 zwei wichtigen Anliegen zur Verhütung und Eindämmung von Kinderheiraten Rechnung, indem sie folgendes fordert: die Streichung der Interessenabwägung für Minderjährige zwischen 16 und 18 Jahren aus Art. 105 Ziff. 6 ZGB betreffend Anerkennung einer im Ausland geschlossenen Ehe sowie dass der Zeitpunkt der Eheschliessung als Referenz für Eheungültigkeit bei Kinderheiraten gelten soll und nicht der derjenige der Klageeinleitung oder Beurteilung. Es ist unserer Ansicht nach notwendig, dass diese beiden Forderungen der Revision des Zivilgesetzes durch eine Verlängerung der Heilungsfrist bis 25 Jahre ergänzt wird, wie der Bundesrat bereits am

29. Januar 2020 vorgeschlagen hat. Damit würden Betroffene von Minderjährigenheirat im Alter von 18 bis 25 Jahren in Ruhe Stellung beziehen können, ob sie an ihrer Ehe festhalten möchten und diese damit «geheilt» wird, oder ob sie die Ungültigerklärung verlangen möchten.

## Art. 33 Psychische Gewalt

Der strafrechtliche Schutz bei psychischer Gewalt ist in der Schweiz klein. Deshalb ist zu prüfen, wie eine Verbesserung des strafrechtlichen Schutzes bei psychischer Gewalt verbessert werden kann. Die gesetzlichen Grundlagen sind dahingehend zu ändern, dass in allen Fällen von psychischer Gewalt, die betroffenen Personen Gebrauch von Opferhilfeleistungen machen können.

Kinder haben ein Recht auf umfassenden Schutz vor Körperstrafen und anderen Formen von Gewalt in der Erziehung. Dies umfasst sowohl physische wie auch psychische Gewalt an Kindern und Vernachlässigung. Kinderschutz Schweiz fordert eine explizite gesetzliche Verankerung des Rechts auf eine Erziehung ohne Gewalt im Schweizerischen Zivilgesetzbuch als wichtige Voraussetzung dafür, dass in der Schweiz mittel- bis langfristig eine Verhaltensänderung herbeigeführt werden kann.

## Art. 34 Nachstellung

Für Stalking gibt es in der Schweiz keinen eigenen Straftatbestand. Problematisch ist jedoch die rechtliche Erfassung jener Formen von Stalking, bei welchen keine der vielen einzelnen Stalking-Handlungen für sich alleine strafbar ist, bei welchen allerdings gesamthaft gesehen durch die Stalking-Handlungen die betroffene Person auf psychischer, körperlicher und/oder sozialer Ebene bedroht oder beeinträchtigt wird. Deshalb braucht es folgendes:

Wir fordern einen eigenen Straftatbestand Stalking (inkl. Cyberstalking) im Strafgesetzbuch zu verankern. Damit werden auch die rechtlichen Grundlagen für ein Anrecht auf Opferhilfeleistungen geschaffen.

Ergänzend braucht es gesamtschweizerisch einheitliche Schutzmassnahmen im Gewaltschutzgesetz, das auch Fremdstalking umfasst. Dies bestätigt auch ein Bericht des Bundesrates.<sup>11</sup>

Es ist zu prüfen, wie auch sogenannte «Rache-Pornos» (revenge porn) strafbar gemacht werden können, da dies eine erhebliche Belastung für die psychische Integrität bedeutet.

## Art. 35 Körperliche Gewalt

Körperliche Gewalt wird durch verschiedene Straftatbestände abgedeckt. Davon ist ein Teil offiziell, insbesondere auch die typischen Delikte im Zusammenhang mit Häuslicher Gewalt.

Seit 2020 liegt der Entscheid über eine Sistierung eines Ermittlungsverfahrens bei der Staatsanwaltschaft, um die Opfer zu entlasten – diese Neuerung gilt es zu monitorieren, ob sie sich zugunsten der Gewaltbetroffenen auswirkt und sie gegebenenfalls zu Gunsten der Opfer verbessern. So stellt sich bspw. die Frage, ob die Frist von 6 Monaten ausreicht oder eine Ausweitung auf 12 Monate oder eine Verlängerungsmöglichkeit angezeigt wäre.

Bei körperlicher Gewalt besteht das Problem (analog zu psychischer Gewalt), dass bei aufenthaltsrechtlichen Entscheiden im Kontext von Häuslicher Gewalt die sogenannten “leichteren” Fälle nicht als genügend für Art. 50 AIG betrachtet werden. (Siehe dazu auch Art. 59 IK.)

Fokus gewaltfreie Erziehung: Körperstrafen durch Erziehungsberechtigte sind in der Schweiz noch erlaubt.

---

11 <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/49874.pdf>

## Art. 36 Sexuelle Gewalt, einschliesslich Vergewaltigung

Das aktuelle Sexualstrafrecht weist bezüglich sexualisierter Gewalt mehrere Probleme auf, die es dringend zu lösen gilt:

Wir fordern einen Paradigmenwechsel im Sexualstrafrecht. Sexualität muss auf Einvernehmlichkeit beruhen und der Schutz der sexuellen Selbstbestimmung muss in den Vordergrund gerückt werden.

Ein Sexualstrafrecht nach dem Konsensprinzip würde die Haltung widerspiegeln, dass jegliche Formen von sexueller Gewalt unrecht sind und angemessen geahndet und bestraft werden müssen. Konkret fordern wir eine Zustimmungslösung («Erst Ja heisst Ja»-Regel), die auch den Momenten Rechnung tragen würde, in denen ein Opfer nicht in der Lage ist Nein zu sagen; sei es aus Überforderung, aus Angst um Leib und Leben, wegen einer Beeinträchtigung oder wegen eines Machtgefälles.

Der Revisionsvorschlag[2], der aktuell in der Vernehmlassung ist, ist unseres Erachtens ungenügend. Denn nach wie vor liegt der Fokus auf der Nötigung. Der neue Tatbestand «sexueller Übergriff» schafft einen Unterschied zwischen einer «echten» Vergewaltigung (Art. 190), welche mit einer Penetration und einem Nötigungsmittel verbunden ist und einer «unechten» Vergewaltigung, eben einem sexuellen Übergriff. Das ist verheerend, denn damit wird das grosse Leid, das jede Form von Vergewaltigung auslöst, verkannt. Es wird ignoriert, wie gravierend das schiere Übergehen des Willens im intimsten Bereich ist. Dieser neue Straftatbestand zementiert die vorherrschenden Stereotype und wertet Opfer ab, die ohne Zwang vergewaltigt werden. Dieser Vorschlag wird dem nicht gerecht, was wir bei Opfern tagtäglich sehen.

Wir fordern deshalb, dass die Definition von Vergewaltigung auf fehlender Zustimmung basiert, und nicht auf der Anwendung von Zwang. Alternativ müsste «sexueller Übergriff» mindestens als Verbrechen ausgestaltet werden, wie die Vergewaltigung. Im ständerätlichen Vorschlag ist nur von einem «Vergehen» die Rede, welches ein geringeres Strafmass nach sich zieht. Das ist nicht genug für solch gravierende Taten. Das viel höhere Strafmass bei der Vergewaltigung impliziert, dass der grösste Teil des Unrechts auf die Nötigungshandlung und die Penetration entfällt. Das entspricht nicht dem, was die Opfer erleben und verkennt die Dynamik bei Sexualdelikten, die oftmals ohne offensichtliche Gewaltanwendung stattfinden.

Folglich fordern wir einen einheitlichen Artikel für alle Sexualstraftaten mit einer konsequenten Ausrichtung auf den Schutz der sexuellen Selbstbestimmung und Orientierung an der Zustimmung der beteiligten Personen. Die unterschiedlichen Tatbestände, Schweregrade der Delikte und die erschwerenden Umstände sollen wie im deutschen Sexualstrafrecht in einem Artikel zusammengefasst und dargestellt werden (vgl. Art. 177 StGB Deutschland).

Es ist zudem davon auszugehen, dass ein Sexualstrafrecht nach dem Konsensprinzip auch präventive Wirkung hat. Sexualstraftaten sind heute in der Schweiz ein risikoarmes Delikt, was nicht zuletzt auch den Tätern bewusst ist. Betroffene Frauen würden durch eine neue Gesetzgebung bestätigt bekommen, dass ihnen Unrecht widerfahren ist und dass ihr instinktives Gefühl sie nicht trügt. Das entspricht dem heutigen Verständnis einer einvernehmlichen Begegnung zwischen gleichberechtigten Sexualpartner\_innen und löst längst veraltete Vorstellungen ab. Wir sind überzeugt, dass dies die Betroffenen bestärkt und dazu führen würde, dass sie vermehrt Anzeige erstatten.

Die Privilegierung bei Heirat gilt es aus dem StGB zu streichen, wie es im aktuellen Revisionsentwurf vorgesehen ist.

Der Straftatbestand der Vergewaltigung ist geschlechts- und körperunabhängig zu formulieren, so dass jede Person unabhängig ihrer Geschlechtsidentität, ihrer Genitalien, ihres Geschlechtsausdrucks und ihres amtlichen Geschlechts als Opfer von Vergewaltigung anerkannt werden kann und trans Menschen nicht von der jeweiligen Rechtsauslegung des Gerichts abhängig sind. Die aktuelle Definition von Vergewaltigung als vaginale Penetration einer «Person weiblichen Geschlechts» führt dazu, dass nicht jede Vergewaltigung von trans Personen unter diesen Straftatbestand subsumiert werden muss. Je nach Konstellation kann auch nur ein Versuch anerkannt werden. Dies ist extrem

stossend, weil so das Leid direkt aufgrund der Transidentität, allenfalls in Kombination mit einem Hassverbrechen, nicht anerkannt wird. Auch aus diesem Grund muss der Vergewaltigungstatbestand unabhängig von Geschlechtsidentität und körperlichen Geschlechtsmerkmalen definiert werden.

Wir lehnen alle Formen der inneren oder äusseren Geschlechtsmerkmale ab, wie z.B. Vaginalplastiken an intergeschlechtlichen Mädchen im frühen Kindesalter, ohne gültige Einwilligung. Das Leiden intergeschlechtlicher Mädchen nach Vaginaldilatationen ist vergleichbar mit dem von sexuell missbrauchten Frauen, da die Mädchen diese Dilatationen (Bougierung) ihrer Vagina als eine Verletzung ihrer sexuellen Integrität erleben. Solche Eingriffe in die Integrität des Kindes müssen als Verletzung von Art. 40 des Medizinalberufegesetzes, MedBG (SR 811.11) betrachtet werden.

## Art. 37 Zwangsheirat

Obwohl Zwangsheirat und versuchte Zwangsheirat strafrechtlich verboten ist, stellen sich rechtliche Hürden im Schutz von Betroffenen bei Verheiratungen, die einen Bezug zum Ausland haben. Dies, obwohl die Straftaten in der Schweiz ihren Ausgangspunkt haben, da rund 80% der Betroffenen in der Schweiz geboren und/oder aufgewachsen sind. Deshalb fordern wir:

Da Betroffenen ohne Schweizer Pass der Verlust des Aufenthaltsrechts und damit des Rückkehrrechts nach mehr als 6 Monaten im Ausland (Art. 61 Abs. 2 AIG) droht, braucht es auf rechtlicher Ebene die Einführung eines erweiterten Rückkehrrechts, wie dies etwa in Deutschland gilt. Dort können von Heiratsverschleppung (outplacement) Betroffene noch bis zu 10 Jahre lang zurückkehren.

Ausserdem erhalten diese Personen ohne Schweizer Pass keinen konsularischen Schutz durch die Schweiz. Betroffene mit mehrfacher Staatsangehörigkeit können in ihrem Herkunftsland Einschränkungen dieses Schutzes der Schweiz erfahren. Und bei der Übernahme von Leistungen für Sicherheitsaufwände, die im Ausland entstehen, können sich aufgrund von Art. 3 Abs. 2 OHG Schwierigkeiten ergeben. Das Opferhilfegesetz muss dahingehend angewendet werden, dass Aufwände für den Schutz von Betroffenen im Ausland übernommen werden.

## Art. 38 Verstümmelung weiblicher Genitalien

Seit 2012 ist die Verstümmelung weiblicher Genitalien ein eigener Straftatbestand. Das aktuelle Gesetz und deren Umsetzung bergen jedoch Herausforderungen:

In Bezug auf die geltende Rechtslage gilt es, den mit der Anwendung des Universalitätsprinzips verbundenen Herausforderungen, im Rahmen der Beurteilung von Einzelfällen, angemessen Rechnung zu tragen, insbesondere im Hinblick auf die rechtsstaatlich korrekte Abklärung der Tatumstände und der Beweisführung.

Weiter stellt sich die grundsätzliche Frage, ob Art 124 StGB bez. Universalitätsklausel überprüft und ggf. angepasst werden sollte. Die Strafnorm ist sehr weit gefasst und geht weiter als die Strafbestimmungen anderer europäischer Staaten. Insbesondere sollte geprüft werden, ob es nicht angemessen wäre, dass zum Tatzeitpunkt ein minimaler Konnex zur Schweiz bestehen müsste (z.B. Wohnsitz Täter/ Opfer in der Schweiz, geplante Einreise in die Schweiz etc.). Es braucht einen detaillierten Rechtsvergleich mit den Gesetzgebungen anderer europäischen Staaten sowie die Überprüfung der Vereinbarkeit mit Art. 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention (Grundsatz «keine Strafe ohne Gesetz»).

Im Hinblick auf die Strafzumessung sollten die Gerichte das Prinzip der Verhältnismässigkeit und die gesamten Umstände, unter welchen FGM/C vorgenommen wurde, angemessen berücksichtigen (namentlich die Situation im Herkunftsland, der soziale Druck, die Unkenntnis der Rechtslage und dergleichen mehr). Darüber hinaus ist das Kindeswohl ins Zentrum zu stellen und die Konsequenzen für die Familie, insbesondere auch für noch unbeschnittene (jüngere) Schwestern, zu bedenken und

bei der Strafzumessung mitzubersichtigen, auch im Zusammenhang mit der Frage nach dem Aussprechen einer allfälligen Landesverweisung.

Nicht ausdrücklich strafrechtlich verboten sind jedoch geschlechtsverändernde Eingriffe an intergeschlechtlichen Kindern. Wir fordern ein solches ausdrückliches strafrechtliches Verbot von geschlechtsverändernden Eingriffen an Kindern. Die Schweiz sollte Art. 124 StGB auch auf intergeschlechtliche Mädchen anwenden, bis ein solches ausdrückliches strafrechtliches Verbot verankert ist - unabhängig davon, ob eine VGE diagnostiziert wurde oder nicht.

Nicht von einem solchen Verbot erfasst sein dürfen geschlechtsangleichende Eingriffe an trans Jugendlichen, mit denen die körperlichen Geschlechtsmerkmale an die Geschlechtsidentität angeglichen werden. Wir fordern, dass für trans Jugendliche altersunabhängig der Zugang zu pubertätsblockierenden und geschlechtsangleichenden Behandlungen (insbesondere hormonell und operativ) sichergestellt wird.

## Art. 39 Zwangsabtreibung und Zwangssterilisierung

Abtreibungen und Sterilisationen ohne die informierte Einwilligung der betroffenen Frau sind in der Schweiz grundsätzlich unter Strafe gestellt (Art. 118 Abs. 2 StGB bzw. Art. 122 StGB) resp. spezialgesetzlich verboten (siehe Sterilisationsgesetz, SR 211.111.1). Trotzdem kam es in der Vergangenheit zu systematischen und staatlich gestützten Abtreibungen und Sterilisationen gegen den Willen der Betroffenen – sei es an trans Menschen, im Rahmen von sogenannten Fürsorgerischen Zwangsmassnahmen oder Menschen mit Behinderungen. Auch heute gibt es weiterhin Eingriffe ohne informierte Einwilligung (informed consent), und zwar, wenn Menschen nicht klar informiert sind oder wenn andere an ihrer Stelle entscheiden, so beispielsweise bei Migrant\_innen und Geflüchteten oder bei Menschen mit kognitiven und psychischen Beeinträchtigungen, die als urteilsunfähig erachtet werden. Entsprechende öffentlich einsehbare Dokumentationen und/oder Fallzahlen sind jedoch nicht vorhanden.

Es braucht deshalb eine Untersuchung der vergangenen und aktuellen Situation bezüglich Abtreibungen und Sterilisationen ohne informierte Einwilligung und gegen den eigenen Willen, deren Ursachen und wie dies zukünftig verhindert werden kann. Ebenso fordern wir eine Entschädigung für vergangene Zwangsabtreibungen und Zwangssterilisationen.

Um weitere Zwangssterilisationen und Zwangsabtreibungen zu verhindern, fordern wir zunächst die Streichung jeglicher gesetzlicher Bestimmungen, welche die Vornahme eines solchen Eingriffs bei als urteilsunfähig erachteten Frauen auf der Grundlage einer ersetzten Einwilligung erlauben, sprich von Art. 7 Abs. 2 Sterilisationsgesetz sowie Art. 119 Abs. 3 StGB. Sodann müssen Menschen mit Behinderungen Zugang zu professionellen und unabhängigen Diensten für unterstützte Entscheidungsfindung betreffend ihre sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte haben, einschliesslich Familienplanung und unterstützter Elternschaft, und ihre so getroffene Entscheidung ist rechtlich anzuerkennen.<sup>12</sup>

Bei medizinischen Behandlungen und Entscheiden von Geflüchteten und Migrant\_innen bedarf es einer obligatorischen Dolmetschung.

Damit gebärfähige Menschen aufgrund von Präkarisierung und mangelndem Wissen faktisch nicht Abtreibungen als Verhütungsmittel verwenden müssen, muss Information und Zugang zu Schwangerschaftsverhütungsmitteln garantiert werden.

Auch einige medizinische Eingriffe bei intergeschlechtlichen Kindern ohne eine gültige Einwilligung des Kindes oder der Eltern, können einer Zwangssterilisation gleichkommen und widersprechen dem Fortpflanzungsmedizingesetz (SR 810.11).

Wir fordern, dass Sterilisationen von intergeschlechtlichen Mädchen ausdrücklich verboten werden, es sei denn, der Eingriff ist lebensrettend und von erheblicher Bedeutung für die Gesundheit des Kindes.

---

<sup>12</sup> Dies im Einklang mit der Praxis des CRPD-Ausschusses, insb. mit der Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 (2016) des zu Frauen und Mädchen mit Behinderungen (para. 32, 44f., 63a).

## Art. 40 Sexuelle Belästigung

In der Schweiz stellt Art. 198 des Strafgesetzbuchs die sexuelle Belästigung unter Strafe und das Gleichstellungsgesetz GIG verbietet in allen Arbeitsverhältnissen sexuelle Belästigung. Während im GIG alle Formen von sexueller Belästigung abgedeckt sind, deckt jedoch das Strafgesetzbuch nur bestimmte Formen ab, so dass beispielsweise anzügliche Blicke und Gesten nicht als Belästigung gelten. Ebenso gelten aktuell nur Worte nicht aber Bilder als belästigend. Zudem setzt laut aktueller Rechtsprechung die sexuelle Belästigung die unmittelbare Anwesenheit des Opfers voraus, was mit dem Massenphänomen der Belästigung im Internet selten gegeben oder kaum beweisbar ist. Da die Leistungen der Opferhilfe an das Strafgesetzbuch gebunden sind, hat dies zur Folge, dass die Betroffenen bei diesen Formen von Belästigung keinen Anspruch auf Opferhilfeleistungen haben.

Wir fordern deshalb, dass die Betroffenen von allen Formen von sexueller Belästigung einen Anspruch auf Opferhilfeleistungen gewährt wird. Auf welchem Weg dies geregelt wird, sei es via Opferhilfe-Gesetz oder einer anderen rechtlichen Grundlage, ist zu prüfen.

Ebenso muss auch die sexuelle Belästigung im Onlinebereich zwingend und konsequent abgedeckt sein.

Wir befürworten die Ergänzung von Art. 198 um «Bilder», wie es in der aktuellen Revision des Sexualstrafrechts vorgesehen ist.

## Art. 42 Inakzeptable Rechtfertigungen für Straftaten, einschliesslich der im Namen der sogenannten «Ehre» begangenen Straftaten

Das schweizerische Strafgesetzbuch sieht keine Rechtfertigungsgründe im Sinne von Kultur, Religion, Bräuche, Tradition oder Ehre für strafmildernde Massnahmen vor. Es gilt jedoch, die Praxis der Strafverfolgungsbehörden bezüglich möglicher Rechtfertigungsgründe und deren Auswirkung auf die Rechtsprechung zu untersuchen. Gegebenenfalls muss mit entsprechenden Massnahmen verhindert werden, falls strafmildernden Folgen für eine „im Namen der Ehre“ verübte Straftat festgestellt würden. In der Strafverfolgung arbeitende Personen müssen auf diese Thematik sensibilisiert sein – sollten einzelne trotzdem diese Rechtfertigung berücksichtigen, müssen sie zwecks Sensibilisierung eine Weiterbildung absolvieren.

## Art. 43 Anwendung der Straftatbestände

Das StGB findet grundsätzlich unabhängig von der Art der Beziehung zwischen Täter und Opfer Anwendung. Eine Privilegierung bei Heirat ist bei bestimmten Sexualdelikten möglich (Art. 187, 188, 193 StGB), diese gilt es zu streichen, wie im aktuellen Revisionsentwurf zum Sexualstrafrecht vorgesehen.

## Art. 45 Sanktionen und Massnahmen

### **Menschen mit Behinderungen**

Menschen mit starken kognitiven Beeinträchtigungen begreifen unter Umständen gar nicht, dass sie eine Straftat begangen haben, und können die Schwere der Straftat nicht ermessen. Welche Sanktionen in solchen Fällen angezeigt sind und wie mit Täter\_innen mit kognitiven Beeinträchtigungen umzugehen ist, verlangt sorgfältige Abklärungen und Erwägungen. (Siehe auch Art. 48.)

## Art. 46 Strafverschärfungsgründe

Die in Art. 46 genannten Tatumstände können bei der Strafzumessung als erschwerend berücksichtigt werden. Wie und ob die genannten Faktoren tatsächlich strafverschärfend berücksichtigt werden, ist allerdings unklar, da eine systematische Untersuchung der Rechtspraxis fehlt. Es gilt deshalb, die Rechtspraxis bezüglich Strafverschärfung zu untersuchen, insbesondere auch bezüglich Tötungsdelikten, die einen Bezug zum Geschlecht haben oder im Kontext Häuslicher Gewalt verübt wurden. Gegebenenfalls gilt es gesetzliche Änderungen vorzunehmen. Dazu könnte bspw. eine explizite Strafverschärfungsregel bei Taten gegen aktuelle oder ehemalige Partner\_innen gehören, um Gerichte und Staatsanwaltschaften zu sensibilisieren.

Bei Menschen mit Behinderungen ist grundsätzlich von einer hohen Schutzbedürftigkeit auszugehen. Die spezifischen Lebenssituationen sowie Abhängigkeiten und Einschränkungen sind bei Strafzumessungen zu berücksichtigen.

## Art. 48 Verbot verpflichtender alternativer Streitbeilegungsverfahren oder Strafurteile

In der Schweiz wird die Möglichkeit einer restaurativen Justiz im Strafverfahren neu diskutiert, ist bisher jedoch kein verpflichtendes alternatives Beilegungsverfahren. Dennoch ist zu befürchten, dass mit der Möglichkeit eines Antrags durch den Beschuldigten erneut Druck auf das Opfer ausgeübt werden kann. Wir fordern deshalb, dass das Konzept der restaurativen Justiz zuerst unter Einbezug von Fachpersonen, auch aus dem Bereich Opferschutz und einer Gewährleistung der Opferperspektive, geprüft wird.

Art. 316 der Strafprozessordnung ermöglicht es der Staatsanwaltschaft, zu einer Vergleichsverhandlung vorzuladen. Bei Antragsdelikten besteht implizit für das Opfer eine Pflicht zu diesen Vergleichsverhandlungen, da bei Nichterscheinen die Anzeige als zurückgezogen gilt. Auch wenn einige Kantone ein angekündigtes Fernbleiben nicht als solches werten, ist dies nicht in allen Kantonen der Fall. Deshalb fordern wir zum Schutz der Opfer eine Streichung des Satzes «Bleibt die antragstellende Person aus, so gilt der Strafantrag als zurückgezogen.» in Art. 316 Abs. 1 StPO.

Da bei Häuslicher Gewalt eine Verurteilung des Täters zu einer Geldstrafe die Familie, und damit auch die gewaltbetroffenen Familienmitglieder, finanziell belasten kann und sich die Strafe damit zu Ungunsten der Opfer auswirkt, gilt es, Alternativen zu Geldbussen, bspw. In Form von Abarbeiten der Strafe, zu prüfen.

Bei Tatpersonen mit kognitiver Beeinträchtigung ist zu prüfen, wie mit urteilsfähigen oder urteilsunfähigen Gewaltausübenden umzugehen ist. Alternative Verfahren sollten nicht ungeprüft verworfen werden.

# Kapitel VI

## Strafverfahren





## Art. 49 Allgemeine Verpflichtungen

Bei Strafverfahren wird den Opfern nur eine sekundäre Rolle zugesprochen. Die Rolle der Opfer gilt es im Strafverfahren zu stärken.

Anders als die IK verpflichtet, können Strafverfahren in der Schweiz auf der ersten Stufe mehrere Jahre dauern. Dies ist für die Betroffenen sehr belastend. Manchmal scheitert nur schon ein Straf Antrag, da die Polizei mangels Ressourcen bspw. anderssprachige Opfer oder Opfer mit einer Hörbeeinträchtigung wieder wegschicken und ihnen sagen, sie müssten selber für eine Übersetzung sorgen. «Übersetzungshilfen» sind auch erforderlich für Personen mit kognitiven Beeinträchtigungen, die Mühe haben, Gesagtes rasch aufzufassen und zu verarbeiten. Deshalb fordern wir, dass der Staat genügend Ressourcen den Strafverfolgungsbehörden zur Verfügung stellt, damit Strafverfahren schneller abgeschlossen werden können. Der Staat muss gewährleisten, dass für fremdsprachige Betroffene und Betroffene mit Behinderungen für eine Strafanzeige zeitnah und unkompliziert eine Dolmetscherin zur Verfügung gestellt wird. Sie erhalten die Unterstützung, die ihren Sprachkenntnissen oder Einschränkungen entsprechend die beste Möglichkeit bietet, gehört und verstanden zu werden. Speziell geschulte Fachkräfte werden für Befragungen und Begleitung von Menschen mit psychischen oder kognitiven Beeinträchtigungen in einem Verfahren zur Verfügung gestellt.

Es fehlt an einer Sensibilisierung der Strafverfolgungsbehörden für die verschiedenen Formen von Gewalt mit Bezug zu Geschlecht wie auch für die Bedürfnisse und Möglichkeiten von bestimmten Betroffenenengruppen. So gibt es kein Obligatorium für entsprechende Schulungen. Dies wirkt sich mit stereotypen Vorstellungen und Mythen zu bspw. sexualisierter und geschlechtsbezogener Gewalt oder mangelndem Wissen bspw. zu den Themen Trans oder kognitiver Beeinträchtigung. Wir fordern deshalb obligatorische Schulungen aller Strafverfolgungsbehörden sämtlicher Kantone durch spezialisierte Fachorganisationen zu den Themen Geschlecht und Gewalt sowie spezifischen Betroffenenengruppen wie Menschen mit Behinderungen, LGBTIQ+, Kinder etc. Dies soll dazu beitragen, dass bspw. die spezifischen Herausforderungen und Möglichkeiten verschiedener Behinderungsarten oder der Umgang mit LGBTIQ+-Personen bekannt werden. Dies zu verschiedenen Formen von Gewalt und unter einer nicht binären Geschlechterperspektive. Es werden Massnahmen ergriffen, um die Wirksamkeit von Mythen gegen spezifische Betroffenenengruppen wie Menschen mit Behinderung zu unterbinden und ihre Weitertradierung zu verhindern.

Bei den Strafverfolgungsbehörden fehlen besondere Schutzmassnahmen, um eine Strafverfolgung sicherzustellen, wenn Menschen in spezifischen Situationen von Gewalt betroffen sind. So fehlen Massnahmen zugunsten von Migrant\_innen und Geflüchteten, trans und nicht binären Personen, queeren Menschen, Sexarbeiter\_innen wie auch für Menschen mit Behinderungen. Dies hat zur Folge, dass der Zugang zur Strafverfolgung nicht für alle Opfer gewährleistet ist. Deshalb gilt es Schutzmassnahmen für spezifische Betroffenenengruppen zu verankern, damit für alle Opfer der Zugang und die Durchführung einer Strafverfolgung gewährleistet ist. Dazu gehören u.a. speziell geschulte Fachkräfte bei den Strafverfolgungsbehörden zu Themen wie LGBTIQ+ oder Kinder. Menschen mit Behinderungen erhalten die Unterstützung, die ihren Einschränkungen entsprechend die beste Möglichkeit bietet, gehört und verstanden zu werden. Sexarbeiter\_innen müssen bei Gewalterfahrung und Ausbeutung ernst genommen und entsprechende Unterstützungsleistungen, Informationen sowie Zugang zum Recht und juristischer Beratung erhalten. Eine Dolmetschung muss jederzeit kostenlos gewährleistet werden. Dabei gilt es auch das Geschlecht und die Herkunft der dolmetschenden Person zu beachten.

Digitale Gewalt hat als Ausprägung von Gewalt gegen Frauen nicht den Stellenwert bei Justiz- und Polizeibehörden, die sie nur schon basierend auf gemeldeten Verstössen gegen das geltende Antirassismusetz oder punkto Persönlichkeitsverletzungen einnehmen sollte. Es fehlen Massnahmen im Bereich Ermittlung, Strafverfolgung, Verfahrensrecht und Schutzmassnahmen. Wir fordern, dass die Verpflichtungen der IK zu Strafverfolgung auch für geschlechtsspezifische Digitale Gewalt umzusetzen sind. Dabei sind spezialisierte NGOs mit der entsprechenden finanziellen Vergütung beratend hinzuzuziehen.

## Art. 50 Soforthilfe, Prävention und Schutz

Obwohl die rechtlichen Grundlagen für umgehenden Schutz und Prävention vor weiterer Gewalt durch die Strafverfolgungsbehörden da sind, erfolgt die deren Umsetzung nicht in allen Kantonen gleich gut. Es fehlen oft die Ressourcen für die Behörden, um sofort und adäquat handeln zu können. Deshalb gilt es schweizweit Standards für die Schutzmassnahmen zu implementieren und genügend Ressourcen für die zuständigen Strafverfolgungsbehörden zu garantieren.

Bei Gesetzgebungsverfahren im Gewaltschutz wird nicht immer der Opferschutz ins Zentrum gesetzt. Dies aufgrund dessen, dass die Opferperspektive nicht systematisch aktiv bei den spezialisierten Akteur\_innen wie Frauenhäuser und Beratungsstellen eingeholt wird. Deshalb gilt es, systematisch und proaktiv die Opferperspektive via spezialisierten Fachstellen und Betroffenenorganisationen einzubeziehen.

Die Zusammenarbeit der Polizei mit den Frauenhäusern ist aus Sicht der Frauenhäuser kantonal sehr unterschiedlich. Sie reicht von sehr gut bis unbefriedigend. Damit eine gute Zusammenarbeit in der ganzen Schweiz gewährleistet werden kann, braucht es eine Untersuchung in allen Kantonen mit anschliessenden Massnahmen und einer Qualitätssicherung.

Psychische Gewalt wird in der Praxis durch die Polizei und die Gerichte noch zu wenig berücksichtigt bzw. ernst genommen. Einzige Ausnahme sind Morddrohungen, welche von der Polizei und der Opferhilfe ernst genommen und als Grund für einen Frauenhauseintritt akzeptiert werden. Für die umfassende Unterstützung von Opfern psychischer Gewalt müssen finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden, bspw. für Gesprächsgruppen. Zudem setzen die Bestimmungen des Opferhilfegesetzes (OHG) bzw. dessen kantonal unterschiedliche Auslegung und Umsetzung einer adäquaten Unterstützung von Opfern psychischer Gewalt (z.B. bei Erniedrigung, Demütigung etc.) Grenzen. Wir fordern, dass die Auswirkungen psychischer Gewalt stärker berücksichtigt werden bei Opferhilfe-Leistungen bzw. deren Finanzierung. Fachpersonen und die Öffentlichkeit müssen stärker sensibilisiert werden, dass psychische Gewalt eine Form von Gewalt ist und oft ein Strafbestand dazu besteht, der dessen Ahndung erlaubt und dringend notwendig macht.

In der Schweiz ist der Sensibilisierungs- und Bildungsbedarf zu FGM/C bei den kantonalen und städtischen Polizeikörpern hoch, wie auch der Bundesratsbericht «Massnahmen gegen weibliche Genitalverstümmelung» festhält. So braucht es mehr Wissen zur Universalität der Anwendbarkeit der Strafnorm, den Verjährungsfristen und darüber, dass es sich um ein Offizial- und nicht ein Antragsdelikt handelt. Damit die Strafverfolgungsbehörden sich nicht nur in der Strafverfolgung, sondern auch in der Prävention von FGM/C engagieren, fordern wir obligatorische Bildung aller Strafverfolgungsbehörden.

Im Bereich Zwangsheirat sind die Strafverfolgungsbehörden wichtige Player auch in der Vernetzung und bei der SPoC-Bildung. Bei Fällen, wo eine hohe Gefährdung vorhanden ist, wirkt die Polizei als sensibilisierte Akteurin zum Schutz der Betroffenen mit. Voraussetzung ist dafür die Sensibilisierung und Information zur Thematik, deshalb müssen Strafverfolgungsbehörden bei spezifischen Gewaltformen, die Spezialwissen voraussetzen, wie Zwangsheiraten sensibilisiert und informiert sein. Dazu sind entsprechende finanzielle Mittel zu sprechen. Zudem sollen Strafverfolgungsbehörden in lokalen und kantonalen Vernetzungsgremien – bspw. Runde Tische – vertreten sein und als sensibilisierte Partner\_innen in konkreten Fällen mitwirken. Dazu sollen entsprechende Vernetzungsbemühungen unternommen und finanziert werden.

Illegalisierte und kriminalisierte Gewaltbetroffene haben einen erschwerten Zugang zu Recht. So verhängen die Behörden bei der Feststellung von Widerhandlungen gegen das Ausländer- und Integrations-Gesetz AIG oder bei einer unbewilligten Erwerbstätigkeit den Gewaltbetroffenen Geld- und/oder Gefängnisstrafen. Dies, ohne abzuklären, ob sich die gewaltbetroffene Person in einer Zwangslage befindet. Dies führt zu einer faktischen Doppelbestrafung. Deshalb muss das Non-Punishment-Prinzip im Falle von Häuslicher Gewalt oder anderer Formen von Gewalterfahrungen durchgesetzt

werden: Ein Opfer von Gewalt kann nicht aufgrund widerrechtlichen Aufenthalts, Einreise und/oder Erwerbsarbeit gebüsst werden und/oder der Opferstatus muss als Faktor beim Entscheid der Migrationsbehörden miteinbezogen werden.

## Art. 51 Gefährdungsanalyse und Gefahrenmanagement

Die Gefährdungsanalyse und das Gefahrenmanagement sind kantonale sehr unterschiedlich rechtlich geregelt und in der Praxis umgesetzt. Für einen möglichst effektiven Schutz und Verhinderung von Gewalttaten fordern wir schweizweit ein koordiniertes Vorgehen auf Basis eines einheitlichen Instruments zur Einschätzung der Gefährdung. Dies unter Einbezug der Einschätzung der Frauen/Mädchenhäuser, Beratungsstellen sowie Fach- und Selbsthilfeorganisationen von Betroffenengruppen und einem regelmässigen Austausch zwischen Behörden und NGOs.

Der Situation unterschiedlicher Betroffenengruppen ist in jeder Phase Rechnung zu tragen, ihre Fachorganisationen sind in sämtliche Gremien einzubeziehen. Damit ein Opferschutz und nicht ein Täterschutz gewährleistet ist, muss die Gesetzgebung dahingehend geändert werden, dass über Kantons Grenzen hinweg eine schnelle und unkomplizierte polizeiliche Überprüfung einer beschuldigten Person durchgeführt werden kann. Eine interpolizeiliche Zusammenarbeit zugunsten des Opferschutzes ist zu etablieren. Ebenfalls gilt es innerkantonal eine Lockerung des Datenschutzes zugunsten eines Opferschutzes zu prüfen.

## Art. 52 Eilschutzanordnungen

Die kantonalen Polizeikorps haben die Befugnis für Eilschutzanordnungen, für länger dauernde Schutzmassnahmen muss bei einem Gericht eine Schutzanforderung gestellt werden. In Fällen Häuslicher Gewalt liegt aber meist eine fortdauernde Gefährdung vor. Sind Fragen rund um Unterhalt und Obhut der Kinder zu klären, bestehen Lücken in den Schutzmassnahmen. Wir fordern, dass zum Schutze der Opfer und der gemeinsamen Kinder im Falle von fortdauernder Häuslicher Gewalt Gerichte die Möglichkeiten von Eilschutzmassnahmen einfacher und schneller nutzen (können). Es ist auch zu diskutieren, dass das Gericht dies ohne Antrag des Opfers tun könnte. Es muss mehr Spielraum für Behörden und griffige Massnahmen geschaffen werden, um die gewalttätige Person von der Wohnung fernzuhalten. Diese sind in Zusammenarbeit mit den spezialisierten Fachorganisationen und unter Berücksichtigung der Bedürfnisse und Lebensumstände aller Gewaltbetroffenen, wie bspw. Geflüchteten in Kollektivunterkünften, zu erarbeiten. Die Zeitspanne und die Sicherheitsmassnahmen müssen angepasst werden, damit die gewaltausübende Person genügend lange und verbindlich der Wohnung fernbleiben muss. Es ist zu prüfen, inwiefern Gerichte bei Eheschutz- oder Scheidungsverfahren auf Grund von Häuslicher Gewalt aktiv Eilschutzmassnahmen aussprechen könnten bis zum definitiven Urteil. Diese superprovisorischen Regelungen haben zum Ziel, dass Opfer nicht zu Kontakt mit dem/der Täter\_in gezwungen werden und zur Beantragung von Sozialhilfe sowie verbindliche Regelungen bezüglich die gemeinsamen Kinder. Die Gerichte sind nicht alle bereit, auf Antrag die Verfügungen auch an die Opferhilfestellen zu schicken, was deren Arbeit sehr erschwert. Deshalb fordern wir eine schweizweit einheitliche gesetzliche Regelung betreffend Schutzanordnung durch die Polizei.

Sind Menschen mit Behinderungen betroffen und leistet die gewaltausübende Person Unterstützungsdienst für das Opfer mit Behinderung, ist die Wegweisung verknüpft mit der Notwendigkeit, rasch einen Ersatz zu finden. Es ist dafür zu sorgen, dass Gewaltbetroffene mit Behinderungen hierbei Hilfe erhalten. Für gewaltausübende Menschen mit Behinderungen, die für Mitbewohner\_innen zu einer unmittelbaren Gefahr werden, braucht es Lösungen, damit sich Opfer und Täter\_in nicht begegnen. Entsprechende interne und externe Strukturen sind aufzubauen.

## Art. 53 Kontakt- und Näherungsverbote sowie Schutzanordnungen

Die Kontakt- und Näherungsverbote sind kantonal geregelt und umgesetzt. Die unterschiedliche Handhabung durch die Kantone aber auch teilweise kantonsintern, erschweren den Schutz der Betroffenen. So werden bspw. Schutzanordnungen erschwert, wenn Opfer und Täter\_in in unterschiedlichen Kantonen wohnen. Die Entscheidpraxis der Gerichte zu Verlängerungsanträgen unterscheidet sich, teilweise auch kantonsintern. Gerichte sind nicht alle bereit, auf Antrag die Verfügungen auch an die Opferhilfestellen zu schicken, was deren Arbeit sehr erschwert. Deshalb fordern wir eine schweizweit einheitliche gesetzliche Regelung betreffend Schutzanordnung durch die Polizei.

Gerichte, die über Verlängerungsanträge entscheiden, müssen verpflichtet werden, auf Antrag eine Kopie an die Opferberatungsstelle zu schicken. Es müssen Lösungen zur Verhinderung von finanziellen Schwierigkeiten bei Gewaltbetroffenen aufgrund von Schutzmassnahmen geschaffen werden. Sei es via Gewaltschutzgesetz oder die Möglichkeit von superprovisorischen gerichtlichen Zuteilungen von Unterhalt oder Zugriffe auf Bankkonten. Insbesondere bei Gewalt gegen Kinder oder wenn Kinder Zeug\_innen von Gewalt waren, braucht es beim Eheschutz eine Prüfung, ob dem gewaltausübenden Elternteil eine Massnahme auferlegt werden kann zum Schutz des Kindeswohl. Bei Häuslicher Gewalt, wo Kinder mitbetroffen sind, braucht es eine systematische Wegweisung sowie ein Rayonverbot durch die Polizei, wenn die Gewaltbetroffene nicht in ein Frauenhaus eintreten will oder kann. Analog zu den Eilschutzmassnahmen, sind bei den Kontakt- und Näherungsverboten für Betroffene mit Behinderungen geeignete Unterstützungsangebote sowie Umsetzungsmassnahmen für Institutionen zu entwickeln.

Ausserdem muss überprüft werden, wie bei ausgesprochenen Schutzmassnahmen verhindert werden kann, dass das Opfer in finanzielle Schwierigkeiten gerät oder sogar Antrag auf Sozialhilfe stellen muss, weil die gewaltausübende Person möglicherweise alle Zahlungen wie Miete, Krankenkasse etc. einstellt – die ausgearbeitete Lösung soll in das Gewaltschutzgesetz eingefügt werden.

### Electronic Monitoring

Die elektronische Überwachung (Electronic Monitoring) ist in ein umfassendes Schutzkonzept zu integrieren. Bei der Ausarbeitung eines solchen Konzepts müssen alle relevanten Akteur\_innen einbezogen werden, namentlich die Opferberatungsstellen und die Schutzunterkünfte/Frauenhäuser. Im Hinblick auf den effektiven Schutz des Opfers ist von Fall zu Fall zu entscheiden, welche Schutz- und Überwachungsmassnahmen sich am besten eignen. Hierbei ist ebenfalls die Perspektive der zu schützenden Person zu berücksichtigen. Dementsprechend ist die Überwachung an die Besonderheiten des Einzelfalls anzupassen.

Der Hauptzweck der elektronischen Überwachung sollte darin bestehen, den Schutz des Opfers zu verbessern. Beim Einsatz der elektronischen Überwachung müssen die permanente Begleitung der zu schützenden Person und deren freiwillige Teilnahme gewährleistet sein. Es muss eine Echtzeitüberwachung des Täters möglich sein: 24 Stunden und die Gewährleistung einer schnellen Intervention.

Die elektronische Überwachung sollte im Rahmen eines umfassenden Schutzkonzeptes realisiert werden. Bei der Entwicklung eines solchen Konzepts sollten relevante Partner, darunter auch Opferhilfestellen und andere Schutzeinrichtungen, einbezogen werden. Es muss von Fall zu Fall entschieden werden, welche Schutz- und Überwachungsmassnahmen der Situation am besten angepasst sind und den Schutz der Opfer am besten gewährleisten. Der Hauptzweck der elektronischen Überwachung sollte darin bestehen, den Schutz des Opfers zu verbessern, und bei ihrer Gestaltung sollte die Perspektive der zu schützenden Person berücksichtigt werden. Die Durchführung der elektronischen Überwachung muss eine permanente Betreuung der betroffenen Personen gewährleisten.

Das Opfer muss in der Lage sein, an diesem Überwachungsinstrument auf freiwilliger Basis teilzunehmen. Eine aktive Überwachung des Täters muss 24 Stunden lang möglich sein und ein schnelles Eingreifen muss gewährleistet sein.

## Art. 54 Ermittlungen und Beweise

In der Schweiz sind die Ermittlungs- und Prozessführungen bei geschlechtsspezifischer, sexualisierter und Häuslicher Gewalt meist nicht auf Notwendigkeiten rund um die Situation von Gewaltbetroffenen und möglicherweise Traumatisierten ausgerichtet. Deshalb fordern wir, dass die aktuellen Mängel der Ermittlungsverfahren und Prozessführung gesamtschweizerisch unter Einbezug der Erfahrungen der Opfer zu untersuchen und entsprechende Massnahmen zu ergreifen sind. In allen Kantonen müssen spezialisierte Abteilungen bei den Strafverfolgungsbehörden eingerichtet werden, damit eine nicht-retraumatisierende Befragung der Opfer von Gewalt gewährleistet werden kann. Es braucht obligatorische Weisungen und Schulungen aller untersuchenden Behörden bezüglich einer trauma- und geschlechtssensiblen, empathischen und sachdienlichen Opferbefragung bei geschlechterspezifischen, sexualisierter und Häuslicher Gewalt bzw. Gewalt im sozialen Nahraum. Dies muss auch Sensibilisierungen bezüglich Themen wie Trans, sexuelle Orientierung, Behinderung u.a. beinhalten. Interdisziplinäre Zusammenarbeiten bei Ermittlung und Verfahren (insbesondere mit Trauma-Expert\_innen) sind zu verankern. Die Untersuchungsverfahren sind traumasensibel zu gestalten, auch durch die Nutzung technischer Mittel wie Videoaufzeichnungen. Schweizweit muss eine zeitnahe, professionelle Sicherung von Spuren von Gewalt ohne Druck zu einer Anzeige und verbunden mit einer medizinischen und psychologischen Unterstützung garantiert und bekannt sein.

Aufgrund der föderalen Vielfalt braucht es bei der Einvernahme von Kindern, welche Opfer Sexualisierter Gewalt wurden, eine gesamtschweizerische Vereinheitlichung. Dazu braucht es entweder ein nationales Kompetenzzentrum mit sprachregionalen Zweigstellen, welche die Einvernahme nach einheitlichen Kriterien durchführen, oder es braucht ein schweizweites Schulungsobligatorium für alle Personen, die Einvernahmen durchführen. Diese müssen jährlich einen obligatorischen Weiterbildungskurs zur Einvernahme von solchen Opfern absolvieren.

Die Problematik der Beweismittel betreffend dem sexuellen Vorleben und Verhalten des Opfers muss unbedingt gelöst werden.

Bei der Befragung von Betreuungs- und Begleitpersonen von Menschen mit Behinderungen als Zeuge oder Zeugin zu Gewaltvorgängen befragt, ist zu beachten, dass sie sich oft nicht bewusst sind, dass Aussagen zum Vorleben und Verhalten des Opfers nur dann gemacht werden dürfen, wenn sie sachdienlich und notwendig sind. Bei der Befragung von Menschen mit kognitiven oder psychischen Beeinträchtigungen müssen die befragenden Personen die möglicherweise leichte Beeinflussbarkeit mitberücksichtigen.

## Art. 55 Verfahren auf Antrag und von Amts wegen

Grundsätzlich sind die Delikte rund um Gewalt Offizialdelikte. Bezüglich der Einstellung von Verfahren bei Häuslicher Gewalt, ist Art. 55a StGB zu beachten, weswegen von der Schweiz auch ein Vorbehalt bezüglich der IK zu Art. 55 IK angebracht wurde. Inzwischen wurden Art. 55a StGB verbessert, nun gilt es deren Umsetzung zu monitoren und evaluieren. Auch hinsichtlich der Frage der Dauer der Sistierung. Eine Alternative wäre es, die Frist auf 12 Monate zu verlängern oder aber die Möglichkeit vorzusehen, die Frist zu verlängern. Damit die Staatsanwaltschaften ihren Auftrag einer Opferbefragung nach 6 Monaten (im Falle einer Sistierung des Verfahrens) nachkommen können, benötigen sie genügend Ressourcen und das Knowhow, wie solche Befragungen mit Opfern Häuslicher Gewalt resp. im sozialen

Nahraum zu gestalten sind. Es sind einheitliche Befragungsraster und opferfreundliche Settings in Zusammenarbeit mit den spezialisierten Opferberatungsstellen und den Betroffenenorganisationen zu entwickeln, z.B. zur Anpassung an spezifische Kommunikationsvoraussetzungen. Für einen allfälligen Mehraufwand sind auch die NGOs mit entsprechenden Ressourcen auszustatten. Mit allen geeigneten Mitteln sind die für die Einleitung eines Gerichtsverfahrens zuständigen Berufsgruppen für den Umgang mit Menschen mit Behinderungen als Opfer von Gewalttaten kompetent zu machen.

Bei nicht-einverständlichen sexuellen Handlungen gem. Art. 36, die nur aushilfsweise als sexuelle Belästigung erfasst werden können, weil keine Nötigungsmittel gegeben ist, stellt sich die Problematik, dass als Antragsdelikt bei Art. 198 StGB ein rechtzeitiger Strafantrag notwendig ist. Hier gilt es via eine Gesetzesänderung eine Lösung zu finden im Rahmen der aktuellen Sexualstrafrechtsreform.

Mitarbeiter\_innen von Beratungsstellen können als Vertrauensperson beigezogen werden bei Ermittlungen und Verfahren (Art. 152 Abs. 2 StPO). Für Menschen mit Behinderungen, insbesondere Personen mit psychischen oder kognitiven Beeinträchtigungen, sollte es auch möglich sein, eine andere Vertrauensperson beizuziehen, z.B. aus dem Kreis ihrer Betreuungs- und Begleitpersonen resp. der Angehörigen. In der Praxis stellt sich jedoch das Problem, dass erstens die Ressourcen der Stellen für eine solche Begleitung meist nicht ausreichen und zweitens dieses Recht zu wenig bekannt ist und/oder den Betroffenen nicht kommuniziert wird. Bund und Kantone müssen sicherstellen, dass den Opfern von Gewalt eine Vertrauensperson mit genügend finanziellen und zeitlichen Ressourcen für die Begleitung bei den Ermittlungen und Gerichtsverfahren zur Verfügung steht.

Weiter muss die Information über dieses Recht (durch die Polizei und andere Fachleute) und die Schulung der verschiedenen Fachleute zu diesem Aspekt verstärkt werden, ebenso wie die Information der Opfer über die Rolle und den Status der Unterstützungsperson (z. B. zur Auswahl einer Person, die nicht aussagen wird).

Weil Frauen mit Behinderungen oft nicht geglaubt wird, dass sie Opfer einer Gewalttat geworden sind, kommt es oft gar nicht zur Einleitung eines Gerichtsverfahrens weder von Amtes wegen noch auf Antrag.

Das Erfordernis des Zusammenlebens in einem gemeinsamen Haushalt (bis zu einem Jahr nach der Scheidung) für die Verfolgung bestimmter Straftaten von Amtes wegen steht nicht im Einklang mit der IK. Die Definition der strafrechtlichen Verfolgung von Amtes wegen bei einer Gewalthandlung während der Ehe sollte erweitert werden und nicht an das Zusammenleben in einem gemeinsamen Haushalt geknüpft sein und nicht auf ein Jahr nach dem Zusammenleben beschränkt sein.

## Art. 56 Schutzmassnahmen

Fast allen der Verpflichtungen von Art. 56 wird die Schweiz auf dem Papier gerecht – in der Realität sieht es anders aus: Dafür braucht es genügend Ressourcen für die Strafverfolgungsbehörden, um zum Schutz von Betroffenen in einem Strafverfahren zeitnahe auf weitere (Be)Drohungen reagieren zu können. Die Opferschutzmassnahmen müssen in Zukunft von Amtes wegen gelten und angewendet werden. Die Verfahren müssen opferfreundlicher gestaltet werden. Vor einer Verurteilung durch die Staatsanwaltschaft muss das Opfer die Möglichkeit haben, sich zu äussern bez. Wünsche oder Zivilforderungen zu stellen. Die Schutzmassnahmen müssen zugunsten aller Betroffenengruppen ausgestaltet sein, von entsprechenden Schulungen begleitet werden und für alle verständlich kommuniziert werden. Polizei und Staatsanwaltschaften sollen gesamtschweizerisch verpflichtet werden, bei Entgegennahme einer Anzeige dem Opfer aktiv zu empfehlen, sich bei einer Opferberatung und/oder nichtstaatlichen Organisationen beraten zu lassen und das Einverständnis einzuholen, die Kontaktdaten weitergeben zu dürfen an die Beratungsstellen.

Bei Strafprozessen ist die Sicherheit von Gewaltbetroffenen und Zeug\_innen nicht durchgehend gesichert. Es kann zu belastenden, retraumatisierenden und gefährdenden Begegnungen von Opfern, Zeug\_innen und Täter kommen, obwohl dies strafverfahrenstechnisch nicht nötig ist. Es fehlt an

einer konsequenten Verhinderung an Gefahren und Konfrontationen zwischen Opfer, Zeug\_in und Täter. Es gilt deshalb, mit obligatorischen praktischen Massnahmen sicherzustellen, dass bei Strafprozessen es zu keinen Begegnungen zwischen Opfer, Zeug\_innen und Täterschaft kommt.

Gemäss Art. 56 IK sollen den Opfern während eines Verfahrens geeignete Hilfsdienste zur Verfügung gestellt werden. Dies sind in der Regel Opferberatungsstellen, welche aber keine Frauen beraten, bei welchen die Tat im Ausland stattgefunden hatte und die zum Tatzeitpunkt Wohnsitz im Ausland hatten. (Siehe Art. 60 Tatort Ausland) Spezialisiert sind die nationale Anlaufstelle des Netzwerkes gegen Mädchenbeschneidung Schweiz sowie verschiedene regionale Anlaufstellen gegen FGM/C, welches Betroffene unabhängig vom Tatort beraten. Während Strafanträgen und Gerichtsverfahren bzgl. FGM/C müssen Betroffene durch die Strafverfolgungsbehörden auf das Unterstützungsangebot des Netzwerkes gegen Mädchenbeschneidung Schweiz hingewiesen werden. Die Ressourcen für das Netzwerk sind durch Bund und Kantone nachhaltig zu sichern.

Die Hilfsdienste müssen auch Frauen mit Behinderungen zur Verfügung stehen, was in Bezug auf die Opferberatungsstellen nicht gewährleistet ist und geändert werden muss. Erforderlich sind zudem Informationen zu den Hilfsdiensten in geeigneten Kommunikationsmodi und über entsprechende Kanäle.

## Art. 57 Rechtsberatung

Das Opfer kann als geschädigte Person, als Zeug\_in oder als Privatkläger\_innenschaft zur Wahrung der Interessen einen Rechtsbeistand bestellen (Art. 127 Abs. 1 i.V.m. Art. 105 StPO bzw. Art. 107 Abs. 1 Bst. c StPO). Zur Durchsetzung der Zivilansprüche kann die Verfahrensleitung der Privatkläger\_innenschaft zudem die unentgeltliche Rechtspflege gewähren (Art. 136 StPO). In der Praxis besteht das Problem, dass in Fällen von sexualisierter oder Häuslicher Gewalt eine Rechtsungleichheit zwischen Opfer und beschuldigter Person besteht. Ein amtlicher, unentgeltlicher Rechtsbeistand wird für die geschädigte Person nur übernommen, solange sie nicht über genügend Einkommen verfügt. Auch die Opferhilfe übernimmt nicht in jedem Fall die Kosten für eine angemessene anwaltliche Vertretung. Den Opfern wird damit der Zugang zu einem gerichtlichen Verfahren erschwert. Deshalb ist zu prüfen, ob Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsbeistand bei schweren Delikten unabhängig von Privatkläger\_innenschaftsstatus angezeigt wäre (etwa, um opferunfreundlichen Verteidigungsstrategien zu begegnen). Den Opfern von geschlechtsspezifischer und sexualisierter Gewalt soll per Gesetz ein unentgeltlicher Rechtsbeistand im Rahmen eines Strafverfahrens zur Seite gestellt werden, um zu garantieren, dass das Opfer im Strafverfahren angemessen unterstützt wird und seine Rechte und Interessen geltend machen kann. Es ist zu prüfen, ob dieses Recht auch für zivilrechtliche Ansprüche gewährt werden kann.

Eine Rechtsberatung ist für Gewaltbetroffene im Prinzip durch das Opferhilfe-Gesetz, d.h. durch die opferhilfe-finanzierten Beratungsstellen und Angebote geregelt. Diese Rechtsberatung ist jedoch nicht für alle Gewaltbetroffenen garantiert und/oder zugänglich aufgrund mangelnder Ressourcen: Allen Beratungsstellen sind die Erfüllung ihrer Aufgaben laut Opferhilfegesetz inklusive zeitnahe Beratungstermine und Begleitung zu Anhörungen mit genügend Ressourcen zu garantieren. Eine Erhebung könnte ein erster Schritt dazu sein. Es müssen aber auch Betroffenengruppen berücksichtigt werden, die z.B. wegen einer Beeinträchtigung keinen Zugang zu den Beratungsstellen hatten. Dieser Aspekt muss deutlich und schnell verbessert werden, damit den Opfern, auch wenn sie Gegenforderungen haben, durch eine kostenlose Rechtsberatung geholfen wird, die aber auch besser zugänglich sein muss als dies aktuell der Fall ist. Der Zugang zu Rechtsberatung und -beistand muss für alle Betroffenen gewährleistet sein. Eine Sensibilisierung im Umgang mit unterschiedlichen Betroffenengruppen wie bspw. Menschen mit Behinderungen, LGBTIQ+-Personen muss bei den Rechtsberatungen durch genügend Ressourcen für entsprechende Schulungen garantiert werden. Ebenso muss die Problematik bezüglich Tatort Ausland gelöst werden.

# Art. 58 Verjährungsfrist

## **Intergeschlechtliche Personen**

Für erwachsene intergeschlechtliche Menschen ist es oft schwierig oder unmöglich, von den staatlichen Behörden Wiedergutmachung zu erhalten, da die Verjährungsfristen im Obligationenrecht (SR 220) und im Strafgesetzbuch (SR 311.0) zu kurz sind, um die erforderliche Sorgfalt bei der Verhinderung, Untersuchung und Bestrafung von Gewalttaten, die in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallen, zu gewährleisten. Ausserdem ist das Recht auf Information der Betroffenen (Einsicht in die Krankenakte) nicht gewährleistet: Denn viele intergeschlechtliche Menschen erfahren erst sehr spät von den Eingriffen an ihrem Körper in der frühen Kindheit.

Wir fordern daher einen ausreichenden, der Schwere der betreffenden Straftat angemessenen Zeitraum für eine wirksame Strafverfolgung. Eine Strafverfolgung muss auch nach Erreichen der Volljährigkeit des Opfers gewährleistet sein.

Wir fordern, dass die Aufbewahrungsfrist von Krankenakten auf mindestens 40 Jahre ab Erreichen der Volljährigkeit verlängert wird, um den Opfern den Zugang zu ihren Akten als Erwachsene zu ermöglichen.



# Kapitel VII

## Migration und Asyl



## Art. 59 Aufenthaltsstatus

Weder die 2008 in Kraft getretenen spezifischen Bestimmungen zum Schutz von Migrantinnen vor Häuslicher Gewalt noch deren Anwendung garantieren diesen Schutz. In der Praxis wenden einige kantonale Behörden und das Staatssekretariat für Migration (SEM) die gesetzlichen Bestimmungen und die Rechtsprechung restriktiv und sogar willkürlich an. Zum Beispiel erkennen diese Behörden Gewalt oft nur dann als «gewisse Intensität» an, wenn der Ehepartner aufgrund einer Strafanzeige verurteilt wird. In der Regel ist es extrem schwierig, die erlittene Gewalt nachzuweisen, da die Schwelle der erforderlichen «Intensität» und die Anforderungen an den Nachweis von Häuslicher Gewalt zu hoch sind. Wir fordern, dass Gewalt in der Ehe nach Artikel 50 AIG als Grund für die Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis nach einer Trennung anerkannt wird, ohne dass nachgewiesen werden muss, dass diese Gewalt eine «bestimmte Intensität» erreicht hat.

Was die Beweismittel betrifft, so werden Bescheinigungen von Vereinen, Psycholog\_innen und Sozialarbeiter\_innen, die auf Gewalt spezialisiert sind, und sogar medizinische Berichte von den Migrationsbehörden nicht immer als Beweis für Gewalt akzeptiert und manchmal in Frage gestellt. Auch die Tatsache, Hilfe zu suchen und eine längerfristige psychosoziale Betreuung zu erhalten sowie als Opfer im Sinne des Opferhilfegesetzes (OHG) anerkannt worden zu sein, lässt nicht immer die Anerkennung zu, dass die erforderliche Schwelle der «Intensität» der Gewalt erreicht ist. Darüber hinaus neigt der SEM dazu, künstlich zwischen Gewalttaten zu unterscheiden und sie getrennt zu untersuchen, ohne sie als Ganzes zu betrachten. Wir fordern, dass Beweise für körperliche, Sexualisierte und psychologische Gewalt, einschliesslich Gewalt nach der Trennung, so umfassend wie möglich berücksichtigt werden.

Bei der Ratifizierung der Istanbul-Konvention legte die Schweiz einen Vorbehalt zu Artikel 59 ein. So behält sich die Schweiz das Recht vor, „die Bestimmungen von Artikel 59<sup>13</sup> nicht oder nur in bestimmten Fällen oder unter bestimmten Bedingungen anzuwenden“, was unserer Ansicht nach einen Mangel an Bereitschaft zeigt, alle Migrantinnen gleichermassen zu schützen, unabhängig von ihrem Status und der Zeitdauer. Zwar gibt es die Möglichkeit, ein Härtefallgesuch zu stellen, damit die Betroffenen trotz Trennung vom Partner in der Schweiz bleiben können. Die Hürden dazu sind allerdings sehr hoch. Den Opfern bleibt oft nur die Wahl, beim gewalttätigen Partner zu verbleiben und somit den Aufenthalt zu sichern oder den Partner zu verlassen mit dem Risiko, die Schweiz verlassen zu müssen. Die Härtefallregelungen werden gemäss eines Berichtes des Bundesrats im 2018<sup>14</sup> noch zu wenig oft und gut umgesetzt. Zudem wird dem Art. 8 EMRK kaum oder kein Gewicht gegeben bei Härtefallentscheidungen. Zu begrüssen ist, dass es teilweise in den einzelnen Kantonen Ansprechpersonen bei den kantonalen Migrationsämtern für anonyme Fallbesprechungen gibt. Wir beantragen einen Rückzug des Vorbehalts zu Art. 59 der Istanbul-Konvention und den Einbezug aller migrantischen Menschen, inklusive Flüchtlingsfrauen und Gewaltbetroffene in gleichgeschlechtlichen und queeren Paarbeziehungen. Das in Artikel 50 AIG vorgesehene Recht muss auf alle Opfer von Häuslicher Gewalt ausgedehnt werden, unabhängig von ihrem Status, und nicht nur auf diejenigen, die mit Schweizerinnen und Schweizern verheiratet sind oder eine Niederlassungsbewilligung (C-Bewilligung) besitzen. Ein schnelleres Verfahren bei Härtefallgesuchen ist nötig, damit die migrantischen Frauen in nützlicher Frist einen Aufenthaltstitel erhalten bzw. wissen, mit was sie rechnen können.

Wenn eine Migrantin, die Häusliche Gewalt anzeigt, arbeitslos ist und Sozialhilfe bezieht, werfen die Behörden ihr immer vor, dass sie sich nicht genug um die Integration in der Schweiz bemüht

---

13 Artikel 59, Absatz 1, stellt fest, dass « Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um sicherzustellen, dass ein Opfer, dessen Aufenthaltsstatus von dem Aufenthaltsstatus seiner Ehefrau oder Partnerin im Sinne des internen Rechts beziehungsweise seines Ehemanns oder Partners im Sinne des internen Rechts abhängt, im Fall der Auflösung der Ehe oder Beziehung bei besonders schwierigen Umständen auf Antrag einen eigenständigen Aufenthaltstitel unabhängig von der Dauer der Ehe oder Beziehung erhält.».

14 Bundesrat (2018): Praxis der Regelung des Aufenthaltsrecht von ausländischen Personen, die von ehelicher Gewalt betroffen sind. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 15.3408 Feri vom 5. Mai 2015.

hat. Wird die Genehmigung dennoch verlängert, üben die Behörden erheblichen Druck auf die Betroffene aus, indem sie sie über das Risiko informieren, dass ihre Aufenthaltsgenehmigung zu einem späteren Zeitpunkt nicht verlängert wird, wenn sie weiterhin auf Sozialhilfe angewiesen ist (d. h. ein Widerrufsgrund nach Artikel 51 und 62 AIG). Einige Frauen erhalten eine Warnung, dass ihre Aufenthaltserlaubnis nicht verlängert wird, weil sie im ersten Jahr nach der Verlängerung auf Sozialhilfe angewiesen sind, in Anwendung von Artikel 50 (1) (b) und (2) AIG, obwohl ihre Akte eine grosse Anzahl von Dokumenten enthält, die die Folgen der Häuslichen Gewalt auf ihren Gesundheitszustand und ihre Arbeitsfähigkeit belegen.

Auf eine parlamentarische Anfrage hin erstellte der Bundesrat einen im April 2018 veröffentlichten Bericht mit dem Titel «Fortgesetzte Praxis beim Aufenthaltsrecht ausländischer Opfer Häuslicher Gewalt». Darin hält der Bundesrat in Bezug auf die Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen gestützt auf Art. 50 fest, dass *«[wenn] die festgestellten Integrationsdefizite eine direkte Folge von Häuslicher Gewalt sind, müssen diese Umstände selbstverständlich berücksichtigt werden, um zu vermeiden, dass diese entschuldbaren Defizite dem Opfer schaden [...] Es erscheint notwendig, die Vorgaben des SEM zu präzisieren.»* Obwohl diese Klarstellung nun in den Richtlinien des SEM enthalten ist, hat sich die diesbezügliche Praxis der Behörden noch nicht geändert.

Die zusätzliche Anforderung, bei der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis einer Frau, die Opfer Häuslicher Gewalt wurde, finanziell unabhängig zu sein, ohne auf Sozialhilfe angewiesen zu sein, erzeugt einen negativen Druck, der die psychologischen Folgen des erlittenen Traumas verschlimmern kann, und untergräbt auch die Einhaltung von Artikel 18 IK (Vermeidung von sekundärer Viktimisierung). Es muss sichergestellt werden, dass spätere Verlängerungen von Genehmigungen nach Art. 50 Abs. 1 Buchst. b und Abs. 2 AIG nicht allein mit der Begründung in Frage gestellt werden, dass das Opfer auf Sozialhilfe angewiesen ist, um den Langzeitfolgen Häuslicher Gewalt Rechnung zu tragen.

Die Verwaltungsbehörden behandeln die Fälle von ausländischen Opfern Häuslicher Gewalt, die sich von ihrem gewalttätigen Ehepartner getrennt haben, wie in einem Strafverfahren und schenken den von Fachleuten erstellten Dokumenten nicht genügend Glauben. Wir stellen auch eine Überbetonung von gerichtlichen Beweisen fest (insbesondere ein Hausverbot und strafrechtliche Verurteilungen) im Vergleich zu den Berichten von Ärzt\_innen, Psycholog\_innen und Fachleuten für Häusliche Gewalt, die im Gegensatz zu den Fachleuten in der Welt der Justiz dennoch in diesem Thema ausgebildet sind. Wir fordern, dass die Berichte von spezialisierten Beratungs- und Unterstützungsdiensten als Einschätzung der Situation des Opfers berücksichtigt werden, wenn die Polizei-, Justiz- und Migrationsbehörden Entscheidungen über den Aufenthalt der Person treffen, unabhängig davon, ob ein Strafverfahren eingeleitet oder aus Mangel an Beweisen eingestellt wurde. In Fällen von Häuslicher Gewalt muss das Prinzip der Nichtbestrafung angewandt werden: Ein Opfer von Gewalt kann nicht wegen illegalisiertem Aufenthalts verurteilt werden und ihr Status als Opfer muss bei den Entscheidungen der Migrationsbehörden berücksichtigt werden.

## **Migrant\_innen mit Behinderungen**

Migrant\_innen mit Behinderungen gehören zu den Personen mit Mehrfachdiskriminierungen. Die Zuschreibungen bezüglich Geschlecht, Behinderung und Migrationserfahrung ziehen alle andere Benachteiligungen nach sich. Gewaltbetroffene Migrantinnen mit Behinderungen sind daher als besonders schutzbedürftig zu betrachten. Für sie gelten zweifellos auch die unter früheren Punkten angebrachten Überlegungen, insbesondere in Kap. VI. Studien für vertiefte Informationen zur Situation Geflüchteter mit Behinderungen sind sicher dringend nötig. Die Situation von gewaltbetroffenen Migrantinnen mit Behinderungen soll umfassend untersucht werden. Sie sollten als besonders schutzbedürftige Personen gelten, da sie einer grossen Diskriminierungsgefahr ausgesetzt sind.

## **Sexarbeiter\_innen**

Rund 80% der Sexarbeiter\_innen haben keinen Schweizer Pass und befinden sich in prekären Arbeitssituation und Abhängigkeitsverhältnissen. Dadurch ist die Gefahr von Ausbeutung und Gewalt für sie überdurchschnittlich gross. Wir fordern Rahmenbedingungen für Sexarbeiter\_innen, in denen sie selbstbestimmt und sicher arbeiten können: Dazu gehören in erster Linie legale und sichere Arbeits- und Migrationsmöglichkeiten.

## **Arbeitsausbeutung**

Der Aufenthaltsstatus vieler migrantischer Frauen in der Schweiz ist nicht nur abhängig von ihren Ehepartnern, sondern oft auch von Arbeitgebern bzw. von der Arbeitsstelle. Dies birgt grosse Gewalt- und Ausbeutungsrisiken. Oft verbleiben sie in dieser Ausbeutungssituation aus Angst, ihre Aufenthaltsbewilligung zu verlieren, da diese an ihre Erwerbstätigkeit gekoppelt ist. Wir fordern deshalb eine Entkoppelung der Aufenthaltsregelung für migrantische Frauen von der Arbeitsstelle und von der Ehe/Partner\_innenschaft. Der Vorbehalt der Schweiz zu Artikel 59 der Istanbul Konvention soll aufgehoben werden, um migrantische Frauen besser zu schützen und Gewalterfahrungen zu verhindern.

# Art. 60 Asylanträge aufgrund des Geschlechts

## **Statistiken**

Das SEM erhebt keine Daten zu den geltend gemachten Asylgründen und publiziert dementsprechend auch keine solchen. Damit ist es unmöglich, die Situation zu geschlechtsspezifischer Verfolgung systematisch zu bewerten. Ebenso wenig gibt es bisher statistische Daten zur Identifikation von Opfern geschlechtsspezifischer Gewalt. Wir fordern statistische Angaben zu den Asylgründen und der Entscheidungspraxis, unter separater Erfassung von LGBTIQ+Asylsuchenden, sowie zur Identifikation von Opfern geschlechtsspezifischer Gewalt, nach Art, Ort und Täter\_innenschaft.

## **Asylverfahren/ Entscheidungspraxis**

### **Geschlechtsspezifische Gewalt allgemein**

Bei geschlechtsspezifischen Verfolgungsgründen bestehen rechtliche Probleme, im Asylverfahren wie auch in der Rechtspraxis:

Wir fordern systematische und proaktive Information geflüchteter Frauen über geschlechtsspezifische Fluchtgründe, ihre entsprechenden Rechte im Asylverfahren sowie zu Beratungsstellen für Betroffene verschiedener Gewaltarten (Menschenhandel, Zwangsheirat, FGM, Häusliche Gewalt, LGBTIQ+-spezifische Gewalt, sexualisierte Gewalt u.a.). Die Information muss laufend während aller Verfahrensschritte, an verschiedenen Orten (Unterkunft, Rechtsvertretung des SEM u.a.), durch verschiedene Akteur\_innen (Beratung, Rechtsvertretung, Betreuungs- und Gesundheitspersonal u.a.) sowie mit Hinweis, dass Aussagen von Betroffenen vertraulich behandelt werden, erfolgen.

Die Abschaffung des Safe-Countries Prinzips oder mind. eine obligatorische materielle Prüfung bei geschlechtsspezifischer Gewalt (inkl. Berücksichtigung der GREVIO-Länderberichte) ist Voraussetzung für den Opferschutz.

Ein systematischer Gebrauch des Selbsteintrittsrecht durch die Schweiz bei Dublin-Fällen mit geschlechtsspezifischer Gewalt.

Da es immer noch schwierig ist, dass geschlechtsspezifische Verfolgung als Fluchtgrund in der Praxis anerkannt wird, müssen Betroffene von geschlechtsspezifischer Verfolgung konsequent als soziale Gruppe anerkannt werden, damit das Recht auf Asyl gewahrt ist.

Regelmässige und obligatorische Schulung des Personals im Asylverfahren zu LGBTIQ+, geschlechtsspezifischer Gewalt und Trauma sowie ein obligatorisch weibliches Befragungsteam bei weiblichen Gesuchsteller\_innen, respektive die Wahlmöglichkeit für nicht-weibliche LGBTIQ+Asylsuchende, sind wichtig für gewaltsensible Asylentscheide.

Die Praxis der Plausibilitätsprüfung muss geändert werden, damit die besonderen Schwierigkeiten von Opfern geschlechtsspezifischer Verfolgung im Verfahren angemessen berücksichtigt werden. Das Kriterium des unerträglichen psychischen Drucks nach Artikel 3 AsylG muss umfassender und effektiver angewendet werden. Die gendersensible Anwendung des Asylgesetzes muss gestärkt werden, insbesondere im Hinblick auf die Empfehlungen des UNHCR.

Ein automatischer Wechsel ins erweiterte Verfahren bei jeglichen Hinweisen zu möglichen Gewalterfahrungen sowie bei Bedarf Sistierung des Asylverfahrens würde Opferschutz bedeuten.

### **Trans Menschen**

In der Theorie wird Verfolgung aufgrund von Transidentität als Schutzgrund anerkannt. In der Praxis erhält ein Teil der Gesuchsteller\_innen Asyl, andere die vorläufige Aufnahme, wiederum andere einen negativen Entscheid. Sachliche und überzeugende Gründe für diese Unterscheidung fehlen, es entsteht der Eindruck von Willkür. Die Zuständigen sind nicht alle geschult, noch wird die Einhaltung der SEM-eigenen Guidelines gewährleistet oder kontrolliert. Wir fordern Anhörungen und Entscheidung im Asylverfahren bei LGBTIQ+-Personen nur durch auf die spezifische Gruppe spezialisierte Mitarbeiter\_innen. Nur so kann ein faires Verfahren garantiert werden. Die Mitarbeiter\_innen des Bundesverwaltungsgerichts, welche Asylbeschwerden von trans Menschen bearbeiten oder entscheiden, müssen obligatorisch geschult werden.

### **Frauen-/Menschenhandel**

Die aktuelle Praxis des SEM zur Beurteilung der Flüchtlingseigenschaft von Opfern von Menschenhandel beschränkt sich auf Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung und handelt diesen unter dem Aspekt der geschlechtsspezifischen Verfolgung ab. Dies ist zwar ein wichtiger Schritt, aber damit werden die anderen anerkannten Formen des Menschenhandels (Arbeitsausbeutung, Organhandel, Kinderhandel u.a.) sowie betroffene Menschen systematisch ausgeschlossen. Besagte Praxis muss der rechtlichen Definition von Menschenhandel angepasst und völkerrechtskonform ausgestaltet werden. Die Asylrelevanz von Menschenhandel und insbesondere die Anknüpfung an das Konventionsmerkmal der sozialen Gruppen müssen entsprechend den Richtlinien des UNHCR anerkannt werden.

### **FGM/C**

FGM/C wird in der Schweiz nur als Asylgrund anerkannt, wenn begründete Angst vor einer zukünftigen FGM/C nachgewiesen werden kann, nicht aber bei Trauma wegen einer bereits erlittenen Beschneidung. Bei einer drohender Reinfibulation im Herkunftsland besteht eine Ungleichbehandlung, je nachdem ob eine Defibulation durch/wegen Geburt oder aufgrund medizinischer Komplikationen vorgenommen wurde. In ersterem Fall wurde der Flüchtlingsstatus gewährt, in zweitem Fall nur vorläufige Aufnahme. Die Schweiz weist weder aus, wie viele Asylgesuche aufgrund FGM/C eingereicht wurden noch existieren Zahlen über die Anzahl positiver oder negativer Entscheide in diesen Fällen. Wir fordern, dass auch eine bereits erlittene Genitalbeschneidung, analog zur Empfehlung des UNHCR, zum Schutz der Betroffenen als Asylgrund anerkannt werden muss (auch ohne drohende Reinfibulation). Bei drohender Reinfibulation soll der Flüchtlingsstatus gewährt werden, unabhängig der Gründe, weswegen eine Defibulation gemacht wurde. Es muss sichergestellt werden, dass von FGM/C bedrohten Asylsuchenden aufgrund dieser Gefährdung der Flüchtlingsstatus gewährt wird (Art 60:2). Die Gesuche und Entscheidpraxis bez. FGM/C müssen statistisch erfasst und ausgewiesen werden.

## **Unterbringung und Unterstützung Geflüchteter**

Geschlechtsspezifische Gewaltschutz- und Unterbringungskonzepte

Es fehlt an verbindlichen, standardisierten Abläufen und Schulungen zur Prävention, Unterstützung und dem Schutz für den Umgang mit Betroffener geschlechtsspezifischer Gewalt oder gefährdeten Personen (inklusive FGM/C). Es braucht in den Asylstrukturen verbindliche Aufträge, Konzepte, Umsetzungsrichtlinien, Zuständigkeiten, Abläufe und Schulung bezüglich Identifikation, Triage, Behandlung sowie Unterstützung und Schutz von geschlechtsspezifischer Gewalt betroffenen oder gefährdeten Personen, inkl. FGM/C. Die Zuständigkeiten und Abläufe bei den Migrations- und Asylbehörden bezüglich der Unterstützung von Gewaltbetroffenen (auch mit Tatort Ausland) müssen geklärt werden unter Einbezug der spezialisierten Beratungs- und Fachstellen (vgl. Art. 18, Abs. 2).

Schulung der Mitarbeiter\_innen

Damit die Leitfäden Wirkung zeigen können, braucht es eine regelmässige, obligatorische Schulung aller Mitarbeitenden aus den Bereichen Betreuung, Sicherheit, Gesundheit sowie der Leitungspersonen in den Asylunterkünften zum Thema geschlechtsspezifische Gewalt durch externe spezialisierte Fachpersonen.

### **Zugang zu Information**

Es fehlt an systematischer, regelmässiger und adäquater Information der Asylsuchenden zu ihren sexuellen und reproduktiven Rechten und Unterstützungsmöglichkeiten bezüglich geschlechtsspezifischer Gewalt. Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich (inkl. Nothilfe) sollten systematisch, regelmässig und auf verständliche Art und Weise über sexuelle und reproduktive Rechte und Gesundheit (inkl. FGM/C) sowie proaktiv über Unterstützungsmöglichkeiten bei geschlechtsspezifischer Gewalt informiert werden. Der Zugang zur benötigten Unterstützung muss sichergestellt sein (Dolmetschung, Transportkosten, ggf. Begleitung, etc.) Es braucht eine aktive Gewährleistung (inkl. Finanzierung) unabhängiger transkultureller Dolmetscherinnen mind. in allen Unterkünften, bei medizinischer (inkl. perinataler) Versorgung, psychologischen Versorgung, psychosozialen Begleitung.

### **Infrastruktur & Betreuung**

In den Asylunterkünften erfahren die geflüchteten Frauen und LGBTIQ+-Personen oftmals erneute Gewalt aufgrund ihres Geschlechts resp. ihrer Geschlechtsidentität, ihres Geschlechtsausdrucks oder ihrer sexuellen Orientierung. Sie fühlen sich in Kollektivunterkünften oft nicht sicher. Sie erfahren Belästigungen u.a. beim Gang zu den Sanitäranlagen, bei den Sanitäranlagen, in den Aufenthaltsräumen und fühlen sich teils selbst in den Schlafräumen nicht sicher. Für die Sicherheit von Frauen kann u.a. mit Infrastrukturmassnahmen Besserung geschaffen werden, bei LGBTIQ+-Personen auf Grund ihrer Stigmatisierung innerhalb der Asylsuchenden jedoch kaum. Wir fordern geschlechtergetrennte Unterbringung (ausser bei Familien), Einzelzimmer für alleinstehende Frauen mit Neugeborenen, geschlechtergetrennte Sanitäranlagen mit Sichtschutz sowie sicherer Zugang zu den Sanitäranlagen, abschliessbare Schlafzimmer und Aufenthaltsräume ausschliesslich für Frauen. Die Unterbringung von Personen mit besonderen Bedürfnissen wie z.B. traumatisierte Gewaltbetroffene, alleinstehende Frauen, schwangere Frauen/ Mütter mit Kindern, weibliche UMA oder LGBTIQ+-Personen muss in privatem Setting oder in betreuten WGs ermöglicht werden. In der Betreuung braucht es durchgehend weibliche resp. soweit möglich LGBTIQ+-Ansprechpersonen bei der Betreuung, Sicherheit, Gesundheitsversorgung, Rechtsvertretung und Dolmetschung.

## **Zugang zu psychischer und physischer Gesundheitsversorgung**

Noch viel zu oft wird Asylsuchenden von den Pflegefachpersonen in den BAZ der Zugang zu physischer und insbesondere psychischer Gesundheit verwehrt, obwohl klarer medizinischer resp. psychologischer Handlungsbedarf besteht. Die Asylsuchenden müssen die Möglichkeit haben, eine\_n Ärzt\_in zu sehen, wenn sie dies wünschen. Ein vereinfachter Zugang zu einer\_einem Psychiater\_in oder Psychotherapeut\_in ist ebenfalls fundamental. Ein erster Termin bei ihnen muss ohne Hürden genommen werden können und die Pflegefachpersonen darf nicht als Gate-Keeper\_innen beim Zugang zu psychiatrischer Unterstützung agieren.

## Zugang zu spezialisierter Unterstützung

Gibt es aufgrund der Anhörungen oder Interviews mit geflüchteten Menschen im Asylverfahren einen Hinweis auf Gewalterfahrung (in der Schweiz oder in einem anderen Land) fehlt es an klaren Abläufen, wie in diesen Situationen vorgegangen wird und an Weisungen, dass dann spezialisierte Beratungs- und Fachstellen einbezogen werden. Geflüchtete, die Opfer einer Gewalttat im Ausland wurden und die zur Tatzeit keinen Wohnsitz in der Schweiz hatten, haben keinen Anspruch auf Opferhilfe oder andere spezialisierte Unterstützungsangebote. Wir fordern standardisierte Abläufe zur Früherkennung Gewaltbetroffener in den Asylunterkünften wie auch zur schnellstmöglichen Triage Gewaltbetroffener an spezialisierte Fachstellen zur Gewährleistung ihrer Unterstützung und ggf. ihres Schutzes. Die sachgerechte Behandlung Gewaltbetroffener durch spezialisierte Fachstellen muss möglichst frühzeitig einsetzen. Im erweiterten Verfahren braucht es kohärente Prozesse (inkl. einer Lösung für die Finanzierung), um willkürliche Entscheide von Gemeinden/ Kantonen bezüglich der Kostenübernahme von spezialisierten Opferberatungsstellen zu verhindern. Zuständigkeiten und Abläufe bei den Migrations-/ Asylbehörden, auch in Zusammenarbeit mit spezialisierten Beratungs- und Fachstellen, bezüglich des Umgangs und der Unterstützung von Gewaltbetroffenen müssen geklärt werden.

## Tatort Ausland

Asylsuchende, die Opfer einer Gewalttat im Ausland wurden und die zur Tatzeit keinen Wohnsitz in der Schweiz hatten, werden von der Opferhilfe oder andere via OHG finanzierte spezialisierte Unterstützungsangebote ausgeschlossen. Viele Asylsuchende haben jedoch geschlechtsspezifische Gewalt im Herkunftsland oder auf der Flucht erlebt. Damit auch für diese Betroffenen spezialisierte Unterstützung gewährleistet ist, braucht es Massnahmen im Bereich Recht und Angebote: Gewaltbetroffene mit Tatort Ausland brauchen finanzierten und institutionalisierten Zugang zu spezialisierter Unterstützung bei Fachstellen, die auf die Gewalttat und Betroffenenengruppe spezialisiert sind, inkl. sicheren Unterkünften und kostenlose Rechtsberatung und Rechtsbeistand. Dabei geht es auch um die Gewährleistung der Finanzierung von Übersetzungsleistungen (unabhängige und fähige DolmetscherInnen) bei Beratungen, medizinischen Behandlungen, Therapien etc. Ein niederschwelliger und direkter Zugang zur physischen und psychischen Gesundheitsversorgung für alle Gewaltbetroffenen muss einen Direktzugang zu Krankenversicherungsleistungen statt Gatekeeping-System im Asylwesen (inkl. Nothilfe und Dublin-Verfahren) mit Übernahme der Selbstbehalte bei den Leistungen über das Krankenversicherungsgesetz, die auf die erlittene Gewalt zurückzuführen sind, analog zur Opferhilfe, wie auch Zugang zu Prämienverbilligung für Sans-Papiers in allen Kantonen. Auch braucht es einen Zugang zu Strafverfolgung sowie ergänzende Massnahmen wie Zeug\_innenschutz, sichere Unterkunft, etc. sowie eine international koordinierte Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden und Opferberatungsstellen. Zur psychischen Stabilisierung der Gewaltbetroffenen ist eine Sistierung des asyl- (und aufenthalts-)rechtlichen Verfahrens nötig.

## Trans Menschen

Trans Menschen sind in kollektiven Asylunterkünften nicht sicher. Sie sind dort verschiedenen Gewaltformen ausgesetzt u.a. auf Grund der Stigmatisierung in ihren Herkunftsgemeinschaften. Es ist nicht möglich, sichere Rückzugsorte für trans Menschen innerhalb von kollektiven Asylunterkünften zu schaffen, da dies immer mit einem Outing verbunden wäre. Das Asylsystem trägt den spezifischen Bedürfnissen von trans Menschen keine Rechnung. Das Personal in den Asylunterkünften ist bezüglich dem Umgang mit trans Menschen nur in Ausnahmefällen geschult. Wir fordern deshalb eine administrative Anerkennung der Geschlechtsidentität, ausser die Gesuchsteller\_in wünscht dies nicht oder nur teilweise. Der Grundbedarf muss sichergestellt werden, jedoch ohne Unterbringung in einer Kollektivunterkunft (d.h. kein Entzug der Finanzierung des Grundbedarfs bei Unterbringung aus-

serhalb der Asylzentren). Schulungen und Vorgaben müssen für alle Mitarbeiter\_innen im Asylsystem obligatorisch werden. Überdies muss der Zugang zu transitionsspezifischer und allgemeiner medizinischer sowie psychologischer Versorgung ohne Verzögerung und bei sowohl auf Migration als auch trans Menschen sensibilisierten Fachpersonen gewährleistet werden.

## **FGM/C**

Ein Grossteil der von FGM/C betroffenen und/oder gefährdeten Mädchen und Frauen befinden sich in den Asylstrukturen oder haben einen prekären Aufenthaltsstatus. Das Thema FGM/C ist im Asylbereich zu wenig verankert, um den Bedürfnissen von betroffenen und gefährdeten Mädchen und Frauen angemessen Rechnung zu tragen<sup>15</sup>. Es fehlt an Auftrag sowie Konzepten bezüglich Information und primärer Prävention von geschlechtsspezifischer Gewalt (inkl. FGM/C) in den Asylstrukturen. Geflüchtete Frauen und Mädchen werden nicht systematisch über ihre Rechte, die Unterstützungsangebote bezüglich FGM/C sowie das explizite Verbot von FGM/C im schweizerischen Strafrecht informiert. Wir fordern, dass betroffene Frauen und Mädchen (egal mit welchem Aufenthaltsstatus, also auch Abgewiesene und Sans-Papiers), die schwanger sind oder gesundheitliche Probleme haben, an qualifizierte, weibliche Gesundheitsfachpersonen verwiesen werden, die sich explizit mit FGM/C auskennen. Die Finanzierung der Behandlung, der Dolmetschkosten sowie die Kosten der Anreise muss sichergestellt werden. Eine Vernetzung der Asylzentren mit den regionalen und nationalen Anlaufstellen des Netzwerks gegen Mädchenbeschneidung Schweiz ist angezeigt.

## **Erholungs- und Bedenkzeit bei Menschenhandel**

Seit 2019 ist die Erholungs- und Bedenkzeit (EBZ) von 30 Tagen für Betroffene von Menschenhandel im Asylverfahren formalisiert. Allerdings wird diese nicht ab begründetem Verdacht erteilt, sondern erst nach einer vertieften Befragung zur Thematik des Menschenhandels durch das SEM und ohne Unterstützung einer spezialisierten Stelle. Es gilt, sicherzustellen, dass während der Erholungs- und Bedenkzeit auch asylsuchende Opfer von Menschenhandel Zugang zu einer umfassenden Unterstützung und Opferschutz erhalten (psychosoziale Beratung, sichere Unterbringung, Betreuung usw.), und zwar unabhängig vom Tatort.

# **Art. 61 Verbot der Zurückweisung**

## **Fehlende Identifizierung Gewaltbetroffener im Dublin-Verfahren**

Die Notwendigkeit der Abklärung des medizinischen Sachverhalts sowie der Identifizierung von besonderen Bedürfnissen wie Gewaltbetroffenheit sowie der (geschlechtsspezifischen) Fluchtgründe ist im Dublin-Verfahren kaum anerkannt. Es gibt nur ein Dublin-Gespräch aber keine Anhörung zu den Asylgründen. Die Schwelle zur Abklärung von gesundheitlichen Wegweisungshindernissen ist im Dublin-Verfahren entsprechend hoch. Teil des Problems ist die Ordnungsfrist von bloss 10 Tagen für Dublin-Verfahren. Falls Kenntnisse zu besonderen Bedürfnissen gewaltbetroffener Personen vorhanden sind, werden diese nicht immer an den zuständigen Dublin-Staat kommuniziert. Wir fordern deshalb bei Hinweisen auf gesundheitliche Beschwerden, die einer Überstellung entgegenstehen können, dass die Ausstellung eines Berichts durch entsprechende Spezialist\_innen abgewartet werden muss, bevor ein Entscheid durch das SEM getroffen wird. Die Kenntnisse zu besonderen Bedürfnissen der betroffenen Person, wie bspw. Gewaltbetroffenen müssen stets an den anderen Dublin-Staat kommuniziert werden.

---

<sup>15</sup> vgl. Studie des SKMR, Postulat Feri 16.3407 «Analyse der Situation von Flüchtlingsfrauen» Zur Situation in den Kantonen, 2019



## **Einzelfallabklärung Gewaltrisiko bei Zurückweisung**

Wenn Gewalt in Dublin-Ländern stattgefunden hat, werden Opfer meistens zurücküberstellt, weil davon ausgegangen wird, dass die Dublin-Staaten sichere Drittstaaten sind und einen Schutz gegen Gewalt gewährleisten können. Dies entspricht aber oft nicht der Realität, wie sie z.B. in den GREVIO-Berichten vieler dieser Länder darstellen. Dasselbe Problem trifft auch auf Rückstellungen in andere europäische Länder zu, in welchen die betroffenen Personen bereits einen Schutzstatus haben sowie bei Rückstellungen in sichere Drittstaaten ausserhalb des Dublin-Verfahrens. Wir fordern deshalb eine systematische Einzelfallabklärung (inkl. Berücksichtigung GREVIO-Länderberichte) vor der Überstellung einer gewaltbetroffenen Person in Dublin-Staaten, in sichere Drittstaaten (bei NEE ausserhalb des Dublin-Verfahrens) oder wenn die Person in einem anderen europäischen Land einen Schutzstatus hat. Falls der Schutz vor erneuter Gewalt in der Praxis nicht gewährleistet werden kann, muss die Schweiz von ihrem Recht auf Selbsteintritt Gebrauch machen.

## **Selbsteintritt und Non-Refoulement**

Betroffene von Frauenhandel und gewaltbetroffene geflüchtete Frauen, auch Schwangere, solche mit Kindern und teils Minderjährige, laufen Gefahr, ohne entsprechende Begleit- und Vorbereitungs-massnahmen in Dublin-Erstländern oder auch Herkunftsländer zurückgeschafft zu werden. Es wird in keiner Weise sichergestellt, dass die Betroffenen vor Ort mit spezialisierten Opferschutzstellen vernetzt werden können. Auch die Risk-Assessments werden sehr oberflächlich durchgeführt, bei Dublin-Staaten wird - im Falle von Menschenhandel - oftmals auf die Unterzeichnung des fraglichen Staates der Europaratskonvention zur Bekämpfung von Menschenhandel verwiesen, mehr Garantien werden nicht gefordert. Wir fordern, dass die Schweiz bei Fällen von Menschenhandel und bei gewaltbetroffenen Geflüchteten im Dublin-Verfahren von ihrem Recht auf Selbsteintritt Gebrauch machen, wenn eine Überstellung für das Opfer nachteilig ist (aufgrund von Gefährdung im Dublin-Land oder aufgrund der persönlichen physischen oder psychischen Situation). Die Schweiz muss von einer Überstellung in Länder absehen, in dem die antragstellende Person bereits den internationalen Schutzstatus erhalten hat, wenn das Risiko einer (erneuten) Gefährdung in jenem Land besteht.

## **FGM/C**

Auf Grund fehlender Statistiken ist nicht bekannt, inwiefern bzw., ob das Non-Refoulement-Prinzip systematisch befolgt wird, wenn eine Asylsuchende, die von FGM/C betroffen oder gefährdet ist, bei der Zurückweisung in ihr Heimatland von FGM/C bedroht wäre. Wir fordern deshalb eine statistische Erfassung, ob bzw. wie häufig das Non-Refoulement-Prinzip im Falle drohender FGM/C bei der Rückkehr ins Heimatland angewandt wird.

In Fällen, in denen Eltern in die Schweiz geflüchtet sind und ihren im Herkunftsland zurückgelassenen Töchtern Beschneidung droht und kein Schutz vor Ort möglich ist, ist ein Aufenthaltsrecht für die Töchter in der Schweiz aktuell meist aussichtslos. Die Voraussetzungen für den Familiennachzug von Drittstaatenangehörigen sowie die Erteilung von humanitären Visen sind äusserst restriktiv und berücksichtigen dringliche Gefährdungssituationen vor Ort ungenügend. Auch weisen die Behörden die Gewährung eines Aufenthaltsrechts schon einmal mit der Begründung ab, dass aufgrund einer sehr hohen Prävalenz von FGM/C im Herkunftsland eine individuelle Gefährdung fehle. Gefährdete Mädchen zu schützen, muss aber auch bedeuten, ihnen bei einer drohenden Beschneidung ein Aufenthaltsrecht in der Schweiz zu gewähren. Die Schweiz muss aufzeigen, wie die Rechtspraxis diesbezüglich aussieht und ggf. Ihre Praxis zugunsten der Betroffenen ändern.

## **Trans Menschen**

Bei trans Menschen ist ein Non-Refoulement Prinzip nicht sichergestellt, insbesondere aufgrund negativer Asylentscheide in Fällen erlittener geschlechtsspezifischer Gewalt, und es bestehen keine

Massnahmen, die eine Zurückweisung in eine Gefährdungssituation verhindern wollen. Dies gilt auch für das Dublin-Verfahren, dass die Schweiz zumindest teils auf Selbsteintritt verzichtet, auch wenn die Person im anderen Dublin-Staat (potentiell oder auch tatsächlich in der Vergangenheit) gefährdet ist. Wir fordern, dass die Schweiz bei potentieller Gefährdung von trans Menschen im anderen Dublin-Staat, «sicheren» Drittstaat, oder europäischen Staat in welchem die Person einen Schutzstatus hat, selbst auf des Asylgesuch eintritt, um die Person vor erneuter Gewalt zu schützen.

## **Vorläufige Aufnahme**

Die vorläufige Aufnahme aufgrund von unmöglicher, unrechtmässiger oder unzulässiger Abschiebung (83 AIG und 44 AsylG) ist ein statistisch wichtiger Schutz. In der Praxis hängt die Anerkennung einer unrechtmässigen Abschiebung vom Nachweis und der Wahrscheinlichkeit einer Gewalterfahrung ab, insbesondere wenn die geschlechtsspezifische Gewalt von Verwandten ausgeübt wird, sowie von der Beurteilung des fehlenden Schutzes durch den betreffenden Staat. Die Kriterien für eine unrechtmässige Abschiebung sind sehr hoch und werden z. B. für Frauen, die Opfer von Gewalt mit schweren psychischen Problemen geworden sind, in den meisten Herkunftsländern nicht ausreichend sein.

Zudem bedeutet der Status (und schon der Begriff) der vorläufigen Aufnahme bei Anerkennung von Wegweisungshindernissen eine grosse Prekarität auf dem Arbeitsmarkt, Ungleichheiten beim Recht auf Familiennachzug, bei der Sozialhilfe, bei der Freizügigkeit (Einreiseverbot, das der Bundesrat weiter verschärfen will), Einschränkungen beim Kantonswechsel usw. Sie bietet keinen sicheren Schutz, da die vorübergehende Zulassung aufgehoben werden kann (und manchmal auch aufgehoben wird). Schliesslich ist die Umwandlung der F-Bewilligung in eine B-Bewilligung (Härtefall) angesichts der hohen Integrationsanforderungen, insbesondere im Hinblick auf die finanzielle Unabhängigkeit, sehr schwierig, erst recht für Gewaltbetroffene, die Gefahr laufen, jahrelang oder sogar lebenslang in diesem Status zu bleiben.

Wir fordern, dass die konkreten Kriterien für die Beurteilung von Abschiebehindernissen flexibler gestaltet werden und zum Beispiel die psychologischen Auswirkungen von geschlechtsspezifischer Gewalt berücksichtigt werden.

Der Status der vorläufigen Aufnahme muss geändert werden, um ihn stabiler zu machen. Sein Namen muss geändert werden (er ist nicht vorläufig) und das Recht muss dauerhaft gemacht werden (leichterer Zugang zur Umwandlung in eine B-Genehmigung). Die mit diesem Status verbundenen Ungleichheiten müssen beseitigt werden (Familienzusammenführung, Sozialhilfe, Freizügigkeit) und der Zugang zum Arbeitsmarkt gestärkt werden.



Netzwerk Istanbul Konvention  
Réseau Convention Istanbul  
Rete Convenzione di Istanbul

# Annex



# Annex

Vertiefungsbericht: Les violences vécues par les femmes lesbiennes et les femmes qui ont des relations sexuelles avec des femmes en Suisse

Vertiefungsbericht: Intergeschlechtlichkeit

Vertiefungsbericht: Kinder und Häusliche Gewalt

Vertiefungsbericht: Gewalt im Alter – Gewalt an älteren Frauen

Vertiefungsbericht: Opferschutz von Mädchen und Frauen mit Behinderung & Unterstützungs- und Pflegebedarf

Vertiefungsbericht: Behinderung

Vertiefungsbericht: Situation gewaltbetroffener, geflüchteter Frauen in der Schweiz

Vertiefungsbericht: Les violences conjugales à l'égard des femmes étrangères ayant un statut précaire en Suisse

Vertiefungsbericht: Zugang zu spezialisierter Unterstützung für Gewaltbetroffene mit Tatort Ausland

Vertiefungsbericht: Convention d'Istanbul et intersectionnalité

Vertiefungsbericht: Digitale Gewalt an Frauen

Vertiefungsbericht: Gewalt unter der Geburt

Vertiefungsbericht: FGM/C

Vertiefungsbericht: Zwangs- und Minderjährigenheiraten

Vertiefungsbericht: Arbeitsausbeutung migrantischer Frauen in der Schweiz

Vertiefungsbericht: Sexualisierte Gewalt

Vertiefungsbericht: Sexualisierte Gewalt in der Arbeitswelt

Vertiefungsbericht: Gewalt an Frauen in der Sexarbeit

Vertiefungsbericht: Arbeit mit gewaltausübenden Personen

Vertiefungsbericht: Schutzunterkünfte Art. 23

Vertiefungsbericht: Medien

Vertiefungsbericht: Datensammlung und Forschung

Vertiefungsbericht: Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene im Kontext von Häuslicher Gewalt

Vertiefungsbericht: Présentation du collectif féministe tessinois Io l'8 ogni giorno et du processus d'élaboration d'un Plan d'action féministe contre la violence envers les femmes

# **Vertiefungsbericht: Les violences vécues par les femmes lesbiennes et les femmes qui ont des relations sexuelles avec des femmes en Suisse**



## **Rapport résumatif et non exhaustif sur les violences vécues par les femmes lesbiennes et les femmes qui ont des relations sexuelles avec des femmes en Suisse**

*Organisation Suisse des Lesbiennes*

Les discriminations qui touchent les femmes touchent tout particulièrement les femmes lesbiennes, car elles sont non seulement femmes, mais dans une minorité sexuelle ou affective et aucun homme ne peut apporter la sécurité financière prévue par un système qui favorise les hommes travaillant au détriment des femmes considérées comme ménagères.

Ainsi, en Suisse aussi, **la précarité** des femmes lesbiennes ou des autres femmes qui sont en relation avec des femmes est un point déterminant pour entreprendre la lutte contre les inégalités. Bien que des études tendent à montrer que le niveau de vie des lesbiennes est en moyenne plus élevé que celui des femmes hétérosexuelles (probablement l'absence d'enfants ou dans le cas des familles arc-en-ciel un meilleur partage des tâches et de la charge mentale), mais il s'agit toutefois d'une moyenne qui ne laisse pas entrevoir l'écart des richesses et la double précarité qui touche les plus précarisées.

Ces constats et déductions basées sur notre expérience en tant que faïtière en contact avec les femmes ayant des relations sexuelles et affectives avec des femmes tout comme d'études internationales, ne peuvent toutefois pas être confirmées ou infirmées par des données Suisses, car aucune analyse statistique n'a été effectuée. Le manque de données est bien souvent le problème d'ailleurs en Suisse, et sans données, nous sommes officiellement aveugles. Sans données aucune prévention, ni sensibilisation, ni formation ne peut être entreprise de manière efficace.

Les domaines dans lesquels la Suisse se voile la face sur les thématiques LGBTI+ sont d'ailleurs multiples :

- **La santé** : Selon plusieurs études internationales, les personnes homosexuelles ou bisexuelles (ou "LGB", pour "lesbiennes, gays et bisexuels") - et notamment les femmes - sont en moins bonne santé ou disposent d'un accès moins aisé aux institutions de soins, voire les deux. L'absence d'études et de données ne fait qu'aggraver cette situation. Les différences observées concernent non seulement la santé sexuelle, mais également la santé psychique et l'abus de certaines substances ou encore la prévention sanitaire (notamment les examens gynécologiques).

Un postulat<sup>1</sup> adopté par le Conseil fédéral et le Conseil national demande ainsi un rapport comparatif avec la population générale qui permet d'évaluer la santé et l'accès aux soins des personnes LGBT en Suisse. Suite à l'adoption de ce postulat, une étude complémentaire<sup>2</sup> a été élaborée et sera analysée d'ici fin 2021. Avec des données qui prédirent très probablement un moins bon état de santé et un accès au soins plus difficile, des premières mesures de prévention, de sensibilisation et de formation des professionnels-les de la santé vont pouvoir être entreprises, mais il faut bien se rendre compte que ces différences ne sortent pas de nulle part et qu'une action dans le domaine de la santé combattra un problème qui existe de part les discriminations sociales, le manque d'éducation général sur ces thématiques et par les violences que les femmes lesbiennes et bisexuelles subissent encore et toujours.

---

<sup>1</sup> <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20193064>

<sup>2</sup> <https://www.hslu.ch/de-ch/hochschule-luzern/forschung/projekte/detail/?pid=5670>



- **Crimes de haine et discours haineux** : En plus des violences faites aux femmes, les femmes ayant des relations avec des femmes subissent aussi les violences faites aux personnes non-hétérosexuelles. À cet égard, la Suisse a édicté une loi contre les appels à la haine et les discriminations publiques et générales en juin 2020 afin d'y inclure l'orientation sexuelle<sup>3</sup>, les violences et les atteintes à l'honneur qui ne rentrent pas dans ces critères très spécifiques ne sont toutefois pas recensées, ni valables comme critère aggravant. Différents objets politiques nationaux<sup>4</sup>, tout comme des motions, interpellations et efforts gouvernementaux cantonaux tentent de résoudre une partie de ce problème. Pourtant, seul le canton de Fribourg recense officiellement les cas d'agressions et aucune région de Suisse ne fait correctement de la sensibilisation, de la prévention et de l'accompagnement des victimes. Les associations LGBTI+ nationales Suisses recensent les crimes haineux<sup>5</sup> et aident les victimes par une ligne d'aide téléphonique<sup>6</sup> et les organisations cantonales existantes accompagnent aussi très souvent. Aucun financement national, ni organe de la confédération s'occupe toutefois de cette thématique. Seuls certains cantons ont entrepris une partie de ce travail.
- **Discrimination à l'embauche** : La loi sur l'égalité ne comprend que les discriminations directes basées sur le sexe de la personne concernée et pas celles dues aux partenaires de la personne concernée<sup>7</sup>. L'orientation sexuelle n'est donc pas un critère pris en compte et punissable dans les discriminations à l'embauche, à moins de concerner l'article 261 bis du code pénal (la discrimination doit être publique et générale).
- **Violences domestiques** : Dans les violences domestiques subies par les lesbiennes et femmes queer deux formes sont à distinguer : Celles subies dans le cadre familial à forte tendance hétérosexuelle (rejet suite au coming out, thérapies de conversions etc), dans ces cas-là, les victimes souvent jeunes, ont besoin d'aide et ne la trouvent pas forcément à l'école ou dans leur lieu de travail. Le refuge de Genève<sup>8</sup> est le seul lieu compétant pour une médiation et une aide aux personnes qui se feraient exclure du milieu familial. D'autres centres de ce type doivent voir le jour.  
L'autre forme de violence domestiques peut être interne au couple lesbien, mais parler des violences entre lesbiennes est souvent difficile, car elles sont déjà discriminées et invisibilisées socialement. Patriarcat internalisé, omerta et jeux d'influence : le milieu lesbien est en réalité traversé par des dynamiques contradictoires et contraires à l'idéal de bienveillance communautaire. La violence entre femmes est un impensé parce qu'elle se situe dans une zone grise, où on ne veut pas toucher à l'idée de la sororité mais on ne peut pas nier les faits non plus. L'acte est banalisé parce qu'on n'attribue pas la violence physique aux femmes. Depuis l'enfance, les femmes ont moins accès à la violence que les hommes. On a tendance à croire qu'elle s'exprimerait le plus souvent d'une autre façon, plus psychologique que physique. Les violences conjugales entre femmes seraient donc un impensé, mais les conditions sont pourtant réunies pour qu'elles aient lieu.  
Diverses études montrent que les personnes ayant subi des violences, sont plus à même de les reproduire, et il est indéniable que les personnes queer sont plus sujettes aux violences. La précarité et la « bulle » (même cercle d'amis-x-es, pas de volonté de coming out auprès de la famille ou du travail, isolation de la famille à cause du coming out, etc) dans laquelle les femmes qui subissent des violences de la part de leur partenaire se trouvent, aggravent souvent ces situations et empêchent la victime de s'en

<sup>3</sup> <https://www.ekr.admin.ch/themes/f154.html>

<sup>4</sup> <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20203820>

<sup>5</sup> [https://www.pinkcross.ch/unser-einsatz/politik/hate-crime/rapport-hatecrime\\_2021.pdf](https://www.pinkcross.ch/unser-einsatz/politik/hate-crime/rapport-hatecrime_2021.pdf)

<sup>6</sup> <https://www.lgbt-helpline.ch/fr/>

<sup>7</sup> <http://www.lawinside.ch/752/>

<sup>8</sup> <https://refuge-geneve.ch/>



extirper. Le manque de prévention, de sensibilisation et de connaissance sur le sujet, en plus d'une crainte face à un idéal des relations queer qui serait détruit par des informations sur ces violences, empêche les actions au niveau fédéral.

« Une forme de culpabilité féministe s'est instaurée chez moi, raconte-t-elle. Je ne comprenais pas comment cela pouvait m'arriver, j'ai mis du temps à réaliser que cette violence était réelle, même si nous étions un couple queer. J'ai été sidérée : tout cela se passait dans un prétendu safe space. » témoigne Lucie.

- **Éducation** : Bien que mentionné dans les deux programmes nationaux d'éducation, les thématiques queer n'ont pas leur place dans les écoles. Les professeurs et le personnel des écoles ne reçoivent pas de formations sur ces thématiques. L'éducation étant le moyen le plus efficace contre les violences queer, différentes associations LGBTI+ se rendent dans les écoles et certains cantons (Vaud et Genève) commencent à entreprendre des mesures à large échelle. Une unité et volonté nationale manquent toutefois pour une application efficace tant dans la formation du personnel des écoles que des élèves aux thématiques queer.
- **Finances organisations LGBTI+** : Pratiquement toutes les activités de prévention, d'expertise, de sensibilisation, de formation, de soutien et de recensement existant au niveau suisse sont payés par les faitières LGBTI qui n'obtiennent pas de financement étatique ou de subventions.

Enfin, diverses études<sup>9</sup> corrélient l'égalité en droit avec une meilleure santé mentale des personnes queer. Loin d'être atteinte, les inégalités juridiques touchent tout particulièrement les femmes ayant des relations sexuelles avec des femmes et renforcent les insécurités dans les familles arc-en-ciel et la violence envers les personnes LGBTI+ de manière plus générale.

#### **Les points les plus urgents à corriger sont donc :**

1. Les inégalités juridiques
2. Le manque de moyens financiers et de soutiens accordés aux associations LGBTI+
3. La déresponsabilisation des départements de l'administration (à corriger par la création d'une commission en charge des questions LGBTI+)
4. Les lacunes au niveau des études statistiques sur la violence, la santé et le bien être des personnes LGBTI+ en Suisse
5. Des structures d'aides aux victimes
6. La formation du personnel qui travaille dans les écoles, les soins et l'administration

---

<sup>9</sup> <https://jamanetwork.com/journals/jamapediatrics/fullarticle/2604258>  
<https://jamanetwork.com/journals/jamapediatrics/fullarticle/2704490>

# Vertiefungsbericht: Intergeschlechtlichkeit



## Annex by InterAction Suisse/Schweiz/Switzerland

### Report of NGO-Coordination on the Implementation of the Istanbul Convention in Switzerland

**InterAction Switzerland** is a non-governmental organization (article 60ss. Swiss Civil Code, RS 210) for and by intersex women, men and non-binary intersex people of all ages and from all linguistic parts of the country, founded on 26 October 2017 (see our by-laws [on our website \(French\)](#)). [www.inter-action-suisse.ch](http://www.inter-action-suisse.ch) / [www.inter-action-schweiz](http://www.inter-action-schweiz). We are committed to the criminal prohibition of non-consensual and non-vital treatments through political advocacy, public awareness-raising and at least monthly community meetings.

#### Who we are

**Most members of our association have gone through experiences** as mentioned in margin number 1<sup>1</sup> below. Others have not known for a large part of their lives that they are intersex and have suffered from social isolation, shame and psychological challenges including physical and psychological impairment. We are committed to the criminal prohibition of non-consensual and non-vital treatment through political advocacy, public awareness-raising and at least monthly community meetings. We are currently not granted by any financial assistance from state institutions. Some intersex members of InterAction who have undergone deferrable, surgical, sometimes multiple non-consensual normalizing surgical procedures, and hormone treatment often face lifelong health problems, such as vaginal stenosis, or being assigned to a gender with which the individual does not identify later in life, reliance on artificial hormones (leading to osteoporosis). We experienced these procedures as experimental, with negative consequences, including infection etc. – they have to be considered as violations of our bodily integrity and autonomy.<sup>2</sup>

Of course, intersex bodies can have health problems, as every human being, but mostly, intersex children have healthy bodies at birth. Such medical interventions are not proportionate but aim to fit the child into a socio-medical norm. We are calling to recognize a zero tolerance towards IGM, as it is the case for FGM<sup>3</sup>.

**We understand Intersex Genital Mutilation/Cutting** as all forms of modifying internal or external sex / genital characteristics (margin 1) and as harmful practices, as FGM too (margin 4ss).

**Intersex is an umbrella term** or a spectrum to describe all variations of sex characteristics/development (VSC/VSD) (margin 2).

**Intersex children are either boys or girls** (margin 3).

Modifications of internal or external sex / genital characteristics should be considered as violence against intersex women and girls, and as domestic violence against boys and men too (margin 21).

<sup>1</sup> Abbreviations: margin number: margin / page: p. / following and following: f and ff / paragraph(s): par(s). / number(s): No(s). / article(s): art(s). – **for this convention: article(s)** / Footnote: note / RS: Recueil systématique ([plateforme de publication du droit fédéral](#)).

<sup>2</sup> See also: Fae Garland/Mitchell Travis, Making the State Responsible: Intersex Embodiment, Medical Jurisdiction, and State Responsibility, *Journal of Law and Society* 2020(47)/2, 298–324, 304; Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, Grand-Duché de Luxembourg, Plan d'action national pour la promotion des droits des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexes, Juillet 2018, p. 44 ff. ([gouvernement.lu](http://gouvernement.lu), visité avril 2021).

<sup>3</sup> WHO, Sexual health, human rights and the law, June 2015, Sections 3.4.9, 5.2.7. visited April 2021. ([https://www.who.int/reproductivehealth/publications/sexual\\_health/sexual-health-human-rights-law/en/](https://www.who.int/reproductivehealth/publications/sexual_health/sexual-health-human-rights-law/en/)).

## 1 Introduction, definitions and legal framework in Switzerland

### a. All forms of modifying internal or external sex /genital characteristics

- <sup>1</sup> We understand Intersex Genital Mutilation/Cutting (IGM) as **all forms of modifying internal or external sex / genital characteristics**, such as surgical interventions encompassing *genital surgery, gonadectomy, partial clitoris amputation, dilation of a surgically created vagina on girls without any medical need, plastic surgery on vulva, vagina, clitoris, and perineum, plastic surgery of the scrotum, testicles, and penis, including ‘corrections’ of hypospadias (relocation of the urethral opening on the top of the penis), and other irreversible interventions as, sterilizing procedures or/and hormonal respectively medical treatment, ovariectomy, hysterectomy, involving medical treatment that terminates or permanently reduces the reproductive capacity or with permanent, irreversible infertility, “blind” prenatal “therapy” with dexamethasone and selective abortion, without personal, free and fully informed consent of the person with a variation of sex characteristics/development* – unless the intervention is life saving and of crucial importance for the health of the child.<sup>4</sup> The term IGM may be considered inaccurate. We understand genital as internal and external genital structures/sex characteristics. Interventions on intersex girls and boys affect internal and external genitalia. In exceedingly rare cases, these interventions are justified if they are *lifesaving and vital to prevent a serious danger to the child's health*.

### b. Intersex is an umbrella term describing several variations of sex characteristics

- <sup>2</sup> Intersex is an umbrella term or a spectrum to describe all **variations of sex characteristics/development (VSD/VSC)** of women and men, which are in most cases healthy variations of the human body. However, the above mentioned surgical and hormonal, respectively medical practices (=modifications of sex characteristics), based on stereotypes and gender-based violence, result in discrimination, exclusion and violations of several constitutional provisions. The United Nations estimates that at least 1.7% of the population (globally speaking, as of 2019, 131 million people) have been born with intersex traits.<sup>5</sup> Of the 8,667,100 people living in Switzerland (2020), 147,341 would have a VSD/VSC. Intersex girls or boys are born with sex characteristics (anatomy, reproductive organs, hormonal functioning, chromosomal variations) that do not fit the average definition of male or female sex characteristics.

### c. Intersex children / people are either girls or boys / woman or men

- <sup>3</sup> The framework of this convention, in our view, is also valid for intersex women and girls but also for intersex children in general. It is important not to group intersex people in a new category, as “third-sex-people”, which would exist alongside men and women. We repeatedly have to emphasize that the vast majority of intersex people usually have a gender identity as man or woman. Gender identity (= men and women/boy and girls/non-binary persons) must be distinguished from sex characteristics (margin 2). Any human being may have a gender identity as man, woman, or non-binary. Sex characteristics are also different for any human being who is not qualified as intersex or does not have a variation of sex characteristics.<sup>6</sup> Mentioning the “gender perspective” in article 6 should take this distinction into account. In particular, a distinction must be made between sexual orientation (lesbian, gay and bisexual woman or men), gender identity (trans women or men; non-binary people) and inborn variations of sex characteristics of (intersex women and men).

<sup>4</sup> Melinda Jones, Intersex Genital Mutilation – A Western Version of FGM, *International Journal of Children’s Rights*, 2017, 396-411, 399 f.

<sup>5</sup> Melanie Blackless/Anthony Charuvastra/Amanda Derryck/Anne Fausto-Sterling/Karl Lauzanne/Ellen Lee. How sexually dimorphic are we? Review and synthesis. *American Journal of Human Biology*. 2000(12/2): 151-66.

<sup>6</sup> Explanatory Report - CETS 210, No. 53; CEDAW/C/BGR/CO/8, No. 34 (e), where the Committee recommends that intersex *women* are not subjected to surgery or treatment without their free, informed and prior consent; CEDAW/C/BGR/CO/8, No. 34(e), where the Committee recommends that intersex *women* are not subjected to surgery or treatment without their free, informed and prior consent.

#### d. Intersex Genital Mutilation and Female Genital Mutilation are Harmful Practices

We are calling to recognize a zero tolerance, as it is the case for FGM<sup>7</sup>. “Both groups of children are denied basic human rights particularly including freedom from violence, freedom from gender and sex-based discrimination, the right to bodily integrity and the right to the highest attainable standard of health.”<sup>8</sup> The same author continues, saying (p. 403): “For intersex children, too, the removal of or *damage to healthy*, normal genital tissue interferes with the natural functioning of the body and *causes several immediate and long-term health consequences*. As with FGM, IGM practices carry a large number of known risks of physical and psychological harm. As with FGM, these include loss or impairment of sexual sensation, poorer sexual function, painful scarring, painful intercourse, incontinence, problems with passing urine, increased sexual anxieties, problems with desire, less sexual activity, lifelong trauma and mental suffering.” Experiences are different (relating to the variation), but include elevated rates of self-harming behaviour, suicidal tendencies comparable to those who have experienced child sexual abuse, loss of reproductive capabilities, lifelong dependency on artificial hormones.

Authors, like Ehrenreich and Barr<sup>9</sup> argue that FGM and IGM are analogous and equivalent (psychological consequences, sexual impairment; violations of autonomy and bodily integrity, FGC [and IGM] as “Cultural” Practice, Gender Subordination, p. 81ss.). “By labeling African genital cutting a ‘cultural practice’ but not applying the same label to North American [and European] intersex surgery, FGC opponents imply that medical treatment around intersex cutting is culture free” (Ehrenreich/Barr, p. 88). In that sense, IGM is a cultural practice like female genital cutting. Arguing that IGM would not be a cultural practice may be understood as racist. Intersex surgery, like female circumcision, “is a cultural practice that enacts patriarchal gender norms”. (Ehrenreich/Barr, p. 138).

By no means, the “psycho-social benefits to families or parents” of such kind of integrity violations (physical and psychological / with short- and long-term consequences) are appropriate to justify **altering sex characteristics of girls and boys disregarding their right of self-determination** (art. 10, 11 FCst.).<sup>10</sup>

**The national bioethics report concluded:** “An irreversible sex assignment intervention involving harmful physical and psychological consequences cannot be justified on the grounds that the family, school or social environment has difficulty in accepting the child’s natural physical characteristics.”...“**If such interventions are performed solely with a view to integration of the child into its family and social environment, then they run counter to the child’s welfare.** In addition, there is no guarantee that the intended purpose (integration) will be achieved.”<sup>11</sup> Therefore, neither a psychosocial indication nor the cultural context justifies irreversible medical interventions violating seriously the bodily autonomy and self-determination. What is needed for children’s development is involving parents, care givers, teachers, medical practitioners, *and us as a peer group* to support them emotionally.<sup>12</sup> **Note that the recommendations from the Swiss Ethics Commission are by no means implemented in Switzerland.**

“There is not clear psychosocial evidence that genital differences lead to unmanageable parental distress; nor is there good psychosocial evidence that genital interventions such as ‘normalizing’ surgery actually address parental distress. There is not clear psychosocial evidence that genital surgery on minors reduces psychosocial issues for the children themselves. There is, however, strong psychosocial evidence that genital examinations are aversive, and it is clear that genital interventions such as surgery necessitate repeated examination.”<sup>13</sup>

<sup>7</sup> [WHO, Sexual health, human rights and the law, 2015](#) (visited April 2021), Section 3.4.9, 5.2.7.

<sup>8</sup> Jones, note 4, 397 f.

<sup>9</sup> Nancy Ehrenreich/Mark Barr, Intersex Surgery, Female Genital Cutting, and the Selective Condemnation of «Cultural Practices», Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review 2005/1, 71-140; Martine Cools/et al., Caring for individuals with a difference of sex development (DSD): a Consensus Statement, Nature Reviews/Endocrinology 2018 (14), 415-429, 416.

<sup>10</sup> Federal Constitution of the Swiss Confederation (RS 101), hereafter FCst.

<sup>11</sup> Swiss National Advisory Commission on Biomedical Ethics, Opinion No. 20/2012, On the management of differences of sex development., Berne 2012, p. 13 ([www.nek-cne.admin.ch](http://www.nek-cne.admin.ch)); Loé Petit, De l’objet médical au sujet politique : récits de vies de personnes intersexes, Paris 2017-2018, Chapitre 3. Traumatismes physiques et psychologiques, Experiences of intersex people talking about their medical manipulations, pain, humiliations, multiple infections following vaginoplasty, resistances, p. 46 ff.

<sup>12</sup> As recommended in the 2005 Consensus Statement by medical professionals : see I.A Hughes/et al., Consensus Group, Consensus statement on management of intersex *disorder*, Arch. Dis. Child. 2006(91/7), 554-563 – and considered since as international standard: S.Krege/et al., Variations of sex development: The first German interdisciplinary consensus paper, Journal of Pediatric Urology 2019(15), 114-123, 116: “The positive influence provided by contact with other parents in a similar position as well as advocacy groups and peers as a part of a system of social support is to be underlined”.

<sup>13</sup> Katrina Roen, Intersex or Diverse Sex Development: Critical Review of Psychosocial Health Care Research and Indications for Practice,

- 9 Medical professionals and the Swiss Government do not explicitly reject or act against such practices – they emphasize that treatment practice had changed.<sup>14</sup> However, modifying sex characteristics is still practiced in Switzerland: all these interventions of ‘unspecified malformation of the female/male genitalia’ remain constant or even increase<sup>15</sup> and must be understood as **harmful practices**<sup>16</sup>.
- 10 Because these practices done on girls and boys with a VSD/VSC are performed without any time pressure or medical need,
- they are grave violations of the integrity and human rights of the person with the above-mentioned consequences and make the intersex girl or boy a victim of gender norms and stereotypes;
  - they “constitute a denial of the dignity and/or integrity of the individual and a violation of the human rights and fundamental freedoms enshrined in two UN-Conventions” (a);<sup>17</sup>
  - they “constitute discrimination against women or children and are harmful” in various regards (b);
  - they “are traditional, re-emerging or emerging practices that are prescribed and/or kept in place by social norms [...] on the basis of sex, gender, age and other intersecting factors” (c) and
  - they “are imposed on women and children by family members, community members or society at large, regardless of whether the victim provides, or is able to provide, full, free and informed consent” (d)<sup>18</sup>.
- 11 In regards to Female genital mutilation (FGM), a new provision (art. 124 CrimC)<sup>19</sup> was added to the **Criminal Code** (FGM, HRI/CORE/CHE/2017, 162). **In order to combat harmful medical treatment of intersex girls and boys, no such provision exists.** Nor is there any legislation (law) to protect explicitly intersex children’s right to bodily integrity and the right to be informed and included in decisions concerning themselves during their whole life.
- 12 **Health problems, lack of health care**, inadequate support and irreversible consequences, **are a result of such harmful practices** (e.g. long term physical and psychological suffering / lifelong need for Hormone Replacement Therapy (HRT) to emphasize the “assigned” sex (CEDAW/C/DEU/CO/7-8, 23(e), CEDAW/C/CHE/CO/4-5, 24(c), CRC/C/CHE/CO/2-4, 43).
- 13 **The Convention on the Rights of the Child (RS 0.107) protects** the best interests of the child as a primary consideration, in all actions, whether undertaken by public or private institutions (art. 3). According to the **CEDAW (RS 0.108)** the interests of the children shall be paramount (art. 16(1) let. d). **In several concluding observations of UN treaty bodies Switzerland was reprimanded.**<sup>20</sup>
- 14 Intersex people experience the same discriminations as non-intersex persons, and, in addition, they face severe, intersectional human rights violations and discriminations due to their intersex traits, e.g. in our **Federal Constitution of the Swiss Confederation (FCst.)** and art. 28 CC<sup>21</sup>.

The Journal of Sex Research, 2019(56)/4-5, 511-528, 526.

<sup>14</sup> E.g. Kinderspital Zürich, Medienmitteilung, Zürich, 13. Mai 2019; Avis du Conseil fédéral du 02.03.2018, dans Interpellation 17.4183, Personnes intersexuées: In his statement the Federal Council declares that the law in force is governing such cases (variations du développement sexuel, VDS) in an appropriate manner, there would be no need to adapt it. That is simply not correct. Various allegations in this statement of the Federal Council also suggest that the Federal Council did not deal in detail with the national bioethics report of 2012 (see note 11 above). See our [media release of 23 of July 2019](#) : Altérations et mutilations des caractéristiques sexuelles pratiquées sur des enfants intersexués et données statistiques; the development of the number of cases until 2019 did not change: Florence Brenzikofer, Heure des questions in the Swiss parliament, [20.6005, 14.12.2020](#); see note 15 for Germany where the situation is probably the same than in Switzerland

<sup>15</sup> Ulrike Klöppel, Zur Aktualität kosmetischer Operationen „uneindeutiger“ Genitalien im Kindesalter, Zentrum für transdisziplinäre Geschlechterstudien, Bulletin Texte 42, Berlin 2016; Josch Hoenes/Eugen Januschke/Ulrike Klöppel, Häufigkeit normangleichender Operationen „uneindeutiger“ Genitalien im Kindesalter - Follow Up-Studie, Bochum 2019, 2: «The study shows clearly that nothing has changed – notwithstanding discourse, reports and opinions. Surgeries continue to be carried out, no matter how many rounds of tables and hearings there may be. » We have no reason to believe that the situation is different in Switzerland.

<sup>16</sup> Joint general recommendation No. 31 of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women / general comment No. 18 of the Committee on the Rights of the Child on harmful practices, 2014 (CEDAW/C/GC/31 // CRC/C/GC/18).

<sup>17</sup> Convention on the Rights of the Child (RS 0.107); Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (RS 0.108).

<sup>18</sup> Joint general recommendation CEDAW/C/GC/31-CRC/C/GC/18, No. 16.

<sup>19</sup> Hereafter CrimC (Swiss Criminal Code, RS 311.0).

<sup>20</sup> In 2015: CAT/C/CHE/CO/7, No. 20(a-c) and CRC/C/CHE/CO/2-4, No. 43b (Harmful practices); in 2016: CEDAW/C/CHE/CO/4-5, No. 25c-e (Harmful practices) and in 2017: CCPR/C/CHE/CO/4, No. 25.

<sup>21</sup> Swiss Civil Code (RS 210).

**According to art. 19c CC** children can exercise their rights themselves to the extent that they are *capable of judgment, regardless of their age*. Above all, the essence of fundamental rights is inviolable – even if a public interest or legal basis is given (art. 36(4)). **These rights are not guaranteed yet in Switzerland, neither for boys and girls nor for adults with a VSC.**<sup>22</sup>

#### e. Legal framework for the protection of children at national level<sup>23</sup>

Constitutional protection, especially (**Federal Constitution of the Swiss Confederation**): 15

- a. Human dignity (art. 7);
- b. Equality before the law and non-discrimination (art. 8);
- c. The right to life and personal freedom (art. 10);
- d. The protection of children and young people (art. 11), their integrity and the encouragement of their development; this art. mentions that children can exercise their rights themselves to the extent that they are capable of making decisions (art. 19c CC);
- e. The right to privacy (art. 13);
- f. The right to marriage and a family (art. 14);
- g. Freedom of opinion and information (art. 16).

According to art. 35 FCst. fundamental rights must be exercised throughout the legal system; the authorities are obliged to contribute to their implementation.<sup>24</sup> The Swiss Constitution contains not only an obligation of the State to refrain from any conduct that may harm fundamental rights, but also an obligation to protect and serve fundamental rights. Par. 3 of art. 35 FCst. contains the principle of the horizontal effect (positive function, effect on relations between individuals) of these rights (FF 1997 I 1, 194 ff.). The Convention obligates Parties to take the necessary legislative and other measures to act with due diligence to prevent, investigate, punish, and make reparation for acts of violence covered by the scope of the Convention. 16

Above all, the application of art. 3 ECHR (inhuman or degrading treatment as a positive obligation of the state to provide effective protection, in particular for intersex women/girls and men/boys) obliges Switzerland to take reasonable measures to prevent ill-treatment of which the authorities were or should have been aware in medical institutions (e.g., hospitals). 17

Furthermore, any restriction on fundamental rights must have a legal basis, must be justified in the public interest and be proportionate; above all, the essence of fundamental rights is inviolable (art. 36(4) FCst., margin 14). **Civil law** is essentially codified in the Swiss Civil Code of 10.12.1907, especially relevant are art. 19c, arts. 28 ss., arts. 296-317. Regarding FGM, a new provision (art. 124) was added to the **Criminal Code** to put an end to the problems of definition and evidence that had previously obtained (margin 11), no such provision or legislation exists against harmful medical treatment of intersex children to protect explicitly intersex children's right to bodily integrity and the right of the child to be heard (art. 11 FCst.). Irreversible sex-'normalizing' surgery and hormonal practices (margin 1) are carried out on intersex girls without their free and informed consent and without any medical need or urgency. Neither the general principles nor a *de jure and de facto* equality or even awareness-raising are taken into account by the Swiss government. 18

Non-urgent, health threatening medical treatment of children under the age of 18 (e.g., reduction of the clitoris, or plastic surgery of the penis, see margin 1) is a form of violence against children within the meaning of the Istanbul-Convention. 20

<sup>22</sup> On the regional level see: European Parliament resolution of 14 February 2019 on the rights of intersex people (2018/2878(RSP)); Promoting the human rights of and eliminating discrimination against intersex people Resolution 2191 (2017); FRA - EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, A long way to go for LGBTI equality, 2020, no 2.4: 62% of 1'519 intersex respondents were not asked for their or their parents' consent before undergoing surgical intervention to modify their sex characteristics.

<sup>23</sup> See: HRI/CORE/CHE/2017, 92 ff.

<sup>24</sup> [Feuille fédérale N° 1 du 14 janvier 1997](#), Message relatif à une nouvelle constitution fédérale du 20 novembre 1996.

## 2 Analyses

### Chapitre I: Purposes, definitions, equality and non-discrimination, general obligations

- 21 A comprehensive approach to protecting all victims of violence against women and domestic violence is in our opinion based on human rights. Consequences for victims on their future development, physical and psychological health are disastrous for intersex women and girls. It should in our view be taken into account that men and boys can also be victims of domestic violence (Explanatory Report Nos. 27, 36f, 45). The scope of this Convention covers either “violence against women” and/or “domestic violence” and the term woman includes girls under 18. States must give particular attention to women as victims of gender-based violence. Switzerland is encouraged to apply this Convention to all victims of domestic violence, in particular to intersex women and girls and to all intersex children and adults.
- 22 Turkey's recent denunciation of the Istanbul Convention should not be a reason limiting the scope of the Convention. We hope that GREVIO will resist this attempt and understand the Convention in a dynamic sense. Fundamental values of this Convention are also values of the European Council and the European Union.
- 23 We encourage Switzerland to apply the Convention to domestic violence (article 3(b)), regardless of sex characteristics of the victims (article 2(2)). In our view, domestic violence also includes violence between parents and children (article 3(b); Explanatory Report, No. 41). The victim can be a woman/girl, a man/boy (article 3(e, f)). Gender refers to the socially constructed role that society considers appropriate for women and men (article 3(c)). In our view, the Convention explicitly recognizes the link between violence against women and different social roles assigned to women and men. And “gender-based violence against women” refers to any violence against a woman or girl because she is disproportionately affected.
- 24 Current intersex treatment protocols not only reinforce norms of sex characteristics, but construct variations of sex development by pathologizing healthy body variations. Interventions on intersex girls and boys not only enforce binary cultural norms regarding sex characteristics they also contribute to the maintenance of subordination of women. Like FGM, these interventions reinforce stereotypical norms and control over female sexuality and bodies. There is actually no control over the practices of medical professionals.
- 25 The protection of women, to live free of violence also in their private sphere is elementary. As with FGM, effective protection against violence, against the physical and psychological integrity of girls must also be achieved for intersex girls against the interests of their parents (private sphere), if a certain threshold of intervention is reached, if a medical intervention is irreversible and without any medical need (see margin 13: noting that the interests of the children shall be paramount (art. 3 CRC)). Intersex girls would be discriminated if they are not protected for comparable or identical interventions in their integrity compared to other girls who are at risk of being mutilated. Switzerland should condemn all forms of discrimination (article 4(3)) against women or girls or boys. The protection of the rights of victims and vulnerable persons must be guaranteed without discrimination on the basis of the sex characteristics of intersex women and girls (article 4(3) and 12(3) and art. 14 ECHR).
- 26 In our view, the convention should also address discrimination between women. E.g., Dexamethasone (DEX) is used in pregnancies at risk of “congenital adrenal hyperplasia (CAH)”, a variation of sex development, to prevent an enlarged clitoris in an affected female foetus. The safety and long-term consequences of prenatal DEX exposure are however largely unknown. We have to assume that these DEX-treatments still take place in Switzerland. It should be mentioned that DEX treatment is also practised on pregnant women regarding with foetuses *who are not “at risk” of an “enlarged” clitoris; DEX-treatments are therefore experimental.*<sup>25</sup> If families immigrate to Switzerland and if the mother did not receive DEX-treatment during pregnancy, this could be understood as unequal treatment.
- 27 We are aware that Switzerland in general is committed to children's rights. However, the rights of intersex children have not been considered so far at all. Switzerland refers only to statements by medical professionals. These are pathological and continue to see intersex people as “abnormalities”. The Swiss government does not take human rights-based argumentations and resources into consideration.

<sup>25</sup> Annelies van't Westeinde et al., First-Trimester Prenatal Dexamethasone Treatment Is Associated With Alterations in Brain Structure at Adult Age, *Journal of Clinical Endocrinology & Metabolism* 2020(105/8), 1–12, 10, mentioning “strengthens the concern and points toward a decision that early prenatal treatment should not be used in fetuses that do not benefit from the treatment per se.”



The collaboration of cantonal hospitals with InterAction Switzerland is currently insufficient (Bern, Lausanne, Zürich) or even non-existent (Geneva<sup>26</sup>, Basel). Despite discussions in cantonal hospitals, human rights-based and non-pathological perspectives are not taken into account sufficiently.

## Chapitre II: Integrated policies and data collection

In Switzerland, strategies, action plans, legislative and other measures needed to adopt and implement strategies/action plans on violence against intersex women/girls do not exist.<sup>27</sup> The literature provides significant evidence of the harmful effects of procedures that modify sexual characteristics of intersex women/girls: surgeries with a high complication rate and repeated interventions during school years, (based on socio-cultural stereotypes, prejudices and medical traditions); life-long urinary tract infections, vaginoplasties with manual follow-up in the form of penetrating dilation by a doctor or a parent – experienced by intersex women as sexual abuse; permanent medication due to the interventions; refusal of necessary medical treatment for adult women; difficulties in accessing expert adult care after adolescence; infertility; chronic pain, and the feeling of being inferior or being a “disease” which can also be exacerbated by medical treatment; forms of psychological violence (trauma, shame, social situation of psychological distress, depression, rejection, social isolation, stigmatisation).<sup>28</sup>

To our knowledge, in Switzerland there are no separate Federal bodies responsible for the evaluation and monitoring of policies and measures to prevent and combat violence against intersex girls in particular and domestic violence in general against intersex children. Financial resources are not allocated to the implementation of policies concerning violence against intersex children and adult persons (article 8). Currently, Switzerland does not yet concretely support our work as a civil society organisation (article 9). We would need start-up or pre-project funding to enable us to carry out our work against all forms of violence against intersex girls/women, including domestic violence, so that we do not depend (solely) on donations and volunteer work. It seems important to us that the expertise is not limited to medical professionals, not being based on a human rights perspective.

Detailed statistics on medical practices in relation to hormonal/surgical treatments of intersex woman, men are not available in Switzerland (article 11). Recently the Swiss government was consulted on this issue. 141 intersex infants aged 0-2 years received medical treatments in a hospital in Switzerland between 2010 and 2017. These infants were not able to consent to treatment that would most likely change their sexual characteristics.<sup>29</sup> Insofar Switzerland has not taken measures to facilitate systematic, adequate and sound data collection regarding numbers of non-urgent and irreversible surgical and other sex-modifying practices. We are aware of a veiling shift of diagnostics without a change of the actual medical practice; detailed statistics have therefore to include all forms of altering “sex characteristics” *on any children*. Detailed statistics on medical practices have to be independent and include outcomes of the above-mentioned interventions (margin 2). A reliable national data collection system, disaggregated by age, sex, innate variation of sex development and of all other forms of irreversible modifications of sex characteristics should be implemented by the Federal Statistical Office.

<sup>26</sup> The website of the HUG still quotes that the ideal age to perform an operation for hypospadias variation is between 1 and 2 years; also in other cantonal hospitals such operations are performed.

<sup>27</sup> E.g. Plan d'action national de Luxembourg, 2018 (note 2) ; Department of Health and Human Services, Health and wellbeing of people with intersex variations, Information and resource paper, March 2019.

<sup>28</sup> World Health Organization, Sexual health, human rights and the law, Geneva 2015, p. 26 f.; Health and wellbeing of people with intersex variations, Information and resource paper, State of Victoria, March 2019, section 4.2 (with additional data); Erik Schneider, Les droits des enfants intersexes et trans' sont-ils respectés en Europe ? Une perspective Conseil de l'Europe, Luxembourg 2013, chap. 4/Nos. 131 ff.; Karsten Schützmann/Lisa Brinkmann/Melanie Schacht/Hertha Richter-Appelt, Psychological Distress, Self-Harming Behavior, and Suicidal Tendencies in Adults with Disorders of Sex Development. Archives of Sexual Behavior 2009(38)/1, p. 16–33 (*using harmful medical terms like “DSD”: We oppose to be considered as a “Disorder”*).

<sup>29</sup> See our [media release of 23 of July 2019](#) : note 14; the development of the number of cases until 2019 did not change: Florence Brenzikofer, Heure des questions in the Swiss parliament, [20.6005, 14.12.2020](#); and above note 15 for Germany where the situation is probably the same than in Switzerland.

### Chapitre III: Prevention

- 31 The Istanbul Convention (article 12(1)) (as CEDAW too) includes the obligation to eradicate prejudices, stereotypes, customs, traditions and practices and to “modify the social and cultural patterns of behaviour of women and men with a view to end prejudices, customs, traditions and all other practices which are based on the idea of the inferiority of women or on stereotyped roles for women and men”.<sup>30</sup>
- 32 The right of women to equality and justice, visibility, participation in political and public life, education, equal pay, employment etc. are in our view based on these stereotypes. Saying “certain roles or stereotypes reproduce unwanted and harmful practices and contribute to make violence against women acceptable”<sup>31</sup>, is especially true for intersex women (and men). Intersex human beings are considered by these stereotypes as inferior to other human beings. The eradication of prejudices, customs, traditions, based on the idea of their inferiority, is of high importance for intersex human rights.
- 33 Measures that are necessary to promote changes in mentality and attitudes, prejudices, stereotypes and customs or traditions are particularly required to change the consequences of modifying internal or external sex / genital characteristics (margin 2). For intersex women/girls the situation is similar or equivalent to that of women who are subjected to female genital mutilation. Positive action to ensure that prevention measures specifically address the needs of vulnerable intersex men and women (article 12(3)) is urgent, given the seriousness and irreversibility of modifying sex characteristics.
- 34 Concerning article 12(5) we are aware that the culture of the binarity of *SEX* is deeply rooted in the Swiss legal system and society. On the other hand, however, the Federal Council will soon be examining the question of a third *GENDER* in a report in response to postulates 17.4121 and 17.4185 ([www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)). As mentioned in margin 3 gender identity has to be distinguished from sex characteristics. As far as intersex persons are concerned, a high pressure to adapt intersex children to the binarity of *SEX* by medical interventions in order to fit their physical appearance and function to binary sex characteristics still exists in Switzerland. This justifies the need for further implementation under article 12(5) of the Convention, which requires States to ensure that Gender-based violence, IGM/C and FGM/C are not culturally justified.
- 35 We would like to highlight a particularly important aspect (article 12(3)): this par. speaks of “the specific needs of persons made vulnerable by particular circumstances”. VSC (margin 2) do not threaten health, although in very exceptional cases medical treatment may be necessary. On the contrary, medical treatment causes many health problems and violates physical and psychological integrity.
- 36 We have a total lack of policy to prevent acts of violence against intersex children and public awareness-raising campaigns or programmes (Explanatory Report, No. 91), sensitization and understanding consequences of different forms of violence on intersex girls and boys. Changes in mentality must be achieved in society in general. We propose programmes with the aim of empowering children by teaching materials at all levels of education. Intersex children are strengthened in their self-esteem, if they can meet others who made similar experiences (empowerment, depathologisation, identity). InterAction offers monthly meetings and support. This work is currently offered on a volunteer basis.
- 37 Regarding article 14, the development of educational material for all levels of education, dealing with non-stereotypical roles, the right to physical and psychological integrity, and specifically concerning intersex girls and boys and the diversity of variations of sex characteristics is non-existent. The official teaching material does not contain such specific awareness or education. – And encouraging the inclusion of training of professionals and young students (article 15(1)) seems to us to be an important preventive measure, especially in the medical field. Neither doctors nor teaching staff (primary, secondary and tertiary sectors) receive specific training regarding violations against intersex girls and boys.
- 38 Finally, we propose that Switzerland especially encourages the media to inform about violence against intersex children and adults. This commitment can relate to a comprehensive campaign for integrated policies, prevention, protection and support against all forms of violence and discrimination.

<sup>30</sup> Johanna Niemi/Lourdes Peroni/Vladislava Stoyanova, Introduction: The Istanbul Convention as a Response to Violence against Women in Europe, p. 7, Johanna Niemi/Lourdes Peroni/Vladislava Stoyanova (Eds.), International Law and Violence Against Women Europe and the Istanbul Convention, London/New York 2020.

<sup>31</sup> Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, Istanbul, 11.V.2011, No. 43.

## Chapitre IV: Protection and support

Irreversible non-vital or non-urgent interventions for the health of the child (either girl or boy) are never justified. If, after psychological counselling, parents continue to insist on non-urgent or non-therapeutic interventions, the child's right to self-determination and development must be considered of paramount interest. These findings call into question whether parents are adequately informed about the consequences. As already mentioned, (margin 8), psychosocial evidence that variations of sex characteristics lead to unmanageable parental distress do not exist. Intersex girls and boys should therefore be legally protected by this Convention, because:

1. violence and discrimination are based in particular on sex, gender (article 4(3)) and rooted in society by prejudices, customs, traditions and any other practices based on the idea of the inferiority of intersex girls and boys (article 12(1));
2. Switzerland has not taken necessary legislative or other measures to act with due diligence (article 5(2));
3. society and the private and media sector are not aware of these forms of violence against children (article 13, 17);
4. education and training of professionals is completely missing (article 14, 15);
5. national (especially in the Civil Code), fundamental (Constitution) and human rights (UN and European Council) are seriously violated (see above margins 14 ss.).

It seems to us (personal experiences and scientific studies), that this situation is comparable to the situation of girls who are victims of FGM (e.g. irreversibility, social situation, health consequences).<sup>32</sup>

In our opinion, prevention (Chapter III) and protection (Chapter IV) measures should consider the specific needs of so-called vulnerable persons and secondary victimisation (articles 12(3) and 18(3), such as mothers and their intersex children. Several studies have shown that there is currently little evidence that surgical practices have changed in recent years. Supporting families in parenting intersex children has not been fully developed or supported by governmental healthcare systems.<sup>33</sup> Moreover, learning from empowerment and peer-to-peer concepts and counselling, such as initially developed by psychologist patient groups, the exchange between lived-experience, relatives and experts should be promoted to enhance understanding of the different perspectives – but not be instrumentalized.<sup>34</sup>

There is a lack of counselling services for intersex people, which we currently provide on a voluntary basis (article 22). A comprehensive understanding of variations of sex characteristics and different needs is widely lacking. A 24-hour counselling service needs to be established in cooperation with us, InterAction Switzerland, to ensure the quality of counselling as a first point of contact and to ensure referral to us (article 24).

Currently, after the birth of an intersex child, medical professionals are not obliged to report to the relevant organisations or authorities if there is a danger to the child's best interests (arts. 11 FCst., 3 CRC). This situation is due to the invisibility of such violence against intersex children. Domestic law should not be an obstacle to the possibility of reporting to the competent organisations or authorities if a child is at risk of becoming a victim of such violence, which is still determined by prejudices, customs and traditions.

## Chapitre V: Substantive law

The medicalisation of intersex girls and boys violates their sexual integrity. Certain irreversible, non-vital or non-urgent interventions are performed without the free consent of the girls concerned and without the fully informed consent of the parents. It should be emphasized that early interventions for girls with variations of sex development depend on the advice received by health professionals, to an extent that neither parents nor professionals seem to be fully aware of. Psychosocial evidence that intersex variations lead to unmanageable parental distress do not exist.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> See note 4 and 9 above.

<sup>33</sup> Martine Cools/et al., Caring for individuals with a difference of sex development (DSD): a Consensus Statement, *Nature Reviews/Endocrinology* 2018 (14), 415-429, 416.

<sup>34</sup> Ute Lampalzer/Peer Briken/Katinka Schweizer, Psychosocial care and support in the field of intersex/diverse sex development (dsd): counselling experiences, localisation and needed improvements, *Sexual Medicine Journal* 2021 (33), 228–242, 239.

<sup>35</sup> E.g.: Roen (note 13) and margin 8.

- 43 Intersex girls are particularly vulnerable to acts of violence, such as IGM/C (article 38), including forced sterilisation (article 39) (margin 1). Regarding sexual integrity, we would like to point out that young adult intersex women report a level of distress considered equal to that of other women victims of sexual or physical violence and rape. This is the case, for example, for girls who experience pain during non-consensual neovaginal dilation, experienced as sexual abuse and traumatic consequences (article 36). Such interventions in the sexual integrity of the child must be considered as a violation of art. 40 of the Medical Profession Act (RS 811.11). Other damages are the loss of reproductive capacity (*sterilizing procedures, see arts. 3 and 7 of Swiss sterilization law, RS 211.111.1*) or sexual sensitivity. Furthermore, based on studies, the rate of (attempted) suicide is significantly higher than average.<sup>36</sup> These damages are comparable to FGM. Social pressure on women (not to continue pregnancy because of a potential VSC of her child) and lack of information are relevant regarding article 33. It should be remembered that physical violence (article 35) has a very broad scope, irrespective of the context in which it occurs.
- 44 Medical treatment of variations of sex development is only necessary in rare cases. The medicalisation of intersex women/girls violates physical and psychological integrity (e.g. problems with scarring, feelings of inferiority or "sickness" which can also be exacerbated by medical treatment, repeated interventions during the school years, reduced sexual sensation and function, painful intercourse, side effects from hormones that also affect mental health, difficulties in accessing medical records, trauma, infertility, chronic pain, incontinence, psychological distress, depression, rejection, social isolation, stigmatisation, lack of self-confidence and empowerment). According to studies, the health consequences of these non-vital and non-urgent irreversible interventions are comparable to FGM – and sometimes even more severe. We argue that social pressure on women (not to continue their pregnancy because of a potential VSC of her child) must be considered a form of psychological violence (article 33) and that these practices of abortions should be prohibited. We doubt that in such a situation a pregnant woman is fully informed of the consequences of their consent (see analysis in article 36; Explanatory Report No. 205). We also emphasize: If a pregnant woman is fully informed about all risks regarding herself and her future child and gives prior consent, she has full reproductive freedom on the basis of the FCst. (Explanatory Report No. 206). Some fetuses are aborted for no other reason than their sex characteristics at birth; other cases may involve a chromosomal variation (47,XXY) with an abortion rate of up to 88%. We consider this form of selective abortion to be incompatible with the Convention (see also the Council of Europe Convention on Human Rights and Biomedicine (STE No. 164/RS 0.810.2), which prohibits discrimination on the basis of a person's genetic heritage (art. 11) as well as the use of medically assisted reproduction techniques "for the purpose of choosing a future child's sex, except where serious hereditary sex-related disease is to be avoided" (arts. 5a and 14 of Swiss Reproductive Medicine Act, RMA, RS 810.11). Article 39(a) is therefore relevant for the women concerned.
- 45 Some girls under 10 years of age experience pain from unconscious neo-vaginal dilation (bougirage) and traumatic damage. Others lose their reproductive capacity (sterility) or sexual sensitivity. It should be noted that early interventions for girls with a VSC depend only on the advice received by health professionals, to an extent that parents do not seem to be fully aware of. In the medical-scientific literature, surgical techniques are still discussed broadly, while in the field of psychological literature, these practices are meanwhile rejected.
- 46 Finally, operations that reduce or eliminate reproductive capacity (removal of the gonads of girls, without medical urgency) are performed before the girl can give her informed consent to the procedure. In such circumstances prohibitions on involuntary sterilisation are at issue. Non-consensual sterilisation is recognised in Switzerland as a violation of fundamental rights. Regardless of how medical professionals view these procedures, all medically unnecessary operations on intersex children that compromise fertility may compromise their fundamental right to reproductive freedom (article 39(b)).
- 47 Therefore, intersex adults should have the right to claim compensation too (article 30). Some members of our association have undergone severe experiences (margin 1), need lifelong hormone replacement therapies, were surgically-hormonally "normalized". We therefore consider that they deserve redress for the human rights violations they have suffered and are suffering from. Specific funds for reparations should be established (CEDAW/C/GC/35, par. 35(b)).

<sup>36</sup> Schneider, note 28, Nos. 189, 191.

## Chapitre VI: Investigation, prosecution, procedural law and protective measures

After the birth of an intersex child, medical professionals are not obliged to report to the competent organisations or authorities (article 28). The parents do not realise that their consent to a modification of internal or external sex / genital characteristics is not in accordance with the requirements of Swiss law. If a criminal complaint is nevertheless filed, the criminal authorities must have the necessary information to be able to give victims the possibility to contact non-governmental organisations such as InterAction Switzerland, to give them the necessary support (article 55(2) of the Convention).

It is difficult or impossible for adult intersex people to obtain redress from state authorities because the statute of limitations is too short<sup>37</sup> to guarantee the necessary diligence for initiating any legal proceedings with regard to the offences established in accordance with articles 36, 37, 38 and 39 of this Convention. The right to information of the persons concerned (access to medical records) is very often not guaranteed. Many intersex persons only learn about the interventions on their bodies in early childhood very late. Therefore, a sufficiently long period of time, proportionate to the seriousness of the offence in question and to allow for effective prosecution, after the victim has reached the age of majority, is not guaranteed in Swiss law.

Furthermore, interventions on characteristics of intersex children take place several times during childhood. If the person concerned is not informed of these interventions, it is not possible to file a complaint in adulthood. Offences regarding modifications of internal or external sex characteristics respectively articles 36, 37, 38 and 39 of this Convention should therefore be excluded from the limitation period (art. 101 CrimC) and qualified as offences against the sexual integrity of a child – they also affect sexuality in adulthood (see margin 1, 4, 24, 28, 43-45).

### 3 Recommendations to GREVIO

We strongly criticize the government's legislative proposal of a *simplified* gender recognition in the civil status register: in this bill, the government has linked the *simplified* gender recognition with a **previously non-existent consent of the parents for minors capable of judgement**.<sup>38</sup> As mentioned (margin 14), according to current law, children/minors capable of judgement exercise their strictly personal rights independently, without the consent of her parents. This important an exceptional achievement of Swiss law has been abandoned by the proposed law. **This is of particular importance for the Convention, because children are often victims of domestic violence and as the best interests of the child and his development is hindered (arts. 3, 12 CRC and art. 11 FCst.).** Therefore, the government's proposal is a huge step backwards compared to the current legislation.

An unacceptable step backwards compared to the current legislation, regarding par. 4 of art. 30b CC only. A step backwards being rejected by all child protection organizations in Switzerland, child protection experts, the "Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes", [COPMA/KOKES](#) and the Swiss National Advisory Commission on Biomedical Ethics, [CNE/NEK](#), Amnesty International, some cantons, and ourselves (InterAction Switzerland).<sup>39</sup>

**RECOMMENDATION 1: We demand that the amendment mentioned in margin 51f be reversed by the Swiss government as soon as possible and to cancel par. 4 of art. 30b CC.**

<sup>37</sup> Art. 60 par. 1bis, Code of Obligations, SR 220 and arts. 97, 98, 99 CrimC (note 19).

<sup>38</sup> FF 2020 9623, (new)art. 30b par. 4 Swiss Civil Code (see: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2020/2689/fr>), limiting [art. 19c CC](#).

<sup>39</sup> See our common statement here: <https://us8.campaign-archive.com/?e=&u=d73952ab7f346daa87bfece51&id=fa589b31f4>.

## Chapitre I: Purposes, definitions, equality and non-discrimination, general obligations

- 53 Non-consensual, irreversible modifications of sex characteristics, *not intended to*
1. prevent considerable and actual health risks or
  2. non-life saving medical treatment of a child (either intersex or not)
- have to be considered by the Swiss government as a violation of the child's best interests within the meaning of our constitution (art. 11) and the Convention on the Rights of the Child (margin 13ff). In our opinion, therefore, such medical treatment is a form of domestic violence (article 3(b)), regardless of the sex characteristics of the child (article 4(3)).
- 54 Such medical treatment of girls under 18 years of age is a form of violence in the sense of article 3(a) of the Convention, since such treatment, whether occurring in public or in private life (article 4(1)), causes long-term damage or suffering of a physical, sexual or psychological nature and deprives them of self-determination/freedom.

**RECOMMENDATION 2.a:** We recommend applying the Convention to intersex women and girls with variations of sex characteristics who are disproportionately affected by all forms of violence against women – regardless of the inborn sex characteristics of the victim.

We recommend applying this Convention to all victims of domestic violence, in particular to intersex girls and to all intersex children. Non-consensual, irreversible modifications of sex characteristics, not intended to 1) prevent considerable and actual health risks of the intersex or any other non-intersex child, or 2) non-life saving medical treatment of an intersex and any other non-intersex child should be considered as a purpose of this Convention.

**RECOMMENDATION 2.b:** The pathologisation of intersex children by the medical community on the one hand and the refusal of the cantonal hospitals to cooperate with InterAction Switzerland on the other hand must be considered as a violation of State obligations and due diligence.

## Chapitre II: Integrated policies and data collection

In Switzerland a strategy, legislative or other measures needed to combat violence against intersex women/girls and men/boys and detailed, systematic, independent, and adequate data/statistics on medical practices in relation to intersex woman and men are not available (margin 28ff).<sup>55</sup>

The Federal Statistical Office (FSO), in collaboration with SwissDRG and the Federal Social Insurance Office FSIO (regarding health and disability insurance data<sup>40</sup>), should compile statistics on the interventions carried out on all intersex children since 2005 (Consensus Statement, Hughes et al., note 12), using ICD-10-keys (Version 2010, International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems). These statistics should be disaggregated by sex (m/f), age, type of violence, variation of sex development, type of intervention, hospital and relationship between victim and perpetrator.

Statistics should in our view also include domestic violence (to include interventions on intersex boys).

However, we are aware of a veiling shift of diagnostics without a change of the actual medical practice;<sup>56</sup> detailed statistics have therefore to include *all forms of modifying "sex characteristics" of the child and regardless of whether or not the child has a VSD/VSC*. Detailed statistics on medical practices have to be independent and include outcomes of the above mentioned interventions (margin 1, 4, 30).

### **RECOMMENDATION 3.a:** We recommend that Switzerland

**1)** collect systematic, disaggregated (sex, age, medical reasoning, qualified as VSD/VSC), adequate data regarding numbers of any kind of surgical and other sex-modifying irreversible practices of children – concerning children in general. Taking into account a veiling shift of medical diagnostics without a change of actual medical practice, detailed statistics have therefore to include all forms of modifying "sex characteristics" on intersex children in particular and children in general and

**2)** include variations of sex characteristics in health surveys and registers.

**RECOMMENDATION 3.B:** We recommend start-up or pre-project funding for associations and organisations that work against all forms of violence against women, including domestic violence, so that they are not (solely) dependent on donations and voluntary work.

In an Australian survey, 272 people with intersex variations were asked to describe any ideas, features, or action they recommended.<sup>41</sup> The most common suggestion (68 comments) advised providing more information about intersex variations both to staff and students, more inclusive puberty/sex education, descriptions of intersex variations and their features, varying body types, genital development, chromosome types, reproductive options including not having children, safe space for the possibility of disclosure and to make it clear to students that nobody is under any pressure to disclose any variations.<sup>57</sup>

**RECOMMENDATION 4.a:** InterAction Switzerland calls for an action plan to adopt and implement necessary legislative and other measures regarding violence against intersex women/girls and intersex men/boys who are victims of domestic violence. InterAction Switzerland should be included in the realisation of such an action plan.

We recommend a strategy, action plan, and other measures to implement intersex variations / variations of sex development as a healthy variation of the human body in schoolbooks and in medical curricula with the aim to improve access of professionals and students to the reality of intersex children and address this in a non-pathological and human rights-based perspective.

**An appendix describes a model of an action plan regarding this Recommendation.**

<sup>40</sup> Invalidity Insurance, RS 831.20 and Health insurance, RS 832.10,

<sup>41</sup> Tiffany Jones, The needs of students with intersex variations, Sex Education 2016(16)/6, 602-618, 16; see also FRA – European Union Agency for Fundamental Rights. A long way to go for LGBTI equality. 2020, No. 2.4.3.

### Chapitre III: Prevention

- 58 What must be taken into account: stereotypes, customs, traditions and practices affect intersex women and people not based on their social role or their gender identity (gender) or sexual orientation but are based on their sex characteristics (margins 3, 31ss.).
- 59 Discriminatory stereotypes regarding intersex women and men, in sex education and training of medical professionals, against medical authority, for media professionals, politics and society in general, e.g. guidelines and measures to eliminate discriminatory stereotypes against intersex women, are still not considered as an instrument for intersex human rights.
- 60 For children with variations of sex characteristics (Intersex) it is important that they are included in textbooks in a positive, non-pathologizing and empowering way. A non-pathologizing understanding of VSC/intersex should be implemented in medical curricula.

**RECOMMENDATION 4.b:** We recommend a strategy, action plan, and other measures needed to prevent and combat all forms of violence against intersex women, men and non-binary intersex persons. An action plan – before and after a legal ban of IGM/C should

- 1) offer a holistic response to violence,
- 2) include our involvement,
- 3) prevent all forms of violence against intersex persons covered by this Convention and
- 4) not be defined by medical expertise.

We would welcome concrete cooperation with the Federal Office for Gender Equality FOGE. An appendix describes a model of an action plan regarding this recommendation.



## Chapitre IV: Protection and support

We recommend:

61

- (1) effective inter-institutional cooperation specialised support services and
- (2) protection and support measures to help prevent victimisation and
- (3) measures within the meaning of article 18(3) of the Convention and
- (4) measures against violence against intersex women/girls and domestic violence against intersex men/boys.

In our view, this form of protection and support should be linked with Chapters II and III, resulting in a comprehensive campaign or plan of action for all intersex persons (see Recommendation 6a. and 6b.).

62

With specific reference to articles 19ff of the Convention, we recommend that intersex women receive information (article 19), general support services (article 20), specialised support and assistance tailored to their specific needs, e.g. short and long-term psychological counselling and trauma care (article 22), as victims of sexual violence (article 25). We recommend that intersex teenagers in general can benefit from telephone helplines (article 24) too. Through this helpline professional, non-pathologizing (not as medical substitute) support should be offered for intersex teenagers. Contact via this hotline can enable and empower intersex children and adolescents to receive peer support from InterAction Switzerland and thus escape isolation.

63

We recommend that all health professionals, have a right and obligation to report to the authorities all violence against intersex girls and women and domestic violence covered by the Convention (article 28). All forms of modifying sex characteristics (margin 1) are human rights violations on mostly healthy children – e.g. long-term health problems, lack of health care, inadequate support and irreversible result from these interventions. Access to healthcare for adult people with a variation of sex characteristics is not guaranteed. Reference to, and documentation on intersex women, men and non-binary intersex persons in national health surveys and registers are lacking. The above mentioned medical interventions (margin 1), based on stereotypes and gender-based violence, result in discrimination, exclusion and violations of several constitutional provisions (margins 2, 4, 9 ss.).

64

65

### RECOMMENDATION 5:

We recommend that Switzerland take the necessary legislative or other measures to ensure

1. that intersex women receive information (article 19), have access to adequate health care and social services (article 20), specialised support and assistance tailored to their specific needs, e.g. short and long-term psychological counselling and trauma care (article 22), as victims of sexual violence (article 25),

2. that intersex teenagers in general can benefit from telephone helplines (article 24) too,

3. that all health professionals, or any person may be committed or have a right and obligation to report to the authorities all violence against intersex girls and women and domestic violence covered by the Convention (article 27, 28).

We recommend that Switzerland addresses specific health matters of intersex women and men and non-binary intersex persons – e.g. long-term health problems, lack of health care, inadequate support and irreversible results from the above mentioned interventions.

We recommend that Switzerland provides families with intersex children with adequate, non-pathologizing counselling, empowering support and peer-to-peer counselling.

## Chapitre V: Substantive law

- 66 Strengthening legal protection and reparation should be guaranteed also to intersex children. They suffer from medicalisation of their healthy sex characteristics without their consent and without full (or even without at all) informed consent of their parents (margin 42-47). The pathologisation of intersex women/girls and men/boys and non-binary persons regarding violence against women and domestic violence violates physical (article 35), psychological (article 33) integrity<sup>42</sup> and sexual violence without the girl's free will (article 36): intersex women report a level of distress considered equal to that of other women victims of sexual or physical violence and rape (margin 43, 45). This is the case, e.g., for girls who experience pain during non-consensual neovaginal dilation, experienced as sexual abuse. Regarding article 38 we call for an explicit criminal prohibition of all forms of altering internal or external sex/genital characteristics of children (see margin 43s).<sup>43</sup> We consider forms of selective abortion to be incompatible with the Convention; article 39(a) should therefore be applicable for the women (mothers) concerned (margin 44). Article 44(3) of the Convention should be taken into account.
- 67 We also advocate that Switzerland should apply art. 124 of the Swiss Criminal Code (margin 11) also to intersex girls, respectively provide or introduce effective and equal protection by ending these practices, since IGM/C and FGM/C are equivalent (article 4(3)).
- 68 A ban of genital surgeries and hormonal treatments should not be based on medical criteria because the definition of VSD/VSC by medicine changes regularly and it would thus fall under the sovereignty of medical science what may be defined in the law as a variation of sex characteristics (margin 1ff). Such an approach could be undermined by medical professionals claiming that there is no VSD at all. This would exempt "genital-matching" operations on children, classified as "male" or "female" from the ban. Our recommendation does therefore demand a ban of any modifications of sex characteristics of every child if they are not lifesaving and of crucial importance for the health of the child. Such a perspective guarantees the basic principle of this convention (discrimination): on the one hand in relation to girls subjected to FGM and on the other hand to children in general subjected to domestic violence.
- 69 We argue that social pressure on women (not to continue their pregnancy because of a potential VSC of their child) must be considered as a form of psychological violence (article 33) and that these practices of abortions should be prohibited. In our experience in such a situation a pregnant woman is not always fully informed of all consequences of her consent.

**RECOMMENDATION 6.a:** We recommend that Switzerland explicitly legally prohibits in the Criminal Code genital surgeries and hormonal treatments – which are performed to modify any sex characteristics of a child - unless the intervention is life saving and of crucial importance for the health of the child.

Sterilizing procedures on young intersex girls (margin 1) should be included in such a ban.

**RECOMMENDATION 6.b:** We recommend that pathologisation of intersex women/girls and men/boys regarding violence against women and domestic violence violates physical (article 35), psychological (article 33) integrity and sexual violence without the person's free will (article 36).

**RECOMMENDATION 6.c:** We recommend that violation of sexual integrity of intersex girls, experiencing pain during non-consensual neovaginal dilation in their childhood, is considered as sexual or physical violence and rape (article 36).

**RECOMMENDATION 6.d:** We recommend that forms of selective abortion should be considered as incompatible with the Convention (article 39(a)).

<sup>42</sup> E.g. scarring problems, feelings of inferiority or "sickness" which may be worsened by medical treatment, side effects due to hormonal treatment also affecting mental health, difficulties in accessing medical records, trauma, infertility, chronic pain, incontinence, psychological distress, depression, rejection, social isolation, stigmatization, lack of self-confidence and empowerment.

<sup>43</sup> Such a prohibition does not prohibit interventions on trans children, as the facts are different: An intervention in the physical integrity of the trans child is undertaken in order to adapt physical gender characteristics to gender identity of the child. These interventions on trans children are in the best interests of the child. After all, gender identity cannot be changed.

## Chapitre VI: Investigation, prosecution, procedural law and protective measures

We finally recommend that the retention period for medical records be extended to at least 40 years from the age of maturity to allow intersex people to access their records as adults (article 58). Some members of our association have undergone severe experiences (margin 1), need lifelong hormone replacement therapies, they/them were surgically-hormonally “normalized” without their free, prior consent. We therefore consider that they/them deserve redress for human rights violations they/them have suffered and are suffering (margin 48-50). Specific funds for reparations should be established. Switzerland should ensure that the limitation period for initiating legal proceedings (articles 36, 37, 38 and 39) continues for a sufficient period of time to allow prosecutions to be effectively initiated after the victim has reached the age of majority (Explanatory Report No. 296). Finally, intersex people are often missing access to their medical records as erasing important aspects of their biography and identity. Compensation or prosecution is rendered impossible if evidence (medical records) is not available in the adulthood of the intersex person.

**RECOMMENDATION 7.a:** We recommend that redress and adequate compensation should be provided to intersex people (intersex women, men and non-binary intersex persons) affected by surgical or other medical treatment without their free, prior and informed consent. In order to be able to claim legal protection before a court, the retention period for medical records should be extended to at least 40 years from the age of maturity.

Establishing specific funds for compensation should be examined by the Swiss government.

**RECOMMENDATION 7.b:** In order to allow intersex people to access their records as adults as an important element of their identity, we recommend the introduction of a national central register of medical records for a subsequent comprehension/transparency of the medical treatment.

**RECOMMENDATION 7.c:** As a non-governmental organisation we recommend: We should be contacted when the parents of an intersex child (children with a variation of sex development) or the child himself/herself submits a criminal complaint (article 55(2)).

#### Shape of an action plan regarding recommendation 4

##### We recommend the following plan of action in general...

- Awareness raising measures: demonstrate that variations of sex development are not a disease, and that culture, custom, tradition should not be considered as justification for violence against intersex girls.
- Establish independent and interdisciplinary working groups (including intersex peer experts).
- Education and awareness-raising in hospitals and schools.
- Awareness-raising and training of medical staffs (e.g. midwives) on the harmful effects of non-urgent medical interventions on intersex girls.
- Raising media awareness (article 17) to draw attention to intersectional discrimination.
- Increase the visibility of intersex girls and boys in society and reduce isolation and stigmatization.

##### ...and in particular

an information (article 13), counselling and prevention campaign by the Federal Social Insurance Office FSIO – comparable to the measures against female genital mutilation. In our opinion, such a campaign should include us, InterAction Switzerland as a specialized NGO on harmful consequences of violence against women (intersex girls) and domestic violence against all intersex children.

A campaign should underline the negative consequences that violence against women (intersex girls) and domestic violence can have on children - e.g., regarding their right to empowerment, their development, and their physical and mental health. On the other hand, such a campaign should raise awareness to reveal that variations of sex development are not a disease.

The following aspects should be included in the Lehrplan21 (article 14) – with a positive effect against stereotypes:

- understanding the differences in variations of sex development of girls and boys;
- understanding variations of sex characteristics, and that the development of intersex variations may be different from the traditional understanding of “male” or “female” bodies;
- understanding that children born intersex are usually as healthy as all other children and that, as a rule, no medical intervention is necessary;
- understanding that not all intersex children are equal, but can be very different from each other (variations) and that these variations are not as rare as often assumed;
- understand that intersex children should not be grouped as a new category, as “third-sex-children”, as the vast majority of people with a variation of sex characteristics have a gender identity as woman or man.

##### Educational curricula, teaching and vocational materials (article 15) should:

- integrate intersex and VSD/VSC as a healthy variation of the human body into all medical education and regular medical training programs;
- ensure that sensitive teaching materials are available, including information on VSD/VSC;
- implement intersex variations / variations of sex development as a healthy variation of the human body in schoolbooks and in medical curricula;
- implement measures to ensure that girls and boys with a variation of sex characteristics are portrayed in textbooks as healthy human beings in a non-pathologizing and empowering manner;
- address the lack of consultation and advice of intersex people in interdisciplinary working groups at all stages and professions of medical training/education as a non-pathologizing and human rights-based perspective.

**Other prevention and protection measures:**

- Leaflets and other informations for authorities (e.g., police, judiciary, medicine, Child and Adult Protection Authority) on all forms of violence against intersex children should be developed in order to make violence against intersex children visible. Only in this way will effective protection be possible.
- Health, counselling and prevention services and psychological care for parents and adolescent intersex people are to be set up apart from of medical care in the cantonal hospitals.
- In cooperation with InterAction Switzerland, counselling services independent of medicine are to be set up for pregnant women who are expecting a child with a variation of sex characteristics (intersex). Many of these women consent to abortion because of inadequate and pathologizing counselling.
- 24-hour counselling must not replace peer-to-peer counselling for people with a variation of sex development (intersex). InterAction Switzerland must be involved and financed for such counselling services.

**An action plan does not replace legislative action for a criminal prohibition due to legal security considerations.**

Berne, 21 of June 2021

Contact information:

- Mirjam Werlen, InterAction Switzerland, legal issues  
mirjam@interactionsuisse.ch, +41 (0)77 430 48 04

# Vertiefungsbericht: Kinder und Häusliche Gewalt





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

### **Ergänzungsbericht der Stiftung Kinderschutz Schweiz**

**Mai 2021**

#### **1. Einleitung**

Am 1. April 2018 ist das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (sog. Istanbul-Konvention) in der Schweiz in Kraft getreten. Sie ist das umfassendste internationale Übereinkommen, welches sich die Bekämpfung dieser Art von Menschenrechtsverletzungen zum Ziel setzt. Die Eckpfeiler des Übereinkommens sind die Bereiche Gewaltprävention, Opferschutz, Strafverfolgung sowie ein umfassendes und koordiniertes Vorgehen.

Die Istanbul-Konvention verfügt über einen Überwachungsmechanismus, mit dem die Einhaltung ihrer Bestimmungen geprüft wird. Dieser Überwachungsmechanismus basiert auf zwei Säulen: der Expertengruppe zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt GREVIO (*Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence*) und dem Ausschuss der Vertragsstaaten, einem politischen Organ aus offiziellen Vertreterinnen und Vertretern der Vertragsstaaten des Übereinkommens. Die Aufgabe von GREVIO besteht im Monitoring der Umsetzung der Konvention durch die Vertragsstaaten, dabei kann sie generelle Empfehlungen zur Umsetzung der Konvention verabschieden. Der Ausschuss der Vertragsstaaten ist für die Wahl der GREVIO-Mitglieder zuständig. Er kann aufgrund der Berichte und Schlussfolgerungen von GREVIO Empfehlungen an die Vertragsstaaten erlassen.

Im Rahmen des ersten Überprüfungsverfahrens zur Umsetzung der Istanbul-Konvention in der Schweiz gibt GREVIO den Nichtregierungsorganisationen die Möglichkeit zivilgesellschaftliche Schattenberichte einzureichen. Dieses Dokument wird als Anhang des Schattenberichts erscheinen und seinen Schwerpunkt beim Recht auf gewaltfreie Erziehung für Kinder haben. Im März 2022 werden Abgesandte von GREVIO die Schweiz besuchen. Der Zeitpunkt der Veröffentlichung des Evaluationsberichts ist auf den Sommer 2022 terminiert worden.

The Swiss Foundation for the Protection of Children is a national foundation that calls for all children in our society to be allowed to grow up with dignity and without violation of their integrity. The Foundation is a non-profit organisation that bases its activities on recognised legal and scientific



foundations, in particular the United Nations Convention on the Rights of the Child. The Foundation has spent many years successfully fighting for the rights of children and against all forms of violence against children. The Foundation runs the organisation ECPAT Switzerland against child prostitution, child sexual abuse material (child pornography) and child trafficking.

## **2. Kinder und häusliche Gewalt**

Die Istanbul-Konvention schliesst in Artikel 3 Buchstabe f neben Frauen explizit auch Mädchen bis 18 Jahre mit ein. Damit beziehen sich sämtliche Vorgaben zu den Themen Prävention, Schutz, Beratung sowie strafrechtliche Verfolgung auch auf Mädchen. Das betrifft sowohl die Gewalt innerhalb sowie auch ausserhalb der Familie. Für die innerfamiliäre Gewalt empfiehlt Artikel 2 Absatz 2 der Istanbul-Konvention, Massnahmen auch auf Knaben bis 18 Jahre zu erweitern. In Artikel 26 erkennt die Konvention den eigenständigen Schutz- und Unterstützungsbedarf von Kindern an, die geschlechtsspezifische Gewalt miterlebt haben und begründet die Verpflichtung der Staaten, für sie spezialisierte Angebote vorzuhalten. Artikel 31 Absatz 2 weitet den Schutz konsequenterweise auf die Situation nach einer Trennung oder Scheidung aus, wonach sichergestellt werden muss, dass Sorge- und Besuchsregelungen immer auch die Sicherheit der Kinder berücksichtigen. Für den Bereich des sexuellen Kindesmissbrauchs gibt es neben der Istanbul-Konvention eine spezialisierte Konvention, die Lanzarote-Konvention. Für die Arbeit gegen sexuellen Kindesmissbrauch von Kindern ist die Lanzarote-Konvention ausdifferenzierter als die Istanbul-Konvention. Aus diesem Grund wird vorliegend nicht näher darauf eingegangen.

Wenn Kinder bei häuslicher Gewalt anwesend sind, müssen sie miterleben wie ein Elternteil, überwiegend ihre Mutter, misshandelt, beschimpft oder herabgewürdigt wird. Dies kann kurz- und längerfristige Auswirkungen haben, die nicht automatisch mit der Trennung der Eltern und dem Ende der Gewalt aufhören. Solche Situationen können Verhaltensstörungen und emotionale Probleme auslösen, aber auch die kognitiven Fähigkeiten negativ beeinflussen. Häusliche Gewalt im Beisein von Kindern führt zu Situationen, in welchen sowohl der Kinderschutz als auch der Gewaltschutz gewährleistet werden muss.

## **3. Forderungen von Kinderschutz Schweiz**





### 3.1 Einführung des Rechts auf eine gewaltfreie Erziehung

Die Statistiken über die Kinderschutzfälle in Schweizer Kinderkliniken zeigen eine sehr ausgeglichene Geschlechterverteilung. Eine deutliche Ausnahme sind die sexualisierten Gewaltdelikte. Mädchen werden gut viermal häufiger Opfer von sexuellem Missbrauch als Knaben (ssp sgp 2019; 2). Die grosse Mehrheit der Kinder in der Schweiz erfährt in der Erziehung psychische Gewalt und rund ein Drittel aller Kinder in der Schweiz erleiden zumindest selten Körperstrafen (Schöbi 2020; 19, 22). Körperliche Gewalt erfahren eher jüngere Kinder, rund 2/3 der regelmässig geschlagenen Kinder sind 0 bis 6 Jahre alt, Mädchen und Knaben sind gleichermassen davon betroffen (ebd.; 58).

Noch immer haben die Kinder in der Schweiz kein gesetzlich verankertes Recht auf eine gewaltfreie Erziehung. Es gab in den vergangenen fünfzehn Jahren auf politischer Ebene einige Versuche, ein Recht auf gewaltfreie Erziehung rechtlich zu verankern, doch scheiterten diese alle. Dass der Bundesrat das Postulat 20.3185 «Schutz von Kindern vor Gewalt in der Erziehung» zur Annahme empfohlen hatte und dieses vom Nationalrat im Dezember 2020 klar angenommen wurde, ist deshalb ein positives Signal. Der Bundesrat wird dadurch beauftragt, in einem Bericht darzustellen wie der Schutz von Kindern vor Gewalt in der Erziehung im ZGB verankert werden kann. Die Resultate des Berichts sind abzuwarten. Bis auf Weiteres bleibt die aktuelle rechtliche Lage mit dem fehlenden Recht auf gewaltfreie Erziehung bestehen.

Das Bundesgericht gibt auch in seinen aktuellen Urteilen zu verstehen, dass Züchtigung innerhalb unklar definierter Grenzen weiterhin zulässig ist (EKKJ 2019; 3). Angesichts dieser unklaren rechtlichen Situation erstaunt es nicht, dass viele Erziehungsberechtigte verschiedene Formen der Gewalt nicht als solche erkennen: so stufen 25% der Mütter und 40% der Väter einen kräftigen Klapps auf den Po eines Vierjährigen nicht als Gewalt ein. Ähnliche Zahlen gelten für Formen der psychischen Gewalt (Schöbi 2017; 122). Wer Formen der Gewalt als verboten ansieht, wendet diese zudem auch weniger an (Schöbi 2017; 123). Entsprechend erleidet die Mehrheit der Kinder in der Schweiz zumindest selten psychische oder physischer Gewalt durch die Erziehungsberechtigten Personen (Schöbi 2017; 118/19). Die Einführung des Rechts auf gewaltfreie Erziehung schützt Kinder, indem es Eltern hilft, gewalttätiges Handeln als solches zu erkennen und zu hinterfragen. In anderen westlichen Ländern wurde die Einführung eines Rechts auf gewaltfreie Erziehung mit Erfolg durch staatliche Kampagnen begleitet, was zu einer verstärkten Ablehnung von Gewalt als Erziehungsmethode führte (BMWFJ 2009; 20, 22). Für die Schweiz gibt es ebenfalls Hinweise darauf, dass Sensibilisierungskampagnen für eine gewaltfreie Erziehung eine gewisse Wirkung erzielen (Schöbi 2020; 56), wobei diese eine eindeutige gesetzliche Regelung nicht ersetzen können. Wichtig ist zudem, dass die Vernachlässigung als weitere Form der Gewalt in der Erziehung nicht vergessen geht, denn sie ist eine der häufigsten Formen der Kindeswohlgefährdung (Kinderschutzstatistik 2019; Optimus 3 2018; 25). Da Kinder in den ersten Lebensjahren keine ihrer Bedürfnisse selber stillen können, sind sie besonders gefährdet, wenn die Bezugspersonen diese nicht erfüllen (Galm et al. 2016; 32). Vernachlässigte



Kinder können zudem oft keine sicheren Bindungen zu ihren Bezugspersonen aufbauen, was zu Bindungsstörungen und langhaltenden negativen Auswirkungen auf das Beziehungsverhalten führen kann (ebd.; 58-60).

Deshalb fordert Kinderschutz Schweiz, dass

- das Recht der Kinder auf eine gewaltfreie Erziehung im Schweizerischen Zivilgesetzbuch (ZGB) verankert wird;
- es nationale und staatlich finanzierte Sensibilisierungskampagnen gibt, die explizit auch Formen der psychischen Gewalt und der Vernachlässigung thematisieren;
- die psychische Gewalt und Vernachlässigung als häufigste Formen der Kindeswohlgefährdung in Fachkreisen und in der Gesamtgesellschaft mehr Beachtung findet.

### **3.2 Besserer Schutz von Kindern, die von Partnerschaftsgewalt betroffen sind**

Kinder, die in einem gewaltbetroffenen Umfeld aufwachsen, sind immer von häuslicher Gewalt mitbetroffen und somit in ihrem Wohl gefährdet. Kinder können von verschiedenen Formen häuslicher Gewalt betroffen sein, darunter Übergriffe und Missbrauch durch Erziehungsberechtigte, Geschwister und Verwandte, das Miterleben elterlicher Paargewalt oder Gewalt in jugendlichen Partnerschaften. Das Miterleben von Gewalt gegen eine Erziehungsberechtigte oder eine nahe Bezugsperson ist für Kinder eine Form der psychischen Gewalt, die oft bis ins Erwachsenenalter hinein Folgen hat. Schätzungsweise die Hälfte der betroffenen Kinder sind nicht älter als acht Jahre (Interventionsstelle 2019; 16). 40% der von Gewalt mitbetroffenen Kinder weisen ernsthafte Entwicklungsrückstände oder bedeutsame Schulschwierigkeiten auf (EBG 2020; 7,8).

Im Rahmen der sogenannten Optimus-Studie (internationales Forschungsprojekt zu Gewalt an Kindern und Jugendlichen), wurde 2016 eine Erhebung bei den Einrichtungen des Kinderschutzes zu den von ihnen erfassten Fällen der Kindeswohlgefährdung durchgeführt. Dabei haben 351 Organisationen des zivilrechtlichen Kinderschutzes (sogenannte Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, kurz KESB genannt), des Sozial- und Gesundheitswesens sowie aus dem strafrechtlichen Bereich Falldaten aus den Monaten September bis November 2016 zur Verfügung gestellt. Insgesamt wurden in diesem Zeitraum gut 10 000 Fälle erfasst; für die Auswertungen wurden die Zahlen gewichtet und auf die ganze Schweiz hochgerechnet. In 18,7 % der erfassten Fälle erfolgte die Gefährdungsmeldung aufgrund der Mitbetroffenheit von häuslicher Gewalt (Kinder als Zeugen von Gewalt zwischen Eltern oder Bezugspersonen in ihrem Haushalt). Hochgerechnet auf die ganze Schweiz entspricht dies zwischen 23 und 38 pro 10 000 Kinder im Jahr 2016 (Optimus-Studie 2018; 25).

#### **Nach Polizeieinsätzen**



Bei Polizeieinsätzen wegen häuslicher Gewalt kann die Polizei in den meisten Kantonen eine Gefährdungsmeldung an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) vornehmen, falls Kinder anwesend waren (EBG 2020 C1; 12). Doch längst nicht in allen Kantonen wird dies gemacht, und werden diese Kinder überhaupt statistisch erfasst und nur in wenigen Kantonen für eine Nachbetreuung kontaktiert. Die Zugangshürden zu Hilfsangeboten für betroffene Kinder sind dazu oft sehr hoch (Bekanntheit der Angebote, Anmeldeprozedere, Wartezeiten) (SKHG 2018; 15). Eine wirksame Unterstützung von mitbetroffenen Kindern setzt voraus, dass die Mitbetroffenheit der Kinder erkannt wird, der Zugang zum Hilfesystem für mitbetroffene Kinder gewährleistet ist und die Kinder zeitnah und bedarfsgerecht individuell unterstützt werden (EBG 2020; 11). Solche Angebote gibt es in der Schweiz zu wenig. Positive Beispiele gibt es in wenigen Kantonen wie beispielsweise Zürich, Aargau und Basel-Stadt, die eine solche «Kinderansprache» – in welchen betroffene Kinder im Hinblick auf eine unterstützende Beratung zeitnah aktiv angesprochen werden – eingeführt haben (SKHG 2018; 15, Basel-Stadt 2017; 27, KJD Basel-Stadt 2020). Speziell zu erwähnen ist der Kanton Basel-Stadt: Dort wird bei betroffenen Kindern durch Psychologinnen auch die psychische Belastung eingeschätzt und vor einer allfälligen Vermittlung an weitere Hilfsangebote eine erste Stabilisierung angestrebt, dazu wird interdisziplinär mit Sozialarbeitenden gearbeitet. Da die Erstinterventionen zudem seit 2019 im Auftrag der KESB erfolgen, ist für die Familien die Teilnahme daran verbindlich, wodurch mehr Kinder Hilfe erhalten können (Fischer et al.; ZKE 02/2021; 146, 150, 158).

Nicht jeder Fall von häuslicher Gewalt hat einen Polizeieinsatz zur Folge. Aus diesem Grund ist die Früherkennung von Partnergewalt und der davon mitbetroffenen Kinder im Gesundheitssystem, aber auch in der Schule und ausserfamiliären Betreuungseinrichtungen, zentral. Darauf wird nachfolgend eingegangen.

### **Bessere Ausbildung von Fachpersonen zur Früherkennung von Kindeswohlgefährdungen im Gesundheitswesen**

Für den Gesundheitsbereich ist festzuhalten, dass lediglich ein Drittel der Gesundheitsfachpersonen je schon einmal eine Schulung (sei es in der Aus- oder einer Weiterbildung) spezifisch zum Thema häusliche Gewalt absolviert haben (Bundesrat 2020; 11). Kinderärzte und Kinderärztinnen erhalten in ihrer Ausbildung etwas mehr Wissen zum Thema der Kindeswohlgefährdungen (SIWF 2019; 19). In der Ausbildung von Medizinischen Praxisassistentinnen und Praxisassistenten scheinen keine Themen behandelt zu werden, die mit Blick auf die Früherkennung innerfamiliärer Gewalt bzw. Kindeswohlgefährdung relevant wären (Krüger et al. 2018; 66). Vor diesem Hintergrund überrascht es auch nicht, dass insbesondere das Erkennen häuslicher Gewalt, die Exploration der Situation allfälliger Kinder sowie der Umgang mit Melderechten und -pflichten von Gesundheitsfachpersonen oftmals als relevant, aber problematisch bewertet wird (SIWF 2019; 11). Diese Unsicherheiten im



Umgang mit Verdachtsfällen kann dahin führen, dass diese gar nicht gemeldet und weiterbearbeitet werden (Krüger et al. 2018; 85). Ähnliches lässt sich über die Schule berichten:

### **Bessere Ausbildung von Fachpersonen zur Früherkennung von Kindeswohlgefährdungen in der ausserfamiliären Betreuung, Kindergarten und Schule**

#### **Kindertagesstätten**

Betreffend die Früherkennung von Kindeswohlgefährdungen fehlt es den Fachpersonen im Bereich der Betreuung meist noch an der entsprechenden Ausbildung, die ihnen Wissen und Sicherheit geben würde (Bildungsplan FaBe 2005; 45–56; BR 2018; 38). Zwar nimmt der neue Bildungsplan Fachfrau Betreuung / Fachmann Betreuung, der seit 2021 gilt, erstmals die Lernziele «beschreibt die Grundlagen des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts» (a.1.5.1) und «beschreibt das Vorgehen bei einem meldepflichtigen Vorfall» (a1.5.2) auf, doch findet die Früherkennung von Kindeswohlgefährdungen noch immer keine Erwähnung (Bildungsplan FaBe 2021; 11/12). Erschwerend kommt hinzu, dass in den meisten Kantonen in Kindertagesstätten für jede ausgebildete Person eine nicht (oder noch nicht fertig) ausgebildete Person eingesetzt werden darf und wird (ECOPLAN 2020; 31, vgl. Blöchliger et al. 2020; 9).

#### **Kindergarten und Schule**

Auch in der pädagogischen Ausbildung für Lehrkräfte scheint das Erkennen von und der Umgang mit Kindeswohlgefährdungen zu wenig Platz zu haben. In einer Studie für den Kanton Bern wünschten sich 93%(!) der befragten Lehrkräfte, dass sie zu diesen Themen mehr erfahren hätten in der Ausbildung (Jud et al. 2018; 64). Dies ist insofern problematisch, als dass auch hier "Unsicherheit" im Umgang mit vermuteten Kindeswohlgefährdungen der wichtigste Grund dafür ist, dass eine Gefährdungsmeldung seitens der Lehrkraft unterlassen bleibt (ebd.; 64).

Deshalb fordert Kinderschutz Schweiz, dass

- Kinder, die Paargewalt miterleiden müssen, von Fachpersonen wie von der breiten Öffentlichkeit als Opfer wahrgenommen werden, die Schutz und Hilfe benötigen;
- eine nationale Statistik geschaffen wird über alle Fälle der von Kindern miterlebten Paargewalt. Ggf. müssen die Kantone zuerst die nötigen Grundlagen schaffen und betroffene Kinder systematisch erfassen;
- in allen Kantonen ein evidenzbasiertes, standardisiertes Verfahren der Kinderansprache eingeführt wird;



- die Früherkennung von Kindeswohlgefährdungen und der Umgang mit Verdachtsfällen bei allen Gesundheitsberufen Teil der Ausbildung wird (insbesondere auch bei den Medizinischen Praxisassistenten);
- alle Institutionen, die mit und für Kinder arbeiten, klar definierte Prozesse implementieren für den Umgang mit (vermuteten) Kindeswohlgefährdungen;
- die Kinderschutzthematik für Fachpersonen in der Betreuung sowie für Lehrkräfte aller Schulstufen in die entsprechenden Bildungs- und Studienpläne aufgenommen wird und für bereits ausgebildete Personen mehr entsprechende Weiterbildungsangebote geschaffen werden.

#### **4. Literaturverzeichnis**

Berner Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt: Häusliche Gewalt im Kanton Bern. Jahresstatistik 2017, Bern 2019 (Berner Interventionsstelle 2019).

Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend: Familie – kein Platz für Gewalt!(?) 20 Jahre gesetzliches Gewaltverbot in Österreich, Wien 2009 (BMWFJ 2009).

Bundesrat: Medizinische Versorgung bei häuslicher Gewalt. Politische Konzepte und Praktiken der Kantone sowie Prüfung eines ausdrücklichen Auftrages im Opferhilfegesetz, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 14.4026 der Sozialdemokratischen Fraktion vom 26.11.2014 (Bundesrat 2020).

Bundesrat: Früherkennung innerfamiliärer Gewalt bei Kindern durch Gesundheitsfachpersonen Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 12.3206 Feri Yvonne vom 15. März 2012, 2018 (Bunderat 2018).

Ecoplan, Überblick zur Situation der familienergänzenden Betreuung in den Kantonen, Qualitätsvorgaben, Finanzierungssysteme und Angebotsübersicht, Zuhanden der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) 2020 (ECOPLAN 2020).

Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG): B3 - Gewaltspezifische Informationen, Häusliche Gewalt gegen Kinder und Jugendliche, 2020 (EBG 2020 B3).

Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG): C1 Rechtslage - Häusliche Gewalt in der Schweizer Gesetzgebung, Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG, 2020 (EBG 2020 C1).

Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG): Gewalt gegen Kinder und Jugendliche (Informationsblatt 17), 2015 (EBG 2015).



- Eidgenössische Kommission für Kinder und Jugendfragen (EKKJ), Das Recht des Kindes auf eine Erziehung ohne Gewalt Situation in der Schweiz, Handlungsbedarf und Forderungen der EKKJ, 2019 (EKKJ 2019).
- Fischer, Sophia, Jud, Andreas, Portmann, Rahel, Wyss, Mark: Erstintervention nach häuslicher Gewalt. Pilotprojekt zum kindzentrierten Umgang mit polizeilich dokumentierten Gewaltvorfällen im Kinder- und Jugenddienst Basel, In: Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz, 2/2021, S. 146-158.
- Galm, Beate; Hees, Katja; Kindler, Heinz: Kindesvernachlässigung, Verstehen, Erkennen, Helfen, München 2016 (Galm et al. 2016).
- Jud, Andreas, Stauffer, Madlaina, Lätsch, David: Fachliches Handeln an der Schnittstelle von Schule und Kin-desschutz: Empirische Erkenntnisse zum Einsatz von Gefährdungsmeldungen in der Schweiz, In: Chiapparini, Emanuela, Stohler, Renate, Bussmann, Esther (Hrsg.), Soziale Arbeit im Kontext Schule Aktuelle Entwicklungen in Praxis und Forschung in der Schweiz, 2018, S. 61-72 (Jud, et al. 2018).
- Krüger, Paula; Lätsch, David; Voll, Peter & Völksen, Sophia (2018). Übersicht und evidenzbasierte Erkenntnis-se zu Massnahmen der Früherkennung innerfamiliärer Gewalt bzw. Kindeswohlgefährdungen. (Beiträge zur sozialen Sicherheit No. 1/18). Bundesamt für Sozialversicherungen, Bern. (Krüger et al. 2018).
- Savoirsocial: Bildungsplan zur Verordnung über die berufliche Grundbildung Fachfrau Betreuung/Fachmann Betreuung vom 21. August 2020, Berufsnummer 94308 (Bildungsplan FaBe 2020).
- Schweizerische Gesellschaft für Pädiatrie, Fachgruppe Kinderschutz der Schweizerischen Kinderkliniken: <https://www.paediatricschweiz.ch/nationale-kinderschutzstatistik-2019/> aufgerufen am 12.05.2021 (Kinderschutzstatistik 2019).
- Schweizerisches Institut für ärztliche Weiter- und Fortbildung SIWF, Facharzt für Kinder- und Jugendmedizin, Weiterbildungsprogramm vom 1. Januar 2012 (letzte Revision: 13. Juni 2019), (SIWF 2019).
- Schöbi, Dominik; Kurz, Susanne; Schöbi, Brigitte; Kilde, Gisel; Messerli, Nadine; Leuenberger, Brigitte: Bestrafungsverhalten von Eltern in der Schweiz: Physische und psychische Gewalt in Erziehung und Partnerschaft in der Schweiz: Momentanerhebung und Trendanalyse. Universität Fribourg, 2017 (Schöbi 2017).
- Schöbi, Brigitte, Holmer, Pauline, Rapicault Angela, Schöbi, Dominik: Bestrafungsverhalten von Eltern in der Schweiz. Eine wissenschaftliche Begleitung der Präventionskampagne «Starke Ideen – Es gibt immer eine Alternative zur Gewalt», Universität Freiburg, 2020 (Schöbi 2020).
- Schweizerische Konferenz gegen Häusliche Gewalt SKHG: Bericht Umsetzung Istanbul-Konvention, Ebene Kantone. Bestandsaufnahme und Handlungsbedarf, 2018 (SKHG 2018).

UBS Optimus Foundation: Kindeswohlgefährdung in der Schweiz Formen, Hilfen, fachliche und politische Implikationen, UBS Optimus Foundation 2018 (Optimus 3 2018).

# **Vertiefungsbericht: Gewalt im Alter – Gewalt an älteren Frauen**





## Vertiefungsbericht Netzwerk Istanbul Konvention zu Händen des GREVIO-Berichtes

### Gewalt im Alter – Gewalt an älteren Frauen

#### Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung .....	2
1.1	Situation in der Schweiz.....	2
1.2	Gewalt im Alter während der Corona-Pandemie .....	3
1.3	Risikofaktoren für das Erleiden von Gewalt im sozialen Nahraum .....	3
1.4	Forderungen (Grevio-Bericht Einleitung Part 1).....	4
2	Definitionen von Misshandlungsformen .....	4
2.1	Häusliche Gewalt – Gewalt im sozialen Nahraum.....	4
2.1.1	Gewalt in Paarbeziehungen.....	5
2.2	Institutionelle Gewalt.....	5
2.3	Strukturelle Gewalt.....	5
2.4	Sexualisierte Gewalt .....	5
2.5	Medikamentöse Gewalt .....	6
2.6	Ökonomische/Finanzielle Gewalt.....	6
2.7	Forderungen (Grevio-Bericht Einleitung Kap. I).....	6
3	Ineinandergreifende politische Massnahmen und Datensammlung (Kap.II) .....	7
3.1	Art.7 Umfassende und koordinierte politische Massnahmen.....	7
3.1.1	Fehlende Aktionspläne und Strategien .....	7
3.1.2	Lücken in Koordination und Zusammenarbeit .....	8
3.2	Forderungen (Grevio-Bericht Kap. II).....	9
3.3	Art. 8 Finanzielle Mittel.....	9
3.4	Forderungen (Grevio-Bericht Kap. II).....	9
3.5	Art. 11 Datensammlung und Forschung .....	9
3.6	Forderungen (Grevio-Bericht Kap. II).....	9
4	Prävention (Kap. III).....	10
4.1	Art. 14 Bildung für Erwachsene .....	10
4.2	Art. 15 Ausbildung und Fortbildung bestimmter Berufsgruppen .....	11
4.2.1	Medizinisches Personal .....	11
4.3	Art. 16 Vorbeugende Interventions- und Behandlungsprogramme .....	11
4.4	Forderungen (Grevio Bericht Kap. III).....	11

#### UBA - Alter ohne Gewalt

Verfasser\_innen:

UBA: Yvonne Hofstetter, Vorsitzende Fachkommission NWCH, Dr. med. Albert Wettstein, Vorsitzender Fachkommission Zürich, Ruth Mettler Ernst, Geschäftsleiterin,  
alter ego: Prof. Dr. Delphine Roulet Schwab, Präsidentin

Zürich, 31. Mai 2021

## 1 Einleitung

Wir nutzen die Gelegenheit zur Verfassung eines Vertiefungsberichtes zu Handen des GREVIO-Berichtes, um auf das nach wie vor tabuisierte Thema der Gewalt im Alter in der Schweiz aufmerksam zu machen, auf Lücken hinzuweisen und unsere Forderungen zu platzieren. Wir danken dem Netzwerk Istanbul Konvention für diese Möglichkeit.

Die Unabhängige Beschwerdestelle für das Alter UBA betreibt gemeinsam mit alter ego, Westschweiz, und Pro Senectute Ticino e Moesano die erste nationale Anlaufstelle für von Gewalt betroffene ältere Menschen. Seit 2019 wurden über 300 Fälle mit Gewaltthematik an „Alter ohne Gewalt“ gemeldet.

Die Situation alter Menschen ist je nach Grad der Fragilität unterschiedlich. Ältere Menschen, die im Vollbesitz körperlicher und geistiger Kräfte sind dem Phänomen des Ageism, also der Altersdiskriminierung ausgesetzt. Je nach Definition ist Ageism eine Vorstufe für Gewalt oder ein Element kultureller Gewalt. Für alte Frauen sind gleichzeitig die Kombination der Risikofaktoren Alter und Geschlecht wirksam. Steigt dann mit zunehmender Nähe zum Tod die häufig auftretende Fragilität und allenfalls Pflegebedürftigkeit, kommt ein weiterer Risikofaktor dazu, der sich weitgehend mit demjenigen von behinderten Menschen deckt.

### 1.1 Situation in der Schweiz

Gemäss Studie der Weltgesundheitsorganisation in Europa (2011), sind 25% der pflegebedürftigen älteren Menschen Opfer von Misshandlungen.

Für die Schweiz gibt es noch keine nationale Statistik und somit kaum verlässliche Zahlen über das Ausmass physischer, psychischer, sexualisierter, ökonomischer/finanzieller, medikamentöser, struktureller und institutioneller Gewalt gegen alte Menschen im Allgemeinen und alter Frauen im Speziellen. Als besondere Gewaltform kommt die Vernachlässigung dazu (ungenügende Pflege, Hygiene und Ernährung, Medikation zur Ruhigstellung oder ungenügende Medikation etc.). Im Weiteren steigt im Alter insbesondere auch das Risiko finanzieller Ausbeutung, einer weiteren Form von Gewalt, die unter anderem auch im häuslichen Kontext ausgeübt wird. In der Kriminalstatistik erscheint jedoch nur ein ganz kleiner Teil der tatsächlich von alten Menschen erlebten Gewalt. Selbst wenn die Meldungen bei der KESB oder bei der Unabhängigen Beschwerdestelle für das Alter UBA mitgezählt werden, liegt die ausgewiesene Zahl weit unter den, basierend auf ausländischen Statistiken, hochgerechneten Zahlen. Geschätzt werden ca. 300'000 - 500'000 Fälle (davon betreffen ca. 2/3 Frauen). Diese Zahlen berücksichtigen die Hinweise auf Vernachlässigungen sowie die Situation der älteren Menschen in Alters- und Pflegeheime nicht. Das Dunkelfeld ist ausgesprochen gross und damit auch die Zahl der Fälle, in denen Gewalt wiederholt ausgeübt wird.

Häufig sind Misshandlungen durch pflegende Angehörige, oft ausgelöst durch ein Missverhältnis zwischen sehr anspruchsvollen Pflegesituationen und beschränkten Ressourcen, auf die die Pflegenden zurückgreifen können. Dieses Missverhältnis ist im Zusammenhang zu sehen mit der verbreiteten normativen Erwartung, Fürsorge und Pflege gehöre in erster Linie in die private Verantwortung.

In der Schweiz wurde Ende der 90iger Jahre vom Thema „Gewalt im Alter“ Kenntnis genommen und regionale Vereine zur Prävention, UBA in der Deutschschweiz und alter ego in der Westschweiz gegründet. Am 2. April 2019 wurde die erste nationale Anlaufstelle „Alter ohne Gewalt“ für von Gewalt/Misshandlung betroffene alte Menschen lanciert. „Alter ohne Gewalt“ ist das in Gründung befindliche Kompetenzzentrum der drei Organisationen: alter ego, Westschweiz, Pro Senectute Ticino e Moesano und Unabhängige Beschwerdestelle für das Alter UBA. Das Fachwissen wird national gebündelt. Statistische Auswertungen, Weiterbildungsangebote, Informations- und Sensibilisierungskampagnen sollen national aufbereitet und regional nutzbar gemacht werden.

## 1.2 Gewalt im Alter während der Corona-Pandemie

Die Begrenzung der Bewegungsfreiheit durch das Covid-19-Virus schränkt das Leben der über 65-Jährigen und Personen mit Vorerkrankungen stark ein oder erschwert es zusätzlich. Die Angst vor der Erkrankung, die Einschränkung des Bewegungsradius, fehlende persönlichen Begegnungen und z.B. Physiotherapie-massnahmen oder Distanzierungsmöglichkeiten beim Zusammenleben während mehrerer Wochen können Konflikte aufbrechen, unüberwindbar werden und Überforderungs- und Gewaltsituationen entstehen lassen. Häusliche Gewalt bei älteren Paaren ist leider keine Seltenheit. Die Coronakrise verstärkt die Situation und lässt Gewalt im Alter noch unsichtbarer werden. Das Tabuthema verschärft sich. In Medienmitteilungen zur Häuslichen Gewalt in der Schweiz werden ältere Menschen nicht erwähnt.

Das Besuchs-, Ausgehverbot und neuerdings die Besuchsregelungen in Alters- und Pflegeheimen warfen viele Fragen auf und verursachten einen grossen Unmut von Angehörigen und Heimbewohnenden. In den Institutionen ist die ganze Bandbreite vom fitten Senior bis zur schwer pflegebedürftigen Seniorin während mehreren Monaten denselben Restriktionen unterstellt. Dabei sind Angehörige, die vor Covid-19 täglich ihre Lieben besuchten, freiwillig Tätige, die Unterstützung im Heimaltag leisteten, aber auch Beistände aus den Heimen ausgeschlossen.

Auffallend ist die Stigmatisierung der über 65-jährigen Menschen dadurch, dass alle in den «gleichen Topf» geworfen werden. Dabei ist die Altersgruppe über 65 ebenso heterogen wie jüngere Altersgruppen. Ohne der Tatsache entgegen zu sprechen, dass für Personen ab 65 Jahren und Personen mit bestimmten Grunderkrankungen (Chronische Atemwegserkrankungen, Bluthochdruck, Diabetes, geschwächtem Immunsystem, Herz-Kreislauf-Erkrankungen und Krebs) ein erhöhtes Risiko für einen schweren Krankheitsverlauf im Falle einer Ansteckung besteht, kann von einer medialen Diskriminierung gesprochen werden. Diskriminierend sind wiederholende Aussagen, die diese Altersgruppe einerseits als hilflos und andererseits als egoistisch darstellen.

Gerade in der Krisensituation zeigt sich, wie wichtig die Aus- und Weiterbildung von Pflegepersonen ist. Leider fehlten nicht nur genügend vorhandene Schutzmaterialien in Alters- und Pflegeheime, sondern auch im häuslichen Privatbereich, dort wo Pflegendе und Betreuende sich selbst überlassen sind.

Die Pandemie verstärkt die Gewalt/Misshandlung im Alter durch

- Stigmatisierung der über 65-Jährigen
- Kriterien für die Patiententriage
- Besonders eingeschränkte Bewegungsfreiheit und die 24-h-Nähe/Kontrolle in den Wohnsituationen
- Einschränkung des Besuchs- und Ausgerechts für Heimbewohnende
- Die erhöhte Anspannung aufgrund der Angst vor der Krankheit und der noch knapper werdenden Hilfe und Unterstützung bei Betreuung und Pflege

## 1.3 Risikofaktoren für das Erleiden von Gewalt im sozialen Nahraum

- Eingeschränkte kognitive Fähigkeiten
- Körperliche Beeinträchtigungen
- Eingeschränkte Mobilität
- Abhängigkeit
- Soziale Isolation
- Soziale und kulturelle Normen (Altersdiskriminierung)
- Zusammenleben mit der betreuenden und pflegenden Person

Dazu kommen Faktoren, die das Sprechen über erlittene Gewalt im Alter besonders erschweren und zu dem grossen Dunkelfeld beitragen:

- Angst vor Verlust der Person, auf deren Unterstützung man trotz Gewalterfahrung nicht verzichten will oder kann
- Ungenügende Kenntnis darüber, was als Gewalt/Misshandlung zu bezeichnen ist und welche Rechte und Hilfestellungen dagegenwirken könnten
- Familienbeziehungen nicht gefährden wollen
- Gegen den eigenen Willen in ein Heim gebracht zu werden
- Stigmatisierung, Scham und Schuldgefühle
- Furcht vor Vergeltung
- Sprachbarrieren

Auch tragen Dritte u.a. aufgrund von fehlendem (Fach-)Wissen über das, was als Gewalt/Misshandlung zu bezeichnen ist, zur Verlängerung des Erleidens von häuslicher Gewalt im Alter bei:

- Rückzug von Zeugen, um sich nicht in das Privatleben anderer einzumischen (fehlende Zivilcourage)
- Banalisierung von Misshandlung, weil von einer betagten Person erzählt
- Mangel an Fachwissen der Fachpersonen (u.a. Pflegende) über Gewalt/Misshandlung und bezüglich der existierenden Unterstützungsmöglichkeiten

Die Intervention in Situationen von häuslicher Gewalt im Alter, von Gewalt im soziale Nahraum, ist anspruchsvoll, verlangt ein umsichtiges Vorgehen, um den Zugang zu den Betroffenen und Beteiligten zu finden, und nicht weitere, vermeidbare Ressourcenverluste zu provozieren. Meistens ist das Zusammenwirken verschiedener Akteure notwendig.

#### 1.4 Forderungen (Greivio-Bericht Einleitung Part 1)

- Die Weiterbildung von Schlüssel- und Fachpersonen, die mit gefährdeten alten Menschen zu tun haben, muss dringend vorangetrieben werden.
- Betreuende und pflegende Angehörige brauchen ideelle und finanzielle Unterstützung u.a. entlastende Einrichtungen (Tagesinstitutionen), die bezahlbar sind.
- Die Information und Sensibilisierung der Gesellschaft über das tabuisierte Thema der Gewalt gegen alte Menschen muss national verstärkt werden. Es braucht ein nationales Impulsprogramm, um der Prävention und Intervention in Zusammenhang mit Gewalt/Misshandlung älterer Menschen mehr Gewicht zu verleihen.

## 2 Definitionen von Misshandlungsformen

### 2.1 Häusliche Gewalt – Gewalt im sozialen Nahraum

Häusliche Gewalt ist im Altersbereich mit der Definition der Istanbul Konvention zu kurz gefasst. Vielmehr muss Häusliche Gewalt als Gewalt im sozialen Nahraum definiert werden.

ältere und betagte Menschen haben einen erhöhten Unterstützungs-, Betreuungs- und Pflegebedarf, sei dies im institutionellen oder im privat-häuslichen Bereich.

Im privaten-häuslichen Bereich (nicht-kollektiven Zuhause) bestehen Beziehungen, die nicht nur familiär oder partner\_innenschaftlich sind. Betreuung und Pflege erfolgt nicht nur durch Familienangehörige, sondern auch durch Bekannte/Freunde oder Mitarbeitende der öffentlichen oder privaten Pflegedienste. Rund 80 % der Fälle mit Gewaltthematik ereignen sich im häuslichen-privaten Bereich.

Im institutionellen Bereich sind Pflegeeinrichtungen das Zuhause der betagten Menschen, und werden mit dem Eintritt in die Institution zum zentralen Lebensmittelpunkt und privaten Rückzugsort. Beziehungen, und Abhängigkeitsverhältnisse entstehen auch in diesem Raum durch Betreuende und Pflegende (nicht-familiär oder partner\_innenschaftlich). Rund 20 % der Fälle mit Gewaltthematik ereignen sich im institutionellen Bereich.

Es ist deshalb wichtig, diesen Bereich ebenfalls in die Erweiterung der Definition von Gewalt im Alter einzubeziehen und in staatlichen (und nichtstaatlichen) Strukturen und Massnahmen zu verankern (siehe dazu auch: «Institutionelle Gewalt»).

### 2.1.1 Gewalt in Paarbeziehungen

In der Schweiz ist jede fünfte Frau im Laufe ihres Lebens von körperlicher und/oder sexueller Gewalt durch ihren Partner betroffen (Killias et al., 2005). Und 40 % sind von psychischer Gewalt betroffen. Obwohl dieses Phänomen in der öffentlichen Ordnung zunehmend berücksichtigt wird, richten sich die Unterstützungs- und Sensibilisierungsmassnahmen hauptsächlich an erwachsene Opfer und Täter mittleren Alters.

Gewalt durch Intimpartner betrifft aber auch die Bevölkerung ab 65 Jahren. Nur wenige Studien haben dieses Thema untersucht, aber einige im Ausland durchgeführte Untersuchungen deuten darauf hin, dass bei Frauen über 65 Jahren ein Anteil zwischen 2 % und 28,5 % in den letzten 6-24 Monaten häusliche Gewalt erlebt hat (Bonomi et al., 2007; Pathak et al., 2019; Miszkurka et al., 2016). Keine dieser Studien schliesst jedoch Frauen im Alter von über 74 Jahren ein (das Phänomen der "Grauzone") (De Puy et al., 2020).

Gewalt bei älteren Paaren ist oft Teil einer langfristigen Gewaltbeziehung (Meyer et al., 2020; Pathak et al., 2019; Yan et al., 2012). Sie kann aber auch im fortgeschrittenen Alter nach grösseren Veränderungen im Beziehungskontext (Eintritt in den Ruhestand, Auszug der Kinder aus dem Elternhaus, Diagnose einer chronischen Krankheit bei einem der Ehepartner, Verlust der Autonomie, Isolation usw.) auftreten oder sich verstärken. Die Form der Gewalt verändert sich tendenziell mit dem Alter, wobei die körperliche und sexuelle Gewalt abnimmt und durch psychische Gewalt ersetzt wird, dies durch einen Täter, der ein Klima der Angst und Kontrolle schafft (Band-Winterstein & Eiskovitz, 2009). Mit zunehmendem Alter kommen die physischen, psychischen und sozialen Folgen von Gewalt zu den Problemen des Alterns hinzu, was zu einem kumulativen Effekt für ältere weibliche Gewaltopfer (Meyer et al., 2020; Pathak et al., 2019) und schwerwiegenden Folgen für ihre Gesundheit führt.

## 2.2 Institutionelle Gewalt

Institutionelle Gewalt beinhaltet strukturelle, kulturelle und persönliche Gewalt beispielsweise in Form von eingeschränkten Ressourcen hinsichtlich des Personals, der Räumlichkeiten sowie der Beschränkung von Zeitgestaltung, von Bewegungs- und Kontaktmöglichkeiten etc. kombiniert mit kultureller Gewalt in Form von Ageism und persönlich ausgeübter Gewalt durch (oft überforderte) Pflege- und Betreuungspersonen (Ressourcenproblem). Es handelt sich um ein Bündel sich wechselseitig bedingender Gewaltdynamiken, das für den institutionellen Kontext typisch ist. Sogenannte totale Institutionen, zu denen neben Alters- und Pflegeheimen, Behindertenheimen auch Gefängnisse gehören, regeln fast alle Bereiche des Zusammenlebens und haben eine starke Kontrolle über die Bewohner\_innen. Die dort beruflich Tätigen verfügen über die Möglichkeit, die individuellen Freiheiten unverhältnismässig einzuschränken und so institutionelle Gewalt auszuüben. Da Alterseinrichtungen vor allem von Frauen bewohnt werden, sind folglich vor allem Frauen im hohen Alter von institutioneller Gewalt betroffen.

## 2.3 Strukturelle Gewalt

Strukturelle Gewalt beinhaltet vermeidbare Beschränkungen, die Menschen daran hindern, das zu erreichen, was ihnen unter den gegebenen gesellschaftlichen und gesundheitlichen Verhältnissen möglich wäre, oder ihr Leben so zu führen, wie sie es möchten. Das Verlassen des Alters- und Pflegeheimes ohne Begleitung oder auch starre Pflege- und Essenszeiten sind Beispiele dafür.

## 2.4 Sexualisierte Gewalt

Sexualisierte Gewalt ist im Alter weniger häufig, aber noch mehr tabuisiert als bei jüngeren Frauen. Nach Angaben der Vereinten Nationen werden sexueller Missbrauch (einschließlich des Konsums von Pornografie) und Vergewaltigung älterer Menschen oft nicht gemeldet und bleiben unentdeckt und damit unsichtbar. Diese Handlungen sind umso mehr tabu, als sie in der Regel von denjenigen ausgehen, die den älteren Menschen nahestehen: Familienmitglieder, Verwandte oder andere Vertrauenspersonen, die in der

Regel in einer pflegenden Position sind. Diese Daten widersprechen der Annahme, dass sexueller Missbrauch von Fremden begangen wird. Negative Stereotypen, wie z. B. die Tatsache, dass ältere Erwachsene keine sexuellen Wesen sind, ihre grössere Abhängigkeit von anderen und ihre Loyalität gegenüber Mitarbeitern oder Bewohnern, sind Hindernisse für die Meldung, Aufdeckung und Prävention von sexuellem Missbrauch in Langzeitpflegeeinrichtungen.

In einer Studie, bei welcher 2'600 65-80-Jährige in sieben Europäischen Städten lebende Personen befragt wurden, gaben 0,8 % an, sexualisierte Gewalt im vergangenen Jahr erlebt zu haben. Dies betraf vor allem vom Partner getrennt lebende oder geschiedene Frauen, von denen 1 % angaben, wiederholte sexuelle Gewalt erlebt zu haben (Soares et al. 2010).

In Pflegeinstitutionen lebende Frauen werden Opfer von physischer sexueller Gewalt durch enthemmte demenzkranke Mitbewohnende oder durch Besuchende. Aus der praktischen Tätigkeit ersichtlich ist, die viel häufiger vorkommende Aufforderung zu sexuellen Handlungen, Entblössung oder sexualisierte Bemerkungen von enthemmten demenzkranken Männern und Frauen gegenüber dem Pflegepersonal. Es fehlen hierzu Angaben über die Häufigkeit.

## 2.5 Medikamentöse Gewalt

Menschen mit Demenz zeigen oft Verhaltensstörungen. Alle Richtlinien zu deren Behandlung empfehlen in erster Linie pflegerisch/betreuerische Interventionen. Für viele von diesen besteht gute Evidenz, dass sie wirksam sind. Pflegerische Interventionen benötigen jedoch Wissen und genügend Zeit, was oft nicht in genügendem Ausmass vorhanden ist. Es werden in der Schweiz viel zu oft zu hohe Dosen von Neuroleptika über zu lange Zeit verabreicht. Die hat schwere Folgen: Die so Behandelten werden apathisch, oft sehr schläfrig. Wegen der direkten hemmenden Wirkung auf das Belohnungszentrum im Gehirn (Nucleus accumbens), wo die Neuroleptika direkt das Aufkommen von Freude blockieren, kommt es so zu einer Anhedonie. In den letzten Jahren hat die Übermedikation mit Neuroleptika in Schweizer Pflegeinstitutionen stetig zugenommen so dass statt den empfohlenen maximal 35% der Menschen mit Demenz tatsächlich 60% Neuroleptika verabreicht bekommen. Meist werden dazu nicht einmal zugelassene Medikamente, sondern nur für Psychotische zugelassene neuere Neuroleptika off-Label verordnet. Die dabei vorgeschriebene Informationspflicht der für die Betroffenen entscheidungsberechtigten Personen wird meist nicht korrekt eingehalten. Leider ist dies der Fall, obwohl der Einsatz von Neuroleptika zu erhöhter Sterblichkeit und Hirnschlaghäufigkeit führt. Ursache dieser medikamentösen Gewalt ist der Mangel an gut geschultem Pflegepersonal und der finanzielle Druck, nicht mehr Personal einzustellen. Neuroleptika zu verschreiben ist viel kostengünstiger als in mehr Zeit für pflegerische Massnahmen zu investieren.

## 2.6 Ökonomische/Finanzielle Gewalt

3,9 % der in sieben europäischen Städten befragten Betagten gaben an, im letzten Jahr Opfer von finanzieller Gewalt geworden zu sein. In Grossbritannien berichten 3,3 % der getrennt lebenden oder geschiedenen Betagten (Frauen doppelt so oft wie Männer) andauernd oder wiederholt finanziell ausgebeutet worden zu sein. Bei Singles und in Partnerschaft Lebenden berichten dies nur 0,1-0,2 % und von den Verwitweten 0,9 %. Es handelt sich dabei nicht nur um die Entwendung von Wertgegenständen oder von Geld, sondern auch um das unter Druck setzen einer betagten Person, zum Beispiel um den Zugriff auf Bankkontos zu erhalten oder um die Änderung oder Erstellung eines Testamentes zu Gunsten von Jemandem, der primär nicht bedacht worden ist. Dabei geht es oft um grössere Geldbeträge, Liegenschaften oder Sachwerte.

## 2.7 Forderungen (Greivio-Bericht Einleitung Kap. I)

- Es gilt Gewalt im Alter, Gewalt an älteren Frauen explizit in der Istanbul Konvention zu benennen.
- Um den Lebensrealitäten von Frauen (und Männern) im Alter gerecht zu werden, muss der Begriff «Gewalt im sozialen Nahraum» sowohl die Familiensituation, das Wohnen mit Betreuung, Pflege der die in Anspruchnahme von Service-Leistungen, wie auch die Wohnsituationen in Alters-Institutionen umfassen.

### 3 Ineinandergreifende politische Massnahmen und Datensammlung (Kap.II)

#### 3.1 Art.7 Umfassende und koordinierte politische Massnahmen

##### 3.1.1 Fehlende Aktionspläne und Strategien

Es gibt eine bereits gut etablierte Strategie gegen Gewalt im sozialen Nahraum mit entsprechendem Eidgenössischen Gesetz und Gesetzen in den Kantonen, z.B. Zürich mit GSG (Gewalt Schutz Gesetz) oder entsprechenden neuen Paragrafen im Berner Polizeigesetz). Überall kann die Polizei Gewaltausübende sofort für 14 Tage wegweisen und Kontaktverbote aussprechen, welches verlängert werden kann. Neu ist Gewalt gegen Frauen ein Offizialdelikt und wird von Amtes wegen verfolgt. Zusätzlich sind schweizweit für Menschen mit Schwächezuständen mit der Revision des ZGB-Erwachsenenschutzrechtes seit 2012 neu geschaffene Familiengerichte, resp. die KESB zuständig. Sie werden auf Gefährdungsmeldungen von jeder Person hin von Amtes wegen aktiv und ordnen geeignete Schutzmassnahmen an, wenn nötig mit der Polizei.

Gut gelöst sind aber lediglich die kurzfristige Wegweisung von misshandelnden Personen und der langfristige Schutz von Opfer mit Schwächezuständen wie Behinderung, im Alter beginnende Demenz oder Gebrechlichkeit mit ausgeprägtem Pflege und Betreuungsbedarf. Unbefriedigend gelöst sind die Strafverfolgung von Täterschaften von psychischer und finanzieller Misshandlung sowie von Tötlichkeiten ohne schwerwiegende Verletzungen. Die Strafverfolgungsbehörden können in diesen Situationen nur aktiv werden, wenn das Opfer bereit ist Aussagen zu machen und wenn diese keine Desinteresseerklärung gemacht haben, was sie oft unter Druck der Täter tun. Lediglich polizeiliche Protokolle, die Misshandlungen belegen oder Aussagen Dritter, genügen nicht. Wenn keine Strafverfolgung möglich ist, können auch keine spezifischen Massnahmen wie Kurse zur emotionalen Kontrolle, resp. Aggressionsunterdrückung unter emotionalem Stress angeordnet werden. So ist die Wiederholungsgefahr gross (z.B. im Kt. ZH 30% im Rahmen der in der Kriminalitätsstatistik erfassten Fälle).

Generell greifen strafrechtliche Massnahmen meist zu kurz. Oft brauchen Opfer soziale und psychische Unterstützung, um sich eine Trennung vom Täter zutrauen zu können. Denn oft sind Frauen als Opfer wirtschaftlich abhängig vom Täter und riskieren nach einer Trennung von diesem einen sozialen Abstieg und -wovor sie oft besonders Angst haben - soziale Isolation.

Im speziellen Fall von Gewalt gegen alte Frauen durch Söhne, Partner und gelegentlich auch Töchter kommt dazu, dass die Täter oft allein die Betreuung und Pflege der Opfer leisten und dabei aus Überforderung zu Misshandelnden werden. Für die Opfer ist die Aussicht, von ständig wechselnden Fachpersonen betreut zu werden, wie das bei Spitexbetreuung üblich ist, oder gar eine Pflegeheimweisung oft eine schlimmere Aussicht als ein weiteres Andauern der Misshandlung. Dazu kommt noch die Fehleinschätzung, dass sie selber eine Schuld tragen an der Misshandlung, weil sie ja oft tatsächlich schwierige Pflegetasken stellen. Ausserdem haben viele Mütter Hemmungen etwas gegen ihren Sohn oder ihre Tochter zu unternehmen, da sie ja diese erzogen haben und also sich selber eine falsche Erziehung ihrer geliebten Kinder eingestehen müssten, was schmerzhaft ist. Auch sind gute Beziehungen zu den Kindern ein wesentlicher Bestandteil für gute Lebensqualität im Alter.

Neben strafrechtlichen Massnahmen, die langfristig kaum etwas zur Verbesserung der Lebensqualität beitragen, sind soziale und sozialmedizinische Massnahmen nicht nur für die Opfer sondern auch für die Täter oft entscheidend für die Lebensqualität der betagten Frauen, die Opfer von häuslicher Gewalt geworden sind.

Deshalb sind von der Polizei im Rahmen des gesetzlich verlangten Opferschutzes Meldung an dafür geeignete Organisationen zu machen, nicht nur an die Opferhilfeorganisationen sondern auch an Behörden wie die KESB oder an die von den Gemeinden beauftragten Altersbeauftragten (basierend auf der gesetzlichen Grundlage der Amtshilfe) oder andere in der Altersarbeit engagierte NGO's, die konkrete Opferhilfe leisten können.

Generell sind auch für die Täter oft soziale Interventionen notwendig, damit diese wieder ohne Überforderung und in der Folge gewalttätig zu werden, den Kontakt mit dem betagten Opfer pflegen können.

### Praxisbeispiel

Folgendes Beispiel einer gelungenen Abwicklung einer lebensbedrohlichen Misshandlung einer betagten Frau kann dies illustrieren:

Die 76-jährige Maria M leidet unter einer langsam zunehmenden Demenz. In ihrer Wohnung lebt auch der geistig leicht behinderte 53-jährige Sohn. Dieser gibt seine Beschäftigung in einer geschützten Werkstatt auf und beschäftigt sich – ohne jede Schulung in diesem Bereich – vollzeitlich als Betagtenbetreuer seiner Mutter. Er wird dabei bald überfordert durch das oft etwas widerspenstige Verhalten seiner Mutter. Er will sie aber nicht in ein Heim geben, denn dann würde er seine finanzielle Grundlage, seinen Lebenssinn und die Wohnung verlieren. Die Nachbarn hören oft wüste und aggressive Beschimpfungen der Mutter durch den Sohn, unternehmen aber nichts, auch aus Angst vor dem grossen, kräftigen und oft aggressiv erscheinenden Sohn. Erst als eine junge Frau im Nachbarhaus durch das offene Fenster sieht, dass er seine Mutter würgt, meldet diese den Vorfall der Polizei und der KESB. Beide machen einige Tage später einen Hausbesuch, bei dem beide ihr gutes Verhältnis zueinander schildern und jegliche Tötlichkeiten abstreiten. Nichts wird zum Schutz der Mutter unternommen. Erst als dieselbe Nachbarin erneut aggressives Verhalten des Sohnes gegenüber der Mutter der UBA meldet, organisiert diese eine gemeinsame Intervention zusammen mit der Polizei und einem Behördenmitglied der KESB. Der Sohn wird kurzzeitig verhaftet und die Mutter per fürsorgliche Unterbringung in ein Heim in der Nähe platziert. Die Polizei spricht ein Kontaktverbot des Sohnes zur Mutter für zwei Wochen aus und die KESB bietet dem Täter soziale Unterstützung an. In der Folge findet dieser einen Hilfsjob in einem Grossverteilerladen, und er besucht seine Mutter regelmässig im Heim, was dieser, die alle Misshandlungen vergessen hat, jeweils grosse Freude macht. Da er keine Pflegeaufgaben mehr hat und als Besucher nicht mehr überfordert ist, kommt es nie mehr zu Aggressionen.

#### 3.1.2 Lücken in Koordination und Zusammenarbeit

Bezüglich der Verhütung und Bekämpfung von Gewalt sind Mängel und Lücken im Austausch und in der Koordination zwischen den einzelnen Ebenen Bund – Kantone – Städte, aber auch unter den Akteur\_innen unterschiedlicher Disziplinen festzustellen.

#### Im Altersbereich sind hier zwei Beispiele angefügt:

Die Berner Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt hat in den letzten Jahren bewusst und gezielt das Thema der Gewalt gegen alte Menschen aufgegriffen. Sie hat mit Fachstellen, der UBA und Behörden zusammengearbeitet. Daraus sind gut besuchte Weiterbildungen entstanden, Forschung angeregt worden und ein Online-Tool entstanden, das Menschen, die sich überlegen, eine häusliche Pflegeverantwortung zu übernehmen, eine Entscheidungshilfe bietet und den Zugang zu Unterstützungsmöglichkeiten schafft: [www.ich-pflege.ch](http://www.ich-pflege.ch).

Im Kanton Zürich hat die Kantonspolizei ein Projekt zur Vernetzung aller in der Altersarbeit tätigen NGO's, Amts- und Polizeistellen gestartet. Ziel ist ein Netz analog zu den interdisziplinären Kinderschutzgruppen (die von den Kinderspitälern aus entwickelt wurden), aufzubauen. Die Fachstelle «Seniorenenschutz» ist bereits installiert und Netzwerktreffen sind in Planung. Profitieren werden in erster Linie betagte Frauen. Die Arbeit betreffend Gewalt im sozialen Nahraum im Alter ist besonders anspruchsvoll, da die meisten Opfer einen Schwächezustand haben und betreuungsbedürftig sind. Zudem wird die Betreuung meist von der Täterschaft geleistet. Polizeiliche Massnahmen allein genügen nicht, weshalb eine intensive Zusammenarbeit mit den NGO's (UBA, Spitex, etc.) und den KESB nötig ist. Dies zu konkretisieren trotz dem Berufsgeheimnis von Gesundheitspersonen und dem Amtsgeheimnis der Polizei und Amtsstellen ist anspruchsvoll, aber möglich. Die interdisziplinären Runden Tische zu Fallbesprechungen können gut anonym (betr. Gewaltausübende und Gewaltbetroffene) durchgeführt werden.



### 3.2 Forderungen (Greivio-Bericht Kap. II)

- Der Bund soll die KESB und die Polizei auffordern, neben der allgemeinen Statistik der Massnahmen neu auszuweisen, wie viele Untersuchungen und wie viele Massnahmen aufgrund von Gewalt im sozialen Nahraum geleistet wurden, dies aufgliedert nach Geschlecht und Altersgruppen (Kinder, Jugendliche, Erwachsene 18-40 und 41-65 und Betagte 65-80 und 80+).
- Interdisziplinäre Seniorenschutzgruppen und Netzwerke analog Kanton Zürich und Kanton Bern, welche die Zusammenarbeit zwischen NGO's (Interventionsstellen Häusliche Gewalt, Opferhilfestelle, Alter ohne Gewalt (UBA, alter ego, Pro Senectute Ticino), Spitex, etc.) fördern, sollen in allen Kantonen umgesetzt werden.
- Die Lücken zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt im sozialen Nahraum sind zu eruieren, ein Impulsprogramm zu lancieren und gute Praxisbeispiele national umzusetzen. Dabei nimmt der Bund federführend die Koordination unter den Kantonen an die Hand.

### 3.3 Art. 8 Finanzielle Mittel

Die Unabhängige Beschwerdestelle für das Alter UBA arbeitet in der Deutschschweiz mit vier Festangestellten (270 Stellenprozent) und rund 70 freiwillig tätigen, vornehmlich pensionierten Expert\_innen für die Fallbearbeitung. Die schlanke Organisation, mit einem CHF 550'000 umfassenden Budget wird von nationalen und kantonalen Altershilfeorganisationen, von einzelnen Kantonen mit Leistungsvereinbarungen, Gemeinden und Spender\_innen getragen. Die Aushandlung von neuen Leistungsvereinbarungen mit Kantonen hat sich in den vergangenen Jahren merklich erschwert. Die Finanzierung ist eine ständige Aushandlung der benötigten finanziellen Ressourcen. Dies bindet personelle, wie aber auch finanzielle Ressourcen, die besser für das Wohl der älteren Menschen eingesetzt werden sollten.

Die nationale Anlaufstelle des Kompetenzzentrums Alter ohne Gewalt bündelt das breite Fachwissen der regional tätigen Organisationen alter ego, UBA und Pro Senectute Ticino. Sie planen die Weiterbildung national, führen diese regional aus, nutzen die Ergebnisse der Interventionen/Fallbearbeitung der drei Organisationen für eine aussagekräftige nationale Statistik sowie für gute Praxisbeispiele.

### 3.4 Forderungen (Greivio-Bericht Kap. II)

- Zivilgesellschaftliche Organisationen zum Schutz alter Menschen und zur Konfliktprävention und Konfliktklärung bedürfen der finanziellen Unterstützung durch die öffentliche Hand, um der grossen Aufgabe gerecht werden zu können.

### 3.5 Art. 11 Datensammlung und Forschung

Bezüglich Statistik zu Gewalt an alten Menschen ist die Datenlage in der Schweiz ausgesprochen schlecht. Wenn wir von der Schweiz sprechen, können wir nicht auf eigene Daten bauen, sondern müssen uns an internationalen Statistiken orientieren. alter ego, Pro Senectute Ticino e Moesano und die Unabhängige Beschwerdestelle für das Alter, welche die nationale Anlaufstelle für von Gewalt betroffene ältere Menschen «Alter ohne Gewalt bilden, führen ihre statistischen Zahlen jährlich zusammen. Da das Dunkelfeld sehr gross ist, ist dringend entsprechende Forschung notwendig. Analoge Forschungen aus dem Ausland zeigen, wie häufig Gewalt gegen alte Menschen ist.

### 3.6 Forderungen (Greivio-Bericht Kap. II)

- Die Schweiz führt zukünftig eine nationale Statistik zu Gewalt im Alter im sozialen Nahraum, Gewalt an älteren Frauen
- Forschung zu Gewalt im Alter sollen intensiviert und national koordiniert werden, vordringlich sind Dunkelfeldstudien.

## 4 Prävention (Kap. III)

Gewalt hat viele Ursachen und Auslöser, u. a:

- Bedrohliche Ressourcenknappheit
- Verweigerung des Zugangs zu unentbehrlichen Ressourcen
- Hoher und andauernder Stress
- Entmächtigung, Ohnmacht
- Lange andauernde asymmetrische Machtbeziehungen
- Mythen der Gewaltlegitimation
- Gesellschaftliche Toleranz gegenüber Gewalt, mangelnde strafrechtliche Verfolgung
- Disfunktionaler Umgang mit Konflikten

Folglich gibt es viele Ansatzpunkt zur Prävention. Dazu einige Aspekte:

- Soziale Gerechtigkeit hinsichtlich des Zugangs zu Ressourcen (Sozialpolitik, Familienpolitik, Gleichstellungspolitik, Migrationspolitik, etc.
- Passgerechte Einrichtungen zur Entlastung von Familien mit Kindern, pflegenden Angehörigen, etc.
- Massnahmen für bessere Möglichkeiten der Verbindung zwischen familiären Sorge- und Pflegeverpflichtungen und der Arbeitswelt
- Einrichtungen zum Schutz von Gewaltbetroffenen
- Systematische Stärkung marginalisierter Gruppen
- Kampagnen für No-Toleranz gegenüber Gewalt
- Konsequente Durchsetzung des Strafrechts
- Soziales und individuelles Lernen im konstruktiven Umgang mit Konflikten

Wir begrüssen, wenn Prävention auch ganzheitlich gestaltet wird und nicht nur in Gruppierungen (ältere Menschen, LGBTIQ+, Menschen mit Behinderungen usw.). Sie alle bilden die Gesellschaft ab und sind gegenseitig verwundbar.

Mit den Kampagnen der UBA „Bevor aus Liebe Hass wird“ sowie „Betreuung von Angehörigen: Wir helfen bevor die Kraft ausgeht“ konnten phasenweise in der Deutschschweiz die Zielgruppen angesprochen werden. Ein nationales Präventionsprogramm in Zusammenarbeit verschiedener Fachorganisationen und dem Bund/Kantonen verhilft zu grösserer Resonanz.

Europaweite Kampagnen sollen Unterstützung finden, so z.B: #OldLivesMatter: Eine globale Kampagne gegen Altersdiskriminierung: Zum zwanzigjährigen Jubiläum der Rechte älterer Menschen in der Europäischen Charta lancierten GERONTOLOGIE CH und 42 weitere Organisationen aus 29 Ländern den Slogan #OldLivesMatter, um die Altersdiskriminierung zu bekämpfen und Bürger\_innen, Medien und Institutionen für den respektvollen Umgang mit älteren Menschen zu sensibilisieren.

### 4.1 Art. 14 Bildung für Erwachsene

Das Lernen eines konstruktiven Umgangs mit Konflikten ist lebenslang, entsprechende Lernfelder sind auszubauen, z. B. Dialog statt gehässige Debatten in den Medien, mediativer Umgang mit Konflikten in Betrieben.

Ein Weiterbildungsangebot für Laien (Freiwillige von Altershilfeorganisationen, alte Menschen Betreuende und Pflegende) würde Kenntnisse über Formen von Gewalt/Misshandlung, den Umgang mit Gewaltsituationen und Interventionsmöglichkeiten vermitteln sowie die eigene Rolle als Beobachter\_in von möglicher Gewalt klären.

#### **4.2 Art. 15 Ausbildung und Fortbildung bestimmter Berufsgruppen**

Fachleute müssen bereit und fähig sein, in Netzwerken zu arbeiten, da gerade bei älteren Menschen mit Betreuungs- und Pflegebedarf ein Bündel von Massnahmen nötig ist, um Gewaltbetroffene wirksam zu unterstützen.

##### **4.2.1 Medizinisches Personal**

Medizinisches Personal, insbesondere auch Spitex-Mitarbeiter\_innen und in der Altersarbeit tätige Fachpersonen brauchen vermehrte Kenntnisse zu Risikofaktoren für Gewalt gegen alte Menschen, Erscheinungsformen und Erkennungszeichen, achtsamer Ansprache von Betroffenen und Tatpersonen und Ingang setzen angemessener Schutz- und Unterstützungsmassnahmen.

#### **4.3 Art. 16 Vorbeugende Interventions- und Behandlungsprogramme**

Die Unabhängige Beschwerdestelle für das Alter setzt ihren Fokus auf Konflikte und Gewalt im Alter. Sie interveniert sowohl Situationen akuter Gewaltausübung und in Situationen, in denen eine weitere Konflikteskalation zu Gewalt führen könnte. Diese Strategie passt ausgesprochen gut zur Bedarfslage. In vielen Fällen wird es dadurch möglich, ein Schutz- und Unterstützungsszenario aufzubauen, das behördliches Eingreifen durch die KESB erübrigt und die Selbsthilfekräfte stärkt.

#### **4.4 Forderungen (Greivio Bericht Kap. III)**

Wir fordern

- in jedem Kanton präventiv hilfreiche Netzwerktreffen aller beteiligten NGO's Gesundheitsorganisationen (somatische und psychiatrische), Amtsstellen, Polizei und Staatsanwaltschaften für Fortbildungen und anonymisierte Fallbesprechungen.
- ein nationales Präventionsprogramm zur Information und Sensibilisierung der Gesellschaft zu Gewalt an älteren Menschen.
- die Unterstützung der Leistungen von zivilgesellschaftlichen Organisationen, die zur Konflikt- und Gewaltprävention im Alter (wie dies UBA, alter ego, Pro Senectute Ticino e Moesano – Alter ohne Gewalt – tun) durch die öffentliche Hand zu unterstützen, damit die freiwillige Arbeit in einem professionell geführten Organisationskontext gewährleistet werden kann.

# **Vertiefungsbericht: Opferschutz von Mädchen und Frauen mit Behinderung & Unterstützungs- und Pflegebedarf**

## Gewaltschutz ohne Diskriminierung

Die Umsetzung der Istanbul-Konvention zum Schutz von Mädchen und Frauen mit Behinderung und bei Unterstützungs- und Pflegebedarf

### Inhalt

Über diesen Bericht	2
Über avanti donne	2
Über Verletzlichkeiten	2
Handlungsschwerpunkt aus Sicht von Frauen mit Behinderung	2
<hr/>	
<b>1 Thematische Einordnung</b>	<b>3</b>
1.1 Behinderung und Gewalt	3
1.2 Die Bedeutung der Istanbul-Konvention für Frauen und Mädchen mit Behinderung	3
1.3 Frauen und Mädchen mit Behinderung in der Schweiz	5
<hr/>	
<b>2 Besonderheiten und konventionsübergreifende Empfehlungen</b>	<b>6</b>
2.1 Konkrete Handlungspflichten zum Schutz vor Gewalt ohne Diskriminierung	6
2.2 Warum ein intersektionaler Umgang mit der Gewaltthematik wichtig ist	7
2.3 Konventionsübergreifende Forderungen	8
2.4 Einschub: Barrierefreiheit im Kontext der Istanbul-Konvention	9
<hr/>	
<b>3 Forderungen zu ausgewählten Vorgaben der IK</b>	<b>10</b>
3.1 Art. 4 Umsetzung der Massnahmen ohne Diskriminierung	10
3.2 Art. 7 Aktions- und Massnahmenpläne	10
3.3 Art. 10-11 Koordinierungs-/Monitoringstellen / Datensammlung, Forschung	11
3.4 Art. 12-17 Prävention	12
3.5 Art. 22-26 Bedarfsdeckende Unterstützungsangebote/	13
3.6 Art. 33 Psychische Gewalt	14
3.7 Weitere Themen: Materielles Recht	14
<hr/>	

Angie Hagmann

avanti donne – Interessenvertretung Frauen und Mädchen mit Behinderung  
[www.avantidonne.ch](http://www.avantidonne.ch)

Mai 2021

## Ergänzender Bericht avanti donne – Interessenvertretung Frauen und Mädchen mit Behinderung

### Über diesen Bericht

Dieser Bericht kommentiert ausgewählte Aspekte und Massnahmen zur Umsetzung der Istanbul-Konvention (IK) aus der intersektionalen Perspektive von Frauen mit unterschiedlichen Behinderungen. Er versteht sich komplementär zum Vertiefungsbericht der Arbeitsgruppe Prävention (AG Prävention). Dieser gehören Dienstleistungsorganisationen aus dem Heim- und Pflegebereich und aus der Behindertenhilfe an.<sup>1</sup>

### Über avanti donne

Seit 2002 besteht in der Schweiz die Interessenvertretung von Frauen und Mädchen mit Behinderung, *avanti donne*. Dabei handelt es sich um ein Netzwerk von Frauen aus allen Altersgruppen, die selbst mit einer Körper-, Sinnes- oder Kommunikationsbeeinträchtigung leben. Als bisher einzige Organisation im Land setzt sich avanti donne behinderungsübergreifend spezifisch für die Gleichstellung aller betroffenen Frauen und Mädchen sowie für die Stärkung ihrer Rechte und Ressourcen ein.<sup>2</sup>

Ausschlaggebend für die Bildung der Organisation waren zahlreiche persönliche Erfahrungen der Gründerfrauen mit Diskriminierung und Gewalt. Ein weiteres Motiv war die Nichtbeachtung behinderter Frauen und ihrer spezifischen Erfahrungen und Bedürfnisse sowohl in der Frauen- als auch in der Behinderten- und in der Sozialpolitik. Dieses Unsichtbarmachen – das in vielen Kategorisierungen weiterhin geschieht –, stellt in sich ebenfalls eine Form von Gewalt dar.

### Über Verletzlichkeiten

Bei der Bekämpfung von Gewalt ist uns wichtig, dass Frauen mit Behinderung nicht pauschal als hilf- und wehrlose Opfer dargestellt werden. Eine solche Typisierung verleitet dazu, Wehrlosigkeit und Schutzbedürftigkeit als inhärentes Merkmal von Frauen und Mädchen mit Behinderung zu sehen. Gleichzeitig verharmlost sie die tatsächlich sehr hohe Gewaltgefährdung und -exposition einer besonderen Gruppe von Betroffenen: Frauen und generell Menschen mit Unterstützungs- und Pflegebedarf und mit Kommunikationseinschränkungen.

Der Grund für die überproportional hohe Gewaltbetroffenheit dieser Gruppe ist jedoch nicht die Beeinträchtigung, sondern die Tatsache, dass Gewaltschutzmassnahmen in der Schweiz ausgerechnet für diese besonders gefährdeten Frauen und Mädchen oft nicht wirksam und Hilfsangebote wegen Barrieren für sie nicht zugänglich sind.

### Handlungsschwerpunkt aus Sicht von Frauen mit Behinderung

Die Schweiz muss diese ungleiche Behandlung beim Gewaltschutzniveau und beim Zugang zu Hilfe bei Gewalt gezielt und prioritär abbauen. Denn in diesem Bereich ist «Behinderung» nicht einfach ein möglicher Diskriminierungsgrund neben Geschlecht, sexueller Orientierung und vielen anderen in der IK aufgelisteten Gründen. Behinderung stellt vielmehr zu all diesen Merkmalen immer ein zusätzliches Risiko für Gewalt und Diskriminierung dar. Diesem Umstand muss bei der Umsetzung der IK angemessen Rechnung getragen werden. Denn ein nicht zugänglicher Gewaltschutz bedeutet im Kontext von Behinderung oft: Überhaupt kein Schutz!

Rasche, praxisorientierte Massnahmen für einen gleichberechtigten Zugang zu Gewaltschutz und Opferhilfe sowie eine massive Verstärkung der strukturellen Gewaltprävention kommen allen Menschen im Wirkungsbereich der IK zugute. Denn Frauen mit Behinderung sind Frauen wie andere auch: sie leben überall in der Gesellschaft und in allen vulnerablen Gruppen.

---

<sup>1</sup> charta-praevention.ch

<sup>2</sup> avantidonne.ch

## 1 Thematische Einordnung

### 1.1 Behinderung und Gewalt

Menschen mit Behinderung waren über Jahrhunderte in unterschiedlichsten Kontexten Gewalt ausgesetzt. Die Formen reichen von veränderter Selbstbestimmung über Ausgrenzung, Zwang und Erniedrigung bis zur systematischen Ermordung von behinderten und kranken Menschen im Nationalsozialismus. Erst das Internationale Jahr der Behinderten 1981 führte dazu, dass Diskriminierungen und Gewalt gegen Menschen mit Behinderung öffentlich breit thematisiert wurden und punktuell ein Umdenken in Richtung vermehrter Integration/Inklusion einsetzte. Als Meilenstein in diesem Prozess gilt weltweit die Verabschiedung der UNO-Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK) im Jahr 2006. Diese Konvention brachte eine Veränderung, die vor allem für das Leben von Menschen mit Unterstützungsbedarf ausserordentlich bedeutsam ist: Das in unserer Gesellschaft fest verankerte Prinzip der Fürsorge wurde abgelöst durch das Prinzip der Rechte der Betroffenen. Dazu gehört auch das Recht auf ein gewaltfreies Leben in einem sicheren Zuhause.

Kinder und Erwachsene mit Behinderung erleben Gewalt sowohl in ihrem persönlichen Umfeld (häusliche Gewalt) als auch geschlechtsspezifisch. Frauen mit einer kognitiven Beeinträchtigung zum Beispiel wurden bis weit in die 1970-er Jahre in grosser Zahl zwangssterilisiert. Auch heute noch werden kognitiv beeinträchtigte Frauen von Angehörigen oder Betreuungspersonen mitunter zur Sterilisation oder bei einer Schwangerschaft zu einer Abtreibung gedrängt.<sup>3</sup> Ein Grund dafür ist, dass Elternschaft bei Menschen mit einer kognitiven Behinderung in unserer Gesellschaft auf grosse Skepsis stösst. Zum einen grundsätzlich, zum andern, weil es an Unterstützungsangeboten fehlt. Staatlich finanzierte Elternassistenten, wie zum Beispiel Deutschland sie auch für kognitiv beeinträchtigte Eltern kennt, gibt es in der Schweiz nicht.

Auch Frauen mit anderen Beeinträchtigungen werden Mutterschaft und Kindererziehung nicht zugetraut: Eine blinde junge Frau zum Beispiel schildert, wie die Hebamme sie unmittelbar nach der Geburt des ersten Kindes fragte, ob sie denn überhaupt in der Lage sei, ihr Baby zu versorgen. Sonst gebe es ja die Möglichkeit, das Kind zur Adoption freizugeben. Frauen im Rollstuhl erleben in Bezug auf ihre Fähigkeiten als Mutter ebenfalls unverhohlenen Misstrauen – oder aber übertriebene Bewunderung. Männer im Rollstuhl müssen sich für ihr Vatersein nicht rechtfertigen; bei ihnen geht man davon aus, dass eine nichtbehinderte Frau die Kinder betreut.

Gewalt trifft Frauen und generell Menschen mit Behinderung aber nicht nur in vielfältiger Weise. Da Gewalt oft dauerhafte gesundheitliche Schädigungen zur Folge hat,<sup>4</sup> ist sie auch eine Ursache von Behinderung bzw. Invalidisierung im versicherungsrechtlichen Sinn. Vor allem Frauen mit einer psychischen Beeinträchtigung haben häufig auch eine langjährige Gewaltgeschichte. Deshalb fordert *avanti donne* neben Verbesserungen beim Gewaltschutz und bei der Opferhilfe eine stärkere Gewaltbekämpfung auch durch Prävention (vgl. Seite 8, konventionsübergreifende Forderungen).

### 1.2 Die Bedeutung der Istanbul-Konvention für Frauen und Mädchen mit Behinderung

In den letzten Jahren wurde geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen und vor allem Gewalt in Partner- und Angehörigenbeziehungen (häusliche Gewalt) auch in der Schweiz verstärkt in Kampagnen und Projekten thematisiert. Frauen und Mädchen mit Behinderung waren dabei jedoch noch nie ein Thema. Ein Hauptgrund dafür ist, dass Frauen mit Behinderung nicht als Frauen gelesen werden, sondern standardmässig der geschlechtsneutralen Kategorie «Mensch mit Behinderung» zugeordnet werden. Diese Zuweisung macht nicht nur die

<sup>3</sup> Ausführlich zu dieser Thematik und Forderungen vgl. Vertiefungsbericht AG Prävention, S. 28, 29.

<sup>4</sup> Aktuell zum Thema vgl. zum Beispiel Gesundheitsmonitoring-Bericht NRW 2020, «Gesundheitliche Auswirkungen von Gewalt gegen Frauen».

betroffenen Mädchen und Frauen selbst unsichtbar, sondern auch ihre spezifischen Risiken, Rechte und Bedürfnisse in Bezug auf Gewaltschutz und Prävention.

Dass sich die Schweizer Gleichstellungspolitik nicht mit der Situation und den Risiken von Frauen und Mädchen mit Behinderung beschäftigt, zeigen die verschiedenen Gleichstellungsmassnahmen von Bund und Kantonen: Während die Perspektive von Migrantinnen erfreulicherweise vermehrt in den Fokus dieser Massnahmen genommen wird, kommen Frauen mit Behinderung hier bis heute nicht vor.

Ein aktuelles Beispiel hierfür ist die vor kurzem der Öffentlichkeit präsentierten Roadmap von Bund und Kantonen zur Bekämpfung von häuslicher Gewalt<sup>5</sup>. Darin wird die Bedeutung eines besseren Gewaltschutzes für Migrantinnen – richtigerweise – ausdrücklich hervorgehoben. Frauen mit Behinderung hingegen sind in dieser nationalen Roadmap an keiner Stelle erwähnt – ganz so, als wären sie von häuslicher Gewalt nicht betroffen.

Für die Gleichstellung von Frauen und Mädchen mit Behinderung ist auf Bundesebene das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung (EBGB) zuständig. Geschlechtergleichstellung, geschlechtsspezifische und häusliche Gewalt sind jedoch beim Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) angesiedelt. Migrantinnen mit Behinderung – um bei diesem Beispiel zu bleiben – fallen als Folge dieser segregierenden Organisationsstruktur durch alle Maschen: Sie werden weder von Massnahmen zur Geschlechtergleichstellung und zur Gewaltbekämpfung noch von den Massnahmen zur Behindertengleichstellung wirksam erreicht.

Die Ratifizierung der Istanbul-Konvention hat deshalb auch für Frauen und Mädchen mit Behinderung in der Schweiz eine hohe Bedeutung. Mit ihr verbindet sich die Hoffnung auf eine wirksame Prävention und einen wirksamen Schutz vor Gewalt ohne Diskriminierung und in Übereinstimmung mit den Anforderungen insbesondere der UNO-BRK, der UNO-Frauenrechtskonvention (CEDAW), der UNO-Kinderrechtskonvention (UNO-KRK), der Lanzarote-Konvention sowie mit Artikel 8 der Schweizer Bundesverfassung und Artikel 5 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG).

Die Dringlichkeit eines besseren Gewaltschutzes für Menschen mit Behinderung wurde ab den 1990er-Jahren in vielen Ländern in Studien belegt: Diese zeigen eine im Vergleich zur allgemeinen Bevölkerung zwei- bis vierfach höhere Gewaltbetroffenheit, wobei häufig ein besonderes Risiko für Frauen sichtbar wird.

Auffallend und alarmierend ist, dass die Gewaltbetroffenheit bereits im Kindesalter erhöht ist. Eine grosse Studie zum Zusammenhang von Misshandlung (Vernachlässigung, körperliche, emotionale und sexuelle Gewalt) und Behinderung in den USA auf der Basis von Meldungen bei Kindeswohlgefährdungen ergab eine Betroffenheit bei behinderten Mädchen und Jungen von 31% gegenüber 9% bei nichtbehinderten Kindern.<sup>6</sup> Dessen ungeachtet ist Gewalt gegen behinderte Kinder und Jugendliche durch Familienangehörige und professionelle Betreuungspersonen eines der grössten Tabuthemen in der westlichen Welt.

Als Evidenzgrundlage für die erhöhte Gewaltbetroffenheit von Frauen und Mädchen mit Behinderung dient im deutschen Sprachraum die repräsentative, nach verschiedenen Behinderungsarten aufgeschlüsselte Prävalenzstudie der Universität Bielefeld aus dem Jahr 2012.<sup>7</sup> Darin zeigte sich retrospektiv die erhöhte Betroffenheit von behinderten Frauen vor allem im Hinblick auf sexuelle Gewalt mit Körperkontakt durch Erwachsene (20-34% gegenüber

<sup>5</sup> EJPD, SODK, KKJPD: Häusliche Gewalt: Roadmap von Bund und Kantonen. Bern, April 2021  
<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-83340.html>

<sup>6</sup> Gewalt: Ein Public Health-Thema. Public Health Forum, Band 27, Heft 1, S. 84, De Gruyter, Berlin 2019

<sup>7</sup> Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen in Deutschland. Bundesministerium für Familie, Senioren Frauen und Jugend (BMFSFJ), Berlin 2012



10% im Bevölkerungsdurchschnitt). Auch im Erwachsenenalter sind Frauen mit Behinderungen zwei- bis dreimal häufiger von psychischer Gewalt (68-90% versus 45%), körperlicher Gewalt (58-75% versus 35%) und sexueller Gewalt – unter Anwendung von körperlichem Zwang oder Drohungen – (21-43% versus 13%) betroffen.

Eine kleinere Folgestudie mit behinderten Männern in Privathaushalten ergab ebenfalls eine erhöhte Gewaltbetroffenheit: 65% der Befragten hatten psychische Gewalt erlebt (versus 46% im Bevölkerungsdurchschnitt), 71% körperliche Gewalt (43%) und 5% (2%) sexuelle Gewalt. Diese Ergebnisse sind auch für Massnahmen zur Bekämpfung von häuslicher Gewalt bedeutsam, denn bei dieser Gewaltform schliesst die Istanbul-Konvention ausdrücklich alle Geschlechter als Zielgruppe ein.

In Österreich bestätigte eine repräsentative Studie 2018 erneut die seit langem bekannte erhöhte Gewaltbetroffenheit von Personen mit einer psychischen und/oder kognitiven Beeinträchtigung, die in einer Einrichtung leben.<sup>8</sup> Auch hier wurde für Frauen ein besonders hohes Risiko festgestellt, Gewalt zu erfahren, dies auch in Partnerschaften zwischen HeimbewohnerInnen sowie durch MitbewohnerInnen und Heimpersonal.

Aus der Schweiz liegen bis heute (2021) keine vergleichbaren Studien vor.

### 1.3 Frauen und Mädchen mit Behinderung in der Schweiz

Für den Geltungsbereich der Istanbul-Konvention und ihre praktische Umsetzung im Hinblick auf Menschen mit Behinderung und auf die bedarfsgerechte Priorisierung von Massnahmen ist folglich die Wohnform der Betroffenen – privat oder institutionell – von Bedeutung. Ebenso spielt der persönliche Assistenz- und Pflegebedarf eine zentrale Rolle. Ein solcher Bedarf bedeutet eine mehr oder minder starke Abhängigkeit von Dritten bei der Bewältigung von Alltagshandlungen wie Körperhygiene, Ankleiden, Ernährung, Mobilität und Verständigung. Unterstützungsbedarf bei diesen Handlungen erhöht das Gewaltrisiko nicht nur individuell, sondern auch strukturell.<sup>9</sup>

Angaben zu den Wohnformen und zum Unterstützungsbedarf von Kindern und Erwachsenen mit Behinderung liefert das Schweizer Bundesamt für Statistik (BFS). Die Daten sind auch nach Alter und Geschlecht aufgeschlüsselt:

Private Wohnform: Von den statistisch als «behindert» eingestuften insgesamt 1,7 Millionen<sup>10</sup> Menschen in der Schweiz wohnt die überwiegende Mehrheit (1,5 Millionen) in einem privaten Haushalt. Davon sind 165'000 Frauen im Alltag stark eingeschränkt und benötigen teilweise oder umfassend Unterstützung in Form von Assistenz, Spitex und/oder Angehörigenpflege (Männer: 120'000).

Institutionelle Wohnform: In den Einrichtungen und Wohngruppen für Menschen mit Behinderung leben insgesamt 17'000 Frauen (Männer: 23'000), in den Alters- und Pflegeheimen 85'000 Frauen (Männer: 36'000).

Von den rund 8'000 Kindern mit einer schweren Behinderung werden 1'200 Mädchen und 2'500 Jungen in einem Heim teilweise oder ganz in einem Heim betreut.

<sup>8</sup> Erfahrungen und Prävention von Gewalt an Menschen mit Behinderungen. Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, Wien 2019

<sup>9</sup> Ausführliche Erläuterungen zu dieser Problematik siehe Vertiefungsbericht AG Prävention, S. 6, 7.

<sup>10</sup> Die Zahlen dieser Statistik basieren auf Selbsteinschätzung der Befragten in einer repräsentativen Erhebung sowie auf einem vorwiegend medizinischen Verständnis von Behinderung. Gefragt wurde nach länger anhaltenden gesundheitlichen Problemen und deren Auswirkungen auf Alltagsaktivitäten.

Somit leben deutlich mehr Frauen als Männer in einer Einrichtung für behinderte bzw. alte Menschen – in einem Umfeld also, wo das Gewaltisiko aufgrund der eingeschränkten Autonomie, der Anzahl Personen (MitbewohnerInnen und Personal), des Unterstützungsbedarfs und der ungleichen Machtverhältnisse bereits aus strukturellen Gründen erhöht ist.

In Privathaushalten sind ebenfalls mehr Frauen als Männer auf Unterstützung durch Dritte angewiesen und folglich einem höheren Gewaltisiko ausgesetzt.

---

## 2 Besonderheiten und konventionsübergreifende Empfehlungen

### 2.1 Handlungspflichten der Schweiz zum Schutz vor Gewalt ohne Diskriminierung

Nicht nur die Istanbul-Konvention, auch die UNO-BRK verpflichtet die Vertragsstaaten ausdrücklich, Menschen mit Behinderung vor jeder Form von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch zu schützen (Artikel 15, 16, 17 UNO-BRK). Bei ihren Massnahmen müssen die Staaten – also Bund, Kantone und Gemeinden – Geschlecht, Alter und Behinderung berücksichtigen (Artikel 16, Absatz 1-4). Weiter müssen Rechtsvorschriften und staatliche Programme zum Schutz vor Gewalt auch auf Frauen und Kinder mit Behinderung ausgerichtet sein (Artikel 16, Absatz 5).<sup>11</sup>

In Artikel 6 anerkennt die UNO-BRK zudem ausdrücklich die mehrdimensionale Diskriminierung von Frauen und Mädchen mit Behinderung. Um eine diskriminierungsfreie Umsetzung der Konventionsbestimmungen zu gewährleisten, verpflichtet die UNO-BRK die Staaten, sowohl konventionsübergreifende als auch geschlechtsspezifische Massnahmen zur Förderung und Unterstützung von Frauen und Mädchen zu treffen (Artikel 3, 6).

Da auch die IK ohne Diskriminierung unter anderem wegen einer Behinderung umgesetzt werden muss, ist die Schweiz bei der Gewaltbekämpfung und beim Opferschutz gegenüber Frauen und Mädchen mit Behinderung also gleich durch zwei völkerrechtliche Verträge explizit zu einer diskriminierungsfreien Umsetzung verpflichtet.

Eine Umsetzung ohne Diskriminierung stellt per se eine zentrale Herausforderung aller auf den universellen Menschenrechten fussenden Regelwerken und Massnahmen dar. Denn Menschen sind aus vielen Gründen gefährdet, Diskriminierung und/oder Gewalt zu erfahren. Auch jene, die aufgrund eines bestimmten Merkmals zu einer Gruppe zusammengefasst werden wie «Menschen mit Behinderung». Selbst in der vermeintlich eindeutig definierten Untergruppe «Frauen mit einer Körperbehinderung» sind die Bedürfnisse, Ressourcen und Lebensbedingungen und folglich auch das Gewaltisiko individuell äusserst unterschiedlich.

Um Frauen und Mädchen mit Behinderung wirksam(er) vor allen Formen von Gewalt zu schützen, wie es die IK verspricht, muss die Aufmerksamkeit deshalb auf die Unterschiede bei ihren realen Lebensbedingungen, Gefährdungslagen und Schutzbedürfnissen sowie auf allfällige Gemeinsamkeiten gerichtet werden. Im Vordergrund stehen dabei:

- **Risikofaktoren für Gewalt.** Bekannte Faktoren, die die Vulnerabilität bezüglich Gewalt beeinflussen, sind Geschlecht, Alter, Wohnform (Privat – Institution), eingeschränkte Selbstbestimmung, Assistenz- und Pflegebedürftigkeit (Abhängigkeit von Dritten) und eingeschränkte Kommunikationsfähigkeit. Ebenso erhöhen ungenügende Ressourcen bzw. ungenügende Unterstützung der Betroffenen und/oder der Personen in ihrem Umfeld (Entlastung) das Gewaltisiko.

---

<sup>11</sup> <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2014/245/de>

- **Diversität.** Die Risikofaktoren für Gewalt verweisen gleichzeitig auf die Diversität der Betroffenen und ihrer Lebensrealitäten – und damit auch auf die enorme Komplexität der Gewaltproblematik. Dieser Komplexität muss angemessen Rechnung getragen werden.
- **Gemeinsamkeit.** Die für die wirksame Umsetzung der IK massgebliche Gemeinsamkeit von Menschen mit unterschiedlichen Behinderungen ist die Tatsache, dass der Gewaltschutz bei dieser Gruppe (noch) weniger greift als bei der allgemeinen Bevölkerung. Und dies aus ein- und demselben Grund: fehlender Barrierefreiheit. Konkret: eingeschränkter oder fehlender Zugang zu Schutz und Hilfe, verbunden mit fehlender Kenntnis der besonderen Bedürfnisse von Gewaltgefährdeten und -betroffenen mit Behinderung auf Seiten der involvierten Fachpersonen.

## 2.2 Warum ein intersektionaler Zugang zur Gewaltthematik wichtig ist

Um der in der Realität hochkomplexen Gewaltproblematik und der Diversität der Gewaltbetroffenen (ob mit oder ohne Behinderung) wirksamer Rechnung tragen zu können, ist beim Konzipieren von Massnahmen eine intersektionale bzw. transkategoriale Perspektive erforderlich. Andernfalls besteht das Risiko, dass ausgerechnet Frauen mit Behinderung, die aus vielen Gründen ein mehrfach erhöhtes Gewaltisiko haben (und zusammen eine sehr grosse Gruppe bilden), von Massnahmen und Schutzangeboten nicht erreicht werden bzw. diese nicht nutzen können, sei es, weil die Angebote die behinderungsspezifischen Bedürfnisse der Frauen nicht beachten, sei es, weil Letztere keine Kenntnis von den Angeboten haben.

Auch für die Wirksamkeit der Massnahmen respektive für eine bedarfsgerechte Priorisierung ist eine intersektionale Perspektive und Analyse zentral. Denn die unterschiedlichen Risikofaktoren überschneiden und beeinflussen sich gegenseitig auf vielfältige Weise: Zum Beispiel haben ein hohes Lebensalter und eine Behinderung nicht nur Einfluss darauf, in welchem Ausmass und in welcher Form eine Person mit Gewalt konfrontiert wird. Diese Faktoren vermindern auch ihre Chancen, Rechtsschutz sowie medizinische und psychosoziale Hilfe zu erhalten.<sup>1213</sup>

Die in den Berichten zur UNO-BRK wie auch in diesem Schattenbericht bzw. im Vertiefungsbericht der AG Prävention geforderte Schulung und Sensibilisierung sämtlicher involvierter Berufsgruppen über die unterschiedlichen Bedürfnisse von Menschen mit unterschiedlichen Behinderungen, ist eine wichtige Massnahme.<sup>14</sup> Die Umsetzung dieser Forderung liegt jedoch weitgehend in der Verantwortung der Kantone und der für die Weiterbildung zuständigen Berufsorganisationen. Es handelt sich also um eine sehr langfristig angelegte Aufgabe. Doch:

**Geschlechtsspezifische Gewalt und häusliche Gewalt an Frauen und Mädchen, Männern und Jungen mit Behinderung geschieht hier und heute. Deshalb muss die Schweiz mit der Prophylaxe beginnen und vermeidbare Risiken rasch abbauen.**

Neben den langfristig und dezentralen (berufs-)gruppenspezifischen Massnahmen braucht es für eine rasch wirksame Prophylaxe Massnahmen, die auf nationaler Ebene koordiniert und zeitnah angestossen werden können.

<sup>12</sup> Siehe z.B.: [http://snap-eu.org/report/Report\\_Germany.pdf](http://snap-eu.org/report/Report_Germany.pdf)

<sup>13</sup> ebd.

<sup>14</sup> Siehe Vertiefungsbericht AG Prävention, S. 8, 11, 26.

## 2.3 Konventionsübergreifende Forderungen

Angesichts der überproportional hohen Gewaltbetroffenheit von Mädchen und Frauen mit Behinderung ist ein Handlungsschwerpunkt auf die Schaffung bzw. auf den schnellen und barrierefreien Zugang zu einem Hilfe- und Schutzsystem zu legen, das die zielgruppenspezifischen Bedürfnisse angemessen berücksichtigt. Praktisch bedeutet dies:

### → Die Schweiz beseitigt die bestehende Ungleichbehandlung von Frauen und Mädchen mit Behinderung beim Gewaltschutz und bei der Opferhilfe rasch und zielgerichtet.

→ Die verantwortliche IK-Koordinationsstelle des Bundes informiert alle involvierten Akteure national koordiniert und aktiv über die grundlegenden Anforderungen an barrierefreie Schutz- und Hilfsangebote sowie über zeitnah verfügbare Fachkontakte für Unterstützung und Weiterbildungen/Schulungen. (Siehe Seite 9, Übersicht.)

→ Bestehende Schutz- und Hilfsangebote werden national koordiniert und zeitnah von jedem Kanton auf Lücken und Barrieren für Gewaltbetroffene mit Behinderungen geprüft.

→ Jeder Kanton erstellt im Rahmen seines Aktionsplans zur Umsetzung der IK ein Konzept für Barrierefreiheit sowie einen Zeitplan für die Schliessung der Lücken auf seinem Gebiet.

→ Die Kosten für den Beizug der notwendigen Fachstellen und Fachpersonen sowie von Menschen mit Behinderung und ihrer Vertretungen (vgl. Art. 4 UNO-BRK) sind in einem Budget für Barrierefreiheit transparent auszuweisen und zu übernehmen.

### → Die Schweiz sorgt dafür, dass Barrierefreiheits-Kompetenz beim Gewaltschutz und bei der Opferhilfe zeitnah als Qualitätskriterium institutionell verankert wird.

→ Policies (Strategien, Aktionspläne) von Bund und Kantonen zur Umsetzung der IK sowie neue Massnahmen in den Bereichen Prävention, Opferschutz und Strafverfolgung werden grundsätzlich und von Beginn an «inklusiv», das heisst, unter Berücksichtigung der in der UNO-BRK formulierten Rechte der Menschen mit Behinderung, gestaltet. Grundlage sind hier insbesondere Artikel 9 (Recht auf umfassende Barrierefreiheit) und 21 (Recht auf Zugang zu Informationen) der UNO-BRK.

### → Die Schweiz lanciert ein nationales Programm zur strukturellen Bekämpfung und Prävention von psychischer, auch nicht sexuell motivierter Gewalt.

## 2.4 Barrierefreiheit im Kontext der Istanbul-Konvention

Eine diskriminierungsfreie Umsetzung der IK erfordert ein ganzheitliches Verständnis des Begriffs Barrierefreiheit.<sup>15</sup> «Barrierefrei» sind Objekte und Dienstleistungen, wenn sie auch von Menschen mit unterschiedlichen Beeinträchtigungen **selbstbestimmt und sicher** wahrgenommen und genutzt werden können. Je nach Situation ist zudem die Anwesenheit von speziell geschultem Fachpersonen erforderlich, die im Umgang mit gewaltbetroffenen Personen geschult ist und zudem die besonderen Kommunikations- und Interaktionsbedürfnisse von Personen mit Behinderung kennt.

Faktoren, die Barrierefreiheit in den Bereichen Gewaltprävention, Opferschutz und Strafverfolgung sicherstellen, sind insbesondere:

- ▶ **Bekanntheit** (von Dienstleistungen, Hilfsangeboten, Anlaufstellen usw.)
- ▶ **Sicherheit, Vertrauen / Vertrauenswürdigkeit**
- ▶ **Erreichbarkeit**
- ▶ **Zugänglichkeit / Nutzbarkeit** (Kontaktaufnahme muss telefonisch UND schriftlich möglich sein)
- ▶ **Kommunikation\***: Angemessenheit, Verstehbarkeit, Verständlichkeit

### \* A) Persönliche Interaktion

#### (Beratung, Nothilfe, Opferbetreuung, Befragung, Rechtsverfahren)

Hier müssen die Voraussetzungen für eine gelingende Kommunikation oft zuerst geschaffen werden (Beizug von spezialisierten Fachpersonen). Dies bedingt die Kenntnis und die Berücksichtigung der Bedürfnisse der Beteiligten mit Behinderung. Diese sind auch bei derselben Beeinträchtigung individuell sehr unterschiedlich. Wenn es die Situation zulässt, gilt daher: Fragen Sie die betroffene Person, welche Unterstützung sie benötigt.

Allgemein gültige Voraussetzungen für kommunikationsbeeinträchtigte Personen sind (je nach Art der Beeinträchtigung):

**Übersetzung** in Erstsprache (Gehörlose Personen: Gebärdendolmetschung in Erstsprache; einfache Sprache / leichte Sprache)

**Verschriftlichung, Visualisierung** (für hörbehinderte (= schwerhörige) Personen, z.B. Stichworte auf Papier, Diktierfunktion Handy, Skizzen)

**Hilfsmittel / Unterstützte Kommunikation** (Sprachcomputer (Talker), Piktogramme, Anwesenheit einer vertrauten Person zur Unterstützung der Kommunikation z.B. bei Sprach- oder Sprechbehinderung, Autismus oder bei kognitiver Beeinträchtigung)

### \* B) Allgemeine öffentliche Information

- **Gesprochener Text**: Untertitelung; Abschrift/Mitschrift (für hörbehinderte Personen); Video in Gebärdensprache (für gehörlose Personen)
- **Geschriebener Text**: barrierefreie elektronische Dokumente (Word, PDF), Zusammenfassung in einfacher / leichter Sprache, Piktogramme
- **Film**: Audiodeskription (schriftliche Handlungsbeschreibung für blinde/sehbehinderte Personen); Untertitel, Video in Gebärdensprache (für hörbehinderte bzw. gehörlose Personen)
- **Bild, Grafik**: Alternativtext (Bildbeschreibung, für blinde/sehbeeinträchtigte Personen)
- **Webseite, App**: Navigierbar für blinde/sehbehinderte BesucherInnen, Kontraste, Schriftgröße, Bildbeschreibungen, Inhalte bzw. Zusammenfassungen in einfacher Sprache und/oder Leichter Sprache; Piktogramme, übersichtliche Navigation

<sup>15</sup> Andere Begriffe für ganzheitliche Barrierefreiheit sind Universal / Inclusive Design oder Design für alle. Ganzheitliche Barrierefreiheit umfasst Nutzobjekte, Dienstleistungen und Systeme aller Art.

### 3 Ausgewählte Vorgaben der IK / Forderungen von avanti donne

Die Interessenvertretung Frauen und Mädchen mit Behinderung *avanti donne* unterstützt die Forderungen im NGO-Hauptbericht zuhanden der Grevio sowie im Vertiefungsbericht der AG Prävention. Besonders hervorheben respektive ergänzen möchten wir:

#### 3.1 Art. 4: Umsetzung ohne Diskriminierung (Art. 4, Abs. 3)

Artikel 4 verlangt, dass Massnahmen der IK, insbesondere zum Schutz der Rechte der Opfer, von den Vertragsstaaten ohne Diskriminierung u.a. wegen einer Behinderung durchgeführt werden müssen.

#### **avanti donne fordert:**

- ▶ Bestehende und geplante Schutz- und Hilfsangebote, die gewaltbetroffenen oder -gefährdeten Personen heute wegen fehlender Barrierefreiheit nicht offenstehen, werden national koordiniert und zeitnah für alle in den Wirkungsbereich der IK fallenden Personen erreichbar, zugänglich und nutzbar gemacht.<sup>16</sup> Bund und Kantone (je nach Zuständigkeit) erstellen dafür ein «Budget für Barrierefreiheit» und übernehmen die anfallenden Kosten in Rahmen ihrer Aktionspläne zur Umsetzung der IK.
- ▶ Die im Einzelfall für Schutz, Hilfe und Befragungen zuständigen Behörden und Fachstellen verfügen über die nötigen Kenntnisse und Fachkontakte, um sicherstellen zu können, dass Gewaltbetroffene mit besonderen Kommunikationsbedürfnissen in der ihnen möglichen Form kommunizieren können und die Verständigung gelingt.

*Begründung:* Vgl. Seite 6, konventionsübergreifende Forderungen. Die Sicherstellung der Bedürfnisse erfolgt bis jetzt nur punktuell/in Einzelfällen.

#### 3.2 Art. 7: Aktions- und Massnahmenpläne

Artikel 7 der IK verpflichtet die Schweiz, eine umfangreiche, wirksame und koordinierte Gesamtstrategie zur Umsetzung der IK zu entwickeln.

Eine solche Gesamtstrategie (Policy) fehlt bis heute, und ebenso befinden sich keine Hinweise auf die Berücksichtigung der Bedürfnisse von gewaltbetroffenen und -gefährdeten Personen mit Behinderung in den nationalen und kantonalen Umsetzungsplänen der IK bzw. in einzelnen geplanten Massnahmen. (Vgl. Seite 4, Beispiel nationale Roadmap.)

#### **avanti donne fordert:**

- ▶ Der Bund erstellt eine nationale Gesamtstrategie (Policy) zur Umsetzung der IK. Diese zeigt auf, mit welchen Massnahmen die Schweiz der überdurchschnittlich hohen Gewaltbetroffenheit von Frauen und Mädchen mit Behinderung zu begegnen gedenkt. Die Gesamtstrategie und die kantonalen Aktionsplänen zur Umsetzung der IK sind so gestaltet, dass sie die Rechte der UNO-BRK mit Bezug zu Gewaltschutz, Opferhilfe und Prävention gewährleisten. (Vgl. insbesondere Artikel 3, 6, 9, 15, 16, 17 und 21 UNO-BRK.)

*Begründung:* Gewaltbetroffene und -gefährdete Personen mit Behinderung müssen unabhängig von ihrem Geschlecht, ihrem Alter, ihrer Wohnform, ihrem Unterstützungsbedarf und ihrem Aufenthaltsstatus gleichberechtigt vor Gewalt geschützt und bei Gewaltvorfällen ihren spezifischen Bedürfnissen gemäss unterstützt begleitet werden.

- ▶ Bei Aktionsplänen werden marginalisierte Gruppen mit besonders hohem Gewaltrisiko (z.B. Frauen mit Behinderung) bzw. ihre Vertretungen im Vorfeld identifiziert und sowohl bei

<sup>16</sup> Diese Forderung schliesst auch den vom Bund geplanten Notfallknopf bzw. die geplante zentrale Notfallnummer mit ein. Siehe: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-83340.html>

der Planung als auch bei der Umsetzung und bei der Evaluation der Massnahmen partizipativ einbezogen (vgl. Art. 4 UNO-BRK).<sup>17</sup>

- ▶ Betroffene, die für Aktionspläne ihre Expertise in Begleitgruppen u.ä. zur Verfügung stellen, werden dem Aufwand entsprechend nach den behördenüblichen Tarifen entschädigt.

### 3.3 Art. 10-11: Monitoring und Evaluation / Datensammlung und Forschung

Artikel 10 und 11 der IK beauftragen die Schweiz, im Rahmen der Überwachung und der Evaluation der Konvention umfangreiche Daten zu erheben, dies aufgeschlüsselt unter anderem auch nach dem Merkmal Behinderung.

#### avanti donne fordert:

- ▶ Die Schweiz verstärkt die Forschung über Gewaltdynamiken, Gewaltbetroffenheit und Vulnerabilität im Kontext von Behinderung. Dabei wird insbesondere der Einfluss von Geschlecht, Lebensalter, Behinderungsart (Unterstützungsbedarf) und Lebensort auf die Gewaltgefährdung und -betroffenheit von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen mit Behinderung untersucht und intersektional analysiert.

*Begründung: Die Datenlage zur Gewaltproblematik im Kontext von Behinderung ist in der Schweiz sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht prekär. Eine genauere Kenntnis und Beachtung der tatsächlichen Gefährdungslagen von Frauen mit Behinderung im Lebensverlauf erleichtern zielgerichtet wirksame Massnahmen sowie eine bedarfs- und bedürfnisgerechte Priorisierung.*

- ▶ Bei Datensammlungen für Statistiken zu Gewalt an Kindern, Frauen und Männern mit Behinderung sind die Persönlichkeits- und Datenschutzrechte von Gewaltbetroffenen mit Behinderung geschützt. Die Erhebungsmethoden respektive Befragungen zu Gewalttaten tragen diesem Umstand Rechnung.

#### Begründung:

- *Gewaltopfern mit einer (tatsächlichen oder vermuteten) kognitiven oder psychischen Beeinträchtigung wird bei Befragungen zu einer Gewalttat oft nur bedingt geglaubt, oder die Gewalt an ihnen wird verharmlost.<sup>18</sup> Eine Umfrage bei Mitgliedern des Netzwerks von avanti donne bestätigte dies. Die Befürchtung, durch BehördenvertreterInnen wegen ihrer Behinderung nicht «für voll genommen» zu werden, ist ein Hauptgrund, warum Frauen mit Behinderung erlittene Gewalt nicht (mehr) melden bzw. keine Hilfe bei Fachstellen suchen.*
- *Es gibt weder eine einheitliche noch eine eindeutige Definition von Behinderung. Die Bedeutung hängt vielmehr davon ab, wer den Begriff in welcher Situation und in welchem Kontext verwendet. Im Alltag teilen die meisten Menschen andere Menschen aufgrund von sichtbaren körperlichen Merkmalen, Hilfsmitteln (Rollstuhl, Gehhilfe usw.) oder Verhaltensweisen in die Gruppe «mit Behinderung» ein. Die UNO-BRK hingegen definiert «Behinderung» als Ergebnis der Wechselwirkung zwischen Hindernissen in der Umwelt und Funktionseinschränkungen eines Menschen. Nach dieser Definition ist Behinderung also kein festes Merkmal einer Person.*
- *Viele Betroffene lehnen die Zuschreibung «behindert» (psychisch Betroffene, Personen mit leichter kognitiver Beeinträchtigung) für sich ab bzw. sehen ihre Funktionseinschränkung nicht als Behinderung (Gehörlose, AutistInnen, Menschen mit einer Sprach- oder Sprechbeeinträchtigung).*

<sup>17</sup> Ein Beispiel guter Praxis ist die Begleitgruppe «Partizipation Kanton Zürich», über welche die Anliegen und Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung sowohl in den kantonalen Aktionsplan der UNO-BRK als auch in die Umsetzung der IK im Kanton Zürich partizipativ einfließen können.  
Siehe: <https://www.bkz.ch/partizipation-kanton-zuerich/>

<sup>18</sup> Ausführliche Erläuterungen zu dieser Problematik vgl. Bericht AG Prävention, S. 6, 25, 26, 31.

- *Gewaltbetroffene mit nicht sichtbaren Behinderungen sind von Ermittlungs- und Betreuungspersonen nicht als «Person mit Behinderung» erkennbar. Für die Statistik müssten sie also aktiv nach einer Behinderung und deren Art gefragt werden.*

*Alle diese Faktoren können zu Fehlzuschreibungen führen und in der Folge die Aussagekraft von Statistiken zur tatsächlichen Gewaltbetroffenheit verfälschen. Diesem Risiko muss bei der Wahl von Erhebungs- und Befragungsmethoden und der Begriffe Rechnung getragen werden.<sup>19</sup>*

### 3.4 Art. 12 – 17: Prävention

#### avanti donne fordert:

- ▶ Massnahmen zur Verhütung von Gewalt (Artikel 12, Abs.2 IK) berücksichtigen systematisch die entsprechenden Vorgaben insbesondere der UNO-BRK sowie der weiteren völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz zur Gewaltbekämpfung (CEDAW, UNO-KRK, Lanzarote-Konvention ua.).
- ▶ Bei den von Bund und Kantonen initiierten Massnahmen zur Bekämpfung von geschlechtsspezifischer / sexualisierter Gewalt bzw. häuslicher Gewalt im Geltungsbereich der IK erhält die Prävention, namentlich auch die Bekämpfung von psychischer, nicht sexualisierter Gewalt mehr Gewicht als bisher. Inhaltlich liegt ein Schwerpunkt auf Kommunikations- und Konfliktkompetenz.

*Begründung: Bei Menschen mit Behinderung liegt der Fokus der Gewaltprävention aktuell auf der Verhütung von sexueller und sexualisierter Gewalt in Einrichtungen (Wohnen, Lernen, Arbeiten). Das ist äusserst wichtig. Doch 90 Prozent der Kinder, Jugendlichen und Erwachsenen mit Behinderung leben in einem privaten Haushalt. Auch dort erleben sie vielfältige Formen von Gewalt, vor allem, wenn sie auf Assistenz und Pflege angewiesen sind. Viele berichtete Übergriffe sind psychischer Art. Es braucht dringend Massnahmen, um auch diese Form von Gewalt zu bekämpfen.*

- ▶ Die in den Kantonen bereits an vielen Schulen laufenden Angebote und Programme zur Gewaltprävention werden für alle Kinder und Jugendlichen zugänglich gemacht und inhaltlich so angepasst, dass Kinder und Jugendliche mit Behinderung und ihre spezifischen Gewaltrisiken und -erfahrungen darin sichtbar werden. Das Thema «Anderssein / Leben mit einer Behinderung» erhält an den Schulen mehr Gewicht.

*Begründung: Kinder und Jugendliche mit Behinderung und ihre besonderen Gewaltrisiken und -erfahrungen sind in diesen Programmen nicht sichtbar.*

- ▶ Bund und Kantone unterstützen das Empowerment von Jugendlichen und Erwachsenen mit Behinderung im Umgang mit Konflikten und Gewalt aktiv und stellen die dafür notwendigen Mittel zur Verfügung. Dieses Empowerment umfasst unter anderem die Förderung von Selbstständigkeit und Selbstbestimmung, die Stärkung des Selbstwertgefühls, die Förderung der Kommunikationskompetenz sowie die Information über die eigenen Rechte zum Schutz vor Gewalt und wie diese wahrgenommen werden können.

*Begründung: Abhängigkeit, eingeschränkte Selbstbestimmung und geringes Selbstvertrauen kann die Wahrnehmung eigener Rechte behindern und dazu führen, dass interne und externe Schutz- und Unterstützungsangebote weniger genutzt und erlebte Gewalt*

<sup>19</sup> Allein das Vorliegen einer Behinderung (Beeinträchtigung) bedeutet noch nicht, dass zwischen der Behinderung von Opfer oder TäterIn und der Gewalttat ein Zusammenhang besteht. In manchen Konstellationen haben zudem zwei oder mehr der beteiligten Personen eine Behinderung, z.B. bei Gewalt in Partnerschaften oder bei Konflikten zwischen HeimbewohnerInnen. Es muss daher sichergestellt werden, dass «Behinderung» statistisch eindeutig und einheitlich wird.



weniger gemeldet bzw. angezeigt wird. Betroffene fühlen sich als wehr- und hilflose Opfer. Dies läuft den Zielen der IK zuwider.

- ▶ Der Gewaltschutz in Einrichtungen aller Art (Sonderschulen, Behinderten-, Alters- und Pflegeheime, Asylunterkünfte...) wird im Rahmen des IK-Monitorings von einer unabhängigen Stelle auf seine Wirksamkeit hin überprüft.

*Begründung: Artikel 16 der UNO-BRK hält die Staaten ausdrücklich dazu an, ihre strukturelle Prävention zu verstärken. Mit dem Ziel, Gewalt, Ausbeutung und Missbrauch zu verhindern, müssen sie unter anderem dafür sorgen, dass alle Einrichtungen und Programme, die für Menschen mit Behinderung bestimmt sind, von unabhängigen Behörden überwacht werden (Artikel 16, Absatz 3 UNO-BRK). Die meisten Einrichtungen haben heute Leitbilder und umfassende Gewaltschutzkonzepte. Dabei handelt es sich jedoch um Selbst-verpflichtungen auf freiwilliger Basis. Ein Monitoring durch eine neutrale Stelle ist eine Chance und kann auch strukturbezogene Verbesserungsmöglichkeiten des Gewaltschutzes sichtbar machen.*

- ▶ Menschen mit Behinderung in Einrichtungen zum Wohnen, Lernen und Arbeiten werden von der Institution unabhängig von einer akuten Gewaltbetroffenheit über externe Hilfsangebote und Anlaufstellen bei Gewalt (z.B. Opferhilfe, NGO-Beratungsstellen) aktiv informiert und so weit individuell möglich befähigt, diese bei Bedarf selbstbestimmt zu kontaktieren. Ebenso werden die Angehörigen über diese Angebote aktiv informiert.

*Begründung: Menschen mit Behinderung in Einrichtungen (Heime, Werkstätten, Sonderschulen) haben oft keine Kenntnis von der Existenz externer Hilfs- und Beratungsangebote oder wissen nicht, wie sie diese erreichen können. Deshalb braucht es Empowerment. Bei Konflikten zwischen Institutionen und Betroffenen oder Angehörigen können diese sich zwar an die kantonalen Ombuds- und Schlichtungsstellen wenden. Laut dem Dachverband Inclusion Handicap, dessen Rechtsdienst Menschen mit Behinderung vertritt, erleben jedoch nicht alle KlientInnen diese Stellen als neutral und unabhängig.*

### 3.5 Art. 22 - 26: Bedarfsdeckende Unterstützungsangebote

#### avanti donne fordert:

- ▶ Der Bund bzw. die verantwortlichen Kantone sorgen rasch dafür, dass Schutz- und Unterstützungsangebote (Frauenhäuser, Beratungsstellen, Nothilfe, Meldeapps) für Gewaltopfer mit Behinderung in akuten Notlagen erreichbar, zugänglich und nutzbar sind.
- ▶ Frauenhäuser, Notwohnungen u.a. sind räumlich und personell so ausgestattet, dass sie auch gewaltbetroffene Frauen mit Assistenz- und Pflegebedarf aufnehmen können. Assistenz, Pflege sowie bei Bedarf die medizinische Betreuung sowie die Betreuung von Kindern der betroffenen Frau sind während des Aufenthalts gewährleistet.
- ▶ Jeder Kanton integriert in seinem Aktionsplan zur Umsetzung der IK ein «Budget für Barrierefreiheit» und übernimmt die effektiven Kosten, die den (oft privaten) Trägern der Angebote durch nötige Anpassungen entstehen.

*Begründung: Der Gewaltschutz für Gewaltopfer mit Behinderung weist in der Schweiz noch viele Lücken auf. Beispielsweise gibt es erst im Kanton Graubünden ein barrierefreies Frauenhaus. Für gewaltbetroffene Männer mit Behinderung gibt es gar keine Schutzangebote! Massnahmen zur Verbesserung dieser Situation liegen weitgehend im Verantwortungsbereich der Kantone. Erbracht werden viele der notwendigen Leistungen aber von privaten Organisationen. Diese verfügen nicht über genügend Ressourcen, um Personen mit besonderen Bedürfnissen hinsichtlich Unterkunft, Unterstützung und Pflege aufzunehmen bzw. angemessen zu beraten und zu begleiten.*

- ▶ Anknüpfend an die Diskriminierungsverbote in der UNO-BRK und der IK und mit dem Ziel bedarfsdeckender Unterstützungsangebote fördert die Schweiz den Bau von bezahlbaren barrierefreien Wohnungen.

***Begründung:** Der Aufenthalt in Frauenhäusern und Notunterkünften ist, wenn überhaupt möglich, zeitlich begrenzt. Gewaltbetroffene müssen früher oder später entweder an ihren alten Wohnort zurück (und damit unter Umständen zurück zum Täter/zur Täterin) oder aber eine andere Unterkunft finden. Dies ist vor allem für RollstuhlfahrerInnen, ältere Betroffene und für Personen mit einer kognitiven Behinderung oft äusserst schwierig bis unmöglich, da es generell zu wenig barrierefreie, bezahlbare Wohnungen gibt. Ihnen bleibt deshalb oft nur, in die frühere Situation zurückzukehren oder in ein Heim zu ziehen. Auch bei Gewaltvorfällen in Heimen kann der Täter/die Täterin meist nicht weggewiesen werden, da es an alternativen barrierefreien Unterkünften fehlt.*

### 3.6 Art. 33: Psychische Gewalt

#### avanti donne fordert:

- ▶ Um Wirksamkeit und Zielerreichung der IK zu erhöhen, klären Bund und Kantone, namentlich das Bundesamt für Gesundheit und die kantonalen Gesundheitsförderungsfachstellen, auf breiter Basis über psychische Gewalt und ihre Folgen auf. Dazu gehört auch psychische Gewalt in Form von erniedrigender Behandlung durch Betreuungs- und Beratungspersonen bzw. BehördenvertreterInnen (häufig berichtet: Gesundheitsversorgung, IV-Stellen...). Machtmissbrauch in Form von psychischer Gewaltausübung muss genauso gesellschaftlich bekämpft und geächtet werden, wie dies die zahlreichen Programme und Kampagnen gegen sexualisierte Gewalt und sexuelle Belästigung bzw. häusliche Gewalt richtigerweise anstreben. (Vgl. auch Seite 11, Prävention.)

***Begründung:** Die Folgen von psychischer Gewalt (häufig eine Vorstufe von körperlicher Gewalt) werden massiv unterschätzt. Die Möglichkeiten bzw. die Wirksamkeit von strafrechtlichen Massnahmen im Rahmen der IK sind jedoch sehr begrenzt und auf den Einzelfall ausgelegt. Deshalb bleibt als Ansatz nur die Prävention, denn: Bei psychischer Gewalt handelt es sich um ein gesellschaftliches Phänomen durch alle Schichten und Gruppen mit enormen Folgen an Kosten und Leid.<sup>20</sup> Umso wichtiger ist es, dass die Schweiz im Rahmen ihrer Verantwortung für Public Health Massnahmen für eine gezielte, breit angelegte Kampagne trifft (analog z.B. Tabak-Prävention).*

### 3.7 Weitere Themen: Materielles Recht

Für detaillierte Erläuterungen und Forderungen und Bestimmungen der IK im Bereich des Materiellen Rechts verweisen wir auf den Vertiefungsbericht «Behinderung» der AG Prävention. avanti donne unterstützt diese Forderungen ausdrücklich. Besonders zu beachten sind:

**Artikel 36** – Sexuelle Gewalt , **Artikel 50** – Soforthilfe, Prävention und Schutz bei Ermittlungen, Strafverfolgung, Verfahrensrecht und Schutzmassnahmen **Artikel 54 und 56** – Ermittlungen und Beweise bzw. Schutzmassnahmen in Zivil- oder Strafverfahren

---

avanti donne – Interessenvertretung Frauen und Mädchen mit Behinderung  
5.2021 / Angie Hagmann

---

<sup>20</sup> Zu dieser Thematik gehört auch Gewalt im Internet. Vgl. hierzu Vertiefungsbericht von netz courage.

# **Vertiefungsbericht: Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene im Kontext von Häuslicher Gewalt**



## Vertiefungsbericht zur Umsetzung der Istanbulkonvention in der Schweiz zum Thema:

### Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene im Kontext von Häuslicher Gewalt (Art. 23, 26, 31, 56)



#### von Solidarité Femmes, Frauenhaus und Beratungsstelle Region Biel/Bienne

April 2021

#### Allgemeine Ausgangslage:

Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene stellen innerhalb der Problematik der Häuslichen Gewalt eine besonders vulnerable Betroffenengruppe mit speziellen Bedürfnissen dar, die es zu berücksichtigen gilt. Auf welche Art und wie oft Kinder betroffen sind, zeigt das aktuelle Informationsblatt «*Häusliche Gewalt gegen Kinder und Jugendliche*» des Eidgenössischen Büros für Gleichstellung von Frau und Mann<sup>1</sup>. Es wird deutlich, wie gravierend die Betroffenheit für Kinder und Jugendliche von Häuslicher Gewalt ist: «Bei mehr als der Hälfte der Polizeieinsätze wegen häuslicher Gewalt sind Kinder und Jugendliche involviert.» Kleinkinder und Jugendliche werden durch die andauernde Stresssituation Zuhause beeinflusst, dies kann erhebliche Folgen mit sich bringen. Bei kleinen Kindern können Gewalterlebnisse einen negativen Einfluss auf die Entwicklung haben. Diese reichen von Bindungsstörungen, Mängel in der emotionalen, sozialen, sensorischen und motorischen Entwicklung bis hin zur Verlangsamung oder Schädigung der Gehirnentwicklung. Bei schulpflichtigen Kindern können sich verschiedene Beeinträchtigungen zeigen, beispielsweise in der Konzentrationsfähigkeit, beim Schlafen, bei der weiteren Reifung des Selbstwertgefühls oder Selbstwirksamkeit<sup>1</sup>.

#### Kapitel III «Prävention», Art. 14 «Bildung»

##### Prävention zum Thema Häusliche Gewalt innerhalb von Schulen:

Der Kindergartenentritt oder der Schulanfang kann für einige Kinder und Mütter der erste verbindliche ausserhäusliche Kontakt bedeuten. Dabei nehmen die Lehrpersonen insofern eine wichtige Rolle ein, da Kinder zu den Lehrkräften eine Vertrauensbeziehung aufbauen und sich einige Kinder, welche Häusliche Gewalt erleben, der Lehrperson anvertrauen können.

Projekte innerhalb von Schulen machen deshalb Sinn, da es ein geeigneter Ort ist, an welchem eine Vielzahl an Kindern erreicht werden kann.

In der Schweiz gibt es ein umfassendes, nationales Präventionsprojekt: «Mein Körper gehört mir», ein Präventionsprogramm sexualisierter Gewalt im pädagogischen Kontext, welches mittlerweile fester Bestandteil des Unterrichts ist und in verschiedenen Schulstufen (Kindergarten- bis Jugendalter) angeboten wird.

Ein solches Projekt zum Thema Häusliche Gewalt fehlt in der Schweiz. Obschon es zwischen der Thematik der sexualisierten Gewalt und der Häuslichen Gewalt zwar durchaus Parallelen gibt, beispielweise, dass Kinder lernen ihre Gefühle zu benennen und Grenzen zu setzen, sich Hilfe zu

---

<sup>1</sup> EBG. (2020). Informationsblatt B3. Häusliche Gewalt gegen Kinder und Jugendliche. URL: [https://www.ebg.admin.ch/dam/ebg/de/dokumente/haeusliche\\_gewalt/infoblaetter/b3.pdf.download.pdf/b3\\_haeusliche-gewalt-gegen-kinder-und-jugendliche.pdf](https://www.ebg.admin.ch/dam/ebg/de/dokumente/haeusliche_gewalt/infoblaetter/b3.pdf.download.pdf/b3_haeusliche-gewalt-gegen-kinder-und-jugendliche.pdf) [Zugriffsdatum 15.04.2021].

holen etc., variiert die Dynamik der Häuslichen Gewalt jedoch trotzdem in einigen grundlegenden Aspekten von derjenigen der sexualisierten Gewalt.

An den Schulen existieren Verhaltensanweisungen für die Lehrpersonen zum Bereich Häusliche Gewalt, was jedoch fehlt, sind flächendeckende Präventionsprojekte, die die Kinder miteinbeziehen.

Durch diesen Hintergrund hat Solidarité Femmes ein Kinderbuch zum Thema Häusliche Gewalt entwickelt, welches für Kleinkinder (vier- bis achtjährig) geeignet ist. Das Ziel besteht darin, mithilfe des Buches Präventionsworkshops in den Schulklassen durchzuführen. Einerseits gibt es Workshops für Lehrpersonen, andererseits werden Einheiten in den Schulklassen durchgeführt, in welchen die Kinder aktiv involviert sind.

#### good practice:

-Das Projekt «j'en parle», eine Zusammenarbeit von der Fachstelle Erwachsenenbildung und Solidarité Femmes Biel/Bienne fördert die Gesprächskultur durch Frauen-Austauschrunden (verschiedener Kulturkreise) über Häusliche Gewalt. In diesen Gesprächsrunden werden auch die Folgen und der Einfluss der Häuslichen Gewalt auf die Kindesentwicklung thematisiert, ebenso werden Unterstützungsangebote in der Region vorgestellt sowie das Schweizer Recht behandelt.

-Die Gesprächsgruppe CAMELEON wird alle zwei Wochen von Solidarité Femmes für Kinder und Jugendliche angeboten. Die Kinder erfahren auf diese Weise, dass sie nicht alleine sind mit ihrer Situation, sehen, dass es anderen Kindern ähnlich geht. Die Gruppenaktivitäten sollen unter anderem dazu dienen, dass Kinder lernen, Emotionen erkennen und benennen zu können, sich Hilfe zu holen können und ihre Ressourcen zu entdecken und zu stärken.

### **Kapitel IV «Schutz und Unterstützung», Artikel 23 «Schutzunterkünfte»**

#### Schutzplätze für Jugendliche und junge Frauen im Kanton Bern:

Das Pilotprojekt «MädchenHouse des filles» in Biel wurde im Mai 2018 gestartet und konnte bis im Dezember 2018 geführt werden. Das achtmonatige Pilotprojekt wurde vollumfänglich durch private Spenden getragen und musste aufgrund unzureichender Finanzierung geschlossen werden. Der Grosse Rat des Kantons Bern (Legislative, welche die gesetzgebende Behörde innerhalb des Kantons darstellt), hat sich im Frühjahr 2020 für die Notwendigkeit eines Schutzplatzes für junge Frauen und deren Neueröffnung für Ende 2021 ausgesprochen. Einerseits wurde nun durch den neuesten Entscheid vom März 2020 des Grossen Rates eine kantonale Opferhilfestrategie gutgeheissen, jedoch wurde das Projekt MädchenHouse zugunsten dieser Strategie auf weiteres hinausgezögert. Dieser Entscheid ist für Solidarité Femmes im Hinblick auf die Umsetzung der Forderungen der Istanbulkonvention nur schwer nachvollziehbar. Einerseits wird begrüsst, dass nun eine kantonale Strategie ausgearbeitet wird, jedoch trifft dieser Entscheid auch auf Unverständnis, besonders im Hinblick auf die momentane Entwicklung: Aktuell zeichnet sich kein Rückgang der Betroffenenzahlen ab, mehr noch gibt es eine Zunahme der polizeilichen Interventionen im Kanton Bern um 40 % im Jahr 2020<sup>2</sup>.

Im Jahr 2020 wurden durch Solidarité Femmes rund 40 Frauen im Alter von 16-20 Jahren begleitet. Davon haben vier junge Frauen zusammen mit ihren Müttern Schutz im Frauenhaus gefunden, die anderen jungen Frauen wurden ambulant unterstützt, zum Teil wurde auch eine Notunterkunft organisiert oder die jugendlichen Frauen konnten sich im privaten Umfeld unterbringen. Das

---

<sup>2</sup> Kanton Bern. (2021). Entwicklung im Bereich häusliche Gewalt: Zahl der polizeilichen Interventionen wegen häuslicher Gewalt stark angestiegen. URL: [https://www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen/suche.meldungNeu.html/portal/de/meldungen/m/2021/02/20210225\\_1636\\_zahl\\_der\\_polizeilicheninterventionenwegenhaeuslichergewaltstarka](https://www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen/suche.meldungNeu.html/portal/de/meldungen/m/2021/02/20210225_1636_zahl_der_polizeilicheninterventionenwegenhaeuslichergewaltstarka) [Zugriffsdatum 22.04.2021].

Frauenhaus Biel kann teilweise den Bedürfnissen der jungen Frauen nicht gerecht werden, da die Präsenzzeiten der Mitarbeiterinnen im Haus sehr beschränkt ist.

Diese Erfahrung (Tendenz steigend) zeigt sehr deutlich, dass eine spezialisierte Schutzeinrichtung für Mädchen und junge Frauen im Kanton Bern dringend angezeigt ist.

Spezialisierte Einrichtungen für schwangere Frauen, die von Häuslicher Gewalt betroffen sind  
Spezialisierte Einrichtungen bzw. Nachfolgelösungen für Frauen mit Kindern, die von Häuslicher Gewalt betroffen sind:

Nicht nur Kinder und Jugendliche sowie junge Erwachsene stellen eine vulnerable Betroffenenengruppe dar. Schwangere Frauen, Frauen mit Säuglingen oder Frauen mit mehr als drei Kindern sind ebenso Betroffene mit speziellen Bedürfnissen. Die sich verändernden biopsychosozialen bzw. soziokulturellen Lebensumstände stellen an sich schon eine grosse Herausforderung dar. Werden die Betroffenen in dieser Zeit noch zusätzlich durch die Anwendung von Gewalt in ihrer Integrität verletzt, benötigt es eine besonders intensive Unterstützung. Wie solche einschneidende Situationen aussehen können, werden folgend anhand von zwei Beispielen aufgezeigt:

Frau Z sucht im 9. Monat ihrer Schwangerschaft Hilfe bei der Opferhilfe des Kanton Berns wegen Häuslicher Gewalt. Aufgrund einer Krankheit ist es für sie nicht möglich, ohne Anschluss weg von ihren medizinischen Fachpersonen zu gehen so kurz vor der Geburt. Die Geburt verläuft gut, sie wird nach dem Spitalaufenthalt in einer Einrichtung der Opferhilfe weiter betreut. Die Mutter kann aufgrund des Stress und wiederholter Gewalt durch den Vater (auch nach der Geburt) nicht stillen, obwohl ihr das wichtig ist. Bereits innerhalb des ersten Lebensmonats entwickelt das Kind deutliche Stresssymptome.

Aufgrund fehlender Hilfe spezifisch für Mutter und Kind vor Ort ausserhalb der Opferhilfe als Krisenintervention erlebt dieses Kind einen Start ins Leben, der seine körperliche und psychische Gesundheit und Entwicklung gefährdet.

Solidarité Femmes bot einer Frau, die im 8. Monat schwanger war, und ihrem 4-jährigen Sohn Schutz und Unterstützung. Allerdings konnte sie im Hinblick auf die anstehende Geburt aus mangelnden personellen Ressourcen und kurzen Präsenzzeiten der Fachpersonen zu wenig eng begleitet werden. Die Frau hatte kein soziales Netz in der Schweiz und somit keine emotionale Stütze in der Geburtsvorbereitung und der Geburtsbegleitung. Solidarité Femmes triagierte Frau an eine Mutter-Kind-Institution, welche viel Präsenz und eine enge Begleitung rund um die Geburt bieten konnte. Nach kurzem Aufenthalt in der Mutter-Kind-Institution entschied sich die Frau, belastet durch die mehreren Wechseln des Settings und der bevorstehenden Geburt, wieder zu ihrem Mann zurückzukehren.

Schwangerschaft bedeutet für viele Paare eine Belastungsprobe, jedoch wird Häusliche Gewalt während der Schwangerschaft oftmals noch tabuisiert. Gerade ungewollte Schwangerschaften stellen einen Risikofaktor für eine Zunahme an häuslicher Gewalt dar (Hellbernd & Brzank, 2007)<sup>3</sup>. Häusliche Gewalt während der Schwangerschaft hat nebst den direkten gesundheitlichen Auswirkungen auch indirekte gesundheitliche Auswirkungen auf die Frau und das Ungeborene und kann sich negativ auf die Entwicklung des Ungeborenen auswirken (Hellbernd & Brzank, 2007). Aus diesem Grund ist es dringend notwendig, schwangeren Frauen, die von häuslicher Gewalt betroffen sind, Schutz und Stabilität zu bieten und sie im Kontext von Häuslicher Gewalt besonders zu berücksichtigen. Die Begleitung und Unterstützung einer schwangeren Frau bedarf mehr Ressourcen und besondere Sensibilität.

---

<sup>3</sup> Hellbernd, H., & Brzank, P. (2007). Häusliche Gewalt im Kontext von Schwangerschaft und Geburt: Interventions- und Präventionsmöglichkeiten für Gesundheitsfachkräfte. In Handbuch Kinder und häusliche Gewalt (pp. 88-103). VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Mutter-Kind-Institutionen sind weniger spezialisiert auf Themen, die bei Häuslicher Gewalt oftmals hervortreten, wie beispielsweise die Sicherheit oder die Trennungsambivalenz. Eine ideale Begleitung von Schwangeren, die Häusliche Gewalt erfahren, scheitert oft am Setting; entweder ist die besondere Begleitung ressourcenmässig nicht möglich oder zu wenig spezialisiert.

Von den genannten Mutter-Kind-Institutionen, die als Anschlusslösung nach dem Frauenhausaufenthalt dienen können, gibt es im Kanton Bern deren 10. Dabei stehen Frauen und ihren Kindern in verschiedenen Altersklassen ein betreuter Platz zur Verfügung. Zwar ist die Anzahl Plätze in den letzten Jahren erfreulicherweise gewachsen, im Kanton Bern gibt es jedoch bis heute *kein* Mutter-Kind Haus im ganzen französischsprachigen Gebiet, wie in der Region Jura Bernois.

Im Hinblick auf den Artikel 23 stellt ein Aufenthalt für Frauen mit drei Kindern und mehr eine grosse Herausforderung dar. Die Platzverhältnisse sind knapp, da sich die Mütter und Kinder ein Stockwerk mit einer anderen Familie im Frauenhaus teilen. Dabei die nötige Stabilität zu finden gestaltet sich oft schwierig. Per se ist es für eine alleinerziehende Mutter eine immense Kraftübung, die neue Lebenssituation zu meistern und dabei den Kindern genügend Halt zu bieten, dabei kommt es auch vor, dass Schulwechsel von manchmal 3-4 Kindern gleichzeitig organisiert und bewerkstelligt werden müssen, was für die Mutter und die Kinder eine zusätzliche Belastungsprobe darstellt. Kommen bei den Kindern zusätzlich Entwicklungsauffälligkeiten hinzu, kann die Familie mit Blick auf das Kindeswohl aus Gründen von knappen Ressourcen nicht so unterstützt werden, wie es nötig wäre. Die Zahlen zeigen, dass es sich in den letzten Jahren nicht nur um ein bis zwei Familien handelte, im Jahr 2019 waren im Frauenhaus Biel 5 Frauen mit mehr als drei Kinder untergebracht, im Jahr 2020 waren es 3 Situationen.

**-Kapitel IV, «Schutz und Unterstützung», Artikel 26 «Schutz und Unterstützung für Zeuginnen und Zeugen, die Kinder sind»**

**Kapitel VI, «Ermittlungen, Strafverfolgung, Verfahrensrecht und Schutzmassnahmen», Artikel 56 «Schutzmassnahmen»**

#### Bedürfnisse der Kinder:

Kinder welche der Häuslichen Gewalt ausgeliefert sind, benötigen spezifische Unterstützung unter Einbezug der speziellen Bedürfnisse der Kinder.

Laut Artikel 26 soll das Wohl der Kinder genügend berücksichtigt werden, dazu gehört beispielsweise die angemessene psychosoziale Begleitung und Beratung. Die folgenden Beispiele sollen erläutern, dass es in der Praxis vorkommt, dass der Artikel 26 nicht eingehalten wird bzw. wurde und dass es im Bereich der Unterstützung der Kinder viel Sensibilisierung benötigt:

Frau Y sucht Schutz im Frauenhaus, weil sie nicht länger beim gewalttätigen Vater des Kindes bleiben will und keine andere Möglichkeit sieht, um sich und das Kind in Sicherheit zu bringen. Sie hat aufgrund der Gewalt bereits eine Fehlgeburt erlitten. Sowohl sie als auch der Vater des Kindes sind sans-papier in der Schweiz.

Frau Y musste bereits als Kind vor ihrer Familie flüchten, um sich nicht einer Genitalbeschneidung aussetzen zu müssen. Sollte sie jetzt ausgeschafft werden in ihr Ursprungsland, droht ihrer Tochter ebenfalls eine Beschneidung, da sie aus einem Dorf kommt, in dem FGM/C mehrheitlich vorkommt (92% gemäss Terre des Femmes). Frau Y ist so verzweifelt, dass sie sich bei der KESB meldet und um Schutzmassnahmen für ihre Tochter bittet. Der Opferberaterin des Frauenhaus wird mitgeteilt, dass die KESB das Kind platzieren wird, aber keine Möglichkeit hat, der Mutter zu helfen. Die KESB würde also das Kind von der Mutter wegnehmen, obwohl diese seit Beginn ihre nächste, sehr engagierte Bezugsperson ist.

Dieser Fall zeigt leider sehr deutlich, dass das Bedürfnis des Kindes, einer Bindung zu der wichtigsten Bezugsperson, klar missachtet wurde und der unsichere Aufenthaltsstatus der Mutter über das Bedürfnis des Kindes gestellt wird.

Im Zusammenhang mit dem Kindeswohl ist die Zusammenarbeit mit der KESB sehr wichtig. Besonders wenn sich eine Frau entscheidet mit ihren Kindern zurückzukehren zum Täter, wird im Team diskutiert, ob eine Gefährdungsmeldung angezeigt ist. Gerade nicht schulpflichte Kinder sind der Häuslichen Gewalt oft schutzlos ausgeliefert und haben nicht immer eine involvierte Aussenstelle oder Kooperationspartner\*innen wie der Kindergarten, die Schule etc.

Eine Klientin, die seit 10 Jahren immer wieder Schutz und Sicherheit in verschiedenen Frauenhäusern in der Schweiz suchte, entschied sich auch nach dem Aufenthalt bei Solidarité Femmes mit ihren drei Kindern zurück zum Täter zu kehren. Im Kontakt mit der KESB, welche seit mehreren Jahren in den Fall involviert ist, schien es sehr überraschend, dass in all der Zeit keine Massnahmen für das Kindeswohl getroffen worden sind. Die Kinder wachsen seit Geburt in einem Umfeld der Häuslichen Gewalt auf, die Mutter machte mit den Aufenthalten in den Frauenhäusern deutlich, dass die Kinder zu Hause nicht genügend Schutz erhalten. Eines der Kinder war verhaltensauffällig, das zweite hatte eine Entwicklungsverzögerung. Die Überforderung der Mutter in ihren Erziehungskompetenzen war bereits nach kurzer Zeit deutlich. Die KESB sprach zwar Unterstützungsmassnahmen, durch die schwierige Zusammenarbeit mit der Familie wurden diese jeweils wieder abgebrochen.

Aus der Erfahrung konnte in der Praxis ein Mangel an Kinder- und Jugendpsychologinnen und Psychologen im Kanton Bern festgestellt werden. Solidarité Femmes verfügt über zwei interne Kinderpsychologinnen, welche spezifisch für die Therapie der Kinder zuständig sind, was ein grosses Plus darstellt. Jedoch sind diese Plätze sehr begrenzt, wird anderweitig nach spezialisierten Fachkräften gesucht, besteht nicht selten eine Warteliste von einigen Wochen, gar Monaten.

Während der Datenerhebung wurde vor allem deutlich und sichtbar, dass die Sensibilisierung und die Kooperation mit involvierten Fachstellen zum Teil erschwert ist. Auffallend ist, dass nach Artikel 15 (Aus- und Fortbildung bestimmter Berufsgruppen) und Artikel 26 spezifisch im Hinblick auf die Wissensvermittlung, Sensibilisierung der Fachpersonen zum Thema Kindeswohl, kindgerechte Sprache, Kinder im Kontext Häusliche Gewalt ein grosser Aufholbedarf besteht.

Der Umgang mit Kindern durch Polizistinnen und Polizisten bei Interventionen Zuhause ist ein Beispiel, das hier genannt werden möchte. In der Kooperation mit der Polizei ist durch Erfahrungen und Schilderungen der Betroffenen sowie der Erfahrung im Austausch mit dem Polizeicorps der Mitarbeiterinnen der Opferhilfe Folgendes aufgefallen:

Polizistinnen und Polizisten sind sehr gefordert, wenn sie einen Einsatz im Kontext Häusliche Gewalt leisten, dabei meiden sie jedoch häufig den Kontakt mit den Kindern, welcher wichtig wäre. Dies geschieht oft aus Gründen der Berührungangst, Angst, etwas Falsches zu machen oder zu sagen. Die Antwort eines Bezirkschefs der Kantonspolizei Bern auf die Nachfrage, wie die Rollenspiele zur Häuslichen Gewalt in der Polizeischule aussehen, ist besonders erwähnenswert: Im Kanton Bern gibt es keine Lerninhalte oder Rollenspiele innerhalb der Polizeiausbildung zum Thema Häusliche Gewalt, in denen Kinder involviert sind.

Dieses Beispiel zeigt, dass ohne die Wissensvermittlung und Sensibilisierung der Fachkräfte den besonderen Bedürfnissen der Kinder nicht gerecht werden kann. Meist wird innerhalb der Komplexität womöglich vergessen, dass ein solches Ereignis (das Auftreten der Polizei im eigenen Zuhause) in Kinderaugen sehr einschneidend sein kann und es einen sorgfältigen Zugang zu den Kindern bedarf.



## **-Kapitel IV, Artikel 31 «Sorgerecht, Besuchsrecht und Sicherheit»:**

Innerhalb der Datenerhebung zum Artikel 31 wurden einerseits interne Erfahrungen und Fälle ausgetauscht und gesammelt. Andererseits wurde betreffend der rechtlichen Praxis über die Entscheidungen über das Besuchs- und Sorgerecht die Erfahrung einer versierten Rechtsanwältin beigezogen<sup>4</sup>.

Dabei wird deutlich, dass bei der gerichtlichen oder behördlichen Regelung der Kinderbelange immer der Einzelfall zu prüfen ist, was dazu führt, dass die Praxis nicht immer ganz einheitlich ist.

Die frühere Rechtsprechung sah die Gefährdung des Kindeswohls durch Häusliche Gewalt mit der Trennung meist als beendet an und mass der Aufrechterhaltung des Kontakts zwischen Eltern und Kind einen sehr hohen Stellenwert zu.

### Ausgangslage:

In jüngerer Zeit wächst das Bewusstsein dafür, dass das Miterleben von Gewalt Auswirkungen auf die Eltern-Kind-Beziehung hat, denen im Rahmen der Ausgestaltung des Besuchsrechts nach Trennung der Elternbeziehung Rechnung zu tragen ist, immer mehr.

Das Recht auf persönlichen Verkehr kann für eine gewisse Zeit oder dauerhaft durch die Anordnung besonderer Massnahmen eingeschränkt werden, wenn seine Ausübung das Kindeswohl gefährdet. Möglich ist auch die Sistierung für eine bestimmte Dauer oder - als ultima ratio - der endgültige Entzug.

Art. 274 Abs. 2 ZGB sieht die Möglichkeit vor, das Besuchsrecht zu verweigern oder zu entziehen, "wenn die Eltern den persönlichen Verkehr pflichtwidrig ausüben, wenn sie sich nicht ernsthaft um das Kind gekümmert haben oder wenn andere wichtige Gründe vorliegen".

Das Bundesgericht betont in konstanter Rechtsprechung, dass die Verweigerung oder der Entzug des Rechts auf persönlichen Umgang nur dann in Betracht komme, wenn der Gefährdung des Kindeswohls nicht anders - beispielsweise durch die besondere Ausgestaltung des Besuchsrechts (z.B. begleiteter Besuchskontakt) oder durch dessen Einschränkung mittels Auflagen - begegnet werden könne.

Das Bundesgericht vertritt die Meinung, dass bei ablehnender Haltung der Kinder zwar kein gerichtliches Besuchsrecht anzuordnen sei, den Kindern aber angesichts der schicksalhaften Eltern-Kind-Beziehung gleichwohl die Anordnung eines minimalen Besuchsrechts zugemutet werden könne (z.B. Erinnerungskontrakte). Das Besuchsrecht dürfe nicht allein vom Willen des Kindes abhängen, weil das Kindeswohl nicht nur subjektiv mit Blick auf das momentane Befinden des Kindes zu beurteilen sei, sondern objektiv und mit Blick auf seine künftige Entwicklung.

In der Praxis – insbesondere im Kanton Bern – werden bei älteren Kindern und Jugendlichen, die den Kontakt beharrlich verweigern, relativ häufig sogenannte Erinnerungskontakte angeordnet, welche besonders in Bezug auf deren allfällige zwangsweise Durchsetzung kontrovers diskutiert werden<sup>4</sup>.

### Good practice:

Bei der Festsetzung des Besuchsrechts ist das Kind wenn immer möglich und nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung spätestens ab einem Alter von sechs Jahren durch das Gericht, eine beauftragte Drittperson oder bei entsprechender Zuständigkeit durch die Kinderschutzbehörde anzuhören (Art. 298 ZPO; Art. 12 Abs. 2 UN-KRK; Art. 314a ZGB).

Wenn nötig und auf Antrag des urteilsfähigen Kindes (vor Gericht) zwingend, ordnet das Gericht die Vertretung des Kindes durch einen Kinderanwalt an. Das Kind wird ca. ab dem 10. bis 12. Altersjahr diesbezüglich als urteilsfähig angesehen.

Generell kann gesagt werden, dass dem Kinderwillen tendenziell mehr Beachtung geschenkt wird und bei massivem Widerstand der Kinder häufiger ein Gutachten durch das Gericht oder die KESB angeordnet wird um die Ursachen zu klären und/oder zu klären ob eine kindeswohlgerichte Ausgestaltung des persönlichen Verkehrs überhaupt möglich ist. Häufig verzichten die Gerichte jedoch darauf das Besuchsrecht bei über 12 Jährigen zu regeln, falls diese sagen, dass sie keinen

---

<sup>4</sup> Institut für Kinds- und Opfervvertretung, RAin MLaw Laura Jost, Rechtsanwältin & wissenschaftliche Mitarbeiterin, Bern Solidarité Femmes Biel/Bienne und Region

Kontakt zu einem Elternteil möchten und dies auch mit nachvollziehbaren Argumenten begründen können.

Sofern Kinderanwälte im Verfahren involviert waren, kann festgestellt werden, dass auf den Willen der Kinder meist Rücksicht genommen wurde

Sorgerecht:

Häufig wird das Sorgerecht entzogen oder eingeschränkt, wenn der gewalttätige Elternteil im Gefängnis ist und die geteilte elterliche Sorge daher mit grossen Komplikationen verbunden wäre oder wenn der gewaltbetroffenen Mutter und oder Kind die gemeinsame Elterliche Sorge nicht zugemutet werden kann (massive Gewalt).

Es scheint jedoch erwähnenswert: Jugendliche haben auch schon geäussert, dass sie sich vor der Einsetzung des Kinderanwalts von den Behörden nicht ernstgenommen gefühlt haben und die Behörde auf Kontakten offenbar beharrt habe.

Die erläuternden Erfahrungen aus der Rechtsprechung sowie das folgende Beispiel aus der Praxis zeigen deutlich, welche Komplexität die Entscheidung über das Besuchsrecht mit sich bringt. Einerseits müssen die Äusserungen der Kinder und Jugendlichen ernst genommen werden, denn es soll gewährleistet werden, dass die Wünsche der Kinder genügend berücksichtigt werden. Andererseits ist es auch die Aufgabe der Behörden und Entscheidungsträgern abzuwägen, welchen Vorteil oder eben Nachteil, welche Folgen die Entscheidung über das Besuchsrecht mit sich zieht. Wird das Besuchsrecht ganz entzogen, heisst dies zwar einerseits, dass der Wunsch der Kinder berücksichtigt wurde, andererseits kann dies aber auch bedeuten, dass die Kinder ein Leben lang ein sehr negativ behaftetes Bild ihres Vaters mitnehmen und der Vater womöglich nie die Chance erhalten hat, zu zeigen, dass er auch ein (guter) Vater sein kann und dass ein Kontakt möglich ist. Dies kann sich in einigen Fällen ausweiten, so dass Kinder allenfalls ein schlechtes Vaterbild verinnerlichen und auf andere Väter oder Männer übertragen, was auf jeden Fall vermieden werden muss:

Für zwei Schwestern (11 und 13 Jahre), deren Mutter aufgrund massiver körperlicher, psychischer und sexueller Gewalt Schutz im Frauenhaus mit ihren Töchtern gesucht hat, und die nun gemeinsam mit ihrer Mutter in einer Wohnung leben, wurde im Trennungsverfahren begleitete Besuche mit ihrem Vater vereinbart. Obwohl die richterlichen Massnahmen klar begleitete Besuche definierten an einem Ort, der den Mädchen vertraut ist und geschulte Fachpersonen die beiden Mädchen begleiten werden im Kontakt mit ihrem Vater, stellt sich die Frage, ob dies den Bedürfnissen, spezifisch dem Sicherheitsbedürfnis der Mädchen gerecht wird. Sie äussern deutliche Angst und Unbehagen vor dem Wiedersehen und lehnen die Besuche ab. Die unterschiedlichen involvierten Fachstellen sind sehr bemüht, den Kontakt zwischen den Mädchen und dem Vater gut aufzugleisen und adäquat zu begleiten, um dem Kindeswohl gerecht zu werden.

Ein weiteres Exempel aus der Praxis zeigt auf eindrückliche Weise auf, welche Entscheidungen getroffen werden, wenn das Kindeswohl nicht genügend berücksichtigt wird:

Frau X verlässt ihren Mann aufgrund jahrelanger häuslicher Gewalt gegen sie und ihren Sohn. Sie will im Eheschutzverfahren am Gericht erreichen, dass es nur begleitete Besuche mit dem Vater gibt. Deswegen macht sie mit Hilfe der Opferberaterin des Frauenhauses eine Selbstmeldung bei der KESB. Im Eheschutzverfahren sagt die Gerichtspräsidentin: «Sie könne sich nicht vorstellen, dass ein Vater mit seinem Kind so weit komme, das kann nicht sein.» Die Gerichtspräsidentin glaubt der Mutter nicht was diese in der Selbstmeldung geschrieben hat. Dies obwohl es einen Bericht eines Notfallarztes im Spital gibt (Grund der Verletzung wird zwar wie so oft als unglücklicher Unfall dargestellt, doch die Verbrennung im Gesicht des Kindes ist eigentlich durch den Vater geschehen). Zudem hat die Opferberaterin des Frauenhauses in einem Begleitbrief zur Selbstmeldung der Mutter die Schilderungen bestätigt und klare Anzeichen von Folgen der Gewalt im Verhalten des Kindes benannt. Auch wird die Frage gestellt, ob das übergriffige Verhalten des Vaters (Saugen, Beissen) eine sexuelle Komponente habe.

Die Gerichtspräsidentin entscheidet, dass der Vater das Recht auf ein wöchentliches Besuchsrecht ohne Begleitung hat.

In solchen und anderen Situationen fällt auf, dass es der tatusübenden Person (in unserer Institution sind das in 100% der Fälle männliche Personen, wenn Kinder involviert sind) gelingt, das Vertrauen von den abklärenden- und entscheidungstragenden Behörden zu gewinnen, indem sie ein sehr positives Bild von sich und der Beziehung zu den Kindern verkaufen, das nicht der Realität entspricht. Bei einer kurzen Abklärung des Kindsschutzes von drei Monaten ist darauf zu achten, dass die Fachpersonen nicht an diesem Ideal entsprechend ihre Entscheidungen treffen, Ideale etwa wie die einer getrennten Familie, wo es dem Kindsvater möglich ist, mit den Kindern einen regelmässigen und adäquaten Kontakt zu pflegen. Wie kann dieses Recht des Kindsvaters durchgesetzt werden, wobei durch die Dynamik der Häuslichen Gewalt ein Beziehungs- und Vertrauensaufbau und einen kindergerechten Umgang oft gar nie stattfinden konnte bzw. nicht von heute auf morgen umgesetzt werden kann?

## **Forderungen:**

### Kapitel III «Prävention», Art. 14 «Bildung»

#### Ausgangslage:

In der Schweiz fehlt ein ganzheitliches Präventionsprojekt zum Thema Häusliche Gewalt an Schulen. Im Hinblick auf den Artikel «Bildung» wird klar, dass es im Bereich Präventionslernmittel zu Themen wie Gleichstellung der Geschlechter, Konfliktlösungen ohne Gewalt, geschlechtsspezifische Gewalt noch viel Effort bedarf.

#### Forderung:

Kantonale oder nationale Schulpräventionsprogramme zum Thema Häusliche Gewalt, welche mit den Kindern interaktiv durchgeführt werden, im Lehrplan verankert sind und von der öffentlichen Hand finanziert wird.

### Kapitel IV, «Schutz und Unterstützung», Artikel 23 «Schutzunterkünfte»

#### Ausgangslage:

Im Hinblick auf den Artikel 23 «Schutzunterkünfte», stellt das fehlende Angebot spezialisierter Schutzplätze für Jugendliche und junge erwachsene Frauen eine konkrete Lücke dar.

#### Forderung:

Wir fordern eine kantonale Finanzierung zur raschen Neueröffnung des «MädchenHouse des filles» Biel/Bienne und eine Weiterführung der Infrastruktur, damit den besonderen Bedürfnissen und der steigenden Nachfrage dieser Betroffenenengruppe Rechnung getragen werden kann. Ebenso bedingt es die Sensibilisierung und Spezialisierung von Mitarbeitenden von Institutionen, die Kinder und Mütter (nach einem Frauenhausaufenthalt) begleiten, beispielsweise Fachpersonen von Mutter-Kind-Institutionen, Schulsozialarbeitende und Behördenmitarbeitende.

### -Kapitel IV, Artikel 26 «Schutz und Unterstützung für Zeuginnen und Zeugen, die Kinder sind»

#### Ausgangslage:

Die sensible Eruerung der Bedürfnisse der Kinder wird in der Praxis ungenügend vollzogen.

#### Forderung:

Das Bedürfnis des Kindes und das Kindeswohl soll an erster Stelle stehen.

Die Schulung und Sensibilisierung zum Thema Häusliche Gewalt und insbesondere Kinder im Kontext der Häuslichen Gewalt muss in genügendem Masse Pflicht sein in der Ausbildung von Fachpersonen die mit dem Kontext Häusliche Gewalt konfrontiert sind bzw. sein können, wie etwa Lehrpersonen, Polizistinnen und Polizisten, Fachpersonen im Gesundheitswesen, im Grundstudium der Psychologie, Rechtswissenschaften und der Sozialen Arbeit bzw. Sozialpädagogik.

### - Kapitel IV, Artikel 31 «Sorgerecht, Besuchsrecht und Sicherheit»:

#### Ausgangslage:

Die Dauer zwischen der Trennung (der Gewaltbeziehung) und der Eheschutzverhandlung kann sich sehr lange hinziehen. In dieser Zwischenzeit ist das Besuchsrecht für den Kindsvater und seine Kinder nicht geregelt. Diese Lücke kann einen erheblichen Stressfaktor für die Mütter sowie für die Kinder darstellen. Ebenso besteht bis zu der offiziellen Gerichtsverhandlung keine verbindliche Abmachung, wie sich der persönliche Verkehr gestaltet.

#### Forderung:

Das Besuchsrecht soll im Zweifelsfall, wenn konkrete Aussagen und Beweise vorliegen, dass das Kind direkt betroffen war von Häuslicher Gewalt durch einen Elternteil, unbedingt begleitet stattfinden, auch wenn sich die Gewalt massiv an die Kindsmutter richtete, ist das Kind in den allermeisten Fällen miteinbezogen und muss den ständigen Stress miterleben.

Das Sorgerecht muss von den Entscheidungsträgern genau geprüft werden und soll auch vollumfänglich der Kindsmutter zugeteilt werden können. Es muss abgeklärt werden, was zumutbar ist für das Kind, damit das Kind mit den Besuchen des Kindsvaters nicht überfordert ist.

Die Errichtung einer Kindsvertretung sollte bei Kindern, die mitbetroffen sind von Häuslicher Gewalt, immer erwogen werden. Die Vertretung des Kindes kann in Bezug auf Fragen des persönlichen Verkehrs Anträge stellen und Rechtsmittel einlegen.

**-Allgemein: Kinder sind immer Betroffene!**

In jeder Beziehung, in der Häusliche Gewalt vorkommt, handelt es sich automatisch um eine familiäre Betroffenheit. Die Dynamik welche in einer solchen Beziehung Zuhause entsteht, beispielsweise der ständig anhaltende Stress, Unsicherheiten, die andauernde Anspannung betreffen die Kinder immer direkt mit. Darum fordern wir, dass dies in der Bearbeitung und der Abklärung des Kindsschutzes genügend berücksichtigt wird und künftig im öffentlichen Dialog auch klar kommuniziert wird, dass Kinder immer direkt Betroffene sind von Häuslicher Gewalt. Es benötigt zudem eine spezifischere umfassende Datenerhebung zu der Mitbetroffenheit der Kinder in der Kriminalstatistik sowie der Bundesstatistik.

Das Bewusstsein dafür muss gefördert werden, dass Kinder Folgen von der Häuslichen Gewalt davontragen können, deswegen bedarf es einer umfänglichen Prävention und Sensibilisierungsarbeit, die von den Kantonen und vom Bund unterstützt werden, denn alle Kinder haben das Recht auf ein gewaltfreies Leben.

# Vertiefungsbericht: Behinderung





Wir schauen hin!

## Verbandsübergreifende Arbeitsgruppe zur Prävention von sexueller Ausbeutung, Missbrauch und anderen Grenzverletzungen

# Vertiefungsbericht Behinderung

Anhang zum NGO-Bericht zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt (Istanbul-Konvention)

Mitglieder verbandsübergreifende Arbeitsgruppe zur Prävention von sexueller Ausbeutung, Missbrauch und anderen Grenzverletzungen sind:



Verfasst von: Heidi Lauper Bern, 31.5.2021

## Inhalt

Vertiefungsbericht Behinderung .....	2
Über diesen Bericht .....	2
Allgemeine Grundsätze - Kapitel 1.....	3
Zweck, Geltungsbereich und Begriffsbestimmung (Art. 1 - 3) .....	3
Grundrechte, Gleichstellung und Nichtdiskriminierung, Verpflichten der Staaten und Sorgfaltspflicht, Geschlechtersensible Massnahmen (Art. 4, 5 und 6) .....	7
Ineinandergreifende politische Massnahmen und Datensammlung - Kapitel II.....	9
Umfassende und koordinierte politische Massnahmen, finanzielle Mittel, nichtstaatliche Organisationen und Zivilgesellschaft (Art. 7 – 10) .....	9
Datensammlung und Forschung (Art. 11).....	11
Prävention – Kapitel III.....	13
Allgemeine Verpflichtungen, Bewusstseinsbildung, Bildung (Artikel. 12 – 14) .....	13
Aus- und Fortbildung, Präventions- und Interventionsprogramme (Artikel. 15 und 16).....	15
Beteiligung des privaten Sektors und der Medien (Art. 17) .....	16
Schutz und Unterstützung – Kapitel IV .....	19
Allgemeine Verpflichtungen, Information (Art. 18 + 19) .....	19
Allgemeine und spezialisierte Hilfsdienste, Telefonberatung (Art. 20 – 24) .....	20
Materielles Recht – Kapitel V.....	24
Zivilverfahren und Rechtsbehelfe, Schadenersatz und Rechtsbehelfe, Sorgerecht, Besuchsrecht und Sicherheit (Art. 29 - 31).....	24
Psychische Gewalt, körperliche Gewalt, Nachstellungen, sexuelle Gewalt, Zwangsheirat, Verstümmelung weiblicher Genitalien (Art. 33 – 38), sexuelle Belästigung, Beihilfe oder Anstiftung und Versuch (Art. 40 – 41).....	26
Zwangsabtreibung .....	27
Zwangssterilisation .....	27
Inakzeptable Rechtfertigungen für Straftaten (Art. 42).....	28
Anwendung der Straftatbestände, Sanktionen und Massnahmen, Strafverschärfungsgründe, Verbot verpflichtender alternativer Streitbeilegungsverfahren oder Strafurteile (Art. 43 – 48) .....	29
Ermittlungen, Strafverfolgung, Verfahrensrecht und Schutzmassnahmen – Kapitel VI .....	30
Allgemeine Verpflichtungen, Soforthilfe, Schutz und Prävention, Verfahren auf Antrag und von Amtes wegen, Schutzmassnahmen, Rechtsberatung (Art. 49 – 51, 54 - 58) .....	30
Eilschutzanordnungen, Kontakt- und Näherungsverbote, Schutzanordnungen (Art. 52 + 53) .....	31
Migration und Asyl – Kapitel VII .....	32
Abkürzungen.....	32
Literaturverzeichnis .....	32
Linkverzeichnis.....	36



## Vertiefungsbericht Behinderung

### Über diesen Bericht

Der Vertiefungsbericht Behinderung zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt (Istanbul-Konvention) rückt Personen in den Mittelpunkt, die wegen einer Behinderungen besonders von Gewalt betroffen sind oder mit einem hohen Risiko leben, Opfer von Gewalt zu werden. Diese Personengruppe wird weder in den Strategien des Staates zur Bekämpfung und Verhütung von Gewalt noch bei der Planung und Umsetzung von Massnahmen berücksichtigt. Das hat zur Folge, dass ihnen der Zugang zu Präventions-, Beratungs- und Schutzangeboten verbaut ist.

Zur Gewaltbetroffenheit von Menschen mit Behinderungen liegen zwei Vertiefungsberichte als Anhang zum Alternativbericht der NGO vor: neben dem Bericht der verbandsübergreifende Arbeitsgruppe Prävention von sexueller Ausbeutung, Missbrauch und anderen Grenzverletzungen (im Folgenden AG Prävention) ein weiterer, verfasst von avanti donne, der Interessenvertretung der Frauen und Mädchen mit Behinderungen.

Die AG Prävention richtet den Fokus insbesondere auf Menschen, die für die Bewältigung ihres Alltags stark auf Unterstützung und Begleitung angewiesen und damit abhängig von anderen Personen (Fachpersonen, Familienmitgliedern) sind. Bedingt durch ihre psychische, physische, kognitive, komplexe oder Sinnesbeeinträchtigung benötigen sie ihren Bedürfnissen angepasste Dienstleistungen und Informationen. Ein weiteres Kernanliegen der AG Prävention ist der Schutz von Menschen mit Behinderungen, die in Einrichtungen des Behindertenbereichs leben. Sie haben dort ihr Zuhause. Gewalt in diesen Wohnformen ist daher als häusliche Gewalt zu betrachten.

avanti donne legt den Fokus auf die spezifischen Gewalt- und Gefährdungssituationen von Frauen und Mädchen mit Behinderungen im Privatbereich und beleuchtet diese aus der Sicht von persönlich betroffenen Frauen.

Die AG Prävention und avanti donne haben eng zusammengearbeitet und tragen die wesentlichen Anliegen und Forderungen beider Berichte. Beide Organisationen teilen ferner die Analysen und Forderungen der NGO im Schattenbericht.

Mitglieder der Arbeitsgruppe sind: Agogis , Autismus Schweiz, Avenir social, Vereinigung Cerebral, Curaviva, Cisa, insieme Schweiz, Insos, Integras, Limita, Procap, Pro Infirmis, SGGIE/SSHID, vahs.

In diesem Bericht wird in der Regel die Schreibweise Frauen (und Männer) mit Behinderungen verwendet. Sie trägt der Tatsache Rechnung, dass auch Männer mit Behinderungen einem erhöhten Gewaltisiko ausgesetzt sind. Damit der Genderaspekt betont bleibt, wurde der verallgemeinernde Ausdruck „Menschen mit Behinderung“ nur ausnahmsweise gewählt.

## Allgemeine Grundsätze - Kapitel 1

### Zweck, Geltungsbereich und Begriffsbestimmung (Art. 1 - 3)

#### **Frauen mit Behinderungen**

Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) und das Behindertengleichstellungsgesetz der Schweiz (BehiG) definieren Menschen mit Behinderungen als „Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben“ (UN-BRK, Art. 1). Ihre Beeinträchtigungen erschweren oder verunmöglichen es ihnen, alltägliche Verrichtungen vorzunehmen, soziale Kontakte zu pflegen, sich fortzubewegen, sich aus- und weiterzubilden oder eine Erwerbstätigkeit auszuüben (BehiG, Art. 2). Die Definition der UN-BRK basiert auf einem relationalen Verständnis von Behinderung und macht die Kontextabhängigkeit deutlich. Sie verbindet die Beeinträchtigung einer Person mit den verschiedenen Barrieren, die sie in Wechselwirkung „an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können“ (UN-BRK, Art. 1).

Nach Schätzungen des Bundesamts für Statistik (BfS) leben in der Schweiz 1,547 Mio. Menschen mit Behinderungen über 16 Jahren (ohne Menschen in Alters- und Pflegeheimen). 1,494 Mio. Personen leben in Privathaushalten und 40'702 in einer Institution für Menschen mit Behinderungen. Die Kinder von 0 bis 14 Jahren eingerechnet, erhöht sich die Zahl in einer Institution lebender Menschen mit Behinderungen (ohne Sucht- oder psychosoziale Probleme) auf 44'308. Alle in Institutionen lebenden Personen gelten als stark beeinträchtigt. Von den Menschen in Privathaushalten weisen 283'000 Personen eine starke Beeinträchtigung auf. Die Anzahl Kinder zwischen 0 und 14 Jahren in privaten Haushalten wird mit 52 000 angegeben, von diesen sind 8'000 stark beeinträchtigt (BfS, 2017a, Begrifflichkeiten ebendort). Werden auch die Personen in Alters- und Pflegeheimen dazugerechnet, erhöht sich die Anzahl Menschen mit Behinderungen auf rund 1,7 Millionen. Davon gelten 27 % als stark beeinträchtigt (BfS, 2017a). Gemessen an der Gesamtbevölkerung betrug 2015 der Anteil der Frauen mit Behinderungen in Privathaushalten 26,6 % (Männer mit Behinderungen: 18,2 %), der Anteil der Frauen mit starken Beeinträchtigungen 4,8 % (Männer mit Behinderungen: 3,5 %) (BfS, 2017b).

Frauen mit Behinderungen bilden keine homogene Gruppe. Im Gegenteil, sie sind so vielfältig und unterschiedlich wie die restliche Bevölkerung. Eine Gemeinsamkeit liegt aber darin, dass sie dauerhaft und in höherem Grad als der Durchschnitt der Bevölkerung auf Unterstützung und/oder Hilfsmittel angewiesen sind. Verbindend ist ferner, dass ihre Spezifik und ihre Anliegen in der Gesamtgesellschaft meistens entweder nicht zur Kenntnis genommen oder negativ ausgelegt werden. Diese Geringschätzung als Frau mit Behinderung kann einen Legitimationshintergrund für Täter bzw. Täterinnen bilden (BMFSFJ, 2012, S. 56).

#### **Gewaltbetroffenheit**

In der Schweiz fehlen Angaben dazu, wie stark Frauen mit Behinderungen von Gewalt betroffen und/oder bedroht sind. Die Statistiken zum Wohlbefinden und zur persönlichen Sicherheit des Bundesamts für Statistik liefern einige Anhaltspunkte zum Bedrohungsempfinden und zum Sicherheitsgefühl von Menschen mit Behinderungen (BfS, 2017c und d), ohne aber zwischen Frauen und Männern zu unterscheiden. Sie belegen sowohl beim Wohlbefinden als auch beim Sicherheitsgefühl geringere Werte bei Menschen mit Behinderungen als bei Menschen ohne Behinderungen. Das tiefere Sicherheitsgefühl erklärt das BfS damit, dass Menschen mit Behinderungen „nicht immer über die physischen oder intellektuellen Mittel verfügen, um sich zu verteidigen“ (BfS, 2017d). Sie seien Gewalt und Kriminalität potentiell stärker ausgesetzt als andere Bevölkerungsgruppen. Die aktuellen Zahlen stammen von 2015, die Werte sind im Vergleich zum Zeitraum 2009 – 2012 gesunken (BfS, 2017d). Das deutlich geringere Wohlbefinden führt das BfS u.a. auf die höhere Verunsicherung in Bezug auf Kriminalität und körperliche Gewalt zurück (BfS, 2017c).

Studien aus dem Ausland bestätigen eine überdurchschnittlich hohe Gewaltbetroffenheit von Frauen mit Behinderungen. Die 2012 vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) veröffentlichten Studie „Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen in Deutschland“ hält z.B. fest, dass gehörlose Frauen am stärksten von körperlicher und sexueller Gewalt<sup>1</sup> betroffen sind. 75 % der befragten gehörlosen Frauen haben seit ihrem 16. Lebensjahr körperliche Gewalt erlebt, 43 % erlitten im Erwachsenenleben sexuelle Gewalt, 84 % erfuhren psychische Übergriffe und psychisch verletzende Handlungen (BMFSFJ 2012, S. 26). Ein erhöhtes Risiko, Gewalt zu erfahren, wird auch bei Frauen mit kognitiver oder mit psychischer Beeinträchtigung in Institutionen konstatiert. So belegt ein Bericht aus Österreich eine im Vergleich mit Menschen ohne Behinderung signifikant höhere Prävalenz von physischer, psychischer und sexualisierter Gewalt bei Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen der österreichischen Behindertenhilfe. Bei physischer Gewalt liegen die Prävalenzwerte sogar beträchtlich über den allgemeinen Werten (BMASGK, 2019, S. 19). Gemäss dieser Studie sind zudem Männer mit Behinderungen im Vergleich mit Männern ohne Behinderungen deutlich stärker von sexueller Gewalt betroffen (vgl. BMASGK, 2019, S. 23).

### Spezifische Lebensrealitäten

Der Blick auf die Lebensrealitäten von Frauen (und Männern) mit Behinderungen macht eine Lücke im Geltungsbereich der Istanbul-Konvention deutlich. Unter der Vielzahl von Formen der Gewalt, die in Art. 2 aufgelistet sind, fehlt die strukturelle Gewalt. Strukturelle Gewalt entsteht in und durch die Strukturen und Institutionen einer Gesellschaft, durch ihre Gesetze und Rahmenbedingungen, Denkmolelle und Traditionen (Galtung 1978, S. 12). Sie begründen z.B. die Zugänge zu und Ausschlüsse von gesellschaftlichen Einrichtungen und die Möglichkeiten der Teilhabe. Kennzeichnend für strukturelle Gewalt sind zudem die ungleiche Verteilung der Ressourcen und der Entscheidungsgewalt sowie asymmetrische Machtverhältnisse. Im Unterschied zur personalen Gewalt wird strukturelle Gewalt nicht von einer Tatperson ausgeübt. Unreflektierte strukturelle Gewalt erhöht jedoch die Gefahr für personale resp. direkte Gewalt. Strukturelle Gewalt innerhalb institutionalisierter gesellschaftlicher Organisationen (Bildungsstätten, Heime, Spitäler, Schutzunterkünfte, Beratungsstellen, Sportvereine, Polizei, Behörden usw.) wird auch als institutionelle Gewalt bezeichnet.

Die Merkmale der strukturellen Gewalt treffen auf die Lebensrealitäten von Menschen mit Behinderungen mehrfach und in unterschiedlicher Ausprägung zu. Zu den Gründen für die hohe Betroffenheit von psychischer, physischer und sexueller Gewalt zählt die oben erwähnte Studie aus Deutschland bei gehörlosen Frauen u.a. die Isolation gegenüber Hörenden und eingeschränkte Unterstützungsmöglichkeiten aufgrund der Kommunikationsbarrieren. Das Gefühl, sich unzureichend wehren zu können, beschrieben insbesondere körperbehinderte und blinde Frauen (BMFSFJ, 2012, S. 26). Weil Frauen (und Männer) mit Behinderungen Hilfe benötigen, erfahren sie unter Umständen schon früh Fremdbestimmung und befinden sich lebenslang in einem asymmetrischen Beziehungsverhältnis zu den Personen, die sie begleiten und betreuen, seien dies nun Familienangehörige oder Fachpersonen (vgl. Jennessen, Marsh, Schowalter und Trübe, 2019, S. 6f). Diese Abhängigkeit von Personen, die ihnen Unterstützung leisten, ist ebenfalls eine Ursache für das hohe Risiko von Frauen (und Männern) mit Behinderungen, Opfer von Gewalt zu werden. Besonders betroffen sind z.B. Frauen mit komplexen Beeinträchtigungen, die häufig „existenziell auf verschiedenste Pflegehandlungen angewiesen und damit körperlicher Nähe ausgesetzt“ (Kasper, 2019, S. 37) sind. Strukturelle Gewalt manifestiert sich auch im Ausschluss von vielen gesellschaftlichen Einrichtungen, zu denen sie keinen Zugang haben, weil sie nicht für sie ausgestattet sind. Sie wirkt weiter, wenn Menschen mit Kommunikationsschwierigkeiten oder kognitiven Beeinträchtigungen von Informationen ausgeschlossen werden, weil diese nicht adressatengerecht barrierefrei aufbereitet sind. Oder wenn Behörden und Fachpersonen (z.B. des Gesundheitswesens) über zu geringes behinderungsspezifisches Wissen verfügen, um adäquat auf Menschen mit Behinderungen und ihre Bedürfnisse eingehen zu können.

---

<sup>1</sup> Zur Begrifflichkeit „sexuelle Gewalt“ und „sexualisierte Gewalt“ s. Alternativbericht der NGO. Im vorliegenden Vertiefungsbericht kommen beide Begriffe vor. Ausschlaggebend für die Begriffswahl ist u.a. die Begrifflichkeit in den verwendeten Quellen.

Parallel zum Ausschluss aus den öffentlichen Institutionen entstanden spezialisierte Einrichtungen für Kinder, Frauen (und Männer) mit Behinderungen (Sonderschulen, Werkstätten, Wohneinrichtungen u.a.m), die ihnen häufig einen Platz am Rand der Gemeinschaft mit wenig externen sozialen Kontakten zuwiesen. Je nach Setting bedeutet institutionelles Wohnen das Leben in einem Kollektiv mit eigenen Regeln, Abhängigkeiten und Gesetzmässigkeiten. Das Selbstbestimmungsrecht der einzelnen Person ist massgeblich eingeschränkt, z.B. bei den Fragen, mit wem sie auf einer Wohngruppe zusammenleben will, wer sie betreut, wie sie den Alltag gestaltet, wohin sie geht und was sie isst. Weil strukturelle Gewalt direkte Gewaltformen begünstigt, besteht in solchen Wohnsituationen ein erhöhtes Risiko, direkte Gewalt zu erfahren.

In jeder Wohnsituation mit kollektivem und institutionellem Charakter gilt jedoch, dass die Person dort zu Hause ist, dass sie dort ihre Beziehungen lebt, Geborgenheit und Intimität sucht. Institutionelle Wohnformen funktionieren im Hinblick auf emotionale Beziehungen, Nähe und Distanz, gegenseitige Hilfe und Vertrautheit gleich oder sehr ähnlich wie „Familien“ und „Paarbeziehungen“. In der Definition der Istanbul-Konvention bezieht sich häusliche Gewalt wesentlich auf familiäre Beziehungen. Das Beziehungsgeflecht in den verschiedenen institutionellen Wohnangeboten im Behindertenbereich oder mit Assistenz, Betreuung oder Begleitung in Privathaushalten umfasst jedoch weitere Personenkreise: Enge Beziehungen und ein Vertrauensverhältnis bestehen auch zu den Mitbewohnerinnen und Mitbewohnern, den professionellen Dienstleistenden (z.B. agogisches Fachpersonal, Spitex, Assistenz usw.) sowie freiwillig Tätigen. Gewalt, ausgeübt in einer dieser Wohnformen, gehört deshalb zur häuslichen Gewalt und ist in den Geltungsbereich der Istanbul-Konvention aufzunehmen. Die AG Prävention begrüsst daher die im Alternativbericht der NGO vorgeschlagene Erweiterung des Begriffs „häusliche Gewalt“ und seine Umbenennung in „Gewalt im sozialen Nahraum“. Der soziale Nahraum und die Beziehungen, die diesem Ort inhärent sind, bezeichnen den zentralen Lebensmittelpunkt und den privaten Rückzugsort einer Person. Der Begriff ist ebenfalls anwendbar auf Privathaushalte, in denen Dritte Unterstützungen leisten, zu denen grosse Nähe besteht und die auf Vertrauen basieren, wie dies z.B. bei Menschen der Fall ist, die alleine leben und auf Assistenz und Pflege angewiesen sind. Die Begriffserweiterung trägt aber auch der Tatsache Rechnung, dass Männer mit Behinderungen häufig Opfer psychischer und sexualisierter, insbesondere auch struktureller Gewalt werden.

### **Schutzbedürftigkeit**

Artikel 12 der Istanbul-Konvention verlangt, dass auf staatlicher Seite Massnahmen ergriffen werden, die zu einer Veränderung der sozialen und kulturellen Verhaltensmuster führen, die auf der Vorstellung der Unterlegenheit der Frau beruhen. Diese Massnahmen haben den speziellen Bedürfnissen von Personen, die durch „besondere Umstände“ schutzbedürftig geworden sind, Rechnung zu tragen (Absatz 3). Die Verbindung der Schutzbedürftigkeit allein mit „besonderen Umständen“ trägt den Lebensrealitäten und der beeinträchtigungsbedingten Schutzbedürftigkeit von Frauen (und Männern) mit Behinderungen nicht Rechnung. Körperliche, kognitive, psychische oder wahrnehmungs- resp. mitteilungsbezogenen Einschränkungen können Frauen (und Männer) mit Behinderungen in hohem Masse abhängig von Unterstützung und damit zu schutzbedürftigen Personen machen. Behindernde gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, gesellschaftlichen Vorurteile und „Mythen“ ihnen gegenüber, die zwischen „asexuelle Wesen“ und „triebgesteuerte Monster“ oszillieren können, erhöhen ihre Schutzbedürftigkeit. Den Begriff „Mythen“ prägten Niehaus, Krüger & Caviezel Schmitz in ihren Studien zu Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen in Strafverfahren. Sie verwenden ihn als Bezeichnung für die „weit verbreitete(n) Überzeugungen bezüglich geistig behinderter Menschen, die mangels Realitätsbezugs als Mythen bezeichnet werden und negative Einstellungen widerspiegeln“ (Referat Niehaus, Luzern, 25.11.2013, S. 10).

Nur auf „besondere Umstände“ für die Schutzbedürftigkeit zu fokussieren, kann dazu führen, dass staatliche Massnahmen ausblieben, um die sozialen und kulturellen Verhaltensmuster zu verändern, mit denen sich Frauen (und Männer) mit Behinderungen konfrontiert sehen.

### *Urteilsunfähigkeit*

Ein besonders hoher Schutz muss Menschen zukommen, die unter umfassender Beistandschaft stehen oder als urteilsunfähig beurteilt wurden. Oft handelt es sich um Menschen mit komplexen Behinderungen und Menschen, deren Wahrnehmungs-, Verstehens- und Mitteilungsmöglichkeiten stark eingeschränkt sind. Eine Folge ihrer Beeinträchtigungen kann sein, dass sie sich gegen gewaltausübende Personen oder diskriminierende Strukturen praktisch nicht zur Wehr setzen können. Sie sind auch deshalb in einem extrem hohen Mass dem Risiko ausgesetzt, Opfer von Gewalt zu werden, weil Täter und Täterinnen davon ausgehen, dass diese Personen Übergriffe nicht melden (können) und ihre Tat somit unentdeckt bleibt. Für urteilsunfähige Personen resp. Personen unter umfassender Beistandschaft sind unbedingt besondere Schutzmassnahmen und Mechanismen vorzusehen, damit sie nicht Opfer von Gewalt oder Zwangsbehandlungen werden.

Bei Menschen mit komplexen oder mit kognitiven Beeinträchtigungen wird häufig ungeprüft und vor-schnell vorausgesetzt, sie seien urteilsunfähig. Diese zugeschriebene Urteilsunfähigkeit führt dazu, dass ihre Äusserungen nicht ernst genommen werden oder bei medizinischen Eingriffen wie z.B. der Durchführung eines Schwangerschaftsabbruchs oder einer Sterilisation stellvertretend für sie entschieden wird (vgl. S. 27). Eine Urteilsfähigkeit resp. -unfähigkeit kann immer nur situativ, für eine spezifische Thematik und für einen definierten Zeitpunkt festgestellt werden. Sie ist setzt immer einen sorgfältigen Abklärungsprozess voraus. In ihren medizinisch-ethischen Richtlinien weist die Schweizerische Akademie der Medizinischen Wissenschaften SAMW ausdrücklich darauf hin, dass gesellschaftliche und persönliche Werte und Normen der beurteilenden Person die Beurteilung der Urteilsfähigkeit einer Person beeinflussen. Sie warnt zudem, dass „Interessenkonflikte der beurteilenden Person eine Rolle spielen“ (SAMW, 2019, S. 9) können. Eine falsche Beurteilung der Urteilsfähigkeit kann auch zu Ungerechtigkeit oder Benachteiligung in Strafverfahren führen (vgl. S. 28).

Alle im Folgenden geforderten Massnahmen gehen immer von der Heterogenität der Personengruppe Menschen mit Behinderungen aus und müssen in der Realisierung für Frauen (und Männer) mit den unterschiedlichsten Behinderungsformen (physische, psychische, kognitive, komplexe, Sinnesbeeinträchtigungen u.a.m.) ausdifferenziert werden. Eine spezielle Beachtung muss Menschen mit besonders hohem Unterstützungsbedarf und unter umfassender Beistandschaft zukommen. Weil diese Personen oft nicht verbal kommunizieren können, in gesonderten Einrichtungen fern der Gemeinschaft leben oder wegen ihrer herausfordernden Verhaltensweisen als schwierig gelten, werden ihre Bedürfnisse häufig nicht erkannt, verkannt oder vernachlässigt.

### **Forderungen**

1. Die Lebenssituationen, Bedrohungslagen und beeinträchtigungsbedingten Unterstützungsbedürfnisse von Frauen (und Männern) mit Behinderungen sind konsequent und differenziert zu analysieren und in sämtlichen Gesetzesvorlagen und bei allen Massnahmen zu berücksichtigen. Sie müssen von allen Dienstleistungen und Schutzmassnahmen gemäss Istanbul-Konvention wie alle anderen Personen profitieren können und dürfen in Verfahren nicht benachteiligt werden.
2. Die Liste der Gewaltformen ist um die strukturelle Gewalt zu ergänzen. Sie hat mit ihren Mechanismen des Ein- und Ausschlusses und der Abhängigkeit weitreichende Auswirkungen auf die Lebensgestaltung von Frauen (und Männern) mit Behinderungen. Strukturelle Gewalt ist bei allen Massnahmen zur Umsetzung der Istanbul-Konvention zu berücksichtigen. Um den Lebensrealitäten von Frauen (und Männern) mit Behinderungen gerecht zu werden, muss zudem der Begriff "häusliche Gewalt" sowohl die Familiensituation, das selbständige Wohnen mit Betreuung und Begleitung wie auch die Wohnsituationen in Institutionen des Behindertenbereichs umfassen. Er ist zum Begriff „Gewalt im sozialen Nahraum“ zu erweitern.
3. Der Bund führt Kampagnen durch und ergreift Massnahmen, um Veränderungen von sozialen und kulturellen Denk- und Verhaltensmustern zu bewirken, damit Frauen (und Männer) mit Behinderungen nicht mehr diskriminiert werden. Er trägt dazu bei, Vorurteile und Berührungsängste gegenüber Frauen (und Männern) mit Behinderungen zu beseitigen und die Ausübung

von Gewalt durch natürliche oder juristische Personen zu verhüten. Er fördert und finanziert die Durchführung solcher Kampagnen der Kantone und Organisationen der Zivilgesellschaft resp. des Behindertenbereichs, insbesondere der Selbsthilfeorganisationen.

Die Formulierung schutzbedürftig aufgrund „besonderer Umstände“ muss so ausgelegt werden, dass sie die besonderen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen und ihre Schutzbedürftigkeit umfassend berücksichtigt.

### Grundrechte, Gleichstellung und Nichtdiskriminierung, Verpflichten der Staaten und Sorgfaltspflicht, geschlechtersensible Massnahmen (Art. 4, 5 und 6)

Für Frauen (und Männer) mit Behinderungen gelten die gleichen Rechte und Gesetze wie für Menschen ohne Behinderungen. Weil aber in der Vergangenheit nicht gesichert war, dass Menschen mit Behinderungen tatsächlich erfasst und mitgemeint sind, wenn allgemein von Menschen, Frauen, Männern gesprochen wird, wurde es nötig, spezifische Gesetze für Menschen mit Behinderungen zu erwirken. Deshalb verlangt heute Art. 8, Abs. 2 der Bundesverfassung ausdrücklich auch den Schutz vor Benachteiligung für Menschen mit Behinderungen. Die Umsetzung dieses Auftrags ist seit 2004 der Zweck des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG). Es sieht Massnahmen in den Bereichen Bauten und Anlagen, öffentlicher Verkehr, Dienstleistungen, Schule, Aus- und Weiterbildung und für die Beschäftigung beim Bund vor. In seinem Bericht zur Behindertenpolitik konstatiert der Bundesrat 2018, dass trotz Verbesserungen „die in der Bundesverfassung wie im Behindertengleichstellungsrecht angelegte Berücksichtigung der Situation von Menschen mit Behinderungen in allen für die Gleichstellung und Teilhabe relevanten Regelungsbereichen erst ansatzweise realisiert ist“ (Bundesrat, 2018, S. 14). Als Gründe für diese Situation nennt er „ein noch heute weit verbreitetes Bild von Behinderung, das den Fokus auf die Behinderung, nicht auf die Kompetenzen und Anliegen von Menschen mit Behinderungen legt“ (Bundesrat, 2018, S. 11). Die mangelhafte Sensibilisierung der zuständigen Stellen für die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie das lückenhafte Wissen über Wirkungszusammenhänge und Herausforderungen werden als weitere Gründe angeführt (Bundesrat, 2018, S. 14). Die Dachorganisation der Behindertenorganisationen, Inclusion Handicap, beurteilte den Bericht des Bundesrates als Startschuss für eine kohärente Behindertenpolitik. Zum Stand der Umsetzung verweisen wir auf die Berichte von Inclusion Handicap. Im Rahmen des Vertiefungsberichts zur Istanbul-Konvention wird lediglich auf den Themenbereich Frauen mit Behinderungen und Gewalt Bezug genommen.

Auch die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ musste um die UN-BRK ergänzt werden. Die UN-BRK (von der Schweiz 2014 ratifiziert) verpflichtet die Staaten, dafür zu sorgen, dass die Menschen mit Behinderungen in den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten kommen. Der Schattenbericht der Behindertenorganisationen zur UN-BRK hält dazu fest, dass zum Teil „schwerwiegende Mängel sowohl auf Ebene der Gesetzgebung als auch der Umsetzung (bestehen), und dies auf Bundes- und auf kantonaler sowie Gemeindeebene“ (Inclusion Handicap, 2017, S. 8).

### **Geschlechtersensible politische Massnahmen**

Art. 5 BehiG verpflichtet Bund und Kantone, Massnahmen zu ergreifen, um Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. Ausdrücklich wird dabei auf die besonderen Bedürfnisse von Frauen mit Behinderungen hingewiesen, denen es Rechnung zu tragen gilt. Im Bericht Behindertenpolitik von 2018 wird unter dem Kapitel 3.2.10, Besonders verletzte Gruppen, auf diesen Auftrag Bezug genommen. Im Kapitel geht es einerseits um Kinder, andererseits um Frauen. Der Bundesrat hält fest, dass Frauen mit Behinderungen potenziell häufiger als Männer der Gefahr von Ungleichbehandlungen ausgesetzt sind, und führt die Bereiche Schulbildung, Ausbildung, Arbeit, Gesundheit und sozialen Schutz an (Bundesrat, 2018, S. 40). Im Kapitel „Behindertenpolitische Schwerpunkte 2018-2021“ wird der besonderen Benachteiligung von Frauen bei den Zielen und Massnahmenvorschlägen jedoch nicht Rechnung getragen. Einziger Schritt zur Verbesserung ihrer Situation bildet der Hinweis, dass in den genannten Bereichen „mittels Mainstreaming der Thematik und der Sensibilisierung ein entsprechendes Risiko verringert werden“ könne (Bundesrat, 2018, S. 40).

In der UN-BRK stellt Artikel 6 die mehrfache Diskriminierung von Frauen und Mädchen mit Behinderungen fest und verlangt von den Vertragsstaaten Massnahmen, diese zu beheben. Bestimmungen zur Verhütung von Gewalt gegen Frauen (und Männer) mit Behinderungen finden sich in den Artikeln 15, 16 und 17. Der UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen wird die Schweiz 2021 in seiner 24. Session überprüfen.

Das Prüfverfahren startete 2019 mit der Veröffentlichung der „List of Issues“. Diese Liste enthält konkrete Fragen, die der UNO-Ausschuss in Ergänzung zum Staatenbericht von 2016 beantwortet haben will, und bringt damit zum Ausdruck, in welchen Bereichen er Probleme verortet. Mit dem Verweis auf die Istanbul-Konvention fordert er generelle Auskunft über Massnahmen, die die Schweiz zum Schutz der Menschen mit Behinderungen vor Gewalt, Ausbeutung und Missbrauch vornimmt. Der Ausschuss will Informationen „sur les stratégies et mesures adoptées pour (...), veiller à la conformité de toutes les politiques et de tous les programmes avec la Convention et faire en sorte qu’il soit tenu compte, dans les politiques et programmes en question, de l’observation générale no 3 (2016) du Comité sur les femmes et les filles handicapées et de la Convention du Conseil de l’Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l’égard des femmes et la violence domestique (Convention d’Istanbul)».

In seiner Eingabe zur „List of Issues“ konstatiert Inclusion Handicap: „Frauen und Mädchen mit Behinderungen sehen sich in Bezug auf ihre Rechte auf soziale Sicherheit, Arbeit, Gesundheit und Freiheit von Gewalt sowie Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben mit besonderen Benachteiligungen konfrontiert. (...) Sie sind ausserdem besonders vielen Stereotypen ausgesetzt.“ (Inclusion Handicap, 2019, S. 5)<sup>2</sup>.

Die Verbände der Dienstleister im Behindertenbereich weisen in ihrem Aktionsplan 2019-2023 zur Umsetzung der UN-BRK im Ziel 19 „Prävention, Schutz und Nachsorge“ dem Schutz der Privatsphäre, der körperlichen und seelischen Unversehrtheit sowie der Prävention und dem Umgang mit Grenzverletzungen und Gewalt höchste Priorität zu.

Die Istanbul-Konvention verlangt, dass ihre Bestimmungen von den Vertragsparteien ohne Diskriminierung durchgeführt werden. In der Aufzählung möglicher Diskriminierungsgründe wird auch Behinderung aufgeführt. Wie dargelegt, ist die Diskriminierungsfreiheit für Menschen mit Behinderungen heute in der Schweiz nicht gewährleistet. Auch bei der Umsetzung der Istanbul-Konvention gilt es daher, einen spezifischen Fokus auf Frauen (und Männer) mit Behinderungen zu richten. Dabei geht es nicht darum, Sonderrechte zu begründen, sondern die Bestimmungen und Vorgaben der Istanbul-Konvention im Hinblick auch auf die besondere Situation der Frauen (und Männer) mit Behinderungen zu reflektieren. Mit dem Ziel, dass Frauen (und Männer) mit Behinderungen in gleichem Masse geschützt sind und ihre Rechte ebenso ausüben können wie Personen ohne Behinderungen, sind Massnahmen und Strategien hinsichtlich der spezifischen Lebenswelten von Frauen (und Männern) mit unterschiedlichen Behinderungen zu konkretisieren.

### **Inklusion**

Die AG Prävention legt grossen Wert auf die inklusive Ausrichtung der Istanbul-Konvention. Unter Inklusion versteht die AG Prävention die selbstverständliche Zugehörigkeit aller Menschen, unbesehen von persönlichen Merkmalen und Lebensorten, in allen Lebensbereichen: in Bildung und Arbeit, der Familie, Freizeit usw. Das Vorhandensein von Unterschieden wird als bereichernde Vielfalt empfunden, von der jede und jeder profitieren kann. Es wird als selbstverständlich wahrgenommen, dass jeder Mensch anders ist. Im Kontext der Menschenrechte steht Inklusion für die Forderung nach gleichberechtigter, selbstbestimmter Teilhabe und Teilnahme aller Menschen in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens.

---

<sup>2</sup> Zu weiteren internationalen Vereinbarungen äussert sich avanti donne im eigenen Vertiefungsbericht.

### Forderungen

4. Alle gesetzlichen Bestimmungen und Massnahmen sind konsequent auf die Wirksamkeit auch für Frauen (und Männer) mit Behinderungen zu überprüfen. Es ist sicherzustellen, dass sie Frauen mit Behinderungen gerecht werden und sie nicht diskriminieren. Im Vergleich zu anderen Frauen erfahren Frauen mit Behinderungen zusätzliche Ausgrenzung und Diskriminierung. Sie sind einem erhöhten Risiko ausgesetzt, Opfer von Gewalt zu werden. In allgemeinen Formulierungen (auch geschlechtersensiblen) geht die Analyse ihrer spezifischen Risikosituationen, ihrer Bedürfnisse und Anliegen in der Regel verloren.
5. Neue Gesetze, Gesetzesrevisionen, Massnahmen zur Prävention und zum Schutz vor Gewalt sind gemeinsam mit den Behindertenorganisationen, insbesondere auch mit avanti donne, zu erarbeiten.
6. Neben den gesetzgeberischen Massnahmen auf nationaler Ebene sind auch Massnahmen auf kantonaler und interkantonaler Ebene erforderlich. Die Notwendigkeit gesetzgeberischer Massnahmen auf allen staatlichen Ebenen wird deutlich und dringend, wenn die strukturelle Gewalt, der Menschen mit Behinderungen besonders ausgesetzt sind, in die Auslegung des Geltungsbereichs der Istanbul-Konvention einbezogen wird.

## Ineinandergreifende politische Massnahmen und Datensammlung - Kapitel II

### Umfassende und koordinierte politische Massnahmen, finanzielle Mittel, nichtstaatliche Organisationen und Zivilgesellschaft (Art. 7 – 10)

Mit dem Inkrafttreten des Behindertengleichstellungsgesetzes BehiG 2004 wurde das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB) gegründet. Es hat die Aufgabe, die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu fördern und die Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu unterstützen. Das EBGB kommt dieser Aufgabe durch die Gewährung von Finanzhilfen und durch die Aufarbeitung von Gleichstellungsthemen nach. Ihm ist ferner die Koordination verschiedener Arbeiten zur Gleichstellung und die Berichterstattung über die Entwicklung der Gleichstellung übertragen. Auf seiner Webseite führt das EBGB die Gleichstellungsthemen auf, u.a. auch die Rubrik „Frauen und Kinder“ – ein im Übrigen fragwürdiger Zusammenschluss, sind Frauen nicht Kindern gleichzusetzen und Kinder nicht nur „Frauensache“. Gewalt gegen Frauen (und Männer) mit Behinderungen findet sich im Themenkatalog nicht.

Strategien/Aktionspläne oder sonstige relevante politische Massnahmen, Programme und Projekte seitens der Behörden, die dem erhöhten Gewaltrisiko von Frauen (und Männern) mit Behinderungen und ihren spezifischen Informations- und Beratungsbedürfnissen Rechnung tragen, gibt es nicht. Es wurden bisher keine finanziellen und personellen Mittel spezifisch für die Umsetzung von politischen und sonstigen Massnahmen sowie Programmen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegenüber Frauen mit Behinderungen zur Verfügung gestellt.

### **Nicht staatliche Organisationen: Behindertenorganisationen**

In den Verbänden, Organisationen und Institutionen des Behindertenbereichs ist die Bekämpfung von (sexualisierter) Gewalt gegen Frauen (und Männer) mit Behinderungen schon länger Thema. 2011 veröffentlichte die AG Prävention die Charta „Wir schauen hin!“. Die Arbeitsgruppe besteht heute aus 14 Organisationen und Verbänden des Behindertenbereichs, die regelmässig zusammenarbeiten und die Webseite [www.charta-praevention.ch](http://www.charta-praevention.ch) mit weiterführenden Informationen unterhalten. Sie ist auch Herausgeberin dieses Vertiefungsberichts (Links zu den Organisationen in Linkverzeichnis).



Die Invalidenversicherung gewährt, gestützt auf Artikel 74 des Invalidenversicherungsgesetzes (IVG) sprachregional oder national tätigen Organisationen im Behindertenbereich Finanzhilfen zur Förderung der sozialen Eingliederung von Menschen mit Behinderungen mit dem Ziel, ihnen eine möglichst selbstbestimmte und selbstverantwortliche Teilnahme am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Die Finanzhilfen unterstützen Leistungen in den Bereichen Beratung, Betreuung, Kurswesen sowie Grundlagen-, Informations- und Öffentlichkeitsarbeit.

Das Kurs- und Veranstaltungsangebot der Organisationen und Verbände im Behindertenbereich enthält auch Angebote zur Prävention und Bekämpfung von Gewalt und umfasst sowohl Publikationen für verschiedene Zielpublika, Wissens- und Selbstverteidigungskurse für Menschen mit Behinderungen, Aus- und Weiterbildungen für das Fachpersonal, für Angehörige und freiwillige Mitarbeitende wie auch Sensibilisierungsveranstaltungen für Angehörige und Personen aus dem weiteren Umfeld der Menschen mit Behinderungen. Die Angebote werden zum Teil über die erwähnten Finanzbeiträge gemäss Art. 74 IVG oder durch Projektbeiträge des EBGB mitfinanziert. Der genaue Anteil der Angebote zur Prävention und Bekämpfung von Gewalt am staatlich finanzierten Gesamtangebot lässt sich nicht eruieren, er wird von den Behindertenorganisationen allerdings als gering eingeschätzt. Meistens beziehen sich die Angebote auf sexualisierte Gewalt.

Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) plant, bei den Finanzhilfen gemäss Art. 74 IVG zukünftig deutlicher als bisher Prioritäten zu setzen. Die Organisationen/Verbände im Behindertenbereich gehen davon aus, dass dabei die Inklusion Vorrang vor der Gewaltprävention haben wird. Wenn mit dieser Neuausrichtung keine zusätzlichen Finanzhilfen zur Verfügung gestellt werden, droht die Gewaltprävention und -bekämpfung somit noch stärker an den Rand zu rücken, als dies bisher schon der Fall ist.

Als spezialisierte Fachstelle für Frauen mit Behinderungen hat avanti donne einen Leistungsvertrag mit dem BSV und erhält einen (bescheidenen) Beitrag gemäss Art. 74 IVG.

### **Zusammenarbeit Behörden / Behindertenorganisationen**

Der Bericht des Bundesrates zur Behindertenpolitik (2018) sieht als Schwerpunkt 2018 bis 2021 die Mitwirkung der Behindertenorganisationen als Vertreterinnen von Menschen mit Behinderungen vor. Zu Gewalt gegen Frauen (und Männer) mit Behinderungen findet jedoch wenig und vorwiegend eine punktuelle Zusammenarbeit zwischen Behörden und Behindertenorganisationen statt. Das Fachwissen und die Kompetenz der Menschen mit Behinderungen, ihrer Verbände und Organisationen fliessen daher kaum in die Konzipierung und Umsetzung von Strategien, Aktionsplänen, Programmen und Projekten zur Bekämpfung und Verhütung von Gewalt ein. Die Lebensrealitäten der Menschen mit Behinderungen geraten somit auch nicht ins Bewusstsein der Behörden und der Entscheidungsträger. Das hat zur Folge, dass Menschen mit Behinderungen von Massnahmen und Dienstleistungen ausgeschlossen sind und ihren spezifischen Bedürfnissen nicht Rechnung getragen wird.

Auch die offiziellen Stellen, die für die Koordinierung und Umsetzung der politischen und sonstigen Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt zuständig sind, stehen nicht in kontinuierlichem Kontakt mit den Organisationen der Menschen mit Behinderungen. Frauen (und Männer) mit Behinderungen werden nicht systematisch einbezogen. Die Publikation „Grundlagen 5A, Bevölkerungsstudien zu häuslicher Gewalt“ der Fachstelle häusliche Gewalt des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) widmet der Gewalt gegen Menschen mit Behinderungen ein kurzes Kapitel und bezieht sich dabei vor allem auf Studien aus dem Ausland. Die Toolbox „Häusliche Gewalt“ liefert unter dem Stichwort „Behinderung“ zwei Titel, beide stammen aus Deutschland und datieren von 2011 und 2013 (Stand Juni 2021)

Das Fachwissen und die Kompetenz der Behindertenorganisationen nutzt das EBGB zur Aufbereitung der Gleichstellungsthemen. So erarbeitete avanti donne im Auftrag des EBGB und in Zusammenarbeit mit weiteren Behörden das Themendossier „Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen: Frauen“ (EBGB, 2014). Es finden zudem regelmässige Kontakte zwischen der Schweizerische Konferenz der Sozialdirektoren und –direktorinnen (SODK) und den Behindertenorganisationen statt. Die

wiederholten Kontakte der AG Prävention zu nationalen und interkantonalen Behörden, um Massnahmen zur Verbesserung der Beratungs- und Unterstützungsangebote für Menschen mit Behinderungen zu erlangen, hatten bisher keinen nennenswerten Erfolg.

### **Forderungen**

7. Die Bedrohungs- und Risikosituationen von Frauen (und Männern) mit Behinderungen sind umfassend zu analysieren. Gestützt auf die Ergebnisse dieser Analyse sind auf nationaler, kantonaler und regionaler Ebene Strategien/Aktionspläne zu entwickeln und wirksame politische Massnahmen zu ergreifen, um Frauen (und Männer) mit Behinderungen vor Gewalt zu schützen. Dies soll grundsätzlich im Rahmen der generellen Strategien/Aktionspläne und Massnahmen geschehen. Wenn nötig sind jedoch auch gezielt Vorkehrung für die Personengruppe Menschen mit Behinderungen zu treffen.
8. Programme und Projekte zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen (und Männer) mit Behinderung sind dauerhaft zu installieren. Die erforderlichen finanziellen und personellen Mittel sind zur Verfügung zu stellen.  
Es ist regelmässig zu überprüfen, ob die Aktionspläne resp. Massnahmen verbindlich umgesetzt werden.
9. Das Wissen und die Kompetenz der Verbände und Organisationen im Behindertenbereich, insbesondere auch von avanti donne, sind in alle Prozess zur Prävention und zur Bekämpfung von Gewalt in jeglicher Form einzubeziehen. Sie sind als kompetente Partnerinnen zum Einsatz in alle bereits vorhandene Strukturen und Gefässe (Kommissionen, Arbeitsgruppen) auf nationaler wie auf regionaler Ebene einzuladen und an sämtlichen Aktivitäten (Entwicklung von Strategien und Aktionsplänen, Ausarbeitung von Konzepten usw.) zu beteiligen.
10. Sämtliche Stellen, die für die Koordinierung, Umsetzung, Beobachtung und Bewertung der politischen und sonstigen Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung aller von der Istanbul-Konvention erfassten Formen von Gewalt eingesetzt sind, müssen das Thema Behinderung in all seinen Facetten in ihre Überlegungen, Massnahmen und Aktivitäten einbeziehen. Sie sorgen dafür, dass alle Massnahmen und Dienstleistungen (allgemeine und spezialisierte Hilfestellen, Anlauf- und Beratungsstellen, Schutzzentren usw.) auch für Frauen (und Männer) mit Behinderungen unabhängig von ihrer Behinderungsform (physische, psychische, kognitive, komplexe Beeinträchtigung, Sinnesbeeinträchtigungen u.a.m.) zugänglich sind. Sie fördern die Zusammenarbeit mit den Behindertenorganisationen, insbesondere mit avanti donne und mit der AG Prävention.

### **Datensammlung und Forschung (Art. 11)**

Der Bericht „Statistische Datengrundlagen der Schweiz für die Staatenberichterstattung zur Istanbul-Konvention“ (2019) des EBG führt detailliert an, welche Stellen relevante Daten sammeln und wo Lücken zu verzeichnen sind. Keine dieser Datensammlungen enthält Angaben zu Frauen (und Männern) mit Behinderungen, die von Gewalt betroffen sind. Im Bericht des EBG positiv erwähnt werden die Opferhilfestatistik und die polizeiliche Kriminalstatistik. Zu Frauen (und Männern) mit Behinderungen enthalten aber auch diese beiden Statistiken keine Angaben, eine Auswertung im Hinblick auf Behinderung findet nicht statt. Es gibt somit keine repräsentative Datengrundlage zu Gewaltvorfällen, bei denen Frauen (und Männer) mit Behinderungen betroffen sind, oder zu sexualisierter Gewalt resp. häuslicher Gewalt gegenüber Frauen (und Männern) mit Behinderungen. Dieser Sachverhalt wurde auf Nachfragen beim Bundesamt für Statistik sowohl von der Division Strategie, Kommunikation, Stab, Sektion Diffusion und Amtspublikationen, wie auch von der Sektion Kriminalität und Strafrecht CRIME bestätigt. Auch die SODK kann keine Angaben machen. Gemäss Auskunft einiger Opferhilfestellen richten sie sich bei den statistischen Auswertungen nach den Anforderungen der Bundesstatistik, die „Behinderung“ nicht gesondert erfasst. Die Beeinträchtigung einer Person wird allenfalls in den Journalen/Verlaufsprotokollen festgehalten. Es lassen sich somit lediglich aus Studien anderer

europäischer Länder Schlüsse auf die Situation in der Schweiz ziehen (vgl. S. 4). Die Dunkelziffer zu Gewaltvorfällen liegt vermutlich sehr hoch (ausführlich zu dieser Problematik vgl. BMASGK, 2019, S 49ff).

Eine umfassende Recherche, ob vom Staat initiierte Forschungen gemäss Artikel 11, Absatz 1b der Istanbul-Konvention Frauen (und Männer) mit Behinderung einbeziehen oder sich auf sie beziehen, konnte im Rahmen dieses Vertiefungsberichts nicht vorgenommen werden. Eine begrenzte Internet-suche legt jedoch nahe, dass es bisher kaum entsprechende Forschung gegeben hat. Erwähnt seien hier aber die vom Schweizerischen Nationalfonds geförderten Untersuchungen von Prof. Dr. Susanna Niehaus, Dozentin an der Hochschule für Soziale Arbeit in Luzern, zu Menschen mit kognitiver Beeinträchtigung als Opfer sexueller Gewalt im Strafrechtssystem (Krüger, Caviezel Schmitz und Niehaus, 2012). Ziel dieses Projektes war eine Bestandsaufnahme der Situation von Menschen mit kognitiver Beeinträchtigung als Opfer oder Täter/Täterin sexueller Gewalt im Strafrechtssystem.

Im Juni 2020 reichte die Parlamentarierin Franziska Roth das Postulat „Gewalt an Menschen mit Behinderungen in der Schweiz“ ein. Sie beauftragte darin den Bundesrat, „einen Bericht vorzulegen zum Thema Gewalt an Menschen mit Behinderungen in der Schweiz. Im Bericht soll analysiert werden, wie stark Menschen mit Behinderungen von verschiedenen Formen von Gewalt (physische, psychische, sexuelle, soziale, ökonomische und strukturelle) sowie Vernachlässigung und Grenzüberschreitungen betroffen sind und wie die Fälle besser erfasst, die Betreuung und Nachsorge von Betroffenen verbessert und die Prävention verstärkt werden können.“

Das Postulat wurde auf Empfehlung des Bundesrates am 25. September vom Nationalrat 2020 angenommen. Das EBG delegierte den Auftrag, diesen Bericht zu erstellen, an das EBGB, während der allgemeine Prävalenzbericht zu Gewalt gegen Frauen vom Bundesamt für Statistik ausgeführt wird. Dies widerspricht einer intersektionalen, inklusiven Betrachtungsweise, wie sie der Alternativbericht der NGO fordert, und beinhaltet die Gefahr, die Trennung in zwei Parallelwelten zu perpetuieren.

### **Forderungen**

11. Alle Datensammlungen werden um die Kategorie Behinderung erweitert. Dabei wird Behinderung differenziert erfasst (körperliche, psychische, kognitive, komplexe Beeinträchtigung, Sinnesbeeinträchtigung u.a.m.). Das Kriterium „Bezug einer IV-Leistung“ ist zu wenig aussagekräftig. Es schliesst einen Teil der Menschen mit Behinderungen aus. Der Begriff "häusliche Gewalt" gemäss polizeilicher Kriminalstatistik ist über Familienbeziehungen hinaus auch auf „Gewalt im sozialen Nahraum“ auszudehnen, so dass die Wohnsituationen in Institutionen des Behindertenbereichs und Formen des selbständigen Wohnens mit Begleitung oder Betreuung auch berücksichtigt werden.
12. Bei den vom EBG geforderten Erweiterungen/Ergänzungen der statistischen Grundlagen resp. der Durchführung neuer Erhebungen – z.B. im Bereich der Verfahrensdaten (Strafverfahren, Strafurteile), der polizeilichen Interventionen sowie bei den Gesundheits- und Sozialdiensten – sind Angaben zu Menschen mit Behinderungen differenziert einzubeziehen resp. zu erheben.
13. Die Regierung initiiert, fördert und finanziert die Durchführung von Forschungen gemäss Art. 11 Absatz 1b der Istanbul-Konvention zu allen Gewaltformen inkl. struktureller Gewalt, zu ihren Ursachen, ihren Auswirkungen, ihrem Vorkommen, der Verurteilungsquote sowie der Wirksamkeit von Massnahmen zu Frauen (und Männern) mit Behinderungen. Diese Forschungen lassen internationale Vergleiche zu.
14. Die in regelmässigen Abständen von der Regierung initiierten, geförderten und finanzierten bevölkerungsbezogenen Studien, um die Verbreitung und Entwicklung aller in den Geltungsbereichen der Konvention fallenden Formen von Gewalt zu bewerten, berücksichtigen auch Frauen mit Behinderungen. Diese Forschungen lassen internationale Vergleiche zu.

## Prävention – Kapitel III

### Allgemeine Verpflichtungen, Bewusstseinsbildung, Bildung (Art. 12 – 14)

Wie bereits ausgeführt, sind von staatlicher Seite keine präventiven Massnahmen getroffen worden, um einen Wandel der diskriminierenden sozialen und kulturellen Verhaltensmuster zu fördern und herabsetzende Vorurteile, Bräuche, Traditionen und Mythen gegenüber Frauen (und Männern) mit Behinderungen zu beseitigen. Den speziellen Bedürfnissen von Personen, die wegen ihrer Beeinträchtigung schutzbedürftig sind, wird nicht Rechnung getragen. Es sind auch keine regelmässigen Kampagnen oder Programme zur Bewusstseinsbildung bekannt, die Gewalt gegen Frauen (und Männer) mit Behinderungen zum Inhalt haben oder einbeziehen. Im Rahmen von Art. 74 IVG fördert die Invalidenversicherung zwar Informations- und Sensibilisierungskampagnen der Behindertenorganisationen. Diese bezwecken in der Regel, Menschen mit Behinderungen als gleichwertige Persönlichkeiten der schweizerischen Gesellschaft sichtbar zu machen und der Bevölkerung ihre Stärken ins Bewusstsein zu rufen. Sie sind meistens nicht geschlechtsspezifisch gestaltet und bringen vorwiegend die psychische Gewalt als Auswirkung von Diskriminierung zum Ausdruck. Der Organisation *avanti donne* fehlen die Mittel zu Kampagnen.

Frauen mit Behinderungen sind den gleichen einschränkenden und diskriminierenden Mechanismen unterworfen wie Frauen ohne Behinderungen. Doch existieren in der Gesellschaft zusätzliche festgefügte und auch heute oft nicht kritisch reflektierte Einstellungen gegenüber Menschen mit Behinderungen. Davon zeugt u.a., dass Begriffe wie „behindert“, „mongo“ oder „spast“ als Schimpfwörter bei Kindern und Jugendlichen gebräuchlich sind. Die Hartnäckigkeit, mit der sich die Geringschätzung von Menschen mit Behinderungen hält, verlangt nach einer umfassenden kritischen Auseinandersetzung mit den Wertvorstellungen und den Haltungen ihnen gegenüber in allen Bildungseinrichtungen. Als eine der wirksamsten Massnahmen, um Vorurteile und Berührungsängste bereits während der obligatorischen Schulzeit abzubauen, gelten direkte Begegnungen und persönliche Kontakte. Organisationen und Verbänden im Behindertenbereich sowie von Hochschulen motivieren deshalb mit Unterrichtsmaterialien und Schulprojekten zu solchen Begegnungen. Dazu gehören das Procap-Sensibilisierungsangebot „Mal seh’n“ oder das Ideenset „Vielfalt begegnen“ der Pädagogischen Hochschule Bern (Links zu den Webseiten s. Linkliste).

### **Prävention durch Bildung = Empowerment**

In der Arbeit zur Prävention von Gewalt, insbesondere auch sexualisierter Gewalt, bildet die Auseinandersetzung mit dem eigenen Körper, mit Nähe und Distanz einen zentralen Ansatzpunkt. Im Lehrplan 21 (für die Deutschschweiz) und im plan d'études (für die französischsprachige Schweiz und das Tessin) sind Körper und Gesundheit als Themen aufgeführt. Die Lehrpläne gelten im Grundsatz für alle Kinder, d.h. auch für Sonderschülerinnen und Sonderschüler, unabhängig davon, ob die Schulung in einem integrativen oder einem separativen Setting erfolgt (s. Artikel 8 der Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik (2007)).

Der „plan d'études“ ist schon etliches länger als der Lehrplan 21 in Kraft und die Umsetzung entsprechend gefestigt. Der Sexualunterricht wird durch den „service éducation sexuelle“ im Auftrag der zuständigen Departemente erteilt. Speziell ausgebildete Equipen besuchen die Schulen, und zwar sowohl die Regel- wie die Sonderschulen. Als Beispiel für dieses externe System sei hier der Kanton Waadt angeführt, wo die Fondation Profa ([www.profa.ch](http://www.profa.ch)) für den Sexualkundeunterricht an den Schulen zuständig ist.

In Zürich bietet die Fachstelle „Lust und Frust“ für Sexualpädagogik und Beratung des Schulgesundheitsamtes der Stadt Zürich sexualpädagogische Veranstaltungen an. Das Angebot besteht auch für Regelschulen der integrierten Sonderschulung und für Tagessonderschulen. Es existiert in der Deutschschweiz aber kein systematisches Vorgehen der Kantone für die Realisierung einer ganzheitlichen Sexualaufklärung, werde in Bezug auf Anzahl Stunden, die Kompetenzen der Fachpersonen noch die Kontinuität im Lehrplan. Die Unübersichtlichkeit setzt sich im Bereich Sonderschulung für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen fort. Nach Angaben von Sexuelle Gesundheit Schweiz ist

Sexualität resp. Sexuaufklärung im Curriculum der Sonderpädagogik-Ausbildung nicht enthalten. Was letztlich auch bedeutet, dass vorhandene Tabus und Mythen weiter tradiert werden. Der Bericht „Befähigungsbereiche zum Lehrplan 21“ zum Projekt „Anwendung des Lehrplans 21 bei Kindern mit komplexen Behinderungen als verbindlichen Rahmen“ wurde am 14. Mai 2019 von der Plenarversammlung der Deutschschweizer Volksschulämterkonferenz verabschiedet. Er geht jedoch nicht auf einzelne Themenbereich ein.

Das EBGB kann mit seinem jährlichen Budget gezielt Projekte unterstützen, die diskriminierende oder ausgrenzende Vorstellungen gegenüber Menschen mit Behinderungen in der Gesellschaft abbauen. Zu den mitfinanzierten Projekten gehört das Projekt «Ganz Frau» (2014-2020) von avanti donne. Dieses befasst sich spezifisch mit weiblicher Sexualität und Behinderung und richtet sich an jungen Frauen und insbesondere auch an Eltern von Kindern mit Behinderung sowie an Fachpersonen. Finanzielle Unterstützung erhält ein Projekt der Berner Gesundheit, das dazu beitragen soll, das Recht auf Schutz vor sexueller Gewalt für Menschen mit Behinderungen umzusetzen.

Sexualpädagogischer Unterricht und entsprechende Lern- und Lehrmittel als Element der Prävention von Gewalt dürfen sich nicht nur an Kinder und Jugendliche mit Behinderungen richten. Im Erwachsenenbereich besteht ein grosser Nachholbedarf, weil die heutigen Erwachsenen mit Behinderungen z.T. noch keinen sexualpädagogischen Unterricht erhalten haben. Aber auch wenn dies der Fall war, ist es z.B. bei Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen wichtig, die Themen immer wieder zu bearbeiten. Regelmässige Kurse zur Selbstverteidigung, zu Nähe und Distanz oder zur Grenzsetzung, wie sie die Bildungsclubs (Erwachsenenbildung für Menschen mit Beeinträchtigungen) oder die Institutionen anbieten, sind daher unverzichtbar.

### **Forderungen**

15. Der Staat sorgt dafür, dass alle regelmässigen Kampagnen oder Programme gemäss Art. 13 der Istanbul-Konvention auch Bezug nehmen auf die Situationen von Frauen (und Männern) mit Behinderungen. Er fördert spezifische Kampagnen oder Programme, um in der breiten Öffentlichkeit das Bewusstsein und das Verständnis für das erhöhte Gewaltrisiko zu wecken, dem Frauen (und Männer) aufgrund ihrer Beeinträchtigungen, ihrer spezifischen Lebenssituationen, der gesellschaftlichen Vorurteile und Ausschlussmechanismen ausgesetzt sind. Ziel muss es sein, jegliche Form von Gewalt zu verhüten.
16. Regelschulen mit Schülerinnen und Schülern der integrierten Sonderschulung und Sonderschulen bieten einen umfassenden und den jeweiligen Kindern und Jugendlichen mit ihren Beeinträchtigungen angepassten Sexualekundeunterricht an. Er vermittelt ihnen Wissen zum eigenen Körper und einen selbststimmten und selbstbewussten Umgang mit dem eigenen Begehren. Zusätzlich zur grundsätzlichen sexuellen Bildung soll er auch als Prävention von Missbrauch und (sexualisierter) Gewalt dienen, ohne aber Sexualität vorwiegend als gefährlich und bedrohlich darzustellen.
17. Anbieter von Erwachsenenbildung werden von der öffentlichen Hand insbesondere finanziell darin unterstützt, Kurse zur Gleichstellung von Frauen und Männern mit Behinderungen, zu nicht stereotypen Geschlechterrollen, zum gegenseitigen Respekt, zu gewaltfreien Lösungen von Konflikten in zwischenmenschlichen Beziehungen, zu geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen mit Behinderungen und zum Recht auf persönliche Integrität in ihr Programm aufzunehmen und Selbstverteidigungskurse für Menschen mit Behinderungen anzubieten.
18. Auf entsprechende Bildungsangebote ist in einer Form aufmerksam zu machen, die den verschiedenen Behinderungsarten entspricht, so dass interessierte Frauen (und Männer) tatsächlich erreicht werden. Für den Besuch solcher Angebote sind finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen, z.B. für die Finanzierung der Fahrkosten.

### Aus- und Fortbildung, Präventions- und Interventionsprogramme (Art. 15 und 16)

Sowohl in der Aus- und Fortbildung der Berufsgruppen, die in der Tabelle der Expertengruppe Grevio aufgeführt sind, wie auch in deren berufsspezifischen/betriebsinternen Weiterbildungen zum Thema Gewalt fehlt meistens ein Fokus auf Behinderung. Die Mitarbeitenden von Beratungsdiensten wie z.B. der Opferhilfestellen und Schutzeinrichtungen verfügen daher kaum über Kenntnisse zu Behinderungsformen und haben wenig Erfahrung im Umgang mit Menschen mit Behinderungen. Das Wissen zu den spezifischen Risikosituationen, denen Frauen (und Männer) mit Behinderungen ausgesetzt sind, und den Kommunikationsvoraussetzungen, die ihre Beeinträchtigungen möglicherweise mit sich bringen, fehlen weitgehend. Frauen (und Männer) mit Behinderungen finden in der Konsequenz keinen Ort, wohin sie sich für kompetente Unterstützung und Beratung wenden können, wenn sie von Gewalt betroffen sind.

Der Verein für eine bedürfnisgerechte medizinische Versorgung für Menschen mit geistiger oder mehrfacher Behinderung VBMB fordert schon seit längerem, dass das Wissen um die besonderen Bedürfnisse, Probleme und gesundheitlichen Risiken von Menschen mit kognitiver und komplexer Beeinträchtigung in die Aus-, Weiter- und Fortbildung aller medizinischen und paramedizinischen Berufe einfließen müsse. Ohne eine entsprechende Fachkompetenz besteht die Gefahr, dass Frauen (und Männer), die Opfer von Gewalt geworden sind, keine angemessene medizinische Betreuung erfahren. Bisher organisieren vorwiegend der Verein VBMB sowie die Schweizerische Gesellschaft für Gesundheit von Menschen mit intellektuellen Entwicklungsstörungen (SGGIE/SSHID) Weiterbildungen für Ärztinnen/Ärzte und Psychiaterinnen/Psychiater.

Das geringe Bewusstsein zu möglicherweise vorliegender Verständigungsschwierigkeiten sowie die ungenügenden Kenntnisse der Hilfsmittel und Dolmetsch-Dienste, die es einer Frau (oder einem Mann) mit Kommunikationsbeeinträchtigungen erst ermöglichen, sich verständlich zu machen, wirken sich auch im polizeilichen Verfahren und vor Gericht negativ aus. Unreflektiert weiterwirkende diskriminierende Vorstellungen und Mythen können hier zudem zu massiver Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen führen. Untersucht ist dieser Sachverhalt in Bezug auf Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen. Die Analyse von Weiterbildungscurricula von Richterinnen und Richtern in Deutschland, Österreich und der Schweiz zeigt, „dass das Thema geistige Behinderung im Rahmen der Ausbildung der Polizei und Weiterbildungsangeboten für Richter/innen kaum oder höchstens sporadisch Thema ist“ (Krüger, Caviezel Schmitz, & Niehaus, 2016, S. 88, vgl. dazu S. 24f und 28).

Aus- und Weiterbildungen zur Betreuung und Begleitung von Menschen mit Behinderungen, zu ihren Risikosituationen und den Unterstützungsbedürfnissen von gewaltbetroffenen oder bedrohten Menschen mit Behinderungen sind vorwiegend im Behindertenbereich zu finden. In der Grevio-Tabelle fehlen aber die Berufsgruppen, die mit Menschen mit Behinderungen arbeiten: Fachperson Betreuung, Sonder- resp. Heilpädagoginnen/Heilpädagogen, Sozialpädagoginnen/Sozialpädagogen, Arbeitsagogeninnen/Arbeitsagogen usw.

In internen Weiterbildungen der Behindertenorganisationen, z.B. für die Mitarbeitenden im Entlastungsdienst und im Begleiteten Wohnen, sind Themen rund um Liebe, Beziehungen, Sexualität und zu Risikosituationen für Grenzverletzungen zentral, ebenso in der Sozialberatung für Menschen mit Behinderungen. Die Charta „Wir schauen hin!“ der AG Prävention verpflichtet die unterzeichnenden Organisationen dazu, nicht nur regelmässig Weiterbildungen zum Thema „sexuelle Ausbeutung, Missbrauch und andere Grenzverletzungen“ für Fachpersonen durchzuführen, sondern diese auch den freiwillig oder ehrenamtlich Tätigen anzubieten. Dieser Aspekt ist wichtig, weil in den Freizeitangeboten für Menschen mit Behinderungen in einem hohen Grad Freiwillige mitwirken.

Angebote für Ausbildungen, die den Fokus auch auf Menschen mit Behinderungen richten, sind vorhanden. Erwähnt seien hier das Institut für Sexualpädagogik und Sexualtherapie in Uster, die Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit, und die Organisationen *Sehp sexualité et handicap pluriel*, *Limita* und *espas*. Ein breites Ausbildungsangebot findet sich ferner auf der Website des Verbands für anthroposophische Heilpädagogik *vahs*. Die Links zu diesen Angeboten finden sich im Linkverzeichnis.

INSOS (Branchenverband der Dienstleistungsanbieter für Menschen mit Behinderung) publizierte 2017 zusammen mit Sexuelle Gesundheit Schweiz den Leitfaden für die Begleitung von Menschen mit Behinderung in institutionellen Wohnformen „Sexualität, Intimität und Partnerschaft“ in deutscher, französischer und italienischer Sprache.

### **Täter und Täterinnen**

Die nationale Statistik 2019 des Fachverbandes Gewaltberatung Schweiz enthält keine Angaben, ob sich die Beratungsarbeit und die Anti-Gewalt-Programme für Täter und Täterinnen häuslicher Gewalt sowie für Sexualstraftäter und -täterinnen auch an Personen mit Behinderungen richten und ihnen zugänglich sind. Vermutlich besteht ein grosser Nachholbedarf an Programmen, die dazu beitragen zu verhindern, dass Täter und Täterinnen mit Behinderungen erneut Straftaten begehen, und an Kursen, in denen sie lernen können, in zwischenmenschlichen Beziehungen ein gewaltfreies Verhalten anzunehmen und von Gewalt geprägte Verhaltensmuster zu ändern. Spezifisch für Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen und grenzverletzendem Verhalten hat das Institut Forio ein ambulantes Behandlungsangebot mit geeigneten Methoden und Techniken entwickelt, das Forio U-Programm.

An der Hochschule Luzern hat Dozentin Seraina Caviezel Schmitz im März 2021 ihre Forschung zum Thema Herausforderungen im Umgang mit Personen mit einer Lern- oder kognitiven Beeinträchtigung im Massnahmenvollzug abgeschlossen.

### **Forderungen**

19. Alle aufgeführten Berufsgruppen erhalten in ihren Ausbildungen auch Informationen zu den Lebenssituationen von Menschen mit Behinderungen, ihren Unterstützungsbedürfnissen und –möglichkeiten sowie zu ihrem erhöhten Risiko, Opfer von Gewalt zu werden. Entsprechende Möglichkeiten zur berufsspezifischen/betriebsinternen Weiterbildung zum Thema Gewalt gegen Frauen (und Männer) mit Behinderungen stehen zur Verfügung. Den unterschiedlichen Behinderungsformen wird Rechnung getragen.  
Freiwillig Tätige erhalten ein kostenloses Weiterbildungsangebot.
20. Die Liste ist um Berufe des Behindertenbereichs zu ergänzen.
21. Bei Berufen im Behindertenbereich ist sicherzustellen, dass die Ausbildungscurricula Themen wie die Gleichstellung von Frauen und Männern, nicht stereotype Geschlechterrollen, gegenseitiger Respekt, gewaltfreie Lösung von Konflikten in zwischenmenschlichen Beziehungen, geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen und das Recht auf persönliche Integrität ausreichend aufgreifen.
22. Beratungsangebote und Anti-Gewalt-Programme für Täter und Täterinnen häuslicher Gewalt sowie für Sexualstraftäter und –täterinnen sind so zu konzipieren, dass auch Täter und Täterinnen mit Behinderungen daran teilnehmen können. Spezifische Angebote, die ihre behinderungsbedingten Problemlagen berücksichtigen, stehen ebenfalls zur Verfügung. Den unterschiedlichen Kommunikationsmöglichkeiten der Personen mit Behinderungen wird Rechnung getragen, die Ausschreibung erfolgt über Kanäle, die ihnen zugänglich sind.

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

Der private Sektor, die Bereiche der Informations- und Kommunikationstechnologien und die Medien sollen gemäss Artikel 17 der Istanbul-Konvention ermutigt werden, sich an der Ausarbeitung und Umsetzung von politischen Massnahmen zu beteiligen sowie Richtlinien und Normen der Selbstregulierung festzulegen, um Gewalt gegen Frauen zu verhüten und die Achtung ihrer Würde zu erhöhen. In Zusammenarbeit mit Akteuren des privaten Sektors sollen die Vertragsparteien bei Kindern, Eltern, Erzieherinnen und Erziehern Fähigkeiten für den Umgang mit dem Informations- und Kommunikationsumfeld entwickeln und fördern.

Ob bei entsprechenden staatlichen Initiativen gegenüber dem privaten Sektor, den Medien und dem Bereich IKT auch ein Fokus auf Frauen (und Männer) mit Behinderungen gefordert wurde, ist nicht bekannt. Ebenso entzieht es sich unseren Kenntnissen, ob vorhandene Standards oder Verhaltenskodizes im Bereich Gewalt gegen Frauen und/oder Gleichstellung von Frauen und Männern dem Aspekt Behinderung Rechnung tragen.

Die Verbände und Organisationen der AG Prävention haben sich mit der Charta Prävention „Wir schauen hin!“ Grundsätze für die Prävention von sexueller Ausbeutung, Missbrauch und anderen Grenzverletzungen gegeben. Die Charta gilt für alle Dienstleistungsangebote in sämtlichen Lebensbereiche - Wohnen, Arbeit, Freizeit und Bildung – und für alle Tätigkeiten der Organisationen und Verbände. Der erste Punkt der Charta definiert, dass alle unterzeichnenden Institutionen und Organisationen über Konzepte, Strategien und Massnahmenpläne zur Prävention von sexueller Ausbeutung, Missbrauch und anderen Grenzverletzungen verfügen müssen (Charta 2016, Punkt 1). Die Charta legt ferner grosses Gewicht auf die Personalgewinnung und -auswahl. Verlangt wird u.a. die Einreichung eines Strafregisterauszugs als Anstellungsvoraussetzung für Mitarbeitende, die in direktem Kontakt mit Personen mit besonderem Unterstützungsbedarf stehen. Zeugnisse müssen sorgfältig auf Vollständigkeit geprüft werden. Bei der Einholung von Referenzen sind Aussagen zum Umgang mit Nähe und Distanz zu verlangen (Charta, 2016, Punkt 5). Jede Person hat bei der Anstellung eine Selbstverpflichtung zu unterschreiben, in der sie sich verpflichtet, sich aktiv an einer Realisierung der Null-Toleranz-Politik zu beteiligen.

Noch liegen aber erst wenige konkretisierende und präzisierende Verhaltenskodizes oder Richtlinien vor. Die Institutionen des Kinder- und Jugendbereichs des Kantons Graubünden haben gemeinsam mit den Behörden den „Bündner Standard“ entwickelt. Er formuliert grundlegende Standards zum Verhalten bei Grenzverletzungen zwischen Kindern und Jugendlichen mit besonderen Bedürfnissen untereinander sowie zwischen Kindern/Jugendlichen und Fachpersonen. Die Institutionen-Verbände Curaviva, INSOS und Vahs planen den „Bündner Standard“ überkantonale auf den Erwachsenenbereich auszuweiten. Einige Selbsthilfe Organisationen im Behindertenbereich (Procap, insieme Schweiz, Vereinigung Cerebral) und PluSport haben 2020 den „Verhaltenskodex zur Prävention von Grenzverletzungen und sexuellen Übergriffen“ publiziert. Dieser Verhaltenskodex, erarbeitet zusammen mit der Fachstelle Limita, definiert in zehn Punkten Grundhaltungen in Risikosituationen. Die Publikation beinhaltet zudem Qualitätsstandards als Richtlinien für das erwünschte Verhalten oder für Handlungen in Risikosituationen.

Für die Mitarbeitenden in Institutionen liegt seit 2011 der Leitfaden zur Prävention und zum professionellen Umgang mit Gewalt in Institutionen für Menschen mit Behinderungen „Gewalt in Institutionen“ von INSOS vor.

### **IKT und Medien**

Die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien stellen auch für Menschen mit Behinderungen eine grosse Chance dar, sich zu informieren, in Kontakt mit einem grösseren Personenkreis zu stehen, sich zu bilden oder zu unterhalten. Die neuen Medien müssen deshalb unbedingt barrierefrei werden, was zurzeit keineswegs gewährleistet ist. Dabei ist zu beachten, dass für Barrierefreiheit je nach Behinderungsform andere Kriterien der Zugänglichkeit gelten. So haben Menschen mit Sinnesbeeinträchtigungen ganz andere Bedürfnisse als Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen, die auf vereinfachte Strukturierungen von Websites, Leichte Sprache usw. angewiesen sind.<sup>3</sup> Parallel zur Realisierung der Barrierefreiheit für die verschiedenen Personenkreise mit Beeinträchtigungen ist auch zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen Möglichkeiten erhalten, die nötigen Kompetenzen zu erwerben, um die neuen Chancen zu nutzen.

Im Internet existieren jedoch wegen seiner Anonymität auch neue Gefahrenquellen für Missbrauch und Gewalt. Die AG Prävention unterstützt deshalb die Forderung des Alternativberichts, Gewalt im virtuellen Raum in den Geltungsbereich der Istanbul-Konvention aufzunehmen.

In Zusammenarbeit BFF Kompetenz Bildung Bern und der nationalen Plattform Jugend und Medien des Bundesamtes für Sozialversicherungen haben Curaviva (Curaviva, 2017) resp. insieme (insieme,

<sup>3</sup> Weitere Ausführungen zur Barrierefreiheit finden sich im Vertiefungsbericht von avanti donne, S. 9.



2019) Leitfäden entwickelt, um Menschen mit Behinderungen oder Jugendlichen in Institutionen Fähigkeiten für den Umgang mit dem Informations- und Kommunikationsumfeld zu vermitteln und sie vor Missbrauch zu schützen.

Die einseitige, zum Teil herabwürdigende, zum Teil idealisierende, meist aber verfälschende Darstellung von Menschen mit Behinderungen in den Medien wird in Behindertenkreisen immer wieder kritisiert. Filme stellen ein wichtiges Medium dar, um Bewusstseinsprozesse in Gang zu setzen und um eine Änderung der Einstellungen und Haltungen gegenüber Menschen mit Behinderungen zu erreichen. Es ist daher zentral, „behinderungsspezifische Anliegen in den Film hineinzubringen, und zwar nicht als Dekor, exotische Effekthascherei oder Tränentreiber, sondern als ein ungeschminkt und realistisch dargestelltes Thema“ (Oberholzer, 2020, S. 30). Eine Publikationsliste zum Thema Behinderung und Medien befindet sich auf S. 38 der Zeitschrift für Heilpädagogik 4/2020.

Seit 2006 präsentiert das Kurzfilmfestival „look&roll“ als Kontrapunkt zum gängigen Filmprogramm eine Auswahl von Kurzfilmen über das Leben mit Einschränkungen, mit Schwächen, mit Behinderungen. Als weitere Gegenstrategie zur diskriminierenden Darstellung und zum beschränkten Zugang zu den allgemeinen Medien wurden von Behindertengruppen eigene Sendegefäße ins Leben gerufen, z. B. das Radio Blind Power, Radio Loko-Motivo oder Happy Radio (s. Linkliste). Kompetenzen, wie man Radiosendungen macht, können sich Menschen mit Behinderungen u.a. an der Radioschule klipp+klang aneignen (s. Linkliste).

### **Forderungen**

23. Wann immer von staatlicher Seite Massnahmen ergriffen werden, um den privaten Sektor, die Medien oder den Bereich IKT zu ermutigen, sich an der Ausarbeitung und Umsetzung politischer Massnahmen zur Verhütung von Gewalt gegen Frauen und zur Erhöhung der Achtung ihrer Würde zu beteiligen, ist darauf zu achten, dass Frauen (und Männer) mit Behinderungen ebenfalls berücksichtigt werden. Sie sind zusammen mit den Behindertenorganisationen in die Arbeit einzubeziehen.
24. Die Charta Prävention "Wir schauen hin!" wird von den Einrichtungen und den Organisationen/Verbänden als Verpflichtung behandelt. Sie erarbeiten Richtlinien und ergreifen Massnahmen für die konkrete Umsetzung der Charta in ihren Strukturen. Die öffentliche Hand fördert diesen Prozess gezielt und unterstützt ihn finanziell.
25. In die existierenden selbstregulierenden Standards und Verhaltenskodizes zu Gewalt gegen Frauen und/oder zur Gleichstellung von Frauen und Männern für den IKT-Sektor und die Medien sind Aspekte, die Frauen (und Männer) mit Behinderungen betreffen, einzubeziehen. Bei der Erarbeitung solcher Dokumente sowie bei der Ausarbeitung von Protokollen oder Richtlinien und Massnahmen zur Sensibilisierung für das Thema Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt gilt es, dem erhöhten Risiko von Frauen (und Männern) mit Behinderungen, Opfer von Gewalt zu werden, Rechnung zu tragen. Sie sind in Zusammenarbeit mit Frauen und Männern mit verschiedenen Behinderungen und den Organisationen im Behindertenbereich zu erstellen.
26. Die Ausbildung der Menschen mit Behinderungen im Bereich IKT und Medien wird gezielt gefördert.

## Schutz und Unterstützung – Kapitel IV

### Allgemeine Verpflichtungen, Information (Art. 18 + 19)

Artikel 18 der Istanbul-Konvention verlangt gesetzgeberische oder sonstige Massnahmen, um alle Opfer vor weiteren Gewalttaten zu schützen. Um diesen Schutz und die Unterstützung sowohl der Opfer als auch der Zeuginnen und Zeugen aller in den Geltungsbereich der Konvention fallenden Formen von Gewalt sicherzustellen, wird eine wirksame Zusammenarbeit zwischen staatlichen Stellen, lokalen und regionalen Behörden sowie nichtstaatlichen Organisationen und Stellen gefordert. Die getroffenen Massnahmen müssen u.a. auf einem umfassenden Ansatz beruhen, der das Verhältnis zwischen Opfern, Tatpersonen und ihrem weiteren sozialen Umfeld berücksichtigt. Sie sollen im Weiteren die sekundäre Viktimisierung verhindern und die Rechte und die wirtschaftliche Unabhängigkeit von Frauen stärken, die Opfer von Gewalt geworden sind. Verwiesen wird ebenfalls auf die besonderen Bedürfnisse schutzbedürftiger Personen.

Für Frauen (und Männer) mit Behinderungen bestehen in allen aufgeführten Punkten grosse Lücken. Die allenfalls getroffenen gesetzgeberischen und sonstigen Massnahmen, um Opfer vor weiteren Gewalttaten zu schützen, legen keinen Fokus auf ihre spezifische Situation und beruhen daher nicht auf einem umfassenden Ansatz (Absatz 3). Nicht berücksichtigt werden z.B. Beziehungs- und Abhängigkeitsverhältnisse in institutionellen Wohnformen und Formen des selbständigen Wohnens mit Begleitung oder Betreuung oder das Abhängigkeitsverhältnis von Frauen mit komplexen Beeinträchtigungen.

Besteht ein hoher Unterstützungsbedarf, werden Frauen (und Männer) mit Behinderungen von einer Vielzahl an Personen begleitet und betreut: Angehörige, medizinisches Fachpersonal, Fachpersonen der Betreuung usw. Erst die Zusammenarbeit aller involvierter Personen- und Berufsgruppen stellt einen wirksamen Schutz der Opfer sicher und kann dazu beitragen, weiterer Gewalttaten zu verhindern und Gewaltvorkommnisse aufzudecken.

Menschen mit Behinderungen erfahren oft eine sekundäre Viktimisierung. Geringes Einfühlungsvermögen, bagatellisierende Äusserungen oder Äusserungen von Zweifeln an den Schilderungen des Opfers, Mitschuldvorwürfe, Parteiergreifung für den Täter resp. die Täterin oder die soziale Meidung des Opfers sind Ursachen für eine sekundäre Viktimisierung. Weil Frauen (und Männer) mit Behinderungen je nach Beeinträchtigung nicht präzise oder nicht präzise genug schildern können, was ihnen geschehen ist, werden ihre Aussagen bezweifelt und wird ihnen nicht geglaubt. Gerade solche Erfahrungen können zur Folge haben, dass Frauen (und Männer) mit Behinderungen einen Übergriff nicht zur Meldung bringen. Übergriffe werden deshalb häufig erst spät oder gar nicht entdeckt. Für Menschen mit kognitiven oder komplexen Beeinträchtigungen ist es deshalb wichtig, dass sich auch Angehörige oder betreuende und begleitende Fachpersonen an die Hilfestellen wenden können, wenn sie den Verdacht haben, dass eine Person mit Behinderung Gewalt erfahren hat oder von Gewalt bedroht ist. Selber sind sie oft nicht in der Lage, einen Gewaltvorgang zu benennen oder zu beschreiben.

### Information

Als weitere Form der sekundären Viktimisierung lässt sich das Vorenthalten von Information bezeichnen. So beginnt die unbefriedigende Situation für Frauen (und Männer) mit Behinderungen bereits mit dem Problem, angemessen, zeitnah und in einer ihnen verständlichen Sprache Informationen über verfügbare Hilfsdienste und rechtliche Massnahmen zu erhalten oder sich solche selber zu beschaffen. Artikel 19 der Istanbul-Konvention verschärft nun ihre benachteiligte Situation noch zusätzlich. Denn in den Erläuterungen zu diesem Artikel wird mit Bezug auf die geforderte „verständliche Sprache“ eine Einschränkung vorgenommen, die sich auf Menschen mit Behinderungen negativ auswirkt: Die Informationen sollen nur in den Sprachen vorliegen, „die am häufigsten in dem betreffenden Land gesprochen werden“. Damit sind aber z.B. Gebärdensprache, Braille, Einfache/Leichte Sprache und Unterstützte Kommunikation (UK) ausgeschlossen. Menschen mit Sinnesbeeinträchtigungen, mit kognitiven Beeinträchtigungen und non-verbal kommunizierende Menschen (z.B. mit Störungen

im Autismus Spektrum) erhalten somit keine Informationen, wohin sie sich wenden können und welche Hilfsstellen Erfahrung in der Beratung von Menschen mit Behinderungen haben. Im Übrigen befinden sich viele Migrantinnen in der gleichen Situation.

Es hätte den Rahmen dieses Berichts gesprengt, alle relevanten Webseiten und Publikationen auf ihre Zugänglichkeit für verschiedene Behinderungsformen zu prüfen. Stichproben ergaben, dass die Opferhilfe Schweiz auf ihrer Internetstartseite eine Kurzinformation in Gebärdensprache anbietet. Dies gilt jedoch weder für die Webseiten des EBG noch für die ebenfalls stichprobeweise überprüften Seiten einzelner Opferhilfestellen. Auch auf den Internetseiten der Organisationen im Behindertenbereich sind Informationen über verfügbare Hilfsstellen und rechtliche Massnahmen erst selten in den verschiedenen Kommunikationsformaten vorhanden, auf die Menschen mit Behinderungen angewiesen sind. Das Fazit, das Daniel Kunz 2016 in seiner Untersuchung zur sexuellen Gesundheit für Menschen mit kognitiven Einschränkungen zieht, bestätigt sich auch heute noch: Es besteht „eine deutlich unzureichende direkte Adressierung der Informationen und Kommunikation“ (Kunz, 2016, S. 117). Immerhin existieren gerade für Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen einige Publikationen in Leichter oder Einfacher Sprache, z.B. der Sachcomic «Alles Liebe?» (Limita, 2020), die Heftsammlung „Herz froh“ von Aiha Zemp oder das Bilderbuch „Ma vie intime, affective et sexuelle“ (Institution de Lavigny, 2019). Webseiten mit Informationen in Leichter/Einfacher Sprache sind im Linkverzeichnis aufgeführt. Diese ersten nachahmenswerten Beispiele decken jedoch nicht den Bedarf an Information der Menschen mit Behinderungen. Vor allem sind sie kein Ersatz für Informationen von offizieller Seite und Websites z.B. der Opferhilfestellen. Sie müssen für alle barrierefrei zugänglich gemacht werden, sowohl für Personen mit kognitiven wie mit Sinnesbeeinträchtigungen.

### **Forderungen**

27. Die Bestimmungen in Artikel 18, Absatz 3, der Istanbul-Konvention sind für Frauen (und Männer) mit Behinderungen umzusetzen. Sie sind besonders schutzbedürftig und haben je nach Beeinträchtigung besondere Bedürfnisse.
28. Staatliche Stellen und NGO mit Hilfsangeboten für Frauen, die Opfer von Gewalt sind, aber auch die Organisationen und Verbände im Behindertenbereich sorgen dafür, dass Frauen (und Männer) mit Behinderungen umfassenden Zugang zu den verfügbaren Anlaufs- und Beratungsstellen haben. Angehörige, Begleit- und Betreuungspersonen können ebenfalls an sie gelangen. Die Stellen gewährleisten im Weiteren, dass die Informationen zu diesen Diensten über die verschiedenen Informationsgefässe angemessen, zeitnah und in den je nach Beeinträchtigung unterschiedlichen Kommunikationsformaten vorliegen. Die Mitarbeitenden dieser Stellen werden geschult, solche Informationen zu erstellen resp. entsprechend zu kommunizieren.
29. Zur Umsetzung von Art. 18 bis 28 der Istanbul-Konvention für Frauen (und Männer) mit Behinderungen sind die Organisationen/Verbände im Behindertenbereich sowie die Menschen mit Behinderungen mit ihrem Wissen, ihrer Kompetenz und ihren Erfahrungen einzubeziehen. Zu berücksichtigen sind zudem spezialisierte Organisationen aus dem Gesundheitsbereich wie der VBMB oder die SSHID.
30. Menschen mit Behinderungen erhalten in ihren Kommunikationsformaten und über geeignete Medienkanäle Informationen über die geltenden regionalen, nationalen und internationalen Mechanismen für Einzel- oder Sammelklagen (Art. 21 der Istanbul-Konvention).

### **Allgemeine und spezialisierte Hilfsdienste, Telefonberatung (Art. 20 – 24)**

Von einer systematischen Berücksichtigung der spezifischen Situationen von Frauen mit Behinderungen durch die allgemeinen oder spezialisierten Hilfsdienste kann nicht ausgegangen werden. Sowohl die allgemeinen wie die spezialisierten Hilfsdienste sind oft nicht so ausgestattet, dass sie den Bedürfnissen von Frauen und (Männern) mit Behinderungen gerecht werden können. Diese Aussage

trifft auch auf den Gesundheitsbereich und den psychiatrisch/psychologischen Bereich zu. Das medizinische Personal kennt sich häufig mit den verschiedenen Behinderungsformen nicht aus und ist sich den Umgang mit Menschen mit Behinderungen nicht gewohnt. In Notfallsituationen machen sich diese Mängel besonders stark bemerkbar.

Angaben, wie viele Frauen mit Behinderungen, die Opfer von Gewalt geworden sind, jährlich Unterstützung durch Gesundheits- und Sozialdienste erhalten, liegen nicht vor. Es gibt keine nationale Statistik, die Frauen mit Behinderungen als Opfer von Gewalt erfassen (s. S. 11).

Die Nachfrage bei einzelnen Opferhilfestellen ergab, dass sie durchaus von Frauen mit Behinderungen aufgesucht werden. Die Angaben und Schätzungen der befragten Stellen weichen aber stark voneinander ab (von selten bis 9 Fälle in einem Jahr). Möglichkeiten zur Unterstützung seien vorhanden, z.B. können Gebärdendolmetscher resp. -dolmetscherinnen beigezogen werden. Aus der der Rechtsberatung von Inclusion Handicap ist bekannt, dass sich die Opferhilfestellen gegenüber Personen mit Behinderungen als nicht zuständig für Gewaltvorkommen in Institutionen erklärten. Bei den kantonalen Schlichtungs- und Ombudsstellen wiederum, welche die Kantone gemäss Art. 10 Abs. 2 lit. f IFEG als Bestandteil ihrer «Behindertenkonzepte» einrichten müssen, machten Frauen mit Behinderungen und Angehörige die Erfahrung, dass sie zum Teil nicht so unabhängig sind, wie sie sein sollten.

Auf einer Schätzung beruht auch die Antwort des Frauen-Nottelefons im Herbst 2020 auf die Frage, wie viele Anrufe von Frauen mit Behinderung stammen: Zwischen einem Fünftel und einem Drittel der anrufenden Frauen, so wird vermutet, sind IV-Bezügerinnen. Statistisch erfasst wird „Behinderung“ nicht.

Eine Telefonberatung - oder eine online-Beratung – kann je nach Art der Beeinträchtigung für Frauen mit Behinderungen eine gute Lösung sein. Aber für Personen, deren Fähigkeiten, sich lautsprachlich klar und verständlich auszudrücken, eingeschränkt sind oder die sich mit verschiedener Hilfs- und Kommunikationsmittel (Gebärdensprache, Leichte/Einfache Sprache usw.) verständigen, stellt sie ein hohes Hindernis dar. Eine 24h-Beratung muss aber auch ihnen zur Verfügung stehen. Bei der Einrichtung einer 24h-Beratung ist daher darauf zu achten, dass sie den unterschiedlichen Bedürfnissen je nach Art der Beeinträchtigung gerecht wird und Angebote vor Ort bestehen. Sie darf sich zudem nicht auf die Triage beschränken, sondern muss auch direkt beraten können. Denn oft ist eine Vermittlung an eine kompetente Stelle heute (noch) nicht möglich. Eine 24h-Beratung resp. die Telefonberatung braucht deshalb ausgebildetes Fachpersonal mit umfassenden Kenntnissen zu verschiedenen Behinderungsformen und zu den Risikosituationen von Frauen (und Männern) mit Behinderungen. Bei einer Weiterleitung eines Anrufs sollte es zudem möglich sein, eine direkte Verbindung herzustellen. Die Angabe einer weiteren Telefonnummer kann unter Umständen eine Überforderung darstellen.

Angaben, wie viele Frauen unter den Schutzsuchenden eine Behinderung aufweisen, liegen bei den Frauenhäusern nicht vor. Die Dachorganisation der Frauenhäuser der Schweiz und Lichtensteins DAO kann aus Ressourcen-Gründen keine entsprechende Statistik führen. Erfasst wird jedoch, wie viele Frauen abgewiesen werden mussten, weil ein Frauenhaus nicht barrierefrei ist: In den letzten sechs Jahren blieb die Zahl der wegen körperlicher Beeinträchtigung abgewiesenen Frauen in der Regel unter 0.2 %. Im INFRAS-Bericht „Ist- und Bedarfsanalyse Frauenhäuser Schweiz“ von 2014 werden gesundheitliche oder psychische Probleme als weitere Gründe für eine Abweisung erwähnt (INFRAS, 2014, S. 34). Frauen mit einer kognitiven oder komplexen Beeinträchtigung finden keine Erwähnung. Zur Problematik der behindertengerechten Infrastruktur, die gemäss INFRAS-Bericht in vielen Frauenhäusern fehlen (vgl. INFRAS, 2014, S. 61), informierte die DAO im Oktober 2020 auf direkte Nachfrage: „Es ist leider aufgrund fehlender Finanzierung für entsprechende infrastrukturelle Anpassungen noch immer so, dass Frauen mit körperlicher Beeinträchtigung oder gehbeeinträchtigte Frauen nur schwer in Frauenhäusern aufgenommen werden können.“ Gehörlose Frauen finden nach dieser Auskunft in den Frauenhäusern Aufnahme und Beratung, bei Frauen mit einer Sehbehinderung sei dies jedoch schwieriger.

Als positive Entwicklung wird das Frauenhaus Graubünden hervorgehoben, das barrierefrei sei und sowohl Frauen mit Körperbehinderungen als auch Frauen und Kindern mit einer Sinnes- oder Lernbehinderung Schutz und Unterkunft biete.

Eine psychologische Beratung u.a. auch zu Fragen der Sexualität, Pubertät, Verhütung, Liebe, Partnerschaft oder Elternschaft für Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen und ihre Angehörigen bietet die Fachstelle Lebensräume von insieme Schweiz. Die Fachstelle fungiert zudem als verbandsinterne Meldestelle bei Grenzverletzung, Gewalt und sexuellen Übergriffen. Ihre personellen Ressourcen betragen 110 Stellenprozent. Welcher Anteil dieser Ressourcen für Verhütung und Bekämpfung von Gewalt eingesetzt wird, lässt sich nicht genau beziffern. Aus den Beratungsbereichen anderer Behindertenorganisationen liegen zwar Zahlen zu den Sozial- und Rechtsberatungsvor, jedoch wird dabei die Kategorie "Gewalt" nicht erhoben.

Die AG Prävention gab 2014 eine Bestandsaufnahme der Anlauf- und Fachstellen zu sexueller Gewalt in Auftrag. Ziel war es, herauszufinden, welche Anlauf- und Fachstellen mit dem Fokus Gewalt, sexuelle Gewalt, Mobbing, Beziehungsprobleme und Selbstgefährdung Menschen mit Behinderungen, die sexualisierte Gewalt erlitten haben, fachkompetente Hilfe anbieten können. 181 Organisationen aus der ganzen Schweiz haben sich an der Umfrage beteiligt. Die Analyse ergab, dass es „für Personen, die in einem Abhängigkeitsverhältnis zur Täterschaft stehen (in nicht-stationären Settings, wie z.B. ambulanter Psychotherapie, Logo- oder Ergotherapie), für Menschen in Institutionen, für ältere Menschen, für Ausländerinnen und Ausländer, sowie für Menschen mit Behinderung (...) im Vergleich zum effektiven Bedarf zu wenig Angebote“ gibt (Urwyl, 2014, S. 3). Für erwachsene Personen mit Behinderung, die sexualisierte Gewalt erlitten haben, fand sich 2014 landesweit praktisch keine externe Anlauf- oder Fachstelle, die über spezifische Fachkompetenz im Umgang mit dieser Personengruppe verfügte.

In der Bevölkerungsstudie zu häuslicher Gewalt hält die Fachstelle Gewalt des EBG gestützt auf internationale Studien fest, dass Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen deutlich häufiger von Gewalt betroffen sind als der Bevölkerungsdurchschnitt (Fachbereich Gewalt, 2020, S. 7, vgl. dazu Kapitel I, S4). Gemessen an diesen Zahlen müssten zahlreiche Frauen (und Männer) mit Behinderungen die Unterstützung der Hilfsdienste und Schutzeinrichtungen aufsuchen. Die Diskrepanz lässt sich nur aus der oben beschriebenen lückenhaften Information und der ungenügenden fachlichen und infrastrukturellen Eignung der bestehenden Stellen erklären.

Frauen (und Männer) mit Behinderungen wollen grundsätzlich Zugang zu allen Beratungs- und Unterstützungseinrichtungen, sowohl zu den allgemeinen und wie zu den spezialisierten. Die Angebote sollen daher über die Fachkompetenz und die Infrastruktur verfügen, damit sie Frauen (und Männer) mit den verschiedenen Behinderungsformen (physische, psychische, kognitive, komplexe, Sinnesbeeinträchtigung) empfangen, sie beraten und unterstützen können. Um dies zu gewährleisten, verlangt die AG Prävention Massnahmen auf regionaler und nationaler Ebene. Insbesondere sind die Ausbildungscurricula sämtlicher Berufsgruppen zu ergänzen und verpflichtende Weiterbildungen anzubieten (s. Kapitel Prävention). Ferner ist ein System einzuführen, das die Koordination und die Wissensvermittlung zum Thema Behinderung sicherstellt, z.B. in Form eines Kompetenzzentrums mit mobilen Unterstützungsangeboten.

Eine spezialisierte Stelle „Behinderung“ in einzelnen Städten oder Grossregionen wird den Anliegen der Frauen (und Männer) mit starken Einschränkungen und ihren Möglichkeiten, sich fortzubewegen oder zu kommunizieren, nicht gerecht.

### **Meldung, Anlauf- und Meldestellen**

Die Abhängigkeit von Assistenz-, Begleit- und Betreuungspersonen, sei dies nun in der Familie, im ambulanten oder in einem stationären Setting, und die schwierige Erreichbarkeit von Meldestellen können Gründe dafür sein, dass Frauen (und Männer) mit Behinderungen erlittene Gewalt nicht zu melden. Es ist deshalb von hoher Wichtigkeit, dass Familienangehörige und Angehörige bestimmter Berufsgruppen ermutigt werden, den zuständigen Behörden Meldung zu machen, wenn sie Zeugin

oder Zeuge einer Gewalttat geworden sind oder wenn sie den ernsthaften Verdacht hegen, dass eine solche Tat begangen wurde oder werden könnte. Vorschriften über die Vertraulichkeit dürfen diesen Personen nicht die Möglichkeit nehmen, eine solche Meldung zu machen. Seit 2019 sind alle Fachpersonen in der Kinderbetreuung verpflichtet, bei konkreten Hinweisen auf die Gefährdung des Kindeswohls die Behörden zu informieren (Art. 314 Bst. d ZGB).

Nur in amtlicher Tätigkeit besteht bei erwachsenen Personen eine Meldepflicht. Für Fachpersonen in der Erwachsenenbetreuung besteht sie nicht (Art. 443 ZGB). Sie haben aber ein Melderecht, was unter Fachpersonen oft zu wenig bekannt ist.

Im letzten Punkt der Charta Prävention „Wir schauen hin!“ verpflichten sich die unterzeichnenden Organisationen dazu, niederschwellige Anlauf- resp. Meldestellen einzurichten. Eine fachlich kompetente Person soll als erste Anlaufstelle allen Personen zur Verfügung stehen, die von Gewalt betroffen sind oder Gewalt beobachtet haben oder den Verdacht hegen, dass eine Person Gewalt erlitten hat. Diese angebotsinterne Stelle muss leicht erreichbar und zugänglich auch für Menschen sein, die nicht mobil sind oder Unterstützung in der Verständigung benötigen. Eine nächste Stufe, um sicherzustellen, dass Übergriffen, Verdachtsfällen oder vermuteten Vorkommnissen nachgegangen wird, bilden im Meldesystem der Charta die verbandsinternen Meldestellen. Erwähnt wurde bereits die Beratungsstelle Lebensräume von insieme, die als verbandinterne Meldestelle wirkt. Die gleiche Funktion übernimmt im Verband für anthroposophische Heilpädagogik und Sozialtherapie vahs seine Fachstelle zur Prävention von Gewalt und sexueller Ausbeutung. Das System bleibt aber unvollständig ohne externe Anlauf- und Meldestelle, an die sich insbesondere auch Frauen (und Männer) mit Behinderungen wenden können, die nicht in Institutionen leben.

### **Forderungen**

31. Die Lücke zwischen Angebot und Nachfrage im Bereich allgemeine und spezialisierte Hilfsangebote für Frauen (und Männer) mit Behinderungen, die Gewalt erlitten haben, ist dringend zu schliessen. Bund und Kantone müssen ihre Verantwortung wahrnehmen und aktiv werden. Der Aufbau einer nationalen Stelle als Kompetenzzentrum zur Prävention und Bekämpfung von (sexualisierter) Gewalt gegen Menschen mit Behinderungen ist zu prüfen.
32. Frauen (und Männer) mit Behinderungen, die Opfer von Gewalt geworden sind, müssen uneingeschränkter Zugang zu den zuständigen Gesundheits- und Sozialdiensten erhalten. Um dies zu gewährleisten, erarbeiten Behörden, Fachorganisationen des Gesundheits- und Sozialbereichs und Organisationen im Behindertenbereich gemeinsam Lösungen, die sich auf die Erfahrungen von Frauen (und Männern) mit Behinderungen abstützen. Die finanzielle Unterstützung muss sichergestellt werden.
33. Die Statistiken der Gesundheits- und Sozialdienste, der Schutzeinrichtungen und der Telefonberatung werden um die Kategorie Behinderung, differenziert in verschiedene Behinderungsformen, ergänzt. Das Kriterium „Bezug einer IV-Leistung“ ist zu wenig aussagekräftig und erfasst nur einen Teil der Menschen mit Behinderungen. Die Behindertenorganisationen erheben bei ihren verschiedenen Beratungsangeboten, wie viele Anfragen das Thema Gewalt betreffen.
34. Um die Situation für Frauen (und Männer) mit Behinderung zu verbessern, sind die Frauenhäuser sowie die allgemeinen und spezialisierten Hilfsdienste mit genügend Ressourcen für den Erwerb des notwendigen Fachwissens zur professionellen Begleitung von Personen mit Behinderungen, für ihre Beratung sowie für die Bereitstellung einer geeigneten Infrastruktur zu versehen.
35. Die Telefonberatung resp. 24h-Beratung trägt den verschiedenen Kommunikationsmöglichkeiten der Menschen mit Behinderungen Rechnung. Bei der Einrichtung einer Telefon- oder online-Beratung ist man sich bewusst, dass für viele Menschen mit kognitiven und psychischen Beeinträchtigungen eine Telefonberatung nicht geeignet ist. Alternativen sind anzubieten.

36. Die Pflicht zur Meldung einer Gefährdung an die Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde ist auf Fachpersonen im Erwachsenenbetreuungsbereich auszuweiten.
37. Die Gefährdungsmeldung muss einfach und barrierefrei möglich sein. Das gilt ebenfalls für die internen Melde- und Anlaufstellen von Institutionen. Diese müssen zudem ihre Abläufe zu Meldungen, Verdacht, Vermutungen intern so festlegen, dass Meldungen einfach vorgenommen werden können.

## Materielles Recht – Kapitel V

### Zivilverfahren und Rechtsbehelfe, Schadenersatz und Rechtsbehelfe, Sorgerecht, Besuchsrecht und Sicherheit (Art. 29 - 31)

Wie im Alternativbericht der NGO festgehalten, gibt es in der Schweiz keine gezielte Gesetzgebung zu verschiedenen Ausprägungen von Gewalt. Ferner fehlt es an einem systematischen Monitoring der Rechtsanwendung sowie an einer damit verknüpften systematischen Evaluation des gesetzten Rechts. Dies führt dazu, dass Mängel des positiven Rechts oder seiner Umsetzung nicht erkannt werden und Anpassungen ausbleiben.

Diese Lücken und Mängel wirken sich auch für Frauen (und Männer) mit Behinderungen negativ aus, gelten für sie doch grundsätzlich die gleichen gesetzlichen Grundlagen wie für alle anderen Personen. Ausführungen zur Gewalt gegen Frauen mit Behinderungen finden sich in der UN-BRK, insbesondere in den Artikeln 15, 16 und 17. Im laufenden Prüfverfahren zur Umsetzung der UN-BRK verlangt die „List of Issues“ des UN-Ausschusses für die Rechte der Menschen mit Behinderungen u.a. explizit Auskunft, wie die Istanbul-Konvention umgesetzt wird, und stellt Fragen zum schweizerischen Sterilisationsgesetz und den Bestimmungen zur Sterilisation urteilsunfähiger Personen (Art. 17 UN-BRK) (s. dazu die Ausführungen auf S. 27f zu Art. 39 der Istanbul-Konvention).

### Umsetzung

Zu den allgemeinen gesetzlichen Grundlagen zu Gewalt an Frauen, zu ihrer kritischen Bewertung und ihrer Umsetzung verweisen wir auf den Alternativbericht der NGO. Zweifellos erfolgt die Umsetzung des gesetzlichen Rahmens für Frauen (und Männer) mit Behinderungen je nach der Art ihrer Beeinträchtigung unbefriedigend. Eine Benachteiligung bei der Umsetzung des gesetzlichen Rahmens kann z. B. entstehen, wenn für Opfer mit eingeschränkter Seh- oder Hörfähigkeit keine Dolmetschdienste oder Kommunikationshilfen vorhanden sind. Auch die Beurteilung der Tat ohne Berücksichtigung der verminderten Abwehrmöglichkeit wegen einer körperlichen Beeinträchtigung kann eine Benachteiligung des Opfers bedeuten.

Inclusion Handicap äussert in ihrer Stellungnahme zur laufenden Revision des Sexualstrafrechts erhebliche Zweifel, was die Konformität des geltenden Rechts u.a. mit Art. 45 der Istanbul-Konvention, Sanktionen und Massnahmen, sowie Art. 46, Strafverschärfungsgründe, hinsichtlich sexueller Gewalt gegen Menschen mit Behinderungen betrifft. Gemäss Art. 47 StGB, Grundsatz der Strafzumessung, wird das Verschulden und somit die Strafe „nach der Schwere der Verletzung oder Gefährdung des betroffenen Rechtsguts, nach der Verwerflichkeit des Handelns, den Beweggründen und Zielen des Täters sowie danach bestimmt, wie weit der Täter nach den inneren und äusseren Umständen in der Lage war, die Gefährdung oder Verletzung zu vermeiden“ (Abs. 2) bestimmt. Gewalt gegen Frauen (und Männer) mit Behinderungen, die aufgrund ihrer Lebenssituation und ihrer Beeinträchtigungen besonders schutzbedürftig sind, könnte somit als besonders verwerflich beurteilt werden und eine Strafverschärfung zur Folge haben. Die allgemeine Formulierung von Art. 47 Abs. 2 StGB und der damit dem Gericht eingeräumte Ermessensspielraum können jedoch auch zur gegenteiligen Beurteilung führen: Aufgrund der Vorurteile, diskriminierenden Vorstellungen und Mythen z.B. gegenüber Frauen mit kognitiven Beeinträchtigungen kann es vorkommen, dass Gewalttaten ihnen gegenüber als weniger gravierend geahndet werden. So berichtete z.B. die Luzerner Zeitung am 15. April 2018 über die verhältnismässig milde Verurteilung eines Straftäters wegen sexueller Handlungen mit einem Kind. Dem Bericht ist zu entnehmen, dass das Gericht die Milde u.a. damit begründete, dass die

Folgen der Tat für das Opfer aufgrund seiner kognitiven Beeinträchtigung „wohl nicht sehr gravierend ausgefallen sind“.

Unter Vorurteilen und diskriminierenden Vorstellungen leiden alle Frauen mit Behinderungen, insbesondere aber auch Frauen (und Männer) mit psychischen Beeinträchtigungen. Niehaus, Krüger & Caviezel Schmitz untersuchten die Benachteiligung von Menschen mit kognitiver Beeinträchtigung im Strafverfahren. Um eine Veränderung zu erwirken und zu verhindern, dass Menschen mit Behinderungen allein aufgrund ihrer Besonderheiten ungerecht behandelt werden, liege die Verantwortung „wesentlich bei Vertreter(inne)n der forensischen und strafrechtlichen Praxis“ (Niehaus, Krüger & Caviezel Schmitz, 2013, S. 2). Zwei Punkte heben sie als Voraussetzungen für eine gerechte Behandlung hervor: erstens die Notwendigkeit, dass Fachpersonen „über entsprechende Kenntnisse und Handlungskompetenzen verfügen“, und zweitens „eine Bereitschaft, sich auf die Besonderheiten intellektuell beeinträchtigter Personen einzustellen“ (Niehaus, Krüger & Caviezel Schmitz, 2013, S. 2).

### **Zivilverfahren und Rechtsbehelfe**

Der Schattenbericht von Inclusion Handicap zur UNO-BRK nennt in seinen Erörterungen zu Art. 13, Zugang zur Justiz, in welchen Bereichen Menschen mit Behinderungen in der Schweiz überall mit Diskriminierungen konfrontiert sind (Inclusion, 2017, S. 52ff). Die Analysen und Forderungen von Inclusion Handicap haben nach wie vor Gültigkeit. Die folgenden Ausführungen richten den Fokus nur auf einige Punkte, die für das Thema Gewalt resp. die Umsetzung der Istanbul-Konvention bedeutsam sind.

Frauen (und Männer) mit Behinderungen, die Opfer von Gewalt geworden sind, stehen den komplexen zivilrechtlichen Verfahren hilflos gegenüber, wenn Informationen, wie zivilrechtliche Ansprüche gegenüber den Tätern bzw. Täterinnen (Artikel 29 Absatz 1 der Istanbul-Konvention) oder staatlichen Behörden (Artikel 29 Absatz 2 der Istanbul-Konvention) geltend zu machen sind, nicht in den Kommunikationsformaten vorliegen, die den unterschiedlichen Beeinträchtigungen der Frauen (und Männer) mit Behinderungen entsprechen. Sie sind unter Umständen auch auf Übersetzungen angewiesen und brauchen deshalb in Zivilverfahren mehr Zeit und längere Fristen.

Bei urteilsfähigen Frauen (und Männern) mit kognitiven Beeinträchtigungen übernehmen oft Angehörige die Aufgabe, ihnen die Vorgänge einfach zu erklären und sie weitreichend zu unterstützen. Doch ist dies nicht in jedem Fall gewährleistet. Können Angehörige die Aufgabe z. B. wegen Befangenheit nicht übernehmen, weil die Gewalt durch ein Familienmitglied ausgeübt wurde oder sie emotional stark mitbelastet sind, muss auf anderem Weg eine umfassende Unterstützung für die Geltendmachung zivilrechtlicher Ansprüche gewährleistet sein.

### **Forderungen**

38. Um die mehrfache Diskriminierung von Frauen mit Behinderungen zu beseitigen, ist die Umsetzung der entsprechenden Bestimmungen der UN-BRK mit Priorität zu behandeln. Dabei sind Synergien zwischen verschiedenen internationalen Übereinkommen herzustellen und zu nutzen. Weitere gesetzliche Grundlagen sind daraufhin zu prüfen, ob sie Frauen mit Behinderungen gerecht werden und sie nicht diskriminieren.
39. Die relevanten Berufsgruppen, die für die Umsetzung der rechtlichen Bestimmungen zuständig sind, erhalten Richtlinien und Ausbildungsmodule zu Behinderungsformen und zum Umgang mit Menschen mit Behinderungen, damit Vorurteile und Mythen nicht die korrekte Bemessung von Straftaten und die gerechte Beurteilung von Gewalttaten verhindern. Solche Richtlinien und Module sind in Zusammenarbeit mit Menschen mit Behinderungen, den Behindertenorganisationen und Fachpersonen, die mit dem Thema vertraut sind, zu erarbeiten.
40. Weiter werden Fachpersonen finanziert, die in Unterstützter Kommunikation und anderen Kommunikationsformaten geschult sind und spezifische Kompetenzen zur Befragung und Begleitung von Opfern mit kognitiver Beeinträchtigung besitzen. Sie werden von Beginn weg in die Verfahren einbezogen.



41. Sämtliche Verfahren, um gegenüber Tätern bzw. Täterinnen und staatlichen Behörden zivilrechtliche Ansprüche geltend zu machen, Schadenersatz zu fordern oder eine staatliche Entschädigung zu erlangen, müssen daraufhin analysiert werden, ob sie für Frauen (und Männer) mit Behinderungen zugänglich sind oder ob diese benachteiligt werden. Die Zugänglichkeit ist für die verschiedenen Behinderungsformen zu untersuchen. Gestützt auf die Analyse sind Massnahmen zu ergreifen und Verbesserungen in die Wege zu leiten. Allenfalls für Frauen bereits existierende Stellen sind zu sensibilisieren. Menschen mit Behinderungen und die Behindertenorganisationen sind mit ihrer Fachkompetenz in die Analyse und Entwicklung von Massnahmen einzubeziehen.
42. Mit geeigneten Verfahren ist sicherzustellen, dass Gewalttaten gegen Frauen mit Behinderungen bei Entscheidungen über das Besuchs- und Sorgerecht vorrangig berücksichtigt werden und Frauen mit Behinderungen, die Opfer von Gewalt geworden sind, und ihre Kinder bei der Ausübung des Besuchs- oder Sorgerechts vor weiterem Schaden geschützt werden (Art. 31 der Istanbul-Konvention). Die zivilrechtlichen Folgen von Zwangsheirat berücksichtigen die Situation von Frauen mit Behinderungen (Art. 32 der Istanbul-Konvention).

### Psychische Gewalt, körperliche Gewalt, Nachstellungen, sexuelle Gewalt, Zwangsheirat, Verstümmelung weiblicher Genitalien (Art. 33 – 38), sexuelle Belästigung, Beihilfe oder Anstiftung und Versuch (Art. 40 – 41)

Gemäss geltendem Schweizer Strafrecht werden psychische Gewalt (als Drohung nach Art. 180 StGB und Nötigung nach Art. 181 StGB), verschiedene Formen von körperlicher und sexueller Gewalt sowie sexuelle Belästigung unabhängig von persönlichen Merkmalen des Opfers oder der Täter-Opfer-Beziehung generell unter Strafe gestellt. Bei spezifischen Delikten gegen die sexuelle Integrität sind Minderjährigkeit, die besondere Schutzbedürftigkeit oder der Missbrauch einer Autoritätsstellung der Tatperson (gemäss Art. 46 der Istanbul-Konvention) als eigene Tatbestandsmerkmale erwähnt. Für Frauen (und Männer) mit Behinderung von Bedeutung ist Art. 191 StGB, wonach mit Freiheitsstrafe bis zu zehn Jahren oder Geldstrafe bestraft wird, wer eine urteilsunfähige oder eine zum Widerstand unfähige Person in Kenntnis ihres Zustandes zum Beischlaf, zu einer beischlafähnlichen oder einer anderen sexuellen Handlung missbraucht, sowie Art. 193 StGB, Ausnützung einer Notlage oder Abhängigkeit, und u.U. Art. 192 StGB, sexuelle Handlungen mit Anstaltspfleglingen.

Zur allgemeinen Bewertung der Bestimmungen zu psychischer, körperlicher und sexueller Gewalt, Nachstellung, Zwangsheirat, die Verstümmelung weiblicher Genitalien, sexueller Belästigung sowie Beihilfe, Anstiftung und der Versuch dazu verweisen wir auf den Alternativbericht der NGO. Im Rahmen einer umfassenden Studie ist zu prüfen, ob den Lebenssituationen von Frauen (und Männern) mit Behinderungen und ihrem erhöhten Risiko, Opfer der verschiedenen Formen von Gewalt zu werden, im Schweizer Straf- und Strafprozessrecht sowie der entsprechenden Gerichtspraxis Rechnung getragen werden. Die Gründe für ihre Schutzbedürftigkeit wurden in Kapitel I, S. 4f ausgeführt.

### Forderungen

43. Im Rahmen einer Studie ist die Vereinbarkeit des Schweizer Straf- und Strafprozessrechts sowie der entsprechenden Gerichtspraxis mit den Anforderungen der Istanbul-Konvention hinsichtlich Strafbarkeit, Strafrahmen, Strafzumessung und Strafverfahren bei verschiedenen Formen der Gewalt gegen Frauen (und Männer) mit Behinderungen zu untersuchen. Die in Art. 33ff geforderten gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen müssen der Schutzbedürftigkeit von Frauen (und Männern) mit Behinderungen Rechnung tragen.
44. Den besonderen Gefährdungssituationen, denen Frauen (und Männer) mit Behinderungen ausgesetzt sind, ist bei Zwangsheirat und Verstümmelung Rechnung zu tragen. Dies gilt in erhöhtem Masse bei Frauen mit kognitiven oder komplexen Beeinträchtigungen, die nicht verstehen können, was mit ihnen geschieht. Es muss sichergestellt werden, dass die höchstpersönlichen Rechte gerade auch im Kontext medizinischer Behandlungen und Eingriffe nicht verletzt werden resp. nicht (vorschnell) stellvertretende Entscheide durch Dritte gefällt werden (z.B. Angehörige).

45. Beihilfe oder Anstiftung von Menschen mit Behinderungen, die die Folgen ihrer Handlungen nicht erkennen können, zu psychischer, körperlicher oder sexualisierter Gewalt (einschliesslich Vergewaltigung) ist besonders verwerflich und muss verschärfte Massnahmen zur Folge haben.

### Zwangsabtreibung

Viele Frauen mit Behinderungen wünschen sich Kinder. Gerade bei Frauen mit kognitiven Beeinträchtigungen stösst dieser Wunsch aber nach wie vor oft auf Ablehnung des Umfeldes. Um eine Elternschaft zu verhindern, kam es zu Schwangerschaftsabbrüchen oder Sterilisationen gegen den Willen der Frau. Mit der zunehmenden Sensibilisierung für die Rechte von Menschen mit Behinderungen und der Enttabuisierung des Themas Sexualität wuchs das Unrechtsempfinden und wurden gesetzliche Regelungen zum Schutz der körperlichen Integrität und der höchstpersönlichen Rechte eingeführt. Heute werden vorwiegend verschiedene Verhütungsmethoden eingesetzt, um eine Schwangerschaft zu verhindern.

Ob und an wie vielen Frauen mit Behinderungen heute Schwangerschaftsabbrüche vorgenommen werden, ist nicht bekannt. Die entsprechende Statistik des Bundesamtes für Statistik enthält keine Angaben zu Behinderung (BfS, 2020). Art. 119 des Strafgesetzbuches verlangt, dass die schwangere Frau ein schriftliches Gesuch für einen Abbruch stellt. Die Ärztin oder der Arzt muss ferner vor dem Eingriff ein eingehendes Gespräch mit ihr geführt und sie persönlich beraten haben. Bei urteilsunfähigen Personen wird für die Durchführung eines Schwangerschaftsabbruchs die Zustimmung ihrer gesetzlichen Vertretung verlangt.

Die Durchführung des Gespräches und der Beratung mit Frauen mit kognitiven Beeinträchtigungen stellen besondere Anforderungen an die Kompetenz der Ärztinnen und Ärzte, und es ist fraglich, ob und wie gut sie erfolgt.

Ein ähnliches Vorgehen wie bei der Sterilisation (s. unten), um sicherzustellen, dass eine Abtreibung nicht gegen den Willen der nicht urteilsfähigen schwangeren Frau vorgenommen wird, ist nicht festgelegt. Es besteht somit kein spezieller Schutz.

### Forderung

46. Der Informations- und Beratungspflicht gemäss StGB 119 und 120 muss auch bei Frauen mit kognitiven Beeinträchtigungen und Frauen mit Kommunikationsschwierigkeiten nachgekommen werden. Es ist zu prüfen, ob urteilsunfähige Frauen mit der bestehenden Regelung genügend geschützt sind oder ob spezifische Schutzmechanismen analog zur Sterilisation einzuführen sind. Die höchstpersönlichen Rechte dürfen gerade auch im Kontext medizinischer Behandlungen und Eingriffe nicht verletzt werden, indem (vorschnell) stellvertretende Entscheide durch Dritte gefällt werden (z.B. Angehörige).

### Zwangssterilisation

Das Sterilisationsgesetz wurde 2004 eingeführt, um missbräuchliche Sterilisationen bei urteilsunfähigen Personen zu verhindern, und behandelt dabei urteilsfähige und urteilsunfähige Personen unterschiedlich. Bei einer über 18-jährigen urteilsfähigen Person ist eine Sterilisation zulässig, wenn diese über die Tragweite des Eingriffs umfassend informiert worden ist und ihm in Kenntnis aller Umstände frei und schriftlich zugestimmt hat (Art. 5 SterG). Bei urteilsfähigen Personen unter 18 Jahren ist die Sterilisation grundsätzlich verboten. Sie ist auch verboten, wenn die über 18-jährige Person vorübergehend urteilsunfähig ist. Damit soll verhindert werden, dass Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen zwangssterilisiert werden. Bleibt bei einer Person eine Urteilsunfähigkeit mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit bestehen, ist eine Sterilisation nicht absolut verboten. Sie darf unter Einhaltung bestimmter Vorgaben vorgenommen werden, und zwar bereits ab 16 Jahren. Urteilsunfähige Personen sind somit weniger geschützt als urteilsfähige. Zu den sieben Vorgaben, die das Gesetz macht, gehört auch, dass die Erwachsenenschutzbehörde dem Eingriff zustimmen muss (Art. 7 SterG). Ob die vorgesehenen Massnahmen tatsächlich ausreichenden Schutz für urteilsunfähige Personen vor Missbrauch gewähren, ist jedoch fraglich, denn der Prozess der Abklärung enthält verschiedene

Abwägungs- resp. Ermessensfragen. Z.B. muss geklärt werden, ob die Sterilisation tatsächlich im Interesse der betroffenen Person liegt. Angesichts solch schwieriger Entscheidungssituationen wäre eine wirkungsvolle Kontrolle unerlässlich. Das Sterilisationsgesetz sieht dazu die Pflicht vor, einen Eingriff innerhalb von 30 Tagen dem für das Gesundheitswesen zuständigen Departement des Kantons oder der von diesem bezeichneten Stelle Meldung zu machen (Art. 10 Abs. 2 SterG).

Gesamtschweizerische Zahlen zur Sterilisation von dauerhaft urteilsunfähigen Menschen resp. Menschen unter umfassender Beistandschaft liegen nicht vor. Nachfragen bei verschiedenen kantonalen Direktionen resp. der KESB, wie viele dieser Personen sterilisiert wurden, ergeben kein klares Bild. Mehrere Stellen berichten, dass in den letzten ca. 10 Jahren keine Sterilisationen gemeldet wurden, eine informiert, dass in den letzten acht Jahren zwei Zustimmungen zur Sterilisation eingetroffen seien. Die Antwort und Ausführungen einer Gesundheitsdirektion legen nahe, dass keineswegs klar ist, wer prüft, ob die Voraussetzungen zur Sterilisation erfüllt sind. Fraglich sei weiter, ob die intendierte Kontrolle zur Verhinderung widerrechtlicher Sterilisationen tatsächlich ausgeübt werden könne, da die Meldungen gemäss Art. 10 Abs. 3 SterG keine Angaben zu den betroffenen Personen enthalten dürfen.

Aus Beratungsangeboten der Behindertenorganisationen ist bekannt, dass Fragen rund um die Sterilisation gestellt werden und die Thematik zwar selten, aber doch immer wieder in verschiedener Form präsent ist.

### **Forderungen**

47. Das Sterilisationsgesetz ist im Lichte der UN-BRK zu überprüfen. Die unterschiedliche Altersgrenze – 18 Jahre für urteilsfähige und 16 Jahre für urteilsunfähige Personen – muss aufgehoben werden. Sie stellt eine Ungleichbehandlung dar.
48. Dem Schutz urteilsunfähiger Personen ist verstärkt Rechnung zu tragen. Es ist zu prüfen, ob dauerhaft urteilsunfähige Personen durch die geltenden Regelungen zur Sterilisation genügend vor einem unwillentlichen oder gegen ihren Willen durchgeführten Eingriff geschützt sind. Um Zwangssterilisationen zu verhindern, ist eine klar geregelte, wirksame Meldepflicht einzuführen. Eine sorgfältige Prüfung der Meldungen ist vorzusehen.

### Inakzeptable Rechtfertigungen für Straftaten (Art. 42)

Artikel 42 der Istanbul-Konvention listet mögliche inakzeptable Rechtfertigungen und mildernde Umstände für Gewalttaten auf: Kultur, Bräuche, Religion, Tradition oder die so genannte Ehre. Auch wenn das schweizerische Strafgesetzbuch keine entsprechenden Rechtfertigungsgründe kennt, ist gerade in Bezug auf Menschen mit Behinderungen ist eine kritische Haltung zu den geltenden Normen wichtig. Wie weiter vorne ausgeführt, wirken ihnen gegenüber spezifische und kaum reflektiert Vorurteile und Mythen. Die Infantilisierung von Menschen mit Behinderungen und Vorstellungen, sie seien entweder asexuell oder triebgesteuert, können die Strafverfahren beeinflussen. Die bereits erwähnten Untersuchungen zu den Mythen gegenüber Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen kommen zum Ergebnis, dass die Chancen auf Verfahrensgerechtigkeit für Tatpersonen und Opfer mit kognitiver Beeinträchtigung verringert wird, wenn Verfahrensbeteiligte die Mythen über „geistige Behinderung und sexuelle Gewalt“ unkritisch weitertragen (Krüger, Caviezel Schmitz & Niehaus, 2016, S. 94). Die Tradierung dieser Mythen zu unterbrechen ist zweifellos ein langwieriger Prozess, der auf verschiedenen Ebenen einsetzen muss, um wirksam zu werden. Thematische Aus- und Weiterbildungen, aber auch direkte Begegnung mit Menschen mit Behinderungen haben sich bewährt (vgl. Kapitel III).

### **Forderung**

49. Alle in einem Strafverfahren beteiligten Berufsgruppen erhalten Aus- und Weiterbildung und profitieren von weiteren geeigneten Massnahmen, um die Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen, insbesondere Menschen mit kognitiven und psychischen Beeinträchtigungen, im Strafverfahren zu verhindern.

## Anwendung der Straftatbestände, Sanktionen und Massnahmen, Strafverschärfungsgründe, Verbot verpflichtender alternativer Streitbeilegungsverfahren oder Strafurteile (Art. 43 – 48)

Zu den strafverschärfenden Gründen im Schweizer Strafgesetzbuch finden sich bereits auf S. 24 Ausführungen. Grundsätzliche Überlegungen zur Schutzbedürftigkeit von Frauen (und Männern) mit Behinderungen sind in Kapitel I, aber auch in weiteren Abschnitten dieses Vertiefungsberichts ausgeführt. Mit Blick auf die Lebensrealitäten von Frauen (und Männer) mit Behinderungen werden dort auch die Gründe präzisiert, weshalb Straftaten gegen sie als besonders verwerflich gelten und somit strafverschärfend wirken müssen: Abhängigkeit von Unterstützungspersonen (Autoritätsstellung), Beziehungsgeflecht bei intentionellen und begleiteten Wohnformen (ähnlich den familiären Beziehung), geringe Sozialkontakte und Selbstbestimmung in der Lebensgestaltung, verminderte Abwehrmöglichkeiten (psychische Auswirkungen) usw. In Unkenntnis der Lebenssituationen von Menschen mit Behinderungen besteht die Gefahr, dass diese Merkmale für eine Strafverschärfung vernachlässigt werden.

Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen können möglicherweise nicht einschätzen und verstehen, dass sie Opfer einer Gewalttat geworden sind, und erachten ein grenzverletzendes Verhalten unter Umständen als normal, weil es im Rahmen von Hygiene- oder Pflegehandlungen stattfand. Das bedeutet letztlich, dass eine Gewalttat nicht zur Anzeige kommt.

Stellt auf Opferseite die Feststellung der Tat und ihrer Schwere bereits eine grosse Herausforderung dar, gilt gleiches für die Bemessung wirksamer, angemessener und abschreckender Sanktionen, die der Schwere einer Straftat Rechnung tragen. Es kann durchaus sein, dass ein stark kognitiv eingeschränkter oder auch urteilsunfähiger Straftäter gar nicht begreift, eine Straftat begangen zu haben, und die Schwere der Straftat nicht ermessen kann. Welche Sanktionen in solchen Fällen angezeigt sind und wie mit Tätern resp. Täterinnen mit kognitiven Beeinträchtigungen umzugehen ist, verlangt sorgfältige Abklärungen und Erwägungen. Alternative Verfahren können Sinn machen und sollten nicht grundsätzlich verboten werden (Art. 48 der Istanbul-Konvention), doch müssen solche wirksamen Alternativen zu Strafverfahren oder zur Streitbeilegung noch entwickelt werden.

Eine sorgfältige Prüfung der Situation ist auch angezeigt, um zu verhindern, dass der Person von vornherein und rein aufgrund der kognitiven Beeinträchtigung eine Urteilsfähigkeit abgesprochen wird, so dass die Bemessung der Sanktionen zu milde resp. wirkungslos ausfällt.

### Forderungen

50. Bei Menschen mit Behinderungen ist grundsätzlich von einer hohen Schutzbedürftigkeit auszugehen. Ihre spezifischen Lebenssituationen, ihre Einschränkungen sowie ihre Beziehungsgeflechte sind strafverschärfend zu berücksichtigen.
51. Die Frage angemessener und wirksamer Sanktionen bei stark kognitiv eingeschränkten oder urteilsunfähigen Straftätern und Straftäterinnen ist zu klären.
52. Alternative Streitbeilegungsverfahren oder Strafurteile für Täter resp. Täterinnen mit kognitiven Beeinträchtigungen sind zu prüfen.

## Ermittlungen, Strafverfolgung, Verfahrensrecht und Schutzmassnahmen – Kapitel VI

### Allgemeine Verpflichtungen, Soforthilfe, Schutz und Prävention, Verfahren auf Antrag und von Amtes wegen, Schutzmassnahmen, Rechtsberatung (Art. 49 – 51, 54 - 58)

Die bisherigen Ausführungen zu den Lebensrealitäten und Risikosituationen von Frauen (und Männern) mit Behinderungen legen nahe, dass sie als Opfer von Gewalt bei Ermittlungen und Gerichtsverfahren benachteiligt werden. Bei den Ermittlungen spielen die Erkennungs- und Mitteilungsmöglichkeiten der Frauen (und Männer) mit Behinderungen eine zentrale Rolle. Frauen, deren Seh- oder Hörvermögen eingeschränkt ist, können Vorgänge u.U. nur zum Teil schildern. Dolmetsch-Dienste sind unerlässliche, können jedoch eine Rekonstruktion eines Tathergangs erschweren und Missverständnisse produzieren. Menschen mit kognitiven und psychischen Beeinträchtigungen sind zudem auf Übersetzungshilfen angewiesen, wenn sie Mühe haben, Gesagtes rasch aufzufassen und zu verarbeiten, oder wenn sie ein eingeschränktes Erinnerungsvermögen besitzen. Dann müssen sie von verlässlichen, kompetenten Personen begleitet werden können, die vertraut sind mit ihren Kommunikationsmöglichkeiten und ihrem Unterstützungsbedarf (z.B. Angehörige oder Betreuungs- und Begleitpersonen).

Werden die Voraussetzungen einer Person nicht sorgfältig abgeklärt, ist ein gerechtes Verfahren nicht gewährleistet. Wie bereits erwähnt ist belegt, dass Vorurteile und Mythen gegenüber Menschen mit kognitiven und psychischen Beeinträchtigungen wirksam sind und die Verfahren beeinflussen. Die Autorinnen entsprechender Untersuchungen machen in diesem Zusammenhang auf die leichte Beeinflussbarkeit dieser Personen und die damit einhergehende Gefahren aufmerksam: „Aufgrund ihrer erhöhten Suggestibilität und Neigung zur Einwilligung (sind sie) anfälliger dafür, im Rahmen von Befragungen Falschgeständnisse abzulegen“ (Krüger, Caviezel Schmitz und Niehaus, 2016, S. 87). Es gibt bisher nur wenige Fachpersonen, die sich mit Glaubwürdigkeitsgutachten für Menschen mit stärkerer Beeinträchtigung auskennen.

Die Wohnsituationen von Menschen mit Behinderungen und ihr Unterstützungsbedarf führen dazu, dass Betreuungs- und Begleitpersonen unter Umständen Einblick in sehr persönliche und intime Bereiche des Lebens der betreuten Personen haben. Werden Betreuungs- und Begleitpersonen als Zeuge oder Zeugin zu Gewaltvorgängen befragt, sind sie sich die oft nicht bewusst, dass Aussagen zum Vorleben und Verhalten des Opfers nur dann gemacht werden dürfen, wenn sie sachdienlich und notwendig sind. Die befragenden Personen müssen auch diese Möglichkeit der Beeinflussung kennen, um ein faires Verfahren zu gewährleisten. Mit klaren Regelungen ist bei den Angeboten der Behindertenorganisationen dafür zu sorgen, dass die Privatsphäre der gewaltbetroffenen Person gewahrt wird.

Weil Frauen mit Behinderungen oft nicht geglaubt wird, dass sie Opfer einer Gewalttat geworden sind, kommt es oft gar nicht zur Einleitung eines Gerichtsverfahrens weder von Amtes wegen noch auf Antrag (Art. 55 der Istanbul-Konvention).

Mit Ausnahme der Untersuchungen von Krüger, Caviezel Schmitz und Niehaus (2016 und 2013) zu Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen gibt es kaum Untersuchungen zu Menschen mit Behinderungen in Strafverfahren. Daher können für die folgenden Artikel der Istanbul Konvention lediglich Forderungen formuliert werden. Ihre Kernaussage: Die Lebensrealitäten und der Unterstützungsbedarf der Frauen (und Männer) mit Behinderungen sowohl als Opfer als auch als Täter oder Täterin sind bei allen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen zu berücksichtigen. Ihr ungehinderter Zugang zu Verfahren und Hilfen ist sicherzustellen. Bereits bei der Gefährdungsanalyse und dem Gefahrenmanagement (Art. 51) sind die Kompetenz und die Erfahrungen der Frauen (und Männer) mit Behinderungen und ihrer Organisationen einzubeziehen.

Die Analysen und Forderungen des Alternativberichts finden die Unterstützung der AG Prävention.

## Forderungen

53. Die zuständigen Behörden ergreifen gesetzliche und andere Massnahmen, um sicherzustellen, dass Frauen (und Männer) mit Behinderungen bei den Ermittlungen und der Strafverfolgung ausreichend geschützt und nicht benachteiligt werden. Sie erhalten die materielle und personelle Unterstützung, die ihren Einschränkungen entsprechend die beste Möglichkeit bietet, gehört und verstanden zu werden. Verfahren der einschlägigen Behörden, die eine Analyse der Gefahr für Leib und Leben, der Schwere der Situation sowie der Gefahr wiederholter Gewalt vornehmen, müssen den besonderen Situationen und spezifischen Unterstützungsbedürfnissen der Frauen (und Männer) mit Behinderungen Rechnung tragen.
54. Speziell geschulte Fachpersonen werden für Befragungen und die Begleitung in einem Verfahren zur Verfügung gestellt. Bei Befragungen und Fragen zur Beziehung der Tatperson zum Opfer gilt es zu beachten, dass Menschen mit Behinderungen oft abhängig sind von Personen, denen sie vertrauen können müssen.
55. Es werden Massnahmen ergriffen, um die Wirksamkeit von Mythen gegen Frauen (und Männer) mit Behinderung zu unterbinden und ihre Weitertradierung zu verhindern. Alle für die Ermittlung und Einleitung eines Gerichtsverfahrens zuständigen Berufsgruppen erhalten Weiterbildungen, die sie für den Umgang mit Frauen (und Männern) mit Behinderungen als Opfer von Gewalttaten kompetent machen. Sie müssen die spezifischen Herausforderungen und Möglichkeiten verschiedener Behinderungsarten kennen und adäquat damit umgehen können.
56. Die unter Artikel 56 genannten Schutzmassnahmen stehen auch Frauen mit Behinderungen zur Verfügung. Es muss für die verschiedensten Behinderungsformen gewährleistet sein, dass sie die Informationen erhalten, sie verstehen und die Unterstützungen beziehen können. Erforderlich sind Informationen in geeigneten Kommunikationsmodi und über entsprechende Kanäle zu den Hilfsdiensten. Diese müssen die gewaltbetroffenen Frauen mit unterschiedlichsten Behinderungen unterstützen können, damit ihre Rechte und Interessen angemessen dargelegt und berücksichtigt werden.
57. Unentgeltliche Rechtsberatungen für Frauen, die Opfer von Gewalt geworden sind, können auch Frauen mit Behinderungen beraten. Dies gilt insbesondere für Frauen mit kognitiven Beeinträchtigungen oder für Frauen im Autismus Spektrum. Die Fachleute sind dafür ausgebildet, kennen die spezifischen Lebens- und Risikosituationen sowie die Unterstützungsbedürfnisse der Frauen mit Behinderungen.  
Ein gesetzlicher Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsbeistand bei schweren Delikten unabhängig von einer Privatklage ist zu prüfen.

## Eilschutzanordnung, Kontakt- und Näherungsverbot, Schutzanordnungen (Art. 52 + 53)

Die Notwendigkeit, den Begriff „häusliche Gewalt“ auf Gewalt im sozialen Nahraum auszuweiten, zeigt sich deutlich im Zusammenhang mit den Eilschutzanordnungen sowie Kontakt- und Näherungsverboten. Frauen (und Männer) mit Behinderungen, die bei den alltäglichen Verrichtungen auf Unterstützung angewiesen sind, geraten in eine doppelte Notsituation, wenn die unterstützende Person Gewalt gegen sie ausübt. Eine sofortige Unterbrechung der Gewaltsituation durch eine Wegweisung, ein Kontakt- oder Näherungsverbot bedeutet gleichzeitig den Wegfall unbedingt nötiger Dienstleistungen. Das kann in einer an sich schon traumatischen Situation zu einer Überforderung des Opfers führen. Lebt die gewaltbetroffene Person im Privathaushalt, benötigt sie Hilfe, um rasch Ersatz zu finden. Es muss sichergestellt werden, dass die missliche Situation nicht andauert.

Lebt ein Opfer in einer Institution und hat durch einen Mitbewohner, eine Mitbewohnerin Gewalt erlitten, müssen sich Wegweisung, Kontakt- und Näherungsverbot zum Schutz der gewaltbetroffenen trotz besonderer Herausforderungen ebenso durchsetzen lassen können wie anderswo.

## Forderungen

58. Gewaltbetroffene Frauen (und Männer) mit Behinderungen erhalten Soforthilfe und Unterstützung bei der Organisation ihres Alltags, wenn es sich bei der weggewiesenen Tatperson um eine ihrer Unterstützungspersonen handelt. Auch für die Umsetzung des Kontakt- und Näherungsverbots sind geeignete Unterstützungsangebote zu entwickeln.
59. Handelt es sich der Tatperson um einen Mitbewohner resp. eine Mitbewohnerin mit Behinderung und geht von ihm resp. ihr eine unmittelbare Gefahr aus, braucht es geeignete Lösungen, damit sich Opfer und Täter resp. Täterin nicht begegnen. Entsprechende interne und externe Strukturen sind aufzubauen. Massnahmen, um dies zu verwirklichen, sind von den Verbänden zu konzipieren sowie von der öffentlichen Hand zu unterstützen und zu finanzieren.

## Migration und Asyl – Kapitel VII

Migrantinnen mit Behinderungen gehören zu den Personen mit Mehrfachdiskriminierungen. Sie sind weiblich, fremd und behindert. Jede dieser Zuschreibungen zieht andere Benachteiligungen nach sich. Gewaltbetroffene Migrantinnen mit Behinderungen sind daher als besonders schutzbedürftig zu betrachten. Für sie gelten zweifellos auch die unter früheren Punkten angebrachten Überlegungen, insbesondere in Kap. VI.

### Forderung

60. Die Situation von gewaltbetroffenen Migrantinnen mit Behinderungen wird umfassend untersucht. Sie gelten als besonders schutzbedürftige Personen, da sie einer grossen Diskriminierungsgefahr ausgesetzt sind.

\*\*\*\*\*

## Abkürzungen

AG Prävention	Verbandsübergreifende Arbeitsgruppe zur Prävention von sexueller Ausbeutung, Missbrauch und anderen Grenzverletzungen
avanti donne	Interessenvertretung Frauen und Mädchen mit Behinderungen
BfS	Bundesamt für Statistik
BehiG	Behindertengleichstellungsgesetz
EBG	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
EBGB	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen
IFEG	Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen
SODK	Sozialdirektorenkonferenz
SterG	Sterilisationsgesetz
STGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
UN-BRK	Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Behindertenrechtskonvention
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch

## Literaturverzeichnis

### Verwendete Literatur

Aktionsplan UN-BRK 2019-2023. Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention bei Verbänden und Dienstleistungsanbietern für Menschen mit Behinderung. [https://www.aktionsplan-un-brk.ch/admin/data/files/hero\\_asset/file/3/191021\\_a4\\_ap\\_lang\\_de\\_web\\_final.pdf?lm=1571657601](https://www.aktionsplan-un-brk.ch/admin/data/files/hero_asset/file/3/191021_a4_ap_lang_de_web_final.pdf?lm=1571657601), Zugriff am 21.10.2020

BfS, Bundesamt für Statistik, Sektionen Gesundheitsversorgung, Gesundheit der Bevölkerung (2020): Statistik des Schwangerschaftsabbruchs. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration/integrationindikatoren/indikatoren/schwangerschaftsabbruch.assetdetail.10807731.html>, Zugriff am 21.10.2020

BfS, Bundesamt für Statistik, Sektionen Gesundheitsversorgung, Gesundheit der Bevölkerung (2017a): Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen. Anzahl Menschen mit Behinderungen. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-menschen-behinderungen/behinderungen.html>, Zugriff am 21.10.2020

BfS, Bundesamt für Statistik, Sektionen Gesundheitsversorgung, Gesundheit der Bevölkerung (2017b): Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen. Anzahl Menschen mit Behinderungen. Anteil von Menschen mit Behinderungen in verschiedenen Bevölkerungsgruppen. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-menschen-behinderungen/behinderungen.assetdetail.3962804.html>, Zugriff am 21.10.2020

BfS, Bundesamt für Statistik, Sektionen Gesundheitsversorgung, Gesundheit der Bevölkerung (2017c): Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen. Empfundenes Wohlbefinden. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-menschen-behinderungen/individuelles-wohlbefinden/empfundenes.html>, Zugriff am 21.10.2020

BfS, Bundesamt für Statistik, Sektionen Gesundheitsversorgung, Gesundheit der Bevölkerung (2017d): Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen. Persönliche Sicherheit. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-menschen-behinderungen/individuelles-wohlbefinden/persoelliche-sicherheit.html>, Zugriff 28.9.2020

Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, BMASGK (2019): Erfahrungen und Prävention von Gewalt an Menschen mit Behinderungen. Wien

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, BMFSFJ (2012): Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen in Deutschland. Kurzfassung. Bielefeld, Frankfurt, Berlin

Bundesrat (2018): Behindertenpolitik. Bericht des Bundesrates. Bern

Charta zur Prävention von sexueller Ausbeutung, Missbrauch und anderen Grenzverletzungen „Wir schauen hin!“ (2011, aktualisiert 2016). [www.charta-praevention.ch](http://www.charta-praevention.ch), Zugriff am 2.10.2020

Curaviva, BFF, Jugend und Medien (2017): Förderung von Medienkompetenzen in Institutionen für Kinder und Jugendliche mit besonderen Bedürfnissen. Leitfaden zur Standortbestimmung. Bern, 2. Auflage

Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB) (2014): Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen: Frauen. Bern

Fachbereich Gewalt des eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (Hrsg) (2019): Statistische Datengrundlagen der Schweiz für die Staatenberichterstattung zur Istanbul-Konvention. Zürich



- Fachbereich Gewalt des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (2020): Grundlagen A5, Bevölkerungsstudie zu häuslicher Gewalt. Bern
- Galtung, Johan (1978): Strukturelle Gewalt. Beiträge zur Friedens- und Konfliktforschung. Reinbek bei Hamburg. 3. Auflage
- Inclusion Handicap (2017): Schattenbericht. Bericht der Zivilgesellschaft anlässlich des ersten Staatenberichtsverfahrens vor dem UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Bern
- Inclusion Handicap (2019): Erstes Staatenberichtsverfahren der Schweiz vor dem UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen Eingabe im Hinblick auf die List of Issues. [https://www.inclusion-handicap.ch/admin/data/files/asset/file\\_de/546/dok\\_eingabe\\_loi\\_bf\\_26082019.pdf?lm=1566998857](https://www.inclusion-handicap.ch/admin/data/files/asset/file_de/546/dok_eingabe_loi_bf_26082019.pdf?lm=1566998857). Zugriff am 9.11.2020
- INFRAS (2014): „Ist- und Bedarfsanalyse Frauenhäuser Schweiz“, erstellt im Auftrag von Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK und Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG. Zürich
- insieme Schweiz, BFF und Jugend und Medien (Hrsg.) 2019: "Digital dabei!" Menschen mit einer geistigen Behinderung im Umgang mit digitalen Medien begleiten. Bern
- INSOS Schweiz und Sexuelle Gesundheit Schweiz (2017): Sexualität, Intimität und Partnerschaft. Ein Leitfaden für die Begleitung von Menschen mit Behinderung in institutionellen Wohnformen. <https://insos.ch/dienstleistungen/publikationen/sexualitaet-intimitaet-und-partnerschaft>, Zugriff am 19.11.2020
- INSOS Schweiz (2011): Gewalt in Institutionen. Leitfaden zur Prävention und zum professionellen Umgang mit Gewalt in Institutionen für Menschen mit Behinderung. <https://insos.ch/dienstleistungen/publikationen/gewalt-in-institutionen>, Zugriff am 19.11.2020
- Institution de Lavigny (2019): „Ma vie intime, affective et sexuelle“. <http://www.ilavigny.ch/index.php/actualites/>, Zugriff am 11.11.2020
- Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik (2007). [https://edudoc.educa.ch/static/web/arbeiten/sonderpaed/konkordat\\_d.pdf](https://edudoc.educa.ch/static/web/arbeiten/sonderpaed/konkordat_d.pdf), Zugriff am 9.10.2020
- Jennessen, Sven, Marsh, Kim, Schowalter, Rahel und Trübe, Trübe (2019): „Wenn wir Sex haben würden, dann wäre aber was los!“ Sexuelle Selbstbestimmung als Element von Selbstbestimmung. In: Schweizerische Zeitschrift für Heilpädagogik, Behinderung und Sexualität. 25(4), S. 6-13
- Kasper, Daniel (2019): Das Tabu ist gebrochen, der Missbrauch geht weiter! Prävention von sexualisierter Gewalt in Einrichtungen der Behindertenhilfe. In: Schweizerische Zeitschrift für Heilpädagogik, Behinderung und Sexualität, 25(4), S. 36-43
- Krüger, Paula, Caviezel Schmitz, Seraina und Niehaus, Susanna (2016): Täterbezogene Mythen über geistige Behinderung und sexuelle Gewalt. Recht & Psychiatrie., 34(2), S. 87-95
- Krüger, Paula, Caviezel Schmitz, Seraina und Niehaus, Susanna: Geistig behinderte Opfer sexueller Gewalt im Strafverfahren – Die Sicht der Betroffenen. In: Schweizerische Zeitschrift für Heilpädagogik. Behinderung in den Medien. 11-12, S. 11-14

Kunz, Daniel (Hrsg.) (2016): Sexuelle Gesundheit für Menschen mit kognitiven Einschränkungen. Angebotsübersicht und Bedürfnisabklärung zu öffentlich zugänglichen Dienstleistungen sexueller Gesundheit. Luzern

Limita (Hrsg) (2020): Alles Liebe? Eine Geschichte über Freundschaft, Achtung und Gewalt. Luzern, überarbeitete Auflage

Niehaus, Susanna, Krüger, Paula und Caviezel Schmitz, Seraina (2013): Zur Situation geistig behinderter Opfer sexueller Gewalt im Strafverfahren. Fachtagung Gewalt im behinderten Alltag, Luzern. (25.11.2013).

Oberholzer, Alex (2020): Freaks oder ziemlich beste Freunde? Darstellung von Menschen mit Behinderung im Film. In: Schweizerische Zeitschrift für Heilpädagogik. Behinderung in den Medien. 26(4), S. 22-39

Roth, Franziska (2020): Postulat „Gewalt an Menschen mit Behinderungen in der Schweiz“. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20203886>, Zugriff am 25.9.2020

SAMW, Schweizerische Akademie der Medizinischen Wissenschaften (2019): Urteilsfähigkeit in der medizinischen Praxis. Bern

Sehp, sexualité et handicap pluriel (2012): Guide de bonnes pratiques dans le contexte des institutions spécialisées. En collaboration avec sante sexuelle Suisse. Freiburg. [https://old.sante-sexuelle.ch/wp-content/uploads/2012/11/SEHP\\_SH\\_guide.pdf](https://old.sante-sexuelle.ch/wp-content/uploads/2012/11/SEHP_SH_guide.pdf), Zugriff am 19.11.2020

SZH, Schweizerische Zeitschrift für Heilpädagogik (2020): Behinderung in den Medien. 26(4)

UNO-Ausschuss für die Rechte der Menschen mit Behinderungen: „List of Issues“ [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=4&DocTypeID=18](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=4&DocTypeID=18), Zugriff am 8.10.2020

UNO Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. <https://www.inclusion-handicap.ch/de/themen/uno-brk-74.html>, Zugriff am 23.9.2020,

Urwyler, Christoph (2014): Bestandsaufnahme der Anlauf- und Fachstellen sexuelle Gewalt. Bericht zuhanden des Auftraggebers. Bern. [http://www.charta-praevention.ch/userfiles/downloads/Bericht\\_Anlauf-%20und%20Fachstelle%20sexuelle%20Gewalt.pdf](http://www.charta-praevention.ch/userfiles/downloads/Bericht_Anlauf-%20und%20Fachstelle%20sexuelle%20Gewalt.pdf), Zugriff am 2.10.2020

Zemp, Ahia: Herzfroh. Zeitschrift zu Fragen zu Freundschaft, Liebe und Sexualität. Kontakt und Vertrieb: Hochschule Luzern – Soziale Arbeit, [vreni.hurni@hslu.ch](mailto:vreni.hurni@hslu.ch) T +41 41 367 48 31

## Linkverzeichnis

Verbandsübergreifende Arbeitsgruppe zur Prävention von sexueller Ausbeutung, Missbrauch und anderen Grenzverletzungen

<a href="http://www.agogis.ch">www.agogis.ch</a>	<a href="http://www.cisa-schweiz.ch">www.cisa-schweiz.ch</a>	<a href="http://www.procap.ch">www.procap.ch</a>
<a href="http://www.autismusschweiz.ch">www.autismusschweiz.ch</a>	<a href="http://www.insieme.ch">www.insieme.ch</a>	<a href="http://www.proinfirmis.ch">www.proinfirmis.ch</a>
<a href="http://www.avenirsocial.ch">www.avenirsocial.ch</a>	<a href="http://www.insos.ch">www.insos.ch</a>	<a href="http://www.sshid.ch">www.sshid.ch</a>
<a href="http://www.vereinigung-cerebral.ch">www.vereinigung-cerebral.ch</a>	<a href="http://www.integras.ch">www.integras.ch</a>	<a href="http://www.vahs.ch">www.vahs.ch</a>
<a href="http://www.curaviva.ch">www.curaviva.ch</a>	<a href="http://www.limita.ch">www.limita.ch</a>	

Weitere Organisationen und Angebote

[www.avantidonne.ch](http://www.avantidonne.ch)

[www.blindpower.ch](http://www.blindpower.ch)

[www.buendner-standard.ch](http://www.buendner-standard.ch)

[www.charta-praevention.ch](http://www.charta-praevention.ch)

<https://digital-dabei.ch>

[www.espas.info](http://www.espas.info)

[www.fhnw.ch/de/studium/soziale-arbeit](http://www.fhnw.ch/de/studium/soziale-arbeit)

[www.forio.ch](http://www.forio.ch)

[www.frauenhaus-graubuenden.ch](http://www.frauenhaus-graubuenden.ch)

[www.ganz-frau.ch](http://www.ganz-frau.ch)

Happy Radio

Ideenset "Vielfalt begegnen"

[www.inclusion-handicap.ch](http://www.inclusion-handicap.ch)

[www.isp-uster.ch](http://www.isp-uster.ch)

[www.jugendundmedien.ch/medienkompetenz-foerdern/sonderpaedagogik](http://www.jugendundmedien.ch/medienkompetenz-foerdern/sonderpaedagogik)

[www.klarundeinfach.ch](http://www.klarundeinfach.ch)

[www.klippklang.ch](http://www.klippklang.ch)

[www.liebi-plus.ch](http://www.liebi-plus.ch)

[www.limita.ch](http://www.limita.ch)

"Mal seh'n" - Sensibilisierungsangebot Procap

[www.praevita.ch](http://www.praevita.ch)

Radio loco-motivo (<https://rabe.ch/radio-loco-motivo/>)

[www.sehp.ch](http://www.sehp.ch)

[www.sexuelle-gesundheit.ch](http://www.sexuelle-gesundheit.ch)

# **Vertiefungsbericht: Situation gewalt- betroffener, geflüchteter Frauen in der Schweiz**



Alternativer Vertiefungsbericht zur Umsetzung der Istanbul-Konvention in der Schweiz:

## Zur Situation gewaltbetroffener, geflüchteter Frauen in der Schweiz

Von:

**Brava**  
Ehemals TERRE DES  
FEMMES Schweiz

**FIZ**  
● Fachstelle Frauenhandel  
und Frauenmigration



Unterstützt von:



Mai 2021

### Inhalt

1.	Einleitung .....	1
2.	Unterbringung.....	1
2.1.	Infrastruktur in den Asylzentren (Art. 60, Abs. 3; erl. Ber. 314) .....	1
2.2.	Betreuung (Art. 60, Abs. 3) .....	3
2.3.	Zugang zu spezialisierter Unterstützung (Art. 60, Abs. 3; Art. 23).....	5
2.4.	. Gesundheitsversorgung .....	8
2.5.	Dolmetschung .....	9
3.	Asylverfahren (Art. 60, Abs. 1) .....	9
3.1.	Geschlechtsspezifische Verfolgung als Asylgrund (Art. 60, Abs. 1-3) .....	9
3.2.	Verfahrenshürden für gewaltbetroffene Frauen.....	9
3.3.	Zusatzhürden bei Opfer spezifischer Gewalttaten .....	14
3.	Ausländerrechtliche Haft.....	19
4.	Statistik und Forschung zu gewaltbetroffenen geflüchteten Frauen .....	19

## 1. Einleitung

Fast alle geflüchteten Frauen haben im Herkunftsland und/oder auf der Flucht (sexualisierte) Gewalt erlebt. Dazu gehört Zwangsheirat, Mädchenbeschneidung (FGM), häusliche Gewalt durch (ex-)Ehepartner oder andere Familienangehörigen, (sexualisierte) Gewalt oder Ausbeutung auf der Flucht oder in Flüchtlingslagern. Diese geschlechtsspezifische Gewalt hinterlässt oft psychische und manchmal auch physische Spuren bei den betroffenen Frauen und ggf. auch bei den anwesenden Kindern. Wenn Frauen Gewalt im Ausland erfahren haben, haben sie jedoch in der Schweiz kaum Zugang zu den benötigten spezialisierten Unterstützungs- und Schutzleistungen. Diese grosse Lücke bei der Umsetzung der Istanbul-Konvention muss dringend geschlossen werden.

Auch in der Schweiz sind geflüchtete Frauen erhöhtem Gewaltrisiko ausgesetzt. Wie Berichte zur Situation geflüchteter Frauen im Schweizer Asylwesen 2019 aufzeigten, sind geflüchtete Frauen in den Asylstrukturen der Schweiz auch tatsächlich nicht sicher. Ihren geschlechtsspezifischen Bedürfnissen wird noch kaum Rechnung getragen.

Auch im Asylverfahren wird geschlechtsspezifischen Verfolgungsgründen zu wenig Beachtung geschenkt resp. zu wenig Relevanz eingeräumt. Das bestehende Befragungssetting erschwert nur schon das Einbringen geschlechtsspezifischer Gewalterfahrungen im Asylprozess. Die fehlende Geschlechtsperspektive im Asylverfahren schmälert die Asylchancen von gewaltbetroffenen Frauen. Auch nach dem Asylprozess können geflüchtete Frauen erhöhtem Gewaltrisiko ausgesetzt sein. Bei Frauen mit einem negativen Asylentscheid kann die damit verbundene Hoffnungslosigkeit und soziale Marginalisierung erst recht Gewalt fördern.

Eine konsequente Geschlechterperspektive bei der Unterbringung, Betreuung sowie Schutzgewährung im schweizerischen Asylsystem ist dringend nötig, damit gewaltbetroffene geflüchtete Frauen endlich den nach Istanbul-Konvention zustehenden Schutz und die entsprechende Unterstützung erhalten!

## 2. Unterbringung

### 2.1. Infrastruktur in den Asylzentren (Art. 60, Abs. 3; erl. Ber. 314)

#### Sanitäranlagen

##### *Bundesebene*

Die Asylzentren des Bundes (BAZ), in welchen sich die Asylsuchenden in den ersten Wochen und Monaten des Asylverfahrens befinden, verfügen über **geschlechtergetrennte Sanitäranlagen**.<sup>1</sup> Die Duschbereiche sind laut Bericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) jeweils abschliessbar, jedoch ohne abschliessbare Einzelduschen. Meist war der Sichtschutz gegeben. In mindestens einem BAZ waren 2020 abschliessbare Duschen für Frauen in Planung.<sup>2</sup> Die Intimsphäre ist in den BAZ auf den Toiletten nicht durchgehend gewährleistet.<sup>3</sup>

##### *Kantonebene*

Für die Gesamtbeurteilung der Situation in den Asylunterkünften der Kantone fehlt es an entsprechenden umfassenden Informationen. Es sind jedoch Asylzentren bekannt, in denen die Sanitäranlagen nicht ausreichend geschlechtergetrennt und die **Zugänge** zu diesen **nicht genug sicher** sind, so dass es

<sup>1</sup> NKVF (2021): Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2019 – 2020). S. 26, Punkt 110.

<sup>2</sup> Ibid.: S. 111, Punkt 111.

<sup>3</sup> Ibid.: S. 27, Punkt 112: in einem BAZ funktionierten die von innen bedienbaren Drehknöpfe zur Schliessung der Toilette nur vereinzelt.

häufig zu sexualisierter Gewalt gegen Frauen kommt.<sup>4</sup> Betroffene kritisieren zudem, dass sanitäre Anlagen oft weit entfernt liegen und so insbesondere traumatisierte Frauen Angst haben, diese (nachts) zu benutzen.<sup>5</sup> Laut SKMR-Studie (2019) zur Situation geflüchteter Frauen in den Kantonen existieren nicht in allen kantonalen Kollektivunterkünften geschlechtergetrennte Sanitäranlagen und die Zugänge dazu sind oft nicht getrennt. Teilweise sind **nicht genügend Sanitäranlagen für Frauen vorhanden** (bspw. für 24 Frauen und 15 Kinder nur eine Dusche).<sup>6</sup>

## **Geschlechtergetrennte Unterbringung** (erl. Ber. 314)

### *Bundesebene*

Die **geschlechtergetrennte Unterbringung für alleinstehende Frauen und Männer** sind in der Schweiz gemäss bundesrechtlichen Bestimmungen für BAZ vorgesehen. Diese wird in allen von der NKVF besuchten BAZ, die sowohl alleinstehende Männer wie auch Frauen beherbergen, umgesetzt.<sup>7</sup> Laut NKVF verfügten die besuchten Unterkünfte in der Regel über von Innen abschliessbare Schlafräume (erl. Bericht 314). In den meisten Zentren fehlte es an einem **Gemeinschaftsraum, der ausschliesslich Frauen** (Empf. UNHCR)<sup>8</sup> zur Verfügung stand. Vor allem alleinstehende Frauen beschränkten entsprechend ihre Rückzugsmöglichkeit auf den Schlafräum.

### *Kantonebene*

Auf kantonaler Ebene bestehen **keine bindenden Bestimmungen zur gendersensiblen Unterbringung von Asylsuchenden**. Kantonale Regelungen in diese Richtung sind allerdings möglich.<sup>9</sup> In den von der SKMR besuchten Unterkünften waren keine allein reisenden Frauen in denselben Zimmern wie allein reisende Männer untergebracht. Es fehlt jedoch manchmal an geschlechtergetrennten Etagen und/oder Unterkünften.<sup>10</sup> In den Unterkünften fehlt es zudem oft akut an Platz, Rückzugsmöglichkeiten oder separaten Zimmer für Mütter mit Neugeborenen. Zudem ist die **Hygiene oft mangelhaft**.<sup>11</sup> Für Betroffene stellen nicht abschliessbare Zimmer ein grosses Problem dar: Männer betreten oft die Zimmer von Frauen, so dass sie in ständiger Angst leben.<sup>12</sup> Diese Mängel bestätigen, dass es in den meisten Kantonen keine geschlechtsspezifischen Aufnahmekonzepte oder standardisierte Praxen gibt, entgegen den Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention (Art. 60, Abs. 3). Ein rechtlich nicht bindender Leitfaden zum Umgang mit Gewaltbetroffenen Personen in den Asylunterkünften der Kantone soll im Sommer 2021 von der Sozialdirektorenkonferenz der Kantone publiziert werden.

### Forderungen:

- *Bindende Richtlinien zur geschlechtsspezifischen Unterbringung für alle Asylzentren: inkl. geschlechtergetrennte Schlafräume und Sanitäranlagen, die Privatsphäre sicherstellen; sichere Zugänge; Aufenthaltsräume für Frauen.*
- *Prioritäre Prüfung der Unterbringung von traumatisierten Frauen (u.a. Opfer von Menschenhandel) sowie LGBTI-Personen in spezialisierten Institutionen oder kleineren Wohnungen.*
- *Regelmässiges, unabhängiges Monitoring der Unterbringungssituation in den Asylunterkünften sowohl des Bundes als auch der Kantone.*

<sup>4</sup> BernerZeitung (13.03.2021): [Als Frau im Rückkehrzentrum – Der gefährliche Weg auf die Toilette](#). Im Rückkehrzentrum Aarwangen fehlen konsequent geschlechtergetrennte Toiletten und die Zugänge zu den Sanitäranlagen nicht sicher. Es gab Fälle sexualisierter Gewalt.

<sup>5</sup> Brava (2021): Empfehlungen geflüchteter Frauen zur Unterbringung in Asylzentren. Projekt Stimmen geflüchteter Frauen.

<sup>6</sup> SKMR (2019): Postulat Feri 16.3407. Analyse zur Situation von Flüchtlingsfrauen. Zur Situation in den Kantonen. S. 55

<sup>7</sup> NKVF (2021): Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2019 – 2020). S. 27, Punkt 115.

<sup>8</sup> UNHCR (2017): UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren.

<sup>9</sup> SKMR (2019): Postulat Feri 16.3407. Analyse zur Situation von Flüchtlingsfrauen. Zur Situation in den Kantonen. S. 9

<sup>10</sup> Ibid.: S. 118

<sup>11</sup> Ibid.: S. 10 - 11

<sup>12</sup> Brava (2021): Empfehlungen geflüchteter Frauen zur Unterbringung in Asylzentren. Projekt Stimmen geflüchteter Frauen.

## 2.2. Betreuung (Art. 60, Abs. 3)

### Geschlechtersensible Leitlinien (erl. Ber. 316)

#### *Bundesebene*

Zurzeit gibt es in den BAZ **keinen geschlechtersensiblen Leitfaden zum Umgang mit Gewaltbetroffenen**. Das Betriebskonzept Unterbringung (BEKO) des SEM verweist punktuell und sehr allgemein auf vulnerable Personen, u.a. auf alleinstehende Frauen. Meist kennen nur die BAZ-Leitungspersonen diese BEKO-Verweise.<sup>13</sup> **Für das Betreuungs- und Sicherheitspersonal ist es meist unklar, wie sie Gewaltbetroffene erkennen können**. Das SEM erarbeitet, voraussichtlich auf Ende 2021, einen Leitfaden zum Umgang mit Personen mit besonderen Bedürfnissen mit einem Fokus auf Gewaltbetroffene sowie zu geschlechtsspezifischen Aspekten. Der Umfang und die Form der Sensibilisierung und Schulung des Personals (Sicherheit, Betreuung, Gesundheit) durch geeignete Expert\_innen zur Anwendung dieses Leitfadens, ist noch unklar.

#### *Kantonebene*

Auf Kantonebene ist die Situation unübersichtlich. Der Kanton Schaffhausen hat 2019 zusammen mit einer Fachorganisation geschlechtersensible Betreuungsleitlinien ausgearbeitet. Laut SKMR-Bericht (2019) existieren in den von ihnen untersuchten Kantonen weder auf kantonaler Ebene, auf Ebene der unterkunftsbetreibenden Organisationen noch auf der Ebene der einzelnen Kollektivunterkünfte gendersensible Richtlinien im Hinblick auf die geschlechterspezifische Unterbringung, Sicherheit und Versorgung. Stattdessen **dominiert ein Vorgehen «von Fall zu Fall»**.<sup>14</sup>

### Gewaltprävention (u.a. Art. 18, Abs. 1; Art. 28)

#### *Bundesebene*

In den BAZ kommt es immer wieder zu gewalttätigen Auseinandersetzungen. Da Suchterkrankungen oft eine Rolle spielen, hat laut NKVF die Einführung einer Suchtsprechstunde mit einem spezialisierten Psychiater in einem BAZ zur Beruhigung der Situation beigetragen.<sup>15</sup> In den letzten Jahren wurde mehrere Fälle bekannt, in denen asylsuchende Personen in verschiedenen BAZ **massive physische Gewalt durch Sicherheitsmitarbeitende** erlitten haben, die bis hin zu möglicher Folter reichen<sup>16 17 18 19</sup>. Nach monatelangem medialem Druck hat das SEM eine externe Untersuchung sowie die Suspendierung einiger involvierter Sicherheitsmitarbeitenden angeordnet.<sup>20</sup> Es fehlt in allen BAZ an einem niederschweligen, externen Beschwerdemanagement, sowie weiteren zentralen Gewaltpräventionsmassnahmen.<sup>21 22</sup> Das SEM hat im Mai 2021 ein Gewaltpräventionskonzept publiziert. Es sind jedoch noch Präzisierungen ausstehend zur Aus- und Weiterbildung, externem Beschwerdemanagement und verstärktem Miteinbezug von Asylsuchenden. In der aktuellen Version des Konzepts wird die Prävention geschlechtsspezifischer Gewalt nicht ausreichend behandelt.

---

NKVF (2021): Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2019 – 2020). S. 13f, Ziff. 46

<sup>14</sup> SKMR (2019): Postulat Feri 16.3407. Analyse zur Situation von Flüchtlingsfrauen. Zur Situation in den Kantonen. S. 10, S. 14, S. 79

<sup>15</sup> NKVF (2021): Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2019 – 2020). S. 24, Ziff. 95

<sup>16</sup> 20 Minuten vom 14.05.2020: [Basel: «Die Securitas verprügeln uns, danach rufen sie die Polizei» - 20 Minuten](#);

<sup>17</sup> Ajourmag vom 04.02.2020: [Erneut Gewalt durch Securitas im Bundesasylzentrum Embrach](#)

<sup>18</sup> SRF vom 13.05.2020: [Prügel-Klima in Basler Asylzentrum](#). Mehrere Asylsuchende, die im BAZ Bässlergut wohnten, berichtete von massiver unverhältnismässiger Gewalt von Seiten der Securitas, die meist Folgen für die Täter\_innen blieb.

<sup>19</sup> Amnesty International Schweiz (2021): [«Ich verlange nur, dass sie Asylsuchende wie Menschen behandeln»](#)

<sup>20</sup> WOZ vom 06.05.2021: [Die Rapporte der Gewalt](#).

<sup>21</sup> NKVF (2021):

<sup>22</sup> SFH (5.5.2021): Medienmitteilung: [Gewaltvorfälle: unabhängige Beschwerdestelle dringend notwendig](#)



### *Kantonsebene*

In vielen Kantonen existieren weder auf kantonaler Ebene, bei den unterkunftsbetreibenden Organisationen noch bei den einzelnen Kollektivunterkünften gendersensible Gewaltschutzkonzepte.<sup>23</sup> Die SKMR-Studie berichtet von verschiedenen **Gewaltvorfällen in den Kollektivunterkünften der Kantone**, die von sexueller Belästigung und häuslicher Gewalt bis zu Menschenhandel und Vergewaltigung reichen. Mutmassliche Täter\_innen sind Familienmitglieder und Zentrumsbewohner\_innen, sowie Betreuungspersonal, Sicherheits- und Gesundheitspersonal. Gewalttaten in den Unterkünften werden vom Betreuungspersonal oft nicht bemerkt, oder es wird aus Mangel an Beweisen oder aus Überforderung des oft ungenügend qualifizierten und/oder unterstützten Betreuungspersonals nicht darauf reagiert.<sup>24</sup> Die meisten Kantone erfassen die Gewaltvorfälle gegenüber Asylsuchenden nicht und das Problem wird **von den zuständigen Behörden stark unterschätzt**.<sup>25</sup>

### **Frühzeitige Identifikation** (erl. Bericht 314)

#### *Bundesebene*

Die von Fachpersonen als hoch eingeschätzte Rate von gewaltbetroffenen geflüchteten Frauen kontrastiert mit den **tiefen Identifikations- sowie Melderaten** bei spezialisierten Fachstellen.<sup>26</sup> Die Rollen der verschiedenen Akteure innerhalb des BAZ und **die Prozesse zur Erkennung und Identifikation vulnerabler Personen sind ungenügend geklärt**. Auch die Zusammenarbeit mit externen staatlichen und privaten Fachstellen sowie der Polizei und Staatsanwaltschaft zur Identifikation, Unterstützung und Schutz Gewaltbetroffener ist nicht systematisiert.<sup>27</sup> Das Personal ist meist wenig auf das Thema sensibilisiert und wegen fehlender Prozesse ist auch ihre Rolle unklar.<sup>28</sup>

Zudem wäre es zentral, wenn **Infos zu Gewaltbetroffenheit geflüchteter Frauen an** die zuständigen Stellen des **Asylverfahrens** (Art. 60) sowie **ans Gesundheitspersonal und an die Rechtsvertretung weitergeleitet würden**, damit diese im Verfahren berücksichtigt resp. frühzeitig die nötigen Unterstützungsmassnahmen eingeleitet werden könnten (z.B. Zugang zu psychologischer Unterstützung).

#### *Kantonsebene*

In den von der SKMR-Studie untersuchten Kantonen **fehlt** es sowohl auf kantonaler Ebene, bei den unterkunftsbetreibenden Organisationen als auch bei einzelnen Kollektivunterkünften **an standardisierten Abläufen zur Identifikation Gewaltbetroffener**. Ein paar Kantone verwenden jedoch Screenings zur Früherkennung.<sup>29</sup> Die medizinischen Eintrittsgespräche in der Deutschschweiz eignen sich, im Unterschied zum Westschweizer Modell, kaum für die Identifikation Gewaltbetroffener. Die Eintrittsgespräche in der Westschweiz werden in auf Migration spezialisierten Gesundheitszentren in Anwesenheit transkultureller Dolmetscher\_innen durchgeführt.<sup>30</sup>

### **Personal** (erl. Ber. 314)

Den untersuchten kantonalen Unterkünften **fehlen die nötigen finanziellen und personellen Ressourcen**, um die dort asylsuchenden Frauen und Mädchen gemäss Istanbul-Konvention unterzubringen und zu betreuen.<sup>31</sup> Dieser Umstand verunmöglicht ein Bezugspersonen-System in der psychosozialen Begleitung und erschweren den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses, welches für die Erkennung und Information zu Gewaltbetroffenheit zentral ist.

<sup>23</sup> SKMR (2019): Postulat Feri 16.3407. Analyse zur Situation von Flüchtlingsfrauen. Zur Situation in den Kantonen. S. 10, S. 14, S. 79

<sup>24</sup> Ibid.: S. 119

<sup>25</sup> Ibid.: S. 49

<sup>26</sup> Ibid.: S. 77

<sup>27</sup> NKVF (2021): Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren durch die NKVF (2019 – 2020). S. 14, Ziff. 8

<sup>28</sup> Ibid.: S. 32, Ziff. 134

<sup>29</sup> Z.B. Kanton VD sowie das Ambulatorium für Kriegs- und Folteropfer in Bern.

<sup>30</sup> SKMR (2019): Postulat Feri 16.3407. Analyse zur Situation von Flüchtlingsfrauen. Zur Situation in den Kantonen. S. 79

<sup>31</sup> Ibid.: S. 10

In mehreren der in der SKMR-Studie untersuchten Kantone (GE, NE, NW) sind die **Sozialdienste ausgelagert**, sodass keine Sozialarbeiter\_innen mehr in den Unterkünften sind.<sup>32</sup> Dies erschwert das Vertrauensverhältnis zu Asylsuchenden sowie die Identifikation von Gewaltbetroffenheit zusätzlich.

Laut NKVF<sup>33</sup> ist **die Rolle der Sicherheit gegenüber der Betreuung sehr stark**, was für den Aufenthalt der Asylsuchenden allgemein und gewaltbetroffenen Frauen insbesondere nachteilig sein kann.

Die vom SEM mandatierten **Sicherheitsdienste** sind oft unerfahren und verfügen **nicht über die nötige Ausbildung für die Arbeit in einem Asylzentrum**.<sup>34</sup> Auch das **Betreuungs- und Gesundheitspersonal** sollte besser zu den Themen geschlechtsspezifische Gewalt und Trauma geschult werden. Die meist kurzen Kurse sind oft nicht obligatorisch und wenig umfassend. Meist werden sie vom fest angestellten Betreuungspersonal besucht und nur selten vom Nacht- oder Sicherheitspersonal. Zudem stellen Fachstellen die Qualität von intern durchgeführten Schulungen in Frage.<sup>35</sup> Tendenziell werden in Asylunterkünften **immer weniger Sozialarbeiter\_innen** beschäftigt sondern schlechter qualifiziertes Personal.

In kantonalen Unterkünften werden die Tages-Betreuungsteams teils bewusst geschlechtergemischt. Jedoch können **weibliche Ansprechpartnerinnen meist nicht gewährleistet werden**, weder beim Betreuungspersonal noch beim Nacht-, Sicherheits-, medizinischen Erstversorgungspersonal oder Dolmetschenden.<sup>36</sup> So war z.B. in allen untersuchten kantonalen Unterkünften mit 'Hausarzt-Modell' der Hausarzt ein Mann.<sup>37</sup>

#### Forderungen:

- *Standardisierte Abläufe mit klaren Zuständigkeiten und Prozessen zur Identifizierung, Unterstützung und Schutz Gewaltbetroffener (u.a. "Screenings" bezüglich Gewaltbetroffenheit und Trauma bei Ankunft im BAZ).*
- *Sensibilisierung und obligatorische Schulung des gesamten Betreuungs-, Sicherheits- und Gesundheitspersonals durch Expert\_innen zu geschlechtsspezifischer Gewalt und Trauma.*
- *Stärkung der Betreuung gegenüber der Sicherheit*
- *Gewaltpräventionskonzepte inkl. niederschwelligem Beschwerdesystem in allen Asylunterkünften und unabhängige Untersuchung der Gewaltvorfälle*
- *Gewährleistung von weiblichen Ansprechpersonen beim Betreuungs-, Sicherheits- und Gesundheitspersonal.*

### **2.3. Zugang zu spezialisierter Unterstützung** (Art. 60, Abs. 3; Art. 23)

#### **Infovermittlung zur Unterstützung bei Gewaltbetroffenheit** (Art. 19)

##### *Bundesebene*

Nach dem Eintritt ins BAZ finden Informationsveranstaltungen zum Zusammenleben in der Unterkunft für die asylsuchenden Personen statt. In den meisten BAZ besteht eine institutionalisierte Möglichkeit für ein Gespräch mit der SEM-Zentrumsleitung. Die wenigsten Frauen wussten jedoch, dass sie sich z.B. bei Belästigungsfällen an die Polizei und unter Umständen an die Opferhilfe- und weitere Fachstellen wenden können und ihnen strafrechtliche Optionen offenstehen. Betroffene Frauen sollten selbst

<sup>32</sup> SKMR (2019): Postulat Feri 16.3407. Analyse zur Situation von Flüchtlingsfrauen. Zur Situation in den Kantonen: S. 61

<sup>33</sup> NKVF (2021): Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren durch die NKVF (2019 – 2020). S. 6, Ziff. 6

<sup>34</sup> Ibid.: S. 5f, Ziff. 6

<sup>35</sup> SKMR (2019): Postulat Feri 16.3407. Analyse zur Situation von Flüchtlingsfrauen. Zur Situation in den Kantonen: S. 92

<sup>36</sup> Ibid.: S. 11

<sup>37</sup> Ibid.: S. 60

bei entsprechender Information bei ihren Interaktionen mit der Polizei oder mit einer Opferhilfe- und weiteren Fachstellen proaktiv unterstützt und begleitet werden.<sup>38</sup>

#### *Kantonebene*

Auch in den meisten kantonalen Unterkünften fehlt es an adäquater, proaktiver Informationsvermittlung und ggf. Begleitung zu den Unterstützungsangeboten für Gewaltbetroffene.<sup>39</sup>

#### **Effektiver Zugang zu Unterstützung**

Effektiver Zugang zu spezialisierter Unterstützung soll nach Art. 18, Abs. 2; Art. 20, Abs. 1; Art. 22, Abs. 2; Art. 25, Art. 60., Abs. 3; erl. Ber. 315 der Istanbul-Konvention allen Gewaltbetroffenen, unabhängig vom Aufenthaltsstatus und dem Tatort der Gewaltvorfälle zustehen. Gewaltbetroffene Geflüchtete haben bei Gewalttaten in der Schweiz Zugang zu den Leistungen des Opferhilfegesetzes (OHG). Sie werden jedoch selten als gewaltbetroffen identifiziert oder entscheiden sich aus Gründen der Retraumatisierung, Scham, Beziehung zur Täterschaft, Angst vor negativer Beeinflussung des Asylverfahrens, mangelhafte Information über sexuelle Rechte und das OHG, etc. gegen die Einforderung von Unterstützung durch die Opferhilfe.<sup>40</sup>

#### *Bundesebene*

Die psychiatrische Versorgung für asylsuchende Personen in den BAZ beschränkt sich meist auf Akutsituationen. Mit einer Behandlung wird oft bis zum Zeitpunkt nach Zuweisung in den Kanton abgewartet.<sup>41</sup> Die Erkennung und Identifikation von psychischen Störungen bei Asylsuchenden verläuft meist ad hoc und die Überweisung an sowie die Diagnose und Behandlung durch psychiatrische Fachpersonen geschieht nur punktuell.<sup>42</sup>

#### *Kantonebene*

Der SKMR-Bericht stellt fest, dass gewaltbetroffene Frauen aus dem kantonalen Asylbereich viele Hürden auf dem Weg zur benötigten Unterstützung erleben. Die Triage durch Hausärzt\_innen ist lückenhaft. **Es fehlt an transkulturellem Dolmetschen** in der medizinischen Versorgung. Auch eine psychosoziale Begleitung gibt es meist nicht.<sup>43</sup> **Die Zuweisung zu psychologisch/ psychiatrischer Unterstützung wird oft durch die Gesundheitszuständigen in den Kollektivunterkünften verweigert**, und die psychische Belastung bagatellisiert.

Tatsächlich werden **selten Gewaltbetroffene aus dem Asylbereich an spezialisierte Fachstellen triagiert**.<sup>44</sup> Die Triagepraxen hängen stark vom politischen Klima der Kantone ab. In einem untersuchten Kanton wird Druck auf die zentrumsbetreibende Organisation ausgeübt, Probleme «intern» zu regeln, während in anderen Kantonen Gewaltopfer rasch an spezialisierte Fachstellen triagiert werden.<sup>45</sup> In einem Kanton werden im Falle von häuslicher Gewalt von den Behörden Verlegungen des Opfers in eine andere Kollektivunterkunft angeordnet, statt dass der Täter verlegt und das Opfer eine spezialisierte Unterstützung oder Zuflucht in einer Schutzunterkunft bekommen würde (Art. 23).<sup>46</sup>

Die Zugänge zu unentgeltlicher rechtlicher Unterstützung (Art. 57) sowie zur Strafverfolgung (Art. 29, Art. 30, Art. 49, Art. 50) sind meist auch stark erschwert, insbesondere bei Tatort Ausland.

<sup>38</sup> NKVF (2021): Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren durch die NKVF (2019 – 2020). S. 15, Ziff. 61

<sup>39</sup> SKMR (2019): Postulat Feri 16.3407. Analyse zur Situation von Flüchtlingsfrauen. Zur Situation in den Kantonen. S. 83

<sup>40</sup> Ibid.: S. 95 f.

<sup>41</sup> NKVF (2021): Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren durch die NKVF (2019 – 2020). S. 6, Pkt. 10

<sup>42</sup> Ibid.: S. 32, Pkt. 133

<sup>43</sup> SKMR (2019): Postulat Feri 16.3407. Analyse zur Situation von Flüchtlingsfrauen. Zur Situation in den Kantonen. S. 89

<sup>44</sup> Ibid.: S. 88

<sup>45</sup> SKMR (2019): Postulat Feri 16.3407. Analyse zur Situation von Flüchtlingsfrauen. Zur Situation in den Kantonen. S. 88

<sup>46</sup> Ibid.: S. 88

**Für abgewiesene Asylsuchende ist der Zugang zu spezialisierten Unterstützungsleistungen zusätzlich eingeschränkt.** Dies z.B. wegen mangelnder finanzieller Ressourcen und/oder der abgelegenen Lage der Zentren. Wegen fehlender Unterstützungs- und Schutzmechanismen wie z.B. Tagesstrukturen sind diese Personen einem erhöhten Risiko ausgesetzt, soziale Isolation und Gewalt zu erfahren.<sup>47</sup>

**Kinder, die Zeug\_innen von Gewalttaten geworden sind, werden beim Zugang zu Unterstützung oft vergessen,** obwohl auch ihnen laut Art. 26 der Istanbul-Konvention Unterstützung zusteht. Entsprechend müssen sie selber mit den erfahrenen Traumatisierungen auskommen, was sie bei ihrer (beruflichen und sozialen) Entwicklung stark beeinträchtigen kann.

#### **Tatort Ausland (Art. 4)**

Viele gewaltbetroffene Geflüchtete haben Gewalt im Ausland erfahren. Sie haben keinen Anspruch auf Leistungen des Opferhilfegesetzes, weil dieses nur für Gewalttaten in der Schweiz zuständig ist. So erhalten die Betroffenen oft nicht die dringend benötigte Unterstützung. Sie müssen mit den schweren körperlichen und psychischen Folgen der massiven Gewalterfahrung allein zurechtkommen und/oder sind aufgrund einer Ausweisung aus der Schweiz einem erneuten hohen Gewaltrisiko ausgesetzt. Denn vielen droht die Rückschaffung in Länder, in denen sie Gewalt und Ausbeutung erlebt haben und dort erneutem Gewaltrisiko ausgesetzt sind. Die allermeisten Betroffenen gelangen gar nicht erst an eine Beratungsstelle, weil sie nicht über die Angebote informiert werden, aus Scham Gründen oder sie müssen ohne Weiteres von den Beratungsstellen abgewiesen werden. Es wird eine grosse Dunkelziffer von Gewaltbetroffenen mit Tatort Ausland vermutet.

Die Behörden haben pragmatische Lösungen für den besseren Zugang für Geflüchtete, die Gewalt im Ausland erlebt haben, und eine «Bleibeperspektive» haben, angekündigt.<sup>48</sup> Konkrete Massnahmen stehen jedoch noch aus. Zudem muss der Zugang zu spezialisierter Unterstützung zwingend unabhängig von der «Bleibeperspektive», d.h. vom Aufenthaltsstatus einer Person ermöglicht werden.

*Mehr Hintergrundinformationen zu Gewaltbetroffenen mit Tatort Ausland finden sich im Vertiefungsbericht «Lücken bei der Unterstützung Gewaltbetroffener mit Tatort Ausland».*

#### **Fehlendes psychologisches Angebot**

Das Angebot für Gewaltbetroffene variiert stark von Kanton zu Kanton. Meist gibt es zu wenig Angebote, sie sind oft nicht auf Asyl und Geschlecht spezialisiert oder haben hohe Zugangshürden.<sup>49</sup> Es fehlt an transkulturell gedolmetschter psychologischer/psychiatrischer sowie psychosozialer Angebote. Schätzungsweise können in der Deutschschweiz lediglich 10% und in den grossen Westschweizer Kantonen 50-60% der behandlungsbedürftigen Personen aus dem Asylbereich behandelt werden.<sup>50</sup>

#### **Zusammenarbeit mit spezialisierten Fachstellen (Art. 9)**

Die Zusammenarbeit mit spezialisierten Fachstellen erfolgt bisher nur punktuell (z.B. im Bereich Menschenhandel) und ist nicht institutionalisiert.<sup>51</sup> Dies führt dazu, dass Gewaltbetroffene häufig nicht identifiziert werden sowie nicht die adäquate Unterstützung und den dringend benötigten Schutz finden. Zudem fehlt den Fachstellen für Gewaltbetroffene oft ausreichende Finanzierung, um die benötigte Unterstützung gewährleisten zu können.

---

<sup>47</sup> SKMR (2019): Postulat Feri 16.3407. Analyse zur Situation von Flüchtlingsfrauen. Zur Situation in den Kantonen. S. 90

<sup>48</sup> Bundesrat, Medienmitteilung 16.10.2019, [Bericht zur Situation von Frauen und Mädchen im Asylbereich](#)

<sup>49</sup> SKMR (2019): Postulat Feri 16.3407. Analyse zur Situation von Flüchtlingsfrauen. Zur Situation in den Kantonen. S. 93

<sup>50</sup> Ibid.: S. 127

<sup>51</sup> Ibid.: S. 15, Ziff. 52

#### Forderungen:

- *Regelmässige und proaktive geschlechtsspezifische Information zu Unterstützungsangeboten bei Gewaltbetroffenheit (erl. Ber. 314).*
- *Konsequente und frühzeitige Überweisung gewaltbetroffener Frauen mit Unterstützungsbedarf an auf Betroffenengruppe und/oder Gewalttat spezialisierte Fachstellen oder Schutzunterkünfte, inkl. Rechtsberatung, Strafverfolgung (Art. 20).*
- *Praktischer Zugang zu Unterstützung auch für Frauen mit negativem Asylentscheid (Finanzierung der Transportkosten) und Kinder, die Zeug\_innen von Gewalt geworden sind (Art. 4, Art. 26).*
- *Zugang zu umfassenden spezialisierten Unterstützungs- und Schutzleistungen auch für Gewaltbetroffene mit Tatort Ausland unabhängig vom Aufenthaltsstatus (Art. 4).*
- *Institutionalisierte Zusammenarbeit mit spezialisierten Fachstellen sowie Sicherstellung der Finanzierung (Art. 18, Art. 20, Art. 22)*
- *Aufbau von spezialisierten Unterstützungsangeboten, welche auf die Bedürfnisse von gewaltbetroffenen Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich ausgerichtet sind (Art. 22).*

## **2.4. Gesundheitsversorgung**

### **Selbstbestimmter Zugang zur Gesundheitsversorgung (Art. 25)**

Die Asylsuchenden haben grundsätzlich jederzeit Zugang zur Krankenstation des Zentrums. Das Pflegepersonal führt üblicherweise vor einem Arztbesuch eine Triage durch. Oft fungieren die Gesundheitsfachpersonen in den Zentren jedoch als Filter für den Zugang zu psychiatrischer und physischer Versorgung. Es sind mehrere Fälle bekannt, in denen der Zugang zu psychologischer und physischer Betreuung verweigert wurde, obwohl der Bedarf an solcher Betreuung offensichtlich und dringend war. In diesen Situationen sind die Asylsuchenden dem Willen des Pflegepersonals des Zentrums ausgeliefert. Teils wird eine medizinische oder psychiatrische Behandlung auch lange hinausgezögert, was die Leiden oft akut verschlimmert.

### **Schulung Gesundheitspersonal (Art. 15)**

Das medizinische Personal in den Kollektivunterkünften ist ungenügend für das Thema sexuelle und reproduktive Gesundheit sowie geschlechtsspezifische Gewalt sensibilisiert, und auch dem medizinischen Grundversorgungspersonal (z.B. Hausärzt\_innen, Gynäkolog\_innen, Hebammen) fehlt oftmals vertieftes Wissen zu den spezifischen Herausforderungen im Asylbereich (z.B. Identifikation von FGM in gynäkologischen Untersuchungen, Betreuung von Müttern).<sup>52</sup>

#### Forderungen:

- *Selbstbestimmter und rascher Zugang zur psychischen und physischen Gesundheitsversorgung (kein Gate-Keeping) (Art. 20).*
- *Durchwegs qualifiziertes medizinisches Personal in den Kollektivunterkünften, das zu den Themen geschlechtsspezifische Gewalt sowie sexuelle und reproduktive Gesundheit geschult ist (Art. 15) und dadurch einen raschen, adäquaten Zugang zur notwendigen psychischen und physischen Gesundheitsversorgung sicherstellen kann (Art. 20)*
- *Zugang zu spezialisierten Fachärzt\_innen, die für die spezifischen Herausforderungen im Asylbereich geschult sind (Art. 20).*

<sup>52</sup> SKMR (2019): Postulat Feri 16.3407. Analyse zur Situation von Flüchtlingsfrauen. Zur Situation in den Kantonen. S. 13 und 16

## 2.5. Dolmetschung

Oft wird in der Kommunikation zwischen geflüchteten Frauen mit Fachpersonen und Behörden gar nicht gedolmetscht, oder nicht durch Frauen, oder durch ausgebildete und für die Themen Gewalt, Trauma und Geschlecht sensibilisierte Personen. Nur im Asylverfahren werden bei Anzeichen auf geschlechtsspezifische Gewalt systematisch weibliche Dolmetschende beigezogen. So können sich Geflüchtete nicht ausreichend ausdrücken, geschweige denn über ihre Gewalterfahrungen sprechen. Zudem bekommen sie keine verständlichen Informationen, um selbstbestimmte Entscheide zu treffen. So ist es beispielsweise wegen fehlendem Dolmetschen bereits zu ungewollten Schwangerschaftsabbrüchen und Sterilisationen gekommen.<sup>53</sup>

### Forderung:

- *Gewährleistung professioneller, transkultureller, weiblicher Dolmetschung in allen Situationen (Art. 56).*

## 3. Asylverfahren (Art. 60, Abs. 1)

### 3.1. Geschlechtsspezifische Verfolgung als Asylgrund (Art. 60, Abs. 1-3)<sup>54</sup>

Laut Schweizer Asylgesetz (AsylG Art. 3 Abs. 2) muss frauenspezifischen Fluchtgründen Rechnung getragen werden. Kürzlich wurde das Kapitel zu geschlechtsspezifischer Verfolgung (D2) im SEM-Handbuch zum Asylverfahren geändert und mehrere Praxisfragen präzisiert und/oder verbessert (z.B. neuer Teil über «Vergewaltigung in Kriegszeiten»). Das ist zu begrüßen. Das SEM anerkennt 7 «bestimmte sozialen Gruppen» in Verbindung mit Geschlecht als asylrelevant: Opfer weiblicher Genitalverstümmelungen, Opfer häuslicher Gewalt, Opfer von Zwangsheirat, Opfer diskriminierender Gesetzgebung, Opfer einer Ein-Kind-Politik/ Zwangsabtreibung/ Zwangssterilisation, Opfer von Ehrenmord, Opfer aufgrund der sexuellen Orientierung/ Geschlechtsidentität (SOGI).<sup>55</sup> Dennoch kommt es in der Asylpraxis weiterhin oft vor, dass Betroffene geschlechtsspezifischer Verfolgung kein Asyl erhalten. Die Gründe für die Asylverweigerung liegen bei den im Folgenden aufgeführten allgemeinen Verfahrenshürden für gewaltbetroffene Frauen sowie bei je nach Gewaltart spezifischen zusätzlichen Schutzhindernissen:

### 3.2. Verfahrenshürden für gewaltbetroffene Frauen

#### **Einzelfallabklärung bei Safe Countries (Art. 60, Abs. 1-3)**

Die Beurteilung des SEM von Ehrenmorden, häuslicher Gewalt oder Zwangsheirat, die von Frauen, insb. aus der Balkanregion, vorgebracht werden, wird sehr restriktiv gehandhabt. Diese Gesuche werden meist mit der Begründung abgelehnt, dass diese Staaten «sichere Herkunftsländer» und somit willens und in der Lage sind, den betroffenen Frauen/Mädchen angemessenen Schutz zu bieten.<sup>56</sup> Die Benennung eines Staates als «sicheres Herkunftsland» entbindet die Behörden nicht davon, die spezi-

<sup>53</sup> SKMR (2019). Postulat Feri 16.3407. Analyse zur Situation von Flüchtlingsfrauen. Zur Situation in den Kantonen. S. 12

<sup>54</sup> Lucia Della Torre: « La pratique suisse concernant les « motifs de fuite spécifiques aux femmes » à la lumière de la Convention d'Istanbul », Asyl/ 4/2000; Schweizerische Flüchtlingshilfe (Hrsg.) 2021: Handbuch zum Asyl- und Wegweisungsverfahren, Bern, Haupt Verlag; Bericht UNHCR «Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen rasch identifizieren und unterstützen» ; Juristische Analyse der, SFH «Einhaltung der Istanbul-Konvention: die Berichte der GREVIO und ihr Einsatz in Asylverfahren betreffend Fälle geschlechtsspezifischer Gewalt», Februar 2021.

<sup>55</sup> SEM, Handbuch Asyl und Rückkehr – [Geschlechtsspezifische Verfolgung](#)

<sup>56</sup> für Albanien BVGer, Urteil vom 7. Mai 2019 (D-1960/2019); für Mazedonien BVGer, Urteil vom 28. Juni 2019 (E-2883/2019).

fische Situation jeder einzelnen Gesuchstellerin sorgfältig zu prüfen. Denn häufig sehen sich in bestimmten Herkunftsländern, in denen Staatsangehörige «im Allgemeinen» staatlichen Schutz genießen, bestimmte Gruppen ethnischer, religiöser oder anderer Art Gewalt ausgesetzt.<sup>57</sup> Zudem bedeutet theoretisch zugesicherter Schutz nicht, dass dieser in der Praxis auch gewährleistet ist.

Das Problem besteht auch bei Rückführungen in sichere Drittstaaten von Personen mit Schutzstatus. So wurde z.B. die Beschwerde einer iranischen Frau, die in Griechenland in Flüchtlingscamps zweimal vergewaltigt wurde, abgewiesen und die Wegweisung nach Griechenland trotz sehr schlechten Bedingungen für Personen mit Schutzstatus (inkl. schwieriger Zugang zu medizinischer Versorgung) bestätigt.<sup>58</sup> Weder vom SEM noch vom BVGer werden die GREVIO-Berichte in diesen Fällen erwähnt.

### **Berücksichtigung von Traumafolgen bei Verfahren (Art. 60, Abs. 1-3)**

Im SEM-Handbuch werden die UNHCR-Richtlinien zur Befragung von Opfern geschlechtsspezifischer Gewalt leider nicht erwähnt. Es wäre jedoch wichtig, dass die Befrager\_innen gemäss diesen Richtlinien «keine Einzelheiten des sexuellen Missbrauchs verlangen» und sich die Feststellung, ob die Furcht vor Verfolgung begründet ist, auf die Feststellung, dass irgendeine Form von Missbrauch erlitten wurde» beschränkt. Laut SEM-Handbuch soll lediglich ein «aufmerksames und zugleich entschlossenes Auftreten» den Opfern ermöglichen, «ihre Gründe ausführlich darzulegen.»<sup>59</sup>

Das SEM stellt den medizinischen Zustand der Asylsuchenden oft nicht ausreichend fest oder wartet für die Entscheidungsfindung (Dublin/ materielle Prüfung) die medizinischen Gutachten nicht ab, obwohl dies nicht nur für die Beurteilung möglicher Wegweisungshindernisse, sondern auch für die Beurteilung der Plausibilität der vorgetragenen Asylgründe zentral ist. Es ist anerkannt, dass traumatisierte Personen Schwierigkeiten haben, ihre Asylgründe zu äussern.

Die SEM-Mitarbeiter\_innen, die für diese Fälle zuständig sind, sind oft nicht auf geschlechtsspezifische Verfolgungen spezialisiert und genug geschult.

### **Prüfung der Glaubwürdigkeit**

Viele Asylgesuche mit geschlechtsspezifischen Asylgründen werden wegen mangelnder Glaubwürdigkeit abgelehnt. Ganz grundsätzlich wird im Asylverfahren die Glaubwürdigkeit sehr streng beurteilt, stellt aber bei Anträgen von Frauen besondere Probleme dar.

In seinem Asyl- und Rückkehrhandbuch erwähnt das SEM die Auswirkungen von Traumata auf die "Wahrnehmung, die Verbalisierung und das Gedächtnis", und dass "die Glaubhaftigkeit von Vorbringen über psychisch belastende Ereignisse in Zusammenhang mit einer verspätet geltend gemachten geschlechtsspezifischen Verfolgung nicht ohne Weiteres von der Hand zu weisen ist". Jedoch wird in der Praxis die Glaubwürdigkeit der Schilderungen von Asylsuchenden, die Opfer sexueller Gewalt geworden sind, wegen fehlender Details, kleiner Widersprüche oder wegen der Verspätung der Aussagen

---

<sup>57</sup> Schweizerische Flüchtlingshilfe (Hrsg.) 2021: Handbuch zum Asyl- und Wegweisungsverfahren, Bern, Haupt Verlag, S. 650.

<sup>58</sup> Urteil E-1657/2020 vom 26.05.2020

<sup>59</sup> Della Torre, Asyl 4/2020.

von den Behörden teils immer noch negiert.<sup>60 61 62 63 64</sup> Das BVGer anerkennt hingegen, dass schwer traumatisierte Personen oft nicht spontan, vollständig und widerspruchsfrei über ihre Erlebnisse sprechen können und dazu neigen, jeden Bezug auf die Ereignisse zu vermeiden, die das Trauma ausgelöst haben. Teils sind sie gar vollständig oder teilweise unfähig, sich an wichtige Aspekte der Zeit, in der man dem Stress ausgesetzt war, zu erinnern.<sup>65 66</sup> Zudem anerkennt das BVGer, dass sozial konstruierte Geschlechterrollen, wahrgenommene Erwartungen, kultureller Hintergrund und Bildungsniveau die Einschätzung der Glaubwürdigkeit der Aussagen verzerren. Auch die Stigmatisierung und Scham bei sexualisierter Gewalt, die zu Vermeidungsstrategien führt, wird berücksichtigt.

Es wird noch zu wenig oft berücksichtigt, dass Frauen oft beeinträchtigten Zugang zu Informationen haben, weil diese nur beschränkt oder überhaupt nicht an Frauen weitergegeben werden, aufgrund der Art der Aufgaben von Frauen innerhalb von Organisationen oder da sie aufgrund unterstellter Merkmale oder Mitgliedschaften verfolgt werden. Auch der Zugang zu Beweismitteln ist für Frauen oft eingeschränkt: aufgrund des rechtlichen Status von Frauen, der sprachlichen Kompetenzen oder den mit der Einholung verbundenen Risiken. Da die Verfolgung häufig in der Privatsphäre stattfindet und mit Scham und Stigma belegt ist, ist sie schwer dokumentierbar. U. a. deswegen fehlt es oft auch an Country of Origin Information (COI) zu geschlechtsspezifischer Verfolgung.<sup>67</sup>

Schliesslich haben die geschlechtsspezifischen Erwartungen der anhörenden und der entscheidenden Person einen Einfluss auf die Glaubhaftigkeitsprüfung.<sup>68</sup> Trotzdem wird Frauen im Asylverfahren oft vorgeworfen, dass sie ihre geschlechtsspezifische Verfolgung stereotypartig schilderten.

### **Weibliches Befragungsteam (Art. 60, Abs. 3)**

Nach Art. 6 AsylV1 muss beim Vorliegen konkreter Hinweise auf geschlechtsspezifische Verfolgung, oder falls die Situation im Herkunftsland auf geschlechtsspezifische Verfolgung hindeutet, die asylsuchende Person von einer Person gleichen Geschlechts angehört werden.

In der Praxis fragt das SEM die betroffene Person manchmal während der Anhörung, ob sie von einer Person des gleichen Geschlechts befragt werden möchte. Manchmal bedeutet dies eine Unterbrechung der Anhörung. Dies ist problematisch, da die Bewerber manchmal Druck verspüren, die Anhörung nicht zu unterbrechen oder sich nicht trauen, nach einem gleichgeschlechtlichen Team zu fragen, was ihr Recht wäre.

Bei den Dolmetscher\_innen gibt es nicht für alle Sprachen und in allen Regionen Dolmetscher\_innen. Die Vorgabe der Gleichgeschlechtlichkeit gilt aber gemäss neuer Version des SEM-Handbuchs<sup>69</sup> für das

---

<sup>60</sup> Della Torre, Asyl 4/2020, S. 13

<sup>61</sup> Siehe: BVGer, Urteil vom 7.8.2020, E-4444/2018; BVGer, Urteil vom 8.7.2019, D-6998/2017, Erwägungsgrund 6.2.2; BVGer, Urteil vom 12.6.2018, E-5954/2016, Erwägungsgrund 3.1.1.

<sup>62</sup> z.B. D-6998/2017, vom 08.07.19, SEM schätzte die Schilderung einer Frau, die vom zweiten Ehemann ihrer Mutter vergewaltigt worden war, aufgrund fehlender Details als unplausibel ein.

<sup>63</sup> Urteil E-5954/2016 vom 12.06.2018, Ablehnung eines Antrags einer Frau, die vergewaltigt wurde, als sie mit ihrem ersten Kind schwanger war. Begründung des SEM: stereotyp, ausweichend und unbedarfte Schilderung. Das BVGer hiess die Beschwerde gut: da die Vagheit Folge extremer Gewalt sein kann, da traumatische Amnesie, insbesondere bei Opfer sexueller Gewalt ein bekanntes Phänomen ist.

<sup>64</sup> Siehe z.B. BVGer, Entscheidung vom 26. November 2019, E-2245/2017, Rn. 4.4.1-4.4.2.

<sup>65</sup> JICRA 2003/17, Abs. 4 a-c.

<sup>66</sup> Siehe z.B. E-3953/2016 vom 22.08.2019 Nach BVGer späte Vergewaltigungsvorwurf möglich durch kulturell bedingte Schuld- und Schamgefühle oder einen Selbstschutzmechanismus. BVGer hat Abschiebung nach Eritrea in einem solchen Fall für unzumutbar gehalten.

<sup>67</sup> Schweizerische Flüchtlingshilfe (Hrsg.) 2021: Handbuch zum Asyl- und Wegweisungsverfahren, Bern, Haupt Verlag

<sup>68</sup> Ibid.

<sup>69</sup> SEM-Handbuch: Asyl und Rückkehr – [Geschlechtsspezifische Verfolgung](#) Kapitel D2, S. 18



gesamte Anhörungsteam: «Diese Regel gilt für alle für das SEM mitwirkende Personen, also auch für Dolmetscher\_innen und Protokollführer\_innen.»<sup>70</sup>

Neben der Berücksichtigung des Geschlechts der Befragter\_in und der anderen bei der Anhörung anwesenden Personen sollten diese Fälle von spezialisierten Personen innerhalb des SEM bearbeitet werden. Gemäss Empfehlungen des UNHCR: «Liegt der Verdacht vor, dass die asylsuchende Person Opfer von sexueller Gewalt wurde, sollte ein Verweis an eine spezifisch ausgebildete Fachperson erfolgen, welche den Verdacht fachlich eingehend abklären kann.»<sup>71</sup>

### **Bewertung der Schutzzfähigkeit und -bereitschaft des Staates**

Da geschlechtsspezifische Verfolgung meist von Privatpersonen und oft von Familienangehörigen ausgeht, ist die Frage des staatlichen Schutzes entscheidend. Die diesbezügliche Beurteilungspraxis des SEM ist v.a. bezüglich der Türkei, dem Iran und den Balkanländern problematisch. Das SEM und das BVGer gehen davon aus, dass die türkischen Behörden schutzzfähig und schutzzwillig sind und Opfer von geschlechtsspezifischer Verfolgung einen effektiven Zugang zum staatlichen Schutz haben. Ob der Austritt der Türkei aus der Istanbul Konvention einen Einfluss auf diese Praxis oder Rechtsprechung hat, kann noch nicht beurteilt werden.

### **Berücksichtigung GREVIO-Berichte bei Abklärung zu Rücksendung in Safe Countries (Art. 51, Abs. 1; Art. 61, Abs. 2; Ggf. Art. 63)**

Entgegen der aktuellen Praxis des SEM und des BVGer werden die GREVIO-Berichte noch viel zu selten in die Asylbeurteilung miteinbezogen.<sup>72</sup> Dies gilt nicht nur für Safe Countries sondern auch für die Türkei. So geht beispielsweise kein Urteil des BVGer zu Opfern geschlechtsspezifischer Gewalt in der Türkei auf den GREVIO-Bericht zur Türkei vom Oktober 2018 ein. Eine Recherche auf der Datenbank der BVGer-Urteilen mit dem Akronym «GREVIO» hat am 14.04.2021 nur ein Resultat gegeben.<sup>73</sup>

### **Wechsel ins erweiterte Verfahren in begründeten Einzelfällen bei Hinweisen auf mögliche Gewalterfahrungen und Kantonszuweisung (Art. 60)**

Das Asylgesetz enthält keine Bestimmung zur Aussetzung des Asylverfahrens in Fällen nachgewiesener Gewalt. Das SEM gewährt jedoch zumindest bei potentiellen Opfern von Menschenhandel (OMH) eine 30-tägige Erholungs- und Bedenkzeit nach der Befragung der Betroffenen, wenn sich der Verdacht erhärtet. In dieser Zeit finden keine Verfahrensschritte, welche die Anwesenheit der Gesuchstellerinnen benötigen (Befragungen, rechtliches Gehör etc.), statt. Das Verfahren wird aber nicht offiziell sistiert. Zudem ist die aktuelle Ausgestaltung der Erholungs- und Bedenkzeit problematisch, da die Betroffenen keinen (ausreichenden) Zugang zu Unterstützungsmassnahmen und psychologisch/psychiatrischer Gesundheitsversorgung haben und es sich oft um ein reines Abwarten handelt. Die Gesuchstellerinnen müssen in dieser Zeit im BAZ bleiben, was keine angemessene Unterbringung für OMH darstellt.

<sup>70</sup> Rechtsprechung, in der das BVGer die Anwendung dieser Bestimmung für nicht korrekt hielt: BVGer, Urteil vom 22. Januar 2019, D-7431/2018, und BVGer, Urteil vom 26. September 2019, E-1805/2017.

<sup>70</sup> UNHCR, Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen im neuen schweizerischen Asylverfahren Problemaufriss und erste Empfehlungen, S. 33.

<sup>72</sup> Juristische Analyse der SFH «Einhaltung der Istanbul-Konvention: die Berichte der GREVIO und ihr Einsatz in Asylverfahren betreffend Fälle geschlechtsspezifischer Gewalt», Februar 2021

<sup>73</sup> Urteil D-1960/2019 vom 07.05.2019, Albanien, abgewiesen

Das beschleunigte Verfahren, welches seit Mai 2019 in Kraft ist, kann für Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt zu schnell und zu belastend sein (max. 140 Tage insgesamt inkl. Beschwerde- und Wegweisungsverfahren). Ein automatischer Wechsel ins erweiterte Verfahren (max. 1 Jahr) wäre jedoch auch nicht in allen Fällen die beste Lösung für die Asylsuchenden und würde die mit einem offenen Asylverfahren verbundene Zeit der Unsicherheit verlängern. Die spezifischen Bedürfnisse der Person sollten ein grundlegendes Kriterium sein, das bei der Entscheidung über die Art des Verfahrens zu berücksichtigen ist.

Besonders wichtig bei Opfern geschlechtsspezifischer Gewalt, ist die kantonale Zuweisungsentscheidung. So empfiehlt UNHCR,<sup>74</sup> dass familiäre und therapeutische Beziehungen berücksichtigt werden sollten sowie die Möglichkeit des Zugangs zu spezialisierten Organisationen und Hilfseinrichtungen im jeweiligen Kanton. Aktuell erfolgt die Kantonszuweisung meistens zufällig (im Regelfall innerhalb der Asylregion), ausser dass die Einheit der Kernfamilie berücksichtigt werden muss.

### **Schulung der Behördenmitglieder und Rechtsvertreter\_innen zu geschlechtsspezifischer Gewalt (Art. 15)**

SEM-Mitarbeiter\_innen, die sich mit diesen Fällen befassen, sollten gemäß den UNHCR-Richtlinien auf geschlechtsspezifische Verfolgung spezialisiert und geschult sein.<sup>75</sup> Ob dies aktuell der Fall ist, ist unklar. Laut AIDA-Bericht ist geschlechtsspezifische Verfolgung Thema einer basic-Schulung (2 Stunden) und einer Vertiefungsschulung (3 Stunden). Informationen zu den Inhalten und der Anzahl Teilnehmer\_innen sind nicht verfügbar.<sup>76</sup> An der 2020 von der Schweizerischen Flüchtlingshilfe durchgeführten juristischen Fachtagung zum Thema «Frauen auf der Flucht» haben zahlreiche Rechtsvertreter\_innen und SEM-Mitarbeiter\_innen teilgenommen.

### **Selbsteintritt bei Dublin-Fällen mit geschlechtsspezifischer Gewalt (Art. Art. 61, Abs. 2)**

Die Notwendigkeit der Abklärung des medizinischen Sachverhalts sowie der Identifizierung von besonderen Bedürfnissen ist im Dublin-Verfahren generell kaum anerkannt. «Das SEM geht davon aus, dass die notwendige medizinische und anderweitige Versorgung in der Regel in dem Dublin-Staat gewährleistet wird, in den die Überstellung stattfinden soll. Die Schwelle zur Abklärung von gesundheitlichen Gründen, die einer Überstellung im Wege stehen, ist im Dublin-Verfahren deshalb sehr hoch».<sup>77</sup>

Teil des Problems ist die Ordnungsfrist von 10 Tagen, um ein Dublin-Verfahren einzuleiten. «Bei Hinweisen auf gesundheitliche Beschwerden, die einer Überstellung entgegenstehen können, sollte die Ausstellung eines Arztberichts durch entsprechende Spezialist\_innen abgewartet werden, bevor ein Entscheid getroffen wird» (ibid., S. 46). Die Informationen über die besonderen Bedürfnisse der betroffenen Person müssen zudem an den anderen Dublin-Staat kommuniziert werden, was aktuell nicht immer der Fall ist.

Wenn Gewalt in Dublin-Ländern stattgefunden hat, werden Opfer meistens rücküberstellt, weil man davon ausgeht, dass die Dublin-Staaten sichere Drittstaaten sind und einen Schutz gegen Gewalt geben können.<sup>78</sup> Dabei wird ignoriert, dass in manchen Fälle Gewaltbetroffene in diesen Staaten einem hohen Risiko erneuter Gewalt ausgesetzt sind.

<sup>74</sup> UNHCR (2020): Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen im neuen schweizerischen Asylverfahren. S. 45

<sup>75</sup> UNHCR, Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 1: Geschlechtsspezifische Verfolgung, a. a. O., S. 12.

<sup>76</sup> AIDA 2020 Update Country report on Switzerland, verfügbar unter [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/05/AIDA-CH\\_2020update.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/05/AIDA-CH_2020update.pdf), S. 69.

<sup>77</sup> UNHCR (2020): Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen im neuen schweizerischen Asylverfahren. S. 45

<sup>78</sup> Rechtsprechung zu OMH: D-6450/2020 vom 12.2.2021 (Italien), D-6107/2020 vom 31.3.2021 (Frankreich), F-81/2020 vom 13.2.2020 (Tschechische Republik), zu drohender Zwangsheirat und OMH siehe F-2753/2020 vom 8.6.2020 (Frankreich).

Das gleiche Problem besteht bei anderen Nichteintretensentscheiden, z.B. wenn die betroffene Person bereits einen Schutzstatus (subsidiärer Schutz oder Asyl) in einem sicheren Drittstaat hat. Die Sicherheit vor allem von Frauen ist de facto aber in einigen Ländern nicht gegeben. So kommt es immer wieder zu Vergewaltigungen von Frauen in griechischen Flüchtlingslagern, oder Frauen sind zur Obdachlosigkeit und somit hoher Gewaltexponierung gezwungen, weil der Zugang zu Sozialleistung in der Praxis nicht gegeben ist u.a.

#### Forderungen:

##### Verfahren:

- *Detaillierte Befragungen zu sexualisierter Gewalt sollen zum Schutz der Betroffenen unterlassen und die UNHCR-Richtlinien zur Befragung von Opfern geschlechtsspezifischer Gewalt eingehalten werden.*
- *Bei Zuweisungen in die Kantone müssen bei gewaltbetroffenen Personen familiäre und therapeutische Beziehungen sowie der Zugang zu spezialisierten Fachstellen und Hilfsdiensten berücksichtigt werden.*
- *SEM-Mitarbeitende und Rechtsvertreter\_innen, die für Fälle geschlechtsspezifischer Verfolgung zuständig sind, müssen auf geschlechtsspezifische Verfolgung spezialisiert und geschult sein.*
- *Bei Hinweisen auf geschlechtsspezifische Gewalt muss von Amtes wegen ein getrenntes Asylverfahren bei Ehepartner\_innen erfolgen (erl. Ber. 317).*
- *Einzelfallabklärung bei gewaltbetroffenen Asylsuchenden, ob Zuweisung ins erweiterte Verfahren oder eine Erholungs- und Bedenkzeit den Bedürfnissen der gewaltbetroffenen Person entsprechen.*
- *Die Prüfung der Glaubwürdigkeit muss in der Praxis die Traumafolgen und die besondere Situation von Gewaltbetroffenen genau berücksichtigen. Die Entscheidungstreffer\_innen müssen zu diesem Thema spezifisch geschult sein.*

##### Risikoeinschätzung im Fall einer Wegweisung:

- *Der effektive Schutzwillen und die Schutzfähigkeit des Herkunfts- oder Drittstaates muss ausführlich und einzelfallspezifisch geprüft werden unter Berücksichtigung der COI (inkl. GREVIO-Berichte). (Art. 61).*
- *Selbsteintritt bei gewaltbetroffenen Frauen (inkl. Opfer von Menschenhandel) im Dublin-Verfahren, wenn eine Überstellung eine Gefährdung darstellt (auch aufgrund der persönlichen physischen oder psychischen Situation sowie nicht zugänglichem, ausreichendem Schutz im Dublin-Staat).*
- *Keine Überstellung in sicheren Drittstaat, in dem die antragstellende Person bereits den internationalen Schutz erhalten hat, wenn das Risiko einer Gefährdung besteht (auch aufgrund der persönlichen physischen oder psychischen Situation sowie aufgrund nicht zugänglichem, ausreichendem Schutz im Drittstaat) (Art. 61 der IK).*
- *Für die Asylentscheide (Dublin/ materiell) und die Abklärung bezüglich Wegweisungshindernissen müssen zwingend medizinische Gutachten abgewartet und berücksichtigt werden.*

### **3.3. Zusatzhürden bei Opfer spezifischer Gewalttaten**

#### **Genitalbeschneidung/ FGM (Art. 60)**

Das SEM behandelt die Frage von FGM auch bei Frauen aus Herkunftsländern mit hoher FGM-Rate (z.B. Somalia) nicht systematisch. Gemäss BVGer muss das drohende Risiko jedoch immer geprüft

werden.<sup>79</sup> Im Unterschied zum BVGer hält das SEM manchmal das Vorbringen für verspätet, wenn die Frau diese erst in einer zweiten Phase vorbringt.<sup>80</sup>

Die SEM-Praxis, dass für die Anerkennung des Flüchtlingsstatus nur die Angst vor einer zukünftigen FGM entscheidend ist, nicht aber das Trauma wegen einer bereits erlittenen Beschneidung, weicht von den Empfehlungen der UNHCR-Richtlinien ab.<sup>81</sup>

Gemäss Praxis des SEM und BVGer liegt bei drohender Reinfibulation eine begründete Furcht vor Verfolgung vor,<sup>82</sup> was teilweise als subjektiver Nachfluchtgrund angesehen wird. Damit bekommt die Frau statt Asyl nur eine vorläufige Aufnahme, die weniger Rechte bietet als Asyl. Somit wird die Frau im Ergebnis dafür bestraft, sich medizinisch angezeigt operiert zu haben, um die Folgen einer schweren Menschenrechtsverletzung zu mildern.

Zum Schutzwillen und -fähigkeit des Herkunftsstaates beschränkt sich die Einschätzung des SEM häufig darauf, zu beurteilen, ob FGM im Herkunftsland als Straftat eingestuft wird, was ungenügend ist.

#### Zusatzforderungen FGM:

- *FGM muss bei Frauen aus FGM-Risikoländern vom SEM systematisch im Asylprozess angesprochen und berücksichtigt werden.*
- *SEM und BVGer müssen die psychische und physische Langzeitfolgen einer FGM berücksichtigen und Asyl aus «zwingenden Gründen» erteilen und so die Richtlinien des UNHCR respektieren.*

## **Zwangsheirat & Häusliche Gewalt**

Asylgesuche von Opfern von Zwangsheirat und/oder häuslicher Gewalt werden in der Praxis häufig abgewiesen. Die Ankerkennung scheitert oft an der angezweifelten Glaubwürdigkeit, der Einschätzung des SEM effektiven Schutz vom Staat zu erhalten sowie des fehlenden zeitlichen Kausalzusammenhangs mit der Flucht (d.h. wenn die erlittenen Nachteile nicht als Grund für die Ausreise betrachtet werden). Wenn die Gewalt ausserhalb des Herkunftslands stattgefunden hat, wird auch kein Asyl gewährt, weil die Furcht vor Verfolgung nur in Bezug auf das Herkunftsland geprüft wird.<sup>83</sup>

Das BVGer hat das Fehlen eines effektiven staatlichen Schutzes für Opfer von häuslicher Gewalt in Syrien, Nordirak, Afghanistan und Sri Lanka anerkannt,<sup>84</sup> jedoch nicht für zahlreiche weitere Länder in welcher dieser Schutz in der Praxis erwiesenermassen ebenfalls fehlt. Problematisch ist beispielsweise die Einschätzung des SEM zur Situation in der Türkei, den Balkanländern und dem Iran.<sup>85</sup> Im Januar 2021 gab es aber ein hoffnungsvolles Urteil bezüglich Iran des BVGer, dass zum Schluss kam, dass es im Iran de facto keinen Schutz vor häuslicher Gewalt gibt.<sup>86</sup>

Obwohl «Opfer häuslicher Gewalt» und «Opfer von Zwangsheirat» vom SEM als «bestimmten soziale Gruppen» betrachtet werden, kommt es in der Praxis vor, dass ihnen diese Zugehörigkeit aberkannt wird<sup>87</sup> und sie somit kein Asyl erhalten. Die internationale Rechtsprechung hat jedoch, basierend auf internationalen Richtlinien, jedoch bereits mehrfach anerkannt, dass Opfer von häuslicher Gewalt als Mitglieder einer bestimmten sozialen Gruppe betrachtet und als solche geschützt werden können.

<sup>79</sup> BVGer: D-6888/2019 vom 17.1.2020 und E-6806/2018 vom 20.12.2019, beide Somalia.

<sup>80</sup> BVGer: D-6888/2019 vom 17. Januar 2020

<sup>81</sup> UNHCR, Guidance Note on refugee claims relating to female genital mutilation, Mai 2009, Rz. 15.

<sup>82</sup> BVGer: E-3512/2019 vom 27.7.2020.

<sup>83</sup> SEM, Handbuch Asyl und Rückkehr – [Geschlechtsspezifische Verfolgung](#)

<sup>84</sup> Schweizerische Flüchtlingshilfe (Hrsg.) 2021: Handbuch zum Asyl- und Wegweisungsverfahren, Bern, Haupt Verlag, S. 195.

<sup>85</sup> E-1948/2018, 12 Juni 2018; E-4377/2019, 8 November 2019

<sup>86</sup> E-2470/2020 du 26.01.2021: c. 6.6.3, c. 6.6.4, c. 6.7.2

<sup>87</sup> Siehe z.B. E-2883/2019, du 28.06.2019, c. 4.3 (in der Analyse von der SFH «Violence de genre à l'égard des femmes», janvier 2020

Wenn Opfer von Zwangsheirat gegen ihren Willen ins Ausland gebracht werden und den Zeitraum überschreiten, während dem sie sich außerhalb der Schweiz, in der sie wohnhaft sind, aufhalten dürfen, verliert ihr Aufenthaltsstatus seine Gültigkeit.

#### Zusatzforderungen Opfer Häuslicher Gewalt & Zwangsheirat:

- *Anerkennung der Opfer von häuslicher Gewalt und Zwangsheirat als Flüchtlinge: bei der Einzelfallprüfung müssen der effektive Zugang zu Schutz, die Traumafolgen, und die persönlichen, familiären und psychologischen Gründe für eine fehlende Inanspruchnahme staatlichen Schutzes oder einen fehlenden zeitlichen Kausalzusammenhang mit der Flucht berücksichtigt werden.*
- *Ausdehnung des Rückkehrrechts von Betroffenen von Zwangsheirat mit Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz bei Heiratsverschleppungen ins Ausland.*

### **Sexuelle Gewalt im Kriegskontext**

Neu räumt das SEM mit einem neuen Absatz zum Thema "Frauen in Konfliktsituationen" im Asyl- und Rückkehrhandbuch ausdrücklich ein, dass "nicht ignoriert werden kann, dass Frauen allein aufgrund ihres Geschlechts besonders und spezifisch von sexueller Gewalt im Kontext von Konflikten betroffen sind" und dass «bei der Prüfung von Asylanträgen von Personen aus Ländern, die mit Krieg oder Konflikten konfrontiert sind, daher festgestellt werden muss, ob die betreffende Person aufgrund ihrer Eigenschaften, insbesondere ihres Geschlechts, persönlich angegriffen wurde.»<sup>88</sup> Wie sich diese Änderung in der Asylpraxis widerspiegeln wird, muss sich noch zeigen.

#### Zusatzforderung sexuelle Gewalt im Kriegskontext:

- *Vergewaltigung und Gewalt gegen Frauen in Konfliktsituationen müssen als gezielte, geschlechtsspezifische Verfolgung betrachtet und die Frauen als Flüchtlinge anerkannt werden.*

### **Menschenhandel**

Seit mehreren Jahren steigt die Anzahl asylsuchender Betroffener von Menschenhandel rasant an (2020: 97; 2019: 94; 2018: 49; 2017: 24).<sup>89</sup> Die Betroffenen wurden Opfer von Menschenhandel (OMH) zwecks sexueller Ausbeutung, zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft, zwecks krimineller Handlungen oder Bettelerei. Opferschutzorganisationen sind besorgt über die ungeklärten Abläufe und Zuständigkeiten bei OMH im Asylbereich mit Tatort Ausland. Die opferschutzrechtliche Unterstützung wird von der öffentlichen Hand nur in gewissen Fällen finanziert (vgl. Unterkapitel zu Tatort Ausland).

Laut Art. 12 der Europaratskonvention gegen Menschenhandel (EKM) sowie Art. 22 und 23 der Istanbul-Konvention umfassen die ihnen zustehenden minimalen Unterstützungsleistungen: sichere Unterbringung mit qualifizierten Betreuungspersonen; psychologische und materielle Unterstützung; Zugang zu geschlechtsspezifischen medizinischen Untersuchungen; transkulturelles, gleichgeschlechtliches Dolmetschen; Beratung und Information.

OMH, die traumatisiert und auf psycho-soziale Beratung und Therapie- und Behandlung (sowohl Leistungen nach Krankenversicherungs- wie auch nach OHG) angewiesen sind, wird im Asylverfahren oft

<sup>88</sup> Lucia Della Torre, « La pratique suisse concernant les « motifs de fuite spécifiques aux femmes » à la lumière de la Convention d'Istanbul », Asyl 4/2020, pp. 10-15

<sup>89</sup> Statistik der FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration.

die benötigte Unterstützung verwehrt oder aufgrund hoher Hürden und langsamer Prozesse erschwert (Vgl. Punkt zu Zugang zu spezialisierter Unterstützung für Gewaltbetroffene und Vertiefungsbericht zu Tatort Ausland).

OMH werden auch regelmässig in andere Dublin-Staaten überwiesen, selbst wenn der Menschenhandel in diesen Staaten stattgefunden hat – obschon die Schweiz Gebrauch vom Selbsteintritt machen könnte.<sup>90</sup> Es braucht Zeit und Vertrauen bis ein OMH über die oft traumatisierenden und schambehafteten Erlebnisse in der Ausbeutungssituation und die Straftaten und Drohungen der Menschenhändler\_innen berichtet. Im beschleunigten Asylverfahren werden ihnen die Verfahrensschritte, -settings und kurzen Fristen oft zum Verhängnis.

Die aktuelle Praxis des SEM zur Beurteilung der Flüchtlingseigenschaft von OMH beschränkt sich auf Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung und handelt diesen unter dem Aspekt der geschlechtsspezifischen Verfolgung ab. Damit werden Opfer aller anderen anerkannten Formen des Menschenhandels systematisch ausgeschlossen. Diese Praxis muss der rechtlichen Definition von Menschenhandel angepasst und völkerrechtskonform ausgestaltet werden.

OMH erhalten oftmals im besten Fall eine vorläufige Aufnahme aufgrund der Unzulässigkeit oder Unzumutbarkeit der Wegweisung.<sup>91</sup> Das SEM anerkennt Opfer von Menschenhandel bisher nicht als eine spezifische „soziale Gruppe“ im Sinne von Art. 3 AsylG, sondern stützt sich bei Bedarf auf die im Bereich der frauenspezifischen Verfolgung entwickelte Rechtsprechung des BVGer, um die Asylrelevanz bei Opfern von Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung zu bestimmen.<sup>92</sup>

Aus diesen Gründen benötigen geflüchtete Betroffene von Menschenhandel besonderen Schutz und Unterstützung, sowie eine Bleibeperspektive in der Schweiz.

#### Zusatzforderung Menschenhandel:

- *Anerkennung der Asylrelevanz von Opfern von Menschenhandel in Anknüpfung an das Konventionsmerkmal der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe entsprechend den Richtlinien des UNHCR (Art. 60 der IK).*
- *Das SEM muss unter Menschenhandel alle international anerkannten Formen des Menschenhandels (zwecks Arbeitsausbeutung, Bettelei, krimineller Handlungen) anerkennen.*

### **LGBTIQ-Personen (SOGI)<sup>93</sup>**

LGBTIQ-Personen stellen gemäss Lehre und Praxis des SEM und BVGer eine «bestimmte soziale Gruppe» dar. Eine Kollektivverfolgung hat das BVGer in Bezug auf LGBTIQ-Personen bisher für keinen Herkunftsstaat bejaht. In der Praxis scheitern häufig auf SOGIESC gestützte Asylgesuche wegen folgenden Punkten:<sup>94</sup>

<sup>90</sup> z.B. E-1279/2020 vom 12.3.2020, Benin

<sup>91</sup> Auch das BVGer verneint regelmässig das Vorliegen eines flüchtlingsrelevanten Motivs (BVGer D-2759/2018 vom 2. Juli 2018 S. 6; BVGer E-7609/2015 vom 24. Februar 2016 E. 5.4; BVGer D-1683/2014 vom 12. August 2014 E. 6.2; BVGer D-5017/2011 vom 20.12.2011 S. 7).

<sup>92</sup> Die einzigen Konstellationen, in denen OMH Asyl gewährt wurden, sind Bacha Bazi (afghanische «Tanzknaben») sowie bei sexueller Ausbeutung durch eine Rebellenarmee in einem Bürgerkriegskontext (D-5828/2010 vom 29.8.2012, Elfenbeinküste sowie E-4864/2006/ vom 29.1.2008, Liberia, Sexsklavin).

<sup>93</sup> SFH: Asylgesuche aufgrund von sexueller Orientierung, Geschlechtsidentität, Geschlechtsausdruck und Geschlechtsmerkmalen (SOGAGM): Leitfaden für Rechtsvertretungen und -beratungen; sowie: Asile LGBT, Queeramnesty, Geflüchtete LGBTI-Menschen: Praxisleitfaden für eine auf Integration und Gleichbehandlung ausgerichtete Aufnahme.

<sup>94</sup> Schweizerische Flüchtlingshilfe (Hrsg.) 2021: Handbuch zum Asyl- und Wegweisungsverfahren, Bern, Haupt Verlag,

Das BVGer hat in verschiedenen Urteilen zu SOGIESC festgestellt, dass wiederholt oder kombiniert vorkommende behördliche Kontrollen und Schikanen, willkürliche Festnahmen, Demütigungen und Misshandlungen nicht genügen,<sup>95</sup> <sup>96</sup> um eine ausreichende Verfolgungsintensität nachzuweisen. Die Strafbarkeit im Herkunftsland wird häufig als nicht genug drastisch beurteilt: Gemäss Rechtsprechung muss es sich um eine Freiheitsstrafe handeln, die in der Praxis tatsächlich angewandt wird.<sup>97</sup>

Asylbehörden begründen manchmal negative Entscheide damit, dass die betroffenen Personen sich im Herkunftsstaat diskret verhalten und die sexuelle Orientierung oder Geschlechtsidentität verbergen können, um ernsthafte Nachteile zu vermeiden. Entscheidend ist ein unerträglicher psychischer Druck (Entdeckungsgefahr; Schwere der staatlichen oder privaten Sanktionen im Falle der Entdeckung), was einzelfallspezifisch beurteilt wird. Der Zwang, eine gesellschaftlich erwartete, für die Person falsche Rolle zu leben, unter Androhung schwerer Sanktionierungen bei Versagen, sollte als unerträglicher psychischer Druck gewertet werden. Transmenschen können die (zwar nicht formell/explicit, aber im Ergebnis faktisch) geforderte «Diskretion» oft bereits aufgrund ihrer physischen Erscheinung gar nicht leben.<sup>98</sup> Gemäss UNHCR ist einzig entscheidend, was im Fall einer Entdeckung passieren könnte. Die Diskretionsforderung ist laut UNHCR und Rechtsprechung des EuGH unzulässig, da LGBTIQ-Personen genauso ein Recht auf Meinungs- und Versammlungsfreiheit haben wie andere.<sup>99</sup>

Hinreichende Schutzwilligkeit wird in Asylverfahren von LGBTIQ-Personen relativ leichthin angenommen. So verlangte das BVGer z.B. von einer homosexuellen Russin, dass sie die erlittene «korrektive» Vergewaltigung, um sie medizinisch von ihrer sexuellen Orientierung zu «heilen», bei der russischen Polizei hätte anzeigen sollen. Dies trotz fortbestehender Gesetze zur Diskriminierung von LGBTIQ-Personen in Russland.<sup>100</sup>

Ein Coming-out oder eine Geschlechtsumwandlung in der Schweiz wird teils als subjektiver Nachfluchtgrund gewertet. Dies ist jedoch fraglich, da es sich dabei nur um den Ausdruck einer fundamentalen vorbestehenden Eigenschaft handelt.

Zur Verfolgung von trans und intergeschlechtlichen Menschen gibt es wenige Anwendungsbeispiele aus der Rechtsprechung. In mehreren Fällen von (möglichen) Transmenschen kam es mangels Sensibilisierung des SEM und des Gerichts gar nie zu einer Beurteilung der Fragen der Geschlechtsidentität, weil diese gar nie als relevant identifiziert worden sind.

#### Zusatzforderung LGBTIQ-Personen:

- *Weniger restriktive Beurteilung der Verfolgungsintensität.*
- *Völliges Fallenlassen der Diskretionsforderung (vgl. UNHCR Richtlinien und internationale Rechtsprechung, EuGH C-199/12 a C-201/12). Die Geschlechtsidentität gilt als wesentlicher Bestandteil der Identität und jede Restriktion deren offenen Ausdrucks muss als unerträglicher psychischer Druck betrachtet werden.*
- *Coming-outs oder Geschlechtsumwandlungen in der Schweiz dürfen nicht als subjektive Nachfluchtgründe, sondern müssen als Ausdruck von Vorfluchtgründen gewertet werden.*

<sup>95</sup> Urteil vom 12. September 2019 (D-5585/2017), E. 8.2.3, transsexuelle Frau, Marokko

<sup>96</sup> Auch negativen Entscheid wegen fehlender Intensität: E-1490/2015 vom 13. März 2018, Iran, Frau.

<sup>97</sup> Z.B. BVGer, Urteile vom 28.11.2011 (D-5415/2011), E. 4.4 (Afghanistan); vom 22.12.2008 (D-4300/2006), E. 5.2.3 f. E-1490/2015

<sup>98</sup> Z.B. E-1490/2015, Iran

<sup>99</sup> UNHCR, [Guidelines on international protection no. 9](#), §32; EGMR, B. und C. g. Schweiz, 17. November 2020 (Nr. [889/19](#) und [43987/16](#)).

<sup>100</sup> BVGer, Urteil vom 28. Februar 2018 (D-309/2017), E. 6.3.4.

### 3. Ausländerrechtliche Haft

Im Flughafenverfahren werden auch Personen mit besonderen Bedürfnissen (u.a. gewaltbetroffene Frauen) in der Transit-Zone untergebracht, die für solche Fälle nicht angemessen ist. Dies entspricht einer Form der ausländerrechtlichen Haft (Freiheitsentzug).<sup>101</sup>

Frauen sind viel seltener von ausländerrechtlicher Administrativhaft betroffen als Männer. Entsprechend gibt es wenige Haftplätze für Frauen, was dazu führen kann, dass Frauen de facto in Isolation sind (z.B. im Regionalgefängnis Bern, es gab einige Urteile dazu). Frauen, die Opfer von Gewalt wurden können auch davon betroffen sein. Alle Haftplätze sind in Gefängnissen, die auch für den Strafvollzug benutzt werden und keine angemessene Haftbedingungen gewährleisten. Dies kann bei gewaltbetroffenen Frauen zu Retraumatisierungen führen.

#### Forderungen:

- *Keine Unterbringung gewaltbetroffener Frauen in den Transit-Zonen im Flughafenverfahren. In diesen Fällen muss auf das Flughafenverfahren verzichtet und die Gesuchstellerinnen müssen direkt in Bundesasylzentren gebracht werden.*
- *Falls es zu Inhaftierungen von Frauen kommt, darf diese nicht in Strafgefängnissen stattfinden und nicht zu einer de facto Isolation führen.*

### 4. Statistik und Forschung zu gewaltbetroffenen geflüchteten Frauen

Das SEM publiziert keine Daten zu den Asylgründen und sammelt auch kein solche Daten. Damit ist es unmöglich, die Daten zu geschlechtsspezifischer Verfolgung statistisch zu bewerten. Es gibt auch keine statistischen Daten zur Identifikation von Opfern geschlechtsspezifischer Gewalt. Eine Einschätzung, wie viele Asylsuchende genau davon betroffen sind ist somit unmöglich.

Es fehlt an Studien zur Einhaltung der Istanbul-Konvention und zur allgemeinen Situation geflüchteter Frauen in den Notunterkünften der Kantone sowie in der ausländerrechtlichen Administrativhaft.

Es fehlt an ausführlichen Studien, welche die Perspektive der geflüchteten Frauen zu ihrer Situation in den Schweizer Asylstrukturen abbilden würde und so auch ein Licht auf die tatsächlich erfahrene (sexualisierte) Gewalt in den Asylstrukturen durch Bewohner\_innen, Familienmitglieder aber auch durch Mitarbeitende fassbarer machen würde.

#### Forderung:

- *Regelmässige und systematische statistische Erhebung zur Anzahl Asylgründe, die auf geschlechtsspezifischer Verfolgung basieren sowie zur Entscheidpraxis des SEM entsprechend zu diesen Asylgründen.*
- *Studien zur Umsetzung der Istanbul-Konvention in den Notunterkünften der Kantone, in der ausländerrechtlichen Administrativhaft sowie zur Perspektive geflüchteter Frauen zu ihrer Situation in den Schweizer Asylstrukturen sowie zur erfahrenen (sexualisierten) Gewalt.*

<sup>101</sup> AIDA-Bericht 2020 Update, Mai 2021.



**Kontakt:**

Brava (*ehemals TERRE DES FEMMES Schweiz*)

[politik@brava-ngo.ch](mailto:politik@brava-ngo.ch); 031 311 38 79

[www.brava-ngo.ch](http://www.brava-ngo.ch)

FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration

[contact@fiz-info.ch](mailto:contact@fiz-info.ch); 044 436 90 00

[www.fiz-info.ch](http://www.fiz-info.ch)

Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH)

[info@fluechtlingshilfe.ch](mailto:info@fluechtlingshilfe.ch); 031 370 75 00

[www.fluechtlingshilfe.ch](http://www.fluechtlingshilfe.ch)

# **Vertiefungsbericht: Les violences conjugales à l'égard des femmes étrangères ayant un statut précaire en Suisse**



## Groupe de travail Femmes migrantes & violences conjugales

en collaboration avec frabina, FIZ, BIF et l'ODAE romand

---

### Mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul)

#### *Rapport parallèle sur les violences conjugales à l'égard des femmes étrangères ayant un statut précaire en Suisse*

*À l'attention du Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des  
femmes et la violence domestique (GREVIO)*

---

Genève, juin 2021

*Ce rapport constitue une annexe au rapport parallèle du réseau Convention d'Istanbul, rendu public le  
5 juillet 2021.*

Personnes de contact : **Chloé Maire**, 021/213.03.58, [chloe.maire@csp-vd.ch](mailto:chloe.maire@csp-vd.ch)

**Eva Kiss**, 022/304.48.60, [ekiss@ccsi.ch](mailto:ekiss@ccsi.ch)



## Introduction

Le Groupe de travail « Femmes migrantes & violences conjugales » est composé de diverses organisations actives sur le terrain dans la défense des femmes migrantes ayant obtenu une autorisation de séjour pour regroupement familial et qui subissent des violences conjugales. En font partie : le Centre de Contact Suisses-Immigrés (CCSI), le Centre Suisses-Immigrés Valais (CSI Valais), La Fraternité – service social pour les immigré·e·s du CSP Vaud et Camarada.

frabina est un centre de consultation pour couples et familles binationales dans les cantons de Berne et Soleure. L'association offre des informations et des conseils sur tous les sujets liés à la cohabitation binationale. Ses client·e·s sont des individus, des couples et des familles dans une relation binationale, quel que soit leur statut de résidence. Les thèmes de conseil sont les suivants : mariage et regroupement familial, relation de couple, parentalité et famille, séparation et divorce, séjour et intégration, finances et contact avec les autorités.

Le FIZ, centre d'assistance aux migrantes et aux victimes de la traite des femmes à Zurich, lutte pour la protection et les droits des migrantes concernées par la violence et l'exploitation. Dans cette optique, le FIZ gère le centre de consultation pour les migrantes et le centre d'intervention spécialisé Makasi pour les victimes de la traite des êtres humains. Le FIZ effectue en outre un travail politique et de formation.

Le BIF est un centre de conseil pour les femmes touchées par la violence exercée par un partenaire intime. L'offre comprend une assistance psychologique, sociale et juridique dans la situation de crise et en rapport avec la violence domestique vécue. Le BIF offre des conseils par téléphone, en personne et en ligne ; des interprètes sont mandaté·e·s si nécessaire. Le conseil est gratuit, bénévole et confidentiel. En tant que centre d'aide aux victimes reconnu par le canton de Zurich, les conseiller·ères sont tenu·e·s à un devoir absolu de confidentialité.

L'observatoire romand du droit d'asile et des étrangers (ODAE romand) est une association indépendante qui informe sur l'application des dispositions légales relatives aux étrangers et étrangères, ainsi qu'aux requérant·e·s d'asile en Suisse romande, à partir de cas individuels concrets. En collaboration avec le groupe de travail « Femmes migrantes & violences conjugales », il a publié en 2016 le rapport [Femmes étrangères victimes de violences conjugales](#).

Afin de mieux protéger les femmes migrantes contre les violences conjugales, la Suisse a introduit un article spécifique dans la Loi sur les étrangers (LEtr) entrée en vigueur en 2008 et devenue la Loi sur les étrangers et l'intégration (LEI) le 1<sup>er</sup> janvier 2019. Cette disposition ([art. 50 al. 1 let. b et al. 2 LEI](#)) définit le droit au renouvellement d'une autorisation de séjour en cas de rupture de la vie commune suite à des violences conjugales. Depuis plusieurs années, le Groupe de travail « Femmes migrantes & violences conjugales » constate que cet article ne remplit pas sa mission initiale, à savoir protéger réellement les conjointes étrangères venues en Suisse par regroupement familial contre les violences conjugales, le champ et les conditions de son application étant trop restreints.

Sur la base de nos expériences de terrain, ce rapport a pour objectif de fournir une évaluation et d'émettre des recommandations quant à la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul par les autorités suisses vis-à-vis des personnes étrangères victimes de violences conjugales.

De manière générale, nous constatons que les dispositions en vigueur ne permettent pas d'assurer une réelle protection des victimes (chapitre 1) ; que le manque de formation des professionnel·le·s et du personnel des administrations crée des dynamiques de victimisation secondaire et de réactivation des traumatismes (chapitre 2) ; que la réserve émise par la Suisse à l'art. 59 CI entraîne des discriminations multiples (chapitre 3) ; et que le traitement statistique du nombre de personnes étrangères victimes de violences conjugales est clairement insuffisant (chapitre 4).

## 1. Un examen des violences problématique

La Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul, ci-après CI), a notamment pour but, selon son art. 1, de protéger les femmes contre toutes les formes de violence, de prévenir et d'éliminer la violence à l'égard des femmes, ainsi que de contribuer à éliminer toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et de promouvoir l'égalité réelle entre les femmes et les hommes. La Convention s'applique, conformément à son art. 2, à toutes les formes de violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique. Au sens de l'art. 3 CI, le terme « violence à l'égard des femmes » doit être compris comme une forme de discrimination à l'égard des femmes, et désigne tous les actes de violence fondés sur le genre qui entraînent, ou sont susceptibles d'entraîner des dommages ou souffrances de nature physique, sexuelle, psychologique ou économique, et le terme « violence domestique » désigne tous les actes de violence qui surviennent au sein de la famille ou du foyer ou entre d'anciens ou actuels conjoints ou partenaires, indépendamment du fait que l'auteur de l'infraction partage ou a partagé le même domicile que la victime. Selon l'art. 4 CI, les États signataires de la CI doivent assurer que la mise en œuvre des mesures visant à protéger les droits des victimes se déroule sans discrimination aucune, fondée notamment sur le sexe, le genre, la race, la couleur, la langue, la religion, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'âge, l'état de santé, le statut marital, le statut de migrant ou de réfugié, ou toute autre situation.

Au vu de ce qui précède, les femmes étrangères résidant en Suisse ont le droit d'être protégées contre les violences en général, et plus particulièrement contre toutes les formes de violences domestiques (ou conjugales), sans aucune discrimination liée à leur origine, leur statut marital, administratif ou de personne migrante.

**Toutefois, nous constatons que ni les dispositions spécifiques entrées en vigueur en 2008 dans le but de protéger les femmes migrantes contre les violences conjugales, ni leur application, n'assurent une telle protection.**

### *Intensité requise de la violence*

Les dispositions ([art. 50 al. 1 let. b et al.2](#)) de la Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI)<sup>1</sup> ne donnent aucune précision quant au seuil de gravité des violences sur la base desquelles les victimes ont le droit de rester en Suisse malgré une séparation. Toutefois, la jurisprudence ([ATF 136 II 1](#)) a instauré l'exigence pour la victime de devoir démontrer que les violences qu'elle a subies étaient d'une « certaine intensité ». En outre, l'arrêt du Tribunal fédéral (TF) [2C 295/2012](#) du 5 septembre 2012 indique qu'il faut également prouver que l'auteur des violences inflige des « *mauvais traitements systématiques à la victime pour affirmer sa supériorité et exercer un contrôle sur elle.* »

Dans la pratique, certaines autorités cantonales et le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) appliquent les dispositions légales et la jurisprudence de façon restrictive, voire arbitraire. Ainsi, ces autorités ne reconnaissant souvent les violences comme étant d'une « certaine intensité » qu'en cas de condamnation de l'époux suite à une plainte pénale. Cette pratique viole clairement l'art. 3 de la CI.

---

<sup>1</sup> Selon l'art. [77 al. 6](#) de l'Ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA), les indices de violence que les autorités doivent prendre en compte sont notamment les suivants : a. les certificats médicaux ; b. les rapports de police ; c. les plaintes pénales ; d. les mesures au sens de l'art. 28b du code civil, e. ou les jugements pénaux prononcés à ce sujet. En 2012, un alinéa 6bis a été rajouté à l'article 77 OASA, afin de préciser que : « [...], les autorités compétentes tiennent compte des indications et des renseignements fournis par des services spécialisés ».

### ***Des exigences en matière de preuve trop élevées***

En règle générale, il est extrêmement difficile de démontrer les violences subies, le seuil « d'intensité » requis et les exigences en matière de preuves de la violence conjugale demeurant trop élevés<sup>2</sup>. Concernant les preuves, l'ordonnance d'application de la LEI ([art. 77 OASA](#)) et la jurisprudence précise que celles-ci comprennent, entre autres, les rapports médicaux ou expertises psychiatriques, les rapports de police et ceux de services spécialisés (foyers pour femmes, centres d'aide aux victimes, etc.), ainsi que les témoignages crédibles de proches ou de voisins (notamment arrêts du TF [2C 68/2017](#) du 29 novembre 2017 et [2C 361/2018](#) du 21 janvier 2019). Le TF a également prescrit, notamment dans son arrêt [2C 648/2015](#) du 23 août 2016, la nécessité de prendre en considération dans leur ensemble tous les éléments pouvant indiquer l'existence des violences, en tenant compte aussi de leurs effets sur la santé de la victime.

Cependant, les attestations des associations, psychologues et travailleurs-euses sociaux-ales spécialisé-e-s dans le domaine de la violence, voire les constats médicaux ne sont pas toujours acceptés comme preuve des violences par les autorités migratoires et sont parfois mis en doute. Le fait de chercher de l'aide et d'être suivie sur une longue durée sur le plan psychosocial, ainsi que d'avoir été reconnue comme victime au sens de la [Loi sur l'aide aux victimes](#) (LAVI), ne permettent pas non plus toujours de faire reconnaître que le seuil requis d'« intensité » de la violence a été atteint. En outre, le SEM a tendance à distinguer de manière artificielle les actes de violence et à les examiner séparément, sans les prendre ainsi en considération dans leur ensemble. Cette pratique est contraire aussi bien à la jurisprudence du TF qu'à l'art. 3 de la CI.

### ***Des actes non pris en compte***

Les actes de violence commis après la séparation du couple ne sont en général pas pris en considération par les autorités migratoires, voire par les tribunaux. La jurisprudence du TF penche ainsi plutôt pour la non-prise en compte de ces actes, ce qui est contraire à l'art. 3 de la CI (voir cas de « Nour »<sup>3</sup> en annexe).

De même, les violences psychiques sont rarement admises par les autorités administratives comme « suffisamment » graves, à moins de démontrer leur caractère « systématique », ceci malgré l'avis des experts selon lequel ces violences peuvent avoir des effets aussi dévastateurs que les violences physiques.

De la jurisprudence et de son application décrites ci-dessus, mettant l'accent sur l'intensité et le caractère systématique des violences, découle un effet pervers qui consiste à empêcher, dans de nombreux cas, la protection réelle et efficace des femmes étrangères victimes de violences conjugales. Celles-ci n'osent pas quitter leur conjoint par peur de perdre leur permis de séjour.

En raison de cette jurisprudence et de cette pratique, les victimes étrangères de violences domestiques sont discriminées sur la base de leur origine, de leur statut administratif, marital et de migrante. Dès lors, aussi bien la jurisprudence du TF que la pratique des autorités migratoires suisses violent les art. 3 et 4 CI.

Afin de remédier à cette situation, il y a lieu d'assurer, d'une part, que les violences conjugales au titre de l'art. 50 al. 1 let. b et al. 2 LEI soient reconnues comme motif de renouvellement de permis de séjour sans devoir démontrer que celles-ci ont atteint une « certaine intensité », et, d'autre part, que les éléments pouvant indiquer que des violences ont été commises soient pris en considération de la manière la plus large possible, y compris les actes commis après une séparation.

---

<sup>2</sup> Pour plus d'informations sur la pratique actuelle des autorités concernant l'application de l'art. 50 LEI, voir ODAE romand, [Femmes étrangères victimes de violences conjugales](#), rapport, 3e édition, mars 2016, préparé en collaboration avec le groupe de travail « Femmes migrantes & violences conjugales »

<sup>3</sup> ODAE romand, « [Renvoi d'une survivante de violences conjugales, son mari jugé plus crédible](#) », cas 341, 26.08.2019.

## 2. Manque de formation des professionnel·le·s et victimisation secondaire

Le chapitre III CI « Prévention » précise, à son art. 15 ch. 1, l'obligation de dispenser ou de renforcer une formation adéquate des professionnel·le·s ayant affaire aux victimes ou aux auteurs de tous les actes de violence couverts par son champ d'application. La formation doit porter sur la prévention et la détection de cette violence, l'égalité entre les femmes et les hommes, les besoins et les droits des victimes, ainsi que sur la manière de prévenir la victimisation secondaire. Le chapitre IV « Protection et soutien » rappelle, à son art. 18 ch. 3, que les parties doivent veiller à ce que les mesures prises, dans une approche globale, permettent d'éviter la victimisation secondaire, et visent l'autonomisation et l'indépendance économique des victimes de violence. Le chapitre VI « Enquêtes, poursuites, droit procédural et mesures de protection » spécifie, à son art. 49, que les parties doivent prendre les mesures nécessaires, législatives ou autres, pour que les enquêtes et les procédures judiciaires relatives à toutes formes de violences couvertes par le champ d'application de la CI soient traitées sans retard injustifié, en considération des droits de la victime, conformément aux principes fondamentaux des droits de l'homme et en prenant en considération la compréhension de la violence fondée sur le genre pour garantir une enquête et une poursuite effective des infractions établies.

**Au vu de ce qui précède, nous constatons que les mesures prises par la Suisse ne sont pas suffisantes pour éviter la victimisation secondaire. La formation et la sensibilisation du personnel amené à traiter les situations de migrantes victimes de violences conjugales, tant lors des procédures pénales qu'administratives, sont également insuffisantes, ce qui ne permet pas un climat bienveillant et propice à la confiance, tout en évitant de prolonger les procédures inutilement de manière à faciliter le processus de reconstruction.**

### ***Une méconnaissance des vulnérabilités particulières et des rapports de pouvoir liés à la précarité du statut et à l'exil***

Les migrant·e·s victimes de violences conjugales cumulent les vulnérabilités de par leur situation migratoire. Cette dernière demande une adaptation importante et engendre souvent une fragilisation quant à la capacité de solliciter de l'aide, entre autres, pour les raisons suivantes : méconnaissance de la langue, méconnaissance des lois et du fonctionnement de la société suisse, méconnaissance de leurs droits, absence de réseau social et familial impliquant de se retrouver totalement isolée suite à la séparation, manque de ressources financières, non-reconnaissance des diplômes obtenus dans le pays d'origine dont l'équivalence est très restrictive en Suisse.

A ces difficultés s'ajoutent les conséquences d'une séparation sur le statut légal pouvant engendrer un renvoi dans leur pays d'origine, fait qui, selon notre expérience, peut être l'obstacle de trop qui les retient de mettre fin à la relation. Il est effectivement arrivé que certaines de nos mandantes retournent auprès de leur conjoint violent, suite à une intention de refus du SEM d'accorder son approbation au renouvellement d'une autorisation de séjour proposé par l'autorité cantonale. Un élément qui, de fait, met la Suisse en porte-à-faux avec l'obligation de condamner les actes, précisée aux articles 33, 32, 35, 36 et 40 CI. En effet, la reprise ou le maintien de la vie commune n'encourage pas le maintien de poursuites pénales, les victimes subissant des pressions des auteurs pour qu'elles retirent leur plainte.

Selon nos constats, lorsque les personnes migrantes victimes de violences conjugales signalent les faits aux autorités, elles peuvent être confrontées, au cours des interrogatoires et procédures, à des questions très intimes et intrusives, à des accusations de mariage fictif et à des attitudes discriminatoires, que ce soit sur la base du sexe ou de l'origine. Ce dernier élément a d'ailleurs été soulevé dans l'arrêt du TF [2C 915/2019](#) du 13 mars 2020.

Nous constatons également que des personnes sans statut de séjour se voient condamnées pour séjour illégal et/ou travail au noir lorsqu'elles font appel à la police en tant que victimes ou lorsque celle-ci est alertée par des voisin·e·s inquiets·êtes. À titre d'exemple, l'une de nos mandantes qui a

appelé la police craignant que son ami la tue alors qu'elle était enceinte, s'est vue condamner à 90 jours-amendes (chaque jour-amende fixé à CHF 30.-) avec sursis de deux ans pour avoir travaillé durant un mois sans autorisation de séjour. Son ami (et responsable hiérarchique) dont elle attendait un enfant a quant à lui été condamné à 120 jours-amendes (chaque jour-amende fixé à CHF 30.-) avec sursis de deux ans pour lésions corporelles simples qualifiées et injures (coups portés à terre alors qu'elle était enceinte).

Cette pratique de condamnation pour séjour illégal et/ou travail au noir viole clairement l'art. 4 al. 3 CI. Par ailleurs, autant la condamnation pour séjour illégal des victimes que l'indulgence dont peuvent bénéficier les auteurs de violence, tel que le montre l'exemple ci-dessus, contribuent à banaliser, voire à encourager les violences. Ce qui est totalement contraire à l'esprit et aux buts de la CI.

Ainsi, afin d'éviter une victimisation secondaire engendrée par la peur de perdre son permis de séjour, ainsi que par les différentes vulnérabilités énumérées, il conviendrait que le personnel de toutes les administrations, de la police et de la justice devant statuer sur ces dossiers, soit sensibilisé aux réalités migratoires, ainsi qu'au fait que certain·e·s migrant·e·s peuvent avoir peur des autorités et/ou des uniformes de par leur vécu dans leur pays d'origine ou dans leur pays d'accueil. La formation du personnel doit aborder tant les questions de racisme, sexisme, homophobie et autres formes de discrimination, et les conséquences des traumatismes subis.

### ***Des méconnaissances qui entraînent une survalorisation du pénal dans les procédures administratives***

Les autorités administratives traitent les dossiers de victimes étrangères de violences conjugales ayant quitté leur conjoint violent, comme elles le feraient dans le cadre d'une procédure pénale, ne donnant pas suffisamment de crédit aux documents établis par les spécialistes du domaine.

Nous constatons par ailleurs dans notre pratique une survalorisation des preuves judiciaires (notamment interdiction de périmètre et condamnations pénales) vis-à-vis des rapports de médecins, de psychologues et de spécialistes de violences conjugales qui sont pourtant formé·e·s à la question, contrairement aux professionnels du monde judiciaire. Le fait de bénéficier d'une formation de qualité en matière de violences conjugales pourrait apaiser cette méfiance, permettre un traitement plus efficace de ces dossiers et éviter une victimisation secondaire.

À titre d'exemple, le cas de « Nour » (en annexe) montre bien la méconnaissance des autorités en matière de violences conjugales, ainsi que la survalorisation du pénal dans les procédures administratives. Le Tribunal de police qui a traité de la plainte pénale a émis un jugement dans lequel il reconnaît une partie des accusations – uniquement celles que le mari a admises – et écarte les faits plus anciens (coups, tentatives de strangulations et menaces de mort) qui illustrent le contexte de violences marquant la vie commune. Le jugement reproche aussi à « Nour » de manquer de crédibilité en déclarant qu'il « *s'est avéré difficile d'obtenir des réponses claires* » de sa part. Dans son arrêt ([F-6448/2017](#) du 23.05.2019), le Tribunal administratif fédéral (TAF) reprend cette argumentation et précise que « *si un coup de pied décroché à une personne à terre et ayant provoqué un hématome doit être considéré comme très choquant et démontre un mépris certain de l'intégrité physique de la victime, il ne saurait à lui seul, bien qu'étant condamnable, permettre, dans la présente procédure, de retenir que la recourante avait fait l'objet de violences conjugales, durant la vie commune* ».

### ***Une méconnaissance des violences conjugales et des dynamiques qui y sont liées***

Nous constatons un manque important de connaissances des mécanismes complexes des relations empreintes de violences conjugales.

Les procédures se rapprochent trop souvent de véritables interrogatoires durant lesquels les victimes se sentent fréquemment jugées par des professionnel·le·s qui ne comprennent notamment pas pour quelles raisons elles restent auprès de leur conjoint violent et/ou qui sont agacé·e·s par leur manque



de précision dans leur narration des violences subies, alors même que cette confusion est souvent engendrée par ces dernières. À titre d'exemple, suite aux explications d'une victime dans le cadre d'une audition suivant sa séparation, une auditrice administrative a fait le commentaire suivant : « *Je ne comprends pas ces femmes qui se font frapper en Suisse et qui veulent rester, elles devraient partir* », avant de lui dire « *ce n'est pas écrit sur votre front* » lorsque celle-ci lui expliquait ne pouvoir retourner vivre en Algérie après avoir avorté de son époux violent.

La question des effets des violences conjugales et des traumatismes subis est souvent méconnue. De nombreuses victimes n'ont aucun souvenir ou seulement un souvenir partiel de l'acte violent (amnésie, trous de mémoire). Elles éprouvent des difficultés à raconter chronologiquement ce qu'elles ont vécu, souffrent d'une déstabilisation constante due au questionnement et à la confrontation avec l'élément traumatisant et peuvent souffrir de stress post-traumatique. Il est essentiel que le personnel et les organes décisionnels soient conscients de ces circonstances, et qu'il les prenne en considération à leur juste titre.

Selon nos observations de terrain, la trop longue durée des procédures pénales et administratives est malheureusement fréquente. Elle entraîne, en raison de l'incertitude et du stress permanent, des complications psychologiques comme l'anxiété ou des troubles de stress post-traumatique. Cette situation contrevient à l'art. 49 CI. De plus, à la demande des autorités et des tribunaux, les victimes sont sans cesse contraintes de se replonger dans les traumas subis, ce qui crée également une victimisation secondaire contraire à l'art. 18 ch. 3 CI.

Il apparaît urgent que les personnes traitant les dossiers de violence conjugale, tant sur le plan administratif que pénal, connaissent mieux les différents aspects de ce type de relations, les mécanismes de l'emprise, ainsi que les traumas qui en découlent. Ceci afin d'encourager les victimes à quitter l'auteur des violences et de réellement lutter contre l'impunité des auteurs.

### 3. Réserve à l'article 59 de la Convention et autres questions de statut

Au moment de ratifier la Convention d'Istanbul, la Suisse a émis une réserve à son art. 59<sup>4</sup>. Ainsi, la Suisse se réserve le droit de « *ne pas appliquer, ou de n'appliquer que dans des cas ou des conditions spécifiques, les dispositions établies à l'art. 59* », ce qui démontre à notre sens une absence de volonté de protéger de manière équitable toutes les migrantes, indépendamment de leur statut, et dans la durée.

**Une telle différenciation entre personnes étrangères selon leur statut légal – et notamment à l'égard de celles ayant un statut particulièrement précaire ou sans statut légal – entre en contradiction avec la Convention elle-même qui consacre à son article 4 al.3 le principe de non-discrimination.**

#### ***Discrimination en fonction du statut du conjoint***

La réserve émise à l'article 59 de la Convention ferme la porte à une extension de la protection des victimes prévue par l'art. 50 LEI aux épouses de titulaires d'une autorisation de séjour (permis B), d'une autorisation de courte durée (permis L) d'une admission provisoire (permis F) ou des personnes requérantes d'asile (permis N)<sup>5</sup>. La loi instaure ainsi une discrimination entre victimes en fonction du

---

<sup>4</sup> L'art. 59 stipule à son al. 1 que « *Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour garantir que les victimes, dont le statut de résident dépend de celui de leur conjoint ou de leur partenaire, conformément à leur droit interne, se voient accorder, sur demande, dans l'éventualité de la dissolution du mariage ou de la relation, en cas de situations particulièrement difficiles, un permis de résidence autonome, indépendamment de la durée du mariage ou de la relation* ».

<sup>5</sup> Voir [Message du Conseil fédéral du 2 décembre 2016](#), p. 240 : « *ainsi les conjoints ou concubins de personnes titulaires d'une autorisation de séjour à l'année ou d'une autorisation de courte durée ou de personnes admises provisoirement, qui*

statut du conjoint, ce qui semble contraire aux buts poursuivis par la Convention. Pour rappel, l'art. 50 LEI offre un droit au renouvellement du permis seulement aux époux-ses de ressortissants suisses et de titulaires d'une autorisation d'établissement (permis C). Dans les autres cas de figure, c'est l'art. 77 OASA qui s'applique, ne leur octroyant pas un droit, mais une simple possibilité de faire renouveler leur permis, tout en laissant une large marge d'appréciation aux autorités. De plus, dans ces situations, aucun recours au TF n'est possible en cas de refus de la poursuite du séjour de la part des autorités administratives suite à une séparation pour violences conjugales. Enfin, en ce qui concerne les femmes étrangères non mariées qui subissent des violences conjugales de la part de leur compagnon, aucune disposition légale ne leur permet actuellement de bénéficier d'une protection sans crainte d'expulsion, ce qui est également le cas en ce qui concerne les migrantes sans statut légal. Ceci est de nature à violer l'art. 4 al. 3 CI (non-discrimination).

### ***Une réserve trop générale***

La réserve émise par la Suisse, dont la portée n'est pas définie, laisse le champ ouvert à une détérioration des conditions de protection des personnes concernées par l'art. 50 LEI. Un éventuel durcissement futur des dispositions légales en la matière n'entrerait pas en contradiction avec la Convention, si cette réserve est maintenue. De tels durcissements pourraient être d'ordre législatif, puisque seul l'art. 59 CI serait de nature à protéger les droits des personnes migrantes selon les termes de l'art. 50 LEI, ce qui n'est pas le cas des autres conventions internationales auxquelles la Suisse est partie. Ils pourraient également concerner la jurisprudence et la pratique relatives à l'examen des violences subies par les femmes migrantes victimes de violences conjugales (voir partie 1). Enfin, ces durcissements pourraient concerner les conditions de renouvellement de permis obtenus grâce à l'art. 50 LEI, déjà problématiques (voir infra).

### ***Le recours à l'assistance publique comme motif de non-renouvellement du permis***

Lorsqu'une femme migrante dénonçant des violences conjugales se trouve sans emploi et émerge à l'assistance publique, les autorités lui reprochent toujours de ne pas avoir fait assez d'efforts pour s'intégrer en Suisse. Si le permis est tout de même renouvelé, les autorités exercent encore sur la victime une pression importante, l'informant du risque de non-renouvellement ultérieur de son autorisation de séjour si elle continue à dépendre de l'aide sociale (soit un motif de révocation au titre des articles [51](#) et [62](#) LEI). Certaines reçoivent une intention de non-renouvellement de leur autorisation de séjour pour dépendance à l'aide sociale dès la première année suivant le renouvellement de cette dernière en application de l'article 50 al. 1 let. b et 2 LEI et ce même si leur dossier contient un nombre important de pièces attestant des conséquences des violences conjugales sur leur état de santé et leur capacité de travail.

Suite à une interpellation parlementaire, le Conseil fédéral a rédigé un rapport rendu public en avril 2018, intitulé « [Pratique suivie en matière de droit de séjour des victimes étrangères de violences conjugales](#) ». Dans ledit rapport, le Conseil fédéral indique, au sujet du renouvellement de permis de séjour sur la base de l'art. 50, que « [si] les déficits constatés en matière d'intégration découlent directement des violences conjugales, il faut bien entendu tenir compte de ces circonstances afin d'éviter que ces lacunes excusables nuisent à la victime [...] Il apparaît nécessaire de préciser les directives du SEM ». Bien que cette précision figure désormais dans les directives du SEM, la pratique des autorités à ce sujet n'a pas encore réellement changé.

L'exigence supplémentaire, lors des renouvellements ultérieurs du titre de séjour d'une femme victime de violences conjugales, d'être financièrement indépendante sans recourir à l'aide sociale, entraîne une pression néfaste susceptible d'aggraver les conséquences psychologiques des

---

*sont victimes de violences au sein de leur couple, ne pourront pas exiger un permis de résidence autonome en cas de dissolution du mariage ou de la relation. »*

traumatismes subis, qui met à mal par ailleurs le respect de l'art. 18 CI (éviter la victimisation secondaire).

#### 4. Transparence et statistiques sur la question

L'article 11 CI al. demande aux parties de « collecter les données statistiques désagrégées pertinentes, à intervalle régulier, sur les affaires relatives à toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la présente Convention ».

**Le Groupe de travail « Femmes migrantes & violences conjugales » constate qu'il n'existe aucune statistique sur le nombre de personnes étrangères victimes de violences conjugales dont le renouvellement est refusé suite à une demande au titre de l'art. 50 LEI auprès des autorités cantonales.**

Le rapport du Conseil fédéral précité, [« Pratique suivie en matière de droit de séjour des victimes étrangères de violences conjugales »](#), fournit bien des indications sur les demandes acceptées et rejetées par le SEM, mais précise : « *Il n'est pas possible de déterminer combien de demandes de cas de rigueur en lien avec des violences conjugales sont déposées par les cantons ni combien, parmi ces demandes, sont directement rejetées par les cantons (sans être soumises au SEM pour approbation).* » (p. 11).

Aucune indication concernant le nombre de celles qui ont été contraintes de faire recours auprès du TAF ou du TF pour pouvoir obtenir le renouvellement de leur autorisation de séjour n'est également disponible.

Des données précises en la matière sont pourtant nécessaires pour comprendre l'ampleur de la problématique et mieux comprendre comment les autorités cantonales et fédérales appliquent la réglementation relative aux cas de rigueur en relation avec des violences conjugales.

#### Recommandations

**Nous demandons au Comité d'émettre les recommandations suivantes à l'État suisse :**

1. Assurer que les violences conjugales au titre de l'art. 50 LEI soient reconnues comme motif de renouvellement de permis de séjour suite à une séparation, sans devoir démontrer que ces violences ont atteint une « certaine intensité »,
2. Assurer que les éléments pouvant indiquer que des violences physiques, sexuelles et psychologiques ont été commises, y compris les actes commis après la séparation, soient pris en considération de la manière la plus large possible,
3. Assurer que les rapports des services de conseil et de soutien spécialisés soient pris en compte en tant qu'évaluation de la situation de la victime lorsque les autorités policières, judiciaires et migratoires prennent des décisions concernant le séjour de la personne, indépendamment du fait que des poursuites pénales aient été engagées ou abandonnées en raison d'un manque de preuves,
4. Appliquer le principe de *non-punishment* dans les cas de violences conjugales : une victime de violences ne peut pas être condamnée pour séjour illégal et sa condition de victime doit être prise en compte dans les décisions des autorités migratoires,
5. Assurer dans les meilleurs délais des formations, formations continues et séminaires de sensibilisation sur la violence conjugale et sur les vulnérabilités spécifiques au contexte migratoire, conformément à la Convention d'Istanbul, – tant au niveau fédéral que cantonal,

et sur le plan administratif et pénal – afin que ces situations soient mieux prises en compte et non banalisées,

6. Garantir et améliorer l'accès aux services de prévention, aux centres de soutien et de conseil spécialisés, ainsi qu'à des thérapies spécialisées pour les victimes de violences conjugales, quel que soit leur statut de séjour, et y compris si l'infraction a été commise à l'étranger (par exemple, pour les requérant·e·s d'asile),
7. Octroyer des moyens financiers pour la prévention, pour des offres de conseils spécialisés et des offres de formation continue et sensibilisation spécialisées,
8. Ouvrir le droit prévu à l'art. 50 LEI à toutes les personnes étrangères victimes de violences conjugales, quel que soit leur statut, et non uniquement à celles mariées à des Suisses ou titulaires d'une autorisation d'établissement (permis C),
9. Lever la réserve émise à l'art. 59 de la Convention d'Istanbul,
10. Assurer que les renouvellements ultérieurs d'un permis accordé conformément à l'art. 50 al. 1 b) et al. 2 LEI ne soient pas remis en question, au sens de l'art. 62 al. 1 let e LEI, au seul motif que la victime dépend de l'aide sociale, ceci afin de tenir compte de l'impact à long terme des violences conjugales,
11. Collecter et publier des statistiques sur le nombre de personnes étrangères victimes de violences conjugales dont le renouvellement de permis est refusé malgré une demande au titre de l'art. 50 LEI, par les cantons, ainsi que le nombre de celles qui ont été contraintes de faire recours jusqu'au TAF voire au TF pour pouvoir obtenir le renouvellement de leur autorisation de séjour.

En vous remerciant de votre attention, nous vous présentons, Mesdames, Messieurs, nos salutations distinguées,

Groupe de travail Femmes migrantes & violences conjugales

## Annexes

1. RTS, « Femmes migrantes victimes de violences, la double peine »,  
émission **Quinze Minutes**, **13.02.2021** :  
<https://www.rts.ch/play/radio/quinze-minutes/audio/quinze-minutes---femmes-migrantes-victimes-de-violences-la-double-peine?id=11953224>
2. **Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers, cas individuel de « Nour » du 26.08.2019.**

D'autres cas individuels sur la thématique sont disponibles sous ce lien :  
[https://odae-romand.ch/documents/?fwp\\_types=fiche&fwp\\_tags=violences-conjugales](https://odae-romand.ch/documents/?fwp_types=fiche&fwp_tags=violences-conjugales)





## Renvoi d'une survivante de violences conjugales, son mari jugé plus crédible

Cas 341 / 26.08.2019

Au moment du divorce, « Nour » perd son titre de séjour en Suisse. Or, les violences que son mari lui inflige continuent. Elle demande le renouvellement de son permis, mais les autorités ne la croient pas, écartent l'avis des services spécialisés et jugent que les violences n'ont pas atteint le seuil d'intensité requis. Le cas est déposé auprès du Comité CEDEF.

**Mots-clés :** violences conjugales

**Personne(s) concernée(s) :** « Nour », née en 1981

**Origine :** Maroc

**Statut :** permis B par mariage -> renouvellement refusé

### Résumé du cas (détails au verso)

« Nour », ressortissante marocaine, est mariée à un Suisse et dispose d'une autorisation de séjour au titre du regroupement familial. Peu après son arrivée en Suisse, elle commence à travailler ; ce qui déplaît à son mari. Ce dernier a un comportement violent, il la frappe, tente de l'étrangler et la menace, mais elle n'ose pas porter plainte. En 2016, alors qu'elle pense partir en vacances au Maroc, son mari confisque ses papiers et la laisse dans sa famille. Il lance une procédure de divorce et annonce au SPOP qu'elle a quitté le pays sans l'en informer. À son retour en 2017, elle ne vit plus avec son mari et est suivie par le Centre [MalleyPrairie](#) pour femmes victimes de violences conjugales et d'autres services spécialisés. Elle fait valoir cette situation particulière pour demander la prolongation de son séjour en Suisse malgré la séparation ([art. 50 al. 2 L'Etr](#)), ce que le SPOP accepte, mais le SEM refuse et prononce son renvoi. Elle dépose un recours au TAF. Suite à un épisode particulièrement violent, elle porte plainte contre son ex-mari. Un jugement du Tribunal de police vaudois retient contre l'homme uniquement les faits qu'il a admis (en mettant en doute la crédibilité de « Nour ») et le condamne pour lésions corporelles simples qualifiées et injures. Les violences qu'elle a subies pendant la vie conjugale et qui sont pourtant attestées par les services spécialisés sont niées par les juges. En mai 2019, le TAF confirme la décision du SEM, mettant également en doute les faits invoqués par « Nour » et les avis des spécialistes. Un recours est adressé au TF contre cette décision, rappelant les dangers d'une exigence excessive de prouver des violences conjugales d'une certaine intensité. Pour la mandataire, les preuves fournies et les faits reconnus suffisent dans ce cas à constituer le « faisceau d'indices » qu'exige la jurisprudence, mais le TF confirme la décision des autorités précédentes. Le cas est déposé auprès du Comité CEDEF.

### Questions soulevées

- Le cas de « Nour » n'est pas isolé comme l'illustrent les [nombreuses situations documentées](#) par l'ODAE romand. Les autorités ne devraient-elles pas mieux protéger les survivantes de la violence domestique, un fléau dont meurent deux femmes par mois en Suisse, plutôt que d'augmenter leur vulnérabilité en retirant leur titre de séjour ?
- Une [modification de la Loi sur le TF](#) est en cours et risque de priver de cette voie de recours les personnes étrangères ayant séjourné moins de 10 ans en Suisse. Pourquoi la durée du séjour devrait-elle interférer avec l'obligation de protéger les victimes de violences domestiques ?

## Chronologie

2015. mariage et arrivée en Suisse

2016. annonce de départ au SPOP par le mari (oct.)

2017. retour en Suisse (janv.) ; préavis positif du SPOP (mai) ; divorce (juil.) ; décision négative du SEM (oct.) ; recours au TAF (nov.)

2019. jugement du Tribunal de police (fév.) ; arrêt du TAF (mai) ; recours au TF (juin) ; arrêt du TF (juil.)

## Description du cas

« Nour » se marie avec un ressortissant suisse au Maroc et après quelques mois, elle s'installe en Suisse au bénéfice du regroupement familial. La situation s'envenime lorsqu'elle commence à travailler, ce que son mari désapprouve. En 2016, elle pense partir en vacances au Maroc, mais son mari lui confisque son titre de séjour et rentre sans elle. À son insu, il entame une procédure de divorce au Maroc et annonce au SPOP qu'elle a quitté la Suisse. « Nour » revient en Suisse début 2017. Elle est admise au Centre d'accueil MalleyPrairie, s'adresse au Centre LAVI et entame un suivi psychiatrique. Les spécialistes consultés constatent qu'elle a vécu dans un contexte de violences conjugales et qu'elle n'a pas osé porter plainte par peur de son mari et du jugement de son entourage familial. Elle demande la prolongation de son autorisation de séjour en application de l'[art. 50 al. 2 LETr](#), qui prévoit qu'un permis obtenu par regroupement familial puisse être prolongé après la séparation lorsque le conjoint étranger a subi des violences conjugales. Le SPOP approuve la demande, mais le SEM refuse, arguant que les violences n'ont pas été d'une intensité suffisante. Il écarte les preuves au motif qu'elles ont été établies uniquement sur la base des déclarations de « Nour » et qu'elles attestent de son « *état émotionnel après la séparation* », mais pas des violences durant la vie commune. « Nour » recourt au TAF.

Un soir, elle croise son ex-mari qui la suit, tente de la faire monter de force dans sa voiture et de lui prendre son téléphone, la fait tomber, lui assène des coups de pied alors qu'elle est au sol et la tire par les cheveux. Il fuit lorsqu'une agente de sécurité s'approche alertée par les cris et appelle la police. « Nour » porte plainte et début 2019, le Tribunal de police émet un jugement dans lequel il reconnaît une partie des accusations – uniquement celles que le mari a admises. Les faits plus anciens (coups, tentatives de strangulations et menaces de mort), qui illustrent le contexte de violences qui a marqué la vie commune, sont écartés. Le Tribunal donne davantage de poids aux dires du mari et des témoins, tous des connaissances ou membres de la famille de celui-ci. Même les contradictions flagrantes dans ses propos concernant, notamment la destruction du téléphone de « Nour », ne sont pas relevées. Aucune mesure d'instruction complémentaire n'est ordonnée, comme l'examen des échanges téléphoniques du couple. Le Tribunal reproche à « Nour » de manquer de crédibilité, reconnaît que ceci peut être dû à l'obstacle linguistique, mais estime tout de même qu'elle « *a exagéré les agissements de son ex-mari* ». Dans son arrêt ([F-6448/2017](#) du 23.05.2019) le TAF reprend cette argumentation et précise que : « *si un coup de pied décroché à une personne à terre et ayant provoqué un hématome doit être considéré comme très choquant et démontre un mépris certain de l'intégrité physique de la victime, il ne saurait à lui seul, bien qu'étant condamnable, permettre, dans la présente procédure, de retenir que la recourante avait fait l'objet de violences conjugales, durant la vie commune* ». Les juges ignorent donc que la condamnation du mari constitue un indice de l'existence de violences précédentes et minimisent la gravité de la situation. Le TAF conclut que « Nour » doit quitter la Suisse.

Dans son recours au TF, la mandataire rappelle que la violence physique ne constitue que la pointe de l'iceberg et s'inscrit dans un schéma complexe. Certes, les preuves sont établies sur la base des déclarations de « Nour », mais « *il peut difficilement en être autrement des actes commis dans l'intimité du couple* » comme le TF l'a rappelé dans son arrêt du 21 janvier 2019 (2C\_361/2018). Par ailleurs, les services spécialisés sont formés pour identifier les situations de violences. La mandataire explique que les auteurs de violences domestiques ont presque toujours un profil charmant et savent discréditer leurs victimes. Elle regrette que les magistrats n'aient pas su identifier ce processus qui mène à l'homicide de deux femmes chaque mois en Suisse et que tous les indices aient été écartés (antécédents pénaux du mari et condamnation pénale, certificats médicaux et attestations de services spécialisés). Elle rappelle qu'il faut prendre en considération un faisceau d'indices et que divers comités de l'ONU et le TF lui-même se sont inquiétés des exigences excessives concernant l'intensité des violences ([2C\\_649/2015](#) du 01.04.2016). La mandataire affirme aussi que « Nour » aurait des difficultés à se réintégrer au Maroc et qu'elle a tout mis en œuvre pour s'intégrer en Suisse et est financièrement indépendante. Dans son arrêt ([2C\\_593/2019](#) du 11.07.2019), le TF confirme l'appréciation du TAF et estime que la recourante « *n'a pas réussi à apporter [...] suffisamment d'indices permettant de retenir l'existence de violences conjugales* ». Une « communication individuelle » auprès du Comité CEDEF est en cours d'élaboration.

**Signalé par :** La Fraternité – CSP Vaud, juin 2019

**Sources :** attestations du CMP, préavis positif du SPOP, décision du SEM, attestation du Centre LAVI, plainte pénale, rapport médical, jugement du Tribunal de police, arrêt du TAF F-6448/2017 du 23.05.2019, recours au TF, arrêt du TF 2C\_593/2019 du 11.07.2019.

# **Vertiefungsbericht: Zugang zu spezialisierter Unterstützung für Gewaltbetroffene mit Tatort Ausland**





Alternativer Vertiefungsbericht zur Umsetzung der Istanbul-Konvention in der Schweiz:

## Zugang zu spezialisierter Unterstützung für Gewaltbetroffene mit Tatort Ausland (Art. 4, 5, 18-28, 56-57 und 60-63)

Von:



Unterstützt von:

Verein und Fachstelle **frauenberatung** • sexuelle gewalt



DACHORGANISATION DER FRAUENHÄUSER DER SCHWEIZ UND LICHTENSTEIN  
FÉDÉRATION SOLIDARITÉ FEMMES DE SUISSE ET DU LICHTENSTEIN

ORGANIZZAZIONE MANTELLO DELLE CASE PER DONNE MALTRATTATE DELLA SVIZZERA E DEL LICHTENSTEIN  
ORGANISAZIUN DA TETG DA LAS CHASAS DA DUNNAS DA LA SVIZRA E DAL LICHTENSTEIN



April 2021

## 1. Ausgangslage

Menschen, die Gewalt und/oder Ausbeutung auf dem Fluchtweg, im Herkunftsland oder in einem anderen Land als in der Schweiz erlebt haben und zum Tatzeitpunkt keinen Wohnsitz in der Schweiz hatten, erhalten in der Schweiz keine spezialisierte Unterstützung. Denn das Opferhilfegesetz orientiert sich am Territorialitätsprinzip. Es gewährt entsprechend ausländischen Personen nur Hilfe, wenn die Tat in der Schweiz begangen wurde.

Die Erfahrungen der Beratungsstellen für gewaltbetroffene Personen zeigen, dass die betroffenen Personen in der Schweiz meist nicht die dringend benötigte Unterstützung bekommen. Viele Betroffene müssen mit den schweren körperlichen und psychischen Folgen der massiven Gewalterfahrung allein zurechtkommen und/oder sind aufgrund einer Ausweisung aus der Schweiz einem erneuten hohen Gewaltisiko ausgesetzt. Denn vielen droht die Rückschaffung in Länder, in denen sie Gewalt und Ausbeutung erlebt haben und dort erneutem Gewaltisiko ausgesetzt sind. Die Erfahrungen der Beratungsstellen zeigen zudem nur die Spitze des Eisbergs. Die allermeisten Betroffenen gelangen gar nicht erst an eine Beratungsstelle, weil sie nicht über die Angebote informiert werden, aus Scham Gründen oder sie müssen ohne Weiteres von den Beratungsstellen abgewiesen werden. Es wird also eine grosse Dunkelziffer von Gewaltbetroffenen mit Tatort Ausland vermutet.

## 2. Internationale Verpflichtungen

Gemäss den von der Schweiz ratifizierten internationalen Konventionen, wie der Istanbul Konvention (IK) und der Europaratskonvention zur Bekämpfung von Menschenhandel (EKM) im Falle von Menschenhandel, haben Gewaltbetroffene Anrecht auf spezialisierte Unterstützung, unabhängig vom Tatort und vom Aufenthaltstitel in der Schweiz sowie Anrecht auf Schutz vor Rückführung in Länder, in denen ihnen erneute Gewalt droht.

### 2.1. Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention (IK Art. 4, 5, 18-28, 56-57, 60-63)

Laut Art. 4 hat sich die Schweiz verpflichtet, allen gewaltbetroffenen Frauen und Mädchen<sup>1</sup> ohne Diskriminierung Zugang zu spezialisierter Hilfe (Art. 18 - 28, Art. 60) zu gewähren. D.h. auch Gewaltbetroffene mit Tatort Ausland, unabhängig ihres Aufenthaltsstatus müssten Zugang zu spezialisierter Unterstützung erhalten.

Nach Art. 5, Abs. 2 müssen Gewalttaten, die von Personen, die nicht im Auftrag des Staates handeln, begangen wurden, verhütet, untersucht und bestraft werden. Zudem muss Entschädigungen dafür bereitgestellt werden.

Entsprechend Art. 18, Abs. 2 muss es geeignete Mechanismen geben für eine wirksame Zusammenarbeit geschaffen werden zwischen allen einschlägigen staatlichen Stellen, einschliesslich der Justiz, der Staatsanwaltschaften, Strafverfolgungsbehörden, lokalen und regionalen Behörden, und nichtstaatlichen Organisationen und sonstigen einschlägigen Organisationen und Stellen beim Schutz und bei der Unterstützung von Opfern und Zeug\_innen aller in den Geltungsbereich der Istanbul-Konvention fallenden Gewalttaten.

Nach Art. 20 müssen Opfer Zugang zu Unterstützung erhalten, die ihre Genesung nach einer Gewalterfahrung erleichtert wie rechtliche und psychologische Beratung, finanzielle Unterstützung, Unterkunft, Ausbildung, Schulung sowie Unterstützung bei der Arbeitssuche (Abs. 1). Zudem sollen Opfer

---

<sup>1</sup> Damit sind alle Personen gemeint, die sich (nicht ausschliesslich) weiblich identifizieren, als Mädchen oder Frauen gelesen werden oder wurden oder als Frauen sozialisiert werden oder wurden.

Zugang zu Gesundheits- und Sozialdiensten haben, diese Unterstützungsdienste ausreichend finanziert sein und Angehörige bestimmter Berufsgruppen für den Umgang mit Gewaltbetroffenen geschult werden (Abs. 2).

Laut Art. 22 soll zudem für alle gewaltbetroffenen Frauen und deren Kinder spezialisierte Unterstützung ermöglicht werden (Abs. 2). Art. 25 verlangt die Einrichtung von geeigneten, leicht zugänglichen Krisenzentren für Betroffene von Vergewaltigung und sexualisierter Gewalt in ausreichender Zahl. Dabei sollen die Betroffenen (gerichts-)medizinische Untersuchungen, Traumahilfe und Beratung erhalten.

Nach Art. 23 haben Gewaltbetroffene Anrecht auf eine sichere Unterkunft, sowohl in den Schweizer Asylunterkünften als auch in anderen Unterkunftsformen.

Laut Art. 49 – 58 muss Gewaltbetroffenen der Zugang zu Strafverfolgung sowie ergänzende Massnahmen wie Zeug\_innenschutz, sichere Unterkunft, unabhängige und fähige Dolmetscher\_innen (Art. 56 Abs. 1 lit. h) sowie auf unentgeltliche Rechtsberatung und Rechtsbeistand (Art. 57) etc. gewährleistet werden.

Laut Art. 60 und Art. 18 Abs. 1 haben Gewaltbetroffene das Recht auf Schutz vor (erneuter) Gewalt durch Asyl- und Aufenthaltsgewährung. Zudem müssen ihnen geschlechtersensible Aufnahmeverfahren und Unterstützung für Asylsuchende sowie geschlechtsspezifische Leitlinien und geschlechtersensible Asylverfahren, einschliesslich für die Gewährung des Flüchtlingsstatus und des Antrags auf internationalen Schutz gewährt werden. Nach dem erklärenden Bericht zur IK können die Unterstützungsleistungen für Asylsuchende zusätzlich aus einer psychosozialen Begleitung oder medizinischer Hilfe für traumatisierte Personen bestehen.

Nach Art. 61 dürfen Betroffene von Gewalt gegen Frauen, die des Schutzes bedürfen, unabhängig von ihrem Status oder Aufenthalt unter keinen Umständen in einen Staat zurückgewiesen werden, in dem ihr Leben gefährdet wäre oder in dem sie der Folter oder einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe unterworfen werden könnten.

Im erläuternden Bericht zur IK Art. 61, Ziff. 317 wird auch verlangt, dass im Asylverfahren Dolmetscher\_innen zur Verfügung stehen. Das bevorzugte Geschlecht der dolmetschenden Person soll dabei gewählt werden können.

Gemäss Art. 62 sollen Betroffene mit Tatort Ausland in der Schweiz Anzeige erstatten können (Abs. 2). Die Zusammenarbeit zwischen Schweizer Strafverfolgungsbehörden und den Strafverfolgungsbehörden im Tatortland sollen ermöglichen (Abs. 1), dass die Ermittlungen und Verfahren eingeleitet und verfolgt werden können. Wie in Art. 63 festgehalten, soll dabei besondere Aufmerksamkeit und spezifischen Massnahmen Rechnung getragen werden, wenn es sich um eine gefährdete Person handelt. Entsprechende Informationen sollen zwischen den Vertragsparteien im Sinne der Gewaltbetroffenen ausgetauscht werden.

**All diese aufgeführten Unterstützungsleistungen sind nach Art. 4 Abs. 3 der Istanbul-Konvention allen gewaltbetroffenen Frauen diskriminierungsfrei zu gewähren, u.a. unabhängig des Aufenthaltsstatus!**

## **2.2. Unterstreichung durch Europaratskonvention gegen Menschenhandel**

Auch Art. 12 Abs. 1 der Europaratskonvention gegen Menschenhandel (EKM) definiert minimale Unterstützungsleistungen, welche allen potentiellen Menschenhandelsopfern zu gewähren sind. Die juristische Abklärung der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK)<sup>2</sup> hat ergeben, dass eine Gesetzeslücke vorliegt und Anspruch auf folgende minimalen Unterstützungsleistungen gemäss EKM bestünde: eine geeignete Unterkunft, psychologische und materielle Hilfe, medizinische Notversorgung sowie Übersetzungs- und allgemeine Beratungsleistungen.

### 3. Haltung der Behörde

Trotz der internationalen Konventionen, die die Schweiz unterzeichnet hat, kommt die Schweiz ihrer Verpflichtung nicht nach, Gewaltbetroffenen mit Tatort Ausland spezialisierte Unterstützung zukommen zu lassen. In der Praxis verletzen staatliche Institutionen auf Bundes- und Kantonsebene die internationalen Konventionen damit täglich. Die zuständigen Behörden haben die Fach- und Beratungsstellen drauf verwiesen, dass sie aktuell dran sind, pragmatische Lösungen für diejenigen Gewaltbetroffene mit Tatort Ausland zu suchen, die «eine Bleibeperspektive»<sup>3</sup> in der Schweiz haben. Wie diese Lösungen aussehen könnten und wann sie fertiggestellt sind, ist aktuell noch unklar. Für Personen «ohne Bleibeperspektive»<sup>4</sup> verweisen die Behörden auf den ihnen gewährten Zugang zu Leistungen, welche ihnen gemäss Krankenversicherungsgesetz (KVG)<sup>5</sup> zustehen sowie auf die Sozial- resp. Nothilfe. Eine spezifischere Lösung für diese oft traumatisierte Personengruppe ist nicht vorgesehen.

### 4. Realität in der Praxis

Die Zuständigkeiten und Abläufe der Behörden sind unklar. Meist weisen sie die Zuständigkeit für Gewaltbetroffene mit Tatort Ausland ganz von sich. Vereinzelt decken private Geldgeber\_innen (Kirchen, NGOs, zivilgesellschaftliche Organisationen) oder lokale Ausnahmeregelungen einen Teil der Unterstützungslücken. Den Beratungsstellen für Gewaltbetroffene sind die Hände gebunden, da für die Beratung und Unterstützung für Gewaltbetroffene keine finanzielle Unterstützung durch die Behörden erfolgt.

Für Asylsuchende und Sans-Papiers sind die Leistungen nach KVG in der Praxis nur beschränkt, nach langer Wartezeit oder gar nicht zugänglich. Für Sans-Papiers sind die KVG-Prämien oft zu teuer, da ihr Zugang zu Prämieinverbilligungen sehr schwierig ist. Viele Sans-Papiers fürchten auch, dass mit dem Abschluss eine Krankenversicherung ihr irregulärer Aufenthalt aufgedeckt würde. Asylsuchende sind alle krankenversichert. Sie haben aber keinen selbstbestimmten Zugang zu KVG-Leistungen, sondern können diese nur via Pflegefachperson in den Asylzentren beantragen (Gate-Keeping-System). Noch viel zu häufig erhalten Asylsuchende deshalb nicht die benötigte psychische und physische Gesundheitsversorgung. Insbesondere der Zugang zu psychologischen Therapien ist stark erschwert. Oft benötigen viele Gewaltbetroffene zur Traumabewältigung nicht primär oder nicht nur psychotherapeutische Individualtherapien, wie sie das KVG theoretisch ermöglicht. Stattdessen ist oft die psychosoziale Begleitung durch eine Vertrauensperson einer Fachstelle, die auf die Gewalttat und Betroffenengruppe spezialisiert ist, zentral für die Genesung. Ebenso brauchen viele Betroffene eher oder zusätzlich therapeutische Angebote wie Bewegungskurse, Mal-/Kreativkurse, Musiktherapien etc. Auch Alltagsrituale und -strukturen, die Einbindung in soziale Zusammenhänge, sowie die soziale und ökonomische

---

<sup>2</sup> M. Schwander, D. Baltensperger (2018): Vertiefender Bericht zur Problematik der Opferhilfeleistungen für im Ausland ausgebeutete Opfer von Menschenhandel. Erhalten alle Opfer von Menschenhandel in der Schweiz die von Art. 12 Abs. 1 EKM geforderten minimalen Unterstützungsleistungen? Im Auftrag der SODK. [https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/2019.06.28\\_Bericht\\_Opfer\\_MH\\_Ausland\\_d.pdf](https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/2019.06.28_Bericht_Opfer_MH_Ausland_d.pdf)

<sup>3</sup> Laut Schreiben des SEM vom 31.12.2019: "Frauen und Mädchen mit Bleiberecht bzw. Bleibeperspektive haben entweder eine Aufenthaltsbewilligung, wurden in der Schweiz vorläufig aufgenommen oder ihr Asylgesuch wird im erweiterten Verfahren behandelt, d.h. sie wurden einem Kanton zugewiesen."

<sup>4</sup> Entsprechend alle Personen im verkürzten Asylverfahren, Sans-Papiers und abgewiesene Asylsuchende.

<sup>5</sup> [Leistungen und Tarife \(admin.ch\)](#)

mische Selbstwirksamkeit sind wichtige Elemente für eine Traumabewältigung. Befindet sich die gewaltbetroffene Person in der Schweiz noch in einer Gefährdungslage, benötigt es ausserdem eine sichere Unterkunft, welche beispielsweise gerade in den vorzufindenden Schweizer Asylstrukturen aber auch mangels freier Plätze in Frauenhäusern nicht gewährleistet werden kann. All diese Unterstützungsleistungen können weder über das KVG noch über die Sozialhilfe finanziert werden.

Bei Leistungen nach KVG müssen die Patient\_innen zudem einen gewissen Betrag selber bezahlen (Selbstbehalt). Würden die Leistungen unter das OHG fallen, würde der Selbstbehalt übernommen. Auch würden bei Leistungen gemäss OHG die Übersetzungsleistungen und Reisekosten bezahlt. Bei Tatort Ausland ist es unklar, wer für die Selbstbehalte, Dolmetschleistungen und Reisekosten aufkommt. Personen «ohne Bleibeperspektive» haben in der Praxis also kaum den nötigen Zugang zu spezialisierten Unterstützungsleistungen, wie das von den Behörden postuliert wird. Ob für Personen «mit Bleibeperspektive» dieser Zugang effektiv ermöglicht wird, ist aktuell noch unklar; Fachstellen liegen jedoch Hinweise aus der Praxis vor, dass auch hier gravierende Mängel bestehen. Dadurch wird zehntausenden Personen die nötige Hilfe verwehrt, die ihnen laut der Istanbul-Konvention und im Falle von Opfern von Menschenhandel gemäss der Europaratskonvention gegen Menschenhandel zustehen würde.

## 5. Ursachen der fehlenden Unterstützung

Die Ursachen der fehlenden Unterstützung Gewaltbetroffener sind:

- ➔ Fehlende Gesetzesgrundlagen für die öffentliche Finanzierung der benötigten Hilfe für Gewaltbetroffene mit Tatort Ausland (z.B. via Opferhilfegesetz oder spezifischem Fonds).
- ➔ Unklare Zuständigkeiten und Abläufe bei den Migrations-/ Asylbehörden bezüglich des Umgangs und der Unterstützung von Gewaltbetroffenen.
- ➔ Fehlende Information und Identifikation Gewaltbetroffener im Allgemeinen, und insbesondere in den Asylstrukturen.
- ➔ Priorisierung asylrechtlicher Aspekte vor physischer und psychischer Gesundheit
- ➔ Bestehende Rechte, wie der Zugang zu Leistungen der Krankenversicherung, können in der Praxis nicht oder nicht genügend eingefordert bzw. erlangt werden.

## 6. Forderungen

Es braucht dringend griffige Lösungen für den Schutz und die spezialisierte Unterstützung für alle Gewaltbetroffenen mit Tatort Ausland! Wir fordern konkret:

- Gewaltbetroffene mit Tatort Ausland brauchen finanzierten und institutionalisierten **Zugang zu spezialisierter Unterstützung** bei Fachstellen, die auf die Gewalttat und Betroffenenengruppe spezialisiert sind (vgl. Art. 20, 22 IK; Art. 12 EKM), inkl. sicheren Unterkünften (vgl. Art 23 IK) und gratis Rechtsberatung und Rechtsbeistand (vgl. Art. 57).
- Gewaltbetroffene müssen **systematisch identifiziert** sowie angemessen, frühzeitig und proaktiv **über verfügbare Unterstützung** und ihre Rechte in einer ihr verständlichen Sprache **informiert** werden (vgl. Art. 19). Der Zugang zur benötigten Unterstützung muss sichergestellt sein (Dolmetschung, Transportkosten, ggf. Begleitung, etc.)
- Gewährleistung der **Finanzierung von Übersetzungsleistungen** (unabhängige und fähige Dolmetscher\_innen) bei Beratungen, medizinischen Behandlungen, Therapien etc. (vgl. Art. 56 Abs. 1 lit. h).

- Gewaltbetroffene mit Tatort Ausland brauchen nebst theoretischem **auch praktischen Zugang zur physischen und psychischen Gesundheitsversorgung** (vgl. Art. 20 Abs. 2):
  - Direktzugang zu Krankenversicherungsleistungen statt Gatekeeper-System im Asylwesen (inkl. Nothilfe und im Dublin-Verfahren)
  - Zugang zu Prämienverbilligung für Sans-Papiers in allen Kantonen
  - Übernahme der Selbstbehalte bei den Leistungen über das Krankenversicherungsgesetz, die auf die erlittene Gewalt zurückzuführen sind, analog zur Opferhilfe.
  
- **Zugang zu Strafverfolgung** sowie ergänzende Massnahmen wie Zeug\_innenschutz, sichere Unterkunft, etc. (vgl. Art. 49-58) sowie eine international koordinierte Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden und Opferberatungsstellen (vgl. Art. 62, 63).
  
- **Schutz vor (erneuter) Gewalt durch Asyl- und Aufenthaltsgewährung** (vgl. Art. 60). Sowie Anerkennung von Gewalt im Herkunftsland oder auf der Flucht auf Grund des Geschlechts, der Geschlechtsidentität, des -ausdrucks, der -merkmale oder sexueller Orientierung als Fluchtgrund (Art. 60). Gewaltbetroffene dürfen nicht in Länder (zurück) geschickt werden, in denen sie erneutem Gewaltisiko ausgesetzt sind (vgl. Art. 60 und 61).
  
- Sistierung des asyl- (und aufenthalts-)rechtlichen Verfahrens bis zur psychischen Stabilisierung Gewaltbetroffener (vgl. Art. 18, Abs. 3). Die **Zuständigkeiten und Abläufe** bei den Migrations- und Asylbehörden bezüglich der Unterstützung von Gewaltbetroffenen **müssen geklärt werden unter Einbezug der spezialisierten Beratungs- und Fachstellen** (vgl. Art. 18, Abs. 2).

#### **Kontakt:**

FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration  
 contact@fiz-info.ch; 044 436 90 00  
 www.fiz-info.ch

Brava (*ehemals TERRE DES FEMMES Schweiz*)  
 politik@brava-ngo.ch; 031 311 38 79  
 www.brava-ngo.ch

# **Vertiefungsbericht: Convention d'Istanbul et intersectionnalité**



## Convention d'Istanbul et intersectionnalité

La Convention d'Istanbul (CI) constitue, à ce jour, l'accord international le plus complet – et juridiquement le plus contraignant – en matière de violence fondée sur le genre. Elle propose une définition large de la violence, qui inclut la violence économique, culturelle et symbolique. Son champ d'action se déploie en dehors des structures traditionnelles, notamment en prévoyant des mesures destinées aux *femmes*<sup>1</sup> résidant dans des centres d'hébergement<sup>2</sup>. Selon les termes de la convention, le moyen central de combattre la violence faite aux femmes réside dans la lutte contre toutes les formes de discrimination.

Pourtant, c'est précisément dans son combat contre toutes les formes de discriminations que la CI atteint ses limites. Bien qu'elle propose une liste qui se veut exhaustive de toutes les formes possibles de discrimination auxquelles les *femmes* peuvent être exposées (article 4, paragraphe 3), elle le fait dans une perspective unidimensionnelle des réalités et des formes spécifiques de discrimination qui y sont associées. Si, en plus de cela, on considère les réserves<sup>3</sup> émises par la Suisse lors de sa ratification de la Convention, cette faiblesse épistémologique et pratique, qui se manifeste par une pratique inadéquate, devient encore plus flagrante et problématique.

En effet, en tant qu'organisation féministe issue de la société civile suisse, nous constatons dans notre pratique quotidienne que les discriminations sont multiples, simultanées, interdépendantes, relationnelles et interconnectées.

Dans cet article, nous présenterons non seulement une critique intersectionnelle de la Convention d'Istanbul, de son interprétation et de son application en Suisse, mais aussi une réflexion sur la pensée et la pratique de la lutte féministe contre la violence à l'égard des femmes. A la fin, nous élaborerons des propositions concrètes pouvant avoir un impact positif sur la lecture et l'application de la Convention.

Nombreux sont ceux qui pensent que l'intersectionnalité consiste simplement à additionner différentes catégories de discriminations, appréhendées séparément les unes des autres : femme + lesbienne + Noire + migrante. Pourtant, lorsque Kimberlé Crenshaw a formulé le concept d'intersectionnalité et l'a développé à partir des années 1980, elle ne souhaitait pas que les *femmes* noires, avec leurs expériences du racisme et du sexisme, soient reconnues par les instances

---

<sup>1</sup> Le mot "*femmes*" en italique dans les désignations de genre sont utilisés dans ce texte pour nous rappeler que le genre est une construction sociale. L'italique attire également l'attention sur le fait que le genre n'est pas une catégorie unique. Les personnes occupent des positions sociales différentes qui varient en fonction de l'identité de genre, de l'orientation sexuelle, de l'appartenance religieuse, des possibilités d'éducation formelle, du handicap, de la racialisation, de la classe, de l'âge et de l'origine.

<sup>2</sup> Lembke, Ulrike/Steinl, Leonie (2018): Die Istanbul-Konvention. In: djbZ Zeitschrift des Deutschen Juristinnenbundes 21 (4), 203-206. zitiert in K. Braun und S. Dinkelaker Schutz für geflüchtete Frauen\* im Spannungsfeld von besonderer Schutzbedürftigkeit und restriktiven Migrationspolitiken

<sup>3</sup> l'art. 44 al. 1 let. e (compétence juridictionnelle relative aux personnes ayant leur résidence habituelle sur le territoire suisse), l'art. 44 al. 3 (compétence juridictionnelle relative à certaines infractions commises à l'étranger), l'art. 55 (procédure sur plainte et d'office) et l'art. 59 (statut de résident accordé aux migrantes et migrants victimes de la violence).



juridiques ou considérées et pensées dans la littérature féministe. Elle voulait surtout dénoncer une tension radicale entre les positions de pouvoir des corps qui peuvent produire du savoir, des pratiques et des méthodes et ceux qui en sont exclus et ne disposent donc pas du même espace.<sup>4</sup>

L'intersectionnalité consiste donc à réfléchir aux valeurs éthiques et sociales concrètes associées à ces différentes catégories et "identités". Celles-ci sont créées par des rapports de pouvoir, dans la mesure où toutes les personnes possèdent des identités multiples. Il s'agit de se rappeler que toute forme d'oppression est diamétralement liée à des privilèges dans la société. Que l'exclusion et l'oppression de la majorité produit l'inclusion et le privilège d'une minorité. Par conséquent, la fonction de ce terme est de développer "des analyses et des pratiques intégrées basées sur le fait que les grands systèmes d'oppression sont interconnectés".

Le féminisme juridique noir met donc en lumière les nuances, les ambiguïtés et les contradictions de la relation entre le genre, la classe, le titre de séjour et la racialisation dans la pratique juridique de protection contre la discrimination.<sup>5</sup>

Le problème dans la création de sous-groupes d'oppression, tels que définis dans la CI, réside dans l'essentialisation de personnes et de groupes considérés comme homogènes sur le plan interne, reproduisant ainsi des stéréotypes et passant à côté de problèmes importants auxquels nous devrions faire face.<sup>6</sup>

Les *femmes* musulmanes, par exemple, sont constamment homogénéisées, essentialisées et instrumentalisées par les groupes politiques, l'opinion publique et les médias. Pourtant, la violence perpétrée par ceux qui les objectivent est rarement abordée ou même perçue comme une violence. Ainsi, les *femmes* en situation de vulnérabilité subissent des oppressions multiples et simultanées qui peuvent agir, en parallèle, aux niveaux structurel et personnel.

L'invisibilité et la négation de ces expériences simultanées dans des instruments tels que la CI et les institutions qui tentent de les mettre en œuvre, exacerbe finalement le problème. Il en est ainsi des campagnes et initiatives qui dénoncent le harcèlement des *femmes* dans les espaces publics tout en passant sous silence les expériences de profilage racial de la part de la police ou des passants vécues, par exemple, par les *femmes* Rom\*nja. Alors que ces réalités ne sont que rarement rappelées, rendues visibles ou même citées, «(...) l'image de l'homme patriarcal au sein d'une "culture rom" qui commercialise et assujettit les femmes est fortement instrumentalisée et diffusée. »<sup>7</sup> Là, encore, il y a une essentialisation et une instrumentalisation stratégiques de

---

<sup>4</sup> bell hooks, (1984) *Feministische Theorie: Vom Rand zum Zentrum* & K. W. Crenshaw (2002) *The first decade: Critical reflections, or "a foot in the closing door"*. *UCLA Law Review*, 49, 1343-1372 & G. Nuñez (2021) *Sobre Silêncios e Alaridos do Lugar de fala*, in: B. E. dos Reis Alves; F. B. Martins Fernandes, *Pensamento Lésbico Contemporâneo, decolonialidade, memoria, família, educação política e Artes*.

<sup>5</sup> M. Maciel Ramos (2020) *Feminist and Queer Legal Theories: Gender and Sexuality as Useful Categories for the Critique of Law*, *Revista Direito e Práxis*, Ahead of print, Rio de Janeiro, S. 10.

<sup>6</sup> Sandra Fredman (2016) *Intersectional discrimination in EU gender equality and non-discrimination law* European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, in: <http://ohrh.law.ox.ac.uk/wordpress/wp-content/uploads/2016/07/Intersectional-discrimination-in-EU-gender-equality-and-non-discrimination-law.pdf>

<sup>7</sup> Serena O. Dankwa und Christa Ammann *Mitarbeit und Vorwort von Jovita dos Santos Pinto*, (2018) *Profiling und Rassismus im Kontext Sexarbeit, "Overpoliced and Underprotected"* in: *Racial Profiling, Struktureller Rassismus und antirassistischer Widerstand*, Org. Mohamed Wa Baile, Serena O. Dankwa, Tarek Naguib, Patricia Purtschert, Sarah Schilliger (Hg.) *Racial Profiling S.* 167

stéréotypes qui perpétuent les structures de pouvoir et les privilèges et qui ne contribuent pas à la solution du problème.

Le rapport, élaboré en réponse au postulat Fery 16.3407<sup>8</sup>, dénonce précisément les pratiques et les structures qui aggravent et renforcent la précarité des *femmes* en situation d'extrême vulnérabilité au sein des abris pour personnes requérantes d'asile. Comment est-il possible pour ces personnes de trouver une protection au sein d'un système ou d'une institution, si celle-ci ne tient même pas compte de leur parcours de vie et de leurs spécificités? Cette réduction à leur statut juridique, leur genre ou identité sexuelle, surtout lorsque ces catégories sont comprises de manière rigide et séparée les unes des autres, ne nous permet pas d'avoir une image claire de leur situation ni de leurs besoins. Elle démontre plutôt l'échec du système qui devrait les protéger.

La situation n'est pas différente lorsqu'il s'agit de violences domestiques envers des *femmes* sans passeport suisse. Statistiquement, comparées aux Suissesses, elles sont plus souvent et plus gravement touchées par la violence domestique. Cependant, la fragilité de leur statut de séjour, qui est parfois lié au regroupement familial, peut constituer un obstacle à la dénonciation des abus. Une séparation pouvant, en effet, provoquer leur départ du pays. En plus, la dénonciation des abus les oblige à entreprendre, seules, des démarches juridiques et administratives kafkaïennes qui peuvent avoir des graves conséquences pour leur partenaire, leur famille et leur réseau social, en fonction de leur titre de séjour.

La méfiance à l'égard des autorités, les problèmes linguistiques, financiers, etc. sont autant d'éléments qui confèrent au partenaire, s'il dispose d'un statut de résidence sûr, des avantages importants par rapport à la victime. Afin d'éviter cette situation, le Parlement a adopté un amendement spécial, l'article 50, paragraphe 2, de la loi sur les étrangers. Toutefois, elle ne s'applique que si les actes de violence sont commis par un auteur suisse ou un auteur titulaire d'une autorisation d'établissement (C). Cette démarche a cependant provoqué de nouvelles exclusions, car toutes les autres catégories (B, F ou N), soit les catégories les plus vulnérables, ne sont même pas mentionnées. De plus, la décision finale reste cantonale, ce qui signifie que son application n'est ni unifiée, ni systématique. La charge de la preuve, selon laquelle il incombe entièrement à la victime d'établir que les abus étaient systématiques et suffisamment intenses, constitue également un obstacle à la poursuite de la justice. Malgré les efforts déployés pour élargir le spectre des preuves admissibles, elle dépend des pratiques cantonales qui ne sont ni uniformes, ni systématiques.<sup>9</sup>

Au-delà des barrières institutionnelles liées au titre de séjour, les *femmes* racisées, qu'elles soient ou non issues de l'immigration, sont confrontées quotidiennement au racisme structurel et institutionnel ainsi qu'à la violence culturelle et symbolique. Leurs expériences ne peuvent donc être réduites à une seule identité ou à la somme de celles-ci.

---

<sup>8</sup> "Analyse der Situation von Flüchtlingsfrauen" Zur Situation in den Kantonen. Postulat Fery 16.3407, Bericht zu Händen des Staatssekretariates für Migration (SEM) und der schweizerischen Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) - 18.03.2019, [https://www.skmr.ch/cms/upload/191016\\_Analyse\\_Situation\\_Fluechtlingsfrauen.pdf](https://www.skmr.ch/cms/upload/191016_Analyse_Situation_Fluechtlingsfrauen.pdf)

<sup>9</sup> Humanrights.ch; Häusliche Gewalt: Schutz für betroffene Migrantinnen, 22.03.2018 <https://www.humanrights.ch/de/ipf/menschenrechte/migration-asyl/haeusliche-gewalt-migrantinnen>

Une politique de paix véritablement féministe ne peut se limiter à une lecture superficielle, partielle et euro centrique de réalités complexes et imbriquées. En ce sens, il ne peut y avoir de féminisme que s'il est intersectionnel.

C'est pourquoi nous demandons :

- Une lecture, une interprétation et une application intersectionnelles de la Convention d'Istanbul qui tiennent compte des formes d'oppression structurelles multiples et simultanées.
- La démocratisation des instruments politiques afin de permettre la participation politique de toutes les personnes vivant en Suisse. Cela signifie le droit de voter et d'être élu pour toutes les personnes résidentes.
- Combattre activement le racisme et le profilage racial au sein des institutions, des structures et de tous les organes de l'État - notamment ceux qui ont le monopole de la violence tel que la police. Cela, par le biais de la délivrance d'un récépissé de contrôle, de formations et d'enseignements continus dispensés par des experts, l'engagement d'ombudsman/woman indépendant-e-s, ainsi que la mise en place d'échanges partant des différentes communautés et ayant une légitimité juridique et étatique.
- Adopter la Convention d'Istanbul dans son intégralité - sans réserve - et l'appliquer systématiquement au niveau fédéral.
- Collaborer étroitement avec les diverses organisations issues de la société civile

Izabel Barros - Responsable de Programme de Politique de Paix féministe au cfd

Bern, 27 mai 2021

# Vertiefungsbericht: Digitale Gewalt an Frauen





Verein #NetzCourage  
Widenstrasse 16a  
6317 Oberwil bei Zug

+41 44 202 00 22  
www.netzcourage.ch  
hallo@netzcourage.ch  
📱 @NetzCourage

Zuger Kantonalbank  
CH38 0078 7785 3459 3467 0  
KBZGCH22XXX

# Digitale Gewalt gegen Frauen

## Virtualität als Nährboden einer perfiden Gewalt-Manifestation

### Vertiefungsbericht und Forderungen

#NetzCourage ist ein als gemeinnützig anerkannter Verein und im Onlinebereich sowie hinsichtlich Fragestellungen im Zusammenhang mit der Digitalisierung schweizweit ein wichtiger Akteur in der **Unterstützungs-, Präventions-, Aufklärungs- und Forschungsarbeit**. Dies umfasst Brennpunkte wie Cybermobbing, Shitstorms, Hassrede, Drohungen, Beschimpfungen, Verleumdungen, sowie gezielte Online-Kampagnen gegen bestimmte Personen(gruppen).

#NetzCourage betreibt mit der #NetzAmbulanz die schweizweit einzige **Soforthilfestelle**, an die sich von Digitaler Gewalt betroffene Menschen aus allen Kantonen und Sprachregionen der Schweiz wenden können.

**Mit diesem Angebot schliesst #NetzCourage eine Lücke im staatlich organisierten und finanzierten Opferhilfeangebot.** Dies ist dadurch bedingt, dass der Bewältigung digitaler Gewalt bislang generell zu wenig Beachtung geschenkt wird. Abgesehen von #NetzCourage fehlt es hier wohl aufgrund der (relativen) «Neuartigkeit» der Thematik, jedoch bestimmt zurückführend auf die exponentielle Zunahme an Fällen, Ausprägungen, Formen, Techniken, Täterprofilen und Folgen bei den Opfern schlicht an Expertise und Möglichkeiten, digitale Gewalt anhand eines konzeptionellen Rahmens fassbar zu machen. Zudem sind spezifische Kenntnisse und Fähigkeiten bezüglich psychologischen Bewältigungsstrategien, Recherche- und Nachzeichnungstechniken oder semantischer Analysen mit qualitativem wie quantitativem Ansatz eine Voraussetzung, was sicherlich Gründe sind, weshalb auf Ebene des öffentlichen Sektors noch keine entsprechende Anlaufstelle geschaffen wurde. Das Wissen und die Erfahrung fehlen bislang in der staatlichen Opferhilfe, dies wird jedoch von #NetzCourage mittels der #NetzAmbulanz eingesetzt und angewendet.

#NetzCourage betreut Betroffene unabhängig und überparteilich dort, wo es bisher keine Hilfe gab. #NetzCourage schafft ein persönliches und bewusst niederschwelliges Beratungsangebot und unterstützt so die Opfer auf dem weiteren Weg der Verarbeitung. #NetzCourage kann anhand von Fallanalysen aber auch die klassischen Beratungsstellen in der West-, Ost-, Süd- und Nordschweiz lokal wie online unterstützen und so als Rückberatung Wissen weitergeben.

**Die Aufarbeitung, Thematisierung und vor allem die Bekämpfung von Digitaler Gewalt gegen Frauen, der geschlechtsbezogenen Digitalen Gewalt also, steht im Zentrum der Arbeit von #NetzCourage.**

Dies repräsentiert eine Thematik, welche in der Zwischenbilanz der Istanbul Konvention - zu unserem grossen Entsetzen - praktisch nicht existiert.

In Anbetracht eines exponentiellen Anstiegs (Coronakrise) und der Dringlichkeit des Themas sind nun **zwingend Massnahmen gefordert**.

Aufgrund von mehreren signifikanten Faktoren und einer daraus resultierenden Dynamik stellt die Manifestation von Gewalt gegen Frauen im virtuellen Raum nämlich ein **besorgniserregendes** Fanal dar. Die **Hauptcharakteristiken** sind u.a.:



Verein #NetzCourage  
Widenstrasse 16a  
6317 Oberwil bei Zug

+41 44 202 00 22  
www.netzcourage.ch  
hallo@netzcourage.ch  
📱 @NetzCourage

Zuger Kantonalbank  
CH38 0078 7785 3459 3467 0  
KBZGCH22XXX

1. **exponentielles Wachstum** (allein an gemeldeten Fällen (Kriminalstatistik) mit einer nicht einzuschätzenden Dunkelziffer)
2. Erfolgsfaktoren «**Technologie**» und «**Digitalisierung**»
3. **breite Differenzierung** wie **ausgeprägte Diversifikation**
4. **Perfidität** (z.B. durch Anonymität seitens Täter, ermöglicht durch Erfolgsfaktoren (siehe Punkt 2), jedoch auch durch eine nicht abzuschätzende und einschüchternde Gefahr in der «realen» Welt)
5. **mehrdimensionale Primitivität** (zum Beispiel vulgäre Sprache und niedere Gesinnung – «aus Spass an der Freude»)
6. **Mängel** hinsichtlich Strafverfolgung und Justiz

Seit Beginn der bislang 5-jährigen Tätigkeit von #NetzCourage im Schweizer Onlinebereich beobachten wir folgende **besorgniserregende Phänomene**, diese Liste darf nicht als abschliessend gelten:

- die Hasskommentare sind **sehr deutlich**, insofern, als dass sie sogar zu Tötungsdelikten an Menschen aufrufen
- angetrieben von der **Anonymität** des Internets sind die Kommentare signifikant **beleidigender, verletzender, perfider, gewalttätiger, vulgärer** als dies beispielsweise von Angesicht zu Angesicht verzeichnet werden kann
- aufgrund des «Nicht-Direkt-ins-Gesicht-Sagen-Müssens» dürfen sie als «**folge**» eingestuft werden
- die **Familie der Opfer** geraten ebenso in den Fokus, dabei ist das Niveau vergleichbar tief. Kommentare wie: «*Deine Mutter hätte dich abtreiben sollen*» «*Deine Mutter hätte man zwangssterilisieren müssen*», «*Deine Mutter hätte besser eine Periode mehr bekommen sollen*» (Originalkommentare, Quelle: #NetzCourage) sind überdurchschnittlich oft zu finden
- Vergleichbares gilt auch für **Freunde oder Partner**: «*Du solltest dich umbringen, anstatt deinen Mann mit deiner Schande zu besudeln*» (Originalkommentar, Quelle: #NetzCourage)
- **Follower der Opfer** werden ebenfalls zu Betroffenen, solange bis sie nicht mehr öffentlich sichtbar sind, sich abwenden, die Freundschaft «kündigen»
- langfristig dürfte dies zu einer **Isolation der Opfer** führen. Freunde, Bekannte, Partner, wenn nicht sogar Familienmitglieder wenden sich von den Opfern ab
- das beschriebene **Ausmass an Gewalt**, die damit **verbundenen Angst** vor einer Umsetzung in der **Realität** (bei Drohungen, Bedrohung des Lebens, der Unversehrtheit, der Gesundheit), die «**derbe Ausdrucksweise**» etc. überfordert das Umfeld des Opfers in vielen Fällen
- die **Opfer solidarisieren** sich in vielen Fällen **mit den Tätern**, insofern, als dass sie sich die Frustration des Kommentators vergegenwärtigen («**schönreden**»)
- es findet fast **nie eine Solidarisierung** zugunsten der Opfer statt
- stattdessen werden die Opfer zusätzlich **stigmatisiert**
- dies betrifft insbesondere **Vergewaltigungsopfer**
- Solidarität muss von den Opfern **eingefordert werden** (laute Minderheit vs. leise und sich nicht freiwillig solidarisierende Mehrheit)
- anstelle einer Solidarisierung nimmt in manchen Fällen das **Ausmass an Gewalt** (Häufigkeit und Ausprägung) sogar **zu**
- **Täter sind** in manchmal sogar **Frauen**, explizit in öffentlich gemachten Vergewaltigungsfällen
- da die Kommentare im **Privatbereich** der Opfer auftreten, nämlich auf dem Handy, dem Laptop, etc. treffen sie die Opfer nicht an einem neutralen Ort, sondern an Orten, wo sie sich eigentlich **vor Gewalt geschützt fühlen**
- **der dadurch generierte «Überraschungseffekt» ist einer der perfidesten Facetten von Online-Gewalt**
- die Kommentare kommen wenig bis gar nicht zur Anzeige, sie werden oftmals gelöscht – das **Schamgefühl auf Opferseite ist zu gross**



Verein #NetzCourage  
Widenstrasse 16a  
6317 Oberwil bei Zug

+41 44 202 00 22  
www.netzcourage.ch  
hallo@netzcourage.ch  
📱📧 @NetzCourage

Zuger Kantonalbank  
CH38 0078 7785 3459 3467 0  
KBZGCH22XXX

- die Opferseite sucht den offenen Dialog/Diskurs, der jedoch in den meisten Fällen nicht zustande kommt (beispielsweise aus **Felghheit**, mangelnder Fähigkeit zu fairer Argumentation)
- bei aktiver Hilfesuche ist (ausser bei #NetzCourage) **kein offizielles Beratungsangebot für Opfer von Digitaler Gewalt** vorhanden, **bestehenden Opferhilfestellen fehlt die Kompetenz im Onlinebereich**
- **Opferhilfefinanzierte Leistungen** sind deshalb **inexistent** für Betroffene von Cybergewalt, solange kein Strafverfahren eröffnet wird
- **die Angst vor einem Übergang von virtueller in «echte» Gewalt ist allgegenwärtig** und ein zusätzlicher Bremsfaktor, Gewalt im Netz zur Anzeige zu bringen
- **Rückzug** anstelle von Konfrontation wird oft als sinnvollere und schonendere Strategie angesehen
- durch die **anonyme und gesichtslose Masse**, welcher im Internet eine Plattform geboten wird, können Hass und Gewalt das Selbstwertgefühl **irreparabel schädigen**
- **ein Schwinden gesellschaftlicher Solidarität ist als Langzeitfolge absehbar** (hierzu gibt es diverse Studien in Sachen Psychoterror, Mobbing, Gewalttaten aus Not, etc.)
- Hass und Gewalt gegen Frauen erlangen in der virtuellen Sphäre eine Dynamik des «freien Laufs», **Frauen sind der virtuelle «Hau den Lukas»**, da praktisch (noch) keine Mittel und Wege oder eine gesetzliche Grundlage dagegen bestehen. **Falls dieser Dynamik kein Riegel geschoben wird, sind die Folgen unabsehbar**
- in Corona-Zeiten sowie allgemein in Krisensituationen ist ein internationaler **Anstieg von bis zu 72%** an gemeldeten Vorfällen zu verzeichnen – von der Dunkelziffer ganz zu schweigen.

**Gestützt auf diese Erfahrungswerte, Beobachtungen und Feststellungen aus langjähriger Arbeit als schweizweit alleiniger Akteur im Onlinebereich lauten unsere Forderungen:**

## **Digitale Gewalt ist Gewalt.** Dies soll einerseits in der Istanbul-

Konvention sowie im Schweizer Strafgesetzbuch anerkannt und entsprechend ergänzt werden. Aufgrund der Dringlichkeit, der Dynamik im Onlinebereich, der ständig wiederkehrenden Rechtsverletzung und der psychischen Belastung der betroffenen Frauen müssen Ermittlungen und Strafverfahren bei Digitaler Gewalt von Behörden unmittelbar, zeitnah und mit technisch geschultem Personal bearbeitet werden.

Die Anerkennung Digitaler Gewalt als justiziabler Gewaltakt ist zudem wichtig, weil Betroffene Digitaler Gewalt Anspruch auf Opferhilfe haben müssen. Und zwar auch dann, wenn kein Strafverfahren eröffnet wird, weil vielleicht die Täterschaft anonym ist oder das Opfer Repressionen befürchtet.

## **Die Aufarbeitung, Thematisierung, Sensibilisierung und vor allem die Unterstützung von Opfern Digitaler Gewalt muss durch den Bund ausreichend finanziert und längerfristig auch selbst umgesetzt werden.**

Solange es keine institutionalisierten Angebote des Bundes gibt und in der Opferhilfe eine derart grosse Lücke klafft, müssen Organisationen aus der Zivilgesellschaft (NGOs), welche dieses Thema umfassend bearbeiten, unbürokratisch und nachhaltig finanziell abgesichert werden. Dies mag eine Zwischenlösung sein. Doch eigentlich ist es grundsätzlich nicht in Ordnung, dass Organisationen aus der Zivilgesellschaft diese Thematik aufarbeiten und ein Hilfsangebot auf die Beine stellen müssen.

Dies ist Sache des Staates und muss entsprechend organisiert werden.

# **Vertiefungsbericht: Gewalt unter der Geburt**





Turbenthal, 29. März 2021



## Vernehmlassung des Vereins Roses Revolution Schweiz bezüglich der Istanbul-Konvention

### Ausgangslage:

Auch in der Schweiz erleben viele Frauen einen geringschätzigen und missbräuchlichen Umgang während der Schwangerschaft, der Geburt oder im Wochenbett. Dieser Umgang verstößt nicht nur gegen das Recht der Frauen auf eine respektvolle Versorgung, sondern kann darüber hinaus deren Recht auf Leben, Gesundheit, körperliche Unversehrtheit und das Recht auf ein Leben ohne Diskriminierung verletzen.

**Wir fordern, dass jede Frau in der Schweiz ohne Zwang und ohne Anwendung von Gewalt ihr Kind gebären kann.** Schwangere und Gebärende sollen einfühlsam und individuell auf ihrem Weg begleitet werden, so dass sie diesen selbstbestimmt und sicher gehen können.

Die Gründe für die aktuelle Situation der Geburtshilfe in der Schweiz sind sehr vielschichtig. Es liegt unter anderem einerseits an strukturellen Problemen, andererseits aber auch daran, dass die Geburtshilfe gewinnorientiert arbeiten muss.

Ebenfalls zeige sich in in der Geburtshilfe zeigen sich Geschlechterzuweisungen besonders stark. Die Indikatoren dafür sind:

- Absprache über die Selbstbestimmung über den Körper der Frau
- Eingriffe ohne Einverständnis
- Ausbleib einer würdevollen Behandlung
- Unterfinanzierung Hebammengeleiteter Geburtshilfe (bsp Geburtshäuser, Hausgeburten, aber auch Löhne im Spitalbereich)

Daher fordern wir:

- Sofortige Anerkennung und Aufnahme des Themas «Gewalt und Zwang in der Geburtshilfe- von der Schwangerschaft bis ins Wochenbett» in der politischen Agenda der Schweiz
- Erarbeitung und Umsetzung von Lösungswegen, um Gewalt und Zwang in der Geburtshilfe zu verhindern, wie z.B.
  - o Prävention durch Schulung und Aufklärung
  - o strukturelle Verbesserungen für Geburtshelfer und Spitäler, sei es bezüglich der personellen Besetzung, wie auch der internen Abläufe
  - o finanzielle Fehl-Anreize korrigieren -> die bisherigen Abrechnungspauschalen, wie auch durch die Möglichkeit durch Abrechnung direkt durch Hebammen, beispielsweise bei der hebammengeleiteten Geburtshilfe in den Kliniken. Geburtshilfe darf nicht gewinnorientiert sein!
  - o mehr Transparenz in der Geburtshilfe -> beispielsweise im Bezug auf Angebot und Zahlen, wie beispielsweise bezüglich Interventionen in den einzelnen Kliniken

[www.rosesrevolution.ch](http://www.rosesrevolution.ch)

Gegen Gewalt und Respektlosigkeit in der Geburtshilfe



- o Eine echte Wahlmöglichkeiten des Geburtsortes für Frauen. Das Angebot an hebammengeleiteter Geburtshilfe, sowohl in Kliniken wie auch für Geburtshäuser und Hausgeburten muss aufgestockt und entsprechend finanziell unterstützt werden. Die Schliessung von immer mehr Spitälern landesweit wirkt sich auf die Wahlmöglichkeit für Schwangere aus. Dies muss durch die Förderung von entsprechenden Angeboten, wie beispielsweise Geburtshäuser, neu gestaltet werden.
- o Geburtshilfliche Praktiken dürfen nicht mangels entsprechendem Know-How in Vergessenheit geraten, wie beispielsweise Begleitung von Geburten aus Beckenendlage. Es kann nicht sein, dass Frauen mangels dieser Kenntnisse operativ entbunden werden.
- o Anerkennung der Arbeit der Doula Geburtsbegleiterinnen als Teil des geburtshilflichen Teams mit unbegrenztem Zutritt in den Kliniken und Geburtshäusern und der Möglichkeit der (Teil-)Finanzierung über die Krankenkassen
- o Es besteht wenig Forschung zu diesem Bereich. Dies muss bezüglich der Entstehung der Thematik, wie auch auf die Auswirkungen auf die betroffenen Familien vorangetrieben werden. Dies auch unter Berücksichtigung von geburtshilflichen, psychologischen, ethischen, wie auch juristischen Fragen.
- o Die betroffenen Familien müssen die Möglichkeit haben, sich auf das Opferhilfegesetz in der Schweiz zu berufen.

### Warum ist das wichtig?

Weil es nicht egal ist wie wir geboren werden! Der Start ins Leben ist ein wichtiger Moment. Wird dieser unnötig belastet, kann dies eine positive Entwicklung der Kinder ungünstig beeinflussen.

Die Geburt der eigenen Kinder ist für Frau und Mann ein ausserordentlich bedeutsames Element in der individuellen Biografie. Daher ist es sehr wichtig, dass dieser Moment geschützt wird und Gewalt und Zwang hier keinen Platz haben. Nur so kann den jungen Familien ein optimaler Start gewährleistet werden. Allein das Wissen um diese prekären Zustände bedeutet für viele Schwangere schon einen enormen Stress, auch wenn sie nie selber Gewalt erfahren. Damit sind alle Frauen, die ein Kind bekommen oder bekommen möchten, betroffen.

Dies ist nicht nur für die einzelnen Frauen oder Familien relevant, sondern viel mehr für die Schweiz als Gesellschaft. Zum einen werden wir alle geboren, daher betrifft es jeden einzelnen von uns, auch wenn wir selber nie Eltern werden.

Zum anderen liesse sich mit einer optimierten Geburtshilfe viel Geld sparen und das bei besserer Qualität. Durch unnötige und verfrühte Eingriffe in der Geburtshilfe entstehen häufig hohe Kosten, die eigentlich vermieden werden könnten. Dabei führt oft die erste kleine, an sich vermeidbare Intervention zur nächsten, grösseren und so entstehen plötzlich Kosten, die nicht nötig gewesen wären. Intensive Eingriffe ziehen oft auch weitere Therapien nach sich, die dann wiederum für zusätzliche Kosten sorgen. Durch hebammengeleitete Betreuung und eine 1-zu-1 Betreuung durch Hebamme und Doulas unter der Geburt entstehen nachweislich deutlich weniger Interventionen, was sich auch in den anfallenden Kosten widerspiegelt. Und das bei besserer Betreuungsqualität für die Frauen! Gleiches gilt für die Betreuung von Schwangeren und Wöchnerinnen, die in der grossen

[www.rosesrevolution.ch](http://www.rosesrevolution.ch)

Gegen Gewalt und Respektlosigkeit in der Geburtshilfe



Mehrheit der Fälle durchaus durch Hebammen geleistet werden, könnte und damit deutlich günstiger ausfiele. Es könnten Millionen-Beträge im Gesundheitswesen eingespart werden, während gleichzeitig die Qualität zunimmt. Dies würde auch eine Entlastung für die Versicherungsbeiträge jeder einzelnen Person bedeuten.

### Quellen

Vermeidung und Beseitigung von Geringschätzung und Misshandlung bei Geburten in geburtshilflichen Einrichtungen – Erklärung der WHO:

[https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/134588/WHO\\_RHR\\_14.23\\_ger.pdf;jsessionid=E34708DBE096A2F0F9FAB006BF8BD3E8?sequence=22](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/134588/WHO_RHR_14.23_ger.pdf;jsessionid=E34708DBE096A2F0F9FAB006BF8BD3E8?sequence=22)

Studie der Berner Fachhochschule 2020:

<https://www.bfh.ch/de/forschung/referenzprojekte/zwang-unter-geburt/>

# Vertiefungsbericht: FGM/C



## Gemeinsamer Schattenbericht – SCHWEIZ

### Inhalt

Autoren.....	1
EINLEITUNG.....	2
1. Gesetzlicher Rahmen.....	3
2. Politischer Rahmen .....	4
WICHTIGSTE HANDLUNGSFELDER UND EMPFEHLUNGEN .....	4
1. Prävention.....	4
2. Schutz .....	7
3. Strafverfolgung.....	9
4. Integrierte Strategien.....	12

### Autoren:

**Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung Schweiz:** Das Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung Schweiz ist landesweit tätig. Es will Mädchen und Frauen vor einer Verstümmelung ihrer Genitalien schützen und die medizinische Versorgung derjenigen Mädchen und Frauen sicherstellen, die bereits beschnitten wurden. Das Netzwerk betreibt ein Informationsportal zum Thema FGM (Female Genital Mutilation) in unterschiedlichen Sprachen, welche sich an die Migrationsgemeinschaften und Fachpersonen richtet. Die nationale Anlaufstelle des Netzwerkes bietet schweizweit Beratung für Betroffene und ihre Angehörigen sowie für Fachpersonen an. Das Netzwerk betreibt in enger Zusammenarbeit mit Multiplikatorinnen und Multiplikatoren Präventionsarbeit in den Migrationsgemeinschaften und schult Fachpersonen und Institutionen aus relevanten Bereichen – mit dem Ziel, ihre Kompetenzen im Umgang mit dem Thema zu erweitern. Ausserdem sollen regionale Anlaufstellen aufgebaut werden. Darüber hinaus will das Netzwerk die Zusammenarbeit unterschiedlicher Interessenvertretungen aus der ganzen Schweiz koordinieren und fördern und den Zugang zu relevanten Informationen gewährleisten. Das Netzwerk umfasst die Caritas Schweiz, die Stiftung Sexuelle Gesundheit Schweiz und das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) und Brava (ehem. Terre des Femmes Schweiz, noch bis Ende Juni 2021 Teil des Netzwerkes).

**Europäisches Netzwerk «End FGM» (End FGM EU):** [End FGM EU](#) ist der europäische Dachverband für 30 Organisationen aus 14 europäischen Ländern, welcher nachhaltige europäische Aktionen zur Beendigung der weiblichen Genitalverstümmelung in Europa und darüber hinaus sicherstellen will. Die



Vision von END FGM EU ist «eine Welt ohne weibliche Genitalverstümmelungen (FGM) jeder Art und Form, in der Frauen und Mädchen gleichgestellt sind und ihre Menschenrechte in vollem Umfang wahrnehmen können». Die Mission besteht darin, die treibende Kraft der europäischen Bewegung zur Beendigung von FGM in jeder Art und Form zu sein, die Kräfte aller Gemeinschaften und zivilgesellschaftlicher Organisationen zu bündeln, Synergien aufzubauen und Kooperationen mit allen relevanten Handlungsträgern in Europa und der ganzen Welt herzustellen.

## EINLEITUNG

Der vorliegende Schattenbericht wurde vom Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung Schweiz und dem europäischen Netzwerk End FGM erarbeitet, um auf die aktuelle Lage hinzuweisen und konkrete Empfehlungen zu Themen wie Prävention, Schutz und Verfolgung und zu integrierten Strategien beim Umgang mit Fällen von weiblicher Genitalverstümmelung in der Schweiz abzugeben. Auch wenn sich der Bericht auf diese Praxis konzentriert, gehtes hier nicht um deren isolierte Betrachtung. Der Bericht stellt sie lediglich in den Mittelpunkt. Die Verfasserinnen und Verfasser sehen diese Praxis immer auch im Zusammenhang geschlechtsbezogener Gewalt gegen Frauen und Mädchen und verfolgen dabei einen umfassenden, ganzheitlichen Ansatz.

Dieser Bericht ist der Schweizer Beitrag zu einer weiter gefassten, koordinierten Bestrebung von End FGM EU, alle seine Mitglieder, die sich in der GREVIO-Revision befinden, dazu zu bewegen, einen FGM-fokussierten Bericht vorzulegen. Dies soll die Aufmerksamkeit der Experten auf dieses Thema lenken, das von den staatlichen Behörden leider allzu oft vernachlässigt wird. In gewisser Weise leitet sich dieses Projekt vom Leitfaden [Istanbul Convention as a tool to end female genital mutilation](#) (Istanbul-Konvention als Instrument zur Abschaffung der weiblichen Genitalverstümmelung) ab, der in Abstimmung mit der europäischen Kampagne «END FGM» von Amnesty International und zusammen mit dem Europarat erstellt wurde. Dabei wird der ganzheitliche Ansatz des Leitfadens in die Praxis umgesetzt. Er gilt als vollständig auf FGM anwendbar, da die weibliche Genitalverstümmelung als eine Form von Gewalt gegen Frauen und Mädchen anzusehen ist, die durch Prävention, Schutzmassnahmen, Strafverfolgung und integrierte Strategien bekämpft werden muss. Er analysiert nicht nur die Anwendung des FGM-spezifischen Artikels 38 der Istanbul-Konvention, sondern befasst sich mit sämtlichen Artikeln der Konvention und der Art und Weise ihrer Anwendung zur Eindämmung von FGM.

## 1. Gesetzlicher Rahmen

### Strafrecht

In der Schweiz ist FGM durch [Artikel 124](#) des Strafgesetzbuchs verboten. So macht sich strafbar, «wer die Genitalien einer weiblichen Person verstümmelt, in ihrer natürlichen Funktion erheblich und dauerhaft beeinträchtigt oder sie in anderer Weise schädigt.» Ausserdem sind laut [Artikel 260](#) auch «strafbare Vorbereitungshandlungen» zu FGM zu ahnden, was bedeutet, dass schon allein die Vorbereitung solcher Handlungen strafrechtlich verfolgt werden kann. Wird eine Strafe wegen FGM verhängt, so handelt es sich um eine Freiheitsstrafe bis zu zehn Jahren oder um eine Geldstrafe. Vorbereitungshandlungen werden mit einer Haftstrafe bis zu fünf Jahren oder einer Geldstrafe geahndet. Bleibt zu erwähnen, dass die Durchführung einer weiblichen Genitalverstümmelung gemäss [Art. 66 \(1\)\(b\)](#) zu den Straftaten gehört, die zu einer Ausweisung aus dem Land für eine Dauer von bis zu 15 Jahren führen können.

Das Strafgesetzbuch verweist klar auf die universelle Natur dieser Straftat und definiert FGM als strafbaren Gesetzesverstoss in der Schweiz, auch wenn sie im Ausland durchgeführt wird oder wurde, und zwar unabhängig davon, ob das betreffende Land FGM verboten hat oder nicht. Um verfolgt zu werden, muss der oder die Angeklagte nicht zwingend den gesetzlichen Wohnsitz in der Schweiz haben. Nach Schweizer Gesetz sind auch Personen, die diese Straftat vor ihrer Einreise in die Schweiz verübt oder in die Wege geleitet haben, von Amtes wegen strafrechtlich zu verfolgen.

### Kindesschutzgesetz

Die Kindesschutzbehörden (KESB) sind in erster Linie für den Schutz Minderjähriger vor der Gefahr einer FGM oder für deren Unterstützung im Falle einer bereits durchgeführten FGM verantwortlich. Die Behörden sind verpflichtet, Schutzmassnahmen zu ergreifen, wenn das Kindeswohl in Gefahr ist. Der Schutz des Kindes sieht laut [Art 307-315b](#) des [Schweizerischen Zivilgesetzbuchs](#) in solchen Fällen vor, in einem Masse in das Familiensystem einzugreifen, das dem Schweregrad der Gefährdung entspricht. Die Massnahmen reichen von Beratung und Weisungen an die Eltern über die Errichtung einer Beistandschaft zwecks Beratung und Unterstützung bis hin zum Entzug des elterlichen Aufenthaltsbestimmungsrechts bzw. dem kompletten Entzug der elterlichen Sorge.

### Asylgesetzgebung

FGM findet im schweizerischen Asylgesetz als Begründung eines Flüchtlingsstatus keine explizite Erwähnung. Immerhin hat das Staatssekretariat für Migration (SEM) bestimmt, dass FGM als Form geschlechtsspezifischer Verfolgung für die Gewährung eines Flüchtlingsstatus berücksichtigt werden kann.

Dabei untersuchen die Schweizer Behörden, ob das Herkunftsland der gesuchstellenden Person einen effizienten Schutz vor einer Gefährdung durch FGM – wie der strafrechtlichen Verfolgung solcher

Praktiken – bietet, und ob dieser Schutz von Frauen und Mädchen effektiv in Anspruch genommen werden kann. Letztlich wird geprüft, ob es in dem jeweiligen Land eine Region gibt, die den nötigen Schutz bieten könnte (eine sogenannte «innerstaatliche Fluchtalternative»). Der Herkunftsstaat muss der asylsuchenden Person einen effektiven Schutz gegen eine drohende weibliche Genitalverstümmelung bieten können. Der Grundsatz der Nichtzurückweisung gilt auch unter [Art 83 \(4\)](#) des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG). Wurde kein Asyl gewährt, kann laut [Art 83 \(8\)](#) AIG eine vorläufige Aufnahme erfolgen. Allerdings erkennt die Schweiz FGM als Asylgrund nur bei Personen an, die von FGM bedroht sind, und nicht bei Frauen und Mädchen, die bereits beschnitten wurden (es sei denn, es besteht das Risiko einer erneuten Infibulation, sogenannte Reinfibulation).

## 2. Politischer Rahmen

Es gibt in der Schweiz zwar keinen nationalen Aktionsplan (NAP), jedoch hat das Bundesamt für Gesundheit (BAG) im Rahmen des nationalen Programms für Migration und Gesundheit seit 2003 präventive Massnahmen finanziell unterstützt, die zur Bekämpfung von FGM beitragen. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) ist seit 2010 ebenfalls an diesen Aktivitäten beteiligt. Im Jahr 2015 beschloss der Bund, das Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung Schweiz im Zeitraum von 2016 bis 2019 zu unterstützen. Die Unterstützung des Bundes wurde mehrfach bis Ende 2023 erweitert. Darüber hinaus übernahm der Bund den grössten Teil der Kosten der community-basierten Präventionsmassnahmen, die vom Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung Schweiz implementiert wurden.

Auch wenn das BAG und das SEM die weitere finanzielle Unterstützung des Netzwerks gegen Mädchenbeschneidung Schweiz bis Ende 2023 zugesichert haben<sup>1</sup>, besteht immer noch **ein grosser Bedarf an systematischen, umfassenden und längerfristigen Massnahmen. Des Weiteren fehlt noch immer ein dringend erforderlicher Mechanismus zur Koordination der Massnahmen und Angebote.**

## WICHTIGSTE HANDLUNGSFELDER UND EMPFEHLUNGEN

### 1. Prävention

#### Art. 12: Prävention in den Mittelpunkt stellen – Communityarbeit

<sup>1</sup> vgl. auch Bericht des Bundesrates als Antwort auf das Postulat 18.3551 von Natalie Rickli vom 14. Juni 2018. „Massnahmen gegen die weibliche Genitalverstümmelung“ November 2020, S. 61-62.





### **Analyse der aktuellen Lage:**

Die communitybasierte Präventionsarbeit in Diasporagemeinschaften ist ein wesentlicher Schritt, um die betroffenen Bevölkerungsgruppen zu erreichen und sie angemessen über verfügbare Hilfsdienste sowie über die rechtliche Lage zu informieren. In der Schweiz wird diese Präventionsarbeit vom Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung Schweiz in enger Zusammenarbeit mit entsprechend geschulten Multiplikatorinnen und Multiplikatoren ausgeführt, die zwischen den betroffenen Gemeinschaften, den Beratungsstellen und den Fachpersonen vermitteln. Die Multiplikatorinnen und Multiplikatoren stammen selbst aus den betroffenen Gemeinschaften. Ihre Einbindung in die Präventionsarbeit stellt sicher, dass der Wandel aus den Gemeinschaften selbst kommt. Caritas Schweiz begleitet über 50 Multiplikatorinnen und Multiplikatoren<sup>2</sup>, welche in ihrem eigenen sozialen Umfeld aktiv Informations- und Präventionsarbeit leisten, und entwickelt in Zusammenarbeit mit ihnen geeignete Präventionsangebote.

Die Präventionsarbeit in den Gemeinschaften ist zeitaufwendig und kostspielig. Aufgrund der – zeitlich und finanziell – begrenzten Mittel kann das Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung Schweiz leider nicht in allen Kantonen regelmässig und über einen längeren Zeitraum hinweg Präventionsanlässe durchführen. Damit dies gelingt, fordern wir Folgendes:

### **Forderungen:**

- Die Kantone müssen die Massnahmen zur Zusammenarbeit mit den betroffenen Gemeinschaften so umsetzen, wie sie im Bericht des Bundesrates «Massnahmen gegen weibliche Genitalverstümmelung» aus dem Jahr 2020 empfohlen wurden. Ihre Verpflichtung zur Prävention von FGM muss noch weiter verstärkt werden<sup>3</sup>.
- Die Kantone müssen Verantwortungsbereiche festlegen. Sie müssen auch langfristig angemessene finanzielle Mittel zur Verfügung stellen, damit die Präventionsarbeit in allen Regionen der Schweiz und allen von FGM betroffenen Gemeinschaften durchgeführt werden kann. Die Arbeit sollte nachhaltig erfolgen; die Integration in bereits bestehende Präventionsprogramme ist sicherzustellen.
- Bereits bestehende regionale Präventionsangebote sollen genutzt werden, um das Thema FGM in Präventionsprojekte zu verwandten Themen – wie zum Beispiel zur sexuellen Gesundheit – zu integrieren.

### **Art. 15 – Investitionen in die Ausbildung und Schulung von Experten**

---

<sup>2</sup> Von April 2016 bis Oktober 2020 konnten bei 139 Präventionsveranstaltungen an die 1676 Personen aus den betroffenen Gemeinschaften erreicht werden. Von 2016 bis 2020 wurden über 60 Peer Educators zum Thema FGM geschult und ausgebildet.

<sup>3</sup> vgl. auch Bericht des Bundesrates als Antwort auf das Postulat 18.3551 von Natalie Rickli vom 14. Juni 2018 "Massnahmen gegen die weibliche Genitalverstümmelung" November 2020, S. 60-61.

### **Analyse der aktuellen Lage:**

Kontakt mit gefährdeten oder betroffenen Personen haben vor allem Gesundheitsfachpersonen, Fachpersonen aus dem Asyl- und Bildungsbereich sowie aus den Bereichen Kinderschutz und Strafverfolgung. Die Sensibilisierung zum Thema FGM bei Fachpersonen ist deshalb ein wesentlicher Aspekt, um den Schutz von gefährdeten Mädchen sowie die adäquate Versorgung von Betroffenen zu gewährleisten. Allerdings ist unklar, inwieweit die in den unterschiedlichen Bereichen (Gesundheitswesen, Asyl/Migration/Integration, Kinderschutz, Sozialdienste, Bildung, Versorgung, Strafverfolgung) tätigen Fachpersonen in der Schweiz für das Thema FGM sensibilisiert und ausgebildet sind. Erfahrungen zeigen, dass der Wissensstand unterschiedlich, meist jedoch eher ungenügend ist.

Vor allem im Gesundheitsbereich gibt es in der Schweiz Fachpersonen, die bezüglich des Umgangs mit FGM sensibilisiert und erfahren sind. Bei einer Mehrzahl sind Wissen und Kompetenz jedoch unzureichend. Denn das Thema wird bei Schulungen und Weiterbildungen nicht oder nur unzureichend besprochen (einige medizinische Grundausbildungen decken FGM teilweise, aber meist unzureichend ab, und in den Fachausbildungen für Pädiatrie und Gynäkologie wird das Thema nicht behandelt). In der Hebammenausbildung wird das Thema bearbeitet, der Umfang der Ausbildung hängt jedoch von der jeweiligen Ausbildungsstätte ab. Darüber hinaus wird FGM bei der Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen der Bereiche Asyl, Bildung, Soziales und Kinderschutz nur unzureichend thematisiert. Der Bundesratsbericht „Massnahmen gegen die weibliche Genitalverstümmelung“ zeigt auf, dass der Bedarf an Information und Bewusstseinsbildung bei den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden besonders hoch ist. Meist fehlen spezifische Richtlinien zum Umgang mit FGM<sup>4</sup>.

### **Forderungen:**

Fachpersonen aus relevanten Berufsbereichen (Gesundheitswesen, Asyl, Kinderschutz, Sozialdienste, Bildung, Versorgung, Strafverfolgung) müssen verstärkt für das Thema FGM sensibilisiert und geschult werden. Darüber hinaus müssen Gesundheitseinrichtungen wie Kliniken, aber auch Kinderschutzeinrichtungen, systematisch und auf institutioneller Ebene gegen FGM vorgehen, indem sie verbindliche und standardisierte Verfahren einführen und Verantwortlichkeiten definieren.

Die im Bundesratsbericht „Massnahmen gegen die weibliche Genitalverstümmelung“ geforderten Schritte zur Sensibilisierung, Schulung und Ausbildung des Fachpersonals<sup>5</sup> müssen jetzt implementiert werden. Ganz konkret fordern wir:

- Die Schulung und Sensibilisierung des Gesundheitspersonals zum Thema FGM (medizinische Studien und geeignete Aus- und Fortbildungen für Fachärzte, Pflegefachpersonen und Hebammen).

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, S. 61.

<sup>5</sup> *Ibidem.*

- Regelmässige Schulungen zum Thema «geschlechtsspezifische Gewalt» für das Pflege- und Betreuungspersonal in den Bundesasylzentren sowie für Ärztinnen und Ärzte im Asylbereich.
- Schulungen für Mitarbeitende der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) und der Kinderschutzgruppen zum Thema «FGM als mögliche Kindeswohlgefährdung». So können die Behörden und Fachpersonen mögliche Fälle von FGM in laufenden Kindesschutzverfahren erkennen und die betroffenen bzw. gefährdeten Personen schützen und unterstützen. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass das Fachpersonal das Beratungsangebot des Netzwerks gegen Mädchenbeschneidung Schweiz kennt<sup>6</sup>.
- Die Sensibilisierung muss auch bei Sozialarbeitenden, Fachpersonen aus dem Sozial- und Bildungswesen sowie aus den Bereichen Integration und Migration vorangetrieben werden, damit diese betroffene und/oder gefährdete Personen erkennen und geeignete Hilfe bereitstellen können.

## 2. Schutz

### **Art. 20: Allgemeine Unterstützung – Betroffenen Zugang zu Hilfsdienstleistungen sichern**

#### **Analyse der aktuellen Lage:**

Die Tatsache, dass viele der von FGM betroffenen Mädchen und Frauen bereits vor ihrer Einreise in die Schweiz beschnitten wurden – sie wohnten also zum Zeitpunkt ihrer Verstümmelung noch nicht in der Schweiz – bedeutet, dass diese Personen derzeit kein Anrecht auf Leistungen nach dem Schweizerischen Opferhilfegesetz haben. Der Bundesrat hat angekündigt, dieses Anrecht auszuweiten, jedoch nur für Personen mit einer Bleibeperspektive. Bisher ist unklar, wie und wann diese Erweiterungen in die Praxis umgesetzt werden. Hinzu kommt, dass der Zugang zu allgemeinen Hilfsdienstleistungen je nach Kanton, Gesundheitspersonal und Aufenthaltsstatus der betroffenen Frau oder des betroffenen Mädchens sehr unterschiedlich ausfällt.

#### **Forderungen:**

Die Istanbul-Konvention muss in einer diskriminierungsfreien Art und Weise umgesetzt werden. Um die Betreuungslage von Mädchen und Frauen zu verbessern, die im Herkunftsland beschnitten wurden und erst anschliessend in die Schweiz eingereist sind, muss sichergestellt sein, dass diese künftig Anrecht auf sämtliche Leistungen gemäss Opferhilfegesetz haben – und zwar unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus (Asylsuchende oder Migranten ohne Ausweispapiere) oder davon, wo sie einer FGM ausgesetzt waren.

---

<sup>6</sup> *Ibidem.*



Konkret bedeutet dies, dass die psychologischen, psychosozialen, sexualtherapeutischen und medizinischen Leistungen auf FGM-Betroffene abgestimmt werden müssen. Im Zusammenhang mit erfolgten medizinischen Eingriffen müssen Selbstbehalte gedeckt werden, da die Krankenversicherungen<sup>7</sup> nicht alle Kosten übernehmen. Dies hängt aktuell von der Art der Krankenversicherung und der Höhe der Behandlungskosten<sup>8</sup> ab. Auch müssen allen Betroffenen Übersetzungs- und Dolmetschleistungen zugänglich gemacht werden.

### **Art. 22 – Spezielle Unterstützungsdienstleistungen:**

#### **Sicherstellung von Schutz und Unterstützung auf nationaler und regionaler Ebene**

##### **Analyse der aktuellen Lage:**

Auf der *nationalen Ebene* ist das Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung Schweiz **die einzige Anlaufstelle, die landesweit verfügbare, spezialisierte Beratungs- und Unterstützungsdienstleistungen** zum Thema FGM anbietet. Das Netzwerk bietet Betroffenen oder gefährdeten Mädchen und Frauen sowie Fachpersonen kostenlose Beratungsdienstleistungen an. Falls erforderlich und verfügbar, stellt es den Kontakt zu spezialisierten Fachpersonen in der Region her. Die Beratungen umfassen psychosoziale und gesundheitliche Aspekte sowie juristische Fragestellungen ebenso wie Gefährdungseinschätzungen von mutmasslich bedrohten Mädchen.

Auf *regionaler Ebene* bieten nur wenige Kantone eine institutionelle Gesundheitsversorgung und Beratungsdienste zum Thema FGM an. Das Netzwerk wurde vom Bund beauftragt, regionale Anlaufstellen für eine medizinische Versorgung und psychosoziale Beratung einzurichten. Die langfristige Finanzierung solcher Angebote durch die Kantone hat sich jedoch als schwierig erwiesen (vor allem hinsichtlich der Präventionsarbeit). Infolgedessen fällt der Zugang zu spezialisierten medizinischen sowie zu Beratungsdienstleistungen je nach Kanton unterschiedlich aus und ist deshalb keineswegs für alle betroffenen oder gefährdeten Frauen und Mädchen gewährleistet.

##### **Forderungen:**

- Weibliche Genitalverstümmelung ist eine sehr spezifische Form von häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt, mit der nur wenige Fachpersonen regelmässig zu tun haben. Deshalb reicht es nicht aus, entsprechende Angebote nur in die bestehenden regionalen Strukturen zu integrieren. Es besteht ein dringender Bedarf für eine langfristige Finanzierung medizinischer und psychosozialer Versorgungsangebote für Betroffene von FGM, die zudem in allen Kantonen angeboten werden müssen. Der Zugang zu solchen Angeboten muss in der gesamten Schweiz garantiert sein. Des Weiteren sind Koordination und Informationsaustausch

<sup>7</sup> Obwohl in der Schweiz eine Krankenversicherung für alle Menschen, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus, obligatorisch ist, gibt es auch Personen ohne Krankenversicherung (z. B. Migranten ohne Ausweispapiere)

<sup>8</sup> Weitere Informationen finden Sie unter: <https://en.comparis.ch/krankenkassen/info/glossar/franchise>

zwischen den verschiedenen Stellen nötig. Und nicht zuletzt ist es zwingend notwendig, entsprechende Daten einheitlich zu erfassen.

- Es ist ausserdem erforderlich, dass das Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung Schweiz, welches für die oft sehr spezifischen und komplexen Problemstellungen im Zusammenhang mit FGM (Kindesschutzfälle, transnationale Fallkonstellationen, asyl- und ausländerrechtliche Fragen) zuständig ist, als nationales Kompetenzzentrum bestehen bleibt. Dies insbesondere auch in den Regionen, wo keine adäquaten medizinischen und psychosozialen Beratungsangebote vorhanden sind.
- Neben einem nationalen Kompetenzzentrum sind auch spezialisierte Angebote für die Beratung und medizinische Versorgung in den Regionen vonnöten. FGM ist ein Tabuthema. Umso entscheidender ist es, einen niederschweligen Zugang zu spezifischen Unterstützungsdienstleistungen zu gewähren. Der Bundesratsbericht „Massnahmen gegen die weibliche Genitalverstümmelung“ zeigt auf, dass sich nur einige wenige Kantone aktiv für eine langfristige Bekämpfung von FGM einsetzen. Um die konkrete Lage der von FGM betroffenen oder gefährdeten Mädchen und Frauen zu verbessern, müssen die Kantone für entsprechende Gesundheits- Beratungs- und Präventionsangebote sorgen. Dem Ruf nach einer stärkeren Berücksichtigung des Themas auf kantonaler Ebene<sup>9</sup> sollte nachgekommen werden.

### 3. Strafverfolgung

#### **Art. 38 – Strafbarkeit weiblicher Genitalverstümmelung**

##### **Analyse der aktuellen Lage:**

Die Schweiz hat die erforderlichen gesetzlichen Massnahmen zur Bestrafung von weiblicher Genitalverstümmelung ergriffen und 2012 eigens für diesen Zweck eine neue Straftat eingeführt (vgl. Art. 124 StGB). Seit der Artikel 124 des Strafgesetzbuchs 2012 in Kraft trat, wurde nur ein Fall vor Gericht verhandelt: Das Urteil wurde am 12. Juli 2018 von einem Regionalgericht im Kanton Neuenburg gefällt und vom schweizerischen Bundesgericht 2019 bestätigt. Eine Frau erhielt eine achtmonatige Bewährungsstrafe wegen der Genitalverstümmelung ihrer beiden Töchter in Somalia. Die Straftat wurde 2013 in Somalia begangen, also vor Einreise in die Schweiz (2015). Durch dieses Urteil bestätigte das Bundesgericht, dass die Universalitätsklausel in Art. 124, Abs. 2 StGB sehr weit auszulegen sei. Laut Bundesgericht sollte die Tatsache, dass sich die Täterin bis zum Zeitpunkt der Straftat niemals in der Schweiz aufgehalten hatte, keine Rolle spielen. Dies bedeutet, dass auch Personen, die zum Zeitpunkt

---

<sup>9</sup> vgl. auch Bericht des Bundesrates als Antwort auf das Postulat 18.3551 von Natalie Rickli vom 14. Juni 2018. Massnahmen gegen Mädchenbeschneidungen, November 2020, S. 60

der Straftat keinerlei Verbindung zur Schweiz hatten, hierzulande zur Verantwortung gezogen werden können.

Das Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung Schweiz setzt sich klar für eine strafrechtliche Verfolgung von FGM ein, steht aber einer derart umfassenden Interpretation des Gesetzes kritisch gegenüber<sup>10</sup>. Einerseits kann die Bestrafung einer vor der Einreise in die Schweiz durchgeführten FGM zu einer Verletzung von Art. 7 der europäischen Menschenrechtskonvention führen: Das Gerichtsurteil liess die Frage der Anwendbarkeit des Universalitätsprinzips im Hinblick auf das Prinzip «keine Strafe ohne Gesetz» (Art. 7 der europäischen Menschenrechtskonvention) ungeklärt. Andererseits ist es kontraproduktiv, dass asylsuchende Frauen, die vor Hunger und Krieg in die Schweiz fliehen, wegen eines Jahre zurückliegenden Vergehens bestraft werden. Dabei muss auch berücksichtigt werden, dass der soziale Druck, eine Beschneidung vorzunehmen, in den Herkunftsländern oft extrem hoch ist. Das Universalitätsprinzip geht mit der problematischen Tatsache einher, dass es kaum möglich ist, die Umstände eines Vergehens zu erfassen und juristisch korrekt nachzuweisen, wenn es im Ausland begangen wurde. Dazu wären sehr zeitaufwendige Nachforschungen erforderlich. Es besteht auch die Befürchtung, dass der Ehemann oder andere Familienmitglieder und Verwandte eine solche Anklage als Druckmittel gegen die Frau einsetzen könnten. Schliesslich könnte das Urteil auch Mädchen und Frauen davon abbringen, bei Gesundheits- und Beratungszentren Hilfe zu suchen.

#### **Forderungen:**

- Die in Verbindung mit dem Universalitätsprinzip auftauchenden Herausforderungen müssen bei der Beurteilung von Einzelfällen angemessen berücksichtigt werden, insbesondere im Hinblick auf eine rechtsstaatlich sorgfältige Abklärung der Tatumstände und der Beweisführung.
- Im Hinblick auf die Strafzumessung sollten die Gerichte das Prinzip der Verhältnismässigkeit und die gesamten Umstände, unter denen die FGM vorgenommen wurde (vor allem die Situation im Herkunftsland, der soziale Druck, die mangelnde Kenntnis der rechtlichen Lage in der Schweiz usw.) angemessen berücksichtigen. Darüber hinaus sind die Folgen für die Familie, insbesondere für allenfalls noch unbeschnittene (jüngere) Schwestern, bei der Strafzumessung in Betracht zu ziehen, auch im Hinblick auf die Frage, ob ein möglicher Landesverweis gerechtfertigt und mit Blick auf das Kindeswohl sinnvoll ist.
- Weiter stellt sich die grundsätzliche Frage, ob Art. 124 StGB mit Blick auf die Universalitätsklausel überarbeitet und, falls nötig, angepasst werden sollte. Die strafrechtliche Bestimmung gegen FGM ist sehr weit gefasst; die Schweiz geht damit weiter als die anderen europäischen Staaten. Insbesondere sollte geprüft werden, ob zum Zeitpunkt des Vergehens nicht eine minimale Verbindung zur Schweiz bestehen sollte (z B. Wohnsitz des Straftäters/

---

<sup>10</sup> Die Reaktion des Netzwerks Mädchen Beschneidung Schweiz auf das Gerichtsurteil von 2019 können Sie auch hier nachlesen: [2019 Bundesgerichtsurteil Kommentar DE.pdf \(maedchenbeschneidung.ch\)](#)

der Betroffenen in der Schweiz, geplante Einreise in die Schweiz usw.). Ausserdem ist ein detaillierter Rechtsvergleich mit anderen europäischen Staaten erforderlich, sowie eine Überprüfung der Vereinbarkeit mit Art. 7 der europäischen Menschenrechtskonvention.

### **Art. 60 – Flüchtlingsstatus und Aufenthaltsgenehmigung für gefährdete Mädchen und Betroffene**

#### **Analyse der aktuellen Lage:**

Eine glaubwürdig dargelegte Gefährdung durch FGM ist ein anerkannter Asylgrund, vorausgesetzt, dass im Herkunftsland kein effektiver Schutz davor garantiert werden kann. In der Praxis bietet jedoch das Staatssekretariat für Migration (SEM) Frauen und Mädchen nur dann Schutz, wenn ihnen bei der Rückkehr ins Heimatland eine unmittelbar bevorstehende FGM (oder auch Reinfibulation) droht. Keinen Schutz erhalten hingegen durch eine bereits erlittene FGM traumatisierte Frauen und Mädchen. Diese Praxis widerspricht den Empfehlungen des Hochkommissariats der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR), das für diese Frauen und Mädchen ebenfalls den Flüchtlingsstatus vorsieht<sup>11</sup>. Ausserdem hat das Bundesverwaltungsgericht der Schweiz Fälle einer unmittelbar bevorstehenden Reinfibulation uneinheitlich behandelt: Das Bundesverwaltungsgericht unterscheidet zwischen einer unmittelbar bevorstehenden Reinfibulation, weil die Frau wegen einer Kindsgeburt defibuliert wurde (vgl. (<https://www.refworld.org/pdfid/54be387fd.pdf>)), und einer Reinfibulation, die unmittelbar bevorstand, weil die Frau aus medizinischen Gründen einer Defibulation unterzogen wurde. Im ersten Fall wurde der Betroffenen Asyl gewährt, im zweiten Fall erhielt die Frau nur eine Vorläufige Aufnahme. Das Gericht rechtfertigte seine Entscheidung durch folgende Aussage: 8.3. Da die höchstwahrscheinlich drohende Verfolgung auf das Verhalten der Antragstellerin in der Schweiz zurückzuführen sei und somit ein subjektiver Nachfluchtgrund vorliege, werde ihr das Recht auf Asyl in Anwendung von Art. 54 [BVerE-3512/2019, 27.7.2020](#) verweigert.

Schliesslich gibt es auch Fälle, bei denen die Eltern in die Schweiz geflohen sind, während ihre Töchter im Herkunftsland verbleiben mussten und dort von FGM bedroht sind, ohne dass sie vor Ort geschützt werden können. Auch in diesen Fällen ist es sehr schwierig, für die Töchter eine Aufenthaltsgenehmigung in der Schweiz zu erhalten. Aufgrund der bestehenden gesetzlichen Bestimmungen für Asyl und Migration sind diese Fälle so gut wie hoffnungslos: Die Bedingungen für Familienzusammenführungen oder humanitäre Visa sind in solchen Fällen sehr restriktiv und berücksichtigen keine akuten Gefährdungssituationen – zum Beispiel, wenn im Herkunftsland FGM sehr weit verbreitet ist.

---

<sup>11</sup>(UNHCR, [Guidance Note on refugee claims relating to female genital mutilation](#), 2009, Seite 9) «Auch wenn die Verstümmelung bereits geschehen ist, kann diese geschlechtsspezifische Verfolgung noch immer einen Flüchtlingsstatus der betroffenen Antragstellerin rechtfertigen, zum Beispiel, wenn die erlittene Verfolgung als besonders grausam anzusehen ist und die Frau oder das Mädchen noch immer unter einem psychischen Trauma leidet, die eine Rückkehr in das Herkunftsland unzumutbar macht.»



### **Forderungen:**

Neben Strafverfolgung, Kinderschutz und Präventionsarbeit in den Migrationsgemeinschaften können auch die Gewährung des Flüchtlingsstatus und eine Aufenthaltsgenehmigung in der Schweiz vor FGM schützen. Deshalb muss sich die Rechtsprechung des Staatssekretariats für Migration (SEM) folgendermassen ändern:

- Auch eine bereits erlittene weibliche Genitalverstümmelung sollte ein Asylgrund sein (auch ohne eine drohende Reinfibulation). Bei einer unmittelbar drohenden Reinfibulation sollte der Flüchtlingsstatus gewährt werden, unabhängig von den Gründen für die Defibulation.
- Gefährdete Mädchen sollten leichter Zugang zu humanitären Visa erhalten.
- Ausserdem sollten Asylanträge und die Entscheidpraxis des SEM bezüglich Asyl und Erteilung von humanitären Visa aufgrund von FGM erhoben und statistisch erfasst werden.

## **4. Integrierte Strategien**

### **Art. 10: Gremium zur Koordination, Implementierung, Überwachung und Evaluation aller Strategien und Massnahmen, die zur Bekämpfung von FGM/FGM ergriffen werden**

#### **Analyse der aktuellen Lage:**

In der Schweiz gibt es bisher nur wenige vom Bund geleitete institutionsübergreifende Koordinationsmechanismen, um gegen FGM vorzugehen und die verschiedenen Behörden, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Experten und Expertinnen und betroffenen Gemeinschaften an einen Tisch zu bringen. Dies untergräbt einen ganzheitlichen und integrierten Ansatz auf nationaler Ebene zur Bekämpfung von FGM und zur Unterstützung der Betroffenen. Gerade in der Schweiz könnten solche landesweiten Koordinationsmassnahmen die Kooperation zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen und damit die Effizienz sicherstellen. Laut Bundesratsbericht "Massnahmen gegen die weibliche Genitalverstümmelung" ist ein solcher institutionsübergreifender Koordinierungsmechanismus unter Leitung des Bundes geplant.

#### **Forderungen:**

Die Empfehlungen des Bundesratsberichts "Massnahmen gegen die weibliche Genitalverstümmelung" müssen auch tatsächlich umgesetzt werden: Der Austausch und die interdisziplinäre Kooperation aller von diesem Thema betroffenen Institutionen müssen auf nationaler und kantonaler Ebene fortgesetzt und ausgebaut werden.



## **Art. 11 – Datensammlung**

### **Analyse der aktuellen Lage:**

Bisher gibt es nur indirekte Schätzungen zur Anzahl der möglicherweise gefährdeten und betroffenen Mädchen und Frauen in der Schweiz. (Dazu wird die Prävalenzrate in den Herkunftsländern in Beziehung gesetzt zur Anzahl der in der Schweiz lebenden Frauen und Mädchen aus den betreffenden Ländern). Diese Berechnung erlaubt nur eine Schätzung der von FGM betroffenen Frauen und Mädchen, berücksichtigt jedoch nicht mögliche Veränderungen im Verhalten, die mit der Integration im Zielland einhergehen (sogenannter Akkulturationsfaktor).

### **Forderungen:**

Es müssen weitere Studien zur Prävalenz in der Schweiz durchgeführt werden. Die Präventionskonzepte sollten sich nach dem Stand der wissenschaftlichen Forschung richten, um so auch eine Grundlage für die Entscheidungsfindung zu bilden.

## **FAZIT**

Abschliessend appellieren das Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung Schweiz und End FGM Europa an die Schweizer Behörden, ihr Engagement bzgl. Beendigung der Verstümmelung von weiblichen Genitalien voranzutreiben. Wir fordern Folgendes:

- Umsetzung der im Bericht des Bundesrates «Massnahmen gegen weibliche Genitalverstümmelung» aus dem Jahr 2020 geforderten Empfehlungen. Sicherstellung von systematischen und umfassenden Koordinationsmassnahmen zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen (Bund, Kantone, Gemeinden).
- Die Kantone müssen – wie im Bundesratsbericht empfohlen – in Zusammenarbeit mit dem Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung Schweiz ihr Engagement gegen FGM verstärken. Verantwortlichkeiten müssen geklärt und Finanzmittel bereitgestellt werden, um Präventions-Beratungs- und Gesundheitsangebote sicherzustellen.
  - o Die Kantone müssen sicherstellen, dass betroffenen Mädchen und Frauen in allen Regionen spezialisierte Unterstützungsdienste (Gesundheits- und Beratungsleistungen) zur Verfügung stehen.
  - o Die Kantone müssen die Präventionsarbeit mit den Migrationsgemeinschaften zum Thema FGM unterstützen und stärken. Damit einher geht, dass auch längerfristig angemessene finanzielle Mittel für die Präventionsarbeit in den Gemeinschaften zur Verfügung stehen. Das Thema FGM soll in andere Präventionsprogramme zu verwandten Themen eingebunden werden.

- Die Kantone müssen Fachpersonal aus den relevanten Berufsfeldern (Gesundheitswesen, Asyl, Kinderschutz und Sozialdienste, Bildung und Strafverfolgung) für das Thema FGM sensibilisieren und ausbilden und sie über die Angebote des Netzwerks gegen Mädchenbeschneidung Schweiz informieren. Das Thema FGM muss in die Lehrpläne für die Aus- und Fortbildung der zuständigen Fachkräfte, insbesondere im Gesundheitswesen, integriert werden.
- Es ist dafür zu sorgen, dass Hilfe für FGM-Betroffene (z. B. spezialisierte ganzheitliche Unterstützungsleistungen, finanzielle Unterstützung und Dolmetschleistungen) auch jenen Frauen/Mädchen gewährt werden, die beschnitten wurden, als sie noch nicht in der Schweiz wohnhaft waren, und zwar unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus.
- Neubewertung von Art. 124 des Strafgesetzbuchs bezüglich folgender Aspekte:
  - Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung des Universalitätsprinzips und seiner Anwendung auf den Straftatbestand FGM im Hinblick auf Art. 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention („keine Strafe ohne Gesetz“), unter anderem durch eine Vergleichsstudie, welche die Gesetzgebung anderer europäischer Länder heranzieht.
  - In Bezug auf die geltende Rechtslage gilt es, den mit der Anwendung des Universalitätsprinzips verbundenen Herausforderungen im Rahmen der Beurteilung von Einzelfällen angemessen Rechnung zu tragen, insbesondere im Hinblick auf die rechtsstaatlich korrekte Abklärung der Tatumstände und der Beweisführung.
  - Im Hinblick auf die Strafzumessung sollten die Gerichte das Prinzip der Verhältnismässigkeit und die gesamten Umstände, unter welchen FGM vorgenommen wurde, angemessen berücksichtigen (namentlich die Situation im Herkunftsland, der soziale Druck, die Unkenntnis der Rechtslage und dergleichen mehr).
- Auch Frauen und Mädchen, die bereits eine FGM erlitten haben oder Gefahr laufen, bei der Rückkehr in ihr Herkunftsland reinfibuliert zu werden, sollte der Flüchtlingsstatus gewährt werden, und zwar unabhängig von den Gründen für ihre Defibulation. Gefährdete Mädchen sollten leichter eine Aufenthaltsgenehmigung oder ein Visum aus humanitären Gründen erhalten.
- Verbesserung der nationalen Datenlage und FGM-Monitoring (z. B. anhand von Angaben zur Verbreitung von FGM, zu Asylanträgen und Asylentscheiden in FGM-Fällen, Daten über die Anzahl von Frauen mit einer FGM bei gynäkologischen Untersuchungen und Geburtshilfe, Anzahl von Kinderschutzelfällen).

Wir danken GREVIO für die Möglichkeit, unsere Expertise einzubringen und dafür, dass wir unser Fachwissen bereitstellen und konkrete Empfehlungen abgeben durften, um die Aktionen der Schweizer Behörden zur Beendigung der weiblichen Genitalverstümmelung zu verbessern.

# Vertiefungsbericht: Zwangs- und Minderjährigenheiraten



Die Fachstelle  
www.zwangsheirat.ch

**zwangs  
heirat**

«Eine Ehe darf nur bei freier und uneingeschränkter Willenseinigung der künftigen Ehegatten geschlossen werden.»  
Artikel 16 Absatz 2 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948

VERTIEFUNGSBERICHT ZWANGS- UND MINDERJÄHRIGENHEIRATEN  
zhd. Grevio

FACHSTELLE ZWANGSHEIRAT - KOMPETENZZENTRUM DES BUNDES

Per 31. Mai 2021

#### Inhaltsübersicht

1. Organisation und Ziel der Vertiefungsberichts .....	2
2. Ausgangslage .....	2
3. Begriffe und Definitionen .....	3
4. Vernetzte Zusammenarbeit bei der Fallberatung und Massnahmen bei Zwangs- und Minderjährigenheiraten .....	4
5. Prävention und Sensibilisierung .....	6
6. Opferschutz .....	9

Fachstelle Zwangsheirat | Kompetenzzentrum des Bundes | www.zwangsheirat.ch  
Helpline: 0800 800 007 | Mail: info@zwangsheirat.ch

## 1. Organisation und Ziel des Vertiefungsberichts

Die Fachstelle Zwangsheirat hat sich als Nichtregierungs- und Nonprofitorganisation in Pionierarbeit auf das Phänomen Zwangsheirat und Zwangsbeziehungen (wie Zwangsehe, Zwangsverlobungen aber auch Liebesverbote) spezialisiert<sup>1</sup>. Der Trägerverein ist der Verein Migration & Menschenrechte<sup>2</sup>.

Die Fachstelle Zwangsheirat ist gesamtschweizerisch tätig und arbeitet eng mit lokalen Akteur\*innen in den schweizerischen Kantonen zusammen. Seit 2018 fungiert die Fachstelle Zwangsheirat als Kompetenzzentrum des Bundes. Zudem verfügt die Fachstelle Zwangsheirat über eine internationale Vernetzung mit Institutionen auf der staatlich-behördlichen Ebene, mit NGO's, zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen, sowie Fach- und Berufspersonen.

Betreffend des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) greift dieser Vertiefungsbericht der Fachstelle Zwangsheirat – Kompetenzzentrum des Bundes die wichtigsten Herausforderungen im Umgang mit Zwangs- und Minderjährigenheiraten auf, die sowohl in der konkreten Beratungstätigkeit als auch in Bereichen der Prävention und Sensibilisierung aufscheinen.

## 2. Ausgangslage

Die Fachstelle Zwangsheirat hat seit ihrer Beratungsaufnahme in total 3'057 Fällen beraten und begleitet (Stand 31. Dezember 2020). Im Jahr 2020 betreute die Fachstelle Zwangsheirat – Kompetenzzentrum des Bundes insgesamt 361 Fälle. 133 davon waren Betroffene, die minderjährig verheiratet wurden oder denen eine Vermählung im Kindesalter drohte – das entspricht 36.8% der Fälle. Bei der Fachstelle Zwangsheirat gehen wöchentlich durchschnittlich 5, vor den Sommerferien bis zu 12 und an Einzeltagen auch mehr Fallmeldungen ein. Ein überwiegender Teil der Zwangs- und Minderjährigenheiratsbetroffenen, die eine Beratung aufsuchen, sind weiblich. Rund 80% der Betroffenen, die durch die Fachstelle Zwangsheirat beraten werden, sind in der Schweiz geboren und/oder aufgewachsen. In einem mehrkulturellen Land wie der Schweiz – in Europa mit dem nach den Kleinstaaten Luxemburg und Liechtenstein dritthöchsten Anteil von Personen mit Migrationshintergrund – handelt es sich bei Zwängen rund um Heirat, Partner\*innenwahl und Sexualität (siehe Begriffe und Definitionen) keineswegs um Randphänome.

Das Credo der Fachstelle Zwangsheirat im Umgang mit Zwangs- und Minderjährigenheiraten lautet: Würde vor Werte – ohne Verunglimpfung und Verharmlosung.

Die Menschenwürde ist die Grundlage für Menschenrechte:  
«Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren [...]»  
Art. 1 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948

Wertediskussionen sind hingegen im mehrkulturellen Kontext heikel, da sie zur Ent- oder Abwertung anderer instrumentalisiert werden können. Somit können sie zu einer Überhöhung der schweizerischen Mehrheitsgesellschaft bei gleichzeitiger Abwertung von Minderheiten in der Schweiz führen, was wiederum zu Wertekonflikten führt. Der Wertediskussion ist daher eine Würdeorientierung vorzuziehen.

Würdeorientiert statt wertbasiert zu argumentieren, erlaubt eine Gesprächsgrundlage, auf deren Basis die Gemeinschaften, bei welchen im Migrationskontext Formen von «Verwandtschaftsgewalt» (auch verwandtschaftsbasierte Geschlechtergewalt, siehe

<sup>1</sup> Siehe [www.zwangsheirat.ch](http://www.zwangsheirat.ch)

<sup>2</sup> Siehe [www.migration.org](http://www.migration.org)

Begriffe und Definitionen) vorkommen, nicht verunglimpft werden. Gleichzeitig werden solche Menschenrechtsverletzungen auch nicht kulturell relativierend verharmlost.

2013 hat der Bund ein Massnahmepaket zur Bekämpfung von Zwangsheiraten verabschiedet. Nebst Anpassungen in diversen rechtlichen Bereichen. Zwangsheirat erhielt gemäss Art. 181a StGB einen eigenen Straftatbestand. Parallel wurden weitere Gesetze angepasst, etwa der Eheungültigkeitsgrund durch Zwang gemäss Art. 105 Abs. 5 und 6 (letzterer Absatz zur Minderjährigkeit). Auch im AIG und AsylG oder im Internationalen Privatrecht wurden Anpassungen vorgenommen. Im Massnahmepaket des Bundes wurde aber auch der Prävention und Sensibilisierung Aufmerksamkeit gezollt. Denn Zwangs- und Minderjährigenheiraten lassen sich mit rechtlichen Massnahmen alleine nicht adäquat bekämpfen. Vielmehr sind rechtliche Regelungen Begleitmassnahmen.

Dennoch hat etwa der Art. 181a StGB, indem seit 1. Juli 2013 Zwangsheirat als eigener Straftatbestand gilt, aber eine nicht zu vernachlässigende symbolische Wirkung. Das führte unter anderem auch dazu, dass das Thema mehr ins öffentliche Bewusstsein gerückt wurde. Mit der Pönalisierung von Zwangsheirat folgt die Schweiz einem internationalen Trend. Es bestehen bisher noch wenig Erfahrungen zur Wirksamkeit des Zwangsheiratsverbots, schliesslich erfolgte in der Schweiz erst 2016 die schweizweit erste strafrechtliche Verurteilung von heute insgesamt zweien – in einem abgekürzten Verfahren aus dem Kanton Schaffhausen. Das zweite Urteil erfolgte zweitinstanzlich am 1. Juli 2020 am Appellationsgericht in Basel-Stadt. Das heisst, es hat sieben Jahre gedauert, bis ein Urteil im ordentlichen Verfahren vorgelegen ist. Die wenigen gerichtlichen Verurteilungen entsprechen ebenfalls dem internationalen Trend: in allen Ländern, wo Zwangsheirat pönalisiert ist, bewegen sich die Verurteilungen im Handzählbereich. Die Gesetze gegen Zwangsheirat sind aber noch relativ neu. Man kann noch keine Bilanz ziehen. Es wäre im Sinne der staatlichen 'due diligence', dass die Verurteilungen stiegen, weil dies auch ein Signal an die Zwangsverursachenden sendet.

Auch die polizeilich registrierten Fälle sind gering. Dies waren in der Schweiz 8 Fälle im Jahr 2019 (2018: 3; 2017: 5). Die wenigen Urteile weisen auch darauf hin, dass es schwierig ist, den Zwang nachzuweisen. Auch sind solche Prozesse auf die Mitwirkung der Betroffenen angewiesen, die auch von ihrem Zeugnisverweigerungsrecht Gebrauch machen können. Auch die beiden Betroffenen im Prozess in Basel-Stadt letztes Jahr haben am Appellationsgericht ihre Vorwürfe zurückgezogen.

In der staatlichen Verantwortlichkeit liegen über die Strafnorm Zwangsheirat hinaus bei einem bei solchen Delikten üblichen grossen Dunkelfeld auch andere Bereiche, die insbesondere den Schutz der minderjährigen und erwachsenen, zumeist weiblichen Betroffenen, aber auch die Prävention und Sensibilisierung betreffen.

### 3. Begriffe und Definitionen

#### Verwandtschaftsbasierte Geschlechtergewalt

Bei Zwangs- und Minderjährigenheiraten handelt es sich um eine verwandtschaftsbasierte Geschlechtergewalt (kin-based gender violence, kurz: Verwandtschaftsgewalt) beruht auf von traditionalistischen, familialistischen und rigiden Geschlechterrollen geprägten moralischen Normensetzungen. Kennzeichnend ist die erweiterte Tatpersonenschaft: Über die Eltern hinaus sind Mitglieder der Familie und Verwandtschaft involviert. Im Migrationskontext ist bezüglich der bei einer Zwangsheirat potenziell Involvierten die hohe transnationale Verflechtung zu berücksichtigen. Ein Onkel in England kann ebenso Druck auf eine Heirat ausüben wie die Grossmutter im Herkunftsland, indem sie sich vor Ort nach möglichen Partner\*innen umsehen. Auch findet eine Auflösung der stereotypen Geschlechterdichotomien bezüglich Gewaltausübung und -erfahrung statt: Frauen, ob Mütter oder Schwestern, können Druck ausüben und auch Männer können betroffen sein.

#### **Von Premarital bis postnuptial oppression**

Bei Verwandtschaftsgewalt gibt es unterschiedliche Gewaltkonstellationen. Diese hängen von Lebenssequenzen ab, die sich rund um die Themen Beziehung, Liebe, Sexualität und Lebensstil oder aber Heirat, Ehe und Scheidung oder Trennung drehen. Bestimmt durch die aktuelle Lebensphase erlangen unterschiedliche Gewaltphänomene, Zwänge und Unterdrückungsformen Bedeutung. Durchgängig werden die Betroffenen von Seiten der Zwangsverursachenden zu Täter\*innen stilisiert (vgl. victim blaming) und dafür normative Konzepte wie Scham, Schande, Sünde, Schuld und Sexualisierung herangezogen.

Premarital Oppression (pmo): Bei den vorehelichen Unterdrückungsformen wirken sich die Heiratsbürden und -zwänge aus: Dies sind bspw. die Heirat als Norm, Ge- und Verbote rund um Endogamie, die Heteronormativität und der Jungfräulichkeitskult - Zwänge, die bereits in der primären Sozialisierung im familiären Kontext lange bevor eine Heirat zum Thema wird, aufscheinen. Diese können in Liebesverboten, aber auch in Verlobungen Minderjähriger oder Zwangsverlobungen münden, um damit Betroffenen die Verbindlichkeit einer durch das Kollektiv normativ legitimierten, zukünftigen Verbindung zu demonstrieren. Damit ist eine nachfolgende Heirat bereits festgeschrieben.

On-the-Wedding Oppression (owo): Wenn eine konkrete Heirat zur Sprache kommt und die Familie entsprechenden Druck ausübt, kann bspw. eine Heiratsverschleppung oder Outplacement ins Herkunfts- oder anderes Ausland sowie weitere Formen von psychischer und physischer Gewalt von der Familie und Verwandtschaft ins Feld geführt werden, um ein «Ja» zu erzwingen. Manchmal wird eine Zwangsheirat auch gerade dann als Option gewählt, wenn eine verbotene Liebesbeziehung aufgefliegen ist, was der Familie Anlass gibt, aus ihrer Sicht geeignete Massnahmen zur Disziplinierung zu ergreifen. Eine Drucksituation kann sich auch bei der Überschreitung des als ideal erachteten Heiratsalters zuspitzen, etwa bei einem Arrangement und wenn ein\*e Betroffene\*r zuvor bereits Partner\*innenvorschläge von Seiten der Eltern abgelehnt hat.

While-married Oppression (wmo): Wenn Betroffene in eine Ehe gedrängt worden sind, oder auch, wenn sie aus freien Stücken geheiratet haben, kann ein Bleibezwang in der Ehe entstehen. Eine Trennung oder Scheidung ist verboten. Im ehelichen Kontext werden geschlechtsspezifische Unterdrückungen und rigide Geschlechterrollenbilder aufrechterhalten oder werden von den Betroffenen vielleicht auch erst mit aller Konsequenz erfahren. Manchmal denken Betroffene, dass sie dem Druck und der Kontrolle der Familie entkommen können, indem sie eine Ehe eingehen. An die Eheschliessung reihen sich jedoch Folge- oder Kettenzwänge, wenn etwa das Umfeld die Geburt von Kindern oder die Unterordnung als Frau in der neuen Familienrolle erwartet und die Kontrolle neu vom Ehemann übernommen wird.

Postnuptial Oppression (pno): Wenn Betroffene es wagen, sich aus einer leidvollen Ehe zu befreien, sich trennen, scheiden oder ihre Ehe aufgrund einer erzwungenen Eheschliessung für ungültig erklären lassen, drohen Stigmatisierung, Ächtung, Ausschluss aus dem familiären Kontext oder auch Gewalt von Seiten des Ex-Partners und der Familie. Insbesondere für Frauen gilt: Ausserhalb von Familie oder Ehe zu sein ist unschicklich, weil potenziell unsittlich. Somit herrscht für Frauen faktisch ein lebenslanger Monogamiezwang, zumal auch die Wiederheirat einer Frau nach einer Scheidung oder Trennung in vielen Gemeinschaften als problematisch gesehen wird.

#### **4. Vernetzte Zusammenarbeit bei der Fallberatung und Massnahmen bei Zwangs- und Minderjährigenheiraten**

##### **Vernetzung und Etablierung von Falllösungen gehen Hand in Hand**

Die Beratungstätigkeiten setzen in komplexen Fällen eine gute Vernetzung mit lokalen Akteur\*innen voraus. Davon sind gerade in komplexen Fällen von Zwangs- und Minderjährigenheiraten zumeist diverse Akteur\*innen mit unterschiedlichen Aufgabenbereichen und -fokus involviert. Da Betroffene von Zwangs- und Minderjährigenheiraten zumeist explizit keine Anzeige gegenüber den Zwangsausübenden – ihren Familien – wollen, gestaltet sich die Zusammenarbeit mit den unterschiedlichen Akteur\*innen herausfordernd. Hier gibt es drei verschiedene Arten von Akteur\*innen: opferzentrierte Stellen mit Schweigepflicht wie Beratungsstellen, neutrale Akteur\*innen, die der Gegenpartei Akteneinsicht gewähren, wie die KESB oder Gerichte und tatzentrierte Stakeholder mit Melde- oder Anzeigepflicht wie etwa Strafverfolgungsbehörden, aber auch Zivilstands- und Migrationsämter. Gerade in komplexen Fällen sind nebst nicht-behördlichen Fach- und Beratungsstellen jedoch auch Stellen mit Meldepflichten involviert. Hier gilt es, gemeinsam eine opferorientierte Perspektive einzunehmen. Das Vertrauen, das Fach- und Beratungsstellen mit Schweigepflicht vonseiten Betroffener geniessen, und die behördliche Wahrnehmung der staatlichen due diligence im Bereich des Opferschutzes – bspw. Schutz von gefährdeten Personen durch die Polizei – sollte zur adäquaten Falllösung Hand in Hand gehen. Eine Voraussetzung dafür sind informierte und sensibilisierte Akteur\*innen. Eine solche Sensibilisierung kann, einerseits, z.B., wie in manchen Kantonen vorhanden, in thematischen Gremien oder Netzwerken erfolgen. Die Vernetzung alleine ist aber nicht ausreichend, um eine Wirkung für einen verbesserten Opferschutz entfalten zu können: Es ist andererseits wichtig, dass bei den unterschiedlichen lokalen Akteur\*innen sogenannte SPOC (Single Point of Contact) gebildet werden. In der Erfahrung der Fachstelle Zwangsheirat geschieht dies am besten durch die konkrete Fallzusammenarbeit. Nun ist in den verschiedenen Kantonen die Vernetzung und Zusammenarbeit lokaler Akteur\*innen, die für die Falllösung bei der Fachstelle Zwangsheirat essenziell sind, unterschiedlich ausgebaut. In manchen Kantonen und Regionen funktioniert dies sehr gut, während in anderen noch Entwicklungsmöglichkeiten bestehen.

Mit der Etablierung von verschiedenen thematischen Gefässen, die der Vernetzung und letztlich auf der fallbezogenen Zusammenarbeit der genannten Stakeholder dienen, kann der Opferschutz verbessert werden.

### **Nationale Ausrichtung bei monothematischer Spezialisierung**

Die Fachstelle Zwangsheirat ist als NGO – vom Staat mitfinanziert aber von diesem institutionell unabhängig – auf sämtlichen Ebenen des föderalen Systems – Bund, Kantone und Gemeinden – aktiv und in vielen Kantonen gut vernetzt. Als monothematisch-spezialisierte Fachstelle kann das ständig überarbeitete Wissen auch an unterschiedliche Stellen weitergegeben werden und in der Fallzusammenarbeit, die insbesondere bei komplexen Fällen unabdingbar ist, neues Wissen von weiteren Fachpersonen generieren. Die Zusammenarbeit via SPOC – Single Point of Contact pro Institution/Stelle hat sich als sehr sachdienlich erwiesen. Gerade in der kleinräumigen Schweiz sind insbesondere bei komplexen Fällen von Zwangsheiraten zum Schutz der Betroffenen mit hoher Gefährdung transkantonale Lösungen oft unabdinglich. Wichtig ist deshalb die Koordination und Zusammenarbeit über Kantonsgrenzen hinweg. Zudem bei spezifischen Gewaltformen, die Spezialwissen voraussetzen, eine überregionale Fachstelle/Kompetenzzentrum sinnvoll, da die Spezialisierung (im Falle von Zwangsheiraten bspw. länder-, kultur-, religions- und migrationsspezifisches Wissen) nicht von allen lokalen Akteur\*innen, die einen thematisch breiteren Ansatz/Auftrag haben, geleistet werden kann. Zudem ist die Fachstelle Zwangsheirat in ihrem Themenbereich aufgrund der hohen Transnationalität von Zwangs- und Minderjährigenheiraten auch international gut vernetzt. Transnationale Kollaborationen können für Falllösungen unabdingbar sein: Verschleppungsfälle (Outplacement) verlangen erstens nach konsularischem Schutz durch die Schweiz, auch bei ausländischen Staatsangehörigen mit Wohnsitz hierzulande und zweitens nach sachdienlicher Zusammenarbeit zwi-



schen den Staaten. So können Betroffene, die etwa hier geboren und/oder aufgewachsen sind, aber den roten Pass nicht besitzen, trotzdem geschützt und Lösungen gefunden werden.

#### **Due diligence auf unterschiedlichen Ebenen - lokal, kantonale und nationale**

Bei der Evaluation des Bundesprogramms Bekämpfung Zwangsheirat wurde denn auch empfohlen, dass auf drei Ebenen gearbeitet werden sollte. Auf gemeinde-, kantonaler und übergeordneter, nationaler Ebene. Ziel ist es, dass alle lokalen Akteur\*innen befähigt sind, vor einer bei einer bestimmten Komplexität des Falles und Kompetenzen der Institutionen, die den Fall entgegennimmt, zumindest eine Erstberatung vorzunehmen. Es gilt das Prinzip der «einmaligen Chance» oder one-chance-rule, wie sie die Forced Marriage Unit FMU in Grossbritannien geprägt hat. «Die Fachleute haben vielleicht nur einmal die Gelegenheit, mit der Person zu sprechen», und damit «vielleicht nur eine Chance, ein Leben zu retten.» Geht die Person ohne angemessene Unterstützung wieder weg, geht diese Chance unter Umständen verloren. **Man darf sich also nicht damit begnügen, einer Hilfe suchenden Person eine andere Telefonnummer zu geben oder eine Internetadresse, sondern muss die Betroffenen bei ihren Bemühungen unterstützen**, damit es später nicht zu einem «Bruch» kommt.» SEM-Themenblatt Nr. 6, 2018, S. 25 (Hervorhebung durch Fachstelle Zwangsheirat). Als transkantonale spezialisierte Stelle steuert die Fachstelle Zwangsheirat bei Bedarf spezifisches Wissen und Knowhow bei Falllösungen bei.

#### **Monitoring Fälle von Betroffenen von Zwangs- und Minderjährigheirat**

Im Bereich Zwangsheirat besteht wie bei den meisten Straftaten im sozialen Nahbereich ein grosses Dunkelfeld. Durch die Erfassung strafrechtlich verfolgter Fälle ist es bei weitem nicht getan: diese bewegen sich von den Fällen, in denen bei der Fachstelle Zwangsheirat - die schweizweit den Grossteil der Fälle von Zwangsheiraten bearbeitet - Beratungen durchgeführt werden, im Promillebereich. Allein bei der Fachstelle Zwangsheirat gehen wöchentlich 5-12 neue Fälle ein. Deswegen sollten die Fallzahlen systematisch schweizweit erfasst werden. Auch weitere Institutionen und Stellen sollten ihre Fälle erfassen und diese kommuniziert werden. Hier gibt es Bemühungen im Rahmen des Monitorings, das von staatlicher Seite mitkoordiniert wird. Dieses sollte systematisch durchgeführt werden.

### **5. Prävention und Sensibilisierung**

#### **Unterschiedliche Ebenen der Prävention**

Vor der Ebene der Fallzusammenarbeit liegt die Präventionsarbeit. Wie kann verwandtschaftsbasierter Geschlechtergewalt gemeinsam vorgebeugt werden? Hier sind vier verschiedene Präventionsebenen zu differenzieren: Von der Sensibilisierung der gesamten Bevölkerung zum Thema, über die gruppen- und ursachenspezifische Prävention bis hin zu Präventionsmassnahmen im konkreten Casemanagement-Setting.

Bereiche	Ziel
Primärprävention oder universelle Prävention	Vorbeugungsstrategien, Einflussnahme auf die Ursachen sozialer Probleme; <u>breite Sensibilisierung</u> (alle Menschen), z.B. schweizweite Aufklärung und Bewusstseinsbildung
Sekundärprävention oder selektive Prävention	<u>Prävalenz-Gruppen anvisieren</u> , wenn bestimmte Anzeichen oder Häufigkeiten gegeben sind (Risikogruppen / Teilgruppen), z.B. gewisse jesidische Gemeinschaften

Tertiärprävention oder indizierte Prävention	Gegen die <u>Ursachen</u> der Zwangs- und Minderjährigenheirat vorgehen, Prävalenz und Inzidenz der Menschenrechtsverletzungen reduzieren z.B. Kampagne gegen Jungfräulichkeitskult oder Endogamiezwang
Quartärprävention oder antizipierte Prävention	«Rückfall-Vorbeugung» Antizipierte Mitberücksichtigung der <u>Konsequenzen</u> für Betroffene, z.B. Selbstständigkeitsverlust durch Überbetreuung, Vorbeugung eines Liebeszwangs

### Zielgruppen von Beratung und Coaching

Die Zielgruppen der Beratung sind Direkt- und Mitbetroffene, Coaching wird Berufs- und Fachpersonen oder -institutionen angeboten, die in konkreten Fällen (potenziell) involviert sind. Bei den Direktbetroffenen («Affected») werden Betroffene ersten Grades (Direktbetroffene) sowie zweiten Grades (Mitbetroffene, z.B. Liebespartner\*in, Verlobte\*r, Geschwister,...) unterschieden. Die nahe Umgebung von Betroffenen («Vicinity») ist ebenfalls wichtig. Es wird die Erfahrung gemacht, dass sich Betroffene oft zuerst an eine Person in ihrem nahen sozialen Umfeld wendet, bevor sie sich Rat bei einer Fach- und Beratungsstelle sucht. Dabei handelt es sich um Verbündete (Freundeskreis, Kolleg\*innen, Nachbar\*innen,...) oder um Berufspersonen im Umfeld von Betroffenen (wie Arbeitgebende, Ausbilder\*innen, Lehrpersonen,...). Fachpersonen («Specialists») sind Personen und Institutionen etwa im Bereich Kinder- und Jugendhilfe, Opferhilfe, Schutzeinrichtungen, Zivilstandsamt, Migrationsamt, Polizei, Gerichte, KESB, medizinisches Personal, Berufspersonen aus dem Schulbereich, Sozialarbeitende, und viele mehr.

Bei den Direktbetroffenen von verwandtschaftsbasierter Gewalt handelt es sich um Personen mit Migrationshintergrund. Dabei sind 80% der Personen in der Schweiz geboren und/oder aufgewachsen. Somit handelt es sich um eine andere Zielgruppe, als, wie sehr oft im Migrationsbereich als typische Gruppe von «Migrant\*innen und Geflüchtete» impliziert. Zum Beispiel wenden sich solche Personen üblicherweise nicht an Stellen im Bereich Integration.

### Sensibilisierung im mehrkulturellen Kontext

Bei Prävention gegen Zwangsheirat braucht es nebst der Ansprache der potenziell Betroffenen auch eine Sensibilisierung der breiten Bevölkerung. Denn viele Menschen hierzulande wissen trotz medialer Berichterstattung nicht, dass Zwangsheiraten auch in der Schweiz ein soziales Problem sind. Da sich Betroffene aber auch an ihr soziales Umfeld wenden («Vicinity», z.B. Arbeitgebende, Nachbar\*innen, Kolleg\*innen), ist auch ihre Sensibilisierung vonnöten (Primärprävention).

Des Weiteren braucht es auch die Ansprache von bestimmten Bevölkerungsgruppen zu bestimmten Themenbereichen (Sekundär- und Tertiärprävention). So sieht die Fachstelle Zwangsheirat beispielsweise grossen Bedarf bei weiterer Sensibilisierung von religiösen Würdenträgern und Religionskenner\*innen unterschiedlicher religiöser Gemeinschaften zur religiösen Voraustragung, also der Umgehung des Primats der Ziviltrauung nach Art. 97 Abs. 3 ZGB. Oder es stehen viele vollzogene oder drohende Zwangsheiraten im Zusammenhang mit der Norm, dass nur eine Person aus der eigenen Herkunftsgruppe oder mit derselben Religionszugehörigkeit als Heiratspartner\*in in Frage kommt (Endogamiezwang). Hier sind sowohl die potenziellen Betroffenen als auch die breite Bevölkerung zu sensibilisieren, denn doppelte Kulturalisierungen sind im Zusammenhang mit Zwangsheirat leider häufig. Einerseits schreibt die Mehrheitsgesellschaft migrantischen Minderheitsgesellschaften gerne in kulturalisierender Weise negative Charakteristiken zu, bewertet diese in pauschalisierender Weise als 'rückständig' und 'barbarisch', andererseits gibt es auch bei Migrantinnen und Migranten selbst die Tendenz von Kulturalisierungen, eine Überbetonung der Her-

kunftskultur im Sinne einer Abgrenzungsstrategie - wie zum Beispiel durch das Fortschreiben der Norm der endogamen Heiraten, was in Zwangssituationen und Zwangsheiraten münden kann.

### **Sensibilisierung an der Schule: etwa im Kontext sexueller Aufklärung und sexueller Rechte**

Darüber hinaus ist der Präventionsansatz von Workshops etwa in (Berufs-) Schulen wichtig. Im Schulkontext kann diesbezüglich ein breiter, inklusiver Ansatz gepflegt werden. Bspw. ist auch bei jungen Schweizer\*innen ohne Migrationshintergrund ein mythenumwobener Fokus etwa auf das Jungfernhütchen feststellbar. Oder Zwänge rund um Beziehung, Sexualität und Lebensstil im Kontext von Selbst- und Drittbestimmung sind in einer breiten, reflexiven Art und Weise jugendrelevant und kommen somit allen Jugendlichen zugute. Zwangs- und Minderjährigenheiraten werden unserer Erfahrung nach im (Berufs-)Schulkontext selten angesprochen. Die Fachstelle Zwangsheirat wird dazu regelmässig für Workshops angefragt, wodurch Schüler\*innen gut erreicht werden können. Die Erfahrung zeigt, dass sich daraus ergebend Schüler\*innen für Beratungen melden oder Lehrpersonen und Schulsozialarbeitende Fälle triagieren. Ein frühes Ansprechen wäre wichtig: (Potenziell) Betroffene erleben im Schulalter oftmals schon eine strenge Kontrolle vonseiten ihrer Familie, in der vermittelt wird, welche Erwartungen der/die Jugendliche aus Sicht der Verwandtschaft für eine Ehe haben könne und welche Normen für sie oder ihn gültig sind. Gerade in Bezug auf die Partner\*innenwahl und sexuelle Kontakte ist die Adoleszenz eine Zeit, in der viele spätere Betroffene starke Einschränkungen erleben.

Gerade bei der Minderjährigenheirat ist eine Teilursache in der Kontrolle der Sexualität insbesondere von Töchtern zu sehen. Der sogenannte Jungfräulichkeitskult ist hier ein wichtiges Thema, wozu weitere Bildung dringend notwendig ist. In manchen Ländern, etwa in Afghanistan, ist jegliche aussereheliche Sexualität strafrechtlich verfolgbar. In der Schweiz dagegen gelten in Bezug auf die Sexualität im Vergleich dazu einen offenen, oder aus Sicht mancher konservativer Personen einen zu freizügigen Umgang: Auch im Schutzalter (unter 16 Jahren) ist es Menschen erlaubt, sexuelle Kontakt unter Berücksichtigung eines Altersunterschieds von höchstens drei Jahren zu erleben. Sind die Sexualpartner\*innen mindestens 16, gilt diese Einschränkung nicht mehr. Dagegen ist die Heirat vor 18 Jahren verboten. Hier herrschen also teilweise diametral entgegengesetzte Normen - informelle als auch formelle - zu denen eine Sensibilisierung notwendig ist.

### **Berufsgruppenspezifische Weiterbildungen**

Sensibilisierung bspw. in Form von Weiterbildungen erfolgt für unterschiedliche, relevante Berufsgruppen und Fachpersonen/-institutionen. In Bezug auf länderspezifisches, mehrkulturelles Wissen wird in vielen relevanten Berufsgruppen ein Manko festgestellt. Dabei können solche Faktoren als Orientierungspunkte, etwa in der Thematik Zwangsheirat, für die Unterstützung Betroffener und eine nachhaltige Falllösung wichtig sein.

Betroffene von verwandtschaftsbasierter Gewalt - wie bspw. bei Zwangs- oder Minderjährigenheiraten - können auch eine sekundäre Viktimisierung erfahren. Generell besteht etwa bei gewissen Behörden und Fachkreisen die Wahrnehmung der Familie als Hort der Geborgenheit. Bei Zwangsheirat-Betroffenen ist die Familie aber ein Ort der Menschenrechtsverletzungen. Es muss diesbezüglich auch Sensibilisierung stattfinden, die potentiell Betroffenen suggeriert, dass es Schutzangebote und Beratung gibt, wo diesem Umstand Rechnung getragen wird - also dass bspw. nicht per se eine direkte Mediation mit den Eltern stattfindet - und Fachpersonen müssen dahingehend sensibilisiert werden, dass sie bei verwandtschaftsbasierter Gewalt dahingehend Vorsicht walten lassen. Dazu braucht es als Voraussetzung länderspezifisches, mehrkulturelles und migrationsspezifisches Wissen, damit die Problematik verstanden und für die Betroffenen gangbare Lösungen gesucht werden können.

## 6. Opferschutz

### Schutzunterkünfte

Nur gerade 0.7% (2020) der Betroffenen, die sich an die Fachstelle Zwangsheirat wenden, suchen eine Schutzunterkunft auf. Die ist der Fall, obschon die Fachstelle Zwangsheirat in Fällen mit hoher Gefährdung explizit versucht, die Betroffenen dazu zu motivieren. Im Gegensatz zu anderen Ländern entspricht dies einer sehr niedrigen Rate (gerade auch in Berücksichtigung, dass gemäss der Beratungsstatistiken der Fachstelle Zwangsheirat doch beinahe ein Viertel der Personen ihre Herkunftsfamilie verlassen). Die meisten Betroffenen suchen private Lösungen. Warum die Eintrittsrate so tief ist, mag unterschiedliche Gründe haben. Einerseits mögen einige Betroffenen Mühe mit einer erneuten Beschränkung ihrer Freiheit haben, nachdem Sie zuvor der Kontrolle der Familie unterworfen waren. Diesbezüglich versucht die Fachstelle Zwangsheirat mit technischen Mitteln die Sicherheit der Betroffenen zu unterstützen, sodass sie so viel Bewegungsfreiheit wie möglich, wie es die Sicherheitsauflagen zulassen, erhalten. Hier arbeitet in diesem Bereich mit Schutzunterkünften zusammen. Bei Zwangsheiraten ergeben sich oft Konstellationen, wo Betroffene mit dem von der Familie verbotenen Freund (der selbst auch mitbetroffen und in Gefahr sein kann) in eine Schutzunterkunft eintreten möchten. In solchen Fällen müssen zurzeit private Lösungen gesucht werden. Hier könnte allfälligerweise auch eine internationale Zusammenarbeit gesucht werden: bspw. gibt es in Deutschland Schutzeinrichtungen, in denen auch Paare aufgenommen werden. Hier müsste die Finanzierung geklärt werden. Zudem gilt es, die mehrkulturellen Kompetenzen bei den Schutzeinrichtungen zu fördern und die Beratungen mit spezialisiertem Wissen zu unterstützen.

### Melderechte und Schweigepflicht - zwei Seiten der Medaille

Der Opferschutz geht, wie bereits in Kapitel 1 beschrieben, einher mit der Etablierung von informierten und sensibilisierten SPoCs (Single Points of Contact) bei den implizierten Akteur\*innen. In Fällen von Zwangsheirat stellen sich Herausforderungen in der Zusammenarbeit zwischen Institutionen mit Melde- bzw. Anzeigepflicht (bspw. Polizei, Migrations- und Zivilstandsämter) sowie opferzentrierten Institutionen mit Schweigepflicht. Die Fachstelle Zwangsheirat hat für die Verbesserung dieser Zusammenarbeit ein SPoC-System entwickelt - Single Point of Contact: bei Behörden, die für den Schutz in einem Fall oder die Bearbeitung eines solchen wichtig sind, wird ein sensibilisierter und spezialisierter Kontaktpunkt bestimmt, der eine unkomplizierte und direkte Zusammenarbeit sicherstellt. Auch Vernetzungs- und Fachtreffen haben sich etabliert, um eine Sensibilisierung und sachdienliche Zusammenarbeit unter wichtigen Akteur\*innen und Stakeholdern zu gewährleisten. So können gemäss unseren Erfahrungen nachhaltige Lösungen gefunden werden. Wir kennen drei verschiedene Arten von Akteur\*innen: erstens opferzentrierte wie etwa Beratungsstellen unter Schweigepflicht, zweitens neutrale wie etwa die KESB und Gerichte, die der Gegenseite Akteneinsicht gewähren und drittens meist tatzentrierte Stellen wie etwa die Polizei, Migrationsämter und die Zivilstandsbehörden mit Meldepflichten. Aus diesen unterschiedlichen Positionen, die es alle benötigt, kann eine positive Zusammenarbeit erwachsen. Weiter besteht eine gewisse Spannung zwischen der staatlichen Due Diligence, auch in Bezug auf die Bestrafung der Täter\*innenschaft und dem Anliegen der meisten Betroffenen, dass die Täter\*innenschaft, die bei Zwangsheirat zumeist aus dem engen Familienkreis stammt, nicht belangt wird. Die Schweigepflicht von Fachpersonen bzw. -institutionen, die opferorientiert arbeiten - wie Fach- und Beratungsstellen oder die Opferhilfe ist wichtig, damit Betroffene sich bei Zwangsheiraten Unterstützung holen. Aber es braucht ebenso die Melderechte und -pflichten, um die staatliche due diligence wahrzunehmen und die Täter\*innenschaft zur Verantwortung zu ziehen.

### Outplacement oder Heiratsverschleppung

Die hohe Transnationalität bei Zwangs- und Minderjährigenheiraten (vgl. auch verwandtschaftsbasierte Geschlechtergewalt) kann auch in prekäre Situationen münden. Das Outplacement, wie wir es nennen, ist ein spezifischer Umstand rund um Zwänge zu Heirat, Ehe, Sexualität und Lebensstil, bei dem die Betroffenen von den Zwangsausübenden ins Ausland gebracht und dort festgehalten werden. Oft ist damit auch eine Zwangsheirat unmittelbar oder nachfolgend verbunden.

Der Begriff Outplacement betont nicht nur den Prozess oder den Tatbestand des «Verschleppens», sondern ebenfalls das «erzwungene Verbleiben» im Ausland.

Es gibt verwandte Begriffe, unter denen das Phänomen bekannt ist, etwa die Heiratsverschleppung. Eine Verschleppung oder das Festgehaltenwerden im Ausland ist aber nicht immer mit einer Zwangs- oder Minderjährigenheirat verbunden. Fällt es den Eltern beispielsweise schwer, ihre Kontrollpflicht, insbesondere die Norm der Jungfräulichkeit vor der Ehe, gegenüber ihrer Tochter im Diaspora-Kontext auszuüben, kann aus Sicht der Zwangsausübenden die Platzierung im Herkunftsland der Disziplinierung dienen.

Pro Woche erhält die Fachstelle im Schnitt 5, vor den Sommerferien, wenn Betroffene eine Verschleppung ins Ausland befürchten (vgl. Outplacement) bis zu 12 Fälle pro Woche. Betroffene, die sich qua Outplacement im Ausland befinden, sind zumeist in einer mehrfach prekären Situation.

#### **Rückkehrrecht und staatliche due diligence für Betroffene im Ausland**

Die Betroffenen, die sich in einer solchen Zwangssituation im Ausland befinden, sind zum grossen Teil in der Schweiz geboren und/oder aufgewachsen. Vor Ort verfügen sie zumeist über keine Netzwerke und wissen nicht, wohin sie sich in ihrer Lage wenden sollen. Behördliche und lokale Akteur\*innen bieten nicht überall und in allen Fällen den notwendigen Schutz. Hingegen sind ihre Familien oftmals mit diesen verflochten und haben Einfluss auf sie. Wenn Rechtsprozesse im Herkunftsland initiiert werden, dauern diese für die Betroffenen oft zu lange, denn – im Gegensatz zu Deutschland, wo es ein erweitertes Rückkehrrecht innerhalb von 10 Jahren gibt (vgl. Art. 37 Ziff. 2a Aufenthaltsgesetz<sup>5</sup>) – droht gemäss Art. 61 Abs. 2 AIG<sup>6</sup> den Personen mit Aufenthaltsbewilligung B und Niederlassungsbewilligung C der Verlust des Aufenthaltsrechts und damit des Rückkehrrechts nach mehr als 6 Monaten im Ausland (vgl. Spescha, OFK-Migrationsrecht, AuG 61 N 5). Ein erweitertes Rückkehrrecht, wie es Deutschland kennt, wäre zum Schutz der Betroffenen mit Schweizer Bezug im Ausland wichtig. Zudem können die Betroffenen ohne Schweizer Pass nur beschränkt vom konsularischen Schutz der Schweiz profitieren. Das Österreichische Vorgehen hat hier Vorbildcharakter: für die staatliche Unterstützung bei Outplacement ist der Bezug zu Österreich ausreichend. Eine weitere Gefährdung auch für Schweizer\*innen ergibt sich aus Doppelbürgerschaften: wenn Betroffene, wie dies häufig der Fall ist, nebst dem Schweizer Pass auch die Staatsbürgerschaft des Herkunftslandes besitzen, gilt in vielen Ländern das Territorialprinzip. In diesen Fällen kommt der konsularische Schutz der Schweiz für Schweizer\*innen im Ausland dann nicht zum Tragen. Trotzdem ist auch hier die due diligence des Staates gefordert, hier des EDA, Betroffenen via der bestehenden Helpline fundierte Informationen zu bieten und sie an unterstützende Institutionen weiterzuverweisen.

#### **Anwendung des Opferhilfegesetz bei Straftaten im Ausland**

Beim Straftatbestand Zwangsheirat gemäss Art. 181a StGB wird in Abs. 2 StGB den transnationalen Verflechtungen des Phänomens Rechnung getragen. Er besagt, dass die Zwangsheirat auch dann strafbar ist, wenn sie im Ausland stattfindet. Bei diesen Zwangsheiratsbetroffenen, die mehrheitlich in der Schweiz geboren und/oder aufgewachsen sind und in der Schweiz ihren Wohnsitz haben, ist der Gesetzeswille (gemäss Art. 181a Abs. 2 StGB) mit den geltenden Gesetzgebungen des OHG grösstenteils kom-

patibel. Trotzdem stellen sich auch hier einige Hindernisse. Und es gibt auch Fallkonstellationen, wo die bestehende Opferhilfegesetzgebung in diesem Kontext nicht greift.

Die Opferhilfe wird gemäss Art. 3 Abs. 1 OHG grundsätzlich nur gewährt, wenn die Straftat in der Schweiz begangen worden ist (vgl. auch Art. 3 des Europäischen Übereinkommens vom 24. November 1983 über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten). Wurde die Straftat hingegen im Ausland begangen, werden nach Art. 3 Abs. 2 OHG die Leistungen der Beratungsstellen (vgl. Kapitel 2 des OHG) ausnahmsweise gewährleistet, wenn die in Art. 17 OHG genannten, besonderen Bedingungen kumulativ erfüllt sind. Entschädigungen und Genugtuung werden jedoch keine gewährt (vgl. Schaffner OHG-Kommentar 20094, Art. 3 OHG N5). Nach Art. 17 Abs. 1 lit. a OHG hat das Opfer sowohl zum Zeitpunkt der Straftat (vgl. Botschaft Totalrevision OHG, 7214), als auch zum Zeitpunkt der Gesuchstellung an die Beratungsstelle über einen Wohnsitz in der Schweiz zu verfügen.

Die Betroffenen mit Schweizer Wohnsitz werden von der Schweiz aus ins Ausland verschleppt. Hier hat die strafbare Handlung, etwa bei einer Heiratsverschleppung/Outplacement, ihren Ausgangspunkt in der Schweiz. Damit wäre auch der Begehungsort im Sinne von Art. 3 Abs. 1 OHG2 gegeben (vgl. Botschaft Totalrevision OHG, 72043). Des Weiteren werden die Vorbereitungen zu einer Zwangsheirat im Ausland zumeist bereits in der Schweiz getroffen. In einem solchen Fall sollte dem gemäss der Anwendung von Art. 3 Abs. 1 OHG ohne grossen Aufwand Rechnung getragen werden können. Die Rechtsumsetzung dazu sollte aber noch optimiert werden.

Personen können aber auch im Ausland von einer Zwangsheirat betroffen oder bedroht sein und in der Schweiz um Hilfe ersuchen. Vielleicht hatten sie einen Bezug zur Schweiz, wurden aber bereits abgemeldet, oder die Zwangsheirat findet erst nach Ablauf des Rückkehrrechts von 6 Monaten (vgl. Art. 61 Abs. 2 AIG) statt (vgl. oben). Auch hier sind die kumulativen Bedingungen (vgl. Art. 17 OHG) nicht gegeben und es gibt keine Unterstützungsmöglichkeiten via Opferhilfe. Es ist schade, dass in diesen Fällen die Gewährung der Opferhilfe nicht greifen kann, weil die kumulativen Bedingungen gemäss Art. 17 Abs. 1 lit. a OHG das Wohnsitzprinzip des Opfers mit dem Zeitpunkt der pönalen Handlung und Gesuchstellung in der Schweiz verknüpfen. Schliesslich werden mit der Verschleppung ins Ausland gezielt die Schweizer Gesetze - hier gegen Zwangsheirat, gemäss Art. 181a Abs. 2 StGB - umgangen.

#### **Im Ausland geschlossene Minderjährigenheiraten - ein soziales Problem fordert rechtliche Lösungen**

Minderjährige Betroffene machen bei der Fachstelle Zwangsheirat - Kompetenzzentrum des Bundes rund einen Drittel der jährlichen Meldungen aus. So handelte es sich 2020 von den insgesamt 361 Fällen in 133 um Minderjährigenheiraten. Seit 2016 stellt die Fachstelle Zwangsheirat insbesondere einen Anstieg der Kinderheiraten im Schutzalter fest, was traurigerweise einen europäischen Trend abbildet.

Am 16. Dezember 2016 wurde das Postulat 16.3897 Arslan „Evaluation der Revision des Zivilgesetzbuches vom 15. Juni 2012 (Zwangsheiraten)“ vom Nationalrat angenommen und an den Bundesrat zur Bearbeitung überwiesen. Seither sind weitere politische Vorstösse, insbesondere im Bereich der Minderjährigenheiraten erfolgt. Die aus der Diskussion der Rechtskommission resultierte Motion RK-N. 20.3011 (21.02.2020) trägt zwei wichtigen Anliegen zur Verhütung und Eindämmung von Kinderheiraten Rechnung, indem sie folgendes fordert:

Als Referenz für die Eheungültigkeit bei Kinderheirat soll neu der Zeitpunkt der Eheschliessung und nicht derjenige der Klageeinleitung oder der Beurteilung gelten. Allein der Eheschliessungszeitpunkt ist beispielsweise in Deutschland in Art. 13 Abs. 3 EGBGB massgebend, wohingegen in der Schweiz diesbezüglich ein Manko besteht.

Damit eine (religiöse) Heirat einer 14-Jährigen nicht zwei Jahre später in der Schweiz nachträglich gutgeheissen wird, wie das bereits geschehen ist (vgl. jugement du tribunal de première instance, canton de Genève, 7ème chambre, du lundi 2 juin 2014), ist eine solche Änderung unserer fachlichen Einschätzung nach unabdingbar.

Das zweite dringende Anliegen betrifft die Streichung der Interessenabwägung für Minderjährige zwischen 16 und 18 Jahren in Art. 105 Ziff. 6 ZGB betr. Anerkennung einer im Ausland geschlossenen Ehe. In den Niederlanden etwa werden ausnahmslos keine Minderjährigenheiraten (d.h. unter 18 Jahren) anerkannt und es findet in diesen Fällen auch keine Interessenabwägung statt. Dies ist auch in der Schweiz möglich. Denn mit der jetzigen Praxis wird den betroffenen Kindern und Minderjährigen die Verantwortung auferlegt, für eine Ehe ihr Interesse zu bekunden, deren Konsequenzen sie schwer abschätzen können.

Um die Situation der von Minderjährigenheiraten Betroffenen oder Bedrohten nachhaltig zu verbessern, ist es notwendig, dass diese beiden Forderungen der ZGB-Revision durch eine Verlängerung der Heilungsfrist bis 25 Jahre ergänzt wird, wie der Bundesrat bereits am 29. Januar 2020 vorgeschlagen hat. Damit würden Betroffene von Minderjährigenheirat im Alter von 18 bis 25 Jahren in Ruhe Stellung beziehen können, ob sie an ihrer Ehe festhalten möchten und diese damit "geheilt" wird, oder ob sie die Ungültigerklärung verlangen möchten. Eine Heilungsfrist ist grundsätzlich notwendig, damit den Situationen Rechnung getragen wird, in denen langverheiratete Paare, die als Minderjährige geheiratet haben, zum Beispiel aus zivilstandsrechtlichen Gründen an die Behörden gelangen.

Die Einbettung der Heilungsfrist forderte ebenfalls die Mo. RK-NR. 20.3011 in ihrer Medienmitteilung<sup>3</sup> vom 21. Februar 2020: «[...] Zudem hat sie sich einstimmig für eine Kommissionmotion (20.3011) ausgesprochen, die den Bundesrat beauftragt, die entsprechende Regelung bereits bei den laufenden Arbeiten zur Revision des Zivilgesetzbuches zu berücksichtigen.» (Hervorhebung durch die Fachstelle Zwangsheirat)

Im Februar 2021 hat dann die Fachstelle Zwangsheirat der Rechtskommission des Ständerats empfohlen, die Mo. RK-NR. 20.3011 anzunehmen und diese mitsamt der automatischen Heilung mit 25 Jahren in die geplante ZGB-Revision einzubetten.

#### **Auch in der Schweiz finden Minderjährigenheiraten statt - religiöse Voraustrauungen und Verlobungen Minderjähriger**

Vor den Schweizer Behörden darf man ab 18 Jahre heiraten (Art. 94 ZGB). Aber auch in der Schweiz wird die Voraussetzung der Volljährigkeit von den Familien manchmal umgangen. Nach einer Heirat im Ausland kommt auch bei in der Schweiz geborenen und/oder aufgewachsenen Betroffenen ab 16 Jahren bisher die Interessenabwägung gemäss Art. 105 Abs. 6 zum Tragen oder die Minderjährigenehe wird mit 18 Jahren automatisch anerkannt (vgl. oben). Eine weitere Umgehungsmöglichkeit ist eine religiöse Eheschliessung (informelle Heirat) oder eine Zwangsverlobung.

Nicht nur im Ausland, sondern auch in der Schweiz werden immer wieder Minderjährige verheiratet - in informellen, traditionell-religiösen Ritualen (siehe z.B. NZZ am Sonntag, 29.01.2017). Der kulturellen oder religiösen Verheiratung wird vom Umfeld oft mehr Bedeutung zugeschrieben als einer formellen Vermählung durch die Zivilstandsbehörden.

Ein wirksamer Mechanismus im Schweizer Recht, um Minderjährige vor Frühehen zu bewahren, ist das Primat der Ziviltrauung gemäss Art. 97 Abs. 3 ZGB: «Eine religiöse Eheschliessung darf vor der Ziviltrauung nicht durchgeführt werden». Vor der zivilrechtlichen Eheschliessung dürfen keine religiösen Trauungen vollzogen werden. Doch

<sup>3</sup> Siehe: <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-rk-n-2020-02-21.aspx?lang=1031>

genau dies geschieht in der Praxis trotzdem - zum Leidtragen der oft minderjährigen Betroffenen. Zudem ist Personen, die nur religiös getraut wurden, unter Umständen jeder Weg zur Auflösung der informellen Ehe verwehrt. Insofern schützt das Primat der Ziviltrauung nicht nur bei der Heirat, sondern auch in der Ehe vor Willkür und Rechtlosigkeit. Hier ist es wichtig, dass mehr Aufklärungsarbeit betrieben wird. Zum Beispiel zuhanden religiöser Würdenträger und Religionskenner\*innen unterschiedlicher Gemeinschaften. Aber auch behördliche Mitarbeitende sind zum Primat der Ziviltrauung oft ungenügend informiert.

Minderjährige werden auch verlobt. Dies geschieht auch in der Schweiz, denn anders als etwa Art. 21 Abs. 2 der Afrikanischen Charta der Rechte und des Wohlergehens des Kindes vom 11.07.1990 verbietet die Schweizer Gesetzgebung die Verlobung Minderjähriger nicht. Aus einer Verlobung resultiert in der Schweiz kein rechtlich bindender Anspruch auf eine Eheschliessung (Art. 90 Abs. 3 ZGB). In Familien, in denen Minderjährigenheiraten aufgrund starker adultistischer Strukturen sowie rigider Normen rund ums Heiraten und Sexualität entstehen, kann eine Verlobung jedoch in der Gemeinschaft als ein verbindlicher, öffentlicher Schritt angesehen werden, der nur schwer auflösbar ist. Damit kann die Verlobung von Minderjährigen auch zur faktischen Umgehungsmöglichkeit der Ehefähigkeitsbegrenzung von 18 Jahren werden. In diesem Zusammenhang kommt es auch zu Zwangsverlobungen.

Für weitere Informationen stehen wir gerne zur Verfügung.

Bettina Frei  
Geschäftsleitung  
frei@zwangsheirat.ch  
T: 021 540 00 00

Fachstelle Zwangsheirat / Le Service contre les mariages forcés / L'istituto specializzato matrimoni forzati  
Kompetenzzentrum des Bundes

www.zwangsheirat.ch / www.mariageforce.ch / www.matrimonioforzato.ch  
info@zwangsheirat.ch / info@mariageforce.ch / info@matrimonioforzato.ch



# **Vertiefungsbericht: Arbeitsausbeutung migrantischer Frauen in der Schweiz**



# Arbeitsausbeutung migrantischer Frauen in der Schweiz

Von:

# FIZ

● Fachstelle Frauenhandel  
und Frauenmigration

Unterstützt von:



Schweizer Plattform gegen Menschenhandel  
Plateforme suisse contre la traite des êtres humains  
Piattaforma svizzera contro la tratta degli esseri umani  
Swiss platform against human trafficking



## Bezug zur Istanbul Konvention

Art. 3, 15, 19-28, 30, 49-50, 54, 56-57, 59

Die Istanbul Konvention hält in Artikel 3 fest: "Der Begriff der Gewalt an Frauen [wird] als eine Menschenrechtsverletzung und eine Form der Diskriminierung der Frau verstanden und bezeichnet alle Handlungen geschlechtsspezifischer Gewalt, die zu **körperlichen, sexuellen, psychischen oder wirtschaftlichen Schäden oder Leiden bei Frauen** führen oder führen können, einschliesslich der Androhung solcher Handlungen, der Nötigung oder der willkürlichen Freiheitsentziehung, sei es im öffentlichen oder privaten Leben".

Geschlechtsspezifische Gewalt ist also eng mit wirtschaftlichen Situationen und mit wirtschaftlichen Abhängigkeiten von Frauen verknüpft. Der Aufenthaltsstatus vieler Klientinnen der FIZ-Beratungsstelle für ausgebeutete und/oder gewaltbetroffene Migrantinnen in der Schweiz hängt von ihrer Arbeitsstelle bzw. der arbeitgebenden Person ab. Diese Abhängigkeit birgt das Risiko massiver Ausbeutung und Gewalt der betroffenen Migrantinnen. Deshalb ist es uns wichtig, im Bericht zuhanden von GREVIO die komplexen Realitäten und Abhängigkeiten von migrantischen Frauen in der Schweizer Arbeitswelt sowie die Formen der Gewalt, denen sie ausgesetzt sind, aufzuzeigen.

## **1. Ausbeutung der Arbeitskraft von Migrantinnen in der Schweiz**

### ***Erhöhte Gefährdung der Arbeitsausbeutung bei Migrantinnen***

Eine globale geschlechtsspezifische Arbeitsteilung führt dazu, dass in den Ländern des Nordens im informellen Dienstleistungsbereich – und oft nur da – Arbeit für Frauen des globalen Südens vorhanden ist: in informellen und ungeschützten Niedriglohnsektoren wie beispielsweise in der Care-Arbeit, Sexarbeit, Reinigungsbranche etc. Zudem sind legale Aufenthaltsmöglichkeiten in der Schweiz für Arbeitsmigrantinnen, die im informellen Sektor tätig sind, sehr restriktiv:

Das Schweizer Migrationsrecht erlaubt Frauen aus Drittstaaten die Einreise nur als Ehefrauen, Touristinnen oder aber als hochqualifizierte Fachkräfte. In der Realität kommt Letzteres praktisch nicht vor – die meisten Frauen aus Drittstaaten sind als Ehefrauen, als Arbeiterinnen im Sexgewerbe oder als illegalisierte Care-Migrantinnen und/oder Hausarbeiterinnen in der Schweiz. Frauen aus den EU/EFTA-Staaten dürfen hier zwar arbeiten, finden grösstenteils aber nur in «typisch weiblichen» Tätigkeiten eine Beschäftigung: im Pflegesektor, in der Hausarbeit oder in der Sexarbeit. In vielen Fällen arbeiten sie mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung (L-Ausweis, Gesamtdauer von weniger als 12 Monaten) oder im 90-Tage-Meldeverfahren in der Schweiz. Bei einem unbefristeten Arbeitsvertrag können sie auch eine Jahresaufenthaltsbewilligung (B-Ausweis) beantragen, wobei die Gefahr der ausländerrechtlichen Abhängigkeit der Frau ohne in der Schweiz verwerbarer Ausbildung und ohne Sprachkenntnisse ebenfalls bestehen bleibt.

Care-Migrantinnen werden in der Schweiz dringend gebraucht. Ihre Arbeit wird aber, weil „typisch weiblich“ nicht wertgeschätzt, niedrig entlohnt und rechtlich nicht abgesichert. Das Schweizer Migrationsgesetz sorgt zudem dafür, dass Care-Migrantinnen in der Regel prekäre Aufenthaltstitel haben. Prekäre Aufenthaltstitel machen Care-Migrantinnen verletzlich und das Risiko, dass sie in der Arbeit ausgebeutet werden und Gewalt erfahren, ist gross. Es gibt eine direkte Linie von gesellschaftlicher Abwertung von Frauen und Frauenarbeit über niedrige Entlohnung, schlechte Absicherung und prekärem Aufenthaltsstatus hin zu Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft.

### ***Definition***

Es gibt im Schweizer Strafgesetzbuch keinen Tatbestand von „Ausbeutung der Arbeitskraft“ und der Begriff ist gesetzlich nicht klar definiert. Ausbeutung zeigt sich vor allem bei den Arbeitsbedingungen. Dort wird sichtbar, ob eine Ausbeutungssituation oder gar Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft vorliegt. Dabei müssen die Arbeitsbedingungen an Schweizer Standards gemessen werden.

Die folgende Liste von ausbeuterischen Arbeitsbedingungen soll helfen, den Blick zu schärfen. Die Liste ist weder abschliessend noch vollständig, sondern hat exemplarischen Charakter:

- Kein oder geringer Lohn
- Ungerechtfertigte Lohnkürzungen
- Vorenthalten des Arbeitslohns
- Unzumutbar lange Arbeitszeiten; nicht entlohnte Präsenz- und Bereitschaftszeiten
- Keine arbeitsfreien Tage/keine Ferien
- Gefährdende Arbeitsbedingungen, keine Schutzmassnahmen
- Einschränkung der Bewegungsfreiheit und Zurückhalten am Arbeitsplatz oder in einem eingegrenzten Bereich
- Wegnahme der persönlichen Dokumente
- Gewalt

Auch die Lebens- und Wohnbedingungen von Migrantinnen können Hinweise auf Ausbeutung oder Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft sein, z.B.:

- Schlafen am Arbeitsort

- kontrollierte Unterkünfte
- Unterkunft ist ans Arbeitsverhältnis gebunden; Verlust der Arbeitsstelle geht mit sofortigen Verlust der Unterkunft einher
- mangelnde hygienische Infrastruktur
- reduzierte Nahrung
- reduzierter Zugang zu Gesundheitsversorgung

In vielen Fällen sind die Arbeitgebenden diejenigen, die den Betroffenen Unterkunft und Verpflegung gegen Entgelt zur Verfügung stellen.

Handelt es sich um Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft kommt eine weitere Komponente hinzu: Das Opfer wurde gezielt rekrutiert mittels falscher Versprechungen, unter Nötigung und/oder Druck vonseiten Drittpersonen, und mittels Täuschung, Missbrauch von Macht, Ausnützung der Hilflosigkeit, etc. in diese Arbeitssituation gebracht.

### **Zahlen**

Bisher sind in der Schweiz nur wenige Fälle von Opfern von (Menschenhandel zwecks) Ausbeutung der Arbeitskraft bekannt, hinzu kommt, dass es bisher keine umfassenden Statistiken dazu gibt. Von diesen wiederum konnte nur ein Bruchteil ihr Recht auf juristischem Weg einfordern. Die FIZ unterstützte in den letzten fünf Jahren jährlich zwischen 20 und 45 Frauen, die Opfer von Ausbeutung der Arbeitskraft geworden sind.<sup>1</sup> Es ist anzunehmen, dass es eine grosse Dunkelziffer gibt, besonders in schwer kontrollierbaren Privathaushalten, Kleinstunternehmen und überall, wo undurchsichtige Subunternehmerketten bestehen.

## **2. Arbeitsausbeutung als blinder Fleck bei den Behörden**

Um Arbeitsausbeutung zu bekämpfen, braucht es ein geschultes Auge, spezifische Ermittlungsarbeit und den politischen Willen, dagegen vorzugehen. Seit 2006 steht Menschenhandel – unter anderem auch Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft – in der Schweiz unter Strafe (Art. 182 StGB).<sup>2</sup> Bei Menschenhandel handelt es sich um einen aufwendig zu ermittelnden Straftatbestand, bei dem viel ExpertInnenwissen gefragt ist. Denn: Menschenhandel ist oft ein transnationales Verbrechen und seine Untersuchung benötigt transnationale Ermittlungen. Zudem ist die von Menschenhandel betroffene Person zentrale Beweisträgerin fürs Verfahren. Opfer sind aber in der Regel schwer traumatisiert und von der Täterschaft eingeschüchtert. Damit sie gegen die Täterschaft aussagen und somit zur Strafverfolgung beitragen können, braucht es sorgfältige und eingehende Betreuung und Beratung der Opfer. Schliesslich dauert ein Verfahren gegen Menschenhandel oft mehrere Jahre, was eine kosten- und zeitintensive Ermittlungsarbeit erfordert. Seit der Einführung des Menschenhandelsartikel im Schweizer Strafgesetzbuch kam es bis 2019 insgesamt zu lediglich zehn abgeschlossenen Strafverfahren im Zusammenhang mit Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft.

Arbeitsausbeutung ohne das Delikt des Menschenhandels stellt in der Schweiz kein Straftatbestand dar. Für die Verfolgung und Bestrafung von gravierenden Gewaltformen, denen viele Migrantinnen in der Arbeitswelt ausgesetzt sind, stehen keine adäquaten Mittel bereit.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> 2019: 45, davon 17 Opfer von Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft (OMhA); 2018: 38, davon 17 OMhA; 2017: 33, davon 20 OMhA; 2016: 23, davon 11 OMhA; 2015: 20, davon 8 OMhA.

<sup>2</sup> Zuvor war lediglich Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung strafbar. Mit dem neuen Artikel erfüllte die Schweiz eine der Vorgaben des so genannten Palermo-Protokolls. Vgl.: *Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität*. Abgeschlossen in New York am 15. November 2000, von der Bundesversammlung genehmigt am 23. Juni 2006.

<sup>3</sup> Der Bundesrat verweist in seiner Antwort auf die Interpellation von Marianne Streiff-Feller „Arbeitsausbeutung als Straftatbestand“ auf Straftatbestände wie Körperverletzung (Art. 122 ff. StGB), Gefährdung des Lebens (Art. 129 StGB), Drohung

Ausbeutung der Arbeitskraft als Gewaltform vonseiten der Arbeitgebenden kann für Arbeitnehmerinnen verheerende psychische und physische Folgen haben. Gerade im informellen Sektor – aber auch ganz grundsätzlich – ist diese Form der Gewalt besonders subtil. Mangels Beweisen und Beweismitteln und der fehlenden Sensibilität zu diesem Thema kann sie nur in sehr seltenen Fällen als solche identifiziert und ausschliesslich im Falle von Menschenhandel strafrechtlich verfolgt werden. Opfer können nicht angemessen geschützt und unterstützt werden (vgl. Art. 54-57 der IK). Vielen Ausgebeuteten werden Schutzmassnahmen und die Aufklärung über ihre Opferrechte vorenthalten, weil die Ausbeutungssituation nicht erkannt wird (vgl. Artikel 56 und 57 der IK). Gerade bei migrantischen Frauen, die keinen geregelten Aufenthalt haben (Sans-Papiers) kommt hinzu, dass sie bei Gewalterfahrungen keine Strafanzeige bei der Polizei machen können, weil sie befürchten müssen, dass sie aufgrund ihres irregulären Aufenthalts ausgeschafft werden.

### **3. Gesetzliche Koppelung von Aufenthaltsregelung und Erwerbsarbeit in der Schweiz**

Von Arbeitsausbeutung in der Schweiz oft betroffen sind Migrantinnen mit prekärem Aufenthaltsstatus. Sie sind meist intersektional von Diskriminierung betroffen: Geschlecht, *race*, Alter, Herkunft und vieles mehr spielt eine Rolle. Mehrfach diskriminierte Frauen sind besonders verletzlich und anfällig, Opfer von Ausbeutung zu werden. Die gesetzlichen Grundlagen der Schweiz fördern diese Verletzlichkeit, da die Aufenthaltsbewilligung von Migrantinnen in der Schweiz oft an ihre Arbeitsstelle geknüpft ist. Verlieren Migrantinnen ihre Arbeit, besteht eine hohe Gefahr, dass sie auch ihren Aufenthaltstitel und somit ihre Berechtigung, sich in der Schweiz aufzuhalten, verlieren. Die aufenthaltsrechtliche Abhängigkeit von ArbeitgeberInnen ist in der Schweiz keine Seltenheit. Sie führt zu einem gefährlichen Machtgefälle: Aus Angst vor Stellenverlust und des damit verbundenen Entzugs der Aufenthaltserlaubnis werden ausbeuterische Arbeitsverhältnisse in Kauf genommen. Ausgebeutete Menschen trauen sich oft nicht, sich zur Wehr zu setzen. Sie können aufgrund dieser gesetzlichen Regelungen von ArbeitgeberInnen unter Druck gesetzt und bedroht werden, wenn sie sich zu wehren versuchen.

#### ***Die Beanspruchung öffentlicher Sozialhilfe als Grund für Nichtverlängerung einer Niederlassungsbewilligung***

Verliert eine Migrantin ihre Arbeitsstelle und wird sie von der Sozialhilfe abhängig, droht ihr der Verlust der Aufenthaltsbewilligung. Diese Koppelung zwischen Aufenthalt und Arbeit in der Schweiz ist besorgniserregend. Menschen mit einer Jahresaufenthaltsbewilligung riskieren deren Verlust, wenn sie Sozialhilfe beziehen. Zudem kann gemäss im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) eine Niederlassungsbewilligung (C-Ausweis) von MigrantInnen auf eine Jahresaufenthaltsbewilligung (B-Ausweis) zurückgestuft werden, wenn sie von der Sozialhilfe abhängig werden.<sup>4</sup> Hinzu kommt: Um eine Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung zu erhalten, benötigt man einen Arbeitsvertrag.<sup>5</sup> Zu welchen Bedingungen Migrantinnen arbeiten, spielt dabei keine Rolle.

Mit dieser Verschärfung bewirkte der Gesetzgeber, dass Migrantinnen in Ausbeutungssituationen verharren müssen, statt sich wehren zu können. Die Gefahr, dass Arbeitgebende dadurch ihre Macht missbrauchen und aufgrund der Abhängigkeit ihrer Angestellten deren Arbeitsbedingungen verschlechtern – mit dem Wissen, dass sich diese nicht wehren werden –, ist gross. Entsprechend werden schlechte Arbeitsbedingungen von Migrantinnen mit prekären Aufenthalt in Kauf genommen.

---

(Art. 180 StGB), Nötigung (Art. 181 StGB) oder Freiheitsberaubung (Art. 183 StGB) sowie Betrug (Art. 146 StGB) und Wucher (Art. 157 StGB). Weiter verweist er auf das Entsendegesetz (EntsG, SR 823.20) und das Arbeitsgesetz (ArG, SR 822.11) sowie auf das Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit (BGSA, SR 822.41), welches für die Bekämpfung der Schwarzarbeit Kontroll- und (auch strafrechtliche) Sanktionsmassnahmen vorsieht. Link: <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20203630> [Stand: 3.1.2021]

<sup>4</sup> In der Regel findet dies dann statt, wenn ein bestimmter Betrag erreicht wird; diese Beträge sind jedoch nicht im Gesetz festgehalten und variieren kantonale.

<sup>5</sup> Dies gilt im Übrigen auch, wenn von einer Vorläufigen Aufnahme (F-Ausweis) auf eine Jahresaufenthaltsbewilligung gewechselt werden möchte.

Beispiele für Drohungen bzw. Schaffung verstärkter Abhängigkeiten vonseiten der Arbeitgebenden:

- Keine Aushändigung eines gültigen Arbeitsvertrags sowie von Lohnabrechnungen
- Barauszahlung des Lohns (ohne Quittung)
- Androhung der Kündigung bei einer potentiellen Lohnreklame oder einer Beanstandung der Arbeitsbedingungen durch die betroffene Migrantin
- Ausstellung aneinandergereihter Temporärverträge
- Weniger Arbeitsstunden werden deklariert, als effektiv gearbeitet

#### **4. Ein Spiessrutenlauf: Von einer Gewaltsituation in die andere**

Migrantinnen, die Opfer häuslicher Gewalt werden, sind besonders der Gefahr von Ausbeutung ausgesetzt. So kommen sie z.B. im Rahmen eines Familiennachzugs nach Heirat in die Schweiz und erleben häusliche Gewalt; nach der Trennung vom gewalttätigen Ehepartner sind sie gezwungen, so rasch wie möglich eine Arbeit zu finden, um ihren Aufenthalt nicht zu verlieren. Die treibt sie in die Arme von ausbeuterischen Arbeitgebenden. Es gibt aber auch Fälle, wo es umgekehrt läuft: Um sich aus einem ausbeuterischen Arbeitsverhältnis zu befreien, begeben sich Migrantinnen in die Abhängigkeit eines Partners, der sich als gewalttätig herausstellt. Andere verbleiben in der Ausbeutungssituation am Arbeitsplatz, aus Angst vor aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen. Diese Geschichten erleben Klientinnen der FIZ in verschiedenen Abfolgen immer wieder. Der Spiessrutenlauf zwischen Arbeitsausbeutungssituationen und häuslicher Gewalt ist enorm belastend für die Opfer: Ein Ausweg aus der schwierigen Situation aufgrund der Koppelung des Aufenthalts an eine Arbeitsstelle und/oder einen Ehepartner ist nicht in Sicht (vgl. Art. 59 der IK).

*Wir fordern ein stärkeres Engagement der Schweizer Regierung gegen Arbeitsausbeutung in der Privatwirtschaft. Es müssen genügend Ressourcen für die Schulung und Sensibilisierung von Arbeitsinspektorinnen zur Verfügung stehen, damit diese Ausbeutungssituationen und Opfer erkennen können. Auch muss die Zusammenarbeit zwischen Opferschutzorganisationen für Betroffene von Ausbeutung, Arbeitsinspektorinnen und anderen Fachpersonen ermöglicht und gefördert werden – gerade auch bezüglich Arbeitssituationen im informellen Sektor. ArbeitsinspektorInnen müssen bei ihrer Kontrolle den Fokus auf die Ausbeutungssituation richten und nicht auf die Gültigkeit von Aufenthaltsbewilligungen. Opfer von Arbeitsausbeutung dürfen nicht bestraft, sondern müssen geschützt werden. Ebenso müssen (nationale und internationale) Unternehmen mit Sitz in der Schweiz in Verantwortung genommen werden, um sicherzustellen, dass in ihrer Lieferkette keine Ausbeutungsformen vorkommen (vgl. Art. 15 a und b, Art. 49, 57, 59 der IK). Nicht zuletzt soll der Vorbehalt der Schweiz zu Artikel 59 der Istanbul Konvention aufgehoben werden, um migrantische Frauen besser zu schützen und Gewalterfahrungen zu verhindern.*

#### **5. Forderungen / Empfehlungen**

- *Wir fordern einen besseren, niederschweligen Zugang zu Unterstützungsleistungen (inkl. spezialisierten Opferschutzorganisationen) und Information für Opfer von Arbeitsausbeutung, welche sich in einer physischen und/oder psychischen Zwangslage vonseiten der Arbeitgebenden oder einer anderen Drittperson befinden (vgl. Art. 19-28 der IK.)*
- *Von Arbeitsausbeutung Geschädigte sollen Zugang zu einem Verfahren, sowie Schadenersatz und Entschädigung erhalten (vgl. Art. 30 der IK).*
- *ArbeitsinspektorInnen und Polizeieinheiten müssen für mögliche Anzeichen von Arbeitsausbeutung geschult und sensibilisiert werden (vgl. Art. 15 Abs. 1 und 2 der IK).*
- *Bei Kontrollen von Arbeitssituationen von migrantischen Menschen muss der Fokus auf der Ausbeutungssituation und nicht auf der Gültigkeit von Aufenthaltsbewilligungen liegen (vgl. Art. 59).*
- *Es braucht dringend die Schaffung eines Straftatbestandes der „Ausbeutung der Arbeitskraft“ im Schweizerischen Strafrecht (vgl. Art. 49 der IK).*

- *Um Arbeitsausbeutung zu verhindern, braucht es einen vereinfachten Zugang zu Aufenthaltsbewilligungen und Arbeitserlaubnis in der Schweiz sowie eine Entkoppelung des Aufenthaltstitels und der Erwerbsarbeitssituation von Migrantinnen. So sollen Abhängigkeiten von Arbeitgebenden vermindert und Ausbeutungssituationen vermieden werden (Art. 15, 59 der IK).*
- *Wir fordern, dass schweizweit regionale Beratungsstellen für Opfer von Arbeitsausbeutung aufgebaut werden, wo betroffene MigrantInnen dabei unterstützt werden, dem Kreislauf von ausländerrechtlicher Abhängigkeit und Gewalt/Ausbeutung nachhaltig zu entkommen.*
- *Um die Rechte und Würde von migrantischen Arbeitenden zu stärken sowie ihren Beitrag an eine funktionierende Schweizer Wirtschaft zu anerkennen, fordern wir, dass die Schweiz die UN Konvention zum Schutz der Rechte aller Arbeitsmigrantinnen ratifiziert.*

Mai 2021

# Vertiefungsbericht: Sexualisierte Gewalt





## Istanbulkonvention

### Vertiefungsbericht sexualisierte Gewalt<sup>1</sup>

#### 1. Inklusive und diskriminierungsfreie Umsetzung (IK Art. 4, Absatz 3)

*Die Durchführung dieses Übereinkommens durch die Vertragsparteien, insbesondere von Massnahmen zum Schutz der Rechte der Opfer, ist ohne Diskriminierung insbesondere wegen des biologischen oder sozialen Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, der sexuellen Ausrichtung, der Geschlechtsidentität, des Alters, des Gesundheitszustands, einer Behinderung, des Familienstands, des Migranten- oder Flüchtlingsstatus oder des sonstigen Status sicherzustellen.*

#### Ausgangslage

Eine Studie aus dem Jahr 2019 im Auftrag von Amnesty International Schweiz zeigt, dass nur gerade 10 bzw. 11 % der von sexualisierter Gewalt betroffenen Frauen<sup>2</sup> eine Beratungsstelle aufgesucht oder den Vorfall der Polizei gemeldet haben<sup>3</sup>. Tatsächlich erleben Frauen nach einer sexualisierten Gewalttat noch immer vielfältige Diskriminierungen: Es wird ihnen nicht geglaubt, die Tat wird bagatellisiert, sie werden von einzelnen Vertreter:innen der Strafverfolgung nicht genügend ernst genommen, sind mit sexistischen Vorurteilen konfrontiert und/oder werden nicht angemessen geschützt und unterstützt.

Dies trifft ganz besonders auf einzelne Personengruppen unter den Frauen zu, welche aufgrund ihrer sexuellen oder geschlechtlichen Orientierung (LGBTIQ+), aufgrund einer Beeinträchtigung und/oder ihrer Herkunft zusätzlich benachteiligt, von Hilfsangeboten ausgeschlossen oder fachlich zu wenig kompetent beraten und begleitet werden. In diesen Fällen muss von einer Mehrfachdiskriminierung gesprochen werden, die Angehörige von Minderheiten im Hinblick auf sexualisierte Gewalterfahrungen erleben. Ihre besondere Situation oder spezifischen Gewalterfahrungen werden in der Praxis häufig wenig berücksichtigt und es besteht die Gefahr, dass sowohl die Strafverfolgung als auch die angebotenen Hilfeleistungen beschränkte Wirkung zeigen.

#### Probleme

Sowohl Menschen mit Beeinträchtigung als auch LGBTIQ+ Personen erleben überdurchschnittlich häufig sexualisierte Gewalt. Auf der anderen Seite verkennen die involvierten Fachpersonen mangels Spezialkenntnisse oft die spezifischen Gewalterfahrungen. Unreflektierte Vorurteile und Zuschreibungen beeinflussen die Aufnahme und Verarbeitung der Informationen negativ, z.B. bei der Ermittlung, der Einvernahme oder der Würdigung von Aussagen eines Opfers. Die betroffenen Personen werden weniger ernst genommen und verzichten aus diesen Gründen auf eine Anzeige oder auf Unterstützungsangebote.

Es kann an dieser Stelle nur exemplarisch aufgezeigt werden, worin die Probleme und mehrfachen Diskriminierungen für die betroffenen Frauen und erwähnten Personengruppen in Bezug auf den Schutz vor sexualisierter Gewalt bestehen:

---

<sup>1</sup> Autorinnen: Agota Lavoyer (Leiterin Opferberatung Solothurn) und Corina Elmer (Leiterin Frauenberatung sexuelle Gewalt, Zürich)

<sup>2</sup> In diesem Bericht wird der Begriff «Frauen» gemäss IK Art. 4 verwendet, im Sinne von geschlechtsspezifischer Gewalt als einer Form der Diskriminierung, die hauptsächlich Frauen betrifft. Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt können aber auch Personen sein, die als weiblich gelesen werden oder die sich mit einem Geschlecht identifizieren, welches nicht dem bei der Geburt zugewiesenen entspricht (Euroaparat: Istanbulkonvention mit Erläuterungen, 2011, Absatz 55., S. 49). Frauen erleben zudem tendenziell häufiger Formen von Mehrfachdiskriminierung (ebd. Abs. 53, S. 49)

<sup>3</sup> GFS.Bern (2019): Sexuelle Belästigung und sexuelle Gewalt an Frauen, Studie im Auftrag von Amnesty International Schweiz, Bern, S. 16

- Es fehlen inklusive und barrierefreie Informationen über Hilfs- und Unterstützungsangebote zu sexualisierter Gewalt. Spezifische Fachkompetenzen und auf die jeweiligen Personengruppen zugeschnittene Angebote sind nur vereinzelt vorhanden.
- In der Strafverfolgung wird die Situation der betroffenen Gruppen nur mangelhaft berücksichtigt und es fehlt an spezifischem Knowhow im Umgang mit diesen. Vorurteile und Stigmatisierungen haben einen negativen Einfluss auf das Anzeigeverhalten, das gesamte Strafverfahren und die Verurteilungsquoten. Dadurch bleibt die Dunkelziffer zu sexualisierter Gewalt insbesondere bei den erwähnten Personengruppen hoch.
- Es fehlen staatliche Strukturen und Mittel für koordinierte Analysen, Entwicklung und Umsetzung entsprechender Massnahmen. Auch für die NGOs stehen wenig Ressourcen bereit um bestehende Lücken zu schliessen.

### Forderungen

- Gesetzesgrundlagen und finanzielle Mittel für staatliche Strukturen zur Verbesserung der Situation.
- Systematische Zusammenarbeit der Akteur:innen unter Einbezug der betroffenen Gruppierungen: Interdisziplinäre runde Tische, koordinierte Analysen, Entwicklung evidenzbasierter Perspektiven und Massnahmen.
- Flächendeckende Schaffung barrierefreier Zugänge, Konzepte und Fachkompetenzen für unterschiedliche Zielgruppen, Gewaltformen (z.B. hatecrimes, homo- oder transphobe Gewalt) und die zuständigen Berufsgruppen.
- Regelmässige und gesamtschweizerisch koordinierte Sensibilisierung und Schulung von Polizei und Justiz sowie von weiteren Fachpersonen in Medizin und im Sozialbereich.
- Ressourcen für die NGOs zur Weiterentwicklung ihrer Angebote, wie z.B. der Schaffung von barrierefreien und inklusiven Zugängen und die Erarbeitung von spezifischen Beratungskonzepten.
- Systematische Sensibilisierung, Information und Aufklärung der Zivilgesellschaft im Rahmen von nationalen Präventionskampagnen.

## **2. Datensammlung und Forschung (IK Art. 11)**

*Für die Zwecke der Durchführung dieses Übereinkommens verpflichten sich die Vertragsparteien,*

*a) in regelmäßigen Abständen einschlägige, genau aufgeschlüsselte statistische Daten über Fälle von allen in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt zu sammeln;*

*b) die Forschung auf dem Gebiet aller in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt zu fördern, um ihre eigentlichen Ursachen und ihre Auswirkungen, ihr Vorkommen und die Aburteilungsquote sowie die Wirksamkeit der zur Durchführung dieses Übereinkommens getroffenen Massnahmen zu untersuchen.*

### Ausgangslage

Aussagekräftige Daten bilden die Grundlage, um an den Ursachen von sexualisierter Gewalt anzusetzen und wirkungsvolle Massnahmen gegen frauenfeindliche Straftaten entwickeln zu können.

Im Bereich der häuslichen Gewalt wurden in den letzten Jahren sowohl die systematische Erforschung der Prävalenz als auch der Wirksamkeit der Massnahmen und Gesetze betrieben. Anders sieht es aus bei sexualisierter Gewalt. Abgesehen von der Opferhilfe- und Kriminalstatistik existiert in der Schweiz wenig systematische Forschung zu sexualisierter Gewalt, zu deren Ausmass und den Motiven der Gewaltausübenden, insbesondere gegen spezifische Personengruppen, wie Menschen mit Beeinträchtigung, LGBTIQ+ oder asylsuchenden Frauen. Es fehlen umfassende, staatlich koordinierte Erhebungen und Daten, namentlich Dunkelfeldstudien. Die Polizei- und Opferhilfe-Statistiken geben keine Auskunft über Ursachen, Zusammenhänge, Formen, Erleben der Opfer und Betroffenheit einzelner Minderheiten. Auch wur-

de bislang kaum erhoben, wie die mit sexualisierter Gewalt befassten Behörden und Fachkräfte mit den Opfern umgehen und wie erfolgreich ihre Interventionen sind.

### Probleme

Fehlen also insgesamt regelmässig, breit erhobene und detaillierte Daten zu sexualisierter Gewalt, so fällt ganz besonders auf, dass nirgends in den Statistiken die Motive der Täter:innen erfasst werden. Frauenfeindliche, homo- und transphobe sowie rassistisch motivierte Straftaten werden nicht gesondert betrachtet, obwohl davon auszugehen ist, dass das Motiv des Frauenhasses als Ursache für Sexualstraftaten weit verbreitet ist. Frauen, LGBTIQ+ und PoC werden im Internet zur Zielscheibe von Hass und Drohungen, oft gefolgt von Gewalt im echten Leben. Insgesamt entspricht die Datenerhebung zu sexualisierter Gewalt in der Schweiz nicht den Erfordernissen der Istanbulkonvention:

- Die Mehrheit aller Sexualstraftaten gelangen gar nie zu einer Anzeige und werden höchstens im Rahmen einer Opferberatung bekannt. Um das wahre Ausmass der sexualisierten Gewalt aufzuzeigen, wären gross angelegte Dunkelfeldstudien vonnöten.
- Die Motivation für die Gewalttaten, Ursachen und Zusammenhänge für wirkungsvolle Schutz und Präventionsmassnahmen werden zu wenig erforscht. Insbesondere fehlen Erhebungen zu geschlechtsspezifischen Beweggründen.
- Die Prävalenz von sexualisierter Gewalt gegenüber einzelnen Menschengruppen (Menschen mit Behinderung, LGBTIQ+, asylsuchende Frauen u.a.) wird nicht systematisch erhoben.
- Opferhilfestellen berichten immer wieder von negativen Erfahrungen der Betroffenen sexualisierter Gewalt mit Polizei und Strafverfolgung, was bislang noch nicht systematisch erhoben wurde. Erhebungen zur Qualität der Strafverfolgung und ihre Auswirkungen auf die Verurteilungsquote fehlen.
- Es fehlen Erhebungen über Auswirkungen des geltenden Sexualstrafrechts: Anzahl der Nichtanhandnahmen, Einstellungsverfügungen, Freisprüche im Verhältnis zu den Anzeigen werden nicht systematisch erhoben.

### Forderungen

- Nationale Harmonisierung, Koordination und Ausbau der Datenerhebung zu sexualisierter Gewalt inklusive Erhebung von geschlechtsspezifischen Tatmotiven wie Frauenhass bzw. Hass aufgrund des vermuteten Geschlechts.
- Dunkelfeldforschung zur Ergänzung der offiziellen Kriminal-, Polizei- und Opferhilfestatistiken.
- Systematische Erhebung der Prävalenz bei Menschen mit Beeinträchtigung, zu hatecrimes, zu Gewalterfahrungen aufgrund der sexuellen/geschlechtlichen Orientierung.
- Systematische Erhebung bei Opfern sexualisierter Gewalt über ihre Erfahrungen mit den öffentlichen Diensten, mit Polizei und Justiz, zur Schaffung von Grundlagen für Verfahrensverbesserungen und Schulung der Fachpersonen in allen relevante Berufsfeldern.
- Grundlagen- und Ursachenforschung bei den erfassten Sexualstraftäter:Innen zur Entwicklung präventiver Massnahmen und wirkungsvoller Täterprogramme.

### **3. Aus- und Fortbildung von Angehörigen bestimmter Berufsgruppen (IK Art. 15)**

<sup>1</sup> Die Vertragsparteien schaffen für Angehörige der Berufsgruppen, die mit Opfern oder Tätern aller in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Gewalttaten zu tun haben, ein Angebot an geeigneten Aus- und Fortbildungsmassnahmen zur Verhütung und Aufdeckung solcher Gewalt, zur Gleichstellung von Frauen und Männern, zu den Bedürfnissen und Rechten der Opfer sowie zur Verhinderung der sekundären Viktimisierung, oder bauen diese Angebote aus.

<sup>2</sup> Die Vertragsparteien ermutigen dazu, dass die in Absatz 1 genannten Aus- und Fortbildungsmassnahmen auch Aus- und Fortbildungsmassnahmen zur koordinierten behördenübergreifenden Zusam-

*menarbeit umfassen, um bei in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Gewalttaten einen umfassenden und geeigneten Umgang mit Weiterverweisungen zu ermöglichen.*

### Ausgangslage

Die Angebote an Aus- und Weiterbildungen zu häuslicher und sexualisierter Gewalt genügen nicht. Die Schulungen werden kantonale sehr unterschiedlich gehandhabt und der Thematik wird nach wie vor zu wenig Gewicht gegeben. Nötig wären flächendeckend verpflichtende qualifizierte Angebote für Angehörige aller relevanten Berufsgruppen, die mit sexualisierter Gewalt konfrontiert sind.

### Probleme

Vergewaltigungsmythen sind nach wie vor sehr verbreitet, nicht nur in der breiten Bevölkerung, sondern auch in den Köpfen der Strafverfolgungsbehörden. Dies führt dazu, dass Opfer vielfach gehemmt sind, sich die nötige Unterstützung zu holen oder diese dann nicht wie erhofft ausfällt. Um einige Beispiele zu nennen: nach wie vor werden Verfahrenseinstellungen und Freisprüche damit begründet, dass das Opfer sich «kontra intuitiv» verhalten habe oder dass das Opfer den ihm «zumutbaren Widerstand» nicht geleistet habe. Sowohl die Annahme, dass es ein «intuitives Opferverhalten» gibt, wie auch die Annahme, dass ein Opfer sich gegen einen Übergriff wehren muss und kann, ist ein Mythos und führt dazu, dass die Glaubwürdigkeit der Opfer in Frage gestellt wird und ihnen eine Mitschuld an der Tat suggeriert wird. Solche unbewussten Vorurteile führen zu einer tendenziell täterfreundlichen und opferfeindlichen Haltung und beeinflussen auch die Aufnahme und Verarbeitung von Information, z.B. bei der Ermittlung, einer Einvernahme oder Würdigung der Aussagen einer betroffenen Frau.

Opfer, die schwer traumatisiert wurden, benötigen einen einfühlsamen, sensiblen und auf ihre Situation zugeschnittenen Umgang, damit sie im Strafverfahren nicht retraumatisiert werden. Sie brauchen Zeit und müssen sorgfältig auf die Einvernahme vorbereitet werden, um die auf sie zukommenden Belastungen eines Strafverfahrens durchzustehen und verwertbare Aussagen machen zu können. Bei den Begleitungen von Opfern zu Einvernahmen bei der Polizei und der Staatsanwaltschaft, wie auch bei der Begleitung von Gerichtsverfahren beobachten wir immer wieder, dass die nötige Sensibilität bezüglich Umgang mit einem traumatisierten Opfer fehlt.

### Good Practice

Ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung sind zum Beispiel Veranstaltungen, wie sie im Kanton Zürich im Jahre 2019 für sämtliche Staatsanwält:innen durchgeführt wurde. In dieser ganztägigen Weiterbildung ging es um den Umgang mit traumatisierten Opfern im Strafverfahren, namhafte Traumaexpert:innen wie Fachleute aus der Strafverfolgung präsentierten Hintergrundwissen, Praxisbeispiele und neueste Ansätze für eine trauma- und opferorientierte Strafverfolgungspraxis<sup>4</sup>.

### Forderungen

Wir fordern flächendeckend verpflichtende qualifizierte Aus- und auch regelmässige Weiterbildungen für Angehörige aller relevanten Berufsgruppen, die mit häuslicher und sexualisierter Gewalt konfrontiert sind. Geschult werden muss zu Dynamiken und sexualisierter Gewalt (beispielsweise Hintergrundwissen über mögliche Opfer- und Täterverhalten) und zu Psychotraumatologie (beispielsweise über Traumafolgestörungen wie PTBS und dissoziativen Störungen). Es ist aus der Forschung bekannt, dass Opfer, die sich während einer Einvernahme sicher und wohl fühlen, besser verwertbare Aussagen machen und in Zukunft auch eher wieder Anzeige erstatten würden. Um den Opfern das Gefühl der Sicherheit und Kontrolle vermitteln zu können, braucht es ein Sicherheit bietendes Setting, vertiefte Kenntnisse über das Aussageverhalten traumatisierter Menschen, Grundlagenkenntnisse zu sexualisierter Gewalt und opfersensible Befragungstechniken durch spezialisierte Beamt:innen.

<sup>4</sup> Umgang mit traumatisierten Opfern im Strafverfahren. Weiterbildung am 12./13.3.2019 des Kriminalistischen Instituts des Kantons Zürich in Zusammenarbeit mit der Kantonalen Opferhilfestelle.

Nebst verpflichtenden Aus- und Weiterbildungen erachten wir es auch als notwendig, dass die Fachpersonen regelmässig an vom Arbeitgeber finanzierten Supervisionen teilnehmen.

#### 4. Telefonberatung (IK Art. 24)

*Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um eine kostenlose, landesweite und täglich rund um die Uhr erreichbare Telefonberatung einzurichten, um Anruferinnen und Anrufer vertraulich oder unter Berücksichtigung ihrer Anonymität im Zusammenhang mit allen in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt zu beraten.*

##### Ausgangslage

Die aktuellen Angebote für Gewaltbetroffene, konkret die Angebote der auf Gewaltopfer spezialisierten Opferhilfestellen, weisen Erreichbarkeitslücken auf. So sind die meisten kantonalen Opferhilfestellen aufgrund mangelnder Ressourcen nur während den Arbeitstagen zu Bürozeiten erreichbar. Es gibt keine 24h-Erreichbarkeit von Opferhilfestellen.

Das Thema einer 24h-Beratungsangebot ist seit der Ratifizierung der Istanbul Konvention auf dem Tisch, bis jetzt aber mit enttäuschendem Resultat. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) hat im März 2018 beschlossen, auf die Einrichtung einer zentralen Opferhilfe-Nummer zu verzichten. Im März 2021 hat der Bundesrat die Motion von Nationalrätin Tamara Funicello zur Schaffung eines nationalen professionellen 24h-Beratungsangebot für Gewaltbetroffene angenommen. Allerdings sagt der Bundesrat in seiner Stellungnahme, dass die Einrichtung eines solchen Angebots in der Verantwortung der Kantone liegt<sup>5</sup>. Das ist unseres Erachtens sehr enttäuschend, da wir es auch als Verantwortung des Bundes sehen, gegen geschlechterspezifische Gewalt vorzugehen und sicherzustellen, dass an jedem Ort in der Schweiz Gewaltopfer 24h am Tag die Möglichkeit haben, sich Unterstützung zu holen.

##### Probleme

Die Angebote decken momentan den Bedarf nach Hilfe nur zu bestimmten Zeiten, obwohl ein beträchtlicher Teil der Betroffenen ausserhalb der Bürozeiten Beratung sucht und die Hemmschwelle, sich im Notfall an die Polizei zu wenden, hoch ist. Ein opferzentriertes Krisenangebot rund um die Uhr, das niederschwellig erreichbar ist, professionelle erste Hilfe vermitteln und triagieren kann, fehlt.

Wir Opferhilfestellen können unsere fachlich hochstehenden und gesellschaftlich anerkannten Beratungs- und Schutzfunktion aus Ressourcengründen nicht lückenlos anbieten. Dies ist für Betroffene wie auch für Fachpartner:innen eine äusserst unbefriedigende Situation. Unter der nicht durchgehenden Erreichbarkeit leiden am meisten die gewaltbetroffenen Frauen, aber auch andere Stellen, die auf die sofortige Abrufbarkeit von Fachwissen und Handlungskompetenzen im Gewaltbereich angewiesen sind.

In der Schweiz gibt es rund 50 kantonal anerkannte Opferberatungsstellen. Die stark fragmentierte Angebotslandschaft mit vielen kleinen Organisationen garantiert einen Zugang in allen Regionen, ist jedoch für die Ratsuchenden unübersichtlich und oft zu wenig bekannt. Damit ist der niederschwellige Zugang zur Beratung nicht gewährleistet. Eine von Bund und Kantonen finanzierte, koordinierte und professionell geführte Hotline kann Krisenintervention und rechtliche Information nach sexualisierten Gewalterfahrungen leisten, über die weiteren Schritte wie Spurensicherung etc. aufklären und die Betroffenen an die regionalen Beratungsstellen weiterleiten.

##### Forderungen

---

<sup>5</sup> <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20204451>

Wir fordern die Einrichtung eines nationalen 24h-Beratungsangebots, telefonisch und online, für Opfer von Gewalt und davon mitbetroffenen Personen: Anonym, kostenlos, vertraulich, inklusive und barrierefrei zugänglich und von spezialisierten Fachpersonen geführt. Folgende Ziele sollen damit erreicht werden:

- Ressourcenbedingte Lücken schliessen und damit Reaktionszeit für betroffene Frauen und Kinder in unmittelbaren Krisen verkürzen: In akuten Notsituationen können spezialisierte Fachberaterinnen unbürokratisch und unentgeltlich Beratung anbieten sowie Schutz und Unterkunft vermitteln.
- Dunkelziffer an Gewaltdelikten ohne Hilfeleistung abbauen
- Entlastung der bisherigen Organisation durch Entflechtung von Krisenintervention und Beratungstätigkeit
- Effizienzgewinn im Umgang mit behördlichen oder privaten Partner:innen wie Polizei, Anwälti:nnen, Sozialdiensten und Spitälern.

## 5. Krisenzentren (IK Art. 25)

*Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen, um die Einrichtung von geeigneten, leicht zugänglichen Krisenzentren für Opfer von Vergewaltigung und sexueller Gewalt in ausreichender Zahl zu ermöglichen, um Opfern medizinische und gerichtsmedizinische Untersuchungen, Traumahilfe und Beratung anzubieten.*

### Ausgangslage

Artikel 25 der Istanbul-Konvention ist einer von sieben Schwerpunkten, die von der SKHG (...) für die Schweiz priorisiert wurden. Er verlangt von den Vertragsparteien die Einrichtung von leicht zugänglichen Krisenzentren für Opfer von sexualisierter Gewalt in ausreichender Zahl, um den Betroffenen «geeignete medizinische und gerichtsmedizinische Untersuchungen, Traumahilfe und Beratung anzubieten.»

Opfer sexualisierter Gewalt benötigen eine umgehende medizinische Versorgung, hochwertige forensische Untersuchungen und gleichzeitig traumasensible Unterstützung sowie eine langfristige psychosoziale Betreuung durch gut ausgebildete und spezialisierte Mitarbeiter\*innen. Eine ganzheitliche, auf die Bedürfnisse der Opfer zugeschnittene Betreuung und Beratung unmittelbar nach einer sexualisierten Gewalttat hat einen entscheidenden Einfluss auf die Bewältigung des Traumas beim Opfer, die Verwertbarkeit seiner Aussagen sowie letztlich der Verurteilungsquote der beschuldigten Sexualstraftäter\*innen. Entscheidend ist, dass eine gerichtsverwertbare Spurensicherung vorgenommen wird, die involvierten Spezialist\*innen eng zusammenarbeiten und das Opfer den Zeitpunkt einer Anzeige informiert und selbstbestimmt wählen kann.

### Probleme

Sucht ein Opfer sexualisierter Gewalt medizinische Notversorgung, so führt das heute in den meisten Fällen dazu, dass unmittelbar nach der medizinischen Untersuchung eine polizeiliche Einvernahme erfolgt. Das ist für die Betroffenen äusserst belastend und führt nicht selten zu einer weiteren Traumatisierung. Da die meisten Sexualdelikte Offizialdelikte sind, ist eine medizinische Erstversorgung und Abklärung bislang kaum möglich, ohne dass die Polizei hinzugezogen wird. Das ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die diensthabenden Notfallärzt\*innen in der Regel nicht über die entsprechenden Spezialkenntnisse verfügen. In der ganzen Schweiz existieren bislang nur drei solcher Zentren, die die Anforderungen von Artikel 25 IK erfüllen.

### Good practice

Bis heute bestehen einzig in den Kantonen Bern, St. Gallen und Aarau spezialisierte, in der medizinischen Notfallversorgung angesiedelte Hilfszentren, die die Anforderungen von Artikel 25 IK erfüllen und sich durch eine koordinierte Vorgehensweise, eine 24 h-Betreuung von Frauen für Frauen sowie eine professionelle Spurensicherung ohne Anzeigepflicht auszeichnen.

<http://www.frauenheilkunde.insel.ch/de/unser-angebot/gynaekologie/zentrum-fuer-sexuelle-gesundheit/sexuelle-gewalt-gegen-frauen/>

<https://www.kssg.ch/soforthilfe-nach-sexueller-gewalt>

<https://www.ksa.ch/zentren-kliniken/rechtsmedizin/leistungsangebot/untersuchungsstelle-fuer-gewaltopfer#angebot>

### Forderungen

In der ganzen Schweiz sind entsprechend den Modellen in Bern, St. Gallen und Aarau Krisenzentren für die medizinische Erstversorgung von Opfern sexualisierter Gewalt einzurichten. Kennzeichen dieser spezialisierten medizinischen Hilfe nach Sexualstraftaten sind:

- Barrierefreie, inklusive und verständliche Informationen in verschiedenen Sprachen
- Niederschwellige Zugänglichkeit zu den jeweiligen Zentren
- Empfang und Begleitung durch eine geschulten Fachperson (Forensic Nurse)
- Medizinische Untersuchung und Soforthilfe innerhalb von 72 Stunden
- gerichtsverwertbare Dokumentation und Spürsicherung ohne Anzeigepflicht, mit sachgerechter Aufbewahrung der Beweise für eine spätere Anzeige
- Nachbetreuung des Opfers durch eine spezialisierte Opferhilfestelle
- Zusammenarbeit von Polizei, Gynäkologie, Infektiologie, Rechtsmedizin und Fachstellen der Opferhilfe für eine möglichst optimale Betreuung der betroffenen Frauen (FLINT-Personen)
- Ausbildung und Einsatz von spezialisiertem Pflegepersonal (Forensic Nurses)

Die Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt des Europarats empfiehlt ein Zentrum pro 200'000 Einwohner. Umgerechnet auf die Schweiz wären das über 40 Zentren, wovon mindestens eines pro Kanton, in bevölkerungsreichen Kantonen sogar zwei bis drei einzurichten sind, um sowohl der Stadt- als auch der Landbevölkerung eine ausreichende Versorgung zu gewährleisten.

## **6. Sexuelle Gewalt, einschliesslich Vergewaltigung (IK Art. 36)**

<sup>1</sup> Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um sicherzustellen, dass folgendes vorsätzliches Verhalten unter Strafe gestellt wird:

a. nicht einverständliches, sexuell bestimmtes vaginales, anales oder orales Eindringen in den Körper einer anderen Person mit einem Körperteil oder Gegenstand;

b. sonstige nicht einverständliche sexuell bestimmte Handlungen mit einer anderen Person;

c. Veranlassung einer Person zur Durchführung nicht einverständlicher sexuell bestimmter Handlungen mit einer dritten Person.

<sup>2</sup> Das Einverständnis der Person muss freiwillig als Ergebnis ihres freien Willens, der im Zusammenhang der jeweiligen Begleitumstände beurteilt wird, erteilt werden.

<sup>3</sup> Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um sicherzustellen, dass Absatz 1 auch auf Handlungen anwendbar ist, die gegenüber früheren oder derzeitigen Eheleuten oder Partnerinnen oder Partnern im Sinne des internen Rechts begangen wurden.

### Ausgangslage

Der heutige Vergewaltigungstatbestand geht von einem stereotypen Sexualdelikt aus, das in keiner Weise der Realität von sexuellen Übergriffen entspricht. Dieses stereotype Delikt geht vom fremden Täter aus, der das Opfer gewalttätig überfällt und deutliche Spuren hinterlässt. Das stereotype Opfer wehrt sich, hat Verletzungsspuren und erstattet umgehend Anzeige. Die Realität sieht anders aus: In den meisten Fällen ist der Täter den Frauen bekannt und es besteht ein Vertrauensverhältnis. Die meisten Übergriffe entstehen aus zunächst unverfänglichen Momenten, zudem ist die typische natürliche Reaktion einer Frau eine

Schockstarre oder Lähmung, das sogenannte Freezing, und nur in den wenigsten Fällen eine körperliche Gegenwehr. Das geltende Recht, das ein Nötigungsmittel voraussetzt, wird zwar dem stereotypen Übergriff gerecht, nicht aber der grossen Mehrheit der Übergriffe. Die meisten Täter müssen keine Gewalt anwenden, da sie die Überforderung des Opfers und das Vertrauensverhältnis ausnutzen. Die Folgen für die Betroffenen sind schwer, wenn auch individuell unterschiedlich ausgeprägt.

Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerats hat Ende Januar Vorschläge für eine Revision des Sexualstrafrechts in die Vernehmlassung geschickt. Vorgesehen ist unter anderem ein neuer Straftatbestand: Der «sexuelle Übergriff» (Art. 187a). Darunter fallen der Beischlaf, beischlafähnliche Handlungen und andere sexuelle Handlungen. Wer so gegen den Willen einer Person handelt, soll bestraft werden können. Die Straftatbestände «Vergewaltigung» und «Sexuelle Nötigung» würden nach wie vor so ausgestaltet sein, dass ein Nötigungselement notwendig ist.

### Probleme

Durch die Konzipierung des Vergewaltigungstatbestandes als Nötigungsdelikt wird deutlich, dass der Gesetzgeber vom Opfer grundsätzlich erwartet, dass es den ungewollten sexuellen Handlungen Widerstand entgegensetzt, den der Täter mit den gesetzlichen genannten Nötigungsmitteln brechen muss.<sup>6</sup> Wir finden es falsch und äusserst bedenklich, dass von den betroffenen Frauen indirekt verlangt wird, dass sie sich körperlich zur Wehr setzen und ihnen damit letztlich die Verantwortung dafür zugeschoben wird, dass der Übergriff rechtlich als eine massive Verletzung der Integrität und des sexuellen Selbstbestimmungsrechts eingeordnet werden kann.

Das geltende Sexualstrafrecht zementiert täterfreundliche und opferfeindliche Vergewaltigungsmythen, indem es das Opferverhalten in den Fokus nimmt, anstatt sich darauf zu konzentrieren, ob eine beidseitige Einwilligung vorgelegen hat und wie Täter und Opfer miteinander kommuniziert haben. Dadurch werden die Opfer abgewertet und die Vorwürfe, die sie sich ohnehin bereits selber machen («Warum habe ich mich nicht stärker gewehrt?»), werden institutionell noch verstärkt. Dies hält viele Frauen von vornherein davon ab, Anzeige zu erstatten, wodurch die meisten Täter straffrei davonkommen. Die Folge ist, dass sexuelle Gewalt bagatellisiert und unsichtbar gemacht wird.

Nicht zuletzt trägt die aktuelle Rechtslage dazu bei, dass Opfer den erlebten sexuellen Übergriff gar nicht erst anzeigen.

### Forderungen

*Wir fordern einen Paradigmenwechsel im Sexualstrafrecht. Sexualität muss auf Einvernehmlichkeit beruhen und der Schutz der sexuellen Selbstbestimmung muss in den Vordergrund gerückt werden.*

Ein Sexualstrafrecht nach dem Konsensprinzip würde die Haltung widerspiegeln, dass jegliche Formen von sexueller Gewalt unrecht sind und angemessen geahndet und bestraft werden müssen. Konkret fordern wir eine Zustimmungslösung («Erst Ja heisst Ja»-Regel), die auch den Momenten Rechnung tragen würde, in denen ein Opfer nicht in der Lage ist Nein zu sagen; sei es aus Überforderung, aus Angst um Leib und Leben oder wegen eines Machtgefälles.

Der Revisionsvorschlag<sup>7</sup>, der aktuell in der Vernehmlassung ist, ist unseres Erachtens ungenügend. Denn nach wie vor liegt der Fokus auf der Nötigung. Der neue Tatbestand «sexueller Übergriff» schafft einen Unterschied zwischen einer «echten» Vergewaltigung (Art. 190), welche mit einer Penetration und einem Nötigungsmittel verbunden ist und einer «unechten» Vergewaltigung, eben einem sexuellen Übergriff. Das ist verheerend, denn damit wird das grosse Leid, das jede Form von Vergewaltigung auslöst, verkannt. Es wird ignoriert, wie gravierend das schiere Übergehen des Willens im intimsten Bereich ist. Dieser neue Straftatbestand zementiert die vorherrschenden Stereotype und wertet Opfer ab, die ohne Zwang vergewaltigt werden. Dieser Vorschlag wird dem nicht gerecht, was wir bei Opfern tagtäglich sehen.

<sup>6</sup> Nora Scheidegger/Agota Lavoyer/Tamara Stalder, Reformbedarf im schweizerischen Sexualstrafrecht, in: *sui-generis* 2020, S. 36

<sup>7</sup> <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-rk-s-2021-02-01.aspx>



Wir fordern deshalb, dass die Definition von Vergewaltigung auf fehlender Zustimmung basiert, und nicht auf der Anwendung von Zwang. Alternativ müsste «sexueller Übergriff» mindestens als Verbrechen ausgestaltet werden, wie die Vergewaltigung. Im ständerätlichen Vorschlag ist nur von einem «Vergehen» die Rede, welches ein geringeres Strafmass nach sich zieht. Das ist nicht genug für solch gravierende Taten. Das viel höhere Strafmass bei der Vergewaltigung impliziert, dass der grösste Teil des Unrechts auf die Nötigungshandlung und die Penetration entfällt. Das entspricht nicht dem, was die Opfer erleben und erkennt die Dynamik bei Sexualdelikten, die oftmals ohne offensichtliche Gewaltanwendung stattfinden.

Folglich fordern wir einen einheitlichen Artikel für alle Sexualstraftaten mit einer konsequenten Ausrichtung auf den Schutz der sexuellen Selbstbestimmung und Orientierung an der Zustimmung der beteiligten Personen. Die unterschiedlichen Tatbestände, Schweregrade der Delikte und die erschwerenden Umstände sollen wie im deutschen Sexualstrafrecht in einem Artikel zusammengefasst und dargestellt werden (vgl. Art. 177 StGB Deutschland).

Es ist zudem davon auszugehen, dass ein Sexualstrafrecht nach dem Konsensprinzip auch präventive Wirkung hat. Sexualstraftaten sind heute in der Schweiz ein risikoarmes Delikt, was nicht zuletzt auch den Tätern bewusst ist. Betroffene Frauen würden durch eine neue Gesetzgebung bestätigt bekommen, dass ihnen Unrecht widerfahren ist und dass ihr instinktives Gefühl sie nicht trügt. Das entspricht dem heutigen Verständnis einer einvernehmlichen Begegnung zwischen gleichberechtigten Sexualpartner:innen und löst längst veraltete Vorstellungen ab. Wir sind überzeugt, dass dies die Betroffenen bestärkt und dazu führen würde, dass sie vermehrt Anzeige erstatten.

Beim *Nationalen Fachgremium sexuelle Gewalt an Frauen* handelt es sich um eine fachliche Diskussionsgruppe zum Thema sexualisierte Gewalt an Frauen. Die Treffen finden zweimal im Jahr statt und dienen dem fachlichen Austausch, der Vernetzung der beteiligten Beratungsstellen, der Organisation von Weiterbildungen für die Mitarbeiterinnen der am Nationalen Fachgremium vertretenen Beratungsstellen\* sowie von öffentlichen Aktionen zum Thema sexualisierte Gewalt gegen Frauen.

\* Im *Nationalen Fachgremium sexuelle Gewalt an Frauen* sind unter anderen folgende Beratungsstellen vertreten: (alphabetische Auflistung):



## Beratungsstelle Opferhilfe Biel

## Beratungsstelle Opferhilfe Solothurn

frauenberatung • sexuelle gewalt

**Opferhilfe** beider Basel

**Opferhilfe SG – AR – AI**



**Stiftung gegen Gewalt an Frauen und Kindern**

**Lantana**  
Fachstelle Opferhilfe bei sexualisierter Gewalt

**Stiftung gegen Gewalt an Frauen und Kindern**

**Vista**  
Fachstelle Opferhilfe bei sexualisierter und häuslicher Gewalt

# **Vertiefungsbericht: Sexualisierte Gewalt in der Arbeitswelt**



# **Ergänzender Bericht zur «Istanbul Konvention» aus Sicht SGB Frauenkommission – Lucie Waser, SEV**

Ein Blick in die Fakten zeigt, dass sexualisierte Gewalt an Frauen ein epidemisches Ausmass haben in der Schweizer Arbeitswelt. So ist jede dritte Frau von sexualisierter Gewalt betroffen. Obwohl ein allgemeiner Konsens darin besteht, dass sexualisierte Gewalt am Arbeitsplatz schädlich ist für das Betriebsklima, wird es weiterhin gemacht. Davon sind weibliche Angestellte stärker betroffen als männliche, obwohl auch Belästigung von einer Frau ausgehen kann. Die subjektive Perspektive ist dabei rechtlich relevant, welche von einer subjektiven Betroffenheit ausgeht, was oft dazu führe, dass «belästigendes Verhalten nicht als sexuelle Belästigung wahrgenommen wird» (zit. Krings, Schär Moser und Mouton: S.3<sup>1</sup>) Auf der Unternehmensseite sind diverse Einschätzungen in der NFP 60 Studie festgehalten worden von einerseits «es gibt kein Problem im Betrieb» bis «man sei auf das Unwahrscheinlichste gewappnet» (ebenda, S.4) andererseits. Diese totale Negierung der Thematik zeigt symptomatisch auf, wie ein wichtiges Thema verdrängt wird. Viele Betriebe sind der Meinung, dass ihre Reglemente zum Thema sexuelle Belästigung ausreichen. Die Untersuchungen zeigen aber, dass Reglemente im Betrieb nicht ausreichen, um sexualisierte Gewalt zu verhindern, denn ganz oft sind diese Reglemente oder Leitbilder beim Personal gar nicht bekannt. Erschwerend kommt dazu, dass die oftmals männlich geprägten Kader keinen Handlungsbedarf sehen. Für sie gibt es schlicht kein Problem im Betrieb. Den grössten Einfluss auf den Umgang mit der Thematik der Gewalt an Frauen hat die Unternehmenskultur, die geleitet sein muss von Respekt und ethischem Verhalten, denn wie sich gezeigt hat, haben bis heute noch keine Reglemente je Verhaltensänderungen herbeigeführt.

Die Erfahrungen mit sexualisierter Gewalt nehmen in den Alterskategorien sogar zu laut gfs-Bern (gfs 2019, S.13<sup>2</sup>). Die emotionale Belastung ist wenig verwunderlich für Frauen hinsichtlich sexualisierter Gewaltthemen in der Arbeitswelt signifikant steigend und ebenfalls die Zahlen mit physischer Gewalt (BfS, 2019<sup>3</sup>). Die Erfahrungen von Frauen mit sexueller Belästigung haben sich laut SECO gar mehr als verdoppelt (SECO, 2017, S. 107<sup>4</sup>). Der ILO Bericht sagt, es zeigen sich hier «genderbasierte Stereotypen und Diskriminierungen woraus sich Stigmatisierungen ergeben, die weltweit zu Gender basierter Gewalt und multipler Diskriminierung in der Arbeitswelt führen» (ILO. 2017, S.12-13<sup>5</sup>).

In den SGB Gewerkschaften ist Gewalt an Frauen in der Arbeitswelt und im familiären, wie es die Häuslichen Gewalt darstellt, mit ihren Auswirkungen auf Frauen ein wichtiges Thema, dass ganzheitlich betrachtet werden muss und nicht getrennt werden kann. Der Fokus Frauen am Arbeitsplatz wird bearbeitet von der SGB Frauenkommission. Diese Bekämpft schlechte Arbeits- und Lebensbedingungen der Frauen mit Fokus struktureller Gewaltformen

---

<sup>1</sup> Sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz. Projektteam: Prof. Franciska Krings, Marianne Schär Moser und Audrey Mouton. NFP 60 - Gleichstellung der Geschlechter: 2013

<sup>2</sup> Sexuelle Belästigung und sexuelle Gewalt an Frauen in der Schweiz. Gfs Bern: 2019

<sup>3</sup> Arbeitsbedingungen und Gesundheitszustand 2012-2017. BfS: 2019

<sup>4</sup> Sechste Europ. Erhebung der Arbeitsbedingungen 2015. SECO: 2017

<sup>5</sup> Violence and harassment against women and men in the world of work. ILO: 2017

in der Arbeitswelt, welche wir zur sexualisierten Gewalt subsumieren. Seit es die Gewerkschaftsfrauenbewegung gibt, geht es darum Lohndiskriminierung, Lohndumping und ausbeuterische Arbeitsbedingungen von Menschen in so genannt typischen Frauenberufen aufzudecken und zu verbessern.

Menschen reagieren auf Gefahr seit Urzeiten mit drei Reaktionen: Todstellen, Flucht oder Kampf. Gewaltbetroffene in der Arbeitswelt, so genannte Überlebende, zeigen genau diese drei psychologischen Reaktionen: Sie versuchen sich unsichtbar zu machen, um so die Situation durchzuhalten und durchzustehen oder sie finden für sich eine Lösung und wählen die Kündigung oder sie holen sich Hilfe betriebsintern oder extern, um sich zu Wehren. Diese letzte Gruppe von Gewaltbetroffenen gelangt mit ihren Hilferufen an die Gewerkschaften. Jedes Mitglied einer Gewerkschaft erhält umgehend Unterstützung durch den Rechtsdienst – mit einer Ausnahme, wenn er sich als Täter entpuppt, dann wird die juristische Unterstützung abgelehnt. Bei den meisten Rechtsdiensten werden diese Fälle von Frauen mit der Kategorie «Diskriminierung» versehen, wo sie nicht explizit als Fälle von «sexualisierter Gewalt an Frauen» separat erfasst werden. Es sind dies Fälle von Frauen, die sexuelle Belästigung erfahren, Fälle, die durch eine Schwangerschaft und Mutterschutz sowie Vereinbarkeitsthemen Formen von struktureller Gewalt und Diskriminierung erleben oder Mobbing am Arbeitsplatz. Gewerkschaften haben Fälle struktureller Gewalt an Frauen in der Lohndiskriminierung vor Kantonsgerichten gewonnen und im selben Thema vor Bundesgericht verloren - mit letzterem wird gerade ein Gang vor den Europäischen Gerichtshof geprüft.

Die juristischen Abteilungen der Rechtsdienste bearbeiten ihre Fälle in der Regel auf Grundlage folgenden Schweizer Rechts:

- Bundesverfassung (BV) Art. 8 «Diskriminierungsverbot»
- Arbeitsgesetz z.B. Art 6 «Schutz des Arbeitnehmenden»
- OR Art. 328<sup>6</sup> «Sorgfaltspflicht des Arbeitgebers»
- Gleichstellungsgesetz (GIG) Art 4 und Art. 5
- Strafgesetzbuch StGB z.B. Art. 123, 125, 128
- Gesamtarbeitsvertrag (GAV) oder Firmenvertrag einer Unternehmung

Im Jahre 2019 - 2020 sind wissenschaftliche Untersuchungen in staatsnahen Betrieben abgeschlossen worden. Wie sich dabei herausstellte, sind weder die Transportunternehmen (SEV-ETF) noch ICT Branchen wie Post und Swisscom (SYNDICOM) frauenfreundliche Branchen. Die Resultate der Umfragen zeigten, dass drei von fünf Frauen sexualisierte Gewalt bis hin zur Vergewaltigung bei der Arbeit erlebt haben. Alle drei untersuchten Branchen sind stark männlich geprägte Arbeitskulturen und Frauen sind teilweise erst seit wenigen Jahrzehnten im Beruf überhaupt zugelassen (z.B. Lokführerin). Die männliche Arbeitskultur in diesen Branchen tut sich offensichtlich immer noch schwer damit, Frauen in ihren Reihen als gleichwertig zu akzeptieren.

---

<sup>6</sup> Sorgfaltspflicht Arbeitgeber, Ergänzung «Schutz vor sexueller Belästigung am Arbeitsplatz» ist erst wegen GIG eingeführt worden auf 1. Juli 1996

Ebenfalls 2019 hat der VPOD/SSP in der Region Waadtland eine Untersuchung im Public Sektor erhoben, die klar aufzeigt, dass jede fünfte Frau sexualisierte Gewalt kennt und erlebt hat. Obwohl die Frauen eine stärkere Betroffenheit in der Thematik haben, wehren sich 78% nicht. Knapp 18% holen sich Hilfe bei Vorgesetzten, 6% Frauen holen sich Hilfe bei der HR-Abteilung und weniger als 1% wählt den juristischen Weg.

Die UNIA Jugend lancierte 2019 ebenfalls eine eigene Untersuchung in ihrer Mitgliedschaft zur «sexuellen Belästigung in der Lehre». Dabei zeigte sich, dass ein Drittel der Befragten in der Ausbildung sexuelle Belästigung erleben und mehr als die Hälfte dieses Verhalten kennen aus der Freizeit. Mit Blick auf die Geschlechter zeigte die Untersuchung, dass von sexualisierter Gewalt junge Frauen in der Ausbildung doppelt so oft betroffen sind als wie junge Männer. Diese neusten Untersuchungen sind allarmierend und weitere Schritte sollen folgen.

Top aktuelles Beispiel vom 5. März 2021 ist der Aufschrei aus der Medienbranche, wo sich Frauen von RTS-SRF (TV und Radio) und TA-Media (Printmedien) in Kollektiven zusammengeschlossen haben, um gegen toxische Männlichkeit im Betrieb und damit verbundene sexualisierte Gewalt zu wehrgesetzt haben. Ihr Engagement hat Machtmissbrauch und diverse Formen von sexualisierter Gewalt an Medienschaffenden Frauen und Männer aufgedeckt. Dieser Prozess ist noch nicht abgeschlossen.

Weil die Ressourcen der Frauensekretärinnen in den Verbänden in der Regel eher klein sind in allen SGB Gewerkschaften, werden so oft es geht punktuelle Abende zum Thema sexualisierte Gewalt an Frauen organisiert. So beispielsweise beteiligten sich diverse SGB Verbände im Programm der Kampagne «16 Tage gegen Gewalt an Frauen», die jährlich von cfd<sup>7</sup> organisiert zwischen dem 25. November und 10. Dezember in der Deutschschweiz stattfinden. Frauensekretärinnen organisierten hier für Mitglieder und die Öffentlichkeit Workshops und Impulsveranstaltungen.

In der schweizerischen Gewerkschaftsbewegung sind viele Verbesserungen politisch gewonnen werden in den vergangenen 100 Jahren. Ebenfalls in den GAV Verhandlungen, einer jüngeren Tradition in der Schweiz, sind zusätzliche Verbesserungen in der Geschlechtergleichstellung erreicht worden. Vielerorts ist eine «Nulltoleranz für Gewalt an Frauen» zum Konsens geworden. Doch wie zu Beginn bereits erläutert, reichen diese formalen Errungenschaften alle zusammen alleine leider nicht aus, um die Praxis im Berufsalltag für alle Menschen zu verbessern. Was am Ende zählt ist das Tun und das Lassen. Was am Ende zählt ist ein inklusives Arbeitsklima und ethisches Verhalten aller Menschen in einem Betrieb und klare Spielregeln, die bei Verletzung hart sanktionieren, denn nur damit kann die toxische Männlichkeit, unter der ganz viele Menschen leiden, überwunden werden.

---

<sup>7</sup> cfd – die feministische Friedensorganisation > [www.cfd-ch.org](http://www.cfd-ch.org)

# **Vertiefungsbericht: Gewalt an Frauen in der Sexarbeit**



# Gewalt an Frauen\* in der Sexarbeit

Von:



Unterstützt von:



## Bezug zur Istanbul-Konvention

IK Art. **3, 4, 9, 18-25, 29-31, 33-45, 59-61**

Artikel 4 der Istanbul Konvention hält fest: „Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen und sonstigen Massnahmen zur Förderung und zum Schutz des Rechts jeder Person, insbesondere von Frauen, sowohl im öffentlichen als auch im privaten Bereich frei von Gewalt zu leben.“ Die verschiedenen Fach- und Beratungsstellen für Sexarbeitende möchten in diesem Vertiefungsbericht besonders auf die Situation in der Sexarbeit / Prostitution hinweisen, da es sich um ein (legales) Gewerbe handelt, in welchem Arbeiter\*innen besonders stark diskriminiert und stigmatisiert werden. Die gesetzliche und gesellschaftliche Sonderbehandlung, mit der Sexarbeitende konfrontiert sind, schadet den Frauen\* und führt nicht selten zu psychischer, physischer und sexualisierter Gewalt. Deshalb sollte die Schweiz bei der Erfüllung der Istanbul Konvention ein besonderes Augenmerk auf Sexarbeiterinnen\* und ihre Arbeitssituation werfen (vgl. Art. 3 der IK). Dabei muss klar zwischen Sexarbeit und Menschenhandel unterschieden werden: Sexarbeit ist eine legale Arbeit, Menschenhandel ist eine Straftat und Menschenrechtsverletzung.



## **Sexarbeit ist weiblich, migrantisch, prekär, überreguliert**

Sexarbeit ist seit 1942 in der Schweiz legal und steht unter der verfassungsmässigen Wirtschaftsfreiheit. Nichtsdestotrotz ist es ein stark überreguliertes und diskriminiertes Gewerbe. In kaum einer anderen Branche müssen so viele Regeln eingehalten und Normen erfüllt werden. Deshalb ist der Bedarf von Sexarbeitenden nach Unterstützung und Rat bei der Erfüllung der Formalitäten gross. Dies kann zu Abhängigkeiten von Drittpersonen führen, die davon profitieren wollen. In der Schweiz arbeiten schätzungsweise zwischen 13'000 und 20'000 Menschen in der Sexarbeit.<sup>1</sup> Rund 80 Prozent der Sexarbeitenden haben keinen Schweizer Pass. In Genf, wo eine Meldepflicht für Sexarbeitende besteht, liegt der Anteil der Nichtschweizer\*innen sogar bei 95 Prozent.<sup>2</sup> Viele sind mittels 90-Tage-Meldeverfahren, Kurz- oder Jahresaufenthaltsbewilligung oder ohne reguläre Aufenthaltserlaubnis (Sans Papiers) in der Schweiz. Bei anderen ist ihre Aufenthaltserlaubnis an die Aufenthaltserlaubnis des Ehemannes oder Partners gebunden. Oft sind die Frauen unter prekären Bedingungen erwerbstätig, nicht zuletzt da eine legale Ausübung der Sexarbeit mit hohen Kosten und bürokratischen Hürden verbunden ist und sich dies viele nicht leisten können. Gemäss internationalen Schätzungen sind 86 Prozent der Sexarbeitenden in Europa weiblich, 8 Prozent männlich, rund 6 Prozent trans.<sup>3</sup> Die Mehrheit der Sexarbeitenden in der Schweiz sind aus dem EU/EFTA-Raum, ein beträchtlicher Anteil ist aber auch aus den sogenannten „Drittstaaten“ und vordergründig aus dem Globalen Süden. Personen aus Drittstaaten erhalten nur als Ehepartner\*in, Tourist\*in, Student\*in oder als Hochqualifizierte eine Aufenthaltserlaubnis in der Schweiz. Die Aufenthaltserlaubnis von Sexarbeitenden aus Drittstaaten sind entweder gebunden an ihren Ehepartner in der Schweiz oder die Sexarbeitenden leben ohne Papiere in der Schweiz. Ausser der Heirat gibt es für sie keine Möglichkeit, über längere Zeit einen geregelten Aufenthalt in der Schweiz zu erhalten. Diese Zahlen zeigen augenfällig: Wenn wir über Sexarbeit in der Schweiz sprechen, kommen wir nicht um die Faktoren Aufenthalt, *Race* und *Gender* und der damit einhergehenden Mehrfachdiskriminierung herum (vgl. Art. 59-61 der IK).

## **Erhöhte Gewalt gegenüber Sexarbeitenden**

Wir Fach- und Beratungsstellen für Sexarbeitende betonen: Es ist wichtig, zwischen sexueller Ausbeutung/Menschenhandel und selbstbestimmter Sexarbeit zu unterscheiden. Sexarbeit ist in der Schweiz ein legales Gewerbe. Längst nicht alle Sexarbeiter\*innen sind von Ausbeutung oder Gewalt betroffen, selbstbestimmte Sexarbeit ist kein Randphänomen. Nichtsdestotrotz ist es ein Gewerbe, das aufgrund verschiedener Faktoren überdurchschnittlich stark von Gewalt an Frauen\* gekennzeichnet ist. Folgende Punkte sind aus der Erfahrung von Fach- und Beratungsstellen entscheidend für die erhöhte Gewalt gegenüber Sexarbeiter\*innen:

- Das Sexgewerbe in der Schweiz ist eine sehr stark regulierte Branche, verbunden mit hohen bürokratischen Hürden, was de facto legale und sichere Sexarbeit oft erschwert oder verunmöglicht. Abhängigkeiten von Drittpersonen (Arbeitsort, Miete, Vermittlung, etc.) schränken die Selbstbestimmung von Sexarbeitenden ein.
- Hohe Vulnerabilität/Verletzlichkeit bei Sexarbeiter\*innen aufgrund ihrer Arbeitssituation, prekärem Aufenthalt, fehlenden Jobalternativen, *Gender*, *Race* und somit aufgrund von Mehrfachdiskriminierungen.
- Viele Gewaltübergriffe gegenüber Sexarbeiter\*innen sind auf den fehlenden Respekt und die fehlende Anerkennung von Sexarbeit als Arbeit zurückzuführen. Die fehlende gesellschaftliche Anerkennung und Wertschätzung Sexarbeiter\*innen gegenüber legitimiert und ermöglicht die Gewalt gegen sie.

---

<sup>1</sup> Géraldine Bugnon, Milena Chimienti, Laura Chiquet (2009): « Sexmarkt in der Schweiz. Teil 3: Mapping, contrôle et promotion de la santé dans le marché du sexe en Suisse », Université de Genève.

<sup>2</sup> Marylène Lieber, Milena Chimienti (2018): « A 'continuum of sexual economic exchanges' or 'weak agency'? », in May-Len Skilbrei, Marlene Spanger (Hrsg.): *Understanding Sex for Sale. Meanings and Moralities of Sexual Commerce*, London, Routledge, S.130.

<sup>3</sup> Die Unterschiede bei den Anteilen von weiblichen, trans und männlichen Sexarbeitenden variieren je nach Land teils stark. Vgl. TAMPEP: *European Network for HIV/STI Prevention and Health Promotion among Migrant Sex Workers: European overview of HIV and Sex Work. National Country reports*. Amsterdam 2007, S. 11. Link: <https://tampep.eu/wp-content/uploads/2017/11/European-Overview-of-HIV-and-Sex-Work.pdf>

- Fehlender niederschwelliger Zugang zu Schutz und Unterstützung bei Gewalterfahrungen (vgl. Art. 18-28 der IK).
- Vielen Sexarbeitenden fehlt auch der Zugang zu Informationen und spezialisierten Beratungsstellen (vgl. Art. 19, 22 der IK). In mehreren Kantonen gibt es keine Fach- und Beratungsstellen für Sexarbeiter\*innen.
- Bedürfnisse und Gewalterfahrungen von Sexarbeiter\*innen werden seitens der Behörden (Polizei und andere staatlichen Stellen) oft nicht ernst genommen (vgl. Art. 29-31, 32-40 der IK).
- Auch fehlen eine flächendeckende spezialisierte Unterstützung und Schutzeinrichtungen (Frauenhäuser, spezialisierte Unterkünfte für Betroffene von Menschenhandel) für Sexarbeitende, die von Gewalt und Ausbeutung betroffen sind.
- Aufgrund der Stigmatisierung fällt es Sexarbeiter\*innen schwer, sich zu organisieren und für ihre Rechte einzustehen.
- Die Diskriminierung und Verdrängung des Gewerbes aufgrund der „immateriellen Immissionen“. Diese erschwert die Suche nach geeigneten Arbeitsräumlichkeiten stark und macht die Sexarbeitenden abhängig von ausbeutenden Vermietenden und Arbeitgebenden.

### **Stigmatisierung und Diskriminierung beseitigen**

Die Hauptprobleme von Sexarbeiterinnen\*, die in der FIZ Beratung suchen, sind soziale Ausgrenzung und Stigmatisierung. Die psychische Belastung, die aus dieser Stigmatisierung resultiert, ist enorm und kann sich auf ihre Gesundheit auswirken. Dies gilt umso mehr für migrantische Frauen, die in der Prostitution arbeiten. Sie sind mit einer Reihe von Problemen konfrontiert. Frauen, die keinen legalen Aufenthaltstitel haben, sind von vielfachen Ausgrenzungsformen und struktureller Gewalt betroffen. Illegalisierte und kriminalisierte migrantische Sexarbeiterinnen\* fürchten potentielle Strafen und andere repressive Massnahmen von Polizei und anderen Behörden. Auch wenn sie Hilfe benötigen, wenden sie sich aus Angst nicht an die Behörden – auch nicht, wenn sie Opfer von Gewalt geworden sind. Deshalb ist es wenig wahrscheinlich, dass sie sich gegen Ausbeutung und Gewalt wehren, die sie von Kunden, Partnern, Zimmervermieter\*innen oder anderen Drittpersonen erfahren. Der FIZ sind ausserdem Sexarbeiterinnen\* bekannt, die Opfer von Vergewaltigung (am Arbeitsplatz) geworden sind. Aufgrund ihrer Arbeit und dem damit zusammenhängenden Stigma konnten sie ihre Opferrechte via Opferhilfegesetz nicht in Anspruch nehmen.

### **Rechte stärken und Arbeitsbedingungen von Sexarbeitenden verbessern**

Die Einführung von hohen bürokratischen Hürden für die legale Sexarbeit in den letzten Jahren hat nicht zum versprochenen erhöhten Schutz für Sexarbeiter\*innen geführt, sondern insgesamt zu mehr Kontrolle, Repression und Kriminalisierung. Hinzu kommt die Rechtsunsicherheit aufgrund von uneinheitlichen, teils widersprüchlichen Regelungen, die in der Sexarbeit gelten. Denn je nach Kanton oder Gemeinde (und teilweise sogar je nach Behörde) in der Schweiz gelten unterschiedliche Gesetze oder Verordnungen. Die Folge ist, dass Sexarbeit für viele Sexarbeiter\*innen gefährlicher, schwieriger und risikoreicher geworden ist.

Als Antwort auf die Forderung nach einem Sexkaufverbot und um den oben geschilderten Trends entgegenzuwirken, haben 2018 Organisationen den [Aufruf "Sexarbeit ist Arbeit"](#) gestartet, der die Rechte von Sexarbeitenden einfordert:

- Keine Stigmatisierung von Sexarbeitenden
- Faire und selbstbestimmte Arbeitsbedingungen für Sexarbeitende
- Kein Verbot des Kaufs von sexuellen Dienstleistungen
- Verbesserter Schutz vor Gewalt für Sexarbeitende

Selbstbestimmte und selbständige Sexarbeit ist, so zeigt die Erfahrung, die sicherste Form von Arbeit für Sexarbeiter\*innen. Es sollte jedoch immer möglich sein, dass Sexarbeitende wählen können, ob sie selbständig oder angestellt arbeiten wollen. Denn ein Angestelltenverhältnis böte in der Theorie auch einen gewissen Arbeitnehmer\*innenschutz. In der Schweiz gibt es Kantone, in denen alle Sexarbeiter\*innen als selbständig gelten. In anderen Kantonen gelten alle Sexarbeiter\*innen als unselbstständig. Zudem gibt es Kantone, in denen sich die einzelnen Behörden widersprechen

und eine Sexarbeiter\*in je nach Behörde als angestellt oder selbständig beurteilt wird. Dies widerspricht nicht nur den realen Bedingungen in den jeweiligen Arbeitsverhältnissen und den gesetzlichen Vorgaben zur Selbständigkeit/Unselbstständigkeit, sondern führt auch zu Rechtsunsicherheit, der Gefahr von Ausbeutung und Diskriminierung bei Sozialversicherungen und Steuern.

Bis jetzt entscheidet der Staat/der Kanton/die Gemeinde über die Regulierung der Sexarbeit. Die von den Regelungen eigentlich Betroffenen werden nicht einbezogen. Dies entspricht nicht dem Vorgehen bei der Regulierung anderer Gewerbe in der Schweiz und es gibt keinen Grund, warum Menschen, die in der Erotikbranche arbeiten, nicht für sich selbst sprechen sollten.

### **Forderungen / Empfehlungen:**

- Sexarbeiterinnen\* müssen bei Gewalterfahrung und Ausbeutung ernst genommen und entsprechende Unterstützungsleistungen, Informationen sowie Zugang zum Recht und juristischer Beratung erhalten (vgl. Art. 18-25, 29, 30, 32-40 der IK).
- Sexarbeiterinnen\* brauchen einen niederschweligen Zugang zu Beratungsstellen und Gesundheitsversorgung, im Falle von Gewalterfahrungen und allgemein – und zwar schweizweit (vgl. Art. 4, 18-26 der IK).
- Sexarbeiterinnen\* brauchen Rahmenbedingungen, in denen sie selbstbestimmt und sicher arbeiten können: Dazu gehören in erster Linie legale und sichere Arbeits- und Migrationsmöglichkeiten (vgl. Art. 4, 59 der IK).
- Sexarbeiterinnen\* und ihre Basisorganisationen müssen in die Diskussion um neue staatliche Massnahmen einbezogen werden und ein Mitspracherecht haben (vgl. Art. 9 der IK).

# **Vertiefungsbericht: Présentation du collectif féministe tessinois Io l'8 ogni giorno et du processus d'élaboration d'un Plan d'action féministe contre la violence envers les femmes**



## **Présentation du collectif féministe tessinois *Io l'8 ogni giorno* et du processus d'élaboration d'un Plan d'action féministe contre la violence envers les femmes**

### **Introduction**

Le formulaire proposé s'adresse évidemment à des professionnel.les qui travaillent à plein temps dans différents domaines en lien avec la violence domestique et qui disposent donc d'une connaissance précise des données ainsi que des pratiques en vigueur, et qui disposent également du temps nécessaire pour répondre de façon exhaustive aux nombreuses et détaillées questions du formulaire.

Les associations, collectifs ou groupes de femmes activistes et bénévoles n'ont pas les ressources nécessaire – en termes d'accès aux chiffres et aux informations internes, ainsi que de temps disponible – pour fournir des réponses adéquates.

Nous regrettons, et nous ne comprendrions pas, le choix de ne pas proposer à ces importantes actrices de la lutte contre la violence domestique un autre formulaire plus ouvert, avec des questions plus larges et avec une approche apte à rendre compte de leurs propositions et actions militantes et politiques.

Nous avons à cœur cette lutte féministe et politique, qui est depuis l'origine au centre de nos activités et réflexions. Nous souhaitons donc donner notre contribution au processus en œuvre pour l'application de la Convention d'Istanbul avec une brève présentation du contexte tessinois ainsi que de notre travail militant en ce domaine.

### **Le collectif féministe *Io l'8 ogni giorno***

Au sein du Programme de législature 2019-2023 du Canton Tessin, la question de la violence domestique est reléguée au tout dernier objectif, qui a pour titre : « Gérer les personnes devenues dangereuses et violentes à cause de marginalisation sociale, radicalisation et extrémisme » («Gestire le persone divenute pericolose e violente e causa di disadattamento sociale, radicalizzazione ed estremismo »). Difficile reconnaître derrière ce titre un lien avec les problématiques ou les objectifs de la Convention d'Istanbul. Des phénomènes tels la radicalisation (religieuse, politique,...) ou le terrorisme sont bien différents de la violence domestiques et plus en général de la violence structurelle à l'égard des femmes. Les différences sont tellement nombreuses – à la fois sur le plan quantitatif que qualitatif – que nous ne perdrons pas de temps à les énumérer. En lisant cet objectif 34 l'on a l'impression qu'il a été pensé et écrit autour de la question de la prévention et lutte contre la radicalisation et le terrorisme et que la question de la violence domestique a été ajoutée dans un deuxième moment (est-ce qu'elle avait été totalement oubliée lors de la première rédaction du texte ?) dans une opération qui nous semble un peu tirée par les cheveux.

La méconnaissance de la question de la violence contre les femmes, qui émerge dans ce texte, est symptomatique de la situation tessinoise. Lorsque, il y a désormais 3 années, le collectif féministe *Io l'8 ogni giorno* a commencé à s'intéresser à la question de la violence contre les femmes, nous avons pu constater les difficultés auxquelles doivent faire face les femmes concernées pour obtenir de l'aide.

Dans un premier temps, le collectif a abordé cette question avec les instruments classiques de l'action militante et politique du mouvement féministe : nous avons organisé des manifestations en occasion de la journée internationale de la femme (8 mars) et de la journée internationale pour l'élimination de la violence contre les femmes (25 novembre), nous avons participé à la grève

féministe du 14 juin 2019, nous avons organisé des rencontres de discussion autour de la violence contre les femmes, etc.

Avec ces actions nous avons contribué à développer au Tessin une plus grande conscience des phénomènes de la violence domestiques, sexuelle et structurelle contre les femmes.

Dans ce processus militant, nous avons également commencé à identifier toute une série de manques et de retard spécifiques à la situation tessinoise et donc à réfléchir à des propositions concrètes. En particulier, pendant la délicate période du lockdown, nous avons élaboré une première liste de propositions pour faciliter les appels d'aide de la part des femmes concernées. Nous avons également pris contact avec la coordinatrice institutionnelle pour les questions de violence domestiques, figure qui venait d'être créée et avec laquelle nous avons pu entamer un premier échange d'idées.

En sortant de la situation d'urgence dû au lockdown, nous avons décidé d'approfondir et élargir nos réflexions et propositions avec l'objectif d'élaborer collectivement au Tessin un **Plan d'action féministe contre la violence envers les femmes**. Nous sommes donc en train, en automne 2020, d'organiser une série de rencontres publiques – ouvertes à toutes les femmes intéressées ainsi qu'aux acteurs et actrices cantonales dans ce domaine – autour des différentes formes de violence contre les femmes.

Le 20 septembre nous avons pu aborder la question de la violence domestique, des maisons-refuge pour les femmes – en mettant en relation les expériences locales avec celles d'autres pays, notamment l'Allemagne et l'Italie -, ainsi que la question spécifique de la situation des femmes migrantes confrontées à la violence physique ou sexuelle.

Notre approche se fonde sur l'idée que la mise en commun d'expériences et de pratiques concrètes provenant de différentes réalités constitue la base indispensable pour tout travail de réflexion et de proposition. Nous avons l'impression qu'au Tessin il y a un retard et une méconnaissance des expériences voisines et lointaines: il ne s'agit donc pas pour nous de réinventer des nouvelles propositions, mais plutôt de s'inspirer des pratiques les plus intéressantes et efficaces existantes ailleurs.

Le 15 octobre nous nous sommes concentrées sur la violence sexuelle, en mettant en dialogue des femmes survivantes à des viols avec une avocate experte de la question. Nous avons également présenté l'intéressante initiative d'une association de *self-help* pour les victimes de violences sexuelles, créée par l'une de ces femmes.

Dans les rencontres suivantes nous souhaitons aborder les violences et les abus sexuelles sur les lieux de formation et de travail, le rôle de l'école dans la prévention, etc

### **Nos premières propositions :**

Parmi nos premières propositions, nous demandons :

- Que les femmes puissent appeler un numéro d'urgence spécifique pour la violence contre les femmes (violence domestique, sexuelle, etc), un numéro à trois chiffres (facile à mémoriser), joignable 24 heures sur 24 et géré par un personnel qualifié et majoritairement féminin.

- Que la possibilité de demander de l'aide non seulement par un appel téléphonique, mais aussi par l'envoi d'un message ou d'un courriel (dans certains cas, un moyen plus simple et plus sûr qu'un appel vocal) soit activée et promue.
- Qu'une campagne d'information soit menée non seulement en ligne, mais aussi à la télévision et avec des affiches dans les rues, les supermarchés et les pharmacies.
- Que les pharmacies (et éventuellement d'autres endroits, comme les supermarchés ou les cabinets médicaux) deviennent des lieux où les femmes peuvent demander de l'aide (comme en Espagne).
- Que les femmes puissent également communiquer leur détresse par des mots clés (par exemple, en Espagne, elles ont choisi le "masque 19" en période de pandémie).
- Que pendant le processus de demande d'aide et de plainte éventuelle, les femmes puissent être accompagnées par un service d'experts, composé principalement de femmes, sans avoir à traiter principalement avec des interlocuteurs masculins.
- Que ce service de conseil et d'accompagnement soit activé d'office dans les cas de violence masculine ou domestique, en garantissant un premier contact direct dans les 24 heures.
- Que le nombre de lits dans les maisons pour les femmes victimes de violence et leurs enfants soit augmenté immédiatement. En même temps, nous demandons également une augmentation du nombre de lits pour les hommes violents (actuellement seulement deux dans tout le canton).
- Que les hommes auteurs de violences ne puissent plus rentrer chez eux après les deux semaines d'éloignement prévues par la loi.
- Que les femmes qui souhaitent échapper à des situations de violence se voient garantir un revenu d'urgence et que des services leur soient proposés pour faciliter les démarches administratives liées aux demandes d'aide ou de subventions ou à la recherche d'un emploi.

### **Conclusion : un plan d'action féministe élaboré par le bas**

Notre idée d'un plan d'action féministe contre la violence envers les femmes, inspirée d'initiatives similaires déjà expérimentées par exemple par le mouvement *Non Una di Meno* en Italie, repose sur deux convictions profondes.

La première est celle de la nécessité d'un regard et d'une approche capables d'englober les différentes formes de violence envers les femmes : la violence domestique, la violence sexuelle, la violence physique, psychologique, la violence sur le lieu de travail ou de formation, mais aussi la violence en tant que phénomène structurel, enraciné dans un système de discrimination et véhiculé également par le langage des médias.

La deuxième conviction repose sur l'importance que nous voulons donner au processus même de construction de ce plan, qui se veut un processus construit collectivement et par le bas, résultat d'un travail de discussion, d'échange, de dialogue et de confrontation avec des expériences proches et lointaines. Une discussion qui, selon nous, doit commencer :

- à partir des réflexions menées par le mouvement féministe
- à partir de l'expérience de femmes qui travaillent sur le terrain (les avocates, les responsables des maisons des femmes, etc) et qui connaissent les besoins réels des femmes (et des enfants) victimes de violences
- mais aussi de l'expérience concrète de nous, les femmes, car chaque femme est "experte" dans ce domaine, dans le sens où, malheureusement, nous avons toutes, à divers titres, déjà connu des discriminations ou des situations de violence.

À notre avis, le chemin qui mène à la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul au Tessin est encore long et lent. Les institutions ne sont pas pleinement conscientes de l'ampleur du problème et de la nécessité d'agir rapidement pour renforcer et développer les services existants. Par notre travail, nous souhaitons sensibiliser la population et les institutions aux objectifs de la Convention et donc aux besoins des femmes, des filles et des enfants victimes de la violence domestique.

Le collectif féministe *Io l'8 ogni giorno*

**IO L'8**  
**OGNI GIORNO**

[www.iolotto.ch](http://www.iolotto.ch)

[info@iolotto.ch](mailto:info@iolotto.ch)

FB: Io lotto ogni giorno - Ticino



# **Vertiefungsbericht: Arbeit mit gewalt- ausübenden Personen**



**F V G S**

FACHVERBAND GEWALTBERATUNG SCHWEIZ

**A P S C V**

ASSOCIATION PROFESSIONNELLE SUISSE  
DE CONSULTATIONS CONTRE LA VIOLENCE

Bern, den 28. Juni 2021

---

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

**Schattenbericht zur Arbeit mit gewaltausübenden Personen**

---

## VORWORT

Das Inkrafttreten der Istanbul-Konvention am 1. April 2018 ist ein markanter Meilenstein für die Schweiz. Damit verpflichtet sie sich dazu, aktiver und mit konkreten finanziellen Mitteln zur "Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt" zu handeln.

Der Fachverband Gewaltberatung Schweiz, freut sich darüber, dass auch die Fach- und Beratungssarbeit mit gewaltausübenden Personen im Fokus der Istanbul-Konvention steht, denn **die Arbeit mit gewaltausübenden Personen ist ein wesentlicher Pfeiler des Opferschutzes.**

Durch Präventionsarbeit gegenüber gewalttätigen Personen wird ein wichtiger Beitrag geleistet, um anhaltende häusliche Gewalt zu unterbrechen, der Rückfallgefahr vorzubeugen und vor allem zu verhindern, dass gewalttätiges Verhalten von einer Generation auf die nächste übertragen wird.

Ein wesentlicher Teil der Massnahmen, die sich an Personen richten, die Gewalt in der Familie und innerhalb einer Beziehung ausüben, betrifft heutzutage vor allem die Stärkung des Rechtsrahmens, der Strafrechtsmassnahmen und das Fernhalten vom Wohnort. Einerseits betreffen diese Massnahmen nur einen Teil der gewalttätigen Personen<sup>1</sup> - und ihre abschreckende Wirkung ist zeitlich begrenzt<sup>2</sup>, andererseits reichen diese Massnahmen allein nicht aus, um die Entwicklung der betroffenen Personen (z.B. im Hinblick auf deren persönliche und beziehungsbezogene Kompetenzen) zu fördern.

Die letzten zwanzig Jahre hat sich der Fachverband dafür engagiert, die Beratungsarbeit mit gewaltausübenden Personen in der Schweiz zu fördern und zu verankern. 2020 haben 3'000 Personen dieses Angebot bezogen. Jedoch, obschon 10'879 Personen<sup>3</sup> wegen häuslicher Gewalt polizeilich registriert wurden, wurde eine Teilnahme an einer Beratung bei nur 8.4 % der Personen angeordnet<sup>4</sup>. Die Zahl an beratenen gewaltausübenden Personen ist heute weiterhin zu gering.

Mit dem Roadmap des Strategischen Dialogs "Häusliche Gewalt", welches im April 2021 unterzeichnet wurde, wird zum ersten Mal in der Schweiz die Arbeit mit gewaltausübenden Person in eine nationale Strategie eingebettet, die von Bund, Kantonen und weiteren Organisationen getragen wird. Dabei wurden alle drei Pfeiler der Präventionsarbeit berücksichtigt, so dass bei gewaltausübenden Personen nicht nur gehandelt wird, wenn Gewalt bereits aufgetreten ist, sondern auch aktiver vorgebeugt wird.

Das Potential der Präventions- und Beratungsarbeit gegenüber gewaltausübenden Personen zur Senkung häuslicher Gewalt ist eine Tatsache. Jedoch ohne konsequentes Engagement aller Akteure in der effektiven Umsetzung, inkl. die Bereitstellung der damit zusammenhängenden finanziellen Mitteln, kann es nicht genügend greifen.

**Anne Trau-Le Penven, Generalsekretärin des Fachverbands Gewaltberatung Schweiz**

---

<sup>1</sup> Johnson, H., Ollus, N., & Nevala, S. (2008). *Violence Against Women: An International Perspective*. New York, NY : Springer.

<sup>2</sup> Babcock, JC, Green, CE, Robie C. (2004). Does batterers' treatment work? A meta-analytic review of domestic violence treatment. In. *Clinical Psychology Review* ; 3(8), pp. 1023-1053 ; ; Lindsay, J., Turcotte, D., Montminy, L., & Roy, V. (2006). *Les effets différenciés de la thérapie de groupe auprès de conjoints violents: une analyse des facteurs d'aide*. [Québec] : Université de Montréal : CRI-VIFF. Repéré à <http://www.criviff.qc.ca>

<sup>3</sup> Polizeiliche Kriminalstatistik 2020; Strafgesetzbuch (StGB): Straftaten und beschuldigte Personen, Bundesamt für Statistik, 23.03.2021 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht.assetdetail.11147617.html>

<sup>4</sup>Nationale Statistiken zur Beratungsarbeit mit gewaltausübenden Personen 2020 <https://www.fvgs.ch/statistik.html>

## 1. Anerkennung, Unterstützung und Förderung

C 1. Wie wird die Arbeit von NGOs und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren, insbesondere Frauenorganisationen, gemäss Artikel 8 und 9 anerkannt, gefördert und unterstützt?

### Analyse Situation

Seit 2010 unterstützt der Bund über das Eidg. Büro für Gleichstellung (EBG) einen Nationalen Dachverband der Beratungsstellen, welche Angebote für Gewaltausübende Personen machen (der FVGS - Fachverband Gewaltberatung Schweiz)

### Good Practices

Das EBG hat kontinuierlich daran gearbeitet, dass die Arbeiten des Fachverbands Gewaltberatung Schweiz sichtbar werden und dadurch die Arbeit mit Gewaltausübende Personen stets bekannter und gefördert wird. Z.B. hat das EBG ermöglicht, dass der FVGS eingeladen wurde, eine Stellungnahme zur IK zu verfassen. Dank des EBG wurde der FVGS von der Arbeitsgruppe Postulat Arslan zur Mitarbeit eingeladen.

### Forderungen / Empfehlungen

Im Oktober 2018 verfasste der FVGS einen 8-seitigen Katalog mit "Forderungen gegenüber Bund, Kantone und Gemeinden".

Dieser umfasst drei wesentliche Forderungen:

1. Förderung einer systematischen Arbeit mit gewaltausübenden Personen dank einer **Steigerung der Verordnung von Beratungen und der gesetzlichen Verankerung der Systematisierung der Ansprache von gewaltausübenden Personen**
2. Gesetzliche Verankerung der **fallbezogenen Finanzierung (Gewaltausübende-Hilfe-Gesetz GHG, ähnlich OHG-Finanzierung)** und eine Beteiligung an den allgemeinen Betriebskosten der Fachstellen
3. **Finanzielle Sicherstellung der Arbeiten auf Fachverbandsebene.** Seitdem das EBG keine direkte Finanzierung mehr gewährleistet, ist die Existenz des Fachverbands stark bedroht, und die Arbeiten sind auf das Minimalste reduziert worden. Eine Grundfinanzierung ist nun entscheidend für die Arbeiten im 2021.

## 2. Zusammenarbeit mit anderen zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren

C 2. Welche Massnahmen werden getroffen, um eine wirkungsvolle Zusammenarbeit mit diesen Organisationen auf nationaler sowie regionaler/lokaler Ebene zu gewährleisten?

### Analyse Situation

Der Fachverband Gewaltberatung Schweiz (FVGS) hat zum Ziel, die professionelle Arbeit mit tatusübende Personen häuslicher Gewalt zu fördern. Diese Form von Gewaltprävention ist im Netz der weiteren Massnahmen zur Prävention häuslicher Gewalt verankert. Seine Ziele erreicht der FVGS mittels Organisation von Weiterbildungsveranstaltungen und Vernetzungstreffen, Aufbereitung statistischer Grundlagen sowie Empfehlungen für eine qualifizierte Gewaltberatung. Der FVGS vertritt auf nationaler und internationaler Ebene die lokal verankerten Organisationen, die Beratungen für Gewaltausübende Personen anbieten.

## Good Practices

Es findet ein jährliches Gespräch zwischen dem FVGS und dem EBG statt. In diesem Rahmen informiert der Dachverband über die im Vorjahr gelaufenen Tätigkeiten und die anstehenden Vorhaben. Allfällige Unterstützung durch das EBG wird ebenfalls besprochen. So konnten Projekte wie die Empfehlungen oder die Weiterentwicklung der nationalen Statistiken dank der projektspezifischer Unterstützung des EBGs umgesetzt werden.

2019 hat der FVGS "Empfehlungen für die Beratungen mit Personen, die häusliche Gewalt ausüben" publiziert. Diese haben zum Ziel:

- Die zahlreichen Aspekte und Spezifitäten der Arbeit mit gewaltausübenden Personen sowie die Anforderungen für die Umsetzung einer qualitativen Arbeit hervorzuheben.
- Die Dimensionen und Kriterien zu benennen und zu präzisieren, die für eine qualitative Arbeit einbezogen werden soll. Dies in Zusammenhang mit den Spezifitäten und Bedürfnissen der jeweiligen Situation.
- Die Kommunikation und Zusammenarbeit unter den verschiedenen Partnerorganisationen zu fördern, die dazu beitragen häusliche Gewalt zu stoppen.

## Forderungen / Empfehlungen

1. Es besteht den Bedarf nach **einer nationalen Strategie, die von einer breit abgestützten Fachgruppe entwickelt werden soll**. Die Fachgruppe soll vom Bund koordiniert werden und Akteuren aus dem Bund, interkantonale Organisationen, Kantonale Fachstellen sowie Organisation aus der Zivilgesellschaft gebildet werden. Somit wäre eine gesamtheitliche Sicht über häusliche Gewalt sichert und gemeinsam Vorhaben konnten vorangetrieben werden.
2. Es gibt Stellen in der Schweiz, die Fachberatungen an Gewaltausübende Personen anbieten, aber noch nicht Mitglied des Dachverbands sind. Im Sinne der Qualitätsförderung ist **anzustreben, dass der FVGS flächendeckend alle entsprechenden Stellen einbindet und vertreten kann**.
3. In einigen Regionen der Schweiz gibt es Nachholbedarf an **ausreichender und niederschwelliger Versorgung mit Stellen**, die Gewaltausübende Personen häuslicher Gewalt beraten. Eine Studie ist in Auftrag zu geben, die dem Bund und den Kantonen Aufschluss über Überangebote und Schwachstellen geben würde.

D 1. Haben Ihre Behörden eine oder mehrere offizielle Stellen errichtet oder benannt, die für die Koordinierung und Umsetzung der politischen und sonstigen Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung aller von dem Übereinkommen erfassten Formen von Gewalt zuständig sind?

Wenn ja, machen Sie bitte für jede Stelle die folgenden Angaben:

- a. Name;
- b. Verwaltungsstatus;
- c. Befugnisse und Zuständigkeiten;
- d. Zusammensetzung (insbesondere ist anzugeben, ob NGOs, die im Bereich der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen tätig sind, Mitglieder sind);
- e. jährliches Budget;
- f. Personalressourcen (Anzahl Mitarbeitende, ihr allgemeiner beruflicher Hintergrund sowie allfällige Weiterbildungen im Zusammenhang mit dem Übereinkommen);
- g. die wichtigsten Ergebnisse seit deren Schaffung.

### 3. Dachverband der Arbeit mit gewaltausübenden Personen

#### Analyse Situation

- a) **Name:** Fachverband Gewaltberatung Schweiz, FVGS
- b) **Verwaltungsstatus:** NGO, Dachorganisation;
- c) **Befugnisse und Zuständigkeiten:** Ansprechinstanz für die Bundesadministration im Bereich Beratung von Gewaltausübende Personen, Vertretung und Koordination der entsprechenden regionalen Beratungsstellen;
- d) **Zusammensetzung:** Der Dachverband besteht aus einer Geschäftsleitung, Vorstandsmitgliedern und 29 Verbandsmitglieder, die alle im Bereich Fachberatung von gewaltausübenden Personen tätig sind oder diese unterstützen;
- e) **Jährliches Budget:** das Budget betrug in den letzten Jahren im Durchschnitt 15'000 Franken;
- f) **Personalressourcen:** 1 Eine Geschäftsleitung (ca. 10%), 5 Vorstandsmitglieder (beruflicher Hintergrund: Sozialarbeit mit Zusatzausbildung in Gewaltberatung; Psychologie, Public Health, Jurisprudenz);
- g) **Wichtigsten Ergebnisse sei deren Schaffung:** jährliches Weiterbildungs- und Vernetzungstreffen für die Verbandsmitglieder, Standards zum Betrieb einer Fachstelle ("Empfehlungen") und politischer Forderungskatalog (siehe C2); Entwicklung und Umsetzung eines nationalen Tools zur Erhebung der statistischen Daten der Mitglieder zu deren Händen und zu Händen der administrativen Bundesfachstelle Eidg. Büro für Gleichstellung.

#### Good Practices

Das EBG hat kontinuierlich daran gearbeitet, dass die Arbeiten des Fachverbands Gewaltberatung Schweiz sichtbar werden und dadurch die Arbeit mit Gewaltausübende Personen stets bekannter und gefördert wird. Z.B. hat das EBG ermöglicht, dass der FVGS eingeladen wurde, eine Stellungnahme zur IK zu verfassen. Dank des EBG wurde der FVGS von der Arbeitsgruppe Postulat Arslan zur Mitarbeit eingeladen.

#### Forderungen / Empfehlungen

Da die finanzielle Unterstützung für Infrastruktur und wiederkehrende Aufgaben des Dachverbandes ab dem Jahr 2014 seitens des Bundes ausblieb, musste der

FVGS seine Leistungen auf einen Minimalbetrieb zurückfahren und konnte beispielsweise die erhobenen statistischen Daten nicht sachgerecht aufbereiten und valorisieren. Ein Grossteil der Geschäftsleitungs- und Vorstandsressourcen wurde in der Finanzbeschaffung gebunden und konnte nicht für die Entwicklung der Präventionsarbeiten gegenüber gewaltausübende Personen eingesetzt werden. **Es ist daher ein Sockelbetrag zum Betrieb der Geschäftsstelle und für wiederkehrende Aufgaben anzustreben.**

## 4. Datensammlung und Forschung zur Arbeit mit gewaltausübenden Personen

E 1. Bitte geben Sie die Stellen an, welche relevante Daten sammeln und um welche Art von Daten es sich jeweils handelt.

### Analyse Situation

Der FVGS erhebt jährlich nationale Statistiken zur Beratungsarbeit mit gewaltausübenden Personen. Bei der Datensammlung 2019 waren 29 kantonalen Beratungsfachstellen beteiligt, die in diesem Bereich tätig sind. Die Daten sind somit repräsentativ. Darunter sind auch Bewährungs- und Vollzugsdienste (a) jedoch keine Organisation wie unter b, c, d genannt. Der vollständige Fragenkatalog findet sich im Anhang.

### Good Practices

Die Statistiken wurden zum ersten mal in der GREVIO-kompatiblen Form für das Jahr 2019 erhoben.

### Forderungen / Empfehlungen

Zum Bereich Häusliche Gewalt werden national drei unterschiedliche Statistiken erhoben: die Kriminalstatistik, die Opferhilfestatistik und Statistik zu Beratung von Gewaltausübende Personen. Ein Aufeinander-Abstimmen dieser Statistike könnte Synergien schaffen und den Aussagegehalt aller erwähnten Statistiken für alle in diesem Bereich involvierten Institutionen erhöhen. Hierfür braucht es eine gezielte Koordination (siehe auch „Forderungen/Empfehlungen“ zu Frage C2 1.).

E 2. Geben Sie bitte in Bezug auf jede Art von Daten an, ob diese nach Geschlecht, Alter, Form der Gewalt sowie Beziehung der gewaltausübenden Person zum Opfer, geografischer Lage und allfälliger anderer relevanter Faktoren, wie beispielsweise Invalidität, aufgeschlüsselt sind.

### Analyse Situation

Aufgeschlüsselt sind die Daten nach Geschlecht, Alter, Zivilstand, Erwerbsstand, Elternschaft, Form der Gewalt, Beziehung der Tatperson zum Opfer, geografischer Lage (Kanton) sowie einer Reihe stellenspezifischer Parameter (Rechtsform der Stelle, angebotene und beanspruchte Beratungsformen, Anzahl beschäftigte Beratungspersonen, Gesamtarbeitspensum, Formen der Kooperation mit Partnern im Unterstützungsnetz).

### Good Practices

Zu den GREVIO-Fragen wurden in der statistischen Erhebung 2019 noch Fragen aus früheren Erhebungen erhoben, um Längsschnittvergleiche zu ermöglichen.

### Forderungen / Empfehlungen

Bund und Kantone haben ein Interesse daran, dass die Nationale Statistik die Realität der Beratungsfachstellen in der Schweiz möglichst umfassend abbildet. 2020 konnten einige Fachstellen den Fragebogen aufgrund mangelnden Ressourcen fürs Jahr 2019 nicht ausfüllen. Es sollte daher ein Anreizsystem geschaffen werden, damit alle Fachstellen personell/finanziell in der Lage sind, ab 2021 möglichst vollständige Daten jeweils fürs Vorjahr zu generieren.

E 3. Wie werden diese Daten gesammelt und auf nationaler Ebene veröffentlicht?

### Analyse Situation

Die Fachstellen dokumentieren ihre Aktivitäten in einem vom FVGS strukturierten Fragebogen einmal jährlich.

Die Geschäftsstelle des FVGS organisiert die Datensammlung und erstellt daraus den Bericht „Nationale Statistiken zur Beratungsarbeit mit gewaltausübenden Personen“.

### Good Practices

Der Bericht „Nationale Statistiken zur Beratungsarbeit mit gewaltausübenden Personen 2019“ wurde im September 2020 publiziert und kann unter <http://www.apscv.ch/statistiques.html> heruntergeladen werden. Die Pressemitteilung findet sich im Anhang.

### Forderungen / Empfehlungen

1. Zum Bereich Häusliche Gewalt werden national drei unterschiedliche Statistiken erhoben: die Kriminalstatistik, die Opferhilfestatistik und Statistik zu Beratung von Tatpersonen. Ein Aufeinander-Abstimmen dieser Statistiken könnte Synergien schaffen und den Aussagegehalt aller erwähnten Statistiken für alle in diesem Bereich involvierten Institutionen erhöhen. Hierfür braucht es eine gezielte Koordination (siehe auch „Forderungen/Empfehlungen“ zu Frage C2 1.).
2. Der Dachverband ist mit ausreichenden Mitteln zu versehen, damit er die Feinanalyse der Daten noch vertiefen und besser auf die Bedürfnisse seiner Mitglieder bzw. der Netzwerkpartner adaptieren kann.

### Nationale Statistiken zur Beratungsarbeit mit gewaltausübenden Personen. Jahr 2020:

- 2020 haben 3'000 gewaltausübende Personen das Beratungsangebot bezogen. Es fanden über 9'000 Sitzungen mit diesen Personen statt (Einzel-, Paar- und Gruppensitzungen).
- Obschon 10'879 Personen (Polizeiliche Kriminalstatistik 2020; Strafgesetzbuch (StGB): Straftaten und beschuldigte Personen, Bundesamt für Statistik, 23.03.2021 [www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht.assetdetail.11147617.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht.assetdetail.11147617.html)) wegen häuslicher Gewalt in 2020 polizeilich registriert wurden, wurde eine Teilnahme an einer Beratung nur bei 8.4 % der Personen angeordnet.
- Die Netzwerkpartner (Justiz, Polizei, KESB, Sozialdienst...) spielen eine entscheidende Rolle, wenn es darum geht, die gewaltausübenden Personen zu einer Beratung zu bewegen. In 67% der Fälle nehmen die gewaltausübenden Personen an einer Beratung infolge einer Empfehlung, Anordnung oder der Stellung einer Bedingung durch einen Netzwerkpartner teil. Für 4 von 10 Personen war die Beratung sogar entweder eine von einem Netzwerkpartner auferlegte Bedingung oder eine Verordnung. Der Zwangsfaktor ist in der Tat kein Hindernis für die Durchführung qualitativer Beratungen.
- 6 von 10 Personen nehmen freiwillig an einer Beratung teil (vs. Anordnung). Entsprechend ist die Niederschwelligkeit des Angebots entscheidend.

### 5. Programme für gewaltausübende Personen

In der Schweiz bieten 30 Organisationen Programme an.



E. Bitte geben Sie Informationen über getroffene Massnahmen zur Einrichtung oder Unterstützung von Programmen für Täter und Täterinnen häuslicher Gewalt gemäss Artikel 16 Absatz 1. Ihre Angaben sollten insbesondere die folgenden Informationen enthalten:

E 1. Gesamtzahl der vorhandenen Programme, geografische Verteilung, für die Umsetzung zuständige Organisation/Stelle (Bewährungs- und Vollzugsdienst, Nichtregierungsorganisation, sonstige), angeordnete oder freiwillige Teilnahme sowie Anzahl der Plätze und der jährlich angemeldeten Täter und Täterinnen;

E 2. im Rahmen dieser Programme getroffene Massnahmen die sicherstellen, dass die Sicherheit, die Unterstützung und die Menschenrechte von Frauen, die Opfer von Gewalt wurden, im Zentrum stehen und dass die Programme in enger Koordination mit spezialisierten Hilfsangeboten für solche Opfer durchgeführt werden;

E 3. wie ein geschlechtsspezifisches Verständnis von Gewalt gegen Frauen in diesen Programmen integriert wurde;

E 4. Finanzierungsquellen und jährliches Budget für diese Programme;

E 5. Massnahmen zur Evaluation ihrer Wirksamkeit.

Die nachfolgenden Angaben sind angelehnt an die Publikation „Nationale Statistiken zur Beratungsarbeit mit gewaltausübenden Personen. Jahr 2020.“ und die Angabe von 22 der 30 Fachstellen.

## Analyse Situation

### 1. Allgemeine Information

Die Beratung für gewaltausübende Personen ist heute in allen Kantonen verfügbar, allerdings in sehr unterschiedlicher Qualität und Verfügbarkeit nach diversen Kriterien wie beispielsweise Geschlecht, Behinderung oder Sprache (v.a. für Menschen mit Migrationshintergrund).

Die **Rechtsformen** der Organisationen verteilen sich folgendermassen: Verein: 9; Stiftung: 1; Einzelunternehmen: 1; GmbH: 1; Fachstellen kantonaler Verwaltungen: 4; Justizdienste, Bewährungshilfen, Gefängnisdienste kantonaler Verwaltungen: 6.

### Teilnehmeraten und Kapazitäten:

2'969 Personen haben ein Beratungsangebot bezogen. Davon waren 2'530 Männer, 439 Frauen. 78% der beratenen Personen sind zwischen 19 und 59 Jahre alt. 12% waren über 70 Jahre alt. 9'000 Beratungssitzungen wurden durchgeführt (Einzel-, Paar- und Gruppensitzungen).

### Grund der Teilnahme an Beratungen (Anzahl Personen):

- Eigeninitiative: 827
- Empfehlung (z.B. Sozialdienst, Polizei, privat...): 985
- Bedingung einer Fachstelle (z.B. Sozialdienst, KESB...): 92
- Anordnung (z.B. durch Justiz, Polizei, KESB...): 913

### 2. Frauen als Opfer der Gewalt im Zentrum der Massnahmen; enge Kooperation mit Opferschutz)

Die Arbeit mit Tatpersonen häuslicher Gewalt ist einen wesentlichen Pfeiler zum Schutz von Frauen (und Männern) als Opfer, sowie der betroffenen Kinder dar. Die Kooperation mit den Opferhilfestellen ist noch geringfügig, u.a. aus Datenschutzgründen. Die Koordination mit Opferhilfestellen erfolgt auf kantonale Ebene und fokussiert meistens auf die Rahmenbedingungen der Bekämpfung von Häusliche Gewalt im Kanton.

### 3. Geschlechtsspezifisches Verständnis von Gewalt gegen Frauen in die Präventionsprogramme integriert

Prinzipiell ist festzuhalten, dass im Rahmen der Präventionsprogramme Gewalt innerhalb von Beziehungen und Familien nicht toleriert wird, weder von Männern noch von Frauen. Alle Programme verfolgen das Ziel, dass Gewalt in Beziehungen und Familien gestoppt wird.

## 4. Finanzierung

Total der Finanzierungssumme: 4'466'638 CHF (Grundfinanzierung: 69%; Fallspezifische Finanzierung: 31%).

**Über alle Organisationen hinweg finanzieren die Kantone die Organisationen zu 85%.** Jedoch haben nicht alle Organisationen Zugang darauf. Justizdienste leisten noch wichtige Beiträge bei der fallspezifischen Finanzierung, und Stiftungen leisten weitere Beiträge über projektbezogene Finanzierungen.

## 5. Evaluation

Obwohl die meisten Fachstellen älter als 10 Jahren sind, wurden bisher einzig zwei Beratungsangebote (zudem Gruppenprogramme bzw. Lernprogramme) evaluiert.

1- Niggli T., 2018: Evaluationsbericht Lernprogramm gegen häusliche Gewalt 2016-2017, Liestal: Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt Basel-Landschaft (Hrsg.).

2- Treuthard D., Kröger M. 2020: Evaluation de Lernprogramms Partnerschaft ohne Gewalt, in: Zeitschrift „Forensische Psychiatrie, Psychologie, Kriminologie“ Berlin: Springer.

Die letzte Übersichtsstudie zur Wirksamkeit von Programmen für Tatpersonen stammt aus dem Jahr 2016 (Jaquier al., 2016).

## Forderungen / Empfehlungen

- Die "Forderungen gegenüber Bund, Kantone und Gemeinden" (gemäss Kapitel 1 - Anerkennung, Unterstützung und Förderung)
- **Desweiteren wäre die Effektivität der Bekämpfung von Häusliche Gewalt durch erhöhte Koordination zwischen den Beratungsstellen für gewaltausübende Personen und Opfer auf kantonale Ebene zu prüfen** (z.B. als Pilot im Rahmen der in C2 erwähnten strategischen Arbeitsgruppe). Dies unter Berücksichtigung der Datenschutzvorgaben bzw. Vorschläge zur Entwicklung der Rechtsgrundlage.
- Bei aller Schwierigkeit der Koordination von Beratungen von Opfern und Tatpersonen ist festzuhalten, dass eine gemeinsame Sicht noch in den Kinderschuhen steckt. Hier wäre eine Weiterentwicklung dringend nötig; z.B. als Aufgabe der in C2 erwähnten strategischen Arbeitsgruppe.
- Alle Fachstellen und alle finanzierenden Instanzen hätten ein essentielles Interesse daran, die Wirksamkeit der durchgeführten und finanzierten Interventionen nachzuweisen. In der Schweiz gibt es diesbezüglich einen grossen Nachholbedarf. Eine neue und detaillierte Übersichtsstudie könnte vom Fachverband als Projekt gemanagt werden.
- Die Evaluation der Beratungsprogramme ist entscheidend, um deren Wirksamkeit und Effektivität nachzuweisen. **Ein nationales Projekt soll es ermöglichen, dass die einzelnen Organisationen fachlich und durch die notwendige Fachexpertise darin begleitet werden.**

# **Vertiefungsbericht: Schutzunterkünfte**

## **Art. 23**





Dachorganisation Frauenhäuser Schweiz und Liechtenstein  
Fédération Solidarité femmes de Suisse et du Liechtenstein  
Organizzazione mantello delle Case delle Donne della Svizzera e del Liechtenstein  
Organisaziun tetgala da las Chasas da dunnas da la Svizra e dal Liechtenstein

## **Alternativer Vertiefungsbericht der Dachorganisation der Frauenhäuser der Schweiz und Liechtenstein (DAO) zur Umsetzung von Artikel 23 der Istanbul-Konvention**

Hinsichtlich der vollständigen und wirksamen Umsetzung von Art. 23 des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention, IK) zum Thema Schutzunterkünfte **fordert die Dachorganisation der Frauenhäuser der Schweiz und Liechtenstein (DAO) Folgendes:**

### **Es braucht genügend Plätze und ein ausreichendes Angebot in den Schutzunterkünften.**

Einzig eine ausreichend grosse Anzahl an Schutzunterkünften mit entsprechendem Angebot erlaubt es, allen Opfern zeitnah eine angemessene Unterbringung anzubieten.

### **Es braucht genügend und durch die öffentliche Hand finanzierte Anschlusslösungen.**

Ein gutes nachgelagertes System ermöglicht es, Frauen und Kindern einen dauerhaften Ausstieg aus der Gewaltspirale zu erlauben.

### **Die Frauenhäuser sind angemessen durch die öffentliche Hand und mittels Objektfinanzierung zu finanzieren.**

Einzig eine angemessene Objektfinanzierung durch die öffentliche Hand garantiert eine auslastungsunabhängige Finanzierungs- sowie Planungssicherheit und erlaubt es den Frauenhäusern, ihre Leistungen mit der notwendigen Qualität erbringen zu können.

### **Es braucht genügendes qualifiziertes Personal in den Frauenhäusern.**

Die angemessene Unterstützung der in den Frauenhäusern Schutz suchenden Frauen und Kinder setzt den Einsatz von entsprechend ausgebildetem Personal in genügender Zahl voraus.

### **Die Sensibilisierungs- und Öffentlichkeitsarbeit der Schutzunterkünfte und Frauenhäuser muss durch Bund und Kantone finanziert werden.**

Die Sensibilisierung der Gesellschaft zum Thema häusliche Gewalt und Gewalt gegen Frauen ist eine der wichtigsten und kostengünstigsten Investitionen, die sich für alle Beteiligten auszahlt.

### **Die DAO muss für ihre Arbeit durch Bund und Kantone angemessen und langfristig mitfinanziert werden.**

Als Fachverband mit 23 Mitgliedern trägt die DAO wesentlich zum fachlichen Austausch zwischen den Frauenhäusern und Schutzunterkünften sowie zur Sensibilisierung der breiten Öffentlichkeit zum Thema häusliche Gewalt und Gewalt gegen Frauen bei.

## 1 Rechtliche Grundlagen und Empfehlungen

Die Kantone verfügen über einen Versorgungsauftrag hinsichtlich der ausreichenden Zahl an Schutzunterkünften. Dieser ergibt sich aus den folgenden Rechtsgrundlagen auf internationaler, nationaler und kantonaler Ebene:

### **Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention, IK)**

Gemäss Art. 23 IK sind die Vertragsparteien zur Einrichtung von geeigneten, leicht zugänglichen Schutzunterkünften in ausreichender Zahl verpflichtet, um Opfern, insbesondere Frauen und ihren Kindern, eine sichere Unterkunft zur Verfügung zu stellen und aktiv auf Opfer zuzugehen. Im erläuternden Bericht zur IK ist ausserdem Folgendes festgehalten:

Das Vorhalten vorübergehender Unterkünfte oder allgemeiner Schutzunterkünfte wie Obdachlosenunterkünften reicht nicht aus, da sie nicht die erforderliche Hilfe bieten und die Rechte des Opfers nicht im erforderlichen Maße stärken. Die Opfer stoßen auf eine Vielzahl von miteinander zusammenhängenden Problemen in Bezug auf ihre Gesundheit, Sicherheit, finanzielle Situation und das Wohlergehen ihrer Kinder. Spezialisierte Frauenhäuser sind hier besser für die Lösung dieser Probleme ausgestattet, da sie nicht nur die Aufgabe haben, eine sichere Bleibe zu bieten. (Europarat 2011: 69)<sup>1</sup>

Des Weiteren wird auf die Empfehlung des Europarates hingewiesen, der ein Zimmer (Familienplatz) in einer Schutzunterkunft pro 10'000 EinwohnerInnen als rechtlich nicht verbindliche Orientierungsgrösse definiert, wobei sich die Anzahl der Schutzunterkünfte nach dem tatsächlichen Bedarf richten soll. Für die Schweiz mit einer ständigen Wohnbevölkerung von 8,67 Millionen Ende 2020 bedeutet dies, dass 860 Plätze in den Schutzunterkünften zur Verfügung gestellt werden müssten, was aber bei weitem nicht der Fall ist. Zu dem gleichen Schluss kommt auch die Schweizerische Konferenz gegen Häusliche Gewalt (SKHG) in ihrem Bericht „Umsetzung der Istanbul-Konvention auf Ebene Kantone: Bericht zur Bestandsaufnahme und zum Handlungsbedarf der Schweizerischen Konferenz gegen Häusliche Gewalt SKHG vom August 2018“<sup>2</sup>:

Bezüglich Notunterkünften für Frauen und ihre Kinder steht die Schweiz im europäischen Vergleich schlecht da (vgl. Bericht der SODK und Zahlen von Women against violence), es gibt zu wenig Plätze und/oder adäquate Anschlusslösungen und die Finanzierung ist nicht gesichert. In diesem Bereich besteht auf kantonaler Ebene der grösste Handlungsbedarf [...]. (SKHG 2018: 14)

### **Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG)**

Laut Art. 9 Abs. 1 OHG sind die Kantone verpflichtet, Beratungsstellen zur Verfügung zu stellen und hierbei den besonderen Bedürfnissen verschiedener Opferkategorien Rechnung zu tragen. Der Versorgungsauftrag ist zudem in Art. 14 Abs. 1 OHG festgeschrieben. Dieser definiert die Leistungen der Beratungsstellen als angemessene medizinische, psychologische, soziale, materielle und juristische Hilfe und erachtet es als deren Aufgabe, dem Opfer oder seinen Angehörigen bei Bedarf eine Notunterkunft<sup>3</sup> zu organisieren.

### **Kantonale Einführungsgesetze zum OHG und weitere kantonale Rechtsgrundlagen**

Verschiedene Kantone haben des Weiteren verschiedene Rechtsgrundlagen, die sich der Finanzierung von Schutzunterkünften widmen.

---

<sup>1</sup> Europarat (2011). Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. Erläuternder Bericht. <https://rm.coe.int/1680462535> (besucht am 14.4.2021).

<sup>2</sup> SKHG (2018). *Umsetzung der Istanbul-Konvention auf Ebene Kantone: Bericht zur Bestandsaufnahme und zum Handlungsbedarf der Schweizerischen Konferenz gegen Häusliche Gewalt SKHG vom August 2018*. Bern.

<sup>3</sup> Der Begriff Notunterkunft wird im OHG als Sammelbegriff für alle Unterkünfte verwendet, die der temporären Unterbringung und dem Schutz von Opfern von Straftaten dienen.

## 2 Ausgangslage

Der in der IK verwendete Begriff der Schutzunterkünfte umfasst neben den Frauenhäusern auch temporäre Unterkünfte für Männer oder Opfer von Menschenhandel, in denen diese Schutz vor der direkten Bedrohung finden.

Im vorliegenden Bericht werden Frauenhäuser als stationäre Kriseninterventionsangebote für erwachsene Frauen und deren Kinder verstanden, die von körperlicher, psychischer und/oder sexualisierter Gewalt betroffen sind. Sie bieten Schutz, Unterkunft, Beratung und weitere Unterstützung.

### 2.1 Anzahl und geografische Abdeckung

In der Schweiz gibt es 35 Schutzunterkünfte, davon sind 19 Frauenhäuser.

Im Jahr 2019 standen gemäss Statistik der DAO in den 19 Frauenhäusern der Schweiz 144 Plätze (Zimmer) und 318 Betten zur Verfügung. Die Mehrheit der Kantone haben Leistungsverträge mit einem oder mehreren Frauenhäusern. Die Kantone Aargau und Solothurn, St. Gallen und die beiden Appenzell (AI, AR) sowie Basel-Landschaft und Basel-Stadt haben jeweils ein gemeinsames Frauenhaus. Von denjenigen Kantonen, die über kein Frauenhaus verfügen, haben Nidwalden, Obwalden, der Thurgau und Uri eine Vereinbarung mit einem Frauenhaus in einem anderen Kanton und beteiligen sich dementsprechend finanziell. In der Ostschweiz besteht ebenfalls eine Zusammenarbeit mit dem Frauenhaus Liechtenstein. Vier Kantone (Glarus, Jura, Schaffhausen und Schwyz) haben keine Vereinbarung mit einem Frauenhaus. 2020 gab es eine pandemiebedingte Erweiterung der Zimmer auf 156 (Zürich, Tessin und Waadt) und der Betten auf 327. Aargau/Solothurn reduzierte das Angebot um 10 Betten.<sup>4</sup>

Hinsichtlich geeigneter Anschlusslösungen nach Aufenthalt in einer Schutzunterkunft (betreute Übergangswohnungen oder ambulante Nachbetreuung) ist festzuhalten, dass deren Bedarf in den letzten Jahren stark gestiegen ist, u.a. aufgrund der oftmaligen Mehrfachproblematiken der Opfer infolge der erlebten Gewalt und des ausgetrockneten Wohnungsmarktes. Der steigende Bedarf wird aber momentan nicht durch das Angebot gedeckt. Des Weiteren wird ein Grossteil der Kosten der bestehenden Anschlusslösungen über Spenden und Private finanziert. Ein gutes nachgelagertes System hat einerseits einen Einfluss auf eine wirkungsvolle Krisenintervention, da der Übergang zu einem selbständigen und gewaltfreien Leben längerfristig begleitet werden kann. Andererseits stehen die Plätze in den Schutzunterkünften durch ein gutes Anschlussangebot schneller wieder für Opfer mit Bedarf nach Krisenintervention zur Verfügung.

### 2.2 Angebote

Die Schutzunterkünfte resp. Frauenhäuser unterscheiden sich hinsichtlich ihres Leistungsangebots. Vier der 19 Frauenhäuser<sup>5</sup> sind telefonisch nicht während 24 Stunden erreichbar. Alle Angebote haben einen 24 Stunden-Betreuungsservice, davon 13 vor Ort und 6 durch Pikettdienste.<sup>6</sup>

Zwischen den Schutzunterkünften resp. Frauenhäusern gibt es grosse Differenzen in Bezug auf die Personalressourcen und deren Qualifikation. Die unterschiedlichen Personalressourcen haben einen direkten Einfluss auf den Umfang und die Ausgestaltung des Angebots.

### 2.3 Standards

Seit 2016 verfügen die Kantone und die Frauenhäuser über das Dokument „Leistungskatalog Frauenhäuser“ der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK)<sup>7</sup>. Im Sinne einer Empfehlung führt dieses die Kernleistungen der Frauenhäuser auf, die den folgenden 10 Leistungsgruppen zugeordnet werden:

<sup>4</sup> DAO (2021). *Statistik DAO 2020*. (Erhältlich bei der DAO).

<sup>5</sup> Aufgrund fehlender Daten von einzelnen Frauenhäusern sind die Angaben ohne Gewähr.

<sup>6</sup> DAO (2021). *Statistik DAO 2020*. (Erhältlich bei der DAO).

<sup>7</sup> SODK (2016). *Leistungskatalog Frauenhäuser, verabschiedet am 19. Mai 2016 vom Vorstand SODK*. Bern.

1. Anlauf-, Informations- und Fachstelle
2. Gewährung von Sicherheit und Schutz, Aufnahme und Krisenintervention
3. Gewährung von Unterkunft, Verpflegung und Infrastruktur
4. Fachberatung und Unterstützung während des Aufenthalts
5. Unterstützung bei der materiellen Existenzsicherung
6. Betreuung sowie Alltagsbegleitung und Kompetenzentwicklung während des Aufenthalts
7. Spezifische Angebote für Kinder
8. Vorbereitung Austritt sowie Anschlusslösungen
9. Nachbetreuung / Postvention
10. Öffentlichkeitsarbeit
11. Ambulante Beratungsstelle

Obgleich der Leistungskatalog rechtlich nicht bindend ist, stellt er dennoch ein wichtiges Instrument dar. Daneben verfügen die einzelnen Frauenhäuser über Konzepte respektive Leitlinien, die u.a. das geschlechtsspezifische Verständnis von Gewalt gegen Frauen und Sicherheitsaspekte thematisieren.

## 2.4 Zugang

In der Schweiz ist der Zugang zu Schutzunterkünften respektive zu Frauenhäusern für verschiedene Personengruppen erschwert. Dies gilt gemäss einer Analyse der SODK von 2019<sup>8</sup> häufig für die folgenden Personengruppen:

- Personen mit Suchtverhalten,
- Personen mit schwerer psychischer Erkrankung,
- Personen mit Haustieren,
- Frauen mit männlichen Jugendlichen (je nach Frauenhaus liegt die Altersgrenze bereits bei 12 oder 14 Jahren)
- minderjährige Opfer, falls sie nicht mit der Mutter ins Frauenhaus eintreten.

Des Weiteren ist der Zugang vereinzelt für folgende Gruppen erschwert:

- Personen mit kognitiver oder körperlicher Beeinträchtigung (Bsp. Rollstuhl, blind, gehörlos),
- Personen, welche körperlich beeinträchtigt sind und Pflege benötigen,
- Junge Erwachsene, welche häusliche Gewalt durch ihre Eltern erleben.

Aus der Sicht der DAO ist der Zugang ausserdem für die folgenden Personengruppen erschwert:

- Migrantinnen mit Fluchterfahrung, PTBS, Folteropfer, da diese spezifische Unterstützung benötigen,
- LGBTIQ-Menschen.

## 2.5 Beherbergungen

2020 wurden 978 Frauen und 982 Kinder in den 19 Frauenhäusern der Schweiz beherbergt. Die Frauenhäuser registrierten 2'304 Anfragen für eine Aufnahme, davon wurden 42% direkt aufgenommen, 21% konnten infolge fehlender Ressourcen nicht aufgenommen werden. Davon wurden 47% an ein anderes Frauenhaus weitergeleitet oder in einer anderen Unterkunft beherbergt, 52% wurden an Fachstellen weitergeleitet. Neben der Ressourcenknappheit sind die Kantonszugehörigkeit, das Gefährdungsrisiko oder das nicht Erfüllen der Opferkriterien Gründe für eine Weiterleitung.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> SODK (2019). *Situationsanalyse zum Angebot und zur Finanzierung der Not- und Schutzunterkünfte in den Kantonen. Grundlagenbericht*. Bern.

<sup>9</sup> DAO (2021). *Statistik DAO 2020*. (Erhältlich bei der DAO).

## **2.6 Finanzierung und Grundlagen**

Die Finanzierung der Schutzunterkünfte respektive Frauenhäuser setzt sich durch Beiträge der öffentlichen Hand (Standortkanton, Kantone ohne eigenes Angebot) und Spenden zusammen.

Die Finanzierung der Unterkünfte gestaltet sich je nach Kanton und teilweise auch je nach Unterkunft unterschiedlich. Gemäss einer Analyse der SODK von 2019<sup>10</sup> werden lediglich drei Unterkünfte in der Schweiz über ein ausreichendes Globalbudget bzw. einen Sockelbeitrag von der öffentlichen Hand mitfinanziert. Bei der Mehrheit der Unterkünfte überwiegen die subjektorientierten Beiträge, die belegungsabhängig sind. Dies bedeutet, dass die finanziellen Zuwendungen vonseiten des Kantons und der Gemeinden für diese Unterkünfte den angebotstypischen Schwankungen unterliegen. Die Folge davon ist, dass die Unterkünfte das damit verbundene finanzielle Risiko vorwiegend selbst tragen müssen und teilweise von der öffentlichen Hand unterfinanziert sind. Des Weiteren bedingt ein hoher subjektorientierter Anteil am Gesamtertrag einen administrativen Mehraufwand (Einholen von Kostengutsprachen, Abrechnung pro Fall, Fundraising).

Die konkrete Finanzierungsform hat Auswirkungen auf die Finanzierungs- und Planungssicherheit der Schutzunterkünfte. Aufgrund der oben angeführten Unterschiede ist diese in den Kantonen unterschiedlich gewährleistet.

Die im Leistungskatalog der SODK ebenfalls erwähnte Öffentlichkeitsarbeit, die auch die Sensibilisierung der breiten Öffentlichkeit zum Thema häusliche Gewalt umfasst und somit auch präventiven Charakter hat, wird zwar von vielen Frauenhäusern geleistet, jedoch nicht von Bund/Kantonen abgegolten.

## **2.7 Trägerschaft**

Die grosse Mehrheit der Schutzunterkünfte wird von Stiftungen oder Vereinen getragen. Dementsprechend variiert die Beteiligung der öffentlichen Hand an der Finanzierung von Unterkunft zu Unterkunft und von Kanton zu Kanton.

## **2.8 Finanzierung des Aufenthalts**

Die erste Aufenthaltszeit in einem Frauenhaus umfasst in den meisten Kantonen 35 Tage. Diese wird gemäss Opferhilfegesetz von der kantonalen Opferhilfe und somit unabhängig vom Einkommen des Opfers finanziert. Hinsichtlich des Aufenthalts über die 35 Tage hinaus zeigen sich jedoch Unterschiede zwischen den Kantonen. So reichen die Finanzierungsformen von der weiteren Finanzierung über die kantonale Opferhilfe (Soforthilfe unabhängig vom Einkommen, längerfristige Hilfe einkommensabhängig), über die Sozialhilfe durch die Gemeinden bis hin zum Opfer selbst, sofern dieses über ausreichend finanzielle Ressourcen verfügt.

## **2.9 Koordination zwischen spezialisierten Fachstellen und allgemeinen Hilfsdiensten**

Die Schutzunterkünfte respektive Frauenhäuser arbeiten zur Erbringung ihrer Leistungen mit externen Stellen und weiteren Hilfsdiensten wie Sozialdiensten, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, Schulen etc. Hierfür ist ein koordiniertes Vorgehen ausschlaggebend, das allerdings aufgrund fehlender Sensibilisierung der externen Hilfsdienste für das Thema häusliche Gewalt und Gewalt an Frauen teilweise erschwert wird. Die Dachorganisation der Frauenhäuser der Schweiz und Liechtenstein (DAO), die 23 Mitglieder zählt, fördert und koordiniert als Fachverband seit 1987 den fachlichen Austausch unter den Frauenhäusern. Des Weiteren fungiert sie sowohl für Medien, politische Stellen und Ämter (Bund und Kantone), diverse Fachgremien und NGOs seit Jahrzehnten als erste Anlaufstelle für die fachliche Beratung, Berichte, Studien oder Vernehmlassungsverfahren (neue Gesetze oder Gesetzesreformen) und stellt das vielseitige Wissen im Interesse der Sache zur Verfügung. Die DAO finanzierte sich über drei Jahrzehnte lang einzig über Spenden und Mitgliederbeiträge. Seit 2021 wird sie nun erstmals auf Projektbasis und über eine erste Laufzeit von drei Jahren für ihre Koordinationsstelle vom Bund unterstützt.

---

<sup>10</sup>SODK (2019). *Situationsanalyse zum Angebot und zur Finanzierung der Not- und Schutzunterkünfte in den Kantonen. Grundlagenbericht*. Bern.



## **3 Forderungen**

### **3.1 Anzahl und Abdeckung**

Auf Basis der Empfehlungen des Europarates ist auf kantonaler respektive regionaler Ebene regelmässig zu eruieren, inwiefern die aktuellen Platzzahlen in den einzelnen Kantonen genügen. Neben der Anzahl Plätze soll die Angebotsplanung insbesondere auch die Auslastung und die Personalressourcen umfassen.

Jedes Opfer soll – unabhängig vom Wohnort – leichten Zugang zu einem Frauenhaus haben. Dementsprechend sind die Kantone ohne eigenes Angebot zu verpflichten, sich angemessen und im Rahmen einer Leistungsvereinbarung finanziell an den Kosten zu beteiligen.

Der Zugang zu einer Schutzunterkunft muss ebenfalls für Minderjährige, für Menschen mit physischen und/oder psychischen Beeinträchtigungen, Menschen mit Suchterkrankung, Migrantinnen mit Fluchterfahrung, PTBS, Folteropfer, LGBTIQ-Menschen etc. gewährleistet sein, sei es durch ein Frauenhaus oder durch eine spezialisierte Stelle.

### **3.2 Anschlusslösungen**

Ein gutes nachgelagertes System (Anschlusslösungen z. B. in Form von betreuten Übergangswohnungen oder ambulanter Nachbetreuung) ist in genügender Zahl durch die Kantone zu errichten und ausreichend zu finanzieren. Für die Finanzierung der Anschlusslösungen (Wohnen und Grundbedarf) müssen die Gemeinden eine finanzielle Beteiligung zusichern (Sozialhilfe). Der Betreuungsaufwand selbst soll nicht dem Opfer als Schulden zulasten fallen, sondern von der öffentlichen Hand übernommen werden.

### **3.3 Finanzierung der Frauenhäuser**

Die oben genannten Kernleistungen der Frauenhäuser gemäss Leistungskatalog Frauenhäuser der SODK sind objektorientiert durch die öffentliche Hand zu finanzieren. Die objektorientierten Beiträge sind sowohl von den Standortkantonen als auch von den Kantonen ohne eigenes Angebot zu entrichten. Die entsprechenden Finanzierungsbeiträge sind mittels einer Leistungsvereinbarung mit dem Frauenhaus festzulegen.

Die objektorientierte Finanzierung muss neben den aufgrund der Belegung erzeugten Kosten (ideal ist hierbei von einer Zimmerbelegung von max. 75 % auszugehen) auch jene Kosten beinhalten, die unabhängig vom Auslastungsgrad bereitgestellt werden müssen (Bereitstellungskosten bzw. Vorhalteleistungen). Dazu gehören beispielsweise Infrastruktur und personelle Ressourcen. Allein dadurch kann das für ein Kriseninterventionsangebot typische finanzielle Risiko von Belegungsschwankungen abgedeckt werden.

### **3.4 Anzahl Mitarbeitende/Personal**

Gemäss den Berechnungen und Erfahrungswerten der DAO sind für einen Aufenthalt von 35 Tagen (mit einer 24 Stunden-Betreuung) in einem Frauenhaus

- 30 Stellenprozent pro Person und Aufenthaltstag oder
- 225 Stunden pro Person zur Verfügung zu stellen.

### **3.5 Finanzierung der Sensibilisierungs- und Öffentlichkeitsarbeit der Schutzunterkünfte und Frauenhäuser**

Die geleistete Sensibilisierungs- und Öffentlichkeitsarbeit der Schutzunterkünfte und Frauenhäuser ist von Bund/Kantonen zu finanzieren und entsprechend in den Budgets zu berücksichtigen, da sie einen wesentlichen Beitrag dazu leisten kann, die Kosten der Interventionen einzudämmen.

### **3.6 Finanzierung der Arbeit der DAO als Fachverband der Frauenhäuser**

Die Arbeit der DAO als Fachverband der Frauenhäuser ist angemessen und längerfristig von Bund und Kantonen mitzufinanzieren.

### **Kontakt**

Dachorganisation der Frauenhäuser der Schweiz und Liechtenstein

Postfach 2309

3001 Bern

koordination@frauenhaus-schweiz.ch

6

077 535 56 25

# Vertiefungsbericht: Medien



## Rapport pour l'évaluation de la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul

2020 – 2021

Par Valérie Vuille et Noémie Schorer

Le présent rapport se base sur le travail et les recherches de DécadrÉE, institut romand de recherche et de formation et laboratoire d'idée sur l'égalité dans les médias. Il prend appui sur trois études menées par DécadrÉE entre l'année 2019 et 2020 sur les thématiques suivantes :

- Traitement médiatique des violences sexistes dans les médias suisses romands
- Egalité dans la presse, description des politiques
- Etat des lieux sur le genre et les publicités

Les trois rapports sont mis en libre accès sur le site internet de l'institut. Nous vous proposons ici un résumé de 9 pages accompagné de recommandation afin de simplifier le travail du Grevio.

Le présent rapport se réfère ainsi aux articles 14.2, 15.1, 17.1 et 17.2 de la Convention d'Istanbul et de la recommandation suivante.

« S'ils ne l'ont pas déjà fait, les États membres devraient adopter un cadre juridique visant à faire respecter le principe de la dignité humaine ainsi que l'interdiction dans les médias de toute discrimination fondée sur le sexe et de toute incitation à la haine ou à toute forme de violence fondée sur le genre. » (Paragraphe A.1)

Et :

« Les organismes de médias devraient être encouragés à adopter des systèmes d'autorégulation, des codes de conduite, de déontologie et de supervision internes, et à élaborer des normes pour une couverture médiatique qui fasse la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, afin de promouvoir des politiques internes cohérentes et des conditions de travail visant (...) à une image, un rôle et une visibilité des

femmes et des hommes sans stéréotypes en évitant les publicités sexistes ainsi qu'un langage et des contenus susceptibles de favoriser les discriminations sexistes, l'incitation à la haine et à une violence fondée sur le genre. » (Paragraphe B.4)

Recommandation CM/Rec(2013)1 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur l'égalité entre les femmes et les hommes et les médias.

### **Situation générale : égalité dans les médias en Suisse**

Depuis sa création en 2016, l'institut DécadréE travaille avec les professionnel-les et mène des observations afin d'évaluer la situation et de proposer des outils de changement.

L'institut a ainsi pu observer une ouverture des professionnel-les des médias, que cela soit dans la presse, la publicité ou la communication en générale sur les questions d'égalité. Cependant l'analyse des contenus montrent que le chemin à parcourir est encore important. L'institut décèle trois grands problèmes :

1. Les violences sexistes font encore l'objet d'un traitement médiatique empreint d'idées reçues. Les informations diffusées sont stéréotypées et lacunaires. Peu d'articles mentionnent par exemple des ressources d'aides.
2. Les stéréotypes et la hiérarchisation hommes-femmes sont encore très présents dans la presse et la publicité.
3. Les femmes et les personnes LGBTIQ sont encore peu représenté-es dans la presse et la publicité.

## **Le traitement médiatique des violences sexistes<sup>1</sup>**

### [Lien vers le rapport complet](#)

En Suisse Romande, un article par semaine véhicule des informations participant à justifier les violences et à perpétuer la culture du viol. Un chiffre important lorsque l'on pense aux conséquences humaines. C'est en effet un article par semaine qui dit que les violences conjugales ne sont que « des drames familiaux » de l'ordre du privé. C'est un article par semaine qui dit qu'une femme qui se fait violer est responsable, car elle n'a pas assez dit non. C'est un article par semaine qui normalise les attouchements quotidiens, alors qu'il s'agit de violences. C'est enfin un article par semaine qui dépeint l'auteur des violences, comme un prédateur, un animal incapable de maîtriser ses pulsions et qui met ainsi toute la responsabilité du contrôle et de l'agression sur la victime. Autant de mythes issus de la culture du viol, qui est encore très présente dans les médias en Suisse. 40% des articles contiennent des mythes autour des violences. De manière plus générale, c'est un article par jour qui ne déconstruit pas ces idées reçues. Sans perpétuer explicitement la culture du viol, il y participe. C'est une occasion manquée par jour de sensibiliser et d'informer sur un phénomène de société et qui touche toutes les femmes en Suisse, de près ou de loin.

La presse romande peut encore mieux faire et c'est ce qui nous révèle sa moyenne de 0,19<sup>2</sup>. Avec ce 3,5 - si l'on prend une échelle scolaire de 0 à 6 - la moyenne n'est pas glorieuse et fluctue énormément selon les événements et les périodes de l'année. Les semaines autour du 25 novembre, elle monte ainsi à 0,55 tandis qu'elle descend à -0,17 d'autres semaines. Les médias sont tributaires de l'actualité et du contenu qu'on leur fournit. Une donnée qu'il est important de prendre en compte. L'analyse de DécadréE ne cible pas les journalistes, mais dépeint la couverture médiatique des violences sexistes. Il s'agit ainsi également d'un phénomène de société. Mais les journalistes, comme d'autres, jouent un rôle et peuvent influencer ce traitement. Il n'est ainsi pas anodin d'observer que

---

<sup>1</sup> Annexe 1 : DécadréE,(2020), Traitement médiatique des violences sexistes. L'ensemble de la méthodologie utilisée par DécadréE, ainsi qu'une analyse détaillée est présentée dans ce document.

<sup>2</sup> La moyenne est calculée sur une échelle de -1 à 1.

les rédactions ayant pris à bras le corps les questions de sexisme, comme Le Temps ou Le Courrier, se retrouvent avec une meilleure moyenne. Cela prouve que la question peut être travaillée au sein des rédactions et qu'elle doit faire l'objet d'une remise en question globale.

Opérer une remise en question, voilà peut-être la conclusion de notre étude. Il s'agit en effet d'aller au-delà des mythes. Celui selon lequel les violences sont majoritairement d'ordre sexuel. 46% des articles parlent de viol. C'est par conséquent presque la moitié des articles qui se concentrent sur la pointe de l'iceberg, alors que le continuum des violences est beaucoup plus large et diversifié. Le mythe qui dépeint l'auteur des violences comme un animal, étranger, malade et dépendant. 28% des articles contiennent des éléments participant à excuser ou dédouaner l'auteur des violences. Le mythe ensuite qui veut que la violence ne soit pas structurelle mais isolée, une affaire privée. 40% des articles sont ainsi des faits divers, le chiffre passe à 70% en prenant en compte les faits people. Une tendance vers le sensationnalisme, qui se retrouve dans un article tous les 3 jours. Un constat effrayant qui montre une instrumentalisation des sujets choquants pour obtenir toujours plus de cliques sur l'article et ceci au détriment de l'information. L'humour, l'ironie, le romantisme et le sensationnalisme sont à bannir des articles traitant des violences sexistes. Derrière ces articles, il y a des victimes et de la souffrance. Un article niant cette souffrance est une nouvelle violence. Au-delà des mythes, les articles doivent également participer à informer. Or peu d'articles contiennent des informations précises concernant les mécanismes propres aux violences. Plus de la moitié d'entre eux ne mentionnent pas explicitement les rapports de pouvoir présents entre l'auteur des violences et la victime. Pire encore, 70% des articles ne mentionnent ni ressources d'aide, ni expert-e de la thématique. Les violences ne sont pas assez mises en perspective et les articles manquent d'éléments informatifs pour sensibiliser et lutter convenablement contre les violences faites aux femmes.

## Représentation des femmes et des hommes dans les médias

### [Lien vers le rapport complet](#)

« Ascension express de la muse du PS », « Celle qui rêvait de foot et de journalisme », « L'avocat des squatteurs arrive en ville » à lire les titres de certains portraits des candidat-es au Conseil administratif de la Ville de Genève en 2020, on est amené à se poser des questions. C'est sur ces questions que s'est penché DécadréE en analysant 21 portraits de politiciens et politiciennes, 9 représentant des femmes et 12 des hommes.<sup>3</sup>

Les femmes seraient-elles encore et toujours ramenées à un registre de l'émotion et du rêve ? Elles inspirent et les hommes travaillent ? L'analyse semble se confirmer lors de la lecture du chapeau et du premier paragraphe. L'une est « jeune maman », l'autre est « un des plus fins connaisseurs des dossiers de la Ville », l'une a des « coups de sang », l'autre a une « connaissance de l'humain et de l'administration ».

Déjà durant les années 2000, un article de Sylvie Durrer, « La presse romande est-elle sexistes, oui ! » pointaient du doigt les inégalités de traitement dans la presse, recherches corroborées par un ouvrage sorti en 2010 *La place des femmes et des hommes dans la presse écrite généraliste de Suisse romande des années 80 à nos jours* rédigé par Sylvie Durrer, Stéphanie Pahud et Nicole Jufer. Les résultats sont accablants, les femmes sont plus souvent mentionnées par leur prénom et non leur nom de famille, on oublie de mentionner leur profession et elles sont plus souvent mises en position de victime que d'expertes, contrairement aux hommes.

### Une différence encore présente

À travers une analyse combinée des champs lexicaux et des informations révélées dans l'article, on note encore une forte différence dans le domaine de l'émotion et de la situation familiale. 70% des articles portant sur des femmes contiennent un vocabulaire

---

<sup>3</sup> Annexe 2 : DécadréE, (2020), Genre et politique, représentation dans les médias. La méthodologie ainsi que des chiffres précis sont présentés de manière détaillée dans ce rapport.

de l'émotion pouvant aller de la description d'émotions vives, voire incontrôlées « coup de sang », « passionaria », à la description d'émotions liées à l'amour. On parle ainsi de « coup de foudre » avec une région ou « d'épouser » un style, autant d'expressions absentes des articles représentant des hommes.

Dans 80% des articles représentant des femmes, on connaît la situation familiale de la politique, contre 36% des articles décrivant des hommes. De plus, l'information arrive souvent très tôt dans les articles portant sur des femmes. Elle semble également être recherchée par le ou la journaliste, quitte à bouleverser la narration et à faire un retour en arrière « la jeune maman vient de déposer », « une demi-heure plus tôt, on a croisé sa fille de 9 ans ». Narration qui n'est pas présente chez les hommes. Lorsque leur situation familiale est révélée, c'est la plupart du temps une source de valorisation, voire un programme politique « Je peux voir ma fille de 9 ans, quand elle rentre de l'école », explique Christo Ivanov en parlant des avantages de son activité indépendante, «Ma mère y vit encore, tout comme mes deux enfants », raconte Pascal Spuhler en parlant de son attachement aux Pâquis. La différence est donc marquée entre des femmes ramenées dès les premières lignes au registre de la famille et de l'émotion et les hommes jouant sur ce registre pour valoriser un ancrage, une implication familiale.

Cependant notre analyse a également permis de noter des évolutions. Il faut ainsi souligner la volonté pour les deux médias analysés de mettre en avant une équité en termes de représentativité numérique entre les femmes et les hommes. La Tribune de Genève donne ainsi une voix à tout-es les candidat-es, tandis que le Temps a choisi 3 femmes sur les 5 portraits rédigés.



## Tenir compte du genre et de l'égalité en publicité

### [Lien vers le rapport complet](#)

Les publicités sont omniprésentes dans nos vies, elles sont présentes sur internet, dans les journaux et dans la rue. Il peut nous arriver d'en voir plusieurs dizaines au cours d'une seule journée. Elles influencent nos représentations en nous servant de modèles de pensées. Elles peuvent également avoir d'importantes conséquences. Les rôles genrés, les stéréotypes et les injonctions présents marquent durablement nos perceptions, ainsi que nos comportements et notre santé. Particulièrement dans le cas des femmes et des injonctions à la beauté physique, qui peut produire des troubles psychologiques. La jeune génération est également sensible à la répétition des stéréotypes et des normes de beauté, qui peut provoquer une dégradation de l'estime de soi. Elle souffre également face au manque de modèles diversifiés. Ces publicités constituent des micro-agressions, un rappel quotidien aux normes de genre. Elles influencent, voire légitiment des comportements sexistes. Comment supprimer le harcèlement de rue, si dans cette même rue, sont présentes des affiches illustrant des femmes-objets dont le corps est mis à disposition, considéré comme l'objet à vendre et à consommer ?

Face à ces constats, DécadréE a mené une recherche pour établir un état des lieux sur le genre en publicité et des microagressions liées aux publicités sexistes dans l'espace public. Cette recherche est basée sur les publicités affichées sur les panneaux dont la Ville de Genève est propriétaire en 2019<sup>4</sup>. Elle a été menée en collaboration avec les professionnel·les du domaine publicitaire, intéressé·es à lutter pour pour l'égalité dans la publicité à travers différents ateliers. Suite à une méthodologie établie par DécadréE sur la base des ateliers, les publicités ont été classées en 5 catégories : sexiste et discriminante par exclusion, sexiste par accumulation, stéréotypée, neutre et progressiste. 11 publicités sont sexistes et discriminantes par exclusion, 4 sont sexistes par accumulations, 328 sont stéréotypées, 877 sont neutres et 7 sont progressistes. Bien que la majorité des publicités soient neutres, près d'un quart - soit une publicité sur 4 - est stéréotypée et participe à promouvoir une fausse image de la société. Les résultats ont de plus montré que tous les

---

<sup>4</sup> Annexe 3 : DécadréE (2020), Genre et publicité en Ville de Genève : Etat des lieux.

secteurs publicitaires étaient touchés : banques/assurances, alimentaire, culture, etc. Cela prouve que le système d'auto-régulation actuel ne suffit pas.

### **Des représentations qui restent genrées**

Sur la base des 15 critères méthodologiques, les publicités sont discriminantes en majorité car elles objetisent les femmes et/ou hiérarchisent les femmes et les hommes. Dans plus d'une publicité sur 5 discriminent les femmes en les transformant en objet ou en les représentant inférieures aux hommes. Les normes de beauté sont réaffirmées à travers des corps minces, sans imperfections et jeunes dans une publicité sur 10. Les coloris, l'environnement sont également genrés dans une publicité sur 10. Environ 1 publicité sur 20 sur-sexualisent les corps féminins et/ou utilisent des stéréotypes de genre pour vendre le produit. Les publicités enferment alors les femmes dans une certaine réalité et produisent de violentes injonctions à leur égard.

### **Un manque d'inclusivité et de diversité**

Outre les violences des représentations publicitaires, le manque de diversité est important et tout autant néfaste. La majorité des publicités imagent des personnes blanches, hétérosexuelles et avec un corps normé (mince, sans imperfection, etc.). Les personnes racisées, dont les femmes, sont très peu représentées dans les publicités. Seules 11% des publicités imagent des personnes non-blanches, ce qui participe à l'invisibilisation d'une partie de la population. Le manque d'inclusivité est également prégnant dans les corps représentés. La grande majorité sont jeunes, minces et lisses. Ils correspondent aux normes de beauté. Moins de 5% des publicités imagent des corps plus inclusifs de la diversité des êtres humaines. Ce manque de diversité est dangereux pour la santé mentale et physique des femmes et des jeunes.

### **Les recommandations de Décadrée**

- Mettre en place un observatoire romand de l'égalité dans les médias en débloquant les fonds nécessaires à un monitoring détaillé
  
- Rendre la formation à l'égalité et aux traitements des violences sexistes obligatoire pour les professionnel-les de la presse, d'autant plus pour les médias de service public
  
- Mettre à disposition des ressources financières pour la sensibilisation des professionnel-les et du grand public à l'égalité dans les médias
  
- Mettre en place des processus nationaux et contraignants de régulation des publicités sexistes
  
- Mettre en place des mesures d'encouragement à la sensibilisation des professionnel-les de la communication et de la publicité au sexisme et à la diversité, notamment à travers les mandats publics

Rédaction du rapport, Valérie Vuille et Noémie Schorer

Contact à [valerie.vuille@decadree.com](mailto:valerie.vuille@decadree.com) ou sur [www.decadree.com](http://www.decadree.com)

# Vertiefungsbericht: Datensammlung und Forschung



Verein Feministische Wissenschaft Schweiz  
Postfach  
3001 Bern  
www.femwiss.ch  
info@femwiss.ch

Expert\*innengruppe für die Bekämpfung  
Von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt  
GREVIO

Zürich, 26.05.2021

## **Artikel 11      Datensammlung und Forschung**

### Ausgangslage:

Es gibt in der Schweiz aktuell keine Stelle/Plattform die die Forschung zum Themenbereich der Istanbul Konvention in ihrer Breite (re)präsentiert. Es gibt punktuell staatliche Forschungsförderung im Bereich Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt im Rahmen nationaler Forschungsprogramme (NFP 29, 35, 40, 60) oder im Rahmen einzelner Forschungsprojekte beim Nationalfonds. Diese fussen jedoch meist auf die Initiative einzelner Forschenden und sind nicht staatlich initiiert. Aktuell wurden per 2021 Finanzhilfen des Bundes für Projekte der Gewaltprävention (u.a. auch Forschungsprojekte) ausgeschrieben. Die erste Ausschreibung/Eingabe war per 31.01.2021 und die zweite Eingabe wird per 31.08.2021 sein. Diese Finanzhilfen sind für die Forschung allerdings nicht sehr interessant, da sie kein Instrument für Forschungsförderung, sondern für Praxisaktivitäten sind.

Verschiedene Stellen des Bundes widmen sich dem Themenfeld. Im Speziellen das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau (EBG), welches auch die Finanzhilfen verwaltet.

Spezifische Ausschreibungen für Forschungsmandate erfolgen in der Regel im Anschluss an Anfragen aus dem Parlament (z.B. Evaluation ZGB 28b, Tötungsdelikte im häuslichen Umfeld, Schutzplätze gewaltbetroffener Mädchen). Aktuelle Beispiele sind dabei z. Bsp. Studien zu Entwicklung und Ausmass von sexueller Belästigung in der Schweiz im öffentlichen Raum und am Arbeitsplatz (Postulat Reynard), zu Ursachen von Tötungsdelikten im häuslichen Umfeld (Postulat Graf), zu Bedarf an Schutzplätzen für gewaltbetroffene Mädchen und junge Frauen (Postulat Wasserfallen), zu Screening und innerfamiliärer Gewalt gegen Kinder (Postulat Feri), Stalking (Postulat Feri) und zu Gewalt im Alter (Postulat Glanzmann-Hunkeler). Ausschreibend sind dann auf Bundesebene im Allgemeinen das EBG (Eidgenössische Büro für Gleichstellung), das BJ (Bundesamt für Justiz) und das BSV (Bundesamt für Sozialversicherungen), das SECO (Staatssekretariat für Wirtschaft), in Zusammenarbeit oder einzeln.

Für die Themen, über die 'von Amtes wegen' geforscht wird, setzt das Parlament die thematischen Schwerpunkte. Was bedeutet, dass letztlich die Politik die Themen setzt. Aktuelle Entwicklungen wie die

Finanzhilfen und auch die Bezugnahmen auf die Istanbul Konvention in Postulaten legen jedoch nahe, dass die Istanbul Konvention zusehends Beachtung findet. Es wird in Bezug auf Vergabestellen von Fördermitteln, wie zum Beispiel dem SNF (Schweizer Nationalfonds) noch ein Bedarf festgestellt, dass in internationalen wie nationalen Expert\*innenkreisen, die über die Anträge entscheiden, für die Belange und den schweizerischen Kontext im Zusammenhang mit der Istanbul-Konvention Sensibilisierungsarbeit geleistet wird.

Häusliche Gewalt und insbesondere Gewalt gegen Frauen im sozialen Nahraum wurde in den vergangenen Jahrzehnten zunehmend wissenschaftlich untersucht. Diese Forschungen fokussieren jedoch primär auf Arten der Gewalt und zunehmend auch auf Kosten (Kostenstudien) sowie Evaluationen von Interventionen. In der Schweiz fehlen bisher systematische Prävalenzstudien zu Gewalt an Frauen und Häuslicher Gewalt. Wir begrüßen die Pläne des Bundes für regelmässige Studien. Damit diese Studien möglichst aussagekräftig werden, ist ein intersektionaler Ansatz unabdingbar. Prävalenzstudien und Studien zu Entwicklung und Ausmass von einzelnen Gewaltphänomenen und qualitative Studien, die sich beispielsweise mit Gewalt aus der Betroffenenperspektive oder im Weiteren auch aus der Perspektive der Gesamtgesellschaft (vor dem Hintergrund der Sensibilisierung und den Wechselwirkungen von Normen und Gewalt) auseinandersetzen, gibt es dagegen immer noch wenige. Im Speziellen fehlt es noch an Studien, die sich den heterogenen Betroffenen Gruppen und Mehrfachdiskriminierungen und –betroffenheiten widmen und beispielsweise eine intersektionale Perspektive einnehmen. Die eingangs geschilderten Entwicklungen sind dahingehend noch zu beobachten und erlauben zum jetzigen Zeitpunkt noch keine Aussage zu diesen Forschungslücken und deren Bearbeitung.

#### Forderungen:

- Wir fordern eine systematische staatlich geförderte Datensammlung auf dem Gebiet aller in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Formen der Gewalt und eine fortlaufende, gründliche Analyse, damit Kontrolle und Evaluierung von Auswirkungen politischer Massnahmen möglich sind.
- Wir fordern, dass Vergabestellen von Förder-, und Forschungsmitteln auf die Themen der IK sensibilisiert sind. Wenn es um die Vergabe von Forschungsgeldern geht, müssen Förderkriterien zentralisiert gehandhabt und Drittmittelgeber auf die Themen der Istanbul Konvention wie auch auf die Förderung einer intersektionalen Wissensproduktion sensibilisiert werden. Auch Stiftungen müssen für das Thema Gewalt gegen Frauen/häusliche Gewalt sensibilisiert werden, denn diese Themen sind dort oftmals kein Thema.
- Wir fordern vom Bund die Finanzierung eines unabhängigen Informations-, und Kompetenzzentrums, welches sich im Bereich Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt engagiert. Eine solche Stelle könnte systematisch Wissen sammeln und dieses den Fachkräften zugänglich machen. Sie könnte Anlaufstelle für Fachleute sein und sich im Bereich des Austauschs zwischen Wissenschaft und Praxis Expertise aneignen. Die enge Zusammenarbeit der Wissenschaft mit der Praxis scheint uns enorm wichtig, erkennen doch Praxisfachperso-

nen oft sehr früh neue Probleme auf die die Forschung dann gezielt und zeitnah eingehen könnte. Ein solches Kompetenzzentrum sollte von der öffentlichen Hand finanziert, aber unabhängig sein.

Wir fordern die Förderung praxisrelevanter Forschung. Um möglichst praxisrelevante Forschung in Bezug auf gesellschaftsimmanente Hierarchien, und die damit zusammenhängenden Formen von Gewalt betreiben zu können, müssen insbesondere partizipative Formen der Forschung gefördert werden. Das heisst, Forschungsmethoden, welche die Perspektive von Beteiligten und Betroffenen ebenso in die Forschungsprozesse einbeziehen, wie die wissenschaftliche. Solch ko-produktiv angelegte Methoden zielen nicht auf reine Erkenntnisgewinne ab; sie haben eine doppelte Zielsetzung: Verstehen und Verändern.

Die Vorzüge in Kürze:

- Die Forschungsfragen greifen reale Anliegen aus der Praxis auf.
- Die Beteiligten werden gestärkt und Schäden durch Mitsprache und Kompetenzentwicklung vermieden.
- Forschung ist auch mit scheinbar «schwer erreichbaren» Gruppen möglich.
- Erhebungsinstrumente, Rekrutierung und Verbleibquoten werden verbessert.
- Ergebnisse können kontext- und kultursensibel durch lebensweltliche Expertise und Perspektiv-Verschränkung interpretiert werden.
- Die Ergebnisse haben praktischen Nutzen und Relevanz über das Wissenschaftssystem hinaus

Wir fordern, dass Forschung im Themenbereich der Istanbul Konvention (und darüber hinaus) folgenden Kriterien entspricht:

- geschlechtersensibler Zugang (Methodologie / separate Untersuchungen nach Geschlecht / Gewalt gegen FTIQ ist nicht mit Gewalt gegen Männer gleichzusetzen)
- angemessene Berücksichtigung der Sicht von Betroffenen
- ausreichend grosse und diverse Untersuchungsgruppen (Einbezug von bspw. Migran\*innen, Asylbewerber\*innen)
- getroffene Massnahmen müssen evaluiert werden
- Forscher\*innen resp. Auftragnehmer\*innen müssen sich im Themenbereich fundiert auskennen
- Auftragsstudien müssen über genügend Zeit und Finanzen verfügen
- Wissen und Erfahrung der Fachleute und Fachinstitutionen muss einbezogen werden
- Internationale Forschungsstands, insbesondere die europäischen, müssen berücksichtigt werden

- Forschung muss unabhängig sein, d.h. keine Selbst-Evaluation durch Bund oder Kantone
- die Mehrheitsgesellschaft muss mitberücksichtigt werden; Gewalt als Gesamtgesellschaftsthema
- verstärkt intersektionale Perspektiven und Wechselwirkungen zwischen Diskriminierung und Privilegien vor dem Hintergrund von Verletzungsverhältnissen, Umgangsstrategien etc.
- geschlechtsbezogene Gewalt muss in strukturelle und gesellschaftliche Verhältnisse gesetzt werden
- eine genuin sozialtheoretische und gesellschaftstheoretische Perspektive ist notwendig: es braucht Forschungen und Theoriebildung mit dem Ziel, ausgehend von empirischen Befunden, zu einer integrierenden Gesamtsicht der Gesellschaft und der Gewaltverhältnisse. Konkret braucht es:
  - Empirie-begründete Theoriebildung
  - mehr qualitative Forschung

Wir fordern (mehr) Forschung in folgenden Themenbereichen:

- Betroffenenperspektiven auf Gewalt und Gewaltverhältnisse sowie Bewältigungsstrategien und damit Fragen wie, wie wird damit umgegangen? Wie können eigene Grenzen auch als solche wahrgenommen und diese Selbstwahrnehmung der Grenzen bestärkt werden?
- Intersektionale Forschung zu Betroffenengruppen in ihrer Vielfalt und Umgangsstrategien eingebettet in Macht- und Herrschaftsverhältnisse
- Psychische Auswirkungen auf Frauen\*, die (häusliche) Gewalt erfahren haben
- Asylwesen, Sicherheit in Asylzentren, Zugang zu Angeboten (insbesondere auch juristische Hürden, z.B. Opferhilfe, Zugang zu Bedenkzeit für Asylsuchende, etc.)
- Care Ökonomie
- sexualisierte Gewalt in verschiedenen Kontexten wie bspw. im Wissenschaftsbetrieb
- Analyse verschiedener Unterstützungsangebote für Frauen\*, die Gewalt erfahren haben: Frauenhaus, Face-to-face-Beratung, Telefonberatung, Onlineberatung, Chatberatung etc.
- Bedingungen von Veränderungen bei Männern\*, die Gewalt ausüben.
- Evaluation zu Behörden, Gerichten, Programmen zum Thema Männer\*, die Gewalt ausüben und die Möglichkeiten, sie zur Verantwortung zu ziehen.

Wir fordern die Förderung einer intersektionalen Wissensproduktion. Hierfür müssen vorab die Strukturen von Universitäten und Fachhochschulen so korrigiert werden, dass die inter-



sektionale Perspektive integraler Bestandteil der gesamten Hochschulpolitik und insbesondere der Personalpolitik ist. Dazu braucht es Untersuchungen, die zeigen, wie die Diskriminierungsmechanismen und ihre Verschränkungen funktionieren, damit wirksame und verbindliche Konzepte erarbeitet werden können. Nur so wird es gelingen, inklusive diskriminierungsfreie Kompetenzen in allen Funktionen zu verankern. Im Hinblick auf die Gleichstellung sowie den Kampf gegen geschlechtsspezifische Gewalt, ist insbesondere die interdisziplinäre Geschlechterforschung eine wichtige Akteurin. Die interdisziplinäre Geschlechterforschung wirft einen kritischen Blick auf die universitäre Wissensproduktion und leistet durch ihre Analyse von kulturellen, medialen, sozialen, historischen und politischen Phänomenen einen wesentlichen Beitrag zur Evaluation von gesellschaftspolitischem Handlungsbedarf. Als Ort der intersektionalen Forschung, für Forschung also, die Geschlecht in Bezug auf unterschiedliche Ungleichheitsdimensionen in den Blick nimmt, bietet sie ein Erkenntnispotential, welches wir als Gesellschaft (an)erkennen, fördern und nutzen müssen.

Wir fordern die Abschaffung geschlechtsspezifischer Karrierehindernisse und im Endeffekt eine angemessene Vertretung von Frauen\* und People of Color in der Forschung. Die Schweizer Forschungslandschaft braucht eine Scientific Community, die unsere heterogene Gesellschaft spiegelt. Für eine kohärente Strategieumsetzung im Bereich Chancengerechtigkeit und Gleichstellung braucht es ein koordiniertes Vorgehen sowie verbindliche diskriminierungssensible Mindestkriterien, welche an allen Universitäten und Hochschulen gleichermaßen gelten. Werden diese Kriterien nicht erfüllt, muss dies sanktioniert werden. Ausserdem muss der horizontalen wie auch der vertikalen Segregation vehement entgegen gewirkt werden. Bezüglich vertikaler Segregation heisst das konkret:

- Frauen\*förderung ist nach wie vor in allen Fachgebieten nötig, ausserdem braucht es fächerspezifische Gleichstellungsmassnahmen und -gefässe.
- Bezüglich vertikaler Segregation müssen Karrierewege von hochqualifizierten Frauen\* und von Müttern im Besonderen von geschlechtsspezifischen Hindernissen befreit werden. Konkret heisst das:
- Einrichtung einer substanziellen Anzahl von Assistenzprofessuren an Schweizer Universitäten (inkl. ETH) mit Option auf unbefristete Anstellung für eine bessere Planbarkeit von universitären Karrieren.
- Neuorganisation des Doktorat-Studiums durch systematische Mehrfachbetreuung, längere Forschungszeit, flexiblere Anstellungsformate und angemessenere Entlohnung.
- Generell mehr Unterstützungs- und Entlastungsmassnahmen auf Seiten der Institutionen, um Forschende mit Care Verantwortung. Beispielsweise: die Bereitstellung von flexiblen Förder- und Entlastungsinstrumenten wie Teilzeitprofessuren (für ALLE!), keine karriererelevanten Veranstaltungen und

Sitzungen ab 17:00 Uhr oder die Finanzierung von Hilfskräften und zusätzlicher Kinderbetreuung – insbesondere auch am Abend, wenn ein Grossteil der karriererelevanten Sitzungen stattfinden.

- Für beide Vorhaben ist eine langfristige Perspektive nötig. Für eine kohärente Strategieumsetzung im Bereich Chancengleichheit und Gleichstellung braucht es ein koordiniertes Vorgehen sowie verbindliche diskriminierungssensible Mindestkriterien, welche an allen Universitäten und Hochschulen gleichermaßen gelten.
- Daten, die intersektionale Analysen und Erkenntnisse ermöglichen, müssen auf allen Karrierestufen erhoben und veröffentlicht werden und die Vergleichbarkeit muss gegeben sein. Durch regelmässiges Controlling müssen die gesteckten Gleichstellungsziele ausgewertet, die Problemstellungen analysiert und das darin enthaltene Lösungspotential ausgeschöpft werden.