



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
**Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung
von Frau und Mann EBG**

Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (SR 0.311.35)

Umsetzungskonzept

in Erfüllung eines Zieles des Bundesrates 2018,
Band II: Eidgenössisches Departement des Innern EDI, Ziel 7

Bern, 29. Oktober 2018

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
2	Grundzüge der Istanbul-Konvention	5
2.1	Zielsetzung	5
2.2	Handlungsansatz	5
2.3	Erfasste Gewaltformen und Geltungsbereich	5
2.4	Struktur und Inhaltsübersicht	6
2.5	Vorbehalte der Schweiz	8
3	Grundsätze für die Umsetzung in der Schweiz	10
4	Föderalistische Aufgabenteilung	11
4.1	Zuständigkeit des Bundes	11
4.2	Zuständigkeit der Kantone	11
5	Organisation der Umsetzung auf Ebene des Bundes	13
5.1	Koordinationsstelle gemäss Art. 10 der Istanbul-Konvention	13
5.2	Koordination auf Ebene des Bundes	13
5.3	Erfassung der Massnahmen des Bundes	14
5.4	Finanzhilfen für kriminalpräventive Massnahmen	14
6	Organisation der Umsetzung auf kantonaler Ebene	15
6.1	Zuständige Kantonale Konferenzen	15
6.2	Koordination auf kantonaler Ebene	15
6.3	Erfassung der Massnahmen der Kantone	16
7	Einbezug nichtstaatlicher Organisationen und der Zivilgesellschaft	16
7.1	Einbezug auf Ebene des Bundes	16
7.2	Einbezug auf Ebene der Kantone	17
8	Koordination zwischen Bund und Kantonen	17
8.1	Ausschuss des Bundes und der Kantone	17
8.2	Berichterstattung an den Europarat	18
8.3	Follow-up-Prozess zu den Empfehlungen des Europarates	18

1 Ausgangslage

Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt sind auch in der Schweiz ein weit verbreitetes soziales Problem mit gravierenden Folgen für die Betroffenen, ihre Familien und die Gesellschaft als Ganzes. Angesichts des Ausmasses und der einschneidenden individuellen und gesellschaftlichen Folgen, ist das am 1. April 2018 in Kraft getretene Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt für die Schweiz von grosser Bedeutung.¹ Die Konvention bestärkt den Bund und die Kantone die bislang getroffenen Massnahmen im Bereich Prävention, Opferschutz und Strafverfolgung konsequent weiterzuverfolgen, Handlungsbedarf zu identifizieren und Massnahmen unter Einbezug der zuständigen Stellen und der Zivilgesellschaft umzusetzen.

Dem Übereinkommen gingen einige Jahre Vorarbeit voraus. Die Schweiz war an den Vorverhandlungen mit einer Delegation vertreten.² Das Übereinkommen wurde am 11. Mai 2011 vom Ministerkomitee des Europarats in Istanbul zur Unterzeichnung aufgelegt; es wird daher auch als Istanbul-Konvention bezeichnet. Am 1. August 2014 trat es nach der Ratifikation durch den zehnten Vertragsstaat in Kraft.

Die Schweiz unterzeichnete das Übereinkommen am 11. September 2013. In der Vernehmlassung bei Kantonen, politischen Parteien und interessierten Dachverbänden, Organisationen und Institutionen gingen 84 Stellungnahmen ein, in denen sich eine grosse Mehrheit für den Beitritt der Schweiz zur Istanbul-Konvention aussprach.³

Der Bundesrat legte dem Parlament am 2. Dezember 2016 die Botschaft zur Genehmigung der Istanbul-Konvention vor. Diese Botschaft weist den Umsetzungsstand aus. Sie zeigt detailliert auf, ob und wie die Schweiz die einzelnen Artikel der Konvention erfüllt.⁴ Insbesondere wird aufgezeigt, dass die Schweiz über den vom Übereinkommen geforderten Rechtsrahmen verfügt.

In der parlamentarischen Diskussion stimmte der Ständerat am 27. Februar 2017 und der Nationalrat am 31. Mai 2017 der Genehmigung der Istanbul-Konvention zu.⁵ Die Schweiz hat das Übereinkommen am 14. Dezember 2017 ratifiziert; am 1. April 2018 trat es in Kraft.⁶

Die Umsetzung der Istanbul-Konvention ist eine Querschnitts- und Verbundaufgabe, die in unterschiedlichen Politikfeldern, auf unterschiedlichen föderalen Ebenen und unter Einbezug der Zivilgesellschaft erfolgt. Angesichts der Vielzahl der Akteure kommt der Sicherstellung einer umfassenden und koordinierten Politik im Sinne von Art. 7 der Konvention eine vorrangige Rolle zu.

In diesem Sinn klärt das vorliegende Umsetzungskonzept die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen und weist die Form des Einbezugs der Zivilgesellschaft aus. Das Konzept wurde in Absprache mit der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) verfasst.

¹ Konventionstext und erläuternder Bericht unter <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/text-of-the-convention>.

² Mehr zum historischen Hintergrund unter <http://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/historical-background>.

³ Die Stellungnahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Istanbul-Konvention sind einsehbar auf der Website des Bundesamts für Justiz unter <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/gesetzgebung/gewaltschutz.html>.

⁴ Botschaft zur Genehmigung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) vom 2. Dezember 2016 (BBI 2017 185).

⁵ Bundesbeschluss über die Genehmigung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 16. Juni 2017 (BBI 2017 4275).

⁶ [SR 0.311.35](#)

Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt – Ausmass in der Schweiz

Häusliche Gewalt

2017 wurden 17 024 Gewaltstraftaten im häuslichen Bereich polizeilich registriert.⁷

Tötungsdelikte im häuslichen Bereich

Zwischen 2009 und 2016 starben 124 Frauen, 42 Männer und 35 Kinder bei Tötungsdelikten im häuslichen Bereich.⁸

Hohe Dunkelziffer bei Gewaltstraftaten

In der Schweiz liegt die Anzeigequote bei Gewaltstraftaten unter 50 %. Weniger als 20 % der Opfer sexueller Gewalt erstatten Anzeige. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei häuslicher Gewalt. Auch hier liegt die Anzeigequote bei rund 20 %.⁹

Kosten häuslicher Gewalt

Häusliche Gewalt kostet die Schweiz vorsichtig geschätzt mindestens 164 Millionen Franken pro Jahr, alleine die Kosten für Polizei und Justiz belaufen sich auf rund 49 Millionen Franken jährlich.¹⁰

Beratung von Gewaltopfern

2017 haben die kantonalen Opferberatungsstellen der Schweiz 38 794 Beratungsfälle erfasst. In 19 843 Fällen bestand eine Beziehung zwischen Opfer und Tatperson. Die Mehrheit der beratenen Personen ist weiblich (70 %).¹¹

Gewalt gegen Kinder

Nach einer repräsentativen Studie gelangen in der Schweiz pro Jahr 2–3,3 % aller in der Schweiz lebenden Kinder wegen Kindeswohlgefährdung an spezialisierte Stellen. Dies entspricht 30 000–50 000 Kinder pro Jahr. Unter den häufigsten Formen sind körperliche Misshandlungen (20,2 %), psychische Misshandlungen (19,3 %) und die Mitbetroffenheit von Partnerschaftsgewalt (18,7 %).¹²

Straftaten gegen die sexuelle Integrität

Bei den Straftaten gegen die sexuelle Integrität wurden 2017 insgesamt 6957 Straftaten registriert. Bei 588 dieser Straftaten handelte es sich um Vergewaltigungen, bei 1230 Straftaten um sexuelle Handlungen mit Kindern und bei 702 Straftaten um sexuelle Nötigung. Der Anteil der im häuslichen Bereich begangenen Taten ist hoch. Die Mehrheit der Opfer ist weiblich.¹³

Sexuelle Belästigung

Laut einer repräsentativen Umfrage aus dem Jahre 2008 erlebten 30 % der Schweizer Erwerbstätigen in den letzten 12 Monaten potenziell sexuell belästigendes Verhalten am Arbeitsplatz. 10,3 % der Frauen und 3,5 % der Männer fühlten sich dadurch belästigt oder gestört. 2,4 % der Frauen und 0,2 % der Männer fühlten sich explizit sexuell belästigt.¹⁴

Zwangsheiraten

Im Rahmen des Bundesprogramms zur Bekämpfung Zwangsheiraten sind von Anfang 2015 bis Ende August 2017 über 900 Fälle von Zwangsheirat gemeldet worden.¹⁵

Weibliche Genitalverstümmelung

Bei weiblicher Genitalverstümmelung geht die UNICEF von über 10 000 betroffenen oder gefährdeten Mädchen und Frauen in der Schweiz aus.¹⁶

⁷ Bundesamt für Statistik BFS: Polizeiliche Kriminalstatistik 2017, Neuenburg 2018.

⁸ Bundesamt für Statistik BFS: Tötungsdelikte 2009-2016, Neuenburg 2018.

⁹ Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats Fehr 09.3878 «Mehr Anzeigen, mehr Abschreckung» vom 27. Februar 2013.

¹⁰ Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG: Kosten von Gewalt in Paarbeziehungen, Bern 2013. <https://www.ebg.admin.ch/ebg/de/home/dokumentation/publikationen/publikationen-zu-gewalt.html>.

¹¹ Siehe Bundesamt für Statistik BFS: Opferhilfestatistik unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/erhebungen/ohs.html>.

¹² Schmid, Conny et al.: Kindeswohlgefährdungen in der Schweiz. Formen, Hilfen, fachliche und politische Implikation. Zürich 2018.

¹³ Bundesamt für Statistik BFS: Polizeiliche Kriminalstatistik 2017, Neuenburg 2018.

¹⁴ Strub, Susanna und Schär Moser, Marianne: Risiko und Verbreitung sexueller Belästigung am Arbeitsplatz eine repräsentative Erhebung in der Deutschschweiz und der Romandie. Bern 2008.

¹⁵ Siehe unter <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/themen/zwangsh/20171025-ber-br-zwangsheirat-d.pdf>.

¹⁶ Siehe unter <https://www.unicef.ch/de/aktuell/news/weibliche-genitalverstuemmelung-der-schweiz>.

2 Grundzüge der Istanbul-Konvention

2.1 Zielsetzung

Die Istanbul-Konvention ist das bisher umfassendste internationale Übereinkommen, das sich die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt zum Ziel setzt.¹⁷ Europaweit ist sie das erste bindende Instrument, das Frauen und Opfer häuslicher Gewalt vor jeglicher Form von Gewalt schützt.¹⁸ Die Konvention leistet damit einen wesentlichen Beitrag zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau und zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter. Im Zentrum stehen die Rechte, der Schutz und die Unterstützung der Opfer.

Übergeordnetes Ziel der Istanbul-Konvention ist es,

- die verschiedenen nationalen Gesetzgebungen im europäischen Raum und darüber hinaus zu harmonisieren,
- die Gewalt gegen Frauen und die häusliche Gewalt auf einem europaweit vergleichbaren Standard zu verhüten und zu verfolgen und
- die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den Vertragsstaaten zu intensivieren und zu vereinfachen.¹⁹

2.2 Handlungsansatz

Der Handlungsansatz der Istanbul-Konvention beruht auf den folgenden vier Handlungsfeldern:

- der Gewaltprävention (prevention),
- dem Gewaltschutz (protection),
- der Strafverfolgung (prosecution) und
- einem umfassenden und koordinierten Vorgehen (integrated policies).

Dieser umfassende Ansatz zeichnet die Istanbul-Konvention aus. Er soll europaweit eine nachhaltige Verbesserung bei der Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt sicherstellen.

2.3 Erfasste Gewaltformen und Geltungsbereich

Die Istanbul-Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten, strafrechtliche oder sonstige rechtliche Sanktionen gegen folgende Gewaltformen einzuführen:

- körperliche Gewalt;
- psychische Gewalt;
- sexuelle Gewalt, einschliesslich Vergewaltigung;
- Stalking (Nachstellung);
- sexuelle Belästigung;
- Zwangsheirat;
- Verstümmelung weiblicher Genitalien;
- Zwangsabtreibung und Zwangssterilisation.

¹⁷ Für eine ausführliche Darstellung siehe auch den Artikel von Karine Lempen, Anita Marfurt und Sophie Heegaard-Schroeter «Convention d'Istanbul: tour d'horizon», publiziert im [Jusletter](#) vom 7. September 2015.

¹⁸ Botschaft zur Genehmigung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) vom 2. Dezember 2016 ([BBl 2017 185](#)), Kap. 1.2.

¹⁹ Botschaft zur Genehmigung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) vom 2. Dezember 2016 ([BBl 2017 185](#)), Übersicht.

Die Istanbul-Konvention schützt alle Frauen und Mädchen unter 18 Jahren vor den erfassten Gewaltformen (Art. 2). Hinsichtlich der häuslichen Gewalt gilt der Schutz für alle Opfer – unabhängig vom Geschlecht (Art. 2 Abs. 2).

Definition «Gewalt gegen Frauen»

Im Sinne der Istanbul-Konvention wird der Begriff «Gewalt gegen Frauen» 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 öffentliche oder privaten Leben (Art. 3).

Definition «Häusliche Gewalt»

Im Sinne der Istanbul-Konvention bezeichnet der Begriff «häusliche Gewalt» 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 (Art. 3).

2.4 Struktur und Inhaltsübersicht

Die Konvention gliedert sich in 12 Kapitel und 81 Artikel:

Struktur der Istanbul-Konvention (12 Kapitel und 81 Artikel)

- | | |
|-------|---|
| I | Zweck, Begriff, Gleichstellung, allg. Verpflichtungen (Art. 1–6) |
| II | Koordinierte politische Massnahmen, Finanzierung Datensammlung (Art. 7–11) |
| III | Prävention (Art. 12–17) |
| IV | Schutz und Unterstützung (Art. 18–28) |
| V | Materielles Recht (Art. 29–48) |
| VI | Ermittlungen, Strafverfolgung, Verfahrensrecht, Schutzmassnahmen (Art. 49–58) |
| VII | Migration und Asyl (Art. 59–61) |
| VIII | Internationale Zusammenarbeit (Art. 62–65) |
| IX | Überwachungsmechanismus (Art. 66–70) |
| X-XII | Verhältnis zu anderen völkerrechtlichen Übereinkommen, Änderungen des Übereinkommens und Schlussbestimmungen (Art. 71–81) |

Präambel²⁰

In der Präambel wird festgehalten, «dass die Verwirklichung der rechtlichen und der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern ein wesentliches Element der Verhütung von Gewalt gegen Frauen ist». Die Vertragsstaaten werden durch die Konvention verpflichtet, jede Diskriminierung der Frau zu verurteilen bzw. zu verbieten und die erforderlichen Massnahmen zu ihrer Verhütung, namentlich durch die Verankerung des Grundsatzes der Gleichstellung von Frauen und Männern und die Sicherstellung der Verwirklichung dieses Grundsatzes zu treffen (Art. 4).

²⁰ Die nachfolgende Übersicht referiert die wesentlichsten Inhalte, nicht jedoch alle Artikel der Istanbul-Konvention. Für eine komplette Übersicht siehe den Erläuternden Bericht des Europarates <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210>.

Die Istanbul-Konvention findet auf alle Formen von Gewalt gegen Frauen Anwendung, einschliesslich der häuslichen Gewalt, welche Frauen unverhältnismässig stark betrifft. So müssen die Vertragsstaaten namentlich psychische, physische und sexuelle Gewalt, Stalking, Zwangsheirat, die Verstümmelung weiblicher Genitalien sowie Zwangsabtreibung und Zwangssterilisierung für strafbar erklären. Die Vertragsstaaten werden ermutigt, das Übereinkommen hinsichtlich der häuslichen Gewalt auf alle Opfer anzuwenden, unabhängig von Geschlecht, sexueller Orientierung oder Identität, und dies in Friedenszeiten als auch in Situationen bewaffneter Konflikte (Art. 2).

Koordinierte politische Massnahmen (Kapitel II)

Die Vertragsstaaten verpflichten sich, umfassende und koordinierte politische Massnahmen zu beschliessen und umzusetzen (Art. 7), angemessene finanzielle und personelle Mittel für die Umsetzung zu gewähren (Art. 8), mit im Feld aktiven nichtstaatlichen Organisationen und der Zivilgesellschaft wirkungsvoll zusammenzuarbeiten und diese zu fördern und zu unterstützen (Art. 9). Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, eine nationale Koordinationsstelle zu benennen oder einzurichten, die für die Koordinierung, Umsetzung, Beobachtung und Bewertung der politischen und sonstigen Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung aller von der Konvention erfassten Formen von Gewalt zuständig sind (Art. 10) sowie statistische Daten zu allen durch das Übereinkommen umfassten Gewaltformen zu sammeln und aufzuschlüsseln (Art. 11).

Prävention (Kapitel III)

Im Kapitel zur Prävention werden die Vertragsstaaten verpflichtet, Massnahmen zur Verhütung der erfassten Gewaltformen zu treffen (Art. 12). Dies umfasst sowohl Massnahmen zur Primärprävention wie allgemeine Sensibilisierungskampagnen (Art. 13), Allgemeinbildung zu Gleichstellungs- und Gewaltthemen im Bildungssystem (Art. 14) oder in den Medien (Art. 17) als auch Massnahmen zur Sekundärprävention wie berufsspezifische Aus- und Weiterbildungen (Art. 15) oder Lernprogramme für Täter und Täterinnen (Art. 16).

Schutz und Unterstützung (Kapitel IV)

Die Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten, Massnahmen zu treffen, um alle Opfer im Sinne der Konvention zu schützen (Art. 18). Unter den Schutz- und Hilfsmassnahmen sind die Vertragsstaaten u.a. aufgefordert, Opfer über Hilfseinrichtungen und Rechtswege in einer für sie verständlichen Sprache zu informieren (Art. 19), Schutzunterkünfte in ausreichender Zahl zur Verfügung zu stellen, insbesondere für Frauen und ihre Kinder (Art. 23), eine kostenlose, rund um die Uhr verfügbare Telefonberatung einzurichten (Art. 24), spezifische Unterstützungsangebote wie beispielsweise gerichtsmedizinische Untersuchungen und Beratung für Opfer sexueller Gewalt (Art. 25) sowie Schutz und Unterstützung für von häuslicher Gewalt mitbetroffene Kinder inkl. einer altersgerechten, psychosozialen Beratung (Art. 26) vorzusehen.

Materielles Recht (Kapitel V)

In Kapitel V werden die notwendigen Zivilverfahren und Rechtsbehelfe sowie Möglichkeiten für Schadenersatz und Entschädigungsforderungen für Opfer genannt (Art. 29–30). Es wird auf die Berücksichtigung von Gewaltvorfällen bei Besuchs- und Sorgerechtsentscheiden hingewiesen (Art. 31), die strafbar zu erklärenden Gewaltformen aufgezählt (Art. 33–42) und weitere für das materielle Recht relevante Punkte, wie z.B. Gerichtsbarkeit und Sanktionen, geregelt (Art. 43–48).

Ermittlungen, Strafverfolgung, Verfahrensrechte und Schutzmassnahmen (Kapitel VI)

Die Vertragsstaaten werden zu umgehenden Schutzmassnahmen für die Opfer verpflichtet (Art. 50), zur Errichtung eines Bedrohungsmanagements, um wiederholte Gewaltvorfälle abwehren zu können (Art. 51), zur Sicherstellung von Schutzmassnahmen wie Eilschutzanordnungen, Kontakt- und Annäherungsverboten (Art. 52 und 53), zur Verfolgung der Straftaten von Amtes wegen, auch wenn das Opfer seine Aussage oder Anzeige zurückzieht (Art. 55), sowie zu Massnahmen im

Strafverfahren, wie beispielsweise die Einbindung der Opfer in den Prozess oder die Information über dessen aktuellen Stand (Art. 56).

Migration und Asyl (Kapitel VII)

Dem Bereich Migration und Asyl ist ein eigenes Kapitel gewidmet, wonach für Gewaltopfer bei besonders schwierigen Umständen auf Antrag ein von der Ehefrau oder dem Ehemann unabhängiges Aufenthaltsrecht gefordert wird (Art. 59), geschlechtsspezifische Gewalt als Form der Verfolgung anerkannt werden soll (Art. 60) und das Non-Refoulement-Gebot verankert ist (Art. 61).

Internationale Zusammenarbeit und Überwachungsmechanismus (Kapitel VIII und IX)

Im Kapitel über die internationale Zusammenarbeit werden allgemeine Grundsätze der Zusammenarbeit festgehalten (Art. 62) sowie die Pflichten zum Informationsaustausch über gefährdete Personen (Art. 63), zum Informationsaustausch über getroffene Massnahmen (Art. 64) und zum Datenschutz (Art. 65) ausgeführt. In Kapitel IX wird der Monitoring-Mechanismus²¹ für eine effektive Umsetzung des Übereinkommens geregelt.

2.5 Vorbehalte der Schweiz

Die Istanbul-Konvention eröffnet den Vertragsstaaten in Art. 78 die Möglichkeit, für bestimmte Artikel Vorbehalte anzubringen. Davon hat die Schweiz in vier Punkten Gebrauch gemacht:

Gerichtsbarkeit bei Personen, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Hoheitsgebiet der Schweiz haben (Art. 44 Abs. 1 Bst. e)

Im schweizerischen Strafrecht ist der gewöhnliche Aufenthalt per se kein Anknüpfungspunkt für die Ausübung der schweizerischen Gerichtsbarkeit. Massgebend sind namentlich der Ort der Begehung der Tat bzw. die Staatsangehörigkeit von Tatperson oder Opfer, weshalb hier die Schweiz von der Vorbehaltsmöglichkeit Gebrauch macht.²²

Gerichtsbarkeit für bestimmte, im Ausland begangene Straftaten (Art. 44 Abs. 3)

Im schweizerischen Strafrecht sieht Art. 5 StGB²³ den Verzicht auf die doppelte Strafbarkeit für bestimmte im Ausland begangene sexuelle Straftaten dann vor, wenn diese gegen Minderjährige, nicht jedoch wenn sie gegen Erwachsene gerichtet waren. Für die Tatbestände Zwangsabtreibung und Zwangssterilisation sind ebenfalls keine entsprechenden Bestimmungen im StGB vorgesehen. Deshalb nimmt die Schweiz die Vorbehaltsmöglichkeit bezüglich der Gerichtsbarkeit von im Ausland begangener sexueller Gewalt gegen Erwachsene (Art. 189 und 190 StGB) sowie Zwangsabtreibung und Zwangssterilisation (Art. 118 Abs. 2 und 122 StGB) in Anspruch.²⁴

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

In der Schweiz sind die gemäss Istanbul-Konvention massgeblichen Straftatbestände, mit teilweiser Ausnahme der einfachen Körperverletzung (Art. 123 StGB), als Officialdelikte ausgestaltet. Einfache Körperverletzung wird dann von Amtes wegen verfolgt, wenn sie sich u.a. gegen ein Kind, den Ehegatten oder die Ehegattin oder den Lebenspartner oder die Lebenspartnerin richten. Somit bleibt ein Randbereich von konventionsrelevanten leichten Formen körperlicher Gewalt, die nicht von Amtes

²¹ Das Überwachungsorgan GREVIO (Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence) nahm im September 2015 seine Arbeit auf. Siehe unter <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/grevio>.

²² Botschaft zur Genehmigung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) vom 2. Dezember 2016 (BBI 2017 185), Kap. 2.5.16.

²³ Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB), SR 311.0.

²⁴ Botschaft zur Genehmigung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) vom 2. Dezember 2016 (BBI 2017 185), Kap. 2.5.16.

wegen verfolgt werden (z.B. einfache Körperverletzung gegen Frauen im öffentlichen Raum oder im privaten Raum unter Geschwistern), so dass die Schweiz hier von der Vorbehaltsmöglichkeit Gebrauch macht.²⁵

In diesem Zusammenhang ist auch der Verfahrenseinstellungsartikel 55a StGB von Relevanz. Demgemäss können Verfahren auf Ersuchen des Opfers oder mit Zustimmung des Opfers zu einem entsprechenden Antrag der zuständigen Behörde sistiert werden bei einfacher Körperverletzung (Art. 123 Ziff. 2 Abs. 3-5), wiederholten Tötlichkeiten (Art. 126 Abs. 2 Bst. b, b^{bis} und c StGB), Drohung (Art. 180 Abs. 2 StGB) und Nötigung (Art. 181 StGB), wenn das Opfer Ehepartner/-in, eingetragener Partner oder Partnerin sowie Lebenspartner/-in ist und die Tat während der Lebensgemeinschaft oder bis spätestens ein Jahr nach deren Auflösung begangen worden ist. Die Behörde ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung gehalten, ein Strafverfahren nicht gegen den Willen des Opfers fortzusetzen.²⁶ Da diese prozessuale Regelung eine Ausnahme zum von der Konvention durchgehend geforderten Officialprinzip darstellt, nimmt die Schweiz auch diesbezüglich die vorgesehene Vorbehaltsmöglichkeit in Anspruch.

Der Entwurf des Bundesgesetzes über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen sieht eine Revision von Art. 55a StGB dahingehend vor, dass der Entscheid über den Fortgang des Strafverfahrens nicht mehr ausschliesslich vom Willen des Opfers abhängt, sondern den Strafverfolgungsbehörden ein grösserer Ermessensspielraum eingeräumt wird.²⁷ Zudem sollen bei Verdacht auf wiederholte Gewalt Verfahren nicht mehr sistiert werden können, und vor der Einstellung des Verfahrens nimmt die Behörde nochmals eine Beurteilung der Sistierung vor.²⁸

Aufenthaltsstatus (Art. 59)

Opfern einer Gewaltform der Istanbul-Konvention, deren Aufenthaltsstatus von dem Aufenthaltsstatus eines Ehepartners/einer Ehepartnerin oder eines Partners/einer Partnerin abhängt, ist bei einer Auflösung der Ehe oder Partnerschaft eine eigene Aufenthaltsgenehmigung von begrenzter Dauer zu gewähren.²⁹ Bei Vorliegen wichtiger persönlicher Gründe (z.B. Opfer ehelicher Gewalt) haben Ehepartner/-innen von Schweizer/-innen und Niedergelassenen nach Art. 50 AuG³⁰ einen Anspruch auf Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung nach Auflösung der Familiengemeinschaft, nicht aber Ehepartner/-innen von Jahres- und Kurzaufenthaltern; die Schweiz nimmt deshalb die Vorbehaltsmöglichkeit in Anspruch.³¹

Gemäss Art. 79 der Konvention haben Vorbehalte ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens eine auf 5 Jahre begrenzte Gültigkeit. Ist diese Frist verstrichen, werden die Vorbehalte unwirksam, ausser sie werden von der Schweiz ausdrücklich erneuert. Vor der Erneuerung sind dem Überwachungsorgan GREVIO die Rechtfertigungsgründe für den Fortbestand des Vorbehalts zur Verfügung zu stellen.

²⁵ Botschaft zur Genehmigung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) vom 2. Dezember 2016 ([BBI 2017 185](#)), Kap. 2.6.7.

²⁶ Botschaft zur Genehmigung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) vom 2. Dezember 2016 ([BBI 2017 185](#)), Kap. 2.6.7.

²⁷ Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen vom 11. Oktober 2017 ([BBI 2017 7307](#)), Übersicht.

²⁸ Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen vom 11. Oktober 2017 ([BBI 2017 7307](#)), Kap. 4.3.

²⁹ Erläuternder Bericht zur Istanbul-Konvention, Ziff. 302 siehe unter <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/text-of-the-convention>.

³⁰ Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) vom 16. Dezember 2005, [SR 142.20](#).

³¹ Botschaft zur Genehmigung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) vom 2. Dezember 2016 ([BBI 2017 185](#)), Kap. 2.7.1.

3 Grundsätze für die Umsetzung in der Schweiz

Wie in der Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung der Istanbul-Konvention ausgewiesen, erfüllt die Schweiz mit ihren Rechtsgrundlagen und den bisherigen Massnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden die Anforderungen der Konvention weitestgehend. Anpassungen in der schweizerischen Gesetzgebung waren für die Ratifikation des Übereinkommens nicht notwendig.³² Die Ratifikation des Übereinkommens bestärkt die Schweiz somit in ihrer bisherigen Politik und deren kontinuierlichen Weiterentwicklung, die sich an folgenden Grundsätzen orientiert:

Istanbul-Konvention als verbindlicher Orientierungsrahmen

Die Istanbul-Konvention mit ihrem umfassenden Handlungsansatz dient den zuständigen Behörden, Institutionen und Organisationen auf allen föderalen Ebenen als Orientierungsrahmen für die Ausgestaltung und Weiterentwicklung der Gewaltprävention, des Opferschutzes und der Strafverfolgung.

Umsetzung als Querschnitts- und Verbundaufgabe

Die Umsetzung der Istanbul-Konvention ist eine Querschnitts- und Verbundaufgabe, die in unterschiedlichen Politikfeldern, auf unterschiedlichen föderalen Ebenen und unter Einbezug der Zivilgesellschaft erfolgt.

Sicherstellung einer umfassenden und koordinierten Umsetzung

Angesichts der föderalen Kompetenz- und Aufgabenteilung kommt der Sicherstellung einer umfassenden und koordinierten Umsetzung im Sinne von Art. 7 der Konvention eine vorrangige Rolle zu.

Weiterentwicklung auf der Basis wissenschaftlich fundierter Erkenntnisse

Um eine evidenz- und wirkungsorientierte Weiterentwicklung der bestehenden Grundlagen und Angebote zu ermöglichen, gilt es allfälligen Handlungsbedarf zu identifizieren und Bund und Kantonen wissenschaftlich fundierte Grundlagen für politische Entscheide vorzulegen.

³² Botschaft zur Genehmigung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) vom 2. Dezember 2016 ([BBl 2017 185](#)), Übersicht.

4 Föderalistische Aufgabenteilung

Auf der Grundlage der föderalistischen Aufgabenteilung ergeben sich bei der Umsetzung der Istanbul-Konvention die folgenden Zuständigkeiten von Bund und Kantonen.

4.1 Zuständigkeit des Bundes

Die auswärtigen Angelegenheiten und der Abschluss völkerrechtlicher Verträge fallen in die Kompetenz des Bundes.³³ Der Bund ist für die Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtungen verantwortlich – auch für jene Sachgebiete, bei denen die Umsetzung den Kantonen obliegt.³⁴

Die Umsetzung völkerrechtlicher Verträge richtet sich nach der innerstaatlichen Zuständigkeitsordnung bzw. der geltenden Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Im Rahmen der Umsetzung der Istanbul-Konvention fallen dem Bund die folgenden Zuständigkeiten zu:

- die nationale und internationale Koordination der Umsetzung, namentlich fungiert der Bund als Ansprech- und Verhandlungspartner für den Europarat,
- die bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit mit anderen Vertragsstaaten,
- die Berichterstattung an den Europarat und die Leitung des Follow-up-Prozesses zu allfälligen Empfehlungen des Europarates an die Schweiz,
- die Vertretung der Schweiz im Ausschuss der Vertragsparteien (Committee of the Parties³⁵) und die Unterbreitung von Kandidaturen für das Überwachungsorgan GREVIO³⁶,
- die Behandlung der Frage des Rückzugs und/oder der Erneuerung von Vorbehalten, die bei der Ratifikation angebracht wurden.

Weiter ist der Bund im Rahmen seiner ordentlichen Tätigkeiten zuständig für:

- die Gesetzgebung im Zuständigkeitsbereich des Bundes,
- die ständigen Aufgaben einzelner Bundesstellen in Umsetzung der Istanbul-Konvention³⁷,
- die Prüfung und Umsetzung von Massnahmen in Ausführung von Geschäften, die im Auftrag des Eidgenössischen Parlaments erfolgen,
- die Erarbeitung von Grundlagen, Studien, Berichten und Gutachten (meist in Beantwortung parlamentarischer Vorstösse) sowie
- die Erstellung von nationalen Statistiken und vertieften Analysen,
- die finanzielle Unterstützung von Dritten mittels Finanzhilfen, Projektbeiträgen, Ausbildungsbeiträgen und Leistungsvereinbarungen entsprechend den jeweiligen gesetzlichen Grundlagen und subsidiär entlang der Aufgaben- und Kompetenzteilung zwischen Bund und Kantonen.

4.2 Zuständigkeit der Kantone

Soweit die Umsetzung der Istanbul-Konvention aufgrund der geltenden föderalistischen Aufgabenteilung in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fällt, sind die Kantone verpflichtet, die notwendigen Schritte zu unternehmen.³⁸ Dies ist in weiten Teilen der Istanbul-Konvention der Fall.

³³ Art. 54 und 184 Bundesverfassung (BV) vom 18. April 1999, [SR 101](#).

³⁴ Biaggini, Giovanni: BV Kommentar – Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Auflage, S. 590 zu Art. 54, N16. Zürich 2017.

³⁵ <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/committee-of-the-parties>

³⁶ <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/grevio>

³⁷ Siehe dazu: Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG. Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt – Aufgaben und Massnahmen des Bundes zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarates (Istanbul-Konvention). Bern, November 2018.

In den Kompetenzbereich der Kantone fallen namentlich:

- die innerkantonale und interkantonale Koordination,
- die Strafverfolgung und Schutz- und Sicherheitsmassnahmen (Wegweisungen, Annäherungs- und Kontaktverbote, Einsatz von Electronic Monitoring u.a.) wie sie im Rahmen von kantonalen Gesetzen geregelt sind,
- das Kantonale Bedrohungsmanagement und die präventiv-polizeiliche Arbeit,
- die Kantonale Opferhilfe gemäss dem Opferhilfegesetz³⁹ und die Bereitstellung von Schutzplätzen,
- die medizinische Versorgung von Gewaltopfern und die rechtsmedizinische Dokumentation (Dokumentation von Schlägen und Verletzungen sowie Fotos nach Gewalt),
- der Kindes- und Erwachsenenschutz sowie die altersgerechte psychosoziale Betreuung von Kindern, die Gewalt (mit)erlebt haben,
- Gefährder/-innen-Ansprachen sowie Beratungsangebote und Lernprogramme für gewaltausübende Personen,
- präventive Massnahmen, insbesondere Informations- und Bildungsmassnahmen, für die Bevölkerung und für Fachpersonen
- die Erarbeitung von praxisbezogenen Grundlagen, Handlungsanleitungen, Empfehlungen, kantonalen Statistiken, Studien, Berichten und Gutachten,
- die finanzielle Unterstützung von Dritten mittels Leistungsvereinbarungen, Projektbeiträgen u.a. gemäss den jeweiligen gesetzlichen Grundlagen und der Aufgaben- und Kompetenzteilung zwischen Bund und Kantonen,
- Gleichstellungsmassnahmen in den Themenbereichen der Istanbul-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung von Frauen und zur Stärkung der Rechte von Frauen,
- Beitrag zur Berichterstattung an den Europarat (Federführung Bund).

³⁸ Art. 7 Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (BGMK) vom 22. Dezember 1999, [SR 138.1](#).

³⁹ Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG) vom 23. März 2007, [SR 312.5](#).

5 Organisation der Umsetzung auf Ebene des Bundes

5.1 Koordinationsstelle gemäss Art. 10 der Istanbul-Konvention

Die offizielle Koordinationsstelle ist auf Bundesebene angesiedelt. Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG), Fachbereich Häusliche Gewalt, ist gemäss Art. 10 der Istanbul-Konvention zuständig für die nationale Koordination, Umsetzung, Beobachtung und Bewertung der politischen und sonstigen Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung aller von dem Übereinkommen erfassten Formen von Gewalt.⁴⁰

Das EBG leitet die interdepartementale Arbeitsgruppe auf Bundesebene (siehe Kapitel 5.2.) und den Ausschuss des Bundes und der Kantone zur Umsetzung der Istanbul-Konvention (siehe Kapitel 8.1.).

Weiter ist das EBG für die Berichterstattung an den Europarat (siehe Kapitel 8.2.), den Follow-up-Prozess zu allfälligen Empfehlungen des Europarates (siehe Kapitel 8.3.) sowie die bilaterale Zusammenarbeit und Kontaktpflege mit anderen Vertragsstaaten gemäss Art. 10 Abs. 3 der Istanbul-Konvention verantwortlich.

5.2 Koordination auf Ebene des Bundes

Unter Federführung des EBG koordiniert die interdepartementale Arbeitsgruppe zur Umsetzung der Istanbul-Konvention (IDA IK) die ständigen Aufgaben und laufenden Geschäfte in Umsetzung der Anforderungen der Istanbul-Konvention auf Bundesebene. Sie trifft sich mindestens einmal jährlich. Während des Jahres arbeiten die in der IDA IK vertretenen Ämter bilateral zusammen.

In der IDA IK sind acht Bundesstellen aus drei Departementen ständig vertreten:

Eidgenössisches Departement des Innern (EDI)

- *Bundesamt für Gesundheit (BAG)*
Direktionsbereich Gesundheitspolitik, Sektion gesundheitliche Chancengleichheit
- *Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)*
Bereich Kinder- und Jugendfragen
- *Bundesamt für Statistik (BFS)*
Sektion Kriminalität und Strafrecht
- *Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG)*
Fachbereich Häusliche Gewalt

Eidgenössisches Polizei- und Justizdepartement (EJPD)

- *Bundesamt für Justiz (BJ)*
Fachbereich für Internationales Strafrecht
Fachbereich Zivilrecht und Zivilprozessrecht
Fachbereich Rechtsetzungsprojekte und –methodik
- *Bundesamt für Polizei (fedpol)*
Abteilung Nationale polizeiliche Kriminalprävention
- *Staatssekretariat für Migration (SEM)*
Zulassung und Aufenthalt

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)

- *Generalsekretariat EDA*
Chancengleichheit EDA und Globale Gender- und Frauenfragen

⁴⁰ Botschaft zur Genehmigung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) vom 2. Dezember 2016 ([BBl 2017 185](#)), Kap. 3.1.

Weitere Bundesstellen können punktuell beigezogen werden, so z.B. das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung (EBGB) in Fragen von Gewalt gegen Menschen mit Behinderung.

Die Aufgaben der Arbeitsgruppe sind die folgenden:

- Koordination der ständigen und laufenden Geschäfte des Bundes in Umsetzung der Istanbul-Konvention,
- Koordination mit den Kantonen im Rahmen des Ausschusses zwischen Bund und Kantonen (siehe Kapitel 8.1.),
- bilaterale Unterstützung bei der Umsetzung von Massnahmen,
- Erstellung der Übersicht zu den Aufgaben und Massnahmen des Bundes in Umsetzung der Istanbul-Konvention,
- Auskunft für Bundesrat und Parlament,
- Mitarbeit bei der Erstellung der Berichterstattung an den Europarat,
- Mitarbeit beim Follow-up-Prozess zu allfälligen Empfehlungen des Europarates.

5.3 Erfassung der Massnahmen des Bundes

Die IDA IK erfasst die ständigen Aufgaben und laufenden Geschäfte des Bundes in Umsetzung der Anforderungen der Istanbul-Konvention in Form einer periodisch aktualisierten Übersicht, die publiziert wird.

Die Massnahmen basieren auf folgenden Grundlagen:

- Legislaturplanung,
- Ziele des Bundesrates,
- ständige Aufgaben von Bundesstellen,
- laufende Gesetzgebungsprozesse,
- Umsetzung parlamentarischer Vorstösse,
- laufende Bundesprogramme, Aktionspläne und Strategien,
- Massnahmen des Bundes in Umsetzung anderer internationaler Übereinkommen und
- Empfehlungen des Europarates, soweit sie in die Bundeszuständigkeit fallen.

Die Publikation liefert eine periodisch aktualisierte Übersicht der Massnahmen des Bundes entlang den Handlungsfeldern der Istanbul-Konvention. Sie bildet ein dynamisches Arbeitsinstrument für die Koordination der Massnahmen auf Bundesebene und mit den Kantonen. Darüber hinaus weist die Übersichtspublikation Zuständigkeiten aus. Sie dient dem Monitoring der Aktivitäten des Bundes und bildet eine zentrale Grundlage für die Berichterstattung sowie den Follow-up-Prozess zu den Empfehlungen des Europarates (siehe Kapitel 8.3).

5.4 Finanzhilfen für kriminalpräventive Massnahmen

Wie in der Botschaft zur Genehmigung der Istanbul-Konvention ausgeführt, prüft der Bund die Möglichkeit, zusätzliche kriminalpräventive Massnahmen der Kantone und von Dritten, wie sie in Art. 7, 13 bis 15 der Konvention festgehalten sind, mit Finanzhilfen finanziell zu unterstützen.⁴¹

⁴¹ Botschaft zur Genehmigung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) vom 2. Dezember 2016 ([BBl 2017 185](#)), Kap. 2.2.2.

Gestützt auf Artikel 386 StGB kann der Bund Aufklärungs-, Erziehungs-, und weitere Massnahmen ergreifen, die darauf hinzielen, Straftaten zu verhindern und allgemein der Kriminalität vorzubeugen.⁴² In einer Ausführungsverordnung könnten neben den Präventionsmassnahmen im Bereich der Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt auch die Aufgaben der offiziellen Koordinationsstelle im EBG festgelegt werden.

6 Organisation der Umsetzung auf kantonaler Ebene

6.1 Zuständige Kantonale Konferenzen

Die Schweiz. Konferenz gegen Häusliche Gewalt (SKHG) koordiniert als Zusammenschluss der kantonalen Interventions- und Koordinationsstellen zur Verhütung und Bekämpfung häuslicher Gewalt im Auftrag der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) (politische Federführung im Geschäft) sowie der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) die Umsetzung der Istanbul-Konvention auf interkantonaler Ebene. In dieser Funktion stellt sie u.a. die Zusammenarbeit mit dem Bund, kommunalen und nichtstaatlichen Organisationen bei der Umsetzung der Istanbul-Konvention als kantonale Eingangspforte sicher. Sie bereitet Entscheide auf Ebene der Kantone vor, überprüft die Praxistauglichkeit von geplanten Massnahmen, erarbeitet Massnahmenvorschläge zur Umsetzung der Istanbul-Konvention auf kantonaler Ebene (abgeleitet von einer Bestandsaufnahme), sorgt für eine kohärente Kommunikation und leistet Inputs zum Staatenbericht.

Der Einbezug weiterer kantonaler Konferenzen, Stellen und Behörden, wie z.B. der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten (SKG), erfolgt themenbezogen. Mindestens einmal pro Jahr findet ein Austausch zwischen Vertreter/-innen der Generalsekretariate der SODK und der KKJPD sowie dem Co-Präsidium der SKHG statt. Zudem unterbreitet die SKHG der SODK und der KKJPD jeweils im Frühling einen Jahresbericht zu ihren Aktivitäten, in dem die Koordination der Umsetzung der Istanbul-Konvention auch Thema ist.

6.2 Koordination auf kantonaler Ebene

Wie in Kapitel 4.2 dargelegt, sind die Kantone für die Umsetzung wesentlicher Teile der Istanbul-Konvention zuständig. Bereits heute existiert in allen 26 Kantonen eine Vielzahl von Gesetzen, Aufgaben und Aktivitäten, die in den Geltungsbereich der Istanbul-Konvention gehören. Es handelt sich dabei sowohl um kleine Massnahmen wie die Verbreitung eines Informationsflyers zu Zwangsheiraten als auch um grosse Vorhaben wie der Aufbau eines Bedrohungsmanagement-Systems oder die Umsetzung eines kantonalen Gewaltschutzgesetzes.

Zur Umsetzung der Istanbul-Konvention wurde im Sommer 2018 eine überblicksmässige Bestandsaufnahme zur Umsetzung der Istanbul-Konvention in den Kantonen aus Sicht der Fachebene erstellt. Gestützt auf diese Bestandsaufnahme wurden einige wenige Massnahmen auf interkantonaler Ebene definiert, mit denen die bestehenden Aktivitäten zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt in Abstimmung auf die Istanbul-Konvention verbessert werden sollen. Die Bestandsaufnahme inkl. Massnahmen soll in regelmässigen Zeitabständen überprüft und – wo nötig – angepasst und ergänzt werden. Eine erste Überprüfung soll im Rahmen der ersten Berichterstattung der Schweiz an GREVIO stattfinden.

⁴² Solche Finanzhilfen vergibt der Bund bereits in Umsetzung anderer internationaler Übereinkommen: [SR 311.039.1](#) (Kinderrechte), [SR 151.21](#) (Rassismus), [SR 311.039.4](#) (Prostitution) und [SR 311.039.3](#) (Menschenhandel und Menschenschmuggel).

6.3 Erfassung der Massnahmen der Kantone

KKJPD und SODK haben gestützt auf die Empfehlung der SKHG beschlossen, in der ersten Phase der Umsetzung der Istanbul-Konvention (von Mitte 2018 bis zum Zeitpunkt des ersten Staatenberichts) den Fokus auf folgende sechs Themenbereiche zu richten:

- Finanzierung (Art. 8 der Istanbul-Konvention);
- Arbeit mit gewaltausübenden Menschen (Art. 16 der Istanbul-Konvention);
- Erhöhung der Bekanntheit der Opferhilfe (Art. 19 der Istanbul-Konvention);
- Genügend Schutzunterkünfte (Art. 23 der Istanbul-Konvention);
- Krisenzentren für Opfer sexueller Gewalt und Dokumentation von Schlägen und Verletzungen und Spuren der Gewalt (Art. 25 der Istanbul-Konvention);
- Gewaltbetroffene Kinder: Unterstützung und Berücksichtigung der Gewalt in Besuchs- und Sorgerechts-Entscheidungen (Art. 26, 31 und 56 der Istanbul-Konvention).

Die Empfehlung der Fachebene das Thema «Gesamtschweizerische Bildung» betreffend (Art. 14 der Istanbul-Konvention) wurde an die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) weitergegeben.

7 Einbezug nichtstaatlicher Organisationen und der Zivilgesellschaft

Die Istanbul-Konvention fordert die Vertragsstaaten auf, die Arbeit einschlägiger nichtstaatlicher Organisationen und der Zivilgesellschaft auf allen Ebenen anzuerkennen, zu fördern und zu unterstützen und eine wirkungsvolle Zusammenarbeit mit diesen Organisationen zu begründen (Art. 9).⁴³

7.1 Einbezug auf Ebene des Bundes

Der Bund bezieht relevante nichtstaatliche Organisationen und die Zivilgesellschaft regelmässig in die Erarbeitung und Umsetzung von Massnahmen mit ein.

Der Einbezug erfolgt in unterschiedlichen Formen:

- bilaterale Zusammenarbeit im Rahmen von gemeinsamen Vorhaben und Projekten von nationaler Bedeutung,
- Leistungsvereinbarungen und Mandate,
- Einsitz in Begleitgruppen des Bundes zur Erarbeitung von Berichten und zur Umsetzung von Massnahmen,
- Beizug als Expertinnen und Experten bei der Erstellung von Studien und Berichten,
- Hearings,
- Vernehmlassungen.

Der Einbezug der Zivilgesellschaft wird in der Berichterstattung an den Europarat ausgewiesen.

⁴³ 2018 wurde das zivilgesellschaftliche Netzwerk in Umsetzung der Istanbul-Konvention gegründet. Es setzt sich aus Nichtregierungsorganisationen und Fachstellen aus den Bereichen Gewalt, Gleichstellung und Menschenrechte zusammen (siehe unter www.istanbulkonvention.ch).

7.2 Einbezug auf Ebene der Kantone

Die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen, kommunalen sowie nichtstaatlichen Organisationen und Fachstellen ist seit langer Zeit etabliert und funktioniert gut. Sie findet v.a. innerhalb der einzelnen Kantone in ganz unterschiedlichen Formen statt:

- im Rahmen von Diskussionen an runden Tischen oder in Kommissionen zur Verhütung und Bekämpfung von häuslicher Gewalt, Zwangsheirat oder Menschenhandel;
- in fallbezogenen Besprechungen;
- in themenspezifischen Gremien und Arbeitsgruppen;
- in gemeinsamen Projekten und Aktionen, wie z.B. zu den jährlich stattfindenden 16 Tage gegen Gewalt an Frauen.

Diese bewährte inhaltsbezogene Zusammenarbeit soll auch für die Umsetzung der Istanbul-Konvention genutzt werden. So trafen sich im Juli 2018 Vertreter/-innen der SKHG und nichtstaatlicher Organisationen zur Besprechung erster Massnahmen-Ideen zur Umsetzung der Istanbul-Konvention auf kantonaler Ebene. Die Weiterentwicklung und Umsetzung dieser Massnahmen-Ideen soll in enger Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen und Fachstellen geschehen.

8 Koordination zwischen Bund und Kantonen

8.1 Ausschuss des Bundes und der Kantone

Der Bund und die Kantone koordinieren ihre Aufgaben in Umsetzung der Istanbul-Konvention im Rahmen eines Ausschusses, der sich mindestens einmal jährlich trifft.

Der Ausschuss setzt sich aus sieben Vertretungen zusammen:

- *Vertretung des Bundes*
Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) (Federführung).
Vertretung dreier weiterer Bundesstellen aus der interdepartementalen Arbeitsgruppe zur Umsetzung der Istanbul-Konvention (IDA IK).
- *Vertretung der Kantone*
je ein/-e Vertreter/-in des Generalsekretariats SODK und des Generalsekretariats KKJPD sowie Vertreter/-innen der SKHG (eine Vertretung pro Sprachregion).

Der Ausschuss kann bei einzelnen Geschäften weitere Bundesstellen oder Vertretungen der kantonalen Konferenzen oder interkantonalen Fachstellen in beratender Funktion hinzuziehen (so z.B. die Schweizerische Kriminalprävention SKP), wenn dies für die sachgerechte Behandlung von Geschäften notwendig und sinnvoll erscheint. Er kann zum selben Zweck auch Nichtregierungsorganisationen anhören.

Die Aufgaben des Ausschusses sind die folgenden:

- Koordination und Absprachen zu den laufenden Tätigkeiten von Bund und Kantonen in Umsetzung der Istanbul-Konvention;
- Mitarbeit bei der Berichterstattung an den Europarat (siehe Kapitel 8.2.);
- Mitarbeit im Follow-up-Prozess zu den Empfehlungen des Europarates (siehe Kapitel 8.3.).

8.2 Berichterstattung an den Europarat

Die Federführung für die Berichterstattung an das Überwachungsorgan des Europarates obliegt dem EBG in seiner Rolle als offizielle Koordinationsstelle gemäss Art. 10 der Istanbul-Konvention. Das EBG arbeitet bei der Informationsbeschaffung mit der Schweizerischen Konferenz gegen Häusliche Gewalt (SKHG) zusammen, die von der KKJPD und der SODK mit der Koordination der Umsetzung auf kantonaler Ebene mandatiert wurde (siehe Kapitel 6.2.).

Das Verfahren für die Berichterstattung an den Europarat erfolgt mehrstufig:

- Schritt 1: *Fragebogen GREVIO*
Ausgangspunkt für die Berichterstattung an den Europarat bildet der vom Überwachungsorgan GREVIO bereit gestellte Fragebogen.⁴⁴
- Schritt 2a: *Berichterstattung zu den Massnahmen des Bundes*
Die interdepartementale Arbeitsgruppe zur Umsetzung Istanbul-Konvention (IDA IK) ist zuständig für die Berichterstattung zu den Massnahmen des Bundes. Grundlage für die Berichterstattung bildet die periodisch aktualisierte Übersichtspublikation des Bundes (siehe Kapitel 5.3.).
- Schritt 2b: *Berichterstattung zu den Massnahmen der Kantone*
Die Schweizerische Konferenz gegen Häusliche Gewalt (SKHG) ist zuständig für die Koordination der Berichterstattung zu den Massnahmen der Kantone in Umsetzung der Anforderungen der Istanbul-Konvention und die Weiterleitung der von der KKJPD und der SODK verabschiedeten Informationen an das EBG.
- Schritt 3: *Bericht der Schweiz an den Europarat*
Das EBG erstellt den Bericht an den Europarat, der vom Bundesrat verabschiedet wird.

8.3 Follow-up-Prozess zu den Empfehlungen des Europarates

Die Federführung für den Follow-up-Prozess zu den Empfehlungen des Europarates obliegt dem EBG in seiner Rolle als offizielle Koordinationsstelle gemäss Art. 10 der Istanbul-Konvention. Bund und Kantone führen die Analyse, Bewertung und Priorisierung der in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Empfehlungen des Europarates in parallelen Prozessen durch. Der Ausschuss des Bundes und der Kantone (siehe Kapitel 8.1.) erarbeitet Massnahmen zu Empfehlungen, bei denen Handlungsbedarf identifiziert wird.

Das Verfahren zur Prüfung und Bearbeitung der Empfehlungen des Europarates erfolgt mehrstufig:

- Schritt 1: *Übersetzung und Bekanntmachung der Empfehlungen*
Der Bund übersetzt die Empfehlungen des Europarates in die Landessprachen und verbreitet sie.
- Schritt 2: *Analyse der föderalen Zuständigkeiten*
Der Ausschuss des Bundes und der Kantone einigt sich über die föderale Zuständigkeit hinsichtlich der Behandlung der einzelnen Empfehlungen (alleinige Kompetenz des Bundes oder der Kantone, geteilte Kompetenz).
- Schritt 3: *Analyse, Bewertung und Priorisierung der Empfehlungen durch Bund und Kantone*
Bund und Kantone bearbeiten parallel die in ihre Zuständigkeit fallenden Empfehlungen (Analyse, Bewertung, Priorisierung). Der Bund stellt hierzu ein Analyseraster zur Verfügung und weist aus, welche Empfehlungen auf Bundesebene bereits geprüft wurden, Gegenstand paralleler Prüfprozesse sind oder sich aufgrund geplanter Massnahmen ohnedies erfüllen.

⁴⁴ Siehe unter <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/evaluation>.

- Schritt 4: *Ausarbeitung von Massnahmen zu selektionierten Empfehlungen*
Der Ausschuss des Bundes und der Kantone unterzieht die in Schritt 3 selektionierten Empfehlungen einer vertieften Prüfung und identifiziert diejenigen Empfehlungen, bei denen Handlungsbedarf festgestellt wird und arbeitet dazu Massnahmen aus.
- Schritt 5: *Bericht zur Behandlung der Empfehlungen*
Der Bund gibt in einem Bericht Auskunft über die Behandlung der Empfehlungen des Europarates und allfällige Massnahmen auf Ebene des Bundes und/oder der Kantone. Dieser Bericht wird von der KKJPD und der SODK hinsichtlich der Massnahmen auf Ebene Kantone genehmigt und dem Bundesrat entweder im Rahmen einer Informationsnotiz oder eines Bundesratsantrags unterbreitet. Der Ausschuss des Bundes und der Kantone entscheidet auch darüber, ob die Umsetzung solcher Massnahmen im Rahmen eines nationalen Aktionsplans erfolgen soll.
- Schritt 6: *Umsetzung von Empfehlungen*
Die Umsetzung der beschlossenen Massnahmen erfolgt gemäss föderaler Zuständigkeit. Über den Stand der Umsetzung geben Bund und Kantone im Rahmen der ordentlichen Berichterstattung an den Europarat Auskunft (siehe Kapitel 8.2.).