

Bern, 29. Januar 2016



Bundesamt für Justiz
3003 Bern

Per Email:

- sibyll.walther@bj.admin.ch
- anita.marfurt@bj.admin.ch

Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen und zur Ratifizierung der Istanbul-Konvention

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme, die wir gerne wie folgt wahrnehmen:

1 Grundsätzliche Bemerkungen

Die SP Schweiz und die SP Frauen unterstützen die vom Bundesrat im zivil- und strafrechtlichen Bereich rsp. den zugehörigen prozessrechtlichen Bestimmungen vorgeschlagenen Änderungen unter Vorbehalt der nachfolgenden Erwägungen vollumfänglich.

Allerdings hätten sie – wie die wissenschaftlichen Evaluatorinnen – die Schaffung eines nationalen Gewaltschutzgesetzes bevorzugt. Wie die Erfahrungen zeigen, hält sich die Thematik der häuslichen Gewalt und des Stalking nicht an die üblicherweise bestehenden Grenzen: Sie bewegt sich quer durch verschiedene Gesetzes- und Interventionsbereiche. Dazu zählen die kantonalen Polizeigesetze, das Zivilrecht, das Opferhilfegesetz (das bisher sowohl in Bezug auf die Beratung wie hinsichtlich der finanziellen Unterstützung nur auf das Strafrecht ausgerichtet ist), das Straf- und Strafprozessrecht, der Kinderschutz sowie die Interventionsfelder der Hilfe und Unterstützung für betroffene Frauen, Kinder und Männer sowie auch Hilfe und Unterstützung für gewaltausübende Personen. All dies liesse sich für die Betroffenen übersichtlicher und sachlich umfassender in einem eidgenössischen Gewaltschutzgesetz statt mit punktuellen Änderungen regeln. Die SP Schweiz und die SP Frauen behalten sich deshalb vor, zu einem späteren Zeitpunkt auf die von Nationalrätin Leutenegger Oberholzer bereits 2009 im Vorstoss 09.3411 erhobene Forderung nach einem nationalen Gewaltschutzgesetz mit entsprechender verfassungsrechtlicher Grundlage zurückzukommen, sollte die Evaluation der jetzt aufgegleisten punktuellen Änderungen zeigen, dass sie das Ziel nicht erreichen.

1

Die Schaffung einer entsprechenden Verfassungsnorm hätte auch den Vorteil, dass der Bund sich nicht länger hinter der kantonalen Kompetenz resp. der fehlenden Bundeskompetenz betreffend die ungenügende Anzahl von Schutzplätzen für Opfer häuslicher Gewalt verstecken könnte. Die „Ist-Bedarfs-Analyse Frauenhäuser Schweiz“ der SODK (<http://www.sodk.ch/fachbereiche/familien-und-gesellschaft/opferhilfe/frauenhaeuser/>) zeigt klar weiteren Bedarf an spezifischen Schutzplätzen und Koordination der Angebote auf. Die Leistungen der Kantone sind hier sehr unterschiedlich, weshalb sich eine Übernahme der Verantwortung durch den Bund in dieser gesellschaftspolitisch wichtigen Frage aufdrängen würde. Dasselbe gälte für die Einrichtung einer nationalen 24h Helpline mit hohem Qualitätsstandard, weil gerade ein telefonischer Erstkontakt darüber entscheidet, weiche Hilfe Opfer danach auch tatsächlich in Anspruch nehmen.

Und nicht zuletzt würde eine Bundeskompetenz die Wahrscheinlichkeit für eine national koordinierte und öffentlich finanzierte Präventionsarbeit erhöhen, die allen Beteiligten - Frauen, Kindern und Männern - gerecht würde, sowohl als Opfer wie auch als Täter. Wo es heute präventive Ansätze gibt, beschränken sich diese mehrheitlich auf die Initiativen von privater Seite und werden durch private Spenden finanziert. Präventionsarbeit kann derzeit nicht über das Eidgenössische Opferhilfegesetz abgegolten werden. Präventive Arbeit wäre jedoch eine der sozial wichtigsten und kostenspezifisch wertvollsten Investitionen, die sich für alle Beteiligten auszahlen würde. Die Vermittlung von Haltungen und Werten, von Normen und Gesetzen gehört in unserer Gesellschaft zu einem hohen Kulturgut. Es wäre umso wichtiger, dass die Schweiz auch zu diesem Thema und in Bezug auf diese fragile Schnittstelle zwischen privaten und öffentlichem bzw. gesamtgesellschaftlichen Interesse eine Vorbildfunktion unmissverständlich und flächendeckend wahrnimmt. Prävention dient mittels Vermittlung von spezifischem Verhalten und Werten dem effektiven Schutz vor Gewalt. Die Prävention von häuslicher Gewalt muss dringend kantonsübergreifend umgesetzt werden, denn wie im schulischen Bereich gilt es dazu schweizweit spezifische Grundpfeiler verbindlich einzuschlagen.

Die SP Schweiz und die SP Frauen unterstützen auch die Ratifizierung der Istanbulkonvention des Europarates zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. Die Istanbul-Konvention zeichnet sich durch ihren ganzheitlichen und globalen Ansatz bei der Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt aus. In erster Linie sollen Frauen vor jeglicher Form von Gewalt, einschliesslich häuslicher Gewalt, geschützt werden. Die Ziele der Konvention, auf diesem wichtigen Gebiet die nationalen Gesetzgebungen im europäischen Raum und darüber hinaus zu harmonisieren, diese Art von Kriminalität auf einem europaweit vergleichbaren Niveau zu verfolgen, und die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den Vertragsstaaten zu intensivieren und zu vereinfachen, liegen auch im Interesse der Schweiz und werden von der SP Schweiz und den SP Frauen vehement unterstützt.

Die SP Schweiz und die SP Frauen sind allerdings der Meinung, dass der Vorbehalt zu Art. 59 der Konvention fallengelassen resp. die ihr zugrundeliegende Verwaltungspraxis zu Art. 50 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 AuG noch einmal überprüft werden müssen. Nach wie vor sind die Rechtsunsicherheiten für Opfer häuslicher Gewalt, deren Aufenthaltsbewilligung auf der ehelichen Gemeinschaft mit dem Täter gründen, zu hoch.

2 Kommentar zu den wichtigsten Bereichen

2.1 Zivilrechtlicher Bereich

Mit dem Verzicht auf das Schlichtungsverfahren und der Kostenlosigkeit des Entscheidungsverfahrens werden gewichtige zivilprozessuale Hürden für die Opfer abgebaut. Die SP Schweiz und die SP Frauen unterstützen diese Massnahmen ebenso wie die Bekanntgabe des Entscheides an die

Strafverfolgungsbehörden, die zuständigen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und allfällig weitere betroffene Personen. Auch der Einsatz von electronic monitoring ist eine sinnvolle Massnahme zur Sicherstellung der Durchsetzung angeordneter Annährungs-, Orts- oder Kontaktverbote. Wichtig ist dabei, dass er für die bedrohte Person kostenlos ist, wie in der Vorlage vorgeschlagen. Sollte die konkrete GPS-Überwachung nicht direkt durch eine hoheitlich befugte Behörde vorgenommen werden, sondern von beauftragten Dritten, so muss vertraglich dafür gesorgt werden, dass die Daten und Bewegungsprofile der beteiligten Personen datenschutzrechtlich auf gleichem Niveau geschützt werden wie wenn die Behörde die Überwachung technisch selber ausführen würde.

Fraglich erscheint allerdings, ob mit diesen Verbesserungen dem Phänomen des Stalkings in seinen verschiedenen Erscheinungsformen wirklich griffig begegnet werden kann oder ob es nicht doch einer speziellen strafrechtlichen Norm bedarf. Die Evaluation hat gezeigt, dass sich echte Stalker von der Bussenandrohung von Art. 292 StGB bei Nichtbeachtung der behördlichen Anweisungen nach einem Verfahren gestützt auf Art. 28 ZGB nicht gross beeindruckt lassen und erst strafprozessuale Massnahmen, insbesondere Untersuchungshaft, das nötige Stoppsignal setzen. Der Bundesrat wird gebeten, diese Frage beim Erlass der Botschaft noch einmal eingehend zu prüfen.

2.2 Strafrechtlicher Bereich

Die heutige Rechtslage und darauf basierende Rechtsprechung des Bundesgerichts führt dazu, dass die Verantwortung für den Entscheid über die Sistierung und die darauffolgende Einstellung eines Strafverfahrens im Bereich häuslicher Gewalt faktisch dem Opfer übertragen wird. Dieses gerät dadurch – insbesondere wenn mit einer eventuellen Verurteilung auch noch weitere Konsequenzen wie z.B. aufenthaltsrechtliche verbunden sind – unter einen gewaltigen Druck. Dies führt dazu, dass die allermeisten Strafverfahren (je nach Studie über 90%) eingestellt werden. Daraus auf eine häufige Bereinigung der Situation und Versöhnung zwischen Opfer und Täter zu schliessen, wäre sicherlich blauäugig.

Vor diesem Hintergrund sind die vorgeschlagenen Massnahmen, welche das Opfer entlasten und den Strafverfolgungsbehörden mehr Ermessen einräumen, grundsätzlich sicher richtig. Die Sistierung des Verfahrens wie auch dessen Wiederanhandnahme und Einstellung sollen nicht mehr alleine vom Willen des Opfers abhängen.

Im Bericht nicht thematisiert und von daher folgenreich auch nicht antizipiert ist die mögliche Annahme der Durchsetzungsinitiative am 28. Februar resp. bei deren Ablehnung das Inkrafttreten der äusserst restriktiven Umsetzungsgesetzgebung zur Ausschaffungsinitiative. Es muss davon ausgegangen werden, dass sowohl im einen wie im anderen Fall, die Wegweisung von wegen häuslicher Gewalt verurteilter ausländischer Straftäter massiv zunehmen wird. Dies werden die Opfer in etlichen Fällen begrüssen, aber wohl nicht in allen und insbesondere, wenn noch gemeinsame Kinder im Spiel sind, dürften regelmässig hohe Ambivalenzen vorhanden und die Ausweisung des Täters nicht automatisch im Interesse des Opfers sein. Vor diesem Hintergrund wird das Opfer mit den vorgeschlagenen Massnahmen nicht nur entlastet, sondern es wird ihm auch eine Möglichkeit für eine Notbremse in Anbetracht weitreichender ausländerrechtlicher Konsequenzen (von denen es möglicherweise stark mitbetroffen ist) aus der Hand genommen.

Zu fragen – und in der Botschaft zu beantworten – ist deshalb, ob sich der auf dem Hintergrund der aktuellen Rechtslage (in welcher Wegweisungen aufgrund einer Einzelfallprüfung unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips und aller relevanten Umstände insb. unter Berücksichtigung der Interessen des Opfers und allfälliger Kinder vorgenommen werden) entwickelte Vorschlag nicht zu einem Bumerang entwickelt in einer zukünftigen Rechtslage, in welcher das Opfer davon ausgehen muss, dass bei einer Strafanzeige gegen einen ausländischen Täter quasi automatisch mit dessen späterer Wegweisung gerechnet werden muss, ohne dass eine Garantie besteht, diesen schwerwiegenden Vorgang noch stoppen zu können. Es braucht keine hellseherischen Fähigkeiten

um vorauszusagen, dass dann – zumindest in jenen Konstellationen, in welchen der Täter keinen Schweizer Pass hat – zu befürchten ist, dass die Strafverfahren nicht erst wie heute nach der Sistierung nicht weitergeführt werden, sondern schon gar nicht erst eröffnet werden, weil noch weniger Anzeigen als heute erfolgen. Das wäre dann das Gegenteil dessen, was man mit der Vorlage bewirken wollte. Der Bundesrat wird gebeten, sich mit den Konsequenzen des Abstimmungsergebnisses des 28. Februars in der Botschaft umfassend und nachvollziehbar auseinanderzusetzen.

Vor diesem Hintergrund ist auch der grundsätzlich positiv zu bewertende Vorschlag, dass bei Verdacht auf wiederholte Gewalt in Paarbeziehungen keine Sistierung oder Einstellung des Verfahrens mehr möglich sein wird, kritisch zu hinterfragen, auch wenn hier wohl häufiger (aber eben nicht immer) davon ausgegangen werden kann, dass eine daraus resultierende Wegweisung den Interessen des Opfers nicht widerspricht. Auch hier wird der Bundesrat um eine Einordnung im Lichte (oder besser Schatten) der neuen straf- und ausländerrechtlichen Regelungen nach dem 28. Februar 2016 gebeten.

Last but not least ist nicht nachvollziehbar, weshalb der Bundesrat die in der Motion Heim 09.3059 vorgeschlagene Verknüpfung zwischen erfolgreichem Absolvieren eines Lernprogramms zur Gewaltvermeidung und der Sistierung resp. Einstellung eines Strafverfahrens so klar verwirft. Die in Ziff. 3.2.5 angeführten Argumente überzeugen nicht. Das, was sich die allermeisten Opfer von häuslicher Gewalt wünschen, nämlich keine Bestrafung des Täters, (weil in den meisten Fällen Geldstrafe oder Haft sich negativ auf die Opfer/Familie auswirkt), sondern eine Verhaltensänderung, wurde einmal mehr nicht in die Revision aufgenommen. Warum immer noch die stereotype Antwort gegeben wird, dass die Täter für ein Lernprogramm gegen Gewalt motiviert sein müssten, da es sonst nichts bringe, obwohl diejenigen, die solche Lernprogramme anbieten immer wieder betonen, dass sie mit den Tätern an der Motivation arbeiten, bleibt ein Rätsel. Schliesslich ist jemand der wegen Raserei seinen Fahrausweis abgeben muss, sicherlich auch nicht intrinsisch motiviert für den Kurs „sicheres Fahren“. Er will einfach den Ausweis zurück und trotzdem besteht die reelle Chance, dass durch den Kurs und die Drohung einer weiteren Strafe eine Verhaltensänderung bewirkt wird. Die Investition in niederschwellige Lernprogramme in diversen Sprachen würde sich lohnen und die Staatsanwaltschaften und Gerichte entlasten. Überdies würde diese Variante das oben aufgezeigte Dilemma etwas entschärfen: Bei einer Strafanzeige ist eine Verurteilung nicht zwangsläufig und gleichzeitig lastet der Entscheidungsdruck nicht auf dem Opfer, sondern der Täter hat es durch sein eigenes Verhalten im und nach dem Kurs selber in der Hand, ob eine Einstellung des Verfahrens möglich ist. Der Bundesrat wird auch hier gebeten – auch unter Berücksichtigung der vorangehenden Ausführungen zu den Konsequenzen der anstehenden ausländerrechtlichen Verschärfungen – dem von Nationalrätin Bea Heim vorgebrachten Vorschlag noch einmal unvoreingenommen und wenn nötig nach Rücksprache mit den Anbietern entsprechender Angebote zu prüfen.

2.3 Istanbul-Konvention

Die Kodifizierung der wichtigsten Ziele im Kampf gegen Gewalt gegen Frauen und Mädchen und gegen häusliche Gewalt in einem für die unterzeichnenden Staaten verbindlichen völkerrechtlichen Vertrag ist ein Fortschritt, der nicht hoch genug eingeschätzt werden kann. Die SP Schweiz und die SP Frauen sind mit den gegenüber dieser Rechtsverbindlichkeit vom Bundesrat in den zulässigen Bereichen angebrachten Vorbehalten grundsätzlich einverstanden, ausser mit jenem zu Art. 59 der Konvention, welcher sicherstellt, dass Opfer ehelicher Gewalt, deren Aufenthaltsstatus von jenem des Täters abhängt, die Möglichkeit zur Beantragung einer eigenständigen Aufenthaltserlaubnis erhalten. Mit der Formulierung in Art. 59 "Die Bedingungen für die Bewilligung und Dauer des eigenständigen Aufenthaltstitels werden durch das interne Recht festgelegt" bleibt der Schweiz genügend Spielraum für vernünftige und situationsgerechte Lösungen in diesem Bereich ohne formellen Vorbehalt.

Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die heutige Handhabung der in Art. 50 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 kodifizierten Rechtslage aufgrund des Kreisschreibens des BFM vom 12. April 2013 klar zu restriktiv ist. Die Anforderungen, die von den zuständigen Behörden an die Glaubhaftmachung einer „gewissen Intensität“ häuslicher Gewalt gestellt werden, sind häufig zu hoch. Spiegelbildlich ist das Risiko für ein von häuslicher Gewalt betroffenes Opfer, dessen Aufenthaltsbewilligung auf der Ehe mit dem Täter basiert, zu hoch, so dass eine Anzeige und damit verbundene Trennung zu häufig unterbleiben und die betroffenen Frauen weiterhin schutzlos der Gewalt ausgeliefert sind. Der Bundesrat resp. das zuständige Departement werden aufgefordert, im Zuge der Überprüfung der Notwendigkeit der Anbringung eines Vorbehalts zu Art. 59 der Konvention auch die Praxis der Umsetzung von Art. 50 AuG in den Kantonen zu überprüfen und die im Kreisschreiben konkretisierten Voraussetzungen gegebenenfalls anzupassen.

Wir bitten Sie, unsere Anliegen bei der Überarbeitung der Vorlage zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen

SOZIALDEMOKRATISCHE PARTEI DER SCHWEIZ



Christian Levrat
Präsident



Carsten Schmidt
Politischer Fachsekretär



Anita Balz
Zentralsekretärin SP Frauen