



16.081

**Übereinkommen des Europarates
zur Verhütung und Bekämpfung
von Gewalt gegen Frauen
(Istanbul-Konvention). Genehmigung****Convention du Conseil de l'Europe
sur la prévention et la lutte
contre la violence à l'égard des femmes
(Convention d'Istanbul). Approbation***Erstrat – Premier Conseil*

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 27.02.17 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

Antrag der Mehrheit
Eintreten*Antrag der Minderheit*
(Hefti, Minder, Schmid Martin)
Nichteintreten*Proposition de la majorité*
Entrer en matière*Proposition de la minorité*
(Hefti, Minder, Schmid Martin)
Ne pas entrer en matière

Janiak Claude (S, BL), für die Kommission: Die Gewalt gegen Frauen wird von der WHO als eines der grössten Gesundheitsrisiken weltweit bezeichnet. Gewalt umfasst insbesondere auch Gewalt im häuslichen Umfeld. Diese Art von Kriminalität macht auch vor der Schweiz nicht halt. Immer wieder hören wir in den Medien darüber. In der Kommission haben wir eine Zahl aus der polizeilichen Kriminalstatistik gehört, die ich nochmals überprüfen muss; sie ist gemäss Protokoll nämlich so hoch, dass ich bei der Vorbereitung erschrocken bin. Es wurde uns die Zahl von 17 207 Fällen genannt, die im Jahre 2015 dem Bereich der häuslichen Gewalt zugerechnet werden können. Ich möchte aber im Verlaufe der Beratung mit der Verwaltung noch einmal verifizieren, ob das wirklich stimmt.

Die Istanbul-Konvention behandelt ein sehr wichtiges und aktuelles Thema. Es ist zugegebenermassen – das war auch einer der Kritikpunkte – eine relativ umfassende Konvention. Sie regelt das Thema "Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt" in etwas mehr als 80 Artikeln. Sie ist weltweit das erste und einzige bindende Instrument, das Frauen vor jeglicher Form von Gewalt schützt.

Was die zentralen Inhalte betrifft, so enthält das Übereinkommen zum einen materielle Strafbestimmungen. Die Vertragsstaaten sollen verpflichtet werden, psychische, physische und sexuelle Gewalt zu bestrafen, ebenso andere Formen, die auch darunterfallen: Zwangsheirat, Verstümmelung weiblicher Genitalien, Zwangsabtreibung, Zwangssterilisierung, Stalking. Zum andern sind präventive Massnahmen vorgesehen. Das sind insbesondere Sensibilisierungsprogramme sowie die Aus- und Fortbildung von Berufsleuten. Ein weiterer wichtiger Pfeiler ist der Opferschutz: Opfer sind zu schützen und zu unterstützen, indem beispielsweise genügend Schutzunterkünfte und landesweite Beratungen, auch telefonische Beratungen bereitgestellt werden. Es gibt im Weiteren einige weitere Bestimmungen zum Strafverfahren, zu Kontakt- und Näherungsverboten, auch zu Tätern und Täterinnen, die zum Bereich der Migration und zum Asylwesen gehören.





Über die Ratifizierung dieser Konvention ist eine Vernehmlassung durchgeführt worden. Sämtliche politischen Parteien mit Ausnahme der SVP haben sich dafür ausgesprochen. Die Ergebnisse zeigen über die politischen Parteien hinweg klar, dass die Ratifizierung mit grosser Mehrheit befürwortet wird.

Was die Positionierung der Schweiz bezüglich der Umsetzung der Konvention betrifft, so stehen wir insgesamt sicher gut da. Für eine Ratifizierung müssen wir keine Gesetze ändern, sofern wir – wie das beantragt wird, das können Sie auch der Botschaft entnehmen – beim Bundesbeschluss Vorbehalte anbringen. Dies betrifft drei Artikel der Konvention. Die Konvention kommt ja vom Europarat. Dessen Konventionen räumen in der Regel die Möglichkeit ein, zu einzelnen, genau bezeichneten Themen solche Vorbehalte anzubringen. Damit kann man auch den Grundsätzen der eigenen Rechtstradition Rechnung tragen.

Dort, wo es notwendig und machbar ist, ist der Schutz der von Gewalt betroffenen Personen zu verbessern. Man kann Beispiele aus dem Strafverfahren nennen. In der Vorlage des Bundesrates zur Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen, die in der Vernehmlassung war und demnächst ins Parlament kommt, soll zum Beispiel Artikel 55a StGB revidiert werden. Er regelt die Bedingungen, unter welchen das Verfahren in gewissen Fällen von häuslicher Gewalt eingestellt werden kann. Die Revision bezweckt hier, die Stellung der Opfer zu verbessern. Wie ich vorhin gesagt habe, haben wir grundsätzlich die Bestimmungen, die die Konvention verlangt. Aber wir selber haben auch schon Handlungsbedarf erkannt; das ist nur ein Beispiel dafür. Wir werden also nicht daran gehindert, weitere Massnahmen zum besseren Schutz der Opfer zu treffen, wenn das politisch gewünscht ist.

Der Bundesrat will mit der Ratifizierung dieser Konvention international ein Zeichen setzen und auf internationaler Ebene einen Standard für eine gute Zusammenarbeit gewährleisten. Ich hoffe, dass auch wir als Parlament das so sehen.

In der Kommission ist auch Kritik geübt worden, was dann zum Antrag der Minderheit auf Nichteintreten führte. Zum einen wurde der ausserordentlich hohe Detaillierungsgrad kritisiert. Zum andern wurde ausgeführt, die Konvention werde zu einer kleinen EMRK, die Überwachung gehe weit. Kritik wurde insbesondere am Gremium Grevis geübt. Es wurde zudem gerügt, das Abkommen sei faktisch unkündbar.

Was den Detaillierungsgrad betrifft, so wird das, was die Konvention an Massnahmen im Strafrecht verlangt – das habe ich bereits ausgeführt –, von uns vollständig erfüllt. Natürlich können wir, ich habe es gerade vorhin am Beispiel von Artikel 55a gezeigt, auch von uns aus weitere Gesetzgebungen machen, wenn wir sie als notwendig erachten.

Was die Weiterentwicklung der Konvention betrifft, so kann natürlich eine Konvention, auch diese, neu verhandelt werden. Das würde aber bedeuten, dass sich die Staaten wieder zusammentun und über neue Bestimmungen verhandeln, die Konvention revidieren oder ein Zusatzprotokoll machen würden. Es kann da nichts gegen den Willen der Schweiz

AB 2017 S 6 / BO 2017 E 6

passieren. Der Überprüfungsmechanismus selber kann nicht zu einer Verschiebung der Standards führen.

Wo auch Befürchtungen bestanden haben: Die Kündigungsmöglichkeit besteht, das ist explizit in der Konvention vorgesehen. Man kann also nicht sagen, dass wir als souveräner Staat mit der Ratifikation etwas tun, das uns einschränkt, etwas, von dem wir im Moment nicht wissen, was es ist.

Ich komme noch zur Frage des persönlichen Anwendungsbereichs: Frauen und Mädchen – das war auch ein Thema in der Kommission – stehen im Fokus der Konvention, weil sie überproportional von Gewalt betroffen sind. Das war der Ausgangspunkt der Arbeiten des Europarates. Die Vertragsstaaten werden in der Konvention aber ausdrücklich dazu ermuntert, die Konvention auf alle Opfer häuslicher Gewalt, also auch auf Männer und Knaben, anzuwenden. Wichtig ist auch, in diesem Zusammenhang festzustellen, dass unser Strafrecht geschlechtsneutral formuliert ist. Es war ja bis vor ein paar Jahren, bevor wir das Sexualstrafrecht geändert haben, eine Vergewaltigung strafrechtlich nur dann möglich, wenn eine Frau das Opfer war. Das haben wir geändert. Unsere Bestimmungen sind geschlechtsneutral formuliert. Wir haben also, diese Befürchtung wurde auch geäußert, kein Frauenstrafrecht oder dergleichen. Alle Bestimmungen sind auf beide Geschlechter anwendbar. Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann war bei den Arbeiten der Verwaltung zur Ratifikation der Konvention eingebunden.

Man könnte sich fragen, warum man in der Schweiz eine Konvention ratifizieren soll, wenn man die Gesetzgebung nicht anpassen muss und die Präventionsmassnahmen auf Bundesebene nicht so intensiv sind, sondern vor allem in den Kantonen. Aber der Bundesrat und auch die Kommissionsmehrheit sind zum Schluss gekommen, dass man diese Konvention ratifizieren sollte. Der Mehrwert der Konvention für die Schweiz kann auch darin bestehen, dass sie ein Katalysator für den Bereich der Prävention, der Ausbildung und der Fortbildung sowie ein Signal an die Kantone ist.



Nun sage ich noch etwas zu diesem Fachgremium Grevio, an dem Kritik geübt worden ist: Das ist ein Fachgremium, das primär zur Überprüfung der Einhaltung der Konvention eingesetzt wird. Eine Einmischung von anderen Ländern, wie sie befürchtet worden ist, wird also nicht vorkommen. Es gibt aber sicher auch in der Schweiz – ich glaube, davor dürfen wir die Augen nicht verschliessen – Handlungsbedarf bei der Umsetzung. Es braucht zwar keine neuen Gesetze, es hapert aber bei der Umsetzung bzw. beim Willen, häusliche Gewalt konsequent zu ahnden und effektive Massnahmen zur Verhinderung zu ergreifen.

Eingangs habe ich ja die hohen Zahlen gemäss Kriminalstatistik genannt, wobei ich noch anfügen möchte, dass man bei diesem Thema nicht etwa behaupten kann, dass es besonders die Ausländer seien, die da als Täter infrage kommen, wie man das ab und zu bei anderen Delikten hört. Das ist – leider, muss man sagen, "zum Glück" würde nicht passen – gleichermassen auf die gesamte Bevölkerung verteilt.

Die Zahlen bei häuslicher Gewalt steigen, bei der Jugendgewalt sind sie gesunken, was bisweilen auch übersehen wird. Die Konvention bietet eine Grundlage, um den Bund mehr in die Verantwortung zu nehmen. Es ist, glaube ich, ein brisantes Problem. Wenn wir hier nun nicht zustimmen oder nicht beitreten würden, wäre das sicherlich kein gutes Zeichen.

Ich bitte Sie namens der Kommissionsmehrheit, auf die Vorlage einzutreten.

Hefti Thomas (RL, GL): Liest man den Titel dieser Konvention, so mag man sich ja fragen, ob man gegen die Ratifizierung antreten soll. Es wäre aber nicht richtig und einem Parlament auch nicht angemessen, wenn allein ein Titel genügte, um eine Diskussion zu verunmöglichen.

Vorab will ich für die Minderheit klar festhalten, dass auch wir gegen Gewalt an Frauen sind und wollen, dass solche Gewalt verfolgt und bestraft wird. Doch dazu braucht es die Konvention nicht. Allenfalls mit einem Fragezeichen zur Telefonberatung erfüllt unser Recht und damit die Schweiz das, was die Konvention heute verlangt. Das ist nicht etwa einfach eine Position der Minderheit, sondern das sagt der Bundesrat in seiner Botschaft. Es würde eher erstaunen, wenn dem nicht so wäre. Aber wir sind natürlich nicht problemfrei, das ist klar: Wo Menschen leben, entstehen immer auch Probleme.

Mir ist allerdings daran gelegen, dass wir die Probleme in diesem Bereich selber angehen, so, wie es unserem Schweizer Standpunkt entspricht. Mit der Ratifikation geben wir diese Möglichkeit zum Teil auf – zu einem nicht unbedeutenden Teil –, und wir binden uns international, verpflichten uns völkerrechtlich zu einem bestimmten Verhalten in einem Teil des Rechts, wo eine internationale Harmonisierung sich nicht aufdrängt.

Es handelt sich bei der Konvention keineswegs um einen Papiertiger. Ich zitiere aus der Übersicht der Botschaft: "Es ist europaweit das erste bindende Instrument, das Frauen und Mädchen umfassend vor jeglicher Form von Gewalt, inklusive häuslicher Gewalt, schützt." Die Konvention enthält, wie das der Berichterstatler auch ausgeführt hat, materielle Strafbestimmungen. Sie verpflichtet die Vertragsstaaten zu präventiven Massnahmen und Sensibilisierungsprogrammen; das ist ein weites, stark entwickelbares Feld. Die Opfer sind zu schützen und zu unterstützen, was selbstverständlich ist. Aber es kann dann zu Empfehlungen über Art und Zahl von Schutzunterkünften führen. Die Konvention enthält Vorschriften zur Verjährung. Sie stellt Vorschriften auf zum Strafverfahren, zu Schadenersatz und Entschädigung. Kurz: Es geht der Konvention laut Übersicht darum, "die nationalen Gesetzgebungen im europäischen Raum und darüber hinaus zu harmonisieren".

Ein Beispiel auf Seite 52 der Botschaft soll veranschaulichen, in welchem Detaillierungsgrad wir uns hier bewegen können. Dort steht: "Bezüglich Artikel 126 StGB (Tätlichkeiten) ist zu klären, ob die Konvention die Vertragsstaaten überhaupt dazu verpflichtet, diese leichte Form körperlicher Gewalt ebenfalls strafbar zu erklären, und wenn ja, in welchem Umfang. Dies spielt vor allem im Zusammenhang mit Artikel 41 (Gehilfenschaft zu körperlicher Gewalt) ... eine Rolle." In allen diesen Bereichen werden wir uns künftig nach diesem völkerrechtlichen Instrument ausrichten müssen.

Das ist aber nicht alles. Die Konvention bringt einen Überwachungsmechanismus, den der Bundesrat in der Botschaft als "relativ weitgehend" beschreibt. Wir sind somit gewarnt, wir haben es gehört, wir wissen es: Es kann weit gehen. Ein Gremium von zehn, höchstens fünfzehn Mitgliedern, welche Staaten auswählen, ist mit der Überwachung betraut. Die Vertragsstaaten haben periodisch Berichte zu erstellen, das Überwachungsgremium kann Länderbesuche durchführen. Es kann Massnahmen empfehlen und sicher auch Listen aufstellen, Pendenzenlisten, gelbe Listen, schwarze Listen, graue Listen. Wer glaubt, dass die Vertretung der Türkei oder Russlands in dieser Kommission je etwas sagen wird, was dem entsprechenden Präsidenten nicht passt, zahlt einen Taler. Uns werden aber bestimmt Empfehlungen gemacht werden, und wir werden sie umsetzen, allenfalls mit helvetischem Finish.

Nun mag man einwenden, dass die Konvention relativ rasch kündbar ist. Mit meinem Namen darf ich bezweifeln, dass es je einen Bundesrat gibt, der diesen Schritt wagen würde. Die Konvention wird im Übrigen eine Dynamik entwickeln, die zur Folge hat, dass wir bald bezüglich Strafrecht, Prävention, Sensibilisierung und



auch Asylrecht vieles grundlegend ändern müssen. Bei der EMRK hat man auch gesagt, es werde eigentlich nichts ändern, es sei bei uns schon alles enthalten. Wir haben gesehen, wie sich das entwickelt hat: ganz anders, als es die Prognosen, die übrigens nicht ganz einheitlich waren, vorhersagten.

Die Minderheit möchte nicht, dass wir unser Strafrecht mit jenem von Nachbarstaaten oder mit dem Recht viel weiter von uns entfernt liegender Staaten wie zum Beispiel Russlands oder der Türkei in diesem Bereich harmonisieren müssen. Wir möchten hier für die Schweiz möglichst viel Handlungsfreiheit. Vollständige Handlungsfreiheit haben wir nicht, denn wir sind an die EMRK gebunden, die in diesem Bereich auch einige Wirkung zeigt. Lassen wir es bei dem, sonst würden wir nur dem Unbehagen gegenüber dem internationalen

AB 2017 S 7 / BO 2017 E 7

Recht Vorschub leisten, der EMRK letztlich Bedeutung nehmen und sie damit abwerten.

Jositsch Daniel (S, ZH): Es geht hier um eine internationale Konvention, die zum Ziel hat, Gewalt gegen Frauen zu bekämpfen. Das ist nicht die erste internationale Konvention im Strafrechtsbereich. Es gibt verschiedene andere, die wir bereits angenommen haben und die vom Bundesrat ratifiziert worden sind; sie nahmen sich anderer Probleme an, die Korruption betreffend, die Geldwäscherei betreffend, die Rassendiskriminierung und Weiteres betreffend.

Von daher verstehe ich die Kritik, die Herr Hefti jetzt ausgerechnet bei dieser Konvention anbringt, nicht. Sehr häufig wurde internationalen Konventionen im Strafrechtsbereich der Vorwurf gemacht, sie seien viel zu allgemein, da werde eigentlich nichts wirklich Konkretes gemacht. Hier haben wir es mit einer Konvention zu tun, die sehr detailliert ist, und jetzt kommt Herr Hefti und sagt auf der einen Seite, sie sei viel zu detailliert, auf der anderen Seite aber wieder, sie bringe gar nichts, denn wir hätten das ja alles schon umgesetzt. Wir können sagen: Den internationalen Standard, der hier festgelegt werden soll, erfüllen wir bereits. Das heisst, unsere gesetzlichen Grundlagen entsprechen dem, was hier verlangt wird, weitestgehend.

Sie haben in Ihrem Votum vor allem die Befürchtung geäussert, dass die Konvention jetzt zu einem uferlosen Legiferieren führe, dass da noch weiss nicht was alles dazukomme. Da muss ich Ihnen sagen: Wir können ja immer nur das annehmen, was uns konkret vorgelegt wird. Diese Konvention liegt hier auf dem Tisch, und sie verlangt von der Schweiz nichts, was wir nicht annehmen könnten, denn wir erfüllen sie ja ohnehin. Alles, was noch dazukommt, müsste wieder auf dem normalen Weg angenommen werden, müsste also auch von unserem Parlament wieder angenommen werden. Das betrifft übrigens auch die EMRK. Die verändert sich nicht einfach so. Wenn ein Zusatzprotokoll beschlossen wird, dann müssen die nationalen Parlamente – also auch wir – wieder entscheiden, ob sie es annehmen. Was Sie vielleicht mit einem gewissen Unwohlsein betrachten, ist die Tendenz des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, die EMRK anzuwenden und zu interpretieren. Ein entsprechender Mechanismus liegt hier aber nicht vor. Sie haben keinen internationalen Gerichtshof, der nun diese Konvention anwenden würde und bei dem Einzelpersonen Klagen deponieren könnten und wo man dann als Staat verurteilt werden könnte.

Sie haben dieses Fachgremium angesprochen, dieses sogenannte Grevio, ein Expertengremium, das allgemeine Empfehlungen abgeben kann. Nun, ich muss Ihnen sagen: Wie die Erfahrung zeigt, sind solche Gremien – und ich sage: leider – in der Regel zu schwach und nicht zu stark. Das heisst, sie können nichts anderes machen als Staaten besuchen und Staaten beurteilen. Das könnten sie notabene auch, wenn wir das nicht in einer internationalen Konvention vorsehen würden; es darf jeder unsere Rechtsordnung beurteilen. Aber sie dürfen dann auch noch Empfehlungen abgeben in diesem Bereich.

Nun, diese Empfehlungen sind in der Regel eher zu zurückhaltend, als dass sie zu weit gehen, und sie werden auch nicht primär die Schweiz betreffen. Und wenn – das muss ich Ihnen sagen – uns ein Expertengremium die Empfehlung gibt, unsere Bemühungen im Bereich der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen noch irgendwie zu verstärken, bin ich ehrlich gesagt eher froh, wenn wir diese Empfehlung hören, als wenn wir sie nicht hören. Da kommen wir schliesslich zum Hauptpunkt, warum ich der tiefen Überzeugung bin, dass wir dieser Konvention beitreten sollen: Wir haben in der Schweiz auch ein Problem mit Gewalt gegenüber Frauen. Dieses Problem liegt nicht in der Gesetzgebung. Unsere Gesetzgebungen sind genügend stark, sodass wir die entsprechenden Massnahmen ergreifen können. Wir haben ein Problem in der Praxis. Häusliche Gewalt und Gewalt gegenüber Frauen ist in der Praxis eines der Hauptthemen der Polizei, der Strafverfolgungsbehörden, der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und aller, die sonst noch damit betraut sind – auch in unserem Land. Deshalb ist nichts zu viel, was wir tun können, um dieser Sache Herr zu werden. Dazu gehört auch, dass man Zeichen setzt und dass wir als Parlament sagen: Doch, auch wir machen bei dieser Konvention mit. Dann geht es natürlich auch um das Ausland: Ich meine, wir sind in einem internationalen Kontext, und wenn ausgerechnet wir hier sagen, dass wir diese Konvention nicht unterzeichnen, ist das für gewisse Staaten



auch wieder ein Zeichen. Die können dann sagen: "Seht, nicht einmal die Schweiz unterschreibt das. Warum brauchen wir das?" Deshalb, glaube ich, ist es eben auch als Zeichen nicht nur gegen innen, sondern auch gegen aussen wichtig, dass wir dieser Konvention beitreten und diese Konvention ratifizieren.

Deshalb ersuche ich Sie, den Antrag der Minderheit abzulehnen und der Mehrheit zuzustimmen.

Vonlanthen Beat (C, FR): Die Istanbul-Konvention des Europarates schlägt einen europaweit vergleichbaren Standard in Fragen der Bekämpfung und Verhütung von Gewalt gegen Frauen vor. Kann es sich die Schweiz imagemässig leisten, hier abseitszustehen? Ich meine klar nein. Wir haben quasi alle in der Konvention aufgeführten rechtlichen Bestimmungen bereits erfüllt, und dort, wo die Konventionsbestimmungen uns vor Probleme stellen würden, haben wir Vorbehalte angebracht. Es geht auch darum, mit gutem Beispiel voranzugehen, und auch darum, den guten Ruf der Schweiz nicht zu gefährden. Im aussenpolitischen Bericht des Bundesrates, den wir morgen hier behandeln werden, hat der Bundesrat auf Seite 106 ausgeführt: "Der Europarat stellt für die Schweiz ein äusserst wichtiges Diskussions- und Austauschforum dar, in dem sie den Ruf einer zuverlässigen, glaubwürdigen und effizienten Partnerin genießt."

Die Angst, wer te Kollegen Hefti und Schmid, mit der Annahme der Konvention Wasser auf die Mühlen der SVP-Selbstbestimmungs-Initiative zu leiten, ist völlig unbegründet. Die in der Konvention formulierten Ziele stehen absolut im Einklang mit unserer schweizerischen Rechtsordnung und mit unseren Grundwerten. Einen Gegensatz zwischen schweizerischem und internationalem Recht konstruieren zu wollen ist daher nicht angebracht. Kollege Jositsch hat es vorhin ja auch klar zum Ausdruck gebracht: Es ist keine internationale Gerichtsprozedur vorgesehen.

Ich bitte Sie daher mit Überzeugung, den Entwurf des Bundesrates und den Antrag der Mehrheit der Kommission für Rechtsfragen zu akzeptieren und mit der Annahme des Bundesbeschlusses den Bundesrat zu ermächtigen, die Istanbul-Konvention zu ratifizieren.

Maury Pasquier Liliane (S, GE): Permettez à une femme francophone d'intervenir dans ce débat très masculin pour vous dire mon attachement à cette convention qui représente un grand pas pour les femmes du continent européen. Il s'agit en effet du premier instrument contraignant à l'échelle de l'Europe qui protège les femmes contre les violences dont elles sont les principales victimes, comme la violence domestique, ou les uniques victimes, comme les mutilations génitales féminines.

La Convention d'Istanbul prévoit non seulement de protéger les victimes, mais aussi de prévenir, poursuivre et combattre les violences fondées sur le genre qui reflètent et perpétuent les inégalités entre femmes et hommes.

La convention protège également les enfants qui sont souvent les victimes indirectes de la violence domestique. Selon les estimations du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, 27 000 enfants seraient concernés chaque année en Suisse par la violence domestique. Les statistiques cantonales de la police indiquent que, dans plus de la moitié des interventions de la police pour cause de violence domestique, des enfants sont présents et même que, dans 29 pour cent des cas, il s'agit d'enfants âgés de un à trois ans.

Encore largement répandues y compris en Suisse, les violences à l'égard des femmes constituent de graves violations des droits humains. C'est à ce titre que le Conseil de l'Europe s'est emparé de cette thématique, jouant un rôle pionnier en la matière. Le nom même de la Convention d'Istanbul rappelle avec une triste ironie que les droits humains en général et ceux des femmes en particulier doivent être mieux

AB 2017 S 8 / BO 2017 E 8

protégés. En effet, la situation en Turquie à cet égard s'est sensiblement dégradée et c'est hélas aussi le cas dans d'autres pays occidentaux.

La ratification de cet instrument représente en revanche un petit pas pour notre pays. La Suisse a signé cette convention en 2013 déjà, convention qu'elle a fortement contribué à préparer. Au niveau national, la Suisse a pris de nombreuses mesures contre les violences faites aux femmes, notamment par le biais du domaine Violence domestique du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, ainsi que sous l'impulsion du Parlement, par exemple avec l'initiative parlementaire Bernasconi Maria 05.404, "Réprimer explicitement les mutilations sexuelles commises en Suisse et commises à l'étranger par quiconque se trouve en Suisse", qui a mené à l'entrée en vigueur en 2012 d'un nouvel article du Code pénal réprimant la mutilation d'organes génitaux féminins.

Au niveau cantonal également, beaucoup de choses ont été faites, même si c'est sans doute insuffisant. En particulier, plusieurs cantons ont adopté des lois spéciales visant à renforcer et à coordonner les mesures de protection contre la violence domestique. Le droit suisse satisfait dans l'ensemble aux exigences de cette



convention qui permettra simplement, je l'espère, de consolider les efforts déjà entrepris et de fournir une contribution au plan international. Une contribution dont le monde a bien besoin si l'on pense, par exemple, à la récente décision du Parlement russe de dépénaliser certaines violences conjugales. Une contribution dont le monde a bien besoin pour que les femmes puissent y vivre à l'abri de la peur et de la violence. Comme l'a dit Anne Brasseur, ancienne présidente libérale de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe: "La Convention d'Istanbul a une âme. Elle constitue un projet pour la société de demain, dans laquelle la violence faite aux femmes ne sera plus justifiée, pardonnée, minimisée. Elle sera prévenue, combattue, punie et finalement refusée par tous."

Ce "tous", la Suisse en fait assurément partie. C'est la raison pour laquelle je vous invite à suivre la majorité de votre commission.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Ich bin eigentlich sehr froh über diese Diskussion zur Frage, weshalb die Schweiz einer Konvention beitreten solle, wenn sie ohnehin schon alles erfüllt. Was macht das für einen Sinn? Froh bin ich aber auch über die Diskussion zur Frage, ob wir uns mit dem Beitritt, mit der Ratifizierung dieser Konvention tatsächlich binden wollen, denn sie ist bindend und nicht einfach freiwillig. Ich glaube, gerade in Zeiten der nationalen Rückbesinnung, in denen man sich nicht einbinden lassen will und in denen man das Gefühl hat, man löse seine Probleme am besten selber und so, wie man selber wolle, sind solche Diskussionen sehr wichtig.

Es wurde gesagt – und ich kann das bestätigen –, für die Ratifizierung der Istanbul-Konvention brauche es in der Schweiz keine neuen Gesetze und auch keine Gesetzesrevisionen. Die Frage ist also, warum wir sie ratifizieren sollen, wenn wir ja eigentlich schon gut sind und alles erfüllen, was hier drinsteht. Es gibt Staatsverträge, die wir abschliessen und die im unmittelbaren Interesse unseres Landes sind – ich denke hier vor allem an die Interessen der Wirtschaft. Wenn wir solche Staatsverträge abschliessen, dann haben wir sofort, unmittelbar, kurzfristige Vorteile für unser Land. Längerfristig gesehen bringen aber auch Verträge und Konventionen, die auf eine Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie, den Schutz der Menschenrechte in anderen Staaten ausgerichtet sind, unserem Land Vorteile. Ich denke, das ist genau die Frage, die Sie jetzt diskutiert haben. Solche Verträge regeln Dinge, die für uns selbstverständlich sind. Herr Ständerat Hefti hat es gesagt: Da stehen Dinge drin, die für uns absolut selbstverständlich sind. Das stimmt; sie lösen deshalb ja auch keinen Handlungsbedarf in der Schweiz aus.

Aber sie unterstützen natürlich Entwicklungen in anderen Ländern, von denen wir mittel- oder längerfristig auch profitieren. Denken Sie nur an die Migration: Menschenrechtsverletzungen sind immer wieder die Ursache dafür, dass Menschen ihr Land verlassen. Denken Sie an Gewaltsituationen, in denen elementare Menschenrechte verletzt werden: Das sind Fluchtgründe, Gründe, weshalb Menschen in andere Staaten gehen. Sie tun es, weil sie in ihrem eigenen Land nicht leben oder überleben können. Dies ist nicht der einzige Grund, aber ich wollte hier einmal einen Zusammenhang herstellen und aufzeigen, weshalb wir eben auch ein eminentes Interesse daran haben, bei solchen internationalen Übereinkommen dabei zu sein.

Frau Ständerätin Maury Pasquier hat es gesagt: Die Schweiz hat an dieser Konvention sehr intensiv mitgearbeitet. Wir haben sie also nicht plötzlich zugeschickt erhalten und gesagt, dieses gefalle uns, jenes gefalle uns nicht, sondern die Schweiz hat mitgearbeitet. Die Schweiz wollte damit auch ihren Beitrag leisten, damit eben andere Staaten diese Standards auch einhalten, und zwar bindend. Stellen Sie sich jetzt vor: Wir arbeiten mit, wir bringen uns ein; man sucht Lösungen, Kompromisse – vielleicht ist die Konvention auch detailliert, weil man versucht hat, hier diese sehr breite Gemeinschaft auf etwas Gemeinsames zu verpflichten –, und am Schluss sagt die Schweiz: "Wir machen hier nicht mit; uns geht das nichts an, für uns ist das sowieso selbstverständlich!" Ich denke, die Frage, ob wir hier mitmachen, obwohl das für uns im Wesentlichen selbstverständlich ist, ist auch eine Frage der Beurteilung der Opportunität einer Genehmigung von internationalen Konventionen. Es geht darum, ob wir da auch über unsere eigene Nasenspitze hinausschauen, so sage ich einmal, und eben nicht nur die unmittelbaren, sofortigen Vorteile für unser Land anschauen, sondern sagen: Solche internationalen Konventionen, solche Staatsverträge haben für uns eben auch mittel- und längerfristig ganz klare Vorteile.

Etwas kommt noch dazu, es wurde von Herrn Ständerat Vonlanthen gesagt: Wenn die Schweiz diese Konvention nicht ratifiziert, kann ich mir vorstellen, dass es für das Image der Schweiz schon auch Auswirkungen haben kann, indem man sagt: Die Schweiz ist hier nicht solidarisch! Solche Konventionen leben eben davon, dass sie auch von Staaten ratifiziert werden, für welche die Inhalte bereits eine Selbstverständlichkeit sind. Eine Konvention macht man nicht nur für die Staaten, bei denen heute eben die Standards ungenügend sind, sondern man macht sie auch, um die internationale Solidarität zu stärken. Ich denke, Rosinenpickerei und Abseitsstehen sind eigentlich weder das Image, das wir haben, noch jenes, das wir künftig wollen. Auch im Hinblick auf



eine Stärkung der Verhandlungsposition der Schweiz bei anderen Themen, wo wir dann international auch wieder auf Solidarität angewiesen sind, wäre ein solches Abseitsstehen hier nicht hilfreich.

Ich komme noch kurz zum Inhalt der Istanbul-Konvention. Es wurde gesagt: Sie ist sehr umfassend, sie ist weltweit das erste bindende Instrument, das eben Frauen vor jeglicher Form von Gewalt schützt. Nun, die zentralen Inhalte sind zum einen materielle Strafbestimmungen: Die Vertragsstaaten werden verpflichtet, psychische, physische und sexuelle Gewalt zu bestrafen, ebenso Stalking, Zwangsheirat und die Verstümmelung von weiblichen Genitalien, weiter auch Zwangsabtreibung und Zwangssterilisierung. Zum andern sieht die Konvention präventive Massnahmen vor. Dazu gehören Sensibilisierungsprogramme, die Aus- und Weiterbildung von Berufsleuten und die Bereitstellung von Interventions- und Behandlungsprogrammen für Täter und Täterinnen. Ein weiterer wichtiger Pfeiler ist der Opferschutz.

Der Sprecher der Minderheit hat gesagt, das könnte dann eine Dynamik auslösen; im Moment erfüllen wir zwar alles, aber da könnte dann noch einiges kommen. Ich sage Ihnen nur etwas zur ganzen Frage des Schadenersatzes: Wir haben heute schon im Obligationenrecht und im Opferhilfegesetz unter bestimmten Voraussetzungen Ansprüche auf Schadenersatz vorgesehen. Da gibt es keine neuen Verpflichtungen. Auch das schweizerische Asylrecht trägt – auch das ist etwas, was in dieser Konvention steht – geschlechtsspezifischer Gewalt bereits umfassend Rechnung.

Dass es dann aus Ihrem Kreis Vorstösse gibt, die sich auf diese Konvention stützen und sagen, Sie möchten hier noch etwas verbessern oder etwas verändern, das kann ich nicht ausschliessen. Daran kann ich Sie nicht hindern, und ich werde das auch nicht tun. Aber dann werden Sie diskutieren wie

AB 2017 S 9 / BO 2017 E 9

bei jeder anderen Gesetzesänderung auch, ob Sie hier weiter gehen wollen oder nicht. Für Ihren Entscheid heute ist relevant, ob aus der Ratifizierung dieser Konvention für Sie und für uns alle zusätzlicher gesetzgeberischer oder anderweitiger Handlungsbedarf entsteht. Dazu hat sich der Bundesrat geäussert.

Dass Gewalt gegen Frauen in der Schweiz kein Fremdwort ist, das wurde auch gesagt. Übrigens stimmt die Zahl, die Herr Ständerat Janiak genannt hat. Laut polizeilicher Kriminalstatistik kam es 2015 in der Schweiz zu 17 207 Straftaten, die dem Bereich der häuslichen Gewalt zugerechnet werden. Sie können sich vorstellen, dass es noch ein paar weitere Fälle gibt, die dort jetzt nicht explizit verzeichnet sind. Es ist also nicht so, dass das Thema bei uns inexistent wäre. Aber es ist auch nicht so, dass wir diese Konvention brauchen, um in unserem Land die Probleme zu lösen. So weit würde ich nicht gehen. Deshalb habe ich vorhin die Ausführungen zu dieser internationalen Dimension einer internationalen Konvention gemacht.

Der Bundesrat schlägt Ihnen vor, zu drei Artikeln der Konvention Vorbehalte anzubringen. Es sind vor allem technische Randbereiche betroffen. Sie stellen weder das Engagement noch die Qualität der Umsetzung der Konvention durch unser Land infrage. Das macht die Schweiz regelmässig. Wir haben es hier auch gemacht. Da es von Ihnen nicht angesprochen wurde, war das, glaube ich, nicht ein spezielles Thema in Ihrer Kommission.

Ich bitte Sie, die Kommissionsmehrheit zu unterstützen und hier auch international ein wichtiges Zeichen zu setzen, dass unser Land eben auch international solidarisch ist, gleichzeitig aber bereit und fähig, die Probleme in diesem Bereich auch selber zu lösen.

Präsident (Bischofberger Ivo, Präsident): Wir stimmen über den Nichteintretensantrag der Minderheit Hefti ab.

Abstimmung – Vote

Für Eintreten ... 32 Stimmen

Dagegen ... 11 Stimmen

(1 Enthaltung)

Bundesbeschluss über die Genehmigung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt

Arrêté fédéral portant approbation 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

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1, 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1, 2

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 16.081/1853)

Für Annahme des Entwurfes ... 32 Stimmen

Dagegen ... 12 Stimmen

(1 Enthaltung)

Präsident (Bischofberger Ivo, Präsident): Ich möchte abschliessend noch festhalten, dass die Kommission für Rechtsfragen unseres Rates die Petition der Dachorganisation der Frauenhäuser der Schweiz und Liechtenstein 14.2032, "Für Massnahmen zur Bekämpfung der häuslichen Gewalt", gemäss Artikel 126 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes behandelt hat und unserem Rat beantragt, von ihr Kenntnis zu nehmen. – Wir haben von dieser Petition Kenntnis genommen.