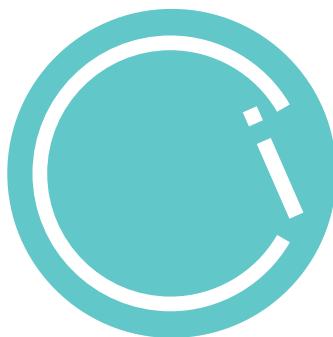


Umsetzung der Istanbul-Konvention in der Schweiz

Parallelbericht der
Zivilgesellschaft

Oktober 2025



Netzwerk Istanbul Konvention
Réseau Convention Istanbul
Rete Convenzione di Istanbul

Impressum

Herausgeberin: Netzwerk Istanbul Konvention

Koordination & Redaktion Gesamtbericht:

Brava – ehemals TERRE DES FEMMES Schweiz, Frieda – die feministische Friedensorganisation & DAO – Dachorganisation der Frauenhäuser Schweiz und Liechtenstein

Autor_innen:

Kerngruppe Netzwerk Istanbul-Konvention, Mitgliederorganisationen des NGO Netzwerkes sowie weitere Unterstützende

Übersetzung:

Weiss Traductions

Gestaltung:

Fabiana Holder

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	14
Quellenverzeichnis	16
Ausgangslage	19
Gewalt ist Alltag	19
Backlash	19
Alarmierender Anstieg von Geschlechtsbezogener Gewalt	19
Fehlende Ressourcen	19
Föderalismus führt zu Willkür für Betroffene	20
Intersektionale Umsetzung	20
Zu diesem Parallelbericht	21
DANK	21
Um was es geht	21
Wer beteiligt war	21
Ressourcenbedingte Grenzen des Berichtes	22
Gendergerechte Sprache	22
Aufbau des Berichtes	22
Definitionen	23
Agender	23
Behinderungen	23
Betroffene – Überlebende – Opfer	23
Differenzialistischer Rassismus	23
Digitale Gewalt	24
Feminizid	24
Frauen	24
Gendered Islamophobia	24
Genderfluid	24
Geschlecht	25
Geschlechtsbezogene / Geschlechtsspezifische Gewalt	25
Gewalt an Frauen	25
Gewalt im sozialen Nahraum	26
Häusliche Gewalt	26
Inklusion	26
Institutionelle Gewalt	26
Intergeschlechtlichkeit	26

Intersektionalität	27
LGBTIQA+	27
Nicht-binär	27
Psychische Gewalt	27
Rassismus	28
Rassismus gegen Muslim_innen / Islamfeindlichkeit	28
Sexualisierte Gewalt	28
Strukturelle Gewalt	28
Trans	28
Mitwirkende Organisationen	29
Kerngruppe Netzwerk Istanbul-Konvention	29
Weitere unterstützende Organisationen	35
Kapitel I: Beurteilung der Recommendations	36
Zum Vorgehen	37
Recommendation 1	38
Recommendation 2	39
Recommendation 3	40
Recommendation 4	41
Recommendation 5	42
Recommendation 6	43
Recommendation 7	44
Recommendation 8	45
Recommendation 9	46
Recommendation 10	47
Recommendation 11	48
Recommendation 12	49
Recommendation 13	50
Recommendation 14	51
Recommendation 15	52
Recommendation 16	53

Kapitel II: Questionnaire	54
Zum Vorgehen	55
Ineinander greifende politische Massnahmen und Datensammlung	56
Artikel 7 Umfassende und koordinierte politische Massnahmen	57
Ausgangslage	57
Fehlende Abstimmung der Massnahmen	57
Vielzahl von Akteur_innen	58
Rolle des EBG	58
Führt potenziell zu Lücken	58
Erschwerung der Mitarbeit der Zivilgesellschaft	58
Schwierigkeiten bei der föderalen Umsetzung	59
Fehlende Intersektionalität	59
Falscher Fokus auf Häusliche Gewalt	59
Artikel 8 Finanzielle Mittel	60
Ausgangslage	60
Positive Entwicklungen in der Finanzierung	60
Chronische Unterfinanzierung von NGO	61
Unterschiede durch kantonale Regelung	61
Besonders betroffene Gruppen	62
Zunehmender Spardruck	62
Artikel 11 Datensammlung und Forschung	63
Umsetzung in der Praxis	63
Prävention	64
Artikel 14 Bildung	65
Ausgangslage	65
Sexualaufklärung	66
LGBTIQA+ und Schule	66
Nachhaltigkeit	67
Zugänglichkeit für alle	68
Finanzierung	68
Haltung	68
Bildung für Erwachsene	69
Artikel 15 Aus- Weiterbildung Berufsgruppen	71
Ausgangslage	71

Fehlende oder unzureichende Aus- und Weiterbildungsangebote	72
Erweiterung der Inhalte	73
Fehlender struktureller Einbezug von NGO	73
Fehlende Supervisionen	73
Konsequenzen aus Sicht der NGOs	73
Artikel 16 Vorbeugende Interventions- und Behandlungsprogramme	74
Ausgangslage	74
Proaktive Ansprachen	75
Gewaltberatung	75
Lernprogramme	75
Therapie	77
Probleme in der Praxis	77
Schutz und Unterstützung	78
Artikel 18 Allgemeiner Schutz und Unterstützung	79
Ausgangslage	79
Kooperation und Koordination	80
Leitfäden und Positionspapiere der SODK	80
Fehlender Zugang für alle Gruppen	81
Stellenwert eines One-Stop-Shop-Ansatzes	81
Zusammenfassend	81
Artikel 20 Allgemeine Hilfsdienste	82
Ausgangslage	82
Fehlende Standardisierte Protokolle	83
Versorgungslücke für bestimmte Gruppen und Gewaltformen	83
Massnahmen bei öffentlichen Gesundheitseinrichtungen	84
Fehlende Ressourcen	84
Fehlendes Wissen	84
Artikel 22 Spezialisierte Hilfsdienste	85
Ausgangslage	85
Rückschritte und anhaltende Defizite in der spezialisierten Versorgung	86
Fehlende Schutz- und Spezialangebote für Minderjährige	86
Begrenzte Leistungskontinuität für ausländische oder kurzzeitig anwesende Betroffene	86
Fehlende Ressourcen	87

Unzureichende Integration von sozialer Stabilisierung (Arbeit, Aufenthalt, Wohnen) 89	87
Mangel an Intersektionalität, Sprache und Zugänglichkeit	87
Systemische Kapazitätsengpässe im Hilfesystem	87
Artikel 25 Krisenzentren	88
Ausgangslage	88
Vorgeschlagene Teilrevision Opferhilferechts	88
Ausgestaltung der Krisenzentren	89
Materielles Recht	90
Artikel 31 Sorgerecht, Besuchsrecht und Sicherheit	91
Ausgangslage	91
Abklärungen und Informationsfluss	92
Entscheide zu Sorgerecht, Obhut und persönlichem Verkehr	92
Betroffenheit von Kindern	92
Mangelndes Fachwissen	93
Artikel 48 Verbot verpflichtender alternativer Streitbeilegungsverfahren oder Strafurteile	94
Strafverfahren	94
Zivilverfahren	95
Artikel 49 & 50 Allgemeines, Soforthilfe, Prävention und Schutz	96
Ausgangslage	96
Rolle von Betroffenen im Strafverfahren	97
Ignorieren von verschiedenen Gewaltformen	97
Fehlende Zugänglichkeit	97
Artikel 51 Gefährdungsanalyse und Gefahrenmanagement	98
Ausgangslage	98
Gefahrenmanagement in der Praxis	98
Zusammenarbeit mit Opferberatungsstellen und Schutzunterkünften	99
Schutz von Kindern	99
Feminizide	99
Artikel 52 & 53 Eilschutzanordnungen und Gewaltschutzmassnahmen	100
Ausgangslage	100
Probleme in der Praxis	101
Schutz von bestimmten Gruppen	101
Artikel 56 Schutzmassnahmen während Strafverfahren	102
Umsetzung in der Praxis	103

Kapitel III: Vertiefungsberichte	104
Zum Vorgehen	105
Institutionen und Strukturen	106
Schutzunterkünfte	107
Forderungen	107
Gesetzlicher Rahmen und bestehende Verpflichtungen	107
Umsetzungsdefizite entlang der vier Säulen der IK	108
Nationales 24h-Beratungsangebot	111
Forderungen	111
Ausgangslage in der Schweiz	111
Kritische Beurteilung der Umsetzungspläne	112
Leitlinien für eine professionelle und kompetente Umsetzung	112
Gewalt an Frauen in der Sexarbeit	114
Forderungen	114
Bezug zur Istanbul-Konvention (Art. 3, 4, 9, 18-25, 29-31, 33-45, 59-61 IK)	114
Sexarbeit ist weiblich, migrantisch, prekär, überreguliert	114
Erhöhte Gewalt gegenüber Sexarbeitenden	115
Stigmatisierung und Diskriminierung beseitigen	116
Rechte stärken und Arbeitsbedingungen von Sexarbeitenden verbessern	117
Geschlechtsbezogene Gewalt in der Schweizer Armee	118
Forderungen	118
Kontext	118
Ausführungen und Forderungen	119
Situation der Musikschaaffenden in der Schweiz	122
Forderungen	122
Zum Bericht	122
Mangelnde Diversität in der Schweizer Musikbranche	122
Prekäre Arbeitsbedingungen verschärfen die Macht- und Abhängigkeitsverhältnisse	123
Warum viele Betroffene schweigen	123
Kaum strukturelle Massnahmen und wenig Problembewusstsein	123
Wenig Ressourcen, um Wissenslücken zu schliessen und (bezahlte) Strukturen aufzubauen	124
Was es jetzt braucht: Branchenspezifische Angebote für Kulturschaffende	124

Missbrauch in den Evangelisch-reformierten Kirchen als staatlich anerkannte Glaubensgemeinschaft	125
Forderungen	125
Prävention (Artikel 12–17 Istanbul-Konvention)	125
Schutz und Unterstützung (Artikel 18–28)	126
Strafverfolgung und Recht (Artikel 49–59)	126
Koordinierte Politik (Artikel 7–11)	126
Fazit	127
Geschlechtsbezogene Gewalt an Hochschulen	128
Spezifische Gewaltformen	129
Digitale Gewalt in der Schweiz	130
Forderungen	130
Digitale Gewalt und Istanbul-Konvention	130
Digitale Gewalt im Alltag	131
Herausforderungen in der Schweiz	131
Positive Entwicklungen	133
Fazit	133
Sexismus in den Medien	134
Forderungen	134
Medienberichterstattung über geschlechtsspezifische Gewalt	134
Geschlechtergleichheit in den Medien	136
Geschlecht und Gleichstellung in der Werbung	137
Darstellung von LGBTIQ+-Personen in den Medien	138
Frauen in Mediendarstellungen von LGBTIQ+	139
Mädchenbeschneidung in der Schweiz	140
Forderungen	140
Zugang zu Beratungs- und Unterstützungsangeboten	140
Sicherstellung einer ausreichenden und nachhaltigen Finanzierung	141
Regionalen, niederschwellig zugänglichen Angeboten	142
Verstärkte Sensibilisierung, Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen	142
Zwang- und Minderjährigenheirat	144
Forderungen	144

Rechtliche Entwicklungen und verbleibende Lücken (Art. 32 und 37 IK)	144
Unzureichender Schutz	145
Zugang zu Unterstützung für alle Betroffene	145
Zunahme von religiösen und traditionellen Minderjährigen- und Zwangsheiraten	146
Fehlende Daten und Bedarf nach Weiterbildung (Art. 11 IK)	146
Gewaltfreie Geburtshilfe	148
Forderungen	148
Ausgangslage	149
Warum ist das wichtig?	149
Kinder und Jugendliche	150
Kinder in Frauenhäuser	151
Forderungen	151
Einordnung	151
Kinder sind Opfer von häuslicher Gewalt	151
Fachpersonen für den Kinderbereich	152
Kinderbetreuung	152
Aufwanddeckende Tarife	153
Art und Vorkommen häuslicher Gewalt an Kindern in der Schweiz	153
Fazit	154
Kinderschutz in der Schweiz	155
Forderungen	155
Besserer Schutz der von Partnerschaftsgewalt betroffen Kinder	155
Einführung des Rechts auf eine gewaltfreie Erziehung	156
Koordiniertes Vorgehen gegen digitale sexualisierte Gewalt an Kindern	157
Kinder und häusliche Gewalt	159
Forderungen	159
Art. 31 IK: alle Formen von häuslicher Gewalt berücksichtigen	160
Art 18 Abs. 3 IK und Art 31 Abs. 2 IK: Schutzbedürfnis	160
Artikel 31: Sorgerecht, Besuchsrecht und Sicherheit	161
Artikel 12 bis 15: Prävention	161
Fazit	162

Intersektionalität	163
Intersektionale Umsetzung der Istanbul-Konvention	164
Forderungen	164
Kontext	164
Prävention (Art. 12–17 der Istanbul-Konvention)	165
Schutz und Unterstützung (Art. 18–28 der Istanbul-Konvention)	166
Strafverfolgung und Sanktionen (Art. 49–58 der Istanbul-Konvention)	167
Koordinierter Ansatz (Art. 7–8 & 10 der Istanbul-Konvention)	167
Intergeschlechtlichkeit- angeborene Variationen der Geschlechtsmerkmale (VGM)	169
Forderungen	169
Empfehlungen	169
Analyse	171
Artikel der Istanbul-Konvention	172
Neue Trends	173
Menschen mit Behinderungen wirksam vor Gewalt schützen	174
Forderungen	174
Nationale, interkantonale und kantonale Strategien und Aktionspläne, Zusammenarbeit (Empfehlung 4 und 6, Art. 7, 12 und 18)	175
Strukturelle Gewalt und Intersektionalität (Empfehlung 1, 2, 3 und 15, Art. 12 und 18)	176
Wirkungsvoller Schutz der Menschen mit Behinderungen (Art. 18, 20, 22, 25)	176
Aus-, Fort- und Weiterbildungsangebote für Angehörigen aller Berufsgruppen und Lernangebote für Menschen mit Behinderungen (Art. 15, 18, 20, 22, 49/50)	176
Studien und Datenerhebungen (Art. 15, 20, 22, 25 und 51)	177
Schlussbemerkung	178
Antimuslimischer Rassismus	179
Forderungen	179
Einführung und Bestandesaufnahme des Bewusstseins für (geschlechtsspezifischer) Islamfeindlichkeit in der Schweiz.	179
Gewaltprävention: Intersektionalität und Antirassismus erkennen, um frühzeitig zu handeln	181
Schutz von betroffenen Personen: das Vertrauen muslimischer Frauen wiederherstellen	182
Wirksame Strafverfolgung: Stereotypen im Rechtsvollzug bekämpfen	182
Konsequenzen: Misstrauen, Isolation und Nichtinanspruchnahme	183
Sucht und Häusliche Gewalt	184
Forderungen	184

Ausgangslage	184
Projekt 2023–2024	184
Wichtigste Ergebnisse der Bedarfserhebung	185
Bezug zur Istanbul-Konvention	186
Laufendes Projekt 2025: Überarbeitung der Empfehlungen «Häusliche Gewalt und Sucht»	187
Gewalt im Alter – Gewalt gegen Frauen und Häusliche Gewalt	188
Forderungen	188
Einleitung	188
Situation in der Schweiz	188
Zahlen und Fakten 2024 des Nationalen Kompetenzzentrums Alter ohne Gewalt	189
Häusliche Gewalt im sozialen Nahraum und Situation der Frauen im Alter	189
Prävention	190
Bildung (Kapitel III Prävention)	191
Migration, Asyl, Tatort Ausland	192
Umsetzung der Istanbul-Konvention im Asylverfahren	193
Forderungen	193
Ungenügende Geschlechtssensible Prüfung im Asylverfahren (Verletzung Art. 60)	194
Keine systematische Prüfung von geschlechtssensiblen Risiken bei einer Abschiebung (Verletzung Art. 61)	196
Arbeitsausbeutung migrantischer Frauen in der Schweiz	197
Forderungen	197
Bezug zur Istanbul Konvention	197
Ausbeutung der Arbeitskraft von Migrantinnen in der Schweiz	198
Arbeitsausbeutung als blinder Fleck beim Gesetzgeber und bei den Behörden	198
Gesetzliche Koppelung von Aufenthaltsregelung und Erwerbsarbeit in der Schweiz	200
Zugang zu spezialisierter Unterstützung für Gewaltbetroffene mit Tatort Ausland	201
Forderungen	201
Ausgangslage	201
Relevante Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention	202
Haltung der Behörden	203
Aktuelle Situation	203

Geflüchtete Frauen im Asylsystem	206
Forderungen	206
Einleitung	206
Sicherheit und Unterbringung (Art. 4, 23, 60 IK)	207
Sensibilisierung und Bildung (Art. 12 & 13 IK)	209
Zugang zu Hilfe und Schutz (Art. 18, 19, 20, 22, 25, 12, 13 IK)	210
Asylverfahren und Glaubwürdigkeit (Art. 15, 60, 61 IK)	213
Queere Perspektiven	216
Schlussfolgerung	218
Häusliche Gewalt gegen migrantische Frauen mit prekärem Aufenthaltsstatus in der Schweiz	219
Artikel 59 Istanbul-Konvention	219
Gewaltopfern ohne gesetzlichen Status	221
Zugang zu Rechtsprechung gewährleisten	

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG)
AG	Arbeitsgruppe
Art.	Artikel
BAG	Bundesamt für Gesundheit
CEDAW	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (SR 0.108)
EBG	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
EBGB	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen
Eurostat	Statistisches Amt der Europäischen Union
FGM/C	Female Genital Mutilation / Cutting
FiAD	Fachstelle Frauen in der Armee und Diversity
FLINTA*	Frauen, Lesben, inter, nicht-binär, trans und agender
GREVIO	Internationale Expertinnen- und Expertengruppe des Europarats für die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt
IFEG	Bundesgesetz zur Integration und Förderung von Menschen mit Behinderungen
IK	Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention, SR 0.311.35)
IPRG	Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht (SR 291)
lit.	littera
KBM	Kantonales Bedrohungsmanagement

KESB	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden
KKPKS	Konferenz der Kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten
NAP IK	Nationaler Aktionsplan zur Umsetzung der Istanbul-Konvention
NGO	Nichtregierungsorganisation
OHG	Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG, SR 312.5)
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik (Bundesamt für Statistik, BFS)
SEM	Staatssekretariat für Migration
SKHG	Schweizerische Konferenz gegen Häusliche Gewalt
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch (SR 311.0)
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung (SR 312.0)
UMA	unbegleitete minderjährige Asylsuchende
VGM	Variationen der Geschlechtsmerkmale
WHO	World Health Organisationen
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch (SR 210)
Ziff.	Ziffer

Quellenverzeichnis

Act Campax, [**An: Bundesrat 350 Millionen für die Sicherheit der Frauen**](#), jetzt!, 2025
zitiert als: Act Campax

Brava, [**Vernehmlassung 2024/38 – Vorentwurf zur Teilrevision des Opferhilfegesetzes OHG; SR 312.5, Stellungnahme von Brava – ehemals TERRE DES FEMMES Schweiz**](#), 2025
zitiert als: Vernehmlassung Teilrevision des Opferhilfegesetzes

Brava, [**Von 100 nur 4 Methodik**](#), Juni 2024
zitiert als: Brava

Bundesrat, [**Familiengerichtsbarkeit und Familienverfahren, Bestandesaufnahme und Reformvorschläge**](#), 2025
zitiert als: Familiengerichtsbarkeit Reformvorschläge

Bundesrat, [**Gewalt an Menschen mit Behinderungen in der Schweiz**](#), 2023
zitiert als: Bundesrat

Bundesrat, [**Schulische Sexualaufklärung in der Schweiz, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 22.3877 der WBK-N vom 30. Juni 2022**](#), 2024
zitiert als: Schulische Sexualaufklärung

Bundesrat, [**Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt \(Istanbul-Konvention\), Erster Staatenbericht**](#), 2021
zitiert als: Erster Staatenbericht

Bundesrat, [**Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt \(Istanbul-Konvention\), 1. thematische Überprüfung: Vertrauen schaffen durch Unterstützung, Schutz und Rechtssicherheit, Zweiter Staatenbericht**](#), 2025
zitiert als: Zweiter Staatenbericht

Council of Europe, Committee of the Parties, [**Recommendation on the implementation of the Istanbul Convention by Switzerland**](#), 2022
zitiert als: Recommendations GREVIO

Dachverbände Pink Cross, Lesbenorganisation Schweiz (LOS) und Transgender Network Switzerland (TGNS), [**Politische Vorstösse für LGBTQ-freundliche Schulen in neun Kantonen**](#), 2024
zitiert als: LGBTIQA+ freundliche Schulen

Eidgenössisches Büro für Gleichstellung von Frau und Mann EBG, [**Elterliche Sorge, Obhut, Besuchsrecht und häusliche Gewalt. Gutachten von Andrea Büchler und Zeno Raveane**](#), 2024
zitiert als: Gutachten Elterliche Sorge

Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG, [**Zwischenbericht zur Umsetzung des Nationalen Aktionsplans zur Istanbul-Konvention \(NAP IK\)**](#), 2024
zitiert als: Zwischenbericht NAP IK

Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG und Schweizerische Konferenz gegen Häusliche Gewalt SKHG, [**Unterstützungsangebote und Schutzmassnahmen für Kinder, die Gewalt in der elterlichen Paarbeziehung ausgesetzt sind, Kurzversion des Berichts**](#), 2024
zitiert als: Unterstützungsangebote Kinder

Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG und Schweizerische Konferenz gegen Häusliche Gewalt SKHG, [**Unterstützungsangebote und Schutzmassnahmen für Kinder, die Gewalt in der elterlichen Paarbeziehung ausgesetzt sind, Schlussbericht**](#), 2024
zitiert als: Unterstützungsangebote Kinder II

GREVIO, [**Baseline Evaluation Report Switzerland**](#), 2022
zitiert als: Baseline Report

Lötscher Cordula & Bohnet François, [**Ein zeitgemäßes Familienverfahren für die Schweiz, Rechtsgutachten und Reformvorschläge**](#), 2025
zitiert als: Familienverfahren Rechtsgutachten

Mahon Pascal, Graf Anne-Laurence & Zimmermann Nesa, [**Diskriminierungsverbot und Geltungsbereich der Istanbul-Konvention, Rechtsgutachten erstellt im Auftrag des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann Eidgenössisches Departement des Innern**](#), 2021
zitiert als: Mahon, Graf & Zimmermann

Netzwerk Istanbul Konvention, [**Alternativbericht zur Umsetzung der Istanbul-Konvention in der Schweiz**](#), 2021
zitiert als: Alternativbericht

Schweizerische Kriminalprävention, [**Grundlagenpapier zur Definition von Qualitätsstandards für ein Kantonales Bedrohungsmanagement**](#), 2022
zitiert als: Qualitätsstandards Bedrohungsmanagement

SKHG/SOLIO, [**Mindeststandards für ein Lernprogramm gegen sexualisierte Gewalt**](#), 2025
zitiert als: SKHG/SOLVIO Mindeststandards

SODK, [**Analyse Schutz- und Notunterkünfte**](#), 2024
zitiert als: SODK Analyse

SODK, [Empfehlungen zur Finanzierung von Frauenhäusern und zur Ausgestaltung von Anschlusslösungen](#), 2021

zitiert als: SODK Empfehlungen

SOGUS – Projekt Sexuelle Orientierung, Geschlecht und Schule, [Die Situation von LGBTQ+ Jugendlichen in Deutschweizer Schulen](#), 2024

zitiert als: LGBTIQA+ Jugendlichen Schulen

SOLVIO, [Fachverband Gewaltberatung Schweiz, Jahresbericht 2021](#), 2022

zitiert als: SOLVIO Jahresbericht 2021

SOLVIO, [Nationale Statistiken zur Beratungsarbeit mit gewaltausübenden Personen 2024](#), 2025

zitiert als: SOLVIO Statistik 2024

SOLVIO, [Nationale Statistiken zur Beratungsarbeit mit gewaltausübenden Personen 2023](#), 2024

zitiert als: SOLVIO Statistik 2023

SOLVIO, [Nationale Statistiken zur Beratungsarbeit mit gewaltausübenden Personen 2022](#), 2023

zitiert als: SOLVIO Statist Statistik 2022

SOLVIO, [Qualitätsstandards, Rückfallpräventive Interventionsformen in der Arbeit mit Gewaltausübenden Personen im Häuslichen Kontext](#), 2025

zitiert als: SOLVIO Qualitätsstandards

Vereinigung der Schweizerischen Kriminalpolizeichefs, [Kantonales Bedrohungsmanagement Schweiz, Stand der Entwicklung in den Kantonen](#), 2024

zitiert als: Stand Bedrohungsmanagement

Ausgangslage

Gewalt ist Alltag

Geschlechtsbezogene Gewalt ist in der Schweiz Alltag – sie durchdringt alle sozialen Schichten, Regionen und Lebensbereiche. Sie tritt in den unterschiedlichsten Formen auf, wie Häusliche Gewalt, institutionelle und strukturelle Gewalt, digitale Gewalt, Sexualisierte Gewalt, psychische und wirtschaftliche Gewalt sowie Feminiziden. Sie entsteht und basiert auf tiefgreifenden strukturellen Ungleichheiten und Diskriminierungen, welche unsere Gesellschaft prägen.

Backlash

In den vergangenen Jahren hat sich die politische und gesellschaftliche Lage in der Schweiz in Bezug auf Gleichstellung und Gewaltschutz widersprüchlich entwickelt: Einerseits zeigt sich ein deutlicher Backlash – etwa in Form offener Angriffe auf feministische Anliegen, einer Stigmatisierung queerer und trans Personen oder rechtspopulistischer Mobilisierungen gegen Gleichstellungsstrategien. Andererseits wurden auch Fortschritte erzielt: Die Einführung des neuen Sexualstrafrechts, die gesetzliche Anpassung von Art. 50 AIG zum besseren Schutz gewaltbetroffener migrantischer Personen sowie die Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans zur Istanbul Konvention (NAP IK) markieren politische Entwicklungen, die zu mehr Sichtbarkeit und Handlungsdruck geführt haben.

Alarmierender Anstieg von Geschlechtsbezogener Gewalt

2025 ist die Geschlechtsbezogene Gewalt in der Schweiz stark angestiegen. Das zivilgesellschaftliche Rechercheprojekt **Stop Femizid** zählt bis September 2025 bereits 24 offiziell bestätigte Feminizide. 2024 wurden insgesamt 19 Feminizide begangen. Der Anstieg von Feminiziden deutet auf eine allgemeine Zunahme von Geschlechtsbezogener Gewalt hin. So verzeichnen die meisten spezialisierten Fachstellen und Beratungsangebote für gewaltbetroffene Menschen eine markante Zunahme an Fallzahlen. Diese Zahlen verdeutlichen ein alarmierendes strukturelles Versagen in der Bekämpfung von Gewalt.

Fehlende Ressourcen

Mehr als 60 zivilgesellschaftliche Akteur_innen reagierten auf diesen Anstieg von Geschlechtsbezogener Gewalt mit einer Petition an den Bundesrat, die 350 Millionen zur Bekämpfung von Geschlechtsbezogener Gewalt fordert (Act Campax, 2025). Darin halten sie fest, dass die umfassende und intersektionale Umsetzung der Istanbul Konvention vor allem an den fehlenden Ressourcen scheitert. Diese Feststellung widerspiegelt sich auch in den Resultaten dieses Berichts: Fehlende Ressourcen behindern die Umsetzung aller vier Säulen der Istanbul Konvention – Prävention, Schutz von Betroffenen, Strafverfolgung sowie koordinierte Gesamtstrategie.

Föderalismus führt zu Willkür für Betroffene

Da ein grosser Teil der Umsetzung der Istanbul Konvention den Kantonen überlassen wird, sind der Stand und die Form der Umsetzung in den 26 Kantonen sehr unterschiedlich. Deshalb gestaltet sich die Situation für Betroffene bezüglich Präventionsangeboten, Unterstützung/Schutz aber auch Strafverfolgung sehr unterschiedlich. Es ist willkürlich, ob eine betroffene Person beispielsweise eine adäquate Spurensicherung nach einer Vergewaltigung, ein rollstuhlgängiges Frauenhaus oder eine inklusive Sexualbildung findet. Die Istanbul Konvention hat zu einigen Verbesserungen geführt – doch der Weg hin zu einer landesweiten adäquaten Situation ohne Lotterie für die Betroffenen ist noch weit. Wir fordern deshalb dringend einen Ausbau der Kompetenzen des Bundes sowie des EBG als Koordinationsstelle (Art. 10 IK) und eine umfassende und intersektionale Gesamtstrategie (Art. 9 IK).

Intersektionale Umsetzung

Das Netzwerk Istanbul Konvention setzt sich für eine intersektionale Umsetzung der Istanbul Konvention ein. Zurzeit wird Intersektionalität bei der Umsetzung so verstanden, dass einzelne Massnahmen spezifische Gruppen von besonders vulnerablen Menschen adressieren. Stattdessen fordern wir, so wie die Istanbul Konvention (Art. 4 Abs. 3 IK), dass bei allen Massnahmen ein intersektionaler Ansatz verfolgt wird (siehe auch Recommendation 2). Nur wenn wir von Beginn an und in allen Massnahmen die spezifischen Lebensrealitäten und Bedürfnisse aller betroffenen Menschen berücksichtigen, kann strukturelle Gewalt überwunden und tatsächliche Gleichstellung erreicht werden. So müssen Angebote für Betroffene für alle zugänglich sein, Aus- und Weiterbildungen für Fachpersonen eine intersektionale Perspektive beinhalten und Datensammlungsprojekte auch Aussagen über die Betroffenheit von mehrfachdiskriminierten Menschen ermöglichen.

Zu diesem Parallelbericht

DANK

Wir danken allen beteiligten Mitgliedern des NGO Netzwerks Istanbul Konvention, der Kerngruppe des Netzwerkes für die Koordination und Planung, sowie weiteren involvierten Verbündeten!

Um was es geht

Die Istanbul Konvention ist ein zentrales Instrument gegen Gewalt, für Gerechtigkeit und Gleichstellung. Für die Schweiz bietet sie einen Kompass, um Geschlechtsbezogene Gewalt umfassend zu bekämpfen. Dabei sind die Prinzipien der Inklusion und Intersektionalität unverzichtbar: Nur wenn wir von Beginn an und in allen Massnahmen die spezifischen Lebensrealitäten und Bedürfnisse aller betroffenen Menschen berücksichtigen, kann strukturelle Gewalt überwunden und tatsächliche Gleichstellung erreicht werden. Mit diesem Parallelbericht möchten wir zu einer solchen Umsetzung beitragen.

Ein Parallelbericht (auch: Alternativbericht oder Schattenbericht) ist ein zivilgesellschaftlicher Bericht, der ergänzend zum offiziellen Staatenbericht erstellt wird. Er zeigt aus dieser Sicht auf, wie die Istanbul Konvention tatsächlich umgesetzt wird – mit Fokus auf Lücken, Herausforderungen und Erfahrungen aus der Praxis.

Wer beteiligt war

Im Netzwerk Istanbul Konvention engagieren sich rund 100 Organisationen aus verschiedenen Bereichen, wie Geschlechtsbezogene Gewalt, Gleichstellung, LGBTIQA+, Behinderung, Alter, Kinderrechte, Migration/Asyl und Menschenrechte. Viele der Netzwerkmitglieder waren an der Erstellung dieses Berichtes beteiligt, sowie auch weitere unterstützende Organisationen.

Diese Vielfalt an Sichtweisen erlaubt es, eine intersektionale Perspektive einzunehmen und voneinander zu lernen. Die Beteiligten bringen ihr Wissen aus Praxis, Forschung und Aktivismus ein – mit dem gemeinsamen Ziel einer inklusiven und diskriminierungsfreien Umsetzung der Konvention. Durch die Zusammenarbeit konnten wir eine stärkere Vernetzung zahlreicher NGOs und Fachstellen bewirken. Dieser Bericht wurde vom Netzwerk Istanbul Konvention erarbeitet. Die Inhalte und Analysen beruhen auf den Recherchen, Erfahrungen und Einschätzungen der beteiligten zivilgesellschaftlichen Organisationen. Der Umfang der inhaltlichen Beiträge sowie der thematische Schwerpunkt können je nach Organisation variieren. Nicht alle Organisationen waren an allen Teilen beteiligt oder unterstützen notwendigerweise alle Aussagen des Berichts. Besonders stossend ist, dass gerade Organisationen, die sich mit und für besonders vulnerable Menschen einsetzen, sich aufgrund fehlender Ressourcen kaum am Bericht beteiligen konnten.

Ressourcenbedingte Grenzen des Berichtes

Auch im diesjährigen Bericht zeigt sich erneut der Mangel an verfügbaren Ressourcen. Für die Ausarbeitung sind häufig ehrenamtliche Engagement sowie Finanzierung und Ressourcenbereitstellung durch die beteiligten Organisationen erforderlich. Einzelne NGOs konnten sich aus Ressourcenmangel nicht oder nur begrenzt mit einem Vertiefungsbericht sowie an weiteren Teilen dieses Parallelberichts beteiligen und andere hätten sehr gerne mehr Zeit dafür aufgewendet.

Wir fordern deshalb weiterhin staatliche Gelder für NGOs für ihre Teilnahme an demokratischen Prozessen rund um die Umsetzung der Istanbul Konvention.

Gendergerechte Sprache

Zur inklusiven Benennung aller Geschlechter verwenden wir in diesem Bericht die Schreibweise mit Unterstrich, etwa Akteur_innen. Diese Form macht geschlechtliche Vielfalt sichtbar und ist auch für Screenreader gut lesbar, was zur Barrierefreiheit beiträgt.

Aufbau des Berichtes

Der Parallelbericht des Netzwerks Istanbul Konvention gliedert sich in vier Teile. Diese Struktur ermöglicht es, sowohl übergreifende Analysen als auch vertiefte thematische Beiträge systematisch darzustellen.

Kapitel I analysiert die Umsetzung der Empfehlungen (Recommendations), die GREVIO der Schweiz im Rahmen der letzten Staatenüberprüfung ausgesprochen hat. Diese Empfehlungen gelten als verbindlich und zielen auf eine wirksame, diskriminierungsfreie Umsetzung der Istanbul Konvention. In diesem Teil beleuchtet das Netzwerk, ob und wie die Schweiz diese Empfehlungen umgesetzt hat – aus der Sicht von NGOs und Fachstellen. Die Einschätzungen basieren auf den Rückmeldungen von den NGO, welche anhand eines Fragebogens eingeholt wurden, sowie auf der Expertise einzelner Mitgliedsorganisationen und gezielten Beiträgen spezialisierter Fachstellen.

Kapitel II enthält die Antworten des Netzwerks auf die Artikel der Istanbul Konvention, zu welchen GREVIO Anhand ihrer Fragen aus dem Questionnaire eingeht. GREVIO legt für jede Staatenprüfung spezifische Schwerpunkte fest und formuliert dazu eine standardisierte Liste von Fragen. Dieser Teil des Berichts beantwortet diese Fragen aus zivilgesellschaftlicher Perspektive. Die Antworten wurden zum Teil durch die Kerngruppe anhand der Umfrageantworten der NGO erarbeitet, zum Teil auf Basis themenspezifischer Rückmeldungen von NGOs, die Schutz- und Unterstützungsangebote für Betroffene Geschlechtsbezogener Gewalt bereitstellen. Darüber hinaus wurden einige Organisationen gebeten, bestimmte Themenfelder eigenständig zu bearbeiten.

Kapitel III besteht aus sogenannten Vertiefungsberichten. Diese wurden von einzelnen Organisationen erstellt und widmen sich spezifischen Themenbereichen oder Personengruppen. Im Fokus stehen beispielsweise die Umsetzung der Istanbul-Konvention im Asylbereich, die Situation von Menschen mit Behinderungen, die Lage in Heimen und kollektiven Unterkünften oder die Praxis in Bezug auf Krisenzentren und Schutzunterkünfte. Die Vertiefungsberichte ermöglichen eine differenzierte und praxisnahe Darstellung der Umsetzung der Konvention in einzelnen Lebens- und Systemkontexten.

Definitionen

Begriffe sind niemals neutral – sie entstehen im Kontext gesellschaftlicher Machtverhältnisse. Sprache strukturiert unsere Realität, grenzt ein oder eröffnet Räume. Insbesondere im Bereich von Geschlecht und Gewalt ist die Wahl der Begriffe politisch und praxisrelevant. Wer nicht benannt wird, bleibt unsichtbar – und ungeschützt.

Der bewusste und respektvolle Umgang mit Sprache ist deshalb zentral im Kampf gegen Geschlechtsbezogene Gewalt. Die folgenden Definitionen spiegeln unseren aktuellen Stand im Netzwerk wider und werden laufend weiterentwickelt.

Agender

Agender sind Menschen, die sich keinem Geschlecht zugehörig fühlen oder für die Geschlecht keine persönliche Relevanz hat.

Behinderten

Der Begriff Menschen mit Behinderungen umfasst Personen mit psychischen, physischen, kognitiven oder mehrfachen Beeinträchtigungen sowie mit Sinnes-, Kommunikations- oder Wahrnehmungseinschränkungen. Sie leben selbstbestimmt, begleitet oder betreut in privaten Haushalten oder in kollektiven Wohnformen. Die strukturelle Ausgrenzung, bestehende Vorurteile und die Abhängigkeit von Dritten machen Menschen mit Behinderungen – insbesondere, aber nicht nur, Frauen – besonders vulnerabel gegenüber Gewalt.

Betroffene – Überlebende – Opfer

Wir verwenden primär den Begriff Betroffene. In juristischen Kontexten kann auch von Opfer gesprochen werden. Einige Organisationen nutzen bewusst den Begriff Überlebende, um Resilienz und Handlungsmacht zu betonen. Alle Begriffe haben ihre Berechtigung – entscheidend ist der Kontext und die Selbstbezeichnung der Person.

Differentialistischer Rassismus

Dieser Begriff bezeichnet eine Form des Rassismus, die auf kultureller «Unvereinbarkeit» basiert, nicht auf biologischer Überlegenheit. Sie rechtfertigt Ausgrenzung, indem sie Differenz betont – etwa durch das Narrativ, gewisse Lebensweisen seien mit westlichen Werten «nicht kompatibel» (Balibar/Wallerstein).

Digitale Gewalt

Digitale Gewalt meint alle Formen Geschlechtsbezogener Übergriffe im digitalen Raum – etwa Cyberstalking, sexualisierte Hassnachrichten, Doxing, Bildmissbrauch oder Drohungen. Sie ist Ausdruck und Fortsetzung struktureller Machtverhältnisse im digitalen Raum.

Feminizid

Ein Feminizid ist die Tötung von Frauen aufgrund ihres Geschlechts, unter Einbeziehung struktureller und staatlicher Mitverantwortung. Der Begriff geht über den enger gefassten «Femizid» hinaus, indem er nicht nur das individuelle Verbrechen, sondern auch die gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Rahmenbedingungen in den Blick nimmt, die solche Gewalt ermöglichen oder begünstigen.

Frauen

Der Begriff Frauen umfasst in diesem Bericht alle Personen, die sich als Frauen identifizieren, als Frauen gelesen oder gesellschaftlich als solche behandelt werden. Dazu gehören ausdrücklich cis und trans Frauen sowie intergeschlechtliche Frauen und nicht-binäre Personen, die sich (auch) als Frauen verstehen oder so behandelt werden.

Gendered Islamophobia

Muslimische FLINTA*-Personen sind spezifisch von islamophober Gewalt betroffen – an der Schnittstelle von Rassismus und Sexismus. Diese Gewalt zielt häufig auf das Kopftuch, den Körper und die religiöse Selbstbestimmung. Sie ist stark sexualisiert, kontrollierend und wird oft nicht als intersektionale Gewalt erkannt.

Genderfluid

Genderfluid beschreibt Personen, deren Geschlechtsempfinden sich verändern kann – zum Beispiel im Lauf der Zeit, situationsabhängig oder kontextbezogen.

Geschlecht

Geschlecht ist ein soziales und individuelles Konzept, das auf unterschiedlichen Ebenen wirkt – körperlich, psychisch, sozial und kulturell. Wir unterscheiden zwischen Geschlechtsmerkmalen (zum Beispiel Genitalien, Hormone, Chromosomen), Geschlechtsidentität (Selbstverortung einer Person) und Geschlechtsausdruck (zum Beispiel Kleidung, Verhalten, Sprache). Diese Dimensionen sind unabhängig voneinander und nicht auf ein binäres System beschränkt. Menschen können sich ausserhalb oder zwischen den traditionellen Kategorien «Frau» und «Mann» verorten – etwa als nicht-binär, agender oder genderfluid. Grundlage unserer Arbeit ist die Anerkennung und Berücksichtigung dieser Geschlechtervielfalt. Entscheidend für das Individuum ist die Geschlechtsidentität, die nicht abhängig ist von medizinischen, sozialen oder rechtlichen Zuweisungen.

Geschlechtsbezogene / Geschlechtsspezifische Gewalt

Im Netzwerk verwenden unterschiedliche Organisationen unterschiedliche Begriffe, um Gewalt im Zusammenhang mit Geschlechterverhältnissen zu benennen. Wir anerkennen beide Begriffe, wollen jedoch deren Unterschiede sichtbar machen.

«Geschlechtsspezifische Gewalt» wird häufig im juristischen oder politischen Sprachgebrauch verwendet (zum Beispiel «violence spécifique au genre», «gender-specific violence») und bezeichnet Gewalt, die auf dem Geschlecht der betroffenen Person beruht oder sich vorrangig gegen ein bestimmtes Geschlecht richtet – meist Frauen und Mädchen. Der Begriff ist vielerorts etabliert, kann jedoch die binäre Geschlechterordnung (Frauen vs. Männer) unreflektiert reproduzieren und strukturelle Machtverhältnisse unzureichend abbilden.

«Geschlechtsbezogene Gewalt» («gender-based violence») verstehen wir als umfassenderen und machtkritischeren Begriff. Er bezeichnet Gewalt, die im Zusammenhang mit sozialen, kulturellen und politischen Geschlechterverhältnissen steht. Dazu gehören Gewaltformen, die sich gegen Menschen richten, weil sie von gesellschaftlichen Geschlechternormen abweichen oder bestimmten Geschlechterzuschreibungen unterliegen – unabhängig von ihrer Geschlechtsidentität. Der Begriff ist inklusiver gegenüber trans, intergeschlechtlichen und nicht-binären Personen und betont die strukturelle Dimension dieser Gewalt.

Im Bericht verwenden wir grundsätzlich den Begriff «Geschlechtsbezogene Gewalt», um der Vielfalt geschlechtlicher Identitäten sowie den gesellschaftlichen Ursachen und Machtverhältnissen, die dieser Gewalt zugrunde liegen, gerecht zu werden. Wir schreiben bei «Geschlechtsbezogene Gewalt» das Adjektiv bewusst mit grossem G, um diese Gewaltform als Folge gesellschaftlicher Probleme – insbesondere von Patriarchat und struktureller Diskriminierung – zu betonen.

Gewalt an Frauen

Wir verstehen unter Gewalt an Frauen Gewalt gegen Personen, die (ganz oder teilweise) als Frauen wahrgenommen, sozialisiert oder benannt werden. Auch nicht-binäre, trans und intergeschlechtliche Personen können von dieser Gewalt betroffen sein – etwa weil sie von anderen als «Frau» gelesen werden.

Gewalt im sozialen Nahraum

Wir weiten den Gewaltbegriff aus auf institutionelle oder kollektive Wohnformen, in denen Menschen enge soziale oder professionelle Beziehungen leben – zum Beispiel Heime, Asylunterkünfte, Pflegeeinrichtungen. Auch private Assistenzverhältnisse in Einpersonenhaushalten müssen berücksichtigt werden.

Häusliche Gewalt

Gemäss der Istanbul Konvention umfasst «Häusliche Gewalt» physische, sexuelle, psychische und wirtschaftliche Gewalt im familiären oder partnerschaftlichen Kontext – unabhängig vom aktuellen Wohnort oder Geschlecht der betroffenen Person. (Art. 3 lit. b IK). Wir fordern, dass alle Lebensformen – nicht nur heteronormative Paarbeziehungen – berücksichtigt werden.

Inklusion

Inklusion bedeutet, dass alle Menschen – unabhängig von Geschlecht, Herkunft, Behinderungen, Aufenthaltstitel oder Lebensform – selbstbestimmt und gleichberechtigt an allen gesellschaftlichen Bereichen teilhaben können. Die Umsetzung der Istanbul Konvention muss diesem Prinzip folgen.

Institutionelle Gewalt

Institutionelle Gewalt manifestiert sich in Einrichtungen mit engen Machtgefällen – etwa durch mangelnde Ressourcen, Freiheitsbeschränkungen, überforderte Fachpersonen oder fehlende Kontrolle. Besonders betroffen sind Menschen in Abhängigkeitsverhältnissen wie Pflege, Asyl oder Gefängnissen.

Intergeschlechtlichkeit

Intergeschlechtlichkeit und Variationen der Geschlechtsmerkmale (VGM) sind synonym. Intergeschlechtliche Menschen werden mit Geschlechtsmerkmalen geboren, welche gleichzeitig weiblich und männlich, oder nicht vorwiegend weiblich oder männlich sind. Intergeschlechtlichkeit kann anatomisch, hormonell, chromosomal, genetisch bedingt sein. Intergeschlechtlichkeit meint nicht die Geschlechtsidentität (Frau/Mädchen, Mann/Junge oder andere Geschlechtsidentitäten).

Intersektionalität

Intersektionalität bezeichnet die Wechselwirkungen verschiedener Ungleichheitsverhältnisse wie Rassismus, Ableismus, Sexismus, Klassismus, Queer-, Trans- und Interfeindlichkeit. Diese überlagern und verstärken sich gegenseitig. Ein intersektionaler Ansatz macht deutlich, dass Gewalt nicht eindimensional ist – und dass Schutz- und Unterstützungsangebote differenziert ausgestaltet werden müssen.

LGBTIQA+

LGBTIQA+ steht für lesbische, schwule, bisexuelle, trans, intergeschlechtliche, queere, agender, asexuelle und aromantische Menschen sowie Menschen mit weiteren von der dominierenden Mehrheit abweichender Ausprägungen bezüglich Sexualität und Geschlecht. Diese Vielfalt umfasst unterschiedliche sexuelle Orientierungen und Geschlechtsidentitäten. LGBTIQA+-Personen sind in besonderem Mass von gesellschaftlicher Marginalisierung, Diskriminierung und Gewalt betroffen.

Nicht-binär

Nicht-binär bezeichnet Personen, die sich weder ausschliesslich als Frau noch als Mann verstehen. Sie verorten sich jenseits oder zwischen den binären Geschlechterkategorien.

Psychische Gewalt

Institutionelle Gewalt manifestiert sich in Einrichtungen mit engen Machtgefällen – etwa durch mangelnde Ressourcen, Freiheitsbeschränkungen, überforderte Fachpersonen oder fehlende Kontrolle. Besonders betroffen sind Menschen in Abhängigkeitsverhältnissen wie Pflege, Asyl oder Gefängnissen.

Intergeschlechtlichkeit

Unter psychischer Gewalt werden Angriffe verstanden, welche auf die Gefühle, die Gedanken, die Selbstsicherheit und das Selbstwertgefühl eines Menschen zielen. Dabei spielen die Aspekte von Macht und Kontrolle eine wichtige Rolle. Psychische Gewalt kann überall auftreten: zu Hause, in der Ehe/Partner_innenschaft, am Arbeitsplatz, in Schulen oder weiteren Institutionen sowie auch online. Psychische Gewalt umfasst Gewalthandlungen wie Beleidigungen, Erniedrigungen, Drohungen, Anschreien, Stalking, Einschüchterungen, Morddrohungen, Erzeugen von Schuldgefühlen, übertrieben eifersüchtiges Verhalten, Verbote und Kontrolle. Weiter kann zwischen sozialer (beispielsweise Kontrolle oder Verbot von Familien- und Aussenkontakten, Isolation und Bevormundung) und ökonomischer (beispielsweise Beschlagnahmung Lohn und Eigentum, Zwangsarbeit oder Arbeitsverbot) Gewalt unterschieden werden. Psychische Gewalt kann eine Form von Häuslicher Gewalt sein. Psychische Gewalt ist häufig unsichtbar und subtil. Trotzdem kann sie schwerwiegende und lebensgefährdende Folgen haben. Betroffene können unter sozialem Rückzug, verringertem Selbstwertgefühl und psychischen Beschwerden wie Angstgefühlen und Depressionen leiden.

Rassismus

Es gibt keine universelle oder einheitliche Definition von Rassismus. Der Begriff bezeichnet ein gesellschaftliches Macht- und Herrschaftsverhältnis, das Menschen aufgrund zugeschriebener Merkmale wie Hautfarbe, Herkunft, Religion, Sprache oder Kultur hierarchisiert, diskriminiert und ausschliesst. Rassismus beruht nicht auf biologischen Unterschieden, sondern auf sozialen und historischen Konstruktionen von «Rasse» (Rassifizierung), die während Kolonialismus und Imperialismus entstanden und bis heute gesellschaftliche Strukturen, Institutionen und Normen prägen.

Rassismus wirkt auf mehreren Ebenen – individuell, institutionell und strukturell – und zeigt sich sowohl in offenen, gewaltvollen als auch in subtilen, alltäglichen Formen. Zu Letzteren gehören Mikrorassismen, also wiederkehrende, oft unbewusste Bemerkungen, Handlungen oder Reaktionen, die rassifizierte Personen verletzen, abwerten oder ausschliessen und damit rassistische Machtverhältnisse aufrechterhalten.

Rassismus äussert sich in Vorurteilen, Stereotypen, Othering-Prozessen, ungleichen Zugängen zu Rechten, Ressourcen und Schutz sowie in direkter und indirekter Diskriminierung. Er ist mit weiteren Machtverhältnissen – etwa Sexismus, Klassismus, Ableismus oder Homo- und Transfeindlichkeit – verflochten und prägt die Erfahrung Geschlechtsbezogener Gewalt.

Rassismus gegen Muslim_innen / Islamfeindlichkeit

Rassismus gegen Muslim_innen beschreibt gesellschaftliche Machtverhältnisse, in denen Menschen – real oder vermeintlich muslimisch – auf eine homogene, stereotype Identität reduziert und diskriminiert werden. Islamophobie meint eine Form rassifizierender Ausgrenzung auf Basis religiöser Zuschreibungen, etwa durch Sprache, Kleidung oder Herkunft (Fachstelle für Rassismusbekämpfung 2025, UNO).

Sexualisierte Gewalt

Sexualisierte Gewalt umfasst alle Handlungen mit sexuellem Bezug ohne Einwilligung – verbal, psychisch, körperlich oder digital. Der Begriff betont die gewaltförmige Machtausübung hinter den Handlungen, nicht deren «sexuelle» Komponente. Er ist breiter als die juristische Definition von «sexueller Gewalt».

Strukturelle Gewalt

Strukturelle Gewalt entsteht aus ungleichen gesellschaftlichen Bedingungen, institutionellen Barrieren und diskriminierenden Normen. Sie begünstigt direkte Gewalt und erschwert den Zugang zu Schutz, Teilhabe und Rechten – insbesondere für mehrfach marginalisierte Personen.

Trans

Trans beschreibt Menschen, deren Geschlechtsidentität nicht oder nicht vollständig mit dem bei Geburt zugewiesenen Geschlecht übereinstimmt. Trans Personen können sich innerhalb oder ausserhalb binärer Geschlechterkategorien verorten. Der Begriff cis bezeichnet Menschen, bei denen die zugewiesene und die gelebte Geschlechtsidentität übereinstimmen.

Mitwirkende Organisationen

Im folgenden Abschnitt stellen sich die Organisationen vor, die am Parallelbericht mitgewirkt haben. Insgesamt haben über vierzig Organisationen, Fachstellen und Netzwerke beigetragen. Organisationen beteiligten sich mit eigenen Vertiefungsberichten, Textbeiträgen sowie Antworten zu Umfragen, mit denen Informationen zu bestimmten Themen gesammelt wurden.

Die Organisationen der Kerngruppe des Netzwerks Istanbul-Konvention haben dabei eine tragende Rolle gespielt: Sie übernahmen die Koordination, verfassten Texte und redigierten die Beiträge. Ein besonderer Dank gilt Brava, welche die Hauptverantwortung für die Erstellung dieses Berichts getragen haben.

Kerngruppe Netzwerk Istanbul-Konvention



Brava – ehemals Terre des Femmes Schweiz

Brava (ehemals Terre des Femmes Schweiz) ist eine feministische Menschenrechtsorganisation. Wir setzen uns gegen Geschlechtsbezogene Gewalt und Sexismus ein und arbeiten intersektional sowie antirassistisch. Mit Advocacy, Sensibilisierung und Projekten stärken wir FINTA hierbei besonders auch marginalisierte Gruppen wie geflüchtete Personen.

Dachorganisation der Frauenhäuser Schweiz und Liechtenstein (DAO)

Die Dachorganisation der Frauenhäuser Schweiz und Liechtenstein (DAO) vertritt die Anliegen der Frauenhäuser und dem einzigen Mädchenhaus der Schweiz auf nationaler Ebene. Zudem koordiniert und fördert sie deren Zusammenarbeit sowie in ihren Bestrebungen hin zu einer angemessenen Finanzierung ihrer Leistungen. Außerdem leistet sie Sensibilisierungs- und Öffentlichkeitsarbeit zu den Themen Häusliche Gewalt und Frauenhäuser. Mit ihrer jahrelangen Erfahrung ist sie Ansprechpartnerin für Politik, Medien und weitere Interessengruppen.

Frieda – die feministische Friedensorganisation

Frieda – die feministische Friedensorganisation setzt sich gegen geschlechtsspezifische Gewalt und für einen umfassenden feministischen Frieden ein. Unter anderem koordiniert Frieda die nationale Präventionskampagne «16 Tage gegen Gewalt an Frauen» und ist Teil einer zivilgesellschaftlichen Allianz, welche die Schweizer Umsetzung der Resolution 1325 kritisch begleitet, und nimmt zu Themen der feministischen Sicherheits- und Friedenspolitik Stellung.

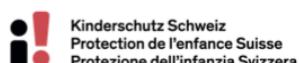
Netzwerkmitglieder und unterstützende Organisationen



Fachstelle
zwangs
≠ heirat
Nationales Kompetenzzentrum
info@zwangsheirat.ch
gratis Helpline (24/7)
0800 800 007



femmes protestantes



Centre d'accueil
MalleyPrairie



Wir schauen hin!
Charta zur Prävention von sexueller Ausbeutung,
Missbrauch und anderen Grenzverletzungen
www.charta-praevention.ch



SCHWEIZERISCHER
DACHVERBAND
FÜR GEWALTPRÄVENTION



Réseau participatif créateur d'opportunités



Amnesty International, Schweizer Sektion

Amnesty International ist eine globale Bewegung von mehr als 10 Millionen Menschen, die sich für eine Welt einsetzen, in der die Menschenrechte für alle gelten. Amnesty Schweiz ist eine von 70 Ländersektionen, welche die Kampagnenarbeit auf nationaler und internationaler Ebene mittragen. Wir recherchieren, informieren, mobilisieren, aktivieren und leisten Bildungs- und Advocacyarbeit zu Menschenrechtsthemen.

Arbeitsgruppe AIG 50

Diese Arbeitsgruppe, die Anfang 2009 von mehreren Einzelpersonen und Vereinigungen gegründet wurde, um gegen die kumulativen Anforderungen zu protestieren, die Opfer häuslicher Gewalt nachweisen müssen, um in der Schweiz bleiben zu können, umfasst derzeit folgende Vereinigungen: das Centre de Contact Suisses-Immigrés Genève (CCSI), La Fraternité du Centre social protestant – Vaud (CSP-VD) und F-information. Die Gruppe hat verschiedene Lobbyaktionen durchgeführt, um gegen die Anwendung des Gesetzes zu protestieren, damit Opfern häuslicher Gewalt im Falle einer Trennung/Scheidung das Recht auf Verlängerung ihrer Aufenthaltsgenehmigung garantiert wird, ohne dass sie weitere Bedingungen erfüllen müssen, als die erlittene Gewalt glaubhaft nachzuweisen. Die Änderung von Art. 50 AIG, die im Januar 2025 in Kraft getreten ist, ist das Ergebnis der Mobilisierung verschiedener Vereinigungen und Personen, an der sich diese Gruppe aktiv beteiligt hat.

AsyLex

AsyLex ist eine unabhängige NGO, die kostenfreie Online-Rechtsberatung und -vertretung für Geflüchtete anbietet. Auf internationaler Ebene vertritt AsyLex Einzelpersonen vor UN-Menschenrechtsgremien, wie u.a. dem CEDAW. Über die Plattform «Rights in Exile» unterstützt AsyLex auch weltweit Vertriebene, indem Zugang zu rechtlichen Informationen und lokalen Organisationen geboten wird.

Fachstelle jumpps* für geschlechtersensible Pädagogik

Die Fachstelle jumpps* setzt sich als gemeinnütziger Verein für geschlechtersensible Pädagogik sowie die Reflexion von erlernten Rollenbildern und gängiger Normen ein. Sie tut dies mittels Bildungs- und Beratungsangeboten sowie Öffentlichkeitsarbeit in der Deutschschweiz.

Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ)

Die FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration setzt sich für den Schutz und die Rechte von Migrant_innen ein, die von Gewalt und Ausbeutung betroffen sind. Zu diesem Zweck führt sie die Beratungsstelle für Migrantinnen und das spezialisierte Opferschutzprogramm für Betroffene von Menschenhandel. Die Fachstelle leistet zudem bildende und politische Arbeit.

Fachstelle Zwangsheirat – Nationales Kompetenzzentrum

Die Fachstelle Zwangsheirat – Nationales Kompetenzzentrum setzt sich schweizweit gegen Zwänge bei Heirat und Partner_innenwahl ein. Für Betroffene und Fachpersonen ist sie über die gratis Helpline rund um die Uhr, sieben Tage die Woche erreichbar. Die Fachstelle Zwangsheirat informiert die Öffentlichkeit mit Expertise, arbeitet wissenschaftsbasiert und vernetzt, in Verschleppungsfällen global.

Fachverband Sucht

Der Fachverband Sucht ist der Verband von knapp 350 Fachorganisationen der Suchtprävention und Suchthilfe (Beratung, Therapie und Schadenminderung) in der Deutschschweiz. Die Mitglieder des Fachverbands Sucht bieten professionelle Angebote an. Im Namen seiner Mitglieder setzt sich der Fachverband Sucht für eine menschenwürdige, fachlich fundierte und in sich kohärente Suchtpolitik ein, die Nutzen und Schaden auf individueller, gesellschaftlicher und volkswirtschaftlicher Ebene bestmöglich abwägt. Er vertritt die Interessen der Sucht-Fachorganisationen gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit.

femmes protestantes

femmes protestantes sind ein nationaler Dachverband, der die Interessen von rund 70'000 Mitgliedern vertritt. Wir sind zweisprachig organisiert. Gemeinsam mit unserem breiten Netzwerk treiben wir eine nachhaltige und gerechte Gleichstellungspolitik voran. So bringen wir uns aktiv in den nationalen Gesetzgebungsprozess ein und gestalten eine progressive Kirchenentwicklung mit.

F-information

Der Genfer Verein F-information ist eine Anlauf- und Beratungsstelle, die Frauen* und Familien im Alltag unterstützt. Sie informiert zu beruflichen, juristischen oder psychosozialen Themen, berät im Rahmen von persönlichen Gesprächen, erstellt Kompetenzbilanzen, organisiert zahlreiche gemeinschaftliche Aktivitäten und bietet in der auf Frauen*, Feminismus, Gender und Gleichstellung spezialisierten Bibliothek Filigrane umfangreiches Dokumentationsmaterial an.

Fondation DIAC (De l'Individuel Au Collectif)

Die in Genf ansässige Stiftung DIAC setzt sich für eine aktive gesellschaftliche Teilhabe muslimischer Menschen ein und baut Brücken zwischen Muslim_innen untereinander, Muslim_innen und dem Staat sowie Muslim_innen und der Zivilgesellschaft. Sie gründete 2023 eine Beratungs- und Beobachtungsstelle gegen antimuslimischen Rassismus und ist Mitglied des Beratungsnetzes für Rassismusopfer. Meldungen bei DIAC fliessen somit in die offiziellen Statistiken ein.

Frauenhaus St. Gallen

Das Frauenhaus St. Gallen ist eine Kriseninterventionsstelle für gewaltbetroffene Frauen* und deren Kinder, die aufgrund einer akuten Gefährdung im häuslichen Bereich Schutz, Unterkunft, Beratung und Begleitung benötigen. Das Frauenhaus St. Gallen (Leistungsvereinbarungen mit den Kantonen SG, AR, AI und GL) ist eine gut gesicherte und rollstuhlgerechte Unterkunft. Wir sind 24 Stunden an 365 Tagen telefonisch erreichbar.

Helvetiarockt

Helvetiarockt ist ein schweizweit aktiver Verein und setzt sich für mehr Frauen, intergeschlechtliche, nonbinäre, trans und agender Menschen in der aktuellen Musik ein. Mit unseren Angeboten schaffen wir seit 2009 einen niederschwelligen Zugang zur Musik, wir fördern und vernetzen professionelle Musiker*innen und sensibilisieren die Branche.

Kinderschutz Schweiz

Kinderschutz Schweiz ist eine unabhängige privatrechtliche Stiftung und national tätig. Als gemeinnützige Fachorganisation machen wir uns dafür stark, dass alle Kinder in der Schweiz im Sinne der UNO-Kinderrechtskonvention geschützt aufwachsen. Für dieses Ziel setzen wir uns wissenschaftlich fundiert und konsequent via Präventionsangeboten, politischer Arbeit und Sensibilisierungskampagnen ein.

Gesetzgebungsprozess ein und gestalten eine progressive Kirchenentwicklung mit.

Kinderschutzzentrum St.Gallen

Kinderschutzzentrum St.Gallen ist eine kantonal anerkannte Beratungsstelle für Kinder und Jugendliche nach dem Opferhilfegesetz und Fachstelle Kinderschutz für den Kanton St. Gallen. Es werden Kinder und Jugendliche beraten, die körperliche, sexuelle oder psychische Gewalt erlitten haben oder ein Verdacht besteht. Auch Angehörige und Fachpersonen können sich beraten lassen. Das Angebot ist vertraulich und kostenlos. Es stehen zusätzlich und kostenpflichtig diverse Schulungs- und Präventionsangebote zur Verfügung.

Les Foulards Violets

Les Foulards Violets ist ein feministisches und antirassistisches Schweizer Kollektiv aus mehrheitlich muslimischen Frauen. Es kämpft gegen geschlechtsspezifische Islamfeindlichkeit und gegen alle Formen von Diskriminierung muslimischer oder muslimisch gelesener Menschen. Der aktivistische Verein klärt zu gesellschaftlich relevanten Themen insbesondere rund um das Kopftuch auf.

MalleyPrairie

Die Anlaufstelle MalleyPrairie unterstützt Opfer von Häuslicher Gewalt. Frauen mit und ohne Kinder können dort eine Notunterkunft finden. Ebenso bietet das CMP in Lausanne und mehreren Regionen im Kanton Waadt ambulante Begleitung für alle, unabhängig der sexuellen Orientierung, die in der Partnerschaft oder in der Familie Gewalt erfahren.

Mirjam Werlen

Mit Beratungserfahrung im Kinderschutzrecht habe ich mich auf die Rechtsvertretung von Kindern und Jugendlichen spezialisiert. Ich bin Mitglied unter anderem beim Verein Kinderanwaltschaft Schweiz und für die Rechtsvertretung von Kindern zertifiziert. Neben meiner Tätigkeit als Anwältin für Kinder arbeite ich beratend und ehrenamtlich im Bereich Kinderschutz, Menschenrechte, Migration, geschlechtsspezifischer, Häuslicher und struktureller Gewalt. Als früheres Mitglied von InterAction Schweiz und im Rahmen langjähriger wissenschaftlicher Tätigkeit zum Thema Intergeschlechtlichkeit, verfüge ich über Fachwissen zu geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Kinder mit einer angeborenen Variation der Geschlechtsmerkmale.

Nationales Kompetenzzentrum Alter ohne Gewalt

Alter ohne Gewalt wurde von drei Schweizer Akteuren in der Prävention von Misshandlung gegen ältere Menschen gegründet: alter ego, Pro Senectute Ticino e Moesano und Unabhängige Beschwerdestelle für das Alter UBA. Ziele sind, Misshandlung zu verhindern, das Bewusstsein zu stärken und Betroffenen, Angehörigen, Dritt- und Fachpersonen eine niederschwellige Anlaufstelle für die Beratung anzubieten.

Netzwerk Charta Prävention

Das Netzwerk Charta Prävention besteht aus Selbsthilfe-, Fach- und Dienstleistungs-Organisationen und repräsentiert Menschen mit psychischen, physischen, kognitiven oder mehrfacher Beeinträchtigungen, mit Sinneseinschränkungen oder Menschen im Autismusspektrum in jeder Lebensphase (Kindheit, Jugend, Alter). Besonders im Fokus sind Personen mit hohem Unterstützungsbedarf und damit hoher Abhängigkeit von Dritten. Mitglieder sind Agogis, Anthrosocial, Autismus Schweiz, Avenir social, Vereinigung Cerebral, Curaviva, Cisa, Fragile Suisse, insieme Schweiz, Insos, Limita, Procap, Pro Infirmis, Sexuelle Gesundheit Schweiz, SGIE/SSHID, SZBLIND und Youvita.

Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung Schweiz

Das Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung Schweiz wirkt als nationales Kompetenzzentrum zu FGM/C. Mit Unterstützung des Bundes berät und informiert es Fachpersonen und Betroffene, schult und sensibilisiert Gesundheitspersonal und leistet Präventionsarbeit in betroffenen Migrationsgemeinschaften. Die Trägerschaft bilden Caritas Schweiz, SEXUELLE GESUNDHEIT SCHWEIZ und das interdisziplinäre Zentrum für Geschlechterforschung IZFG der Universität Bern.

prepuce.ch

Der Verein prepuce.ch vertritt Betroffene von Eingriffen an der Penisvorhaut ohne informierte Zustimmung und ohne medizinische Notwendigkeit (sog. «Beschneidung»). Er setzt sich ein für den Schutz von Kindern vor diesem sowohl in der Schweiz als auch weltweit häufigsten genitalen Zwangseingriff, sowie für die gesellschaftliche Aufklärung über die Eigenschaften und Funktionen der Penisvorhaut.

Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH)

Als Dachorganisation der Schweizer Hilfswerke im Asylbereich setzt sich die SFH für den konsequenten Schutz der Rechte von geflüchteten Menschen ein. Sie bietet Rechtsberatung, begleitet die Arbeit der Behörden kritisch und informiert sowie sensibilisiert zu asylrelevanten Themen.

Schweizerischer Dachverband für Gewaltprävention (solvio)

Solvio ist der schweizerische Dachverband für Gewaltprävention. Die Organisation setzt sich dafür ein, Gewalt zu verhindern und Personen zu befähigen, Konflikte gewaltfrei zu lösen. Der Hauptfokus liegt auf der Arbeit mit gewaltausübenden Personen, um künftige Taten zu vermeiden und Opfer zu schützen. Als Umsetzungspartner des Bundes zur Istanbul-Konvention vernetzt solvio Fachstellen, fördert den Austausch und stärkt die Qualität der Gewaltprävention in der Schweiz.

SEXUELLE GESUNDHEIT SCHWEIZ

SEXUELLE GESUNDHEIT SCHWEIZ (SGCH) ist die Dachorganisation der Beratungsstellen für sexuelle Gesundheit und der Fachstellen für Sexualaufklärung in der ganzen Schweiz. SGCH setzt sich auf nationaler und internationaler Ebene für die Promotion der sexuellen Gesundheit und die Einhaltung der sexuellen Rechte ein. SGCH ist Partnerin vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) und akkreditiertes Mitglied der International Planned Parenthood Federation (IPPF).

Solidarité femmes Biel und Region

Solidarité femmes Biel/Bienne & Region ist eine vom Kanton Bern anerkannte Opferhilfestelle und unterstützt Frauen und Kinder, die von Häuslicher Gewalt betroffen sind. Der Verein führt ein Frauenhaus sowie eine ambulante Beratungsstelle und bietet betroffenen Personen in akuten Krisensituationen Schutz und Unterkunft sowie Beratung und Begleitung. Mit spendenfinanzierten Projekten zur Prävention und Sensibilisierung leistet die Organisation zudem einen wichtigen Beitrag zur öffentlichen Aufklärung und der Bekämpfung von Häuslicher Gewalt.

Stiftung Frauenhaus Zürich

Die Stiftung Frauenhaus Zürich unterstützt Frauen und Kinder, die von Häuslicher und Sexualisierter Gewalt betroffen sind. Sie bietet betroffenen Frauen und ihren Kindern in akuten Krisensituationen Schutz, Unterkunft, Beratung und Begleitung im Frauenhaus Zürich Violetta. Um den Weg in ein gewaltfreies und selbstbestimmtes Leben zu unterstützen, hat die Stiftung Frauenhaus Zürich ein breitgefächertes Postventionsangebot: Dieses reicht vom teilbegleiteten Wohnangebot Vista Nova über Nachbetreuungswohnungen bis hin zum Angebot Autonomia, das aufsuchende Arbeit in den eigenen vier Wänden nach dem Austritt aus den Angeboten der Opferhilfe beinhaltet. Mit Projekten, Bildung und Öffentlichkeitsarbeit leistet die Stiftung einen Beitrag zur Prävention, Sensibilisierung und Weiterbildung und Entwicklung im Themenfeld Häusliche Gewalt, Gewalt gegen Frauen und Gewaltprävention.

Stiftung gegen Gewalt an Frauen* und Kindern

Die Stiftung gegen Gewalt an Frauen* und Kindern ist eine vom Kanton Bern anerkannte Opferhilfestelle. Sie unterstützt Frauen und Kinder, die von Häuslicher und Sexualisierter Gewalt betroffen sind. Sie bietet betroffenen Personen in akuten Krisensituationen Schutz und Unterkunft sowie Beratung und Begleitung. Die Stiftung führt die Frauenhäuser Bern und Thun - Berner Oberland sowie die ambulanten Beratungsstellen Lantana in Bern (Sexualisierte Gewalt) und Vista in Thun (Häusliche und Sexualisierte Gewalt). Mit Projekten und Öffentlichkeitsarbeit zur Prävention und Sensibilisierung leistet die Organisation zudem einen wichtigen Beitrag zur Aufklärung.

Stimmen geflüchteter Frauen

Stimmen geflüchteter Frauen ist ein Projekt von Brava. Es schafft Raum, damit geflüchtete FINTA-Personen ihre Erfahrungen sichtbar machen und in politische Prozesse einbringen können. Durch Workshops, Publikationen und Advocacy wird ihre Perspektive gestärkt, strukturelle Diskriminierung im Asyl- und Integrationssystem aufgezeigt und eine geschlechtergerechte Umsetzung der Menschenrechte sowie Schutz vor Gewalt gefordert.

Tech against Violence

Tech against Violence ist ein gemeinnütziger Verein, der digitale Lösungen gegen Gewalt entwickelt. Mit Tools wie #withyou und Safe withyou bietet er Betroffenen von Häuslicher Gewalt und ihrem Umfeld einfachen Zugang zu Hilfe, schlägt die Brücke zu bestehenden Anlaufstellen und trägt durch Sensibilisierung zur Gewaltprävention bei.

Verein Frauen-Nottelefon Winterthur

Der Verein betreibt eine kantonal anerkannte Beratungsstelle nach dem Opferhilfegesetz. In der Beratungsstelle werden Frauen* jeden Alters, die körperliche, sexuelle oder psychische Gewalt erlitten haben, beraten, unterstützen und begleiten. Auch Angehörige und Fachpersonen können sich beraten lassen. Das Angebot ist vertraulich und kostenlos.

Verein Gewaltfreie Geburtshilfe Schweiz

Der Verein Gewaltfreie Geburtshilfe wurde im März 2018 in Winterthur unter dem Namen Roses Revolution Schweiz gegründet. Ziel des Vereins ist es, auf das Vorhandenseins von Gewalt in der Geburtshilfe aufmerksam zu machen, den Dialog zwischen Fachpersonen und Eltern zu fördern und sich so nachhaltig für eine Verbesserung der Situation für Schwangere einzusetzen. Ebenso ist es uns ein Anliegen, dass auch anerkannt wird, dass auch geburtsbegleitende Fachpersonen unter den aktuellen Gegebenheiten leiden. Der Verein Gewaltfreie Geburtshilfe ist eine Non-Profit-Organisation und finanziert ihre Tätigkeiten über Mitgliedschaften und Spenden.

Weitere unterstützende Organisationen

- Casa Armonia
- Associazione Consultorio delle Donne
- Eff-Zett - das Fachzentrum
- FAVA - Fondation Accompagnement Victimes Accueil
- Kinderspital Zürich - Kinderschutz/Opferberatungsstelle
- Koordinationsstelle Häusliche Gewalt und Gewaltprävention
- Mädchenhaus Zürich
- Opferhilfe Kanton Solothurn
- Opferhilfe SG-AR-AI
- Centre Prévention de l'Ale
- PuntoZero Associazione
- Verein Unterschlupf

Kapitel II

Beurteilung der
Recommendations

Zum Vorgehen

Im Rahmen des ersten Evaluationsverfahrens sprach GREVIO sechzehn Empfehlungen an die Schweiz aus (Art. 68 Abs. 12 IK). Dabei verpflichtete sie die Schweiz, unverzüglich Massnahmen zu ergreifen, um die Empfehlungen umzusetzen (Recommendations GREVIO, S. 3). Die Empfehlungen basieren auf dem Baseline Report sowie den darin enthaltenen Vorschlägen und Anregungen (Baseline Report, S. 75–87). Mit der Ratifikation der Istanbul Konvention hat die Schweiz sich verpflichtet, die Empfehlungen von GREVIO umzusetzen.

Im Rahmen unseres Parallelberichts beleuchten wir als Netzwerk Istanbul Konvention die Umsetzung der Empfehlungen. Die Evaluation basiert auf den Rückmeldungen von Mitgliedern, welche anhand eines Fragebogens eingeholt wurden, sowie auf der Expertise einzelner Mitgliedsorganisationen und gezielten Beiträgen spezialisierter Fachstellen. Wir haben die Umsetzung mit Schulnoten (1 bis 6, wobei ab 4 eine genügende Note darstellt).

Insgesamt zeigt sich, dass die Schweiz die Empfehlungen von GREVIO nur ungenügend umgesetzt hat. Im Durchschnitt bewerten wir die Umsetzung der sechzehn Recommendations mit der Note 3. Nur bei drei Recommendations können wir eine genügende Note vergeben – wobei all diese Massnahmen vor allem dank dem unermüdlichen Einsatz zivilgesellschaftlicher Akteur_innen Realität wurden. Vor allem besorgniserregend ist das ungenügende Abschneiden bei den Empfehlungen zum Schutz vor Gewalt während Trennung, Scheidung und der Ausübung der elterlichen Sorge sowie der angemessenen Finanzierung. Unter durchschnittlich ist auch die Umsetzung der Recommendations zur intersektionalen Umsetzung der Istanbul Konvention sowie zur umfassenden Gesamtstrategie. Zudem zeigen sich bei der Beurteilung der Recommendations wiederum grosse kantonale Unterschiede.

Recommendation 1

Note 3

In ihrem Baseline Report kritisierte GREVIO, die Schweiz fokussiere in der Umsetzung der Istanbul Konvention vor allem auf die Thematik Häusliche Gewalt. Dadurch würden alle anderen Formen von Gewalt, die unter die Istanbul Konvention fallen, zu wenig berücksichtigt. Zudem rügte GREVIO das Fehlen eines gemeinsamen Verständnisses von Geschlechtsbezogener Gewalt sowie bundesweite und harmonisierte Definitionen im Bereich Geschlechtsbezogener Gewalt.

Seit 2022 gibt es in diesem Bereich punktuelle Fortschritte. So benennt der NAP IK Sexualisierte Gewalt als dritten Schwerpunkt. Auch weitere Gewaltformen sowie deren spezifische Auswirkungen auf mehrfachdiskriminierte Bevölkerungsgruppen werden punktuell besser einbezogen.

Doch weiterhin fehlt eine koordinierte, nationale Gesamtstrategie, die alle in der Istanbul Konvention genannten Gewaltformen systematisch adressiert (siehe auch Evaluation zu Recommendations 4). Insbesondere nicht-physische Gewaltformen, wie wirtschaftliche, strukturelle, institutionelle, digitale oder auch psychische Gewalt werden zu wenig adressiert. Dadurch wird eine ganzheitliche Bekämpfung von Geschlechtsbezogener Gewalt verhindert.

Nationale, rechtsverbindliche Definitionen Geschlechtsbezogener Gewalt fehlen. Stattdessen bestehen kantonal und institutionell unterschiedliche Begriffe, was ein gemeinsames Verständnis sowie eine sinnvolle Zusammenarbeit nach wie vor verhindert. Dadurch kann sich das Hilfsangebot für Betroffene kantonal unterscheiden. Zudem erschwert es die Situation für Betroffene, die auf Unterstützung aus verschiedenen Kantonen angewiesen sind.

Zudem wird der Begriff «Häusliche Gewalt» oft unterschiedlich und eng verstanden. Dadurch wird Betroffenen der Zugang zu Schutzmassnahmen oder Hilfsangeboten verwehrt. Beispielsweise anerkennt auch der Bundesrat, dass der Begriff «Häusliche Gewalt» den Lebensrealitäten von Menschen mit Behinderungen – insbesondere in kollektiven Einrichtungen – nicht gerecht wird (Bundesrat, 2023, S. 27). Auch wird durch eine zu enge Betrachtungsweise der Schutz von Kindern zu wenig adressiert.

Recommendation 2

Note 2.5

GREVIO kritisierte die diskriminierungsfreie Umsetzung der Istanbul Konvention (Art. 4 Abs. 3 IK) in der Schweiz und empfahl Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt zu ergreifen, von der Frauen betroffen sind, die einer intersektionellen Diskriminierung ausgesetzt sind. Zudem soll ihre Sichtweise bei der Umsetzung, Überwachung und Bewertung von Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Geschlechtsbezogener Gewalt miteinbezogen werden.

Seit 2022 wurden einzelne Fortschritte erzielt. So enthält der NAP IK verschiedene Massnahmen, die spezifisch die Situation von beispielsweise Menschen mit Behinderungen, älteren Menschen sowie asylsuchenden und geflüchteten Menschen sowie Menschen mit Migrationshintergrund adressieren. In einigen Kantonen – beispielsweise in Zürich – wurden Bedarfsanalysen durchgeführt und erste Massnahmen eingeleitet, zum Beispiel barrierefreie Angebote, spezifische Schulungen für Beratungspersonal oder die Erweiterung von Websites um LGBTIQA+-inklusive Inhalte.

Statt einzelner Massnahmen, die sich spezifisch an mehrfachdiskriminierte Menschen richten, verlangen wir einen intersektionalen Ansatz bei der gesamten Umsetzung der Istanbul Konvention. Wie wir bereits im Zwischenbericht zur Umsetzung der NAP IK festgehalten haben (Zwischenbericht NAP IK, S. 34), sehen wir in diesem Bereich grosse Mängel. So wird beispielsweise das 24h-Beratungsangebot weder barrierefrei noch mehrsprachig umgesetzt oder bei der Prävalenzstudie werden intersektionale Aspekte ausgenommen. GREVIO hat im Baseline Report (Baseline Report, Abs. 18) jedoch gerade darauf hingewiesen, dass die fehlende Datenlage dazu führt, dass die Bedürfnisse von diesen Personen von politischen Massnahmen gegen Gewalt oft übersehen werden. Aus unserer Sicht erfüllt die Schweiz deshalb die Anforderungen von Art. 4 Abs. 3 IK nur ungenügend.

Zudem wird Geschlechtsbezogene Gewalt in anderen Bereichen nur ungenügend berücksichtigt. Deutlich zeigt sich dies im Bereich Asylwesen und Asylunterkünfte: Frauen und Mädchen berichten von Belästigung, fehlender Trennung der sanitären Anlagen, Durchsuchungen durch männliches Sicherheitspersonal und einem Mangel an geschultem Personal. Insbesondere in Bereichen, wo Menschen besonders engen staatlichen Strukturen unterworfen sind (Stichwort Sonderstatusverhältnis), muss die Prävention von Geschlechtsbezogener Gewalt höchste Priorität haben.

Recommendation 3

Note 3

GREVIO empfahl den Behörden, die Geschlechtsbezogene Dimension in allen Rechtssetzungsvorhaben, Policies und Massnahmen im Bereich Prävention und Bekämpfung von Geschlechtsbezogener Gewalt einzubeziehen. Dabei kritisierte GREVIO, dass der Zusammenhang zwischen Geschlechtsbezogener Gewalt und den strukturellen Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern von staatlichen Akteur_innen zu wenig beachtet würde.

Der Zusammenhang zwischen Gewalt an Frauen und struktureller Ungleichheit wird nach wie vor zu wenig anerkannt. Negativen Geschlechterstereotypen wird zwar punktuell begegnet, doch antifeministische Tendenzen, fehlende Ressourcen und politische Widerstände behindern den Fortschritt.

Staatlichen Akteur_innen fehlt oft das nötige Wissen, um Geschlechtsbezogene Gewalt im Sinne von Art. 6 IK zu adressieren. Dadurch entstehen Massnahmen, welche die Geschlechtsbezogene Dimension der Gewalt ignorieren. Wie GREVIO im Baseline Report festhielt, verhindert ein geschlechtsneutraler Ansatz eine sinnvolle Bekämpfung von Geschlechtsbezogener Gewalt (Baseline Report, Abs. 22–23): «Die Erkenntnis, dass strukturelle Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern sowohl Ursache als auch Folge Geschlechtsbezogener Gewalt gegen Frauen sind und diese damit von anderen Formen der Gewalt unterscheiden, sollte im Mittelpunkt dieser Massnahmen stehen.»

Die Gleichstellungspolitik ist insgesamt wenig verbindlich: Viele der relevanten Massnahmen beruhen auf freiwilliger Umsetzung oder der Initiative einzelner Akteur_innen. Es fehlen klare Zuständigkeiten, verbindliche Massnahmen sowie genügend Ressourcen. Gleichstellungspolitik wird zu oft als allgemeines Querschnittsthema ohne konkrete Verbindlichkeit behandelt. Eine intersektional gedachte, umfassende Gleichstellungspolitik mit verbindlichen Vorgaben wäre notwendig, um Geschlechtsbezogener Gewalt sinnvoll und effektiv zu begegnen.

Zu wiederholen ist die Forderung aus unserem letzten Bericht (Alternativbericht, S. 27), dass kantonale Gleichstellungsbüros gesichert und ausgebaut werden müssen. Gerade im föderalen System der Schweiz ist es essenziell, dass staatliche Gleichstellungsakteur_innen auf kantonaler Ebene eine Geschlechterperspektive in die Aktivitäten einbringen und einfordern. Nach wie vor haben nicht alle Kantone solche Akteur_innen. Zudem gibt es nach wie vor politische Forderungen nach massiven Kürzungen von deren Budgets oder gar deren Abschaffung. Zudem müssen die kantonalen Gleichstellungsbüros zwingend einen intersektionalen Ansatz verfolgen.

Recommendation 4

Note 2.5

GREVIO empfahl der Schweiz, eine umfassende, langfristige und landesweite Strategie auszuarbeiten. Diese soll alle von der Istanbul Konvention erfassten Formen von Gewalt umfassen. Zudem soll die behördenübergreifende Zusammenarbeit und Koordination auf allen föderalen Ebenen ausgebaut werden. Die Gesamtstrategie soll auf einem opferrechtszentrierten Ansatz beruhen und die Bedürfnisse der verschiedenen Gruppen von Betroffenen angemessen berücksichtigen.

Der Zwischenbericht zum NAP IK hält fest, dass gerade angesichts der Vielzahl an Akteur_innen eine umfassende und koordinierte Umsetzung der Massnahmen gemäss Art. 7 IK wichtig ist (Zwischenbericht NAP IK, S. 36). Wir unterstützen die Bemühungen von staatlichen Akteur_innen entschieden, eine umfassende, langfristige und landesweite Gesamtstrategie auszuarbeiten (siehe auch Zwischenbericht, S. 34). Ob eine solche im nächsten Jahr zustande kommt, ist noch offen. Wir sind sehr besorgt über das mögliche Scheitern einer solchen Gesamtstrategie.

Zurzeit sind die Massnahmen zur Umsetzung der Istanbul Konvention in verschiedenen Roadmaps, Strategien und Aktionsplänen abgebildet. Dadurch wird die Umsetzung unnötigerweise erschwert. Die verschiedenen Instrumente involvieren unterschiedliche Akteur_innen, was eine gemeinsame.

Herangehensweise erschwert. Zudem hat das EBG als Koordinationsstelle gemäss Art. 10 IK weder die Kompetenz noch die Möglichkeiten und Ressourcen, die verschiedenen Instrumente aufeinander abzustimmen. Weiter können einzelne Massnahmen Auswirkungen auf andere Instrumente haben – durch die Verzettelung ist es jedoch kaum möglich, darauf zu reagieren. Zudem ist kaum zu überblicken, ob die Istanbul Konvention tatsächlich umfassend umgesetzt wird.

Auch für uns als Netzwerk Istanbul Konvention wird dadurch die Arbeit erschwert. Die Verzettelung führt dazu, dass wir viele verschiedene Ansprechpersonen haben. Dadurch benötigen wir ungemein viel Ressourcen, um uns jeweils einzubringen und einen sinnvollen Austausch herzustellen. Zudem sind die Evaluationsprozesse der einzelnen Instrumente nicht aufeinander abgestimmt – was mehr Ressourcen von uns benötigt und dazu führt, dass wir uns jeweils nur zu einzelnen Aspekten, jedoch nie zur Umsetzung insgesamt äussern können. Deshalb ist die Forderung nach einer umfassenden, langfristigen und landesweiten Gesamtstrategie für uns als Netzwerk absolut zentral.

Recommendation 5

Note 2

GREVIO empfiehlt die Bereitstellung angemessener finanzieller Mittel zur Verhinderung und Bekämpfung aller Formen von Geschlechtsbezogener Gewalt sowie die Bereitstellung angemessener und nachhaltiger Finanzmittel für Organisationen, die spezialisierte Hilfsdienste für Betroffene im ganzen Land anbieten.

Einzelne Fortschritte sind erkennbar: In Kantonen wie Zürich wurden Mittel zur Stärkung der Beratungsstellen, für die nationale Hotline (geplant für 2026) und für neue Dienste wie Forensic Nurses gesprochen. Der Bund hat sich verpflichtet, das Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung weiterhin zu finanzieren. Über das EBG sind Projektgelder im Bereich Geschlechtsbezogene Gewalt verfügbar. Einige Kantone haben Leistungsvereinbarungen unterzeichnet und zusätzliche Schutzplätze geschaffen.

Gleichzeitig bleibt die Finanzierung in vielen Bereichen prekär. Die Analyse der SODK (2024) zu Schutzunterkünften liefert eine Datengrundlage über bestehende Versorgungslücken in diesem Bereich. Die Zahl der Schutzplätze ist deutlich zu niedrig: Laut Europarat müsste es pro 10'000 Einwohner_innen ein Familienzimmer geben – in der Schweiz fehlen rund 800 dieser Zimmer, was einem Defizit von knapp 89 % entspricht. Auch Anschlusslösungen nach Schutzunterkunftsauenthalten sind unzureichend – laut SODK sogar schlechter als 2017. Beratungsstellen und Frauenhäuser arbeiten oft mit limitierten Budgets, unter Tarifdruck und ohne verlässliche Sockelbeiträge. Der Zugang zu spezialisierten Angeboten für besonders vulnerable Personengruppen – wie geflüchtete Menschen, UMAAs oder Betroffene von FGM/C – ist massiv eingeschränkt. Vor allem bei Gewalt im Ausland lehnen Opferhilfestellen oft mit Verweis auf Ressourcenmangel ab.

Die Mittel reichen nicht aus, um Prävention, Krisenintervention und spezialisierte Begleitung flächendeckend sicherzustellen. Besonders kritisch ist die ungleiche Finanzierung zwischen den Kantonen: Schutzplätze, Beratungsstunden, Dolmetschleistungen oder Schulungen sind nicht überall zugänglich. Auf Bundesebene ist zudem ein Abbau zu beobachten – etwa durch die geplante Streichung von Ausbildungsbeiträgen oder die Abschaffung der BAG-Sektion für gesundheitliche Chancengleichheit.

Besonders prekär ist die Situation für zivilgesellschaftliche Akteur_innen. Fehlende Ressourcen sind ein wiederkehrendes Thema während der Treffen des Netzwerkes Istanbul Konvention. Die fehlenden Ressourcen zeigen sich auch in diesem Bericht – gerade Organisationen, die sich für besonders vulnerable Personen einsetzen – haben keine Ressourcen, um sich zu beteiligen.

Recommendation 6

Note 3.5

GREVIO empfiehlt, die Zusammenarbeit mit NGOs, die im Bereich der Verhütung und Bekämpfung von Geschlechtsbezogener Gewalt tätig sind, auf allen Verwaltungsebenen zu verstärken und dafür zu sorgen, dass sie an der Ausarbeitung einschlägiger Politiken und Massnahmen beteiligt werden. Zudem soll die Unterstützung dieser Organisationen verstärkt und ihr Fachwissen anerkannt werden.

In einzelnen Kantonen wie Zürich oder St. Gallen ist die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen gestärkt worden – etwa durch neue Strategie-Gremien, die Einbindung in Sensibilisierungskampagnen oder eine engere Kooperation in der Opferhilfe. Auf nationaler Ebene ist insbesondere die Zusammenarbeit zwischen dem EBG und dem Netzwerk Istanbul Konvention sehr erfreulich. Bei der Revision von Artikel 50 des AIG (siehe Recommendation 16) konnte zudem bewirkt werden, dass die Berichte von Beratungsstellen und NGOs höhere Gewichtung erfahren.

Allerdings fehlt es an verbindlichen Mechanismen, die die Mitwirkung der Zivilgesellschaft auf allen föderalen Ebenen sicherstellen. Die Einbindung erfolgt häufig informell, bleibt unverbindlich und ist stark abhängig vom politischen Willen der zuständigen Behörden. Von verschiedenen staatlichen Akteur_innen wird der Einbezug von zivilgesellschaftlichen Organisationen als Pflichtübung anstatt als konstruktive Zusammenarbeit wahrgenommen. Zudem bestehen grosse Unterschiede im Einbezug je nach Behörde oder Thema. Gerade Organisationen mit intersektionalem oder migrationsbezogenem Fokus berichten von fehlender Einbindung in relevante Prozesse. Behörden, welche im Asylbereich tätig sind, zeigen oftmals wenig Bereitschaft zu einer Zusammenarbeit zum Thema Geschlechtsbezogene Gewalt. Zudem benötigt die Zusammenarbeit genügend Ressourcen, welche bei vielen zivilgesellschaftlichen Organisationen fehlen.

Die Mitwirkung zivilgesellschaftlicher Organisationen sollte nicht nur ermöglicht, sondern strukturell abgesichert werden. Dafür braucht es verlässliche Ressourcen, transparente Verfahren und föderale Koordination. Die gemäss Recommendation 5 geforderte Gesamtstrategie könnte auch zur besseren Umsetzung dieser Recommendation beitragen. Insbesondere auf kantonaler Ebene muss die Zusammenarbeit stark verbessert werden.

Recommendation 7

Note 3

GREVIO empfiehlt, die Rolle des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann als Koordinationsstelle zu stärken, indem seine Befugnisse und Kompetenzen gestärkt werden und es mit den notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen ausgestattet wird, um die Nachhaltigkeit seiner Arbeit zu gewährleisten.

Gerade weil die Istanbul Konvention verschiedene Akteur_innen adressiert und aufgrund des föderalen Systems der Schweiz, ist eine Koordination der Umsetzung unerlässlich. Diese Rolle kann das EBG aufgrund der fehlenden Kompetenzen und fehlenden Ressourcen kaum genügend wahrnehmen. Das EBG ist nach wie vor das kleinste Bundesamt, wobei sich das EBG allgemein mit Gleichstellung und nicht nur mit Geschlechtsbezogener Gewalt befasst. Um eine Umsetzung der Istanbul Konvention zu gewährleisten, fordern wir einen massiven Ausbau der Ressourcen sowie der Kompetenzen des EBGs. Zudem sollen die Kompetenzen des EBG auf alle Formen von Gewalt ausgeweitet werden. Im Bereich Menschen mit Behinderungen führt die momentane Kompetenzverteilung dazu, dass weder das EBG noch das EBGB für Gewalt gegen Menschen mit Behinderungen zuständig ist. Indem Gewalt der Kompetenz eines Bundesamts zugewiesen würde, könnte die Istanbul Konvention intersektional und umfassend umgesetzt werden.

Das EBG wird von vielen Fachstellen als engagierte Ansprechpartnerin wahrgenommen. Seit 2022 wurden die Stellenprozente für die Leitung erhöht und neue Funktionen, insbesondere im Bereich LGBTIQA+, geschaffen. Der Einbezug der Zivilgesellschaft funktioniert vergleichsweise gut. Gerade deshalb setzen wir uns als Zivilgesellschaft für die Stärkung ein.

Die Koordination und nachhaltige Umsetzung der Istanbul Konvention kann nur gelingen, wenn das EBG dauerhaft gestärkt wird – strukturell, finanziell und politisch. Bisher ist es stark auf Projektförderung fokussiert und in der Umsetzungssteuerung zu wenig ausgestattet. Es braucht eine klarere strategische Positionierung, verlässliche Grundfinanzierung, interdepartementale Durchsetzungskraft und eine unabhängige Monitoringstelle mit Zugang zu vergleichbaren Indikatoren und Daten. Nur so können Fortschritte gemessen und koordiniert vorangetrieben werden – schweizweit und unter Berücksichtigung sprachregionaler und föderaler Besonderheiten.

Recommendation 8

Note 3.5

GREVIO empfiehlt die Datensammlung im Bereich Geschlechtsbezogene Gewalt insgesamt zu verbessern. Dabei soll die Datensammlung insbesondere in folgenden Bereichen verbessert werden: Strafverfahren, zivilrechtliche Gerichtsverfahren, Gesundheitsbereich, Asylverfahren aufgrund von Geschlechtsbezogener Gewalt sowie Verfahren im Rahmen von Art. 50 AIG. Die Daten sollen so aufbereitet werden, damit Mängel in der Reaktion der Institutionen identifiziert werden können.

Seit 2022 gab es einige Verbesserungen im Bereich der Datensammlung. So wird 2027 erstmals eine nationale Studie zur Prävalenz von geschlechtsspezifischer Gewalt durchgeführt. Im Bericht «Gewalt an Menschen mit Behinderung in der Schweiz» wurden Verbesserungsmöglichkeiten der Datenlage dargelegt. Der Bundesrat wurde vom Parlament beauftragt, ab Inkrafttreten des revidierten Sexualstrafrechts einen Monitoring- und Evaluationsprozess zur qualitativen und quantitativen Beobachtung und Analyse der Rechtsprechung sowie der Praxis der Strafverfolgungsbehörden durchzuführen. Zudem gibt es einige kantonale Projekte zur Datensammlung.

Im Bereich Strafverfahren zeigen sich nach wie vor Lücken. Zwar werden in der polizeilichen Kriminalstatistik Angaben zum Geschlecht und Alter von Opfern und beschuldigten Personen, zur Art der Straftat und teilweise zur Beziehung zwischen Tatperson und Betroffene erfasst, doch bleibt die Erhebung lückenhaft und wenig aussagekräftig. Verurteilungs-, Rückzugs- und Rückfallraten sind in der PKS nicht enthalten; entsprechende Daten der Justizstatistik sind nicht mit der PKS verknüpft und nur sehr eingeschränkt öffentlich zugänglich. Feminizide werden vom Staat nach wie vor nicht erfasst. Zwar wird ab 2027 bei den Kinderschutzmassnahmen der Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden die Indikation «Häusliche Gewalt» erhoben. Grosse Lücken fehlen im Bereich zivilrechtliche Gerichtsverfahren. Im Gesundheitsbereich fehlt weiterhin eine nationale Strategie zur standardisierten Erfassung von Gewaltbetroffenheit. Auch die Anzahl von Asyl- oder Härtefallgesuchen aufgrund Geschlechtsbezogener Gewalt wird nicht systematisch erfasst oder veröffentlicht.

Die bestehenden amtlichen Daten reichen nicht aus, um das Ausmass Geschlechtsbezogener Gewalt zuverlässig abzubilden oder die Wirksamkeit institutioneller Reaktionen zu beurteilen. Die Datenerhebung erfolgt punktuell, unkoordiniert und ist weder sektorenübergreifend noch ausreichend disaggregiert. Dass zivilgesellschaftliche Akteur_innen wie KidsToo, Amnesty oder Stop Femizid mit eigenen Mitteln wesentliche Datenlücken schliessen müssen, zeigt den dringenden Handlungsbedarf auf staatlicher Ebene. Die Verpflichtung zur systematischen und vergleichbaren Datenerhebung bleibt in der Schweiz bislang weitgehend unerfüllt.

Recommendation 9

Note 4.5

GREVIO empfiehlt, regelmässige Prävalenzstudien durchzuführen, um das Ausmass aller unter die Istanbul Konvention fallenden Formen von Gewalt zu bewerten und die Gewalterfahrungen von Betroffenen, die intersektioneller Diskriminierung ausgesetzt sind, besser zu verstehen.

Seit der letzten Evaluation entschied die Schweiz eine regelmässige Prävalenzstudie zu Geschlechtsbezogener Gewalt durchzuführen. Die Studie soll neben der Prävalenz auch die Häufigkeit und Schwere, Kontexte und Folgen der Gewalt erfassen und sich an das Eurostat-Projekt «EU survey on gender-based violence against women and other forms of interpersonal violence» anlehnen. 2025 bis 2027 finden die Erhebungen statt, 2028 werden die Ergebnisse publiziert. Danach soll die Studie alle fünf Jahre wiederholt werden.

Die Umsetzung der Recommendation 9 ist grundsätzlich erfreulich. Eine staatliche und regelmässige Prävalenzstudie ist in der Schweiz längst überfällig. Zudem kann sich die Zivilgesellschaft im Rahmen einer Begleitgruppe einbringen, was wir im Sinne von Art. 9 IK sehr begrüssen.

Die geplante Studie hat jedoch insbesondere in Bezug auf ihre Intersektionalität verschiedene Unzulänglichkeiten. Wir befürchten, dass sie den zweiten Teil der Recommendation – Gewalterfahrungen von Betroffenen, die intersektioneller Diskriminierung ausgesetzt sind, besser zu verstehen – kaum erfüllen wird.

Zwar wird die Studie die sexuelle Orientierung der Befragten erfassen, jedoch ist noch unklar, wie die Geschlechtsidentität erfragt werden wird. Leider verpasst es die Studie, Auswertungen zu trans und nicht-binären Personen zu ermöglichen. Die Aussagekraft bezüglich Menschen mit Behinderungen ist auch eingeschränkt, da Menschen in Kollektivhaushalten ausgeschlossen sind und die Zugänglichkeit der Befragung nicht barrierefrei ist. Auch die Zugänglichkeit für Menschen mit Migrationserfahrung ist erschwert, wobei sowieso nur Menschen mit Schweizer Staatsbürgerschaft oder Niederlassungsbewilligungen B oder C befragt werden. Die Grösse der Stichproben führt gleichzeitig dazu, dass kaum Aussagen über vergleichsweise seltene Gewaltformen, spezifische Gewalthandlungen, Prävalenz in jüngerer Zeit sowie Prävalenz bei kleinen Untergruppen getätigt werden können. Wir werden uns als Zivilgesellschaft weiter dafür einsetzen, dass nachfolgende Prävalenzstudien intersektionaler gestaltet werden.

Recommendation 10

Note 3

GREVIO empfiehlt, das Opferhilfegesetz so anzupassen, dass Betroffene, die Gewalt im Ausland erlebt haben, lückenlos Zugang zu den Leistungen der Opferhilfe erhalten.

Das Schweizerische Opferhilfegesetz ist territorial geregelt: Eine Person hat in der Schweiz nur Zugang zu den Leistungen des Opferhilfegesetzes, wenn a) entweder die Straftat in der Schweiz begangen worden ist, und/oder b) die Person zum Tatzeitpunkt über einen Wohnsitz in der Schweiz verfügt. Damit schliesst das Schweizerische Opferhilfegesetz alle Personen aus, welche im Ausland Opfer von Gewalttaten im Sinne der Istanbul Konvention geworden sind. Das betrifft insbesondere migrantische Personen oder Personen aus dem Asylbereich, die im Herkunftsland oder auf der Flucht Opfer von Gewalt geworden sind.

Bisher wurde diese diskriminierende und der Istanbul Konvention widersprechende Regelung nicht geändert. Dennoch kam es seit der letzten Evaluation zu ein paar wichtigen Entwicklungen. Kurz nach Veröffentlichung der ersten GREVIO-Empfehlungen an die Schweiz publizierte das EBG ein in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten, das den Ausschluss von Personen ohne Schweizer Wohnsitz oder ohne Tatort Schweiz als klar diskriminierend einstuft (Mahon, Graf & Zimmermann, 2021).

Zivilgesellschaftliche Organisationen, engagierte Jurist_innen und Parlamentarier_innen haben im August 2022 eine Gesetzesänderung angestoßen (Parlamentarische Initiative 22.456 «Lücke im OHG schliessen. Opfer mit Tatort Ausland unterstützen»). Seitdem hat das Geschäft einen beschwerlichen Weg hinter sich. Im April 2025 entschied das Parlament endlich, einen Erlassentwurf auszuarbeiten. Da die Situation jedoch dringend ist und immer mehr gewaltbetroffene Personen mit Tatort Ausland an zivilgesellschaftliche Organisationen zur Beratung und Unterstützung überwiesen werden, haben sich in den letzten Jahren – auch hier jeweils nur dank des Engagements zivilgesellschaftlicher Organisationen – immer mehr lokale Lösungen etabliert, welche das Potential zu übergreifender Best Practice haben.

Recommendation 11

Note 3

GREVIO empfiehlt zu gewährleisten, dass alle Betroffenen unabhängig von ihrer Situation oder ihrem Wohnsitz kostenfrei Zugang zu Schutzunterkünften haben. Zudem soll die Schweiz genügend finanzielle Ressourcen zur Verfügung stellen und eine Planungssicherheit garantieren.

Trotz leichtem Ausbau von Schutzplätzen seit 2022 bleibt die Umsetzung deutlich hinter den Anforderungen zurück. Die Schweiz erfüllt weiterhin nicht die Empfehlung des Europarats im Rahmen der Istanbul Konvention, wonach ein Familienzimmer pro 10'000 Einwohner_innen zur Verfügung gestellt werden sollte. Die durchschnittliche Auslastung der Frauenhäuser lag in den letzten drei Jahren konstant über den von der SODK empfohlenen jährlichen Auslastung von 75 %. (SODK Empfehlungen, 2021, S. 13). Diese konstant hohe Auslastung weist auf einen chronischen Kapazitätsmangel hin.

Der diskriminierungsfreie Zugang zu spezialisierten Schutzunterkünften ist ungenügend gewährleistet. Der Zugang ist für Frauen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen, Suchtproblematik, Behinderungen oder im höheren Alter stark eingeschränkt. Barrierefreiheit bleibt die Ausnahme. Schutzplätze für junge Frauen/Mädchen und Angebote für trans und nicht-binäre Personen sind massiv unterentwickelt bis inexistent. Besonders kritisch ist das Fehlen eines flächendeckenden, inklusiven Zugangs – unabhängig vom Wohnkanton.

Bezüglich der Finanzierung der Schutzunterkünfte ist die Umsetzung der SODK-Empfehlungen zur Finanzierung von Frauenhäusern und zur Ausgestaltung von Anschlusslösungen vom Mai 2021 nur teilweise erfolgt. Über eine Finanzierungs- und Planungssicherheit verfügt nur eine knappe Mehrheit der Frauenhäuser. Gegenüber 2022 haben zwar mehr Frauenhäuser Leistungsvereinbarungen mit Kantonen und Sockelfinanzierungen. Die finanzielle Sicherheit wird jedoch durch potenzielle Nachfrageschwankungen (sog. Bereitstellungsrisiken), das Fehlen langfristiger Leistungsvereinbarungen, die Erhebung von Taxen auch für Kinder sowie durch eingeschränkte Möglichkeiten zur Vollkostenabrechnung erheblich beeinträchtigt. Infolgedessen sind viele Schutzunterkünfte gezwungen, bestehende Finanzierungslücken durch Spenden oder eigene Rücklagen zu decken.

Die Versorgungslandschaft ist kantonal stark unterschiedlich. Noch immer existieren Kantone ohne ein Frauenhaus oder ohne Leistungsvereinbarungen. Eine nationale Strategie zur Harmonisierung der Opferhilfe fehlt weiterhin. Die regionale Zusammenarbeit ist zentral, um allen schutzsuchenden Frauen mit und ohne Kinder die notwendige Sicherheit gewähren zu können.

Recommendation 12

Note 1.5

GREVIO empfiehlt, dass bei der Verabschließung von Massnahmen, die die Ausübung der elterlichen Sorge betreffen, Geschlechtsbezogene und Häusliche Gewalt gebührend berücksichtigt werden. Zudem sollen Instrumente eingesetzt werden, um die Sicherheit der Betroffenen und der Kinder bei der Ausübung des Besuchsrechts verbessert werden. Fachpersonen müssen angemessene Schulungen zum Thema Geschlechtsbezogene und Häusliche Gewalt sowie deren Auswirkungen erhalten. Weiter soll die Rechtsprechung zu Sorgerecht und Besuchsrecht in Fällen von Gewalt analysiert werden.

Generell mangelt es an Aufmerksamkeit und systematischer Anerkennung von Häuslicher Gewalt und Geschlechtsbezogener Gewalt in allen Situationen von Trennung, Scheidung oder Entscheidungen, die die elterliche Sorge betreffen. In der Gesellschaft und sogar unter Fachleuten fehlt es an Bewusstsein für das Ausmass und die Auswirkungen von Gewalt auf Kinder, die ihr ausgesetzt sind.

Gemäss einem Rechtsgutachten wird Geschlechtsbezogene und Häusliche Gewalt bei Entscheiden über das Sorgerecht nach wie vor zu wenig berücksichtigt. Es fordert zudem, dass die alleinige elterliche Sorge unter weniger strengen Voraussetzungen als bis anhin zugelassen wird (Gutachten Elterliche Sorge, S. 15). Dadurch werden Betroffene und Kinder unnötigerweise in Gefahr gebracht. Es gibt keine systematischen Verfahren oder spezifischen Protokolle und die kantonalen Unterschiede sind enorm. Bei der Ausübung des Besuchsrechts zeigte das Gutachten, dass die zuständigen Behörden eher Massnahmen zur «Linderung des Elternkonflikts», Mediationen oder Sensibilisierung der Eltern statt solche, die auf eine Behandlung des Gewaltverhaltens abzielen, anordnen (Gutachten Elterliche Sorge, S. 25). Insgesamt zeichnet das vom EBG beauftragte Gutachten ein besorgniserregendes Bild.

Die vom EBG ausgearbeiteten Minimalstandards sowie der von der SKHG ausgearbeitete Leitfaden sind wichtige Hilfsmittel. Die Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen basiert jedoch nach wie vor auf Freiwilligkeit. Neben dem Wissen zu Geschlechtsbezogener Gewalt mangelt es auch an Kenntnissen über die rechtlichen Grundlagen und Verpflichtungen, die in der Istanbul Konvention, der Kinderrechtskonvention und der Lanzarote-Konvention vorgesehen sind.

Besonders besorgniserregend ist, dass verschiedene Akteur_innen den «Mythos» des Parental Alienation Syndrome verbreiten und auch politische Vorstöße auf Bundesebene einbringen, um die Situation von Betroffenen während Trennungen, Scheidungen und bei der Zuteilung der elterlichen Sorge zu verschlechtern. Das Netzwerk Istanbul Konvention ist sehr besorgt über die Situation.

Recommendation 13

Note 5

GREVIO empfiehlt, die Rechtsvorschriften über sexuelle Gewalt zu überarbeiten, um die Definition von sexueller Gewalt auf das Fehlen der freiwilligen Zustimmung statt auf Nötigung zu stützen. Zudem sollen die Bestimmungen gestrichen werden, die vorsehen, dass im Falle einer Ehe oder Partnerschaft auf eine Strafverfolgung oder Bestrafung abgesehen wird. .

Dank des unermüdlichen Engagements der Zivilgesellschaft trat im Juli 2024 die Revision des Schweizer Sexualstrafrechts in Kraft. Die neue Gesetzgebung definiert Vergewaltigung auf der Grundlage des Fehlens einer freien und informierten Zustimmung («Nein heisst Nein») und verlangt nicht mehr den Nachweis von körperlicher Gewalt, Drohungen oder psychischem Druck. Sie erkennt ausdrücklich den Zustand der Fassungslosigkeit als Ausdruck fehlender Zustimmung an. Darüber hinaus wurden die Bestimmungen, die eine Strafverfolgungsbefreiung vorsahen, wenn eine Tatpersonen der Ehepartner oder Partner des Opfers war (Art. 187 und 188 StGB), aufgehoben.

Schließlich gewährleistet die geschlechtsneutrale Formulierung, dass alle Personen, ob cisgender oder transgender, ihre Vergewaltigungsanzeigen vor der Schweizer Justiz gleichberechtigt anerkannt und behandelt sehen können.

Die Reform stellt zweifellos einen grossen Fortschritt dar, erfüllt jedoch noch nicht vollständig die Anforderungen von Art. 36 IK. Der aktuelle Text spricht weiterhin von «Handlungen gegen den Willen des Opfers», obwohl er sich ausdrücklich auf «das Fehlen der Zustimmung» beziehen sollte. Die Zivilgesellschaft hat diese Reform unterstützt, da sie eine erreichbare und bedeutende Verbesserung darstellt, hält jedoch an ihrer Forderung nach einer vollständigen Umsetzung der Istanbul Konvention in der Definition von Vergewaltigung fest.

Es sind noch weitere Massnahmen erforderlich, um einen vielversprechenden legislativen Fortschritt in einen wirklich wirksamen Schutz für die betroffenen Personen umzusetzen. Denn der Bund hat kein System zur systematischen Überwachung der Umsetzung der Reform eingerichtet. Die Umsetzung variiert und ist nicht in allen 26 Kantonen gleichermassen und konsequent gewährleistet, was zu einer Postleitzahlenlotterie führt. Zudem hängt eine umfassende Umsetzung der Recommendation auch davon ab, dass Justizbehörden zu Geschlechtsbezogener Gewalt geschult und sensibilisiert werden (Recommendation 14).

Recommendation 14

Note 3

GREVIO empfiehlt, zu gewährleisten, dass der Umgang mit Fällen von Geschlechtsbezogener Gewalt durch Strafverfolgungsbehörden und Gerichten auf einem Verständnis von Geschlechtsbezogener Gewalt basiert. Tatpersonen sollen für Ihre Handlungen zur Verantwortung gezogen werden. Zudem sollen Entscheide analysiert werden, um die Wirksamkeit der strafrechtlichen Reaktion auf Geschlechtsbezogene Gewalt beurteilen und verbessern zu können.

Seit der letzten Evaluation gab es einige Verbesserungen. So wurde 2024 eine Motion eingereicht, welche eine gesetzliche Grundlage fordert, um in der Schweiz alle Strafverfolgungsbehörden Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichte zu kontinuierlichen Aus- und Weiterbildungen zu sexualisierter, Häuslicher und Geschlechtsbezogener Gewalt zu verpflichten. Zudem ist die Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen und ehrenamtlich Tätigen als zweiter Schwerpunkt des NAP IK verankert. Weiter ist eine bundesweite Umsetzung von Art. 25 IK als Änderung des Opferhilfegesetzes geplant.

Insgesamt zeigt sich, dass die Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen in verschiedenen Bereichen, wie auch der Strafverfolgung, nach wie vor ungenügend ist (siehe auch Recommendation 12). So beruhen die Aus- und Weiterbildungen im Rahmen des NAP IK meist auf freiwilliger Basis.

Eine Analyse von Brava zeigte auf, dass von 100 Frauen nur vier ihren Vergewaltiger verurteilt sehen (Brava, 2024). Die Analyse zeigt exemplarisch auf, dass die Empfehlung in der Schweiz kaum umgesetzt wird.

Die Datenlage im Bereich Strafverfolgung ist nach wie vor lückenhaft, wodurch eine Analyse der Strafrechtsverfolgung, wie GREVIO bereits im Baseline Report festhielt (Baseline Report, Abs. 221), nach wie vor schwierig ist. Dies wird weiter dadurch erschwert, dass Fälle von Häuslicher Gewalt oftmals im summarischen Verfahren behandelt werden, welche nicht öffentlich sind und somit kaum entsprechende Daten bestehen. Wir fordern zwingend eine bessere Datenlage sowie Massnahmen im Bereich der Strafverfolgung.

Recommendation 15

Note 3.5

GREVIO empfiehlt, dass ein standardisiertes und geschlechtersensibles Risikobewertungs- und Sicherheitsmanagementverfahren systematisch im ganzen Land in allen Fällen von Geschlechtsbezogener Gewalt angewendet wird. Dabei sollte insbesondere die Hindernisse für die Zusammenarbeit in Fällen, an denen mehrere Kantone beteiligt sind, beseitigt werden.

Seit 2022 gab es punktuelle Fortschritte: In mehreren Kantonen wurden Bedrohungsmanagementstellen eingerichtet, und nationale Gremien wie die AG KBM oder die SKHG fördern den Austausch. Die KKPKS hat 2023 Qualitätsstandards für ein kantonales Bedrohungsmanagement erarbeitet. Doch eine landesweit koordinierte Umsetzung bleibt aus: Weder existiert ein einheitliches, geschlechtssensibles Risikobewertungsinstrument noch eine verbindliche nationale Regelung. Bestehende Instrumente fokussieren meist auf Häusliche Gewalt (siehe auch Recommendation 1); andere Kantone nutzen allgemeine Tools oder entscheiden im Einzelfall – oft ohne klar definierte Kriterien.

Zudem fehlt es an Einbezug von Fachstellen wie Frauenhäusern, Beratungsstellen oder Selbsthilfeorganisationen in der Risikoeinschätzung. Auch für mehrfachdiskriminierte Personen – etwa Frauen mit Behinderungen oder Geflüchtete – bestehen kaum Schutzkonzepte oder standardisierte Verfahren. Die Zusammenarbeit über die Kantongrenzen ist weiterhin lückenhaft. Unterschiedliche Tarife, fehlende Leistungsvereinbarungen und Datenschutzhindernisse erschweren die Platzierung gefährdeter Personen. Häufig überwiegt der Kostenvorbehalt gegenüber dem Gefährdungsrisiko.

Insgesamt bleibt die Umsetzung fragmentiert und unzureichend. Interpolizeiliche Zusammenarbeit ist nicht flächendeckend etabliert. Eine koordinierte nationale Lösung zur Risikoeinschätzung fehlt ebenso wie eine gesetzliche Grundlage zur priorisierten Opfer- statt Tatpersonenschutzorientierung. Es braucht dringend ein einheitliches, geschlechtsspezifisches Instrument zur Gefährdungseinschätzung in allen Kantonen – unter Einbezug der Expertise zivilgesellschaftlicher Organisationen und spezifischer Betroffenengruppen. Datenschutzregelungen müssen im Sinne des Opferschutzes überprüft werden. Nur ein strukturell verankertes System mit verbindlichen Standards kann Feminiziden und schwerer Gewalt präventiv begegnen.

Recommendation 16

Note 4.5

GREVIO empfiehlt, dass Menschen mit Migrationshintergrund, die von Gewalt betroffen sind und deren Aufenthaltsstatus vom Bestehen einer Beziehung abhängig ist, Zugang zu einer eigenständigen Aufenthaltsgenehmigung haben. Dabei muss diese Härtefallregelung im ganzen Land durch eine bessere Schulung der Fachkräfte in Bezug auf Geschlechtsbezogene Gewalt und durch bessere Information von Betroffenen optimiert werden.

2024 beschloss, nach grossem Einsatz von zivilgesellschaftlichen Akteur_innen, das Parlament wichtige Änderungen der Härtefallregelung von Art. 50 AIG. Die Änderung führt zu verschiedenen Verbesserungen für Betroffene: Mit der Annahme der parlamentarischen Initiative profitieren auch Personen, die mit Personen mit einer B-Aufenthaltsbewilligung, einer vorläufigen Aufnahme oder einer Kurzaufenthaltsbewilligung verheiratet sind oder in einer Beziehung leben (Konkubinat) sowie deren Kinder von der Härtefallregelung. Zudem sind die Kriterien für die Gewährung des Härtefalls nun direkt im Gesetz und nicht nur auf Verordnungsebene festgehalten. Neu wird zudem nicht mehr von ehelicher Gewalt, sondern von Häuslicher Gewalt gesprochen. Somit kann neu auch ein direktbetroffenes Kind von der Härtefallregelung profitieren.

Leider hat das Parlament jedoch verpasst, die geforderte Verlängerung der Frist bis zum Nachweis der Integrationskriterien von einem auf drei Jahre umzusetzen. Für Betroffene ist es oftmals kaum machbar, die Kriterien innerhalb eines Jahres zu erfüllen. Wenn Gewaltbetroffene nach einem Jahr mit unabhängiger Aufenthaltsbewilligung Gefahr laufen, diese wieder zu verlieren, ist der Sinn der Härtefallregelung kaum erfüllt.

Die Gesetzesänderung ist noch sehr jung. Aktuell kann noch nicht beurteilt werden, inwieweit die Situation von Betroffenen tatsächlich verbessert wird. Weiterhin liegt der Entscheid über die Gewährung eines Härtefallgesuchs bei Betroffenen von Häuslicher Gewalt ausschliesslich bei den Migrationsämtern. Diese Stellen sind nicht auf Häusliche Gewalt spezialisiert. Mit dem hoffentlich stärkeren Einbezug von den Fallbeurteilungen der Opferhilfestellen und spezialisierten Fachstellen, sowie Nachweise von Polizei und Gerichten wird es möglicherweise zu einer fachlich besser abgestützten Beurteilung der Härtefallgesuche von Gewaltbetroffenen mit abhängigem Aufenthaltstitel kommen. Dennoch bleibt die Befürchtung, dass die Fachberichte nicht ausreichend berücksichtigt werden und sich die Praktiken der kantonalen Migrationsämter weiterhin stark unterscheiden werden – zu Ungunsten der Betroffenen. Es ist entscheidend, dass die Entscheidungsträger_innen, wie GREVIO fordert, vertieft und regelmässig sensibilisiert werden zu den Dynamiken und Folgen von physischer und psychischer Gewalt im häuslichen Kontext.

Kapitel III

Questionnaire

Zum Vorgehen

Das erste thematische Bewertungsverfahren von GREVIO zum Thema «Vertrauen schaffen durch Unterstützung, Schutz und Gerechtigkeit» wurde im Oktober 2022 nach der Verabschiedung des Fragebogens eingeleitet. Es zielt darauf ab, die Fortschritte in Bezug auf eine ausgewählte Anzahl von Bestimmungen der Istanbul-Konvention zu bewerten, die Standards für Strafverfolgungsbehörden und Akteure der Strafjustiz, für die Bereitstellung allgemeiner und spezialisierter Unterstützungsdiensste für Opfer und für einen insgesamt opferzentrierten Ansatz festzulegen.

Das Questionnaire enthält Fragen zu bestimmten Konventionsbestimmungen, die vom Staat zu beantworten sind. Im Rahmen des Parallelberichts haben wir uns auf die Bestimmungen des Fragebogens konzentriert. Dabei nahmen wir die Fragen als Ausgangslage, konzentrierten uns jedoch vor allem auf deren Umsetzung in der Praxis.

Die Antworten basieren zum Teil auf den Antworten auf eine allgemeine Umfrage sowie eine Umfrage für Organisationen, die mit Betroffenen arbeiten, welche die Kerngruppe erarbeitet hat. Andere Bestimmungen haben Organisationen mit spezifischer Expertise in diesem Bereich beantwortet. Die Kerngruppe übernahm das Verfassen, die Zusammenstellung sowie die Redaktion des Berichts.

Ineinander greifende politische Massnahmen und Datensammlung

Artikel 7:

Umfassende und koordinierte politische Massnahmen

Konventionstext

1 Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen und sonstigen Massnahmen, um landesweit wirksame, umfassende und koordinierte politische Massnahmen zu beschliessen und umzusetzen, die alle einschlägigen Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung aller in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt umfassen, und um eine ganzheitliche Antwort auf Gewalt gegen Frauen zu geben.

2 Die Vertragsparteien stellen sicher, dass die in Absatz 1 genannten politischen Massnahmen die Rechte des Opfers in den Mittelpunkt aller Massnahmen stellen und mittels einer wirksamen Zusammenarbeit zwischen allen einschlägigen Behörden, Einrichtungen und Organisationen umgesetzt werden.

3 Nach Massgabe dieses Artikels getroffene Massnahmen beziehen gegebenenfalls alle einschlägigen Akteure wie Regierungsstellen, nationale, regionale und lokale Parlamente und Behörden, nationale Menschenrechtsinstitutionen und zivilgesellschaftliche Organisationen ein.

Ausgangslage

Wie bereits in Kapitel I und unserem ersten Parallelbericht (Alternativbericht, S. 29) festgehalten, hat die Schweiz weiterhin keine genügend umfassende und koordinierte Strategie gegen Geschlechtsbezogene, Häusliche und Sexualisierte Gewalt. Zwar trat im Juni 2022 der Nationale Aktionsplan der Schweiz zur Umsetzung der Istanbul-Konvention in Kraft und NGOs waren im Zwischenbericht zum NAP IK beteiligt (vgl. Zwischenbericht NAP IK, S. 34). Mit dem NAP IK liegt nun ein solches Dokument vor, doch zentrale Forderungen – wie eine klare Gesamtstrategie, koordinierte Umsetzung, ausreichende Ressourcen sowie die konsequente Einbindung der Zivilgesellschaft – bleiben weiterhin grösstenteils unerfüllt. Dieser ist jedoch nur eine Massnahme unter mehreren: Verschiedene nationale, kantonale und kommunale Aktionspläne oder Strategien nehmen unterschiedliche Gewaltformen oder Handlungsfelder der Istanbul-Konvention in den Fokus (NAP IK, S. 8). Diese Verzettelung führt zu verschiedenen Problemen.

Fehlende Abstimmung der Massnahmen

Bei der Umsetzung der Istanbul-Konvention ist eine koordinierte und strategische Abstimmung der Massnahmen elementar. Durch die Verzettelung der Massnahmen ist eine Abstimmung massiv erschwert, gerade auch weil je nachdem unterschiedliche Akteur_innen zuständig sind.

Diese fehlende Abstimmung kann exemplarisch an der nationalen Präventionskampagne illustriert werden: So ist der erste Schwerpunkt des NAP IK «Information und Sensibilisierung der Bevölkerung» (NAP IK, S. 14). Die nationale Präventionskampagne basiert hingegen auf der Gleichstellungsstrategie 2030 (Massnahme 3.1.1.6). Geplant war, diese nationale Präventionskampagne zu nutzen, um über die zentrale Telefonnummer für Opfer von Straftaten zu informieren. Diese ist in der Roadmap von Bund und Kantonen gegen Häusliche Gewalt geregelt (Handlungsfeld 5). Die Umsetzung der Telefonnummer hat sich nun jedoch verzögert.

Zudem melden verschiedene Opferberatungsstellen und Organisationen, welche mit Betroffenen arbeiten, dass sie aufgrund der nationalen Präventionskampagne einen erhöhten Bedarf antizipieren. Die Opferberatungsstellen sowie deren Finanzierung sind jedoch kantonal geregelt. Eine Abstimmung der Ressourcen für diese Stellen mit der Koordination der nationalen Präventionskampagne wird durch die verschiedenen Zuständigkeiten erschwert.

Vielzahl von Akteur_innen

Das Beispiel zeigt auch exemplarisch, dass sehr unterschiedliche Akteur_innen an der Umsetzung der Istanbul-Konvention involviert sind. Dadurch ergeben sich durchaus auch Vorteile, weil verschiedene Expertise und Ressourcen zur Verfügung stehen. Gleichzeitig erhöht sich der koordinative Aufwand enorm. Diese Rolle kann das EBG als nationale Koordinierungsstelle gemäss Art. 10 IK jedoch aufgrund fehlender Ressourcen kaum übernehmen.

Rolle des EBG

Das EBG spielt formal eine zentrale Rolle in der Koordination, verfügt aber über zu geringe Ressourcen und begrenzte personelle Kapazitäten. Zudem fordern wir, wie bereits oben angesprochen (Recommendation 7), dass das EBG für alle Formen von Gewalt zuständig ist, um eine umfassende Umsetzung der Istanbul-Konvention zu gewährleisten.

Führt potenziell zu Lücken

Durch die Fragmentierung der Umsetzung der Istanbul-Konvention in verschiedene Strategien und Aktionsplänen ist es schwierig, den Überblick zu behalten und Lücken in der Umsetzung zu erkennen. Dies umso mehr, als dass es durchaus inhaltliche Parallelen gibt. Eine umfassende Gesamtstrategie würde dies verhindern.

Erschwerung der Mitarbeit der Zivilgesellschaft

Durch die unterschiedlichen Gefässe ist es für die Zivilgesellschaft enorm schwierig, die Umsetzung der Istanbul-Konvention sinnvoll zu begleiten und sich kritisch einzubringen. An den einzelnen Aktionsplänen und Strategien sind jeweils andere Akteur_innen beteiligt und die Evaluationsprozesse sind unterschiedlich. Um sich in diesem Kontext sinnvoll einzubringen, werden von Seiten der Zivilgesellschaft mehr Ressourcen benötigt, da mit mehr Akteur_innen interagiert, verschiedene Aktionspläne und Strategien überwacht sowie an verschiedenen Evaluationsprozessen teilgenommen werden muss.

Obwohl NGOs einen wesentlichen Teil der Unterstützungsstruktur für Gewaltbetroffene tragen, werden sie nicht systematisch einbezogen. Die Koordination ist oft punktuell und hängt vom Goodwill einzelner Stellen ab. Zivilgesellschaftliche Expertise wird insbesondere bei vulnerablen Gruppen (Migrantinnen, Menschen mit Behinderungen, LGBTIQA+) kaum eingebunden.

Schwierigkeiten bei der föderalen Umsetzung

Da die Umsetzung verschiedener Bestimmungen in der Kompetenz der Kantone liegt, gibt es grosse Unterschiede. Die Unterstützung von Betroffenen hängt stark vom Wohnkanton ab – beispielsweise beim Zugang zu Schutzplätzen, Beratungsstellen, FGM/C-Angeboten oder dem Umgang mit Häuslicher Gewalt. Fehlende nationale Standards und ungenügend zur Verfügung gestellte Ressourcen erschweren das Problem. Dies verletzt das Prinzip der Gleichbehandlung und führt dazu, dass Betroffene auf «Glück» oder das Engagement Einzelner angewiesen sind. Die Schwierigkeiten bei der Umsetzung in einem föderalen System zeigen sich immer wieder im Rahmen dieses Berichts.

Fehlende Intersektionalität

Viele Massnahmen blenden strukturelle Diskriminierung aus. Schutzzäume sind oft nicht barrierefrei oder nicht für queere Personen zugänglich, es fehlt an Schutzplätzen für FLINTA mit Behinderungen oder ohne Aufenthaltsstatus. Gravierend ist die fehlende Opferhilfe für Gewalt mit Tatort Ausland. Die Umsetzung von Art. 7 bleibt damit selektiv und privilegiert bestimmte Betroffenengruppen.

Falscher Fokus auf Häusliche Gewalt

Einige NGOs kritisieren zudem, dass in der Umsetzung der Istanbul-Konvention – etwa im NAP IK – ein zu starker Fokus auf Häusliche Gewalt gelegt wird. Andere Formen Geschlechtsbezogener Gewalt wie Zwangsheirat, Genitalverstümmelung, digitale Gewalt, Sexualisierte Gewalt auf der Flucht oder strukturelle Gewalt werden in Strategien und Programmen deutlich weniger beachtet. Diese Engführung widerspricht dem umfassenden Ansatz der Istanbul-Konvention und führt dazu, dass Schutz- und Präventionsmaßnahmen grosse Lücken aufweisen.

Eine wirksame Umsetzung von Art. 7 IK setzt eine klare, intersektional gedachte Gesamtstrategie voraus, die föderale Ungleichheiten überwindet, Ressourcen sicherstellt und die Expertise der Zivilgesellschaft konsequent einbindet.

Artikel 8: Finanzielle Mittel

Konventionstext

Die Vertragsparteien stellen angemessene finanzielle und personelle Mittel bereit für die geeignete Umsetzung von ineinander greifenden politischen und sonstigen Massnahmen sowie Programmen zur Verhütung und Bekämpfung aller in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt, einschliesslich der von nichtstaatlichen Organisationen und der Zivilgesellschaft durchgeführten Massnahmen und Programme.

Ausgangslage

Art. 8 IK verpflichtet die Vertragsstaaten zur Bereitstellung angemessener finanzieller und personeller Ressourcen für integrierte Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung aller von der Konvention erfassten Gewaltformen – einschliesslich der von zivilgesellschaftlichen Organisationen durchgeführten Massnahmen und Programme. Wie bereits im letzten Parallelbericht beschrieben (Alternativbericht, S.31), fehlt es dafür weiterhin an finanziellen Ressourcen von Bund, Kantonen und Gemeinden. Die Rückmeldungen aus der Umfrage des Netzwerks Istanbul-Konvention zeigen deutlich, dass die Finanzierungslage in vielen Bereichen weiterhin unzureichend und unsicher ist (siehe auch Recommendation 5).

Die Umsetzung von Art. 8 IK ist in der Schweiz bislang ungenügend erfüllt. Es mangelt an einer systematisch verankerten, verlässlichen Finanzierung für Massnahmen zur Bekämpfung Geschlechtsbezogener Gewalt. Insbesondere zivilgesellschaftliche Organisationen, die zentrale Aufgaben in Schutz, Beratung und Prävention übernehmen, arbeiten oft unter prekären Bedingungen. Es braucht dringend eine gesetzlich abgesicherte Grundfinanzierung, welche kantonale Ungleichheiten reduziert, Präventionsarbeit ermöglicht und intersektionale Zugänglichkeit gewährleistet.

Positive Entwicklungen in der Finanzierung

Seit der letzten Evaluation wurden punktuell Fortschritte bei der Finanzierung Geschlechtsbezogener Gewalt erzielt – vor allem durch Entwicklungen in einzelnen Kantonen. Einige Kantone haben zusätzliche Mittel für Schutzplätze in Frauenhäusern oder Übergangswohnungen bereitgestellt. Das Frauenhaus St. Gallen etwa konnte seine Plätze erweitern und bietet neu ein rollstuhlgängiges Haus an. Der Opferhilfeverbund St. Gallen, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden berichten über eine solide finanzielle Unterstützung für Opferhilfestellen. Auch die Beratung für Sexarbeiter_innen in Zürich wird seit 2023 fast vollständig von der Stadt Zürich getragen. In einzelnen Kantonen reagierten Behörden auf steigende Fallzahlen mit zusätzlichen Geldern für Opferhilfestellen.

Die Finanzierungshilfen des EBG, welche 2021 eingeführt wurden, sind eine Verbesserung. Die Beträge wurden jedoch seit der Einführung nicht erhöht. Es bestehen Anzeichen, dass diese Beträge potentiell gekürzt werden. Dies ist besonders beunruhigend, weil sie einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung von Art. 8 IK leisten. Beispielsweise wurde der Subventionsvertrag mit dem Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung Schweiz für die Mandatsperiode ab 2022 verlängert, allerdings bei gleichbleibenden finanziellen Mitteln und gleichzeitig gestiegenen Anforderungen. Diese Entwicklung zeigt exemplarisch, dass Finanzhilfen des EBG zwar eine wichtige Unterstützung darstellen, jedoch nicht automatisch mit einer bedarfsgerechten Mittelaufstockung verbunden sind.

Einige NGOs berichten von punktuellen Verbesserungen ihrer Finanzierungssituation. So konnte das Projekt «Ein eigenständiges Leben» der FIZ, das gewaltbetroffene Personen mit ausländerrechtlicher Abhängigkeit unterstützt, teils durch öffentliche Gelder der EBG und der Stadt Zürich, finanziert werden. Auch weitere Organisationen, etwa InterAction, erhalten Förderungen über das EBG oder das SEM.

Chronische Unterfinanzierung von NGO

Trotz dieser positiven Beispiele bleibt die strukturelle Absicherung prekär. Neue Anforderungen, wie im Fall des Netzwerks gegen Mädchenbeschneidung, führen dazu, dass trotz gleichbleibender Finanzierung mehr Leistungen erbracht werden müssen. Projektabhängigkeit, fehlende Mittel für Alltagsarbeit und langfristige Planungsunsicherheit bleiben zentrale Herausforderungen für viele Organisationen im Bereich Gewaltprävention und Opferschutz. Ein grosser Teil der Leistungen der NGO wird durch Spender_innen finanziert. Aktuelle Entwicklungen im Spender_innenverhalten führen zu weiteren Herausforderungen und Risiken. Was die Wichtigkeit der öffentlichen Gelder weiter erhöht.

Viele NGOs berichten von einer chronischen Unterfinanzierung. Insbesondere Alltagsarbeit, Prävention, Schulungen und Koordination werden durch öffentliche Gelder meist nur projektbezogen gefördert, was langfristige Planung und nachhaltige Wirkung verhindert. Politische Arbeit zur Umsetzung der Istanbul-Konvention wird kaum von öffentlichen Geldern finanziert. Die Bewilligungen von Finanzmitteln erfolgen oft spät oder nur befristet. In mehreren Fällen führten diese Unsicherheiten zu Budgetdefiziten, erschwerter Personalbindung und einer Überlastung der Fachpersonen.

Unterschiede durch kantonale Regelung

Die Finanzierung von Schutzplätzen und Beratungsstellen ist kantonal geregelt und führt zu erheblichen Unterschieden zwischen den Regionen. Während einige Kantone solide finanzieren, fehlen andernorts notwendige Plätze oder es bestehen restriktive Finanzierungsmechanismen (zum Beispiel subjektorientierte Beiträge oder erschwerte interkantonale Platzierungen).

Zudem stellen viele Kantone kaum genügend finanzielle Ressourcen zur Verfügung, um die Massnahmen zur Umsetzung der Istanbul-Konvention zu finanzieren. Dadurch werden die föderalen Unterschiede verstärkt.

Besonders betroffene Gruppen

Besonders gravierend sind die Auswirkungen für spezifische Gruppen: Für FLINTA-Personen mit Behinderungen, für Sexarbeiter_innen, queere Personen oder geflüchtete Personen fehlen spezifische Schutzplätze, dolmetschergestützte Beratungen oder traumasensible Angebote. An den Schnittstellen zwischen Opferschutz, Asylwesen, Sozialhilfe und Gesundheit mangelt es an finanziell abgesicherten Kooperationsstrukturen. Auch intermediäre Organisationen, die zum Beispiel im Bereich Zwangsheirat arbeiten, haben oft keine gesicherte Finanzierung.

Zunehmender Spardruck

Nicht zuletzt gefährdet der zunehmende Spardruck im Gesundheits- und Sozialbereich die nachhaltige Umsetzung der Istanbul-Konvention. Die finanziellen Mittel werden häufig befristet gesprochen, decken die in der Realität erbrachten Leistungen nicht ab und lassen keine längerfristigen Perspektiven zu. Dies betrifft zivilgesellschaftliche Träger, öffentliche Institutionen und Bundesstellen gleichermaßen.

Artikel 11:

Datensammlung und Forschung

Konventionstext

- 1 Für die Zwecke der Durchführung dieses Übereinkommens verpflichten sich die Vertragsparteien,
 - a) in regelmäßigen Abständen einschlägige genau aufgeschlüsselte statistische Daten über Fälle von allen in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt zu sammeln;
 - b) die Forschung auf dem Gebiet aller in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt zu fördern, um ihre eigentlichen Ursachen und ihre Auswirkungen, ihr Vorkommen und die Aburteilungsquote sowie die Wirksamkeit der zur Durchführung dieses Übereinkommens getroffenen Maßnahmen zu untersuchen.
- 2 Die Vertragsparteien bemühen sich, in regelmäßigen Abständen bevölkerungsbezogene Studien durchzuführen, um die Verbreitung und Entwicklung aller in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt zu bewerten.
- 3 Die Vertragsparteien stellen der in Artikel 66 genannten Expertengruppe die nach diesem Artikel gesammelten Daten zur Verfügung, um die internationale Zusammenarbeit anzuregen und einen internationalen Vergleich zu ermöglichen.
- 4 Die Vertragsparteien stellen sicher, dass die nach diesem Artikel gesammelten Daten der Öffentlichkeit zugänglich sind.

Umsetzung in der Praxis

Wie bereits in Recommendation 8 sowie im letzten Parallelbericht festgehalten, ist die Umsetzung von Art. 11 IK weiterhin ungenügend. Auch wenn es in diesem Bereich gewisse Fortschritte gab, bestehen nach wie vor Lücken. Dieser Parallelbericht zeigt insbesondere auf, dass die Datenlage bei der kantonalen Umsetzung von bestimmten Bestimmungen (beispielsweise zu Art. 31, 48, 52 oder 53 IK) fehlen. Die Daten sagen oft wenig über die Betroffenheit von mehrfachdiskriminierten Personen aus. Im Bereich Strafverfahren zeigen sich nach wie vor Lücken. Zwar werden in der polizeilichen Kriminalstatistik Angaben zum Geschlecht und Alter von Opfern und beschuldigten Personen, zur Art der Straftat und teilweise zur Beziehung zwischen Tatperson und Betroffene erfasst, doch bleibt die Erhebung lückenhaft und wenig aussagekräftig. Verurteilungs-, Rückzugs- und Rückfallraten sind in der PKS nicht enthalten; entsprechende Daten der Justizstatistik sind nicht mit der PKS verknüpft und nur sehr eingeschränkt öffentlich zugänglich. Feminizide werden vom Staat nach wie vor nicht erfasst. Gleichzeitig darf die fehlende Datenlage und die Umsetzung von Art. 11 IK nicht dazu führen, dass eine umfassende Umsetzung der Istanbul-Konvention verzögert wird.

Geschlechtsbezogene Gewalt ist in der Schweiz weit verbreitet und es braucht vor allem Massnahmen zur Prävention, Schutz von Betroffenen und einer besseren Strafverfolgung.

Prävention

Artikel 14: Bildung

Konventionstext

- 1 Die Vertragsparteien treffen gegebenenfalls die erforderlichen Massnahmen, um an die sich entwickelnden Fähigkeiten der Lernenden angepasste Lehrmittel zu Themen wie der Gleichstellung von Frauen und Männern, der Aufhebung von Rollenzuweisungen, gegenseitigem Respekt, gewaltfreier Konfliktlösung in zwischenmenschlichen Beziehungen, geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und dem Recht auf die Unversehrtheit der Person in die offiziellen Lehrpläne auf allen Ebenen des Bildungssystems aufzunehmen.
- 2 Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen Massnahmen, um die in Absatz 1 genannten Grundsätze in informellen Bildungsstätten sowie in Sport-, Kultur- und Freizeiteinrichtungen und in den Medien zu fördern.

Ausgangslage

Bildung von frühem Alter an ist ein Schlüssel zur Geschlechtergleichstellung und damit ein zentrales Element in der Prävention von Geschlechtsbezogener Gewalt. Auch das Wissen rund um Consent und Konfliktverhalten ist wichtig, um Gewalt als Verhaltens- und Reaktionsstrategie zu verhindern (Alternativbericht, S. 45).

Damit Gefährdete und Betroffene von Gewalt aller Formen eine Unterstützung suchen und finden, braucht es entsprechende Informationen über Rechte und Angebote. Ob und wie diese Inhalte im Rahmen des Bildungsauftrages vermittelt werden, ist in allen Kantonen unterschiedlich. Beispielsweise FGM/C oder auch Zwangs- und Minderjährigenheirat, wo es insbesondere um die Fremdbestimmung der Sexualität und die auch mit Gewalt durchgesetzte Norm der Jungfräulichkeit bis zur Ehe geht, wird nur punktuell und in wenigen Regionen in den sexualpädagogischen Unterricht integriert. Wäre es regulärer Bestandteil, könnten allenfalls gefährdete und betroffene Mädchen erkannt und Schutz und Unterstützung gewährleistet werden. Dies bedingt jedoch die entsprechende Ausbildung für Fachpersonen in der Sexualpädagogik (Alternativbericht, S. 45).

Ebenso zentral ist es, dass inklusive und diverse Perspektiven und keine Stereotypen vermittelt werden. In den aktuellen Lehrmitteln der Fächer wird in aller Regel jedoch wenig Diversität von Menschen und oft geschlechterbinäre, stereotype Darstellungen vermittelt. Eine inklusive, auf Vielfalt ausgerichtete Gestaltung aller Lehrmittel wäre ein wichtiger Grundstein für eine inklusive, gleichstellungsfördernde und gewaltpräventive Bildung (Alternativbericht, S. 45).

Für die obligatorische Schule obliegt die Verantwortung den Kantonen, während im nachobligatorischen Bereich (allgemeinbildende Schulen, Berufsbildung, Hochschulen) die Kantone und der Bund sich die Zuständigkeit und Verantwortung teilen. Die Umsetzung von Art. 14 IK liegt also weitgehend in der Kompetenz der Kantone. Dementsprechend ist die Umsetzung sehr unterschiedlich und ein umfassender Überblick fehlt (so auch Zweiter Staatenbericht, S. 30). Sie hängt vor allem von der Initiative von einzelnen Lehrpersonen und Schulen sowie vom Angebot von zivilgesellschaftlichen Akteur_innen ab.

Sexualaufklärung

Zur Verhinderung von Sexualisierter Gewalt gehört eine fortschrittliche Sexualbildung, die auf den WHO-Standards für Sexualaufklärung in Europa basiert, zu den wichtigsten Elementen der Prävention. Eine umfassende Sexualaufklärung baut auf den Menschenrechten auf, fördert Kompetenzen und einen positiven Zugang zu Sexualität. Sie thematisiert Beziehungen und Vielfalt und hinterfragt Geschlechterstereotype. Sie trägt damit nicht nur zur Prävention von Gewalt, sondern auch zur Förderung von Geschlechtergleichstellung bei (Alternativbericht, S. 45).

Gemäss einer Studie der Pädagogischen Hochschule Zürich aus dem Jahr 2024 besteht eine grosse Heterogenität zwischen den Kantonen, Sprachregionen, Schulstufen und Bildungsgängen. Die Unterschiede betreffen die im Sexualkundeunterricht behandelten Inhalte, die Qualität der pädagogischen Ressourcen oder die zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel. Auch die Lehrkräfteausbildung ist sowohl inhaltlich als auch zeitlich sehr unterschiedlich, was die Qualität und die Einheitlichkeit der Sexualaufklärung beeinträchtigen kann (Schulische Sexualaufklärung, S. 36).

Von 2022 bis 2024 wurde von der Universität Bern und den Pädagogischen Hochschulen Zürich und Bern eine umfassende wissenschaftliche Untersuchung durchgeführt, um zu verstehen, wie LGBTIQA+-Schüler_innen das Schulklima erleben und welche Erfahrungen sie mit Akzeptanz und Ausgrenzung machen. Darin zeigt sich, dass im Rahmen des Sexualkundeunterrichts Informationen über sexuelle Orientierung (43,2 %) und über trans Themen sowie unterschiedliche Geschlechtsidentitäten (30,9 %) nicht einmal in der Hälfte der Schulen Teil des Unterrichts waren (LGBTIQA+ Jugendlichen Schulen, S. 31).

Besorgniserregend ist zudem, dass ein moderner Sexualkundeunterricht in letzter Zeit immer wieder unter Druck gerät, insbesondere von religiösen Kreisen. Zudem wurde bekannt, dass 2024 ein schwuler Lehrer in Pfäffikon aufgrund seiner sexuellen Orientierung und Druck von Eltern entlassen wurde (siehe auch LGBTIQA+ freundliche Schulen).

Es braucht dringend Verbesserungen im Bereich des Sexualkundeunterrichts, um den Anforderungen von Art. 14 IK zu entsprechen.

LGBTIQA+ und Schule

Die oben erwähnte Studie zeigt weiter, dass LGBTIQA+-Kinder und Jugendliche in den Schulen LGBTIQA+ spezifische Stressoren wie Belästigungen und strukturelle Benachteiligungen erleben. Über die Hälfte der Befragten fühlt sich aufgrund ihrer sexuellen und/oder geschlechtlichen Zugehörigkeit unwohl oder nicht sicher in ihrer Schule (58,4 %). Zwischen 40 % und 60 % der LGBTIQA+-Schüler_innen berichten von direkten verbalen Belästigungen aufgrund der sexuellen Orientierung, der Geschlechtsidentität oder des Geschlechtsausdrucks. Insbesondere trans und nicht-binäre Jugendliche sind von verbaler Abwertung betroffen. Leichte und schwere körperliche Angriffe sind deutlich weniger verbreitet (LGBTIQA+ Jugendlichen Schulen, S. 43). Prävention von Geschlechtsbezogener Gewalt muss nicht nur Teil des Lehrplans sein, sondern auch in den Schulen aktiv umgesetzt werden.

Nachhaltigkeit

Ein wichtiger Aspekt im Hinblick auf eine möglichst wirkungsvolle Bildung ist die Nachhaltigkeit der Bildungsangebote. Diese ist von verschiedenen Faktoren abhängig. Zum einen muss die Bildungsarbeit zur Prävention von Geschlechtsbezogener und Häuslicher Gewalt thematisch breit und ganzheitlich gedacht werden. Die Zusammenhänge zwischen den Themen Gleichstellung bzw. Ungleichheiten aufgrund des Geschlechts, Geschlechterrollen und -stereotype, geschlechtlicher und sexueller Vielfalt, Sexualpädagogik sowie Häusliche und Sexualisierte Gewalt müssen gesehen und anerkannt werden. Deshalb ist es zentral, Bildung in diesen Bereichen zusammenzudenken und deren Vermittlung dementsprechend zu planen. Bildungsangebote in diesen Themenbereichen sollen keine einmaligen, isolierten Interventionen darstellen. Vielmehr soll eine fortlaufende Bildung über alle Alters- und Schulstufen hinweg stattfinden. Um eine möglichst hohe Nachhaltigkeit zu erreichen, soll dabei bereits in der frühen Kindheit mit der Sensibilisierung und Reflexion von Rollenbildern und -stereotypen begonnen werden (auf diesen Aspekt wurde bereits in unserem ersten Alternativbericht verwiesen). Die Angebote müssen dabei alters- und stufengerecht sein.

Häufig hängen Thematisierung und Einbezug von externen Bildungsangeboten zu den erwähnten Themenbereichen nach wie vor vom Engagement und der Initiative einzelner Schulen und Lehrpersonen ab. Dies soll sich ändern. Ein für alle Schulen geltender obligatorischer Plan zur Umsetzung des Bildungsauftrags zur Prävention von Geschlechtsbezogener und Häuslicher Gewalt soll von den zuständigen Stellen der Verwaltung initiiert und umgesetzt werden. Es gibt in diesem Bereich bereits positive Beispiele, bei denen alle Schulen derselben Stufe einer Gemeinde bzw. eines Kantons ein konkretes Bildungsangebot durchführen müssen.

Um eine möglichst nachhaltige Wirkung zu erreichen, soll das Umfeld der Kinder und Jugendlichen einbezogen und ebenfalls für die Thematik sensibilisiert werden. Konkret müssen Eltern/Erziehungsberechtigte, Lehrpersonen und weitere Fachpersonen, die mit Kindern und Jugendlichen arbeiten sowie Personen aus Freizeitorisationen/Vereinen informiert und sensibilisiert werden, auch wenn die zeitlichen Ressourcen knapp sind. Fachpersonen und ehrenamtlich Tätige, die mit Kindern und Jugendlichen arbeiten, müssen zudem über die Themen FGM/C und Zwangsheirat informiert sein, den rechtlichen Rahmen kennen und wissen, wo sie sich Unterstützung holen können. Auch die breite Öffentlichkeit muss verstärkt für die Thematik der Geschlechtsbezogenen und Häuslichen Gewalt und deren Ursachen sensibilisiert werden. Ein gesellschaftlicher Diskurs über mögliche Ursachen von Geschlechtsbezogener und Häuslicher Gewalt soll geführt werden, sodass der Fokus neben der Intervention verstärkt auch auf die Prävention, also die Verhinderung von Gewalt, gelegt werden kann.

Zudem sollen Bildungsangebote zu Geschlechtsbezogener Gewalt (potenzielle) Gewaltausübende sowie Gewaltbetroffene ansprechen. Die Präventionsangebote sollen bei beiden Seiten ansetzen, um einen möglichst ganzheitlichen und umfassenden Präventionsansatz zu ermöglichen.

Zugänglichkeit für alle

Bildungsangebote zur Prävention von Geschlechtsbezogener und Häuslicher Gewalt müssen für alle Menschen zugänglich sein. Besonders vulnerablen Gruppen (Menschen mit Behinderung, Menschen mit Migrationserfahrung, queere Menschen), die häufiger von Geschlechtsbezogener Gewalt betroffen sind, ist der Zugang zu Bildung häufig erschwert. Dies, weil sie keinen Zugang zu den Angeboten haben oder sie durch diese nicht angesprochen werden, beziehungsweise nicht sichtbar sind. Daher soll besonders darauf geachtet werden, dass Bildungsangebote beispielsweise auch für Menschen mit Behinderung zugänglich sind. Auch muss die Schule als Ort, wo Sozialisierung stattfindet, eine offene und diskriminierungsfreie Haltung vertreten, in der zum Beispiel auch queere Menschen sichtbar sind und vor Diskriminierung geschützt werden. Nach wie vor können sich Schulen externe Bildungsangebote häufig aufgrund fehlender finanzieller Ressourcen nicht leisten. Ob ein_e Schüler_in also von einem Bildungsangebot profitieren kann, ist häufig von dessen_ deren Wohnort abhängig. Dies darf in einem wohlhabenden Land wie der Schweiz nicht sein.

Finanzierung

Bildungsangebote zur Thematik müssen flächendeckend für alle Schulen beziehungsweise für alle Kinder und Jugendliche verfügbar sein, unabhängig davon, in welcher Gemeinde oder in welchem Kanton sie wohnen. Behörden sollen Schulen verpflichten, Massnahmen zur Prävention und Sensibilisierung im Bereich Geschlechtsbezogener, Häuslicher und Sexualisierter Gewalt zu ergreifen. Die benötigten finanziellen Mittel zur Umsetzung der Massnahmen müssen durch die öffentliche Hand zur Verfügung gestellt werden. Der Staat muss seiner Verantwortung zur Umsetzung der Istanbul-Konvention nachkommen. NGOs leisten hier aktuell einen wesentlichen Beitrag. Investitionen in Präventionsarbeit müssen von staatlicher Seite her getätigt und die Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltung geklärt werden (sowohl hinsichtlich der politischen Ebenen als auch der Zuständigkeiten innerhalb dieser Ebene).

Haltung

Geschlechtsbezogene Gewalt wird in der Schweiz nach wie vor bagatellisiert, verharmlost und tabuisiert. Was zu Hause oder in der Beziehung geschieht, erachten viele Personen weiterhin als private Angelegenheit, in die man sich nicht einmischen soll. Die Betroffenheit von Gewalt ist weiterhin schambehaftet und stigmatisierend. Auch Personen, die Gewalt ausüben, holen sich häufig keine Unterstützung, da sie sich schämen und das Thema tabuisiert ist. Um dem entgegenzuwirken, muss in die Bildungsarbeit der breiten Bevölkerung investiert werden.

Behörden, Schulen und andere Institutionen müssen die Relevanz des Themas anerkennen. Es muss in die Prävention investiert werden. Es darf nicht erst reagiert werden, wenn ein konkreter Fall vorliegt. Fälle von Geschlechtsbezogener Gewalt müssen verhindert werden. Externe Unterstützung und Fachwissen/-kompetenz von Fachstellen/-personen sollen genutzt und bewusst einbezogen werden.

Schulen und Lehrpersonen müssen ein offenes, diverses und tolerantes Schulklima frei von Diskriminierung und Gewalt fördern. Sie müssen klar Haltung zeigen – für Gleichstellung und Vielfalt, gegen Diskriminierung und Gewalt. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Durchführung von Bildungsangeboten im Bereich Gleichstellung, sexuelle und geschlechtliche Vielfalt und Sexualpädagogik. Schulen und Lehrpersonen müssen Geschlechterstereotype und Rollenbilder in der Schule hinterfragen. So braucht es eine Reflexion ihrer eigenen Rolle sowie eine bewusste Auseinandersetzung mit der Gestaltung des Schulunterrichts (Verwendung von Materialien, Sichtbarkeit von Diversität in all ihren Facetten, Verwendung einer inklusiven und gendergerechten Sprache, Darstellung und Herangehensweise der verschiedenen Themen etc.). In Bezug auf das Geschlecht soll eine nicht-binäre, auf Geschlechtervielfalt und -diversität (insbesondere in Bezug auf Intergeschlechtlichkeit, Non-Binarität sowie Transgender) ausgerichtete Perspektive vermittelt werden (Alternativbericht, S. 46). Hier besteht weiterhin Handlungsbedarf, damit Lehrpersonen mit ihren Einstellungen, Vorstellungen und Prägungen sowie der Verwendung ihrer Unterrichtsmaterialien Geschlechterstereotype, klassische Rollenbilder sowie ein binäres Geschlechterverständnis nicht reproduzieren. Zudem sollen Schulen und Lehrpersonen sich der Wirkungsmechanismen von Intersektionalität bewusst sein. Sie sollen ein besonderes Augenmerk auf jene Personen legen, die von Mehrfachdiskriminierung betroffen sind und sich den Risikofaktoren für Häusliche und Sexualisierte Gewalt bewusst sein. Die Bedürfnisse von besonders vulnerablen Personengruppen sollen dabei explizit abgeholt und einbezogen werden. Die Förderung einer solchen Haltung muss bereits in der Ausbildung der Lehrpersonen obligatorischer Bestandteil sein. Auch sollen Schulen zur Prävention und Intervention von Geschlechtsbezogener, Häuslicher und Sexualisierter Gewalt auf struktureller Ebene systematisch Massnahmen definieren und umsetzen.

Bildung für Erwachsene

Neben den bereits erwähnten Fachpersonen müssen auch Berufsgruppen, die mit (minderjährigen) Betroffenen von Geschlechtsbezogener Gewalt arbeiten, geschult und sensibilisiert werden. Dies betrifft konkret die Polizei, Gerichte, Staatsanwaltschaft, KESB sowie medizinisches Personal (siehe auch Artikel 15).

Personen, die ihren Bildungsweg nicht in der Schweiz durchlaufen haben und somit nicht von den bestehenden Bildungsangeboten profitieren konnten, müssen über Unterstützungs- und Hilfsangebote informiert werden.

Der Bedarf an Lernangeboten für Erwachsene mit Behinderung bleibt gross. Menschen mit Behinderung benötigen Lernmöglichkeiten, um Gefahren zu erkennen, sich zu schützen und Gewalt zu melden. Lernmöglichkeiten müssen für Erwachsene bestehen, sollten aber bereits im Rahmen der obligatorischen Schule beginnen. Gewaltprävention beginnt mit der Sexualaufklärung. Hier gilt es weiterhin, Lücken zu schliessen. Das erkennt auch der Bundesrat in seinem Bericht zur schulischen Sexualaufklärung in der Schweiz: «Es bestehen Lücken beim Zugang zu einem angemessenen Unterricht für betroffene Schülerinnen und Schüler, einschliesslich für jene mit kognitiven oder sprachlichen Defiziten sowie für Jugendliche, die nicht in Ausbildung sind. Ohne systematische Strukturen für diese Gruppen besteht die Gefahr, dass sie nicht die Sexualaufklärung erhalten, auf die sie Anrecht haben» (Schulische Sexualaufklärung, S. 30). Der Bundesrat erachtet den gesetzlichen Rahmen und die Kompetenz der Akteur_innen jedoch als ausreichend. Er beabsichtigt, keine Massnahmen zur Behebung der Mängel zu ergreifen.

Artikel 15: Aus- Weiterbildung Berufsgruppen

Konventionstext

1 Die Vertragsparteien schaffen für Angehörige der Berufsgruppen, die mit Opfern oder Tätern aller in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Gewalttaten zu tun haben, ein Angebot an geeigneten Aus- und Fortbildungsmaßnahmen zur Verhütung und Aufdeckung solcher Gewalt, zur Gleichstellung von Frauen und Männern, zu den Bedürfnissen und Rechten der Opfer sowie zu Wegen zur Verhinderung der sekundären Visktimisierung oder bauen dieses Angebot aus.

2 Die Vertragsparteien ermutigen dazu, dass die in Absatz 1 genannten Aus- und Fortbildungsmaßnahmen auch Aus- und Fortbildungsmaßnahmen zur koordinierten behördenübergreifenden Zusammenarbeit umfassen, um bei in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Gewalttaten einen umfassenden und geeigneten Umgang mit Weiterverweisungen zu ermöglichen.

Ausgangslage

Die Umsetzung von Art. 15 IK bleibt in der Schweiz ungenügend. Die Punkte, die im Parallelbericht 2021 bemängelt wurden, bleiben weiterhin bestehen (Alternativbericht, S. 48–52). Auch hier zeigt sich, dass die kantonalen Zuständigkeiten im Bereich Bildung zu grossen Unterschieden führen.

Eine flächendeckende Analyse aller bestehenden und fehlenden Bildungsangebote zu erstellen, ist uns im Rahmen des Netzwerks nicht möglich. Unsere Aussagen und Analysen basieren auf den Erfahrungen aus der Praxis. Die von zivilgesellschaftlichen Organisationen aufgezeigten Lücken machen deutlich, dass ein systematischer, flächendeckender und obligatorischer Einbezug Geschlechtsbezogener Gewalt in die Aus- und Weiterbildung aller relevanten Berufsgruppen weiterhin fehlt.

Zwar gibt es einige positive Ansätze, etwa durch die Entwicklung von Minimalstandards im Rahmen des NAP IK. Diese sind ein wichtiges Hilfsmittel für den Ausbau und die Weiterentwicklung der Angebote.

Jedoch müssen die Minimalstandards zuerst von den adressierten Akteur_innen wahrgenommen und auch umgesetzt werden. Ob die Minimalstandards die gewünschten Auswirkungen haben, wird sich erst noch zeigen (so auch Zweiter Staatenbericht, S. 37–38).

Die Rückmeldungen zeigen, dass es auch weitere Fortschritte gab, etwa durch neue Weiterbildungsangebote von Fachstellen, Kirchen oder Hochschulen sowie durch eine breitere thematische Abdeckung in einzelnen Curricula. Auch die Erarbeitung von Minimalstandards für bestimmte Berufsgruppen wird begrüßt. In Genf wurde ein umfangreicher Weiterbildungskatalog für Gleichstellung, Gewalt und LGBTIQA+ aufgebaut.

Gespannt sind wir auf den Bericht vom Bundesrat zum Postulat 214215 «Für einen angemessenen Schutz der Opfer von sexueller Gewalt» der Ende 2025 erscheinen soll. Darin soll aufgezeigt werden, ob verpflichtende Aus- und Weiterbildungen zu Geschlechtsbezogener Gewalt für Strafverfolgungsbehörden auf Bundesebene geregelt werden könnten. Das Netzwerk wird sich stark für eine solche Pflicht einsetzen.

Diese Fortschritte bleiben jedoch selektiv und abhängig vom Engagement einzelner Fachpersonen oder Institutionen. Viele NGOs berichten von grossen Unterschieden zwischen Kantonen, Berufsgruppen und Themenschwerpunkten. Gravierend sind beispielsweise die Lücken im Asylbereich, bei der Polizei, Justiz, im Bereich Menschen mit Behinderungen, im Bildungswesen sowie im Gesundheitssektor. Oft fehlt eine intersektionale Perspektive und das Wissen über besondere Gefährdungslagen zum Beispiel von Menschen mit Behinderungen, Migrant_innen, intergeschlechtlichen Menschen, FGM/C-Betroffenen oder LGBTIQA+-Personen.

Fehlende oder unzureichende Aus- und Weiterbildungsangebote

Weiterhin fehlen Aus- und Weiterbildungsangebote zu Geschlechtsbezogener Gewalt in allen relevanten Berufsgruppen. Von den Organisationen wurden in unseren Befragungen Lücken in folgenden Bereichen genannt:

- Berufsschulen: Keine systematische Sensibilisierung für Gewalt, Gleichstellung oder geschlechtsbezogene Diskriminierung – insbesondere relevant für die Lehrpersonen wie auch Lernende in Pflege, Betreuung oder anderen sozialen Berufen.
- Pädagogische Hochschulen/Lehrpersonen: Oft fehlen Inhalte zu Geschlechtsbezogener Gewalt, Intersektionalität, LGBTIQA+-Feindlichkeit oder Gewalt im sozialen Nahraum.
- Fachhochschulen für Soziale Arbeit/Gesundheit: Themen wie traumasensible Haltung, Intersektionalität oder Gewalt gegen queere Personen kommen kaum vor oder nur fakultativ.
- Polizei: Unzureichende Sensibilisierung für Sexualisierte Gewalt, Betroffenenverhalten, Intersektionalität und sekundäre Victimisierung. Einzelne Kantone wie Zürich oder Genf machen Fortschritte, doch es fehlt an einer schweizweiten Verankerung.
- Staatsanwaltschaften und Gerichte: Zu wenig Schulung zu Opferschutz, Gewaltdynamiken, transformativer Gerechtigkeit und strukturellen Diskriminierungen.
- Migrations- und Asylbereich (SEM, Rechtsvertretung, Befrager_innen): Kaum verpflichtende Weiterbildung zu Gewaltformen, Trauma, Genderaspekten oder besonderen Schutzbedürfnissen.
- Hausärzt_innen, Gynäkolog_innen, Pflegepersonal: Geringes Wissen zu FGM/C, Gewaltfolgen, Identifikation von Betroffenen (zum Beispiel Migrant_innen oder Menschen mit Behinderungen).
- Hebammen: Uneinheitliche Ausbildung zu Sexualisierter Gewalt, FGM/C oder Zwangsheirat.
- Psycholog_innen/Psychiater_innen: Häufig mangelnde Schulung zu Geschlechtsbezogener Gewalt oder queeren Lebensrealitäten.
- Fachpersonen Betreuung, Heilpädagogik, Arbeitsagogik: Fehlende oder veraltete Curricula zu Gewaltprävention, sexueller Selbstbestimmung und Unterstützungsbedarf bei Gewalt.
- Institutionen für Menschen mit Behinderungen: Keine Standards für Gewaltschutzschulungen oder Vorgehen bei Verdacht auf Missbrauch.
- Sozialarbeitende und Sozialpädagog_innen: Unterschiedliches Niveau je nach Kanton und Ausbildungsinstitution; Lücken v. a. bei struktureller Gewalt und Empowerment-Ansätzen.
- Beratungsstellen: Kein flächendeckendes Angebot für Supervision oder Weiterbildung zu neueren Gewaltformen (digitale Gewalt, intersektionale Diskriminierung).
- Religiöse Institutionen: Kirchenmitarbeitende und Seelsorge oft ohne Schulung zu Gewaltbetroffenheit oder LGBTIQA+-feindlicher Gewalt.
- Rechtswissenschaften: Geschlechtsbezogene Gewalt ist oftmals nicht Teil der Ausbildung.

Erweiterung der Inhalte

Zusätzlich zu neuen Angeboten ist es wichtig, dass bestehende Aus- und Weiterbildungsangebote ständig angepasst und evaluiert werden. Wichtig ist die Ergänzung von Inhalten, die weitere Gewaltformen (zum Beispiel Arbeitsausbeutung von Migrant_innen, Sexualisierte Gewalt, digitale Gewalt etc.), Auswirkungen, intersektionale Betroffenheit, Machtverhältnisse sowie einen traumasensiblen Umgang einschliessen.

Fehlender struktureller Einbezug von NGO

Besonders kritisiert wird weiterhin der fehlende Einbezug der Zivilgesellschaft und der Betroffenenperspektiven in die Entwicklung und Durchführung von Weiterbildungen. Die Fachexpertise spezialisierter NGOs wird nur selten systematisch berücksichtigt – dies gilt insbesondere für Organisationen aus dem Bereich Menschen mit Behinderungen, für trans und inter Beratungsstellen sowie für Fachstellen zu Zwangsheirat, FGM/C oder Menschenhandel. Der Wille bei den NGOs ist gross, ihre Fachexpertise in Form von Weiterbildungsangeboten weiterzugeben. So bieten einzelne Opferberatungsstellen, Brava oder die Fachstelle Zwangsheirat sowie zahlreiche weitere von sich aus Weiterbildungangebote für Fachpersonen an. Dieses Angebot muss aber auch flächendeckend genutzt und finanziert werden.

Die Frage «Wird die Fachexpertise der Zivilgesellschaft genügend in solche Weiterbildungen von Fachpersonen einbezogen?» wurde von fast allen NGOs mit einer stark ungenügenden Leistung bewertet (Note 2,77).

Fehlende Supervisionen

Wie bereits im letzten Parallelbericht festgehalten, mangelt es in vielen Berufsgruppen weiterhin an regelmässiger Supervision und fachlicher Begleitung im Umgang mit Geschlechtsbezogener Gewalt. Besonders im Sozial-, Bildungs- und Gesundheitsbereich sowie bei Polizei und Justiz fehlen strukturierte Angebote zur Reflexion herausfordernder Situationen, zum Umgang mit sekundärer Traumatisierung oder zur Auseinandersetzung mit eigenen Haltungen.

Konsequenzen aus Sicht der NGOs

Das Fehlen von Fachwissen spiegelt sich in tagtäglichen Berichten von Betroffenen wider. Sie erzählen weiterhin von unsensibler oder diskriminierender Behandlung durch Polizei, Staatsanwaltschaft, Gerichte und medizinisches Personal. Viele Institutionen verfügen weder über verbindliche Verfahren noch über geschultes Fachpersonal. Organisationen berichten von retrraumatisierenden Befragungen, ungenügender Aufklärung, bewusstem Misgendarieren oder dem Vorenthalten medizinischer Leistungen gegenüber trans- und intergeschlechtlichen Personen. Auch im Schulkontext, beispielsweise an Universitäten oder Berufsschulen, kommt es vermehrt zu Vorfällen, wodurch das fehlende Fachwissen der involvierten Mitarbeitenden sichtbar wird. Lücken im Bereich Supervision erschweren nicht nur eine professionelle Fallbearbeitung, sondern bergen auch Risiken für die Betroffenen und das Personal selbst. NGOs betonen, dass Supervision kein freiwilliges Zusatzangebot sein darf, sondern als fester Bestandteil der Gewaltprävention und Qualitätssicherung institutionalisiert werden muss.

Artikel 16:

Vorbeugende Interventions- und Behandlungsprogramme

Konventionstext

1 Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um Programme einzurichten oder zu unterstützen, die darauf abzielen, Täter und Täterinnen häuslicher Gewalt zu lehren, in zwischenmenschlichen Beziehungen ein gewaltfreies Verhalten anzunehmen, um weitere Gewalt zu verhüten und von Gewalt geprägte Verhaltensmuster zu verändern.

2 Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um Behandlungsprogramme einzurichten oder zu unterstützen, die darauf abzielen zu verhindern, dass Täter und Täterinnen, insbesondere Sexualstraftäter und -täterinnen, erneut Straftaten begehen.

3 Bei den in den Absätzen 1 und 2 genannten Massnahmen stellen die Vertragsparteien sicher, dass die Sicherheit, die Unterstützung und die Menschenrechte der Opfer ein vorrangiges Anliegen sind und dass diese Programme gegebenenfalls in enger Zusammenarbeit mit spezialisierten Hilfsdiensten für Opfer ausgearbeitet und umgesetzt werden.

Ausgangslage

Wir sind nach wie vor überzeugt, dass die Arbeit mit Tatpersonen ein wesentlicher Pfeiler zum Schutz von Betroffenen ist (Alternativbericht, S. 48). Insgesamt ist diese Arbeit nach wie vor ungenügend und die kantonalen Unterschiede sind enorm.

Die Landschaft der Interventionsformen in der Arbeit mit Tatpersonen ist in der Schweiz vielfältig. SOLVIO, der Schweizerische Dachverband für Gewaltprävention, orientiert mit einem Präventionsmodell über die aktuellen Interventionsformen und Zielgruppen. Er unterscheidet folgende Angebote: Proaktive Angebote, Gewaltberatung, Lernprogramme und Therapie (SOLVIO Qualitätsstandards).

In den letzten vier Jahren wurden im Schnitt jährlich etwas über 3'000 Personen beraten (3'347 Personen 2024; 3'669 Personen 2023; 3'542 Personen 2022; 2'416 Personen 2021). Etwa die Hälfte der Personen nimmt aufgrund von Eigeninitiative oder Empfehlungen an den Beratungen teil, die andere Hälfte aufgrund einer gestellten Bedingung oder Anordnung (SOLVIO Jahresbericht 2021; SOLVIO Statistik 2022; SOLVIO Jahresbericht 2023; SOLVIO Statistik 2024). Für uns ist beunruhigend, dass die Zahlen trotz der Einführung der Lernprogramme sowie der Relevanz der Arbeit mit Tatpersonen kaum steigen. Zudem basiert die Teilnahme nach wie vor zu einem grossen Teil auf Eigeninitiative. Stand 2024 ist etwa die Hälfte der Organisationen, die Beratungen anbieten, direkt dem Kanton angegliedert, die andere Hälfte sind zivilgesellschaftliche Akteur_innen (SOLVIO Statistik 2024).

Proaktive Ansprachen

Diese umfassen alle kurzfristigen Erstinterventionen wie Tapersonenansprache, Konfrontationsgespräche, Gewaltberatung nach polizeilich verfügter Wegweisung sowie Gefährder_innenansprache. Die potentiell gewaltausübende Person wird kontaktiert, um sie mit ihrem polizeilich festgestellten gewalttätigen Verhalten sowie den Auswirkungen und Folgen der Gewalt zu konfrontieren und Beratung anzubieten. Die Person wird dahingehend motiviert, längerfristige Unterstützungsangebote anzunehmen, um weitere Gewalt in der Beziehung zu verhindern (SOLVIO Qualitätsstandards).

Eine proaktive Ansprache erfolgt in der Regel nach einer polizeilichen Intervention wegen Häuslicher Gewalt. Je nach kantonalen Regelungen gelten unterschiedliche Vorgaben, die Interventionsformen werden unterschiedlich genannt und von unterschiedlichen Instanzen oder Organisationen durchgeführt. Eine besondere Form proaktiver Ansprache ist die Gefährder_innenansprache im Rahmen des Bedrohungsmanagements der Polizei. Stuft das Bedrohungsmanagement eine Person als gefährlich (selbst- oder drittgefährdend) ein, kann sie eine Gefährder_innenansprache durchführen oder anordnen. Der Fokus dieser Ansprache liegt auf der Entschärfung der Bedrohungssituation (SOLVIO Qualitätsstandards).

Die Datenlage zur Durchführung sowie zur Wirksamkeit proaktiver Ansprachen ist unklar. Besonders wichtig erscheint uns, dass Personen, die proaktive Ansprachen durchführen, über das nötige Wissen zu Geschlechtsbezogener, Häuslicher und Sexualisierter Gewalt verfügen (siehe auch Ausführungen zu Art. 15 IK). Nur so können diese Personen die Situation richtig beurteilen und die Tatpersonen richtig beraten.

Gewaltberatung

Gewaltberatungen verstehen sich als längerfristige, auf nachhaltige Verhaltensänderung einwirkende Interventionsformen für gewaltandrohende und gewaltausübende Personen, um mit ihnen gewaltfreie Formen der Konfliktlösung zu entwickeln. Zentral dabei sind die Konfrontation und die Verantwortungsübernahme gegenüber dem eigenen Handeln der gewaltausübenden Personen sowie die Anpassung und Veränderung der umweltbezogenen Problembereiche. Gewaltberatungen fokussieren auf Rückfallprävention und agieren damit im Sinne des Opfer- und Kinderschutzes. Die Form der Beratung kann im Einzel-, Gruppen- oder Paarsetting erfolgen – sowohl angeordnet als auch freiwillig (SOLVIO Qualitätsstandards).

Lernprogramme

Lernprogramme sind eine strukturierte, manualisierte, theoretisch fundierte und professionell geleitete Interventionsform für gewaltausübende Personen. Sie fokussieren auf Rückfallprävention im Sinne des Opfer- und Kinderschutzes. Lernprogramme können im Einzel- oder Gruppensetting sowohl in einem angeordneten als auch in einem freiwilligen Rahmen durchgeführt werden (SOLVIO Qualitätsstandards).

Insgesamt fordern wir einen Ausbau der Lernprogramme in allen Kantonen und für verschiedene Formen von Gewalt. Die von SOLVIO sowie von SOLVIO und der SKHG ausgearbeiteten Qualitätsstandards müssen unbedingt umgesetzt werden (SOLVIO Qualitätsstandards; SKHG/SOLIO Mindestsstandards).

Lernprogramme im Bereich Häusliche Gewalt

Lernprogramme sind im Rahmen des Strafrechts vorgesehen (Art. 55a Abs. 2 StGB). Seit 2024 haben insgesamt 13 von 26 Kantone Lernprogramme eingeführt, die in fast allen Regionen verfügbar sind. Das spreche gemäss SOLVIO dafür, dass sich der 2020 revidierte Art. 55a StGB nun etabliert habe (SOLVIO Statistik 2024).

Der Bestimmung besagt das Folgende: Bei bestimmten Straftaten innerhalb einer Beziehung oder ein Jahr nach Ende der Beziehung kann die Staatsanwaltschaft oder das Gericht das Verfahren sistieren. Die betroffene Person muss um die Sistierung ersuchen und diese muss geeignet sein, die Situation der Betroffenen zu stabilisieren oder zu verbessern (siehe auch die Ausführungen zu Art. 48 IK). Die Staatsanwaltschaft oder das Gericht kann für die Zeit der Sistierung die beschuldigte Person dazu verpflichten, ein Lernprogramm gegen Gewalt zu besuchen. Die Staatsanwaltschaft oder das Gericht informiert die nach kantonalem Recht für Fälle Häuslicher Gewalt zuständige Stelle über die getroffenen Massnahmen.

Die Sistierung ist auf sechs Monate befristet. Die Staatsanwaltschaft oder das Gericht nimmt das Verfahren wieder an die Hand, wenn das Opfer oder, falls dieses nicht handlungsfähig ist, sein gesetzlicher Vertreter dies verlangt oder sich herausstellt, dass die Sistierung die Situation des Opfers weder stabilisiert noch verbessert.

Vor Ende der Sistierung nimmt die Staatsanwaltschaft oder das Gericht eine Beurteilung vor. Hat sich die Situation des Opfers stabilisiert oder verbessert, so wird die Einstellung des Verfahrens verfügt. In der Praxis zeigt sich, dass die Anordnung von Lernprogrammen kaum systematisch verfolgt wird. Zudem ordnen Gerichte oder Strafverfolgungsbehörden Lernprogramme nur sehr selten verpflichtend an. Es fehlt ein klarer rechtlicher Rahmen, der sicherstellt, dass solche Massnahmen regelmässig im Strafverfahren oder bei Schutzmassnahmen geprüft und angeordnet werden. Stattdessen liegt die Teilnahme oft im Ermessen von Richter_innen oder Behörden.

Lernprogramme im Bereich Sexualisierte Gewalt

Aufgrund der Änderungen im Sexualstrafrecht (siehe Recommendation 13), die 2024 in Kraft traten, sind neben Lernprogrammen zu Häuslicher Gewalt auch Lernprogramme zu Sexualisierter Gewalt vorgesehen (Art. 94 Abs. 2; Art. 198 Abs. 2 StGB). Dieser Fortschritt ist zu begrüssen.

Gemäss Art. 94 Abs. 2 StGB kann bei Delikten gegen die sexuelle Integrität die verurteilte Person zum Besuch eines Lernprogramms verpflichtet werden. Art. 128 Abs. 2 StGB zur sexuellen Belästigung besagt, dass die zuständige Behörde die beschuldigte Person zum Besuch eines Lernprogramms verpflichten kann. Das Verfahren wird nach Absolvieren des Lernprogramms eingestellt.

Bisher haben jedoch erst zwei Kantone ein Lernprogramm für Sexualisierte Gewalt implementiert (Zweiter Staatenbericht, S. 39–40). Wir fordern umgehend einen Ausbau des Angebots der Lernprogramme, damit die hart erkämpfte Sexualstrafrechtsreform endlich in der Praxis umgesetzt wird.

Therapie

Eine Therapie (Verhaltens- oder Psychotherapie) als Interventionsform bei gewaltausübenden Personen im häuslichen Kontext ist insbesondere dann angezeigt, wenn die risikorelevanten Denk- und Verhaltensmuster ausgeprägt sind oder ein Verdacht auf das Vorliegen einer psychischen Störung besteht. Eine Therapie (Verhaltens- oder Psychotherapie) fokussiert auf die Rückfallprävention im Sinne des Opfer- und Kinderschutzes. Sie findet mittels Gesprächen im Einzel- oder Gruppensetting statt und kann sowohl in einem angeordneten als auch in einem freiwilligen Rahmen durchgeführt werden (SOLVIO Qualitätsstandards).

Probleme in der Praxis

In der Umsetzung von Art. 16 IK zeigt sich vor allem in folgenden Bereichen Probleme:

- Die Zusammenarbeit mit Unterstützungsstellen für Betroffene ist ungenügend. Diese wird von Kanton zu Kanton unterschiedlich gehandhabt und ist noch nicht weit fortgeschritten. Es wäre wünschenswert, wenn die Kantone sich diesem Thema vermehrt annehmen würden.
- Evaluationen erfolgen nur vereinzelt und eine bundesweite, einheitliche Strategie fehlt.
- Qualitätsstandards werden nicht umfassend durchgesetzt. Die Arbeit mit Tatpersonen ist nur sinnvoll, wenn sie den erarbeiteten Standards entspricht. Zudem müssen die Standards weiterentwickelt werden.
- Auch in diesem Bereich fehlen Ressourcen. Diese Lücken bestehen insbesondere, die Finanzierung oftmals projektbasiert und unsicher ist. Es fehlt eine verlässliche, längerfristige Finanzierung durch Kantone oder Bund.
- Die Arbeit mit Tatpersonen ist nicht in ein umfassendes Schutzkonzept eingebettet und wird nicht konsequent mit dem Schutz und der Sicherheit der Betroffenen verzahnt (zum Beispiel Austausch mit Frauenhäusern, Gefährdungsmanagement). Die Sicherheitskonzepte für Betroffene sind nicht systematisch verankert.
- Die Zielgruppe ist begrenzt. Der Fokus liegt fast ausschliesslich auf Häuslicher Gewalt. Für andere Gewaltformen wie sexuelle Gewalt, Stalking oder Zwangsheirat gibt es kaum spezifische Interventions- und Behandlungsprogramme.
- Lernprogramme werden von Strafverfolgungsbehörden nicht systematisch und zu wenig angeordnet. Die Praxis der Behörden ist sehr unterschiedlich.
- Die Lernprogramme sind bei Strafverfolgungsbehörden zu wenig bekannt.

Schutz und Unterstützung

Artikel 18: Allgemeiner Schutz und Unterstützung

Konventionstext

1 Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen, um alle Opfer vor weiteren Gewalttaten zu schützen.

2 Die Vertragsparteien treffen im Einklang mit dem internen Recht die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass es geeignete Mechanismen für eine wirksame Zusammenarbeit zwischen allen einschlägigen staatlichen Stellen, einschließlich der Justiz, Staatsanwaltschaften, Strafverfolgungsbehörden, lokalen und regionalen Behörden, und nichtstaatlichen Organisationen und sonstigen einschlägigen Organisationen und Stellen beim Schutz und der Unterstützung von Opfern und Zeuginnen und Zeugen aller in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt gibt; dies kann auch durch die Verweisung an allgemeine und spezialisierte Hilfsdienste, wie sie in den Artikeln 20 und 22 beschrieben werden, geschehen.

3 Die Vertragsparteien stellen sicher, dass nach Maßgabe dieses Kapitels getroffene Maßnahmen

- auf einem geschlechtsbewussten Verständnis von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt beruhen und die Menschenrechte und die Sicherheit des Opfers in den Mittelpunkt stellen;
- auf einem umfassenden Ansatz beruhen, bei dem das Verhältnis zwischen Opfern, Tätern beziehungsweise Täterinnen, Kindern und ihrem weiteren sozialen Umfeld berücksichtigt wird;
- die Verhinderung der sekundären Visktimisierung zum Ziel haben;
- die Stärkung der Rechte und die wirtschaftliche Unabhängigkeit von Frauen zum Ziel haben, die Opfer von Gewalt geworden sind;
- gegebenenfalls die Unterbringung verschiedener Schutz- und Hilfsdienste in denselben Gebäuden ermöglichen;
- auf die besonderen Bedürfnisse schutzbedürftiger Personen, einschließlich der Opfer, die Kinder sind, eingehen und diesen Personen zugänglich gemacht werden.

4 Die Bereitstellung von Diensten darf nicht von der Bereitschaft des Opfers abhängen, Anzeige zu erstatten oder gegen den Täter beziehungsweise die Täterin auszusagen.

5 Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen Maßnahmen, um im Einklang mit ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen ihren Staatsangehörigen und sonstigen zu einem solchen Schutz berechtigten Opfern konsularischen und sonstigen Schutz sowie Unterstützung zu gewähren.

Ausgangslage

Die Umsetzung von Art. 18 IK liegt grundsätzlich in der Verantwortung der Kantone (Zweiter Staatenbericht, S. 50). Bereits im letzten Parallelbericht wurde die fehlende nationale Koordination und der Mangel an systematischen Kooperationsstrukturen kritisiert (Alternativbericht, S. 59–60). Diese Situation hat sich bis heute kaum verbessert. Auch die ungenügende Berücksichtigung der Bedürfnisse vulnerabler Gruppen, die Wichtigkeit der Arbeit mit Tatpersonen sowie das Fehlen eines zentralisierten Zugangs zu Unterstützungsangeboten wurden schon 2021 benannt.

Die aktuellen Rückmeldungen bestätigen: Diese Defizite bestehen weiterhin. Die Umsetzung bleibt fragmentiert und wenig ambitioniert. Die Chance, durch verbindliche Standards einen strukturierten und flächendeckenden Zugang zu Schutz und Unterstützung für alle Betroffenengruppen zu schaffen, wurde bislang nicht genutzt.

Kooperation und Koordination

In einzelnen Kantonen bestehen funktionierende Kooperationsformen – etwa im Kanton Bern in Form von Runden Tischen mit breiter Beteiligung der im Opferhilfebereich involvierten Akteur_innen oder regional zusammengesetzten Arbeitsgruppen. Im Kanton St. Gallen durch Runde Tische zu spezifischen Themen wie etwa zu Häuslicher Gewalt oder Menschenhandel und Migration. Im Kanton Zürich wurde eine gemeinsame Strategie zur Verbesserung des Opferhilfeangebots entwickelt, mit starker Beteiligung von NGOs. Auch strategische Kooperationsgremien zur Überprüfung und Weiterentwicklung des kantonalen Gewaltschutzgesetzes wurden geschaffen. Auch im kirchlichen Bereich der evangelisch-reformierten Kirche werden zudem neue Koordinationsstrukturen aufgebaut.

In anderen Regionen ist die Zusammenarbeit punktuell, abhängig von engagierten Einzelpersonen oder bestehenden Netzwerken. Erwähnt wird auch, dass es Austauschgefässe gibt, jedoch keine systematisch etablierte Zusammenarbeit. Gerade bei Fällen intersektionaler Diskriminierung oder in Bereichen wie Menschenhandel, Migration oder Behinderung bleibt die Zusammenarbeit oft fragmentiert. Auch der konsularische Schutz für betroffene Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft ist nicht ausreichend sichergestellt. Eine Koordination auf nationaler Ebene fehlt weiterhin vollständig – es bestehen weder verbindliche Vorgaben noch eine systematische Steuerung oder Evaluation der kantonalen Kooperationen.

Leitfäden und Positionspapiere der SODK

Die SODK veröffentlicht zu verschiedenen Themen Positionspapiere und Leitlinien – etwa zur Unterbringung von UMA (so auch UMA-Mädchen) oder zur Umsetzung des Opferhilfegesetzes. Diese bleiben jedoch unverbindlich und werden in der Praxis kantonal sehr unterschiedlich oder gar nicht umgesetzt.

Dies zeigt sich am Beispiel Behinderung, betrifft aber alle Bereiche. Für Betroffene mit Behinderungen bestehen weiterhin massive Zugangshürden. Zwar hat die SODK 2024 ein Positionspapier zur Umsetzung der Empfehlungen des Bundesratsberichts zu Gewalt an Menschen mit Behinderungen verabschiedet, doch zentrale Punkte bleiben unverbindlich. Die ursprünglich geplante Erarbeitung von Minimalstandards – etwa für interne Meldestellen in Institutionen – wurde verworfen. Auch ein Monitoring der Umsetzung durch die Kantone findet nicht statt. Dies ist besonders problematisch, da gerade Betroffene mit Behinderungen in stationären Einrichtungen oft nur eingeschränkten Zugang zu unabhängigen Schutz- und Beratungsangeboten haben.

Fehlender Zugang für alle Gruppen

Weiterhin braucht es Analysen, welche Betroffenengruppen wo Zugang haben oder eben nicht. Besonders vulnerablen Gruppen wie beispielsweise Menschen mit Behinderungen, UMA-Mädchen etc. fehlt es häufig an einem sicheren Zugang zu Unterstützungsleistungen.

Stellenwert eines One-Stop-Shop-Ansatzes

Ein solcher Ansatz, bei dem alle relevanten Unterstützungsleistungen an einem Ort gebündelt werden, wird von fast allen Organisationen als dringlich angesehen. Vorteile wären klare Zuständigkeiten, Vermeidung von Retraumatisierungen, effizienter Informationsaustausch und eine Entlastung der Betroffenen, vor allem von mehrfachdiskriminierten Gruppen.

Gleichzeitig wird gewarnt, dass ein solcher Ansatz nicht auf Kosten der Spezialisierung gehen darf. Zudem müsste er barrierefrei gestaltet werden. Aktuell bestehen nur vereinzelt ähnliche Strukturen – etwa bei bestimmten Opferhilfestellen oder durch telefonische Triagen.

Derzeit fehlt ein flächendeckendes Konzept für One-Stop-Shops; bestehende Angebote sind selten, regional begrenzt und häufig nicht barrierefrei. Die Notwendigkeit eines nationalen, inklusiven Modells – analog zu internationalen Beispielen – wurde von mehreren Organisationen hervorgehoben.

Zusammenfassend

Die Rückmeldungen der NGOs zeigen ein gemischtes Bild in Bezug auf den allgemeinen Schutz und die Unterstützung von Betroffenen. Während es in einzelnen Kantonen positive Entwicklungen gibt – etwa koordinierte Runden Tische, strategische Gremien oder verbesserte Opferhilfeangebote – fehlt es weiterhin an einem flächendeckend wirksamen, verbindlich geregelten Kooperationsrahmen. Eine nationale Koordination oder verbindliche Standards sind nicht vorhanden. Die Schweiz weist bei der Umsetzung von Art. 18 IK gravierende Lücken auf. Es fehlt an einer national abgestimmten, verbindlichen Strategie zur Koordination von Schutz und Unterstützung. Besonders für mehrfachdiskriminierte Betroffene bleibt der Zugang zu Hilfsangeboten prekär. Der Aufbau barrierefreier One-Stop-Shop-Angebote sowie eine verbindliche interinstitutionelle Zusammenarbeit sind zentrale Forderungen der NGOs.

Artikel 20:

Allgemeine Hilfsdienste

Konventionstext

1 Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um sicherzustellen, dass Opfer Zugang zu Diensten erhalten, die ihre Genesung nach Gewalt erleichtern. Diese Massnahmen sollen, sofern erforderlich, Dienste wie rechtliche und psychologische Beratung, finanzielle Unterstützung, Unterkunft, Ausbildung, Schulung sowie Unterstützung bei der Arbeitssuche umfassen.

2 Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um sicherzustellen, dass Opfer Zugang zu Gesundheits- und Sozialdiensten haben, dass Dienste über angemessene Mittel verfügen und dass Angehörige bestimmter Berufsgruppen geschult werden, um die Opfer zu unterstützen und sie an die geeigneten Dienste zu verweisen.

Ausgangslage

Das Opferhilfegesetz regelt den Zugang zu medizinischer, psychologischer, sozialer, materieller und juristischer Hilfe. Die Kantone sind für die Umsetzung verantwortlich und es bestehen grosse Unterschiede. Dabei gibt es einige Fortschritte, wie beispielsweise dass die Soforthilfe von 21 auf 35 Tage erhöht wurde.

Im Kanton Zürich gibt es seit 1. April 2024 den aufsuchenden Dienst Forensic Nurses. Er ist kostenlos und ermöglicht Spurenabsicherung auch ohne polizeiliche Anzeige. Die Forensic Nurses leisten mobile Einsätze in allen Notfallspitälern und übernehmen die Schulung von Spitalpersonal. Betroffene von Geschlechtsbezogener Gewalt können Spuren sichern lassen und Unterstützung zur Kontaktaufnahme mit Beratungsstellen erhalten. Der Dienst ist jedoch auf Spurenabsicherung beschränkt und bietet keine Opferberatung. Er ist nicht flächendeckend bekannt, auch bei Polizei und medizinischem Personal bestehen Wissenslücken.

Der Kanton St. Gallen bietet seit über 20 Jahren Soforthilfe nach Sexualisierter Gewalt an. Ein entsprechendes Angebot gibt es auch im Kanton Bern. Zusätzlich entstehen weitere kantonale Beratungsstellen (z.B. Solothurn seit 2021).

Die Kostenübernahme psychologischer Psychotherapie durch die Grundversicherung (seit Juli 2022, ärztliche Anordnung nötig) erleichtert die Zuweisung. So ist eine schnellere Vermittlung von Klient_innen in die Psychotherapie möglich. Die Opferberatungsstellen im Kanton Bern übernehmen ergänzende Therapien auch ohne laufende Psychotherapie. Trotz der Kostendeckung bleibt eine zeitnahe Platzfindung schwierig - besonders für Kinder und Jugendliche.

Es fanden Schulungen für Medizinische Praxisassistent_innen (MPA) und in Hebammenschulen, teils durch lokale Initiativen (St. Gallen), statt. Das Coaching von Fachpersonen verbessert sich, trotz pandemiebedingter Rückgänge im schulischen Fortbildungsbereich.

In Zürich entstehen Krisenzentren. Die Motion für zwei spezialisierte Krisenzentren im Kanton Zürich wurde im Frühling 2024 angenommen. Die Regierung muss bis Frühling 2026 eine Umsetzungsvorlage liefern. Das kantonale Parlament betont den Bedarf eines rund-um-die-Uhr, interdisziplinären, niederschwelligen Krisenzentrums zusätzlich zu den Forensic Nurses.

Auch bezüglich FGM/C gibt es einige Fortschritte. Es sind regionale Anlaufstellen zu psychosozialen und medizinischen Themen im Aufbau (z.B. Tessin, Waadt, Zürich, Solothurn). Es gibt seit 2023 interdisziplinäre Empfehlungen für Gesundheitsfachpersonen als Aktualisierung älterer Guidelines. Bei der Umsetzung von Art. 20 IK zeigen sich jedoch trotz Fortschritte nach wie vor grosse Probleme. Die kantonalen Unterschiede sind enorm und es bestehen Versorgungslücken. Angebote sind oftmals nicht strukturell verankert und vom Engagement Einzelner abhängig. Dadurch gehen Angebote und Expertise durch Personalwechsel verloren.

Fehlende Standardisierte Protokolle

In vielen Spitälern fehlen standardisierte Protokolle zur Erkennung und Vorgehen bei Geschlechtsbezogener Gewalt. Insbesondere bei spezifischen Gewaltformen wie Zwangsheirat oder FGM/C gibt es kaum standardisierte Verfahren. Wiederum sind die kantonalen Unterschiede enorm und oft von Einzelinitiativen abhängig.

Versorgungslücke für bestimmte Gruppen und Gewaltformen

Zudem besteht eine grosse Versorgungslücke für bestimmte Gruppen und Gewaltformen. Die Berücksichtigung spezifischer Bedürfnisse ist insgesamt verbessерungsbedürftig. Sie hängt stark von der Sensibilisierung der Fachpersonen ab und ist nicht flächendeckend standardisiert.

Für Menschen mit Behinderungen gibt es kaum Fortschritte. Zugangs- und Barriereprobleme, fehlende Fachkompetenz sowie unzureichende Schutzunterkünfte bleiben ein Problem. Angeboten sind selten barrierefrei und niederschwellig. Themen wie Zwangssterilisation, Verhütung und Abtreibung bei urteilsunfähigen Personen werfen grosse ethische und menschenrechtliche Fragen auf. Es fehlen Beratungs- und Unterstützungsangebote für Eltern mit kognitiver Beeinträchtigung. Personen werden mangels geeigneter Angebote in Pflegeeinrichtungen platziert, die die Gewaltproblematik nicht abdecken.

Der Zugang für Sans-Papiers zum Gesundheitswesen ist in der Schweiz stark eingeschränkt. Es ist zwar möglich, eine Krankenversicherung abzuschliessen, praktisch blieben jedoch hohe administrative Hürden. Die Angst vor Meldungen und Kosten bremst die Inanspruchnahme medizinischer Leistungen. Die Versorgung nach Gewalterfahrungen im Ausland wird nicht durch die Opferhilfe finanziert. Dies erschwert den Zugang zu Schutz, vor allem für Migrant_innen und Geflüchtete.

Sexarbeitende sind weiterhin Stigmata ausgesetzt. Dies führt dazu, dass sie Angebote des Gesundheits- und Psychotherapiesystems nicht nutzen. Ein positives Gegenbeispiel ist der Checkpoint Zürich. Dieser ist sehr sensibilisiert.

LGBTIQA+-Personen werden nicht überall sichtbar adressiert. Es fehlt an Sensibilisierung im Gesundheitswesen.

Hilfestellungen werden oftmals ungenügend zur Verfügung gestellt. So bestehen Dolmetsch- und Sprachbarrieren. Es herrscht eine uneinheitliche Bereitstellung und Finanzierung von Übersetzungsdienssten. Das nationale Parlament lehnte im März 2023 eine Motion zur Kostenübernahme von Dolmetschenden im Gesundheitswesen ab. Leichte und einfache Sprache (inkl. Piktogramme) werden nur punktuell eingesetzt und das benötigte Wissen ist wenig verbreitet.

Für bestimmte Gewaltformen gibt es kaum oder gar keine Massnahmen. Beispielsweise wurden keine Massnahmen im Bereich Jungfräulichkeitszwang beobachtet.

Massnahmen bei öffentlichen Gesundheitseinrichtungen

Die Umsetzung von Art. 20 IK in öffentlichen Gesundheitseinrichtungen ist sehr unterschiedlich. Auch wenn es in diesem Bereich einige Fortschritte gibt, sind diese nicht flächendeckend und oftmals abhängig von der Initiative einzelner.

Fehlende Ressourcen

Insgesamt zeigt sich, dass vielen Unterstützungsangeboten die finanziellen Ressourcen fehlen. Dadurch können diese ihre Aufgabe nur ungenügend wahrnehmen und der Schutz von Betroffenen ist kaum sinnvoll möglich. Beispielsweise hat das Frauenhaus Bern ein De-facto Limit von 40 Nächten durch Tarifkürzungen. Das führt zu Austritten vor gesicherter Stabilisierung und erhöht das Revictimisierungsrisiko.

Fehlendes Wissen

In verschiedenen Bereichen zeigt sich, dass ungenügendes Wissen bei Behörden wie auch Organisationen zu Problemen führt. So wird in der Medizinischen Grund- und Fachweiterbildung (Pädiatrie, Gynäkologie) das Thema FGM/C unzureichend behandelt. Dadurch verschlechtert sich auch der Zugang sowie der Schutz von spezifischen Betroffenengruppen. Es ist dringend notwendig, dass mehr Ressourcen in die Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen investiert wird und dies nicht nur als «nice to have» angesehen wird.

Artikel 22:

Spezialisierte Hilfsdienste

Konventionstext

1 Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um in angemessener geografischer Verteilung spezialisierte Hilfsdienste für sofortige sowie kurz- und langfristige Hilfe für alle Opfer von in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Gewalttaten bereitzustellen oder für deren Bereitstellung zu sorgen.

2 Die Vertragsparteien stellen für alle Frauen, die Opfer von Gewalt wurden, und ihre Kinder spezialisierte Hilfsdienste bereit oder sorgen für deren Bereitstellung.

Ausgangslage

Wie auch bei der Umsetzung von Art. 20 IK ist die Umsetzung von Art. 22 IK nach wie vor sehr unterschiedlich. Im Bereich spezialisierter Hilfsdienste sind in der Schweiz verschiedene Fortschritte auf kantonaler sowie nationaler Ebene zu verzeichnen. Die Verbesserungen entstehen insbesondere durch einen grossen Einsatz zivilgesellschaftlichen Akteur_innen.

Das Bewusstsein für die unzureichende Verfügbarkeit und Zugänglichkeit spezialisierter Hilfsangebote – insbesondere für vulnerable Gruppen wie Menschen mit Behinderungen, Minderjährige oder LGBTIQA+-Personen – ist deutlich gestiegen. Der Kanton Zürich hat eine Opferhilfestrategie entwickelt, die barrierefreie Zugänge, gezielte Weiterbildungen und enge Zusammenarbeit mit NGOs vorsehen. Ein ständiges Gremium für den Austausch zwischen Behörden und Zivilgesellschaft wurde eingerichtet. Die Fachstelle FGM/C in Zürich sowie ein Auf- und Ausbau regionaler Beratungsstellen gegen FGM/C ist in mehreren Kantonen (zum Beispiel Bern, Tessin) entstanden respektive ist am Entstehen. Die Fachstelle Zwangsheirat ist 24/7 schweizweit erreichbar und bleibt weiterhin bestehen. Seit 2022 arbeitet clickandstop.ch, die nationale Meldestelle für pädokriminelle Inhalte mit Beratungs- und Präventionsfunktion.

Das Frauenhaus St. Gallen ist vollständig barrierefrei und ermöglicht auch Betroffenen mit Bewegungseinschränkungen den Aufenthalt. Zudem wurde die professionelle Arbeit mit Kindern dort seit über 20 Jahren kontinuierlich ausgebaut (Kinderbetreuung, eigene Bezugspersonen, Beratung Mutter-Kind). Weitere Projekte sehen barrierefreien Zugang in anderen Regionen vor.

Einzelne Organisationen konnten ihre Kapazitäten durch Budgeterhöhungen ausbauen und zusätzliche Fachpersonen für Beratung einstellen. Es gibt zudem vermehrte Vernetzungs- und Fallbesprechungstreffen.

Rückschritte und anhaltende Defizite in der spezialisierten Versorgung

Trotz einzelner Fortschritte bleibt die Versorgungslage auf kantonaler Ebene insgesamt ungenügend. Es gibt weiterhin erhebliche Unterschiede zwischen den Kantonen. Die geografische Verteilung spezialisierter Hilfsdienste entspricht den Vorgaben von Art. 22 nur teilweise. Besonders ins Gewicht fällt, dass viele Kantone noch immer kein eigenes Frauenhaus haben; vorhandene Einrichtungen arbeiten häufig am Limit oder über der Kapazität. Klient_innen müssen mangels Platz abgewiesen und ersatzweise in Hotels untergebracht werden – Settings, die weder ausreichenden Schutz noch bedarfsgerechte Betreuung gewährleisten.

Die aktuelle Opferhilfestrategie im Kanton Bern kann teilweise als Schritt zu einer stärkeren Zentralisierung interpretiert werden. Dadurch wird die niederschwellige regionale Erreichbarkeit geschwächt. Zeitweise wurde in Frage gestellt, ob im Berner Oberland überhaupt eine Beratungsstelle nötig sei. Solche Debatten signalisieren mangelnde Verbindlichkeit gegenüber dem Anspruch einer flächendeckenden Versorgung.

Fehlende Schutz- und Spezialangebote für Minderjährige

Obwohl Art. 22 IK insbesondere auch den Schutz von gewaltbetroffenen Kindern einschliesst, bestehen in diesem Bereich grosse Lücken. Das Mädchenhaus Zürich ist nach wie vor die einzige anonyme Schutzeinrichtung dieser Art in der Schweiz – und verfügt lediglich über sieben Plätze. In Bern wird weiterhin argumentiert, Minderjährige könnten in bestehenden Institutionen (Frauenhäuser, Kinder-/Jugendeinrichtungen) untergebracht werden. Dies wird der Spezifik der Zielgruppe und dem Bedarf nach Fachsettings für Jugendliche nicht gerecht.

Es existieren spezialisierte Angebote für Kinder zum Beispiel Kinderschutzzentrum, Beratungsstellen wie Kokon, Okey, Castagna, Schlupfhuus, Mädchenhaus, Kinderschutzgruppen von Spitätern. Die Nutzung und der Zugang sind jedoch erschwert, da Angebote oft zu wenig bekannt und Kinder schwer erreichbar sind. Es gibt wenige Angebote speziell für Kinder, die von FGM/C betroffen sind, sowie unzureichende Begleitung im Strafverfahren.

Begrenzte Leistungskontinuität für ausländische oder kurzzeitig anwesende Betroffene

Personen, die sich nur vorübergehend in der Schweiz aufhalten (z.B. mit Tourismusvisum oder Kurzaufenthalt), erhalten beispielsweise im Kanton Bern meist nur Soforthilfe; längerfristige Unterstützung wird nur ausnahmsweise gewährt. Dies widerspricht der Kontinuität spezialisierter Hilfen über die Akutphase hinaus.

Fehlende Ressourcen

Ungenügende Ressourcen zeigen sich auch in der Umsetzung von Art. 22 IK. Besonders schwerwiegend sind die Lücken bei spezialisierten Angeboten. Die finanzielle Absicherung regionaler Anlaufstellen – etwa im Bereich FGM/C – ist zwischen den Kantonen stark unterschiedlich. Während Kantone wie Zürich oder St. Gallen Mittel bereitstellen, fehlen in anderen Kantonen (z.B. Bern; teils Tessin trotz strategischer Verankerung) die Ressourcen zur Betriebssicherung. Ohne verlässliche Finanzierung bleiben Angebote fragil, ihr Umfang begrenzt und ihre Sichtbarkeit gering. Auch im Bereich der digitalen Sexualisierten Gewalt bestehen strukturell zu wenig Angebote: Die nationale Plattform «Jugend und Medien» verfügt nur über minimalen Stellenumfang und Projektmittel.

Unzureichende Integration von sozialer Stabilisierung (Arbeit, Aufenthalt, Wohnen)

Es gibt eine Lücke zwischen akuter Schutzleistung und nachhaltiger Stabilisierung. Spezialisierte Dienste bieten oft zu wenig Unterstützung bei Arbeitssuche, beruflicher Integration und ökonomischer Unabhängigkeit – zentrale Faktoren, um Gewaltbeziehungen dauerhaft verlassen zu können. Für Migrant_innen verschärfen aufenthaltsrechtliche Unsicherheiten die Lage: Sozialhilfebezug kann Bewilligungen gefährden, Anschlusslösungen für Wohnen fehlen, und Sans-Papiers haben keinen Anspruch auf Unterstützung durch das Sozialamt. Die Angst vor Behörden (inkl. Polizei) hemmt die Inanspruchnahme von Schutzangeboten.

Mangel an Intersektionalität, Sprache und Zugänglichkeit

Spezialisierte Hilfsangebote sind häufig nur in den Landessprachen zugänglich und intersektionale Bedarfe (Migration, Sprachvielfalt, Behinderungen, LGBTIQA+) werden unvollständig abgedeckt. Für Sans-Papiers ist der Zugang besonders erschwert. Auch bei der Nachsorge und Integration nach Trennung fehlen langfristige, kultursensitive und barrierefreie Unterstützungsstrukturen. In einigen Regionen existiert keine Chat- oder aufsuchende Fachberatung (z.B. Kanton Zug), obwohl gerade niedrigschwellige digitale Kanäle für gefährdete Gruppen wichtig wären.

Systemische Kapazitätsengpässe im Hilfesystem

Es gibt einen generellen Platzmangel in Notunterkünften, psychiatrischen Kliniken sowie psychologischen und psychiatrischen Begleitangeboten. Die Engpässe scheinen sich seit 2022 teils verschärft zu haben. Dies verzögert Krisenintervention, Stabilisierung und Weitervermittlung.

Es gibt schweizweit nur sehr wenige Hilfsdienste, die explizit auf die Bedürfnisse von Menschen mit körperlichen, kognitiven oder psychischen Beeinträchtigungen ausgerichtet sind. Bestehende Dienste (Frauenhäuser, Beratungen) sind meist nicht barrierefrei oder verfügen nicht über entsprechend geschultes Fachpersonal. Einige Fachstellen wie insieme Schweiz, Anthrosocial, Valida, ESPAS oder «Alter ohne Gewalt» bieten Beratung und Prävention, sind aber nicht flächendeckend und kaum auf akute Gewaltfälle ausgelegt.

Auch für Migrant_innen, Asylsuchende, LGBTIQA+-Personen sowie genderqueere Jugendliche fehlen spezifische Schutzunterkünfte und Beratungsstellen. Die von zivilgesellschaftlichen Akteur_innen angebotenen Ansätze, wie beispielsweise der FIZ oder SIPE decken nur Teilbereiche ab.

Artikel 25: Krisenzentren

Konventionstext

Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um die Einrichtung von geeigneten, leicht zugänglichen Krisenzentren für Opfer von Vergewaltigung und sexueller Gewalt in ausreichender Zahl zu ermöglichen, um Opfern medizinische und gerichtsmedizinische Untersuchungen, Traumahilfe und Beratung anzubieten.

Ausgangslage

Die Schweiz hat Art. 25 IK nach wie vor nicht umgesetzt. Auch wenn in einigen Kantonen Krisenzentren oder ähnliche Angebote bestehen, sind diese nach wie vor nicht in ausreichender Zahl vorhanden und für alle Betroffenen zugänglich. Die Istanbul-Konvention empfiehlt ein Zentrum pro 200'000 Einwohner. Umgerechnet auf die Schweiz wären das über 40 Zentren, wovon mindestens eines pro Kanton, in bevölkerungsreichen Kantonen sogar zwei bis drei einzurichten sind, um sowohl der Stadt- als auch der Landbevölkerung eine ausreichende Versorgung zu gewährleisten (Alternativbericht, S. 65). Die vorgeschlagene Teilrevision des Opferhilferechts würde diese Situation verbessern, weshalb wir sie entschieden unterstützen.

Wir begrüssen die neu entstandenen Angebote. So hat der Kanton Zürich ein Pilotprojekt «Aufsuchenden Dienst Forensic Nurses» gestartet. Und auch das Genfer Universitätsspital hat eine neue rechtsmedizinische Beratung für Gewaltpatienten eröffnet (Zweiter Staatenbericht, S. 73–75). Zudem möchten wir folgende Fortschritte hervorheben. Mehrere Kantone bauen spezialisierte Opferhilfe-Befrager_innen bei der Polizei auf. Auch werden Schulungen zu Trauma, Opferhilfe und Zusammenarbeit mit Polizeischulen und Kinderschutzzentren durchgeführt. Einige Beratungsstellen berichten darüber hinaus, dass die Zusammenarbeit mit Spitätern vermehrt gelingt. Medienarbeit, schulische Aufklärung und fachspezifische Stellungnahmen – etwa der Nationalen Ethikkommission zur hohen Gewaltgefährdung von Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen – haben das Bewusstsein für Sexualisierte Gewalt und Mehrfachdiskriminierung erhöht.

Vorgeschlagene Teilrevision Opferhilferechts

Des Weiteren sieht eine vorgeschlagene Teilrevision des Opferhilfegesetzes vor, dass rechtsmedizinische Spurensicherung, Dokumentation und Aufbewahrung von Verletzungen schweizweit und unabhängig von einer Strafanzeige ermöglicht werden. Dies gilt als wichtiger Schritt zur besseren Unterstützung von Opfern Sexualisierter und Geschlechtsbezogener Gewalt. Die Teilrevision ist ein wichtiger Schritt in der Umsetzung der Istanbul-Konvention und der Bekämpfung von Geschlechtsbezogener Gewalt.

Die vorgeschlagene Teilrevision ermöglicht bundesweit die rechtsmedizinische Sicherung, Dokumentation und Aufbewahrung von Spuren und Verletzungen unabhängig von einem Strafverfahren. Für die Betroffenen ist dies eine grosse Entlastung. Sie müssen sich nicht in dieser Notsituation für oder gegen eine Strafanzeige entscheiden.

Diese Verbesserung ist nur möglich, wenn das zuständige Personal keiner Anzeigepflicht untersteht und das Melderecht im Sinne von Art. 11 Abs. 3 OHG explizit eingeschränkt ist. Gemäss dem erläuternden Bericht liege eine Befreiung der Anzeigepflicht in der Kompetenz der Kantone, weshalb eine Befreiung im Rahmen der Teilrevision nicht möglich sei. Aufgrund der Wichtigkeit der Befreiung von der Anzeigepflicht fordern wir dringend, die Möglichkeit einer Regelung auf Bundesebene nochmals zu überprüfen.

Besonders betonen möchten wir, dass die Umsetzung dieser Teilrevision unbedingt einen intersektionalen Ansatz verfolgen muss. Insbesondere muss der Zugang zu diesen spezialisierten Stellen für alle Betroffenen gewährleistet, jederzeit möglich und niederschwellig sein. Zudem muss das Personal dieser spezialisierten Stellen insbesondere zu den Themen Trauma, Geschlechtsbezogene Gewalt sowie Mehrfachdiskriminierung geschult sein (Vernehmlassung Teilrevision des Opferhilfegesetzes).

Ausgestaltung der Krisenzentren

Die Teilrevision verlangt, dass Kantone den Zugang zu spezialisierten Stellen für Betroffene ermöglichen. Die genaue Ausgestaltung liegt dabei bei den Kantonen. Grundsätzlich verstehen wir das Bedürfnis, den Kantonen flexible Umsetzungsmöglichkeiten zu gewähren. Gleichzeitig zeigt sich bei der Umsetzung der Istanbul-Konvention insgesamt, dass dadurch grosse kantonale Unterschiede entstehen. Die Umsetzung in den Kantonen muss dementsprechend unbedingt den Anforderungen von Art. 25 IK entsprechen (Vernehmlassung Teilrevision des Opferhilfegesetzes).

Wie bereits in unserem ersten Bericht fordern wir, dass Krisenzentren folgende Anforderungen erfüllen (Alternativbericht, S. 65):

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

Materielles Recht

Artikel 31:

Sorgerecht, Besuchsrecht und Sicherheit

Konventionstext

1 Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um sicherzustellen, dass in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallende gewalttätige Vorfälle bei Entscheidungen über das Besuchs- und Sorgerecht betreffend Kinder berücksichtigt werden.

2 Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um sicherzustellen, dass die Ausübung des Besuchs- oder Sorgerechts nicht die Rechte und die Sicherheit des Opfers oder der Kinder gefährdet.

Ausgangslage

Wie bereits zu Recommendation 12 ausgeführt, ist die Lage bezüglich der Umsetzung von Art. 31 IK zurzeit besorgniserregend. Die Praxis der Behörden ist klar ungenügend. Die Tatsache, dass Kinder immer auch von Gewalt betroffen sind, wird entweder nicht berücksichtigt oder sogar negiert. Die falsche Überzeugung, dass der Kontakt zu beiden Elternteilen dem Kindeswohl dient, führt zu einer Bagatellisierung von Gewalt und der Betroffenheit von Kindern. Dazu kommt, dass verschiedene Akteur_innen den Mythos des «Parental Alienation Syndroms» in den Medien, der Politik sowie bei Behörden verbreiten.

- GREVIO hat im Rahmen des Baseline Reports mehrere Forderungen gestellt, damit Art. 31 IK in der Schweiz umgesetzt wird;
- Die Politik und Praxis soll sich auf die Erkenntnis stützen, dass in einem Kontext Häuslicher Gewalt die gemeinsame Elternschaft für Tatpersonen ein Mittel sein kann, um weiterhin Kontrolle und Dominanz über Betroffene und ihre Kinder auszuüben.
- Es gilt sicherzustellen, dass die gesetzlichen Bestimmungen ordnungsgemäss angewendet werden, die es ermöglichen, das Sorgerecht und das Besuchsrecht der Tatpersonen einzuschränken, zu entziehen und/oder mit Schutzmaßnahmen zu verbinden, wenn eine Gewaltsituation festgestellt wird.
- Es gilt sicherzustellen, dass Kinder nicht aus der Obhut gewaltfreier Eltern genommen werden.
- Es gilt die Bewertung und Berücksichtigung der Risiken für Betroffene und den Kindern während der Ausübung des Besuchsrechts zu verstärken, insbesondere durch den Einsatz aller Mittel zur Verbesserung der Sicherheit und durch die Einschränkung oder den Entzug des Besuchsrechts in Fällen mit hohem Risiko;
- Es gilt geeignete Schulungen und die Ausarbeitung beruflicher Leitlinien zu fördern, um die betroffenen Fachkräfte auf die schädlichen Auswirkungen von Gewalt auf Kinder, einschließlich Zeug_innen, aufmerksam zu machen und sie mit den Bestimmungen der Istanbul-Konvention über das Sorgerecht und das Besuchsrecht vertraut zu machen;

- Es gilt die Bemühungen fortzusetzen, die einschlägigen Fachkräfte darauf aufmerksam zu machen, dass es keine wissenschaftliche Grundlage für das sogenannte «Eltern-Kind-Entfremdungssyndrom» gibt, und die Öffentlichkeit für dieses Thema zu sensibilisieren;
- Es gilt davon abzusehen, Rechtsvorschriften dahingehend zu ändern, dass die Nichtübergabe von Kindern und die Beeinträchtigung des Umgangsrechts des anderen Elternteils unter Strafe gestellt werden.
- Es gilt Daten zu erheben und die Rechtsprechung dazu zu analysieren, wie Gerichte Gewalttaten bewerten und welche Gründe sie für ihre Entscheidungen über das Sorgerecht und das Umgangsrecht anführen, um die diesbezüglichen Fortschritte beurteilen zu können.

Seit der letzten Evaluation hat sich jedoch in diesem Bereich kaum etwas verbessert. Positiv zu betonen sind die vom EBG in Auftrag gegebenen Studien sowie die Überarbeitung des Leitfadens der SKHG.

Abklärungen und Informationsfluss

Damit Geschlechtsbezogene Gewalt bei Entscheiden über das Besuchs- und Sorgerecht berücksichtigt wird, müssen entsprechende Abklärungen getroffen und Informationen erhalten werden. Ein Bericht aus dem Jahr 2024 zeigt auf, dass nur knapp 30 % der Richter_innen und 52 % der KESB-Mitglieder der Aussage (eher) zustimmen, dass im Rahmen von Trennungsfällen immer abgeklärt beziehungsweise gefragt werde, ob Geschlechtsbezogene Gewalt vorgefallen sei. Zudem berichten sie, dass sie gemeinsame Anhörungen als Informationsquelle bevorzugen, um Hinweise auf Spannungen, Konflikte, Machtkonstellationen oder Gewalt zu erhalten. Ein solches Vorgehen ist jedoch völlig inakzeptabel. Auch sei die Zusammenarbeit verschiedener Behörden in der Praxis schwierig, was dazu führt, dass Informationen nur ungenügend geteilt werden (Unterstützungsangebote Kinder, S. 5–6).

Entscheide zu Sorgerecht, Obhut und persönlichem Verkehr

Wie bereits GREVIO im Baseline Report festgehalten hat, wird auch in Trennungs-, Eheschutz- und Scheidungsverfahren mit elterlicher Partnerschaftsgewalt an der gemeinsamen elterlichen Sorge als Regelfall festgehalten (Baseline Report, S. 49; Unterstützungsangebote Kinder, S. 6). Dies, obwohl ein Rechtsgutachten des EBGs zum Schluss kommt, dass das alleinige Sorgerecht dem gewaltbetroffenen Elternteil zuzuteilen wäre (Gutachten Elterliche Sorge, S. 16).

Ebenso hat das Vorliegen von Geschlechtsbezogener Gewalt in der Praxis kaum einen Einfluss auf die Zuteilung der Obhut. Am ehesten wird Häusliche Gewalt bei der Regelung des persönlichen Verkehrs berücksichtigt (Unterstützungsangebote Kinder, S. 16).

Betroffenheit von Kindern

Häusliche Gewalt, die sich nicht direkt gegen die Kinder richtet, wird von Behörden selten als Kindeswohlgefährdung gewertet (Unterstützungsangebote Kinder II, S. 96). Diese fehlerhafte Annahme führt zu Entscheiden, welche die Sicherheit und die Bedürfnisse von Kindern gefährdet.

Eine Befragung von KESB-Mitarbeiter_innen sowie Richter_innen zeigte, dass knapp ein Drittel respektive mehr als die Hälfte der Aussage «Der Kontakt eines Kindes zu seinen Eltern sollte unabhängig von Vorkommnissen selbst schwererer elterlicher Partnerschaftsgewalt aufrechterhalten werden» (eher) zustimmen (Unterstützungsangebote Kinder II, S. 101–102). Der hohe Stellenwert des Kontakts zu beiden Eltern führt dazu, dass Behörden Kontaktverweigerung von Kindern nicht berücksichtigen und teilweise jüngere Kinder zu Kontakt zwingen (Unterstützungsangebote Kinder II, S. 102). Zudem wird möglichst dafür gesorgt, dass der Kontakt nicht unterbrochen wird (Unterstützungsangebote Kinder, S. 6).

Mangelndes Fachwissen

Der Bericht kommt weiter zum Schluss, dass beteiligte Fachpersonen zu wenig Wissen über Geschlechtsbezogene Gewalt haben. Existierende kantonale, nationale sowie wissenschaftliche Arbeitshilfen für die behördliche Praxis seien nicht flächendeckend bekannt (Unterstützungsangebote Kinder, S. 8). Deshalb fordern wir dringend verpflichtende Aus- und Weiterbildungen für Fachpersonen.

Artikel 48:

Verbot verpflichtender alternativer Streitbeilegungsverfahren oder Strafurteile

Konventionstext

1 Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um verpflichtende alternative Streitbeilegungsverfahren, einschliesslich Mediation und Schlachtung, wegen aller in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt zu verbieten.

2 Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um sicherzustellen, dass im Fall der Anordnung der Zahlung einer Geldstrafe die Fähigkeit des Täters, seinen finanziellen Verpflichtungen gegenüber dem Opfern nachzukommen, gebührend berücksichtigt wird.

Strafverfahren

Im Strafverfahren sind verpflichtende alternative Streitbeilegungsverfahren nicht vorgesehen. Unter bestimmten Voraussetzungen sind fakultative alternative Streitbeilegungsverfahren möglich.

Art. 316 Abs. 1 StPO sieht vor, dass bei Antragsdelikten die Staatsanwaltschaft die antragstellende und die beschuldigte Person zu einer Verhandlung mit dem Ziel vorladen kann, einen Vergleich zu erzielen. Gemäss Satz 2 gilt der Strafantrag als zurückgezogen, wenn die antragstellende Person ausbleibt. Dadurch besteht implizit für das Opfer eine Pflicht zu diesen Vergleichsverhandlungen, da bei Nichterscheinen die Anzeige als zurückgezogen gilt. Auch wenn einige Kantone ein angekündigtes Fernbleiben nicht als solches werten, ist dies nicht in allen Kantonen der Fall. Deshalb fordern wir zum Schutz der Opfer eine Streichung des zweiten Satzes von Art. 316 Abs. 1 StPO (so auch Alternativbericht, S. 79).

Art. 55a StGB wurde 2020 geändert. Gemäss Art. 55a Abs. 1 StGB können die Staatsanwaltschaft und die Gerichte das Verfahren auf Antrag des Opfers sistieren, wenn eine der folgenden Taten (einfache Körperverletzung (Art. 123 Ziff. 2 Abs. 3–5 StGB), wiederholte Täglichkeiten (Art. 126 Abs. 2 Bst. b, bbis und c StGB), Drohung (Art. 180 Abs. 2 StGB) und Nötigung (Art. 181 StGB) in einer Partnerschaft oder innerhalb eines Jahres nach deren Auflösung begangen wird. Die Sistierung ist auf sechs Monate befristet. Die Staatsanwaltschaft oder das Gericht nimmt das Verfahren wieder an die Hand, wenn das Opfer oder sein gesetzlicher Vertreter dies verlangt oder sich herausstellt, dass die Sistierung die Situation des Opfers weder stabilisiert noch verbessert (Art. 55a Abs. 4 StGB).

Wir haben bereits im ersten Bericht darauf hingewiesen, dass die Frist auf 12 Monate zu verlängern wäre oder die Möglichkeit einer Verlängerung vorzusehen ist. Zudem benötigen die Staatsanwaltschaften genügend Ressourcen und Wissen zu Geschlechtsbezogener Gewalt, um die Befragungen nach sechs Monaten sinnvoll durchzuführen. Es sind einheitliche Befragungsraster und opferfreundliche Settings in Zusammenarbeit mit den spezialisierten Opferberatungsstellen und den Betroffenenorganisationen zu entwickeln. Für einen allfälligen Mehraufwand sind auch die NGOs mit entsprechenden Ressourcen auszustatten. Den Anliegen von mehrfachdiskriminierten Betroffenen sind dabei besonders Rechnung zu tragen (Alternativbericht, S. 86).

GREVIO hat bereits im ersten Evaluationsverfahren darauf hingewiesen, dass das Kriterium «Stabilisierung und Verbesserung der Situation des Opfers» im Kontext von Häuslicher Gewalt schwierig sei, da diese durch Zyklen von Gewalt und ungleicher Machtdynamiken geprägt sei. Die Istanbul-Konvention ziele in erster Linie darauf ab, Betroffenen von Gewalt Schutz zu bieten und nicht Beziehungen zu schützen (Baseline Report, S. 65).

Zudem möchten wir die Forderung von GREVIO wiederholen, dass Betroffene während der Sistierung Zugang zu Unterstützung und Beratung haben und dass die Teams, die diese Dienste anbieten, am Ende der sechs Monate zur Beurteilung durch die Strafverfolgungsbehörden beitragen können, wie dies bei Organisationen der Fall ist, die sich mit Tatpersonen befassen und eine Stellungnahme abgeben müssen.

Deshalb wäre die von GREVIO geforderte Analyse von Art. 55a StGB, aus unserer Sicht nach wie vor sinnvoll (Baseline Report, S. 65). Bereits in der ersten Evaluation forderten wir ein Monitoring der Umsetzung der Gesetzesänderung (Alternativbericht, S. 85).

Zudem wollen wir die Forderung wiederholen, dass im Bereich Häusliche Gewalt Alternativen zu Geldbussen geprüft werden. Diese belasten in der Praxis auch die betroffenen Personen finanziell. Das kann dazu führen, dass Betroffene sich nicht mehr an Strafverfolgungsbehörden wenden oder eine Sistierung verlangen, um eine mögliche Busse zu vermeiden (Alternativbericht, S. 85).

Zivilverfahren

Die Schweizerische Zivilprozessordnung schliesst ein Schlichtungsverfahren im Rahmen von Scheidungsverfahren wie auch bei Klagen wegen Gewalt, Drohung oder Nachstellungen aus. Zudem ist das Schlichtungsverfahren auch bei Klagen über den Unterhalt von minder- und volljährigen Kindern und weitere Kinderbelange ausgeschlossen (Art. 198 ZPO).

Zur Durchführung einer Mediation braucht es grundsätzlich einen Antrag von sämtlichen Parteien (Art. 213 Abs. 1 ZPO). Jedoch können Gerichte sowie die KESB Eltern zu einem Mediationsversuch auffordern (Art. 297 Abs. 2 ZPO; Art. 314 Abs. 2 ZGB). Grundsätzlich wird von einer Mediation bei Paaren bei Häuslicher Gewalt abgeraten (Erster Staatenbericht, S. 72; Zweiter Staatenbericht, S. 85). In der Praxis zeigt sich jedoch, dass Gerichte und Behörden trotz Vorliegen von Häuslicher Gewalt Mediationen anordnen (siehe auch Gutachten Elterliche Sorge, S. 25). Es ist elementar, dass Behörden besser zu Geschlechtsbezogener Gewalt geschult werden, um solche Situationen zu verhindern.

Im Juli 2025 hat der Bundesrat angekündigt, dass er die Zuständigkeiten zur Regelung der Kinderbelange vereinheitlichen und das Verfahren vereinfachen will. Grundsätzlich begrüssen wir die geplanten Modernisierungen. Jedoch fordern wir, dass bei den geplanten Änderungen Geschlechtsbezogene und Häusliche Gewalt und mitgedacht werden. Dies ist insbesondere notwendig, weil die Änderungen auch die einvernehmliche Konfliktlösung stärken will. Im Bericht sowie dem dazugehörigen Rechtsgutachten werden aus unserer Sicht Geschlechtsbezogener und Häuslicher Gewalt zu wenig Rechnung getragen (Familiengerichtsbarkeit Reformvorschläge; Familienverfahren Rechtsgutachten). Unsere Forderung ist insbesondere im Licht der ungenügenden Umsetzung von Art. 31 IK weiterhin nicht umgesetzt.

Artikel 49 & 50: Allgemeines, Soforthilfe, Prävention und Schutz

Konventionstext

Art. 49 Allgemeine Verpflichtungen

1 Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um sicherzustellen, dass Ermittlungen und Gerichtsverfahren im Zusammenhang mit allen in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt ohne ungerechtfertigte Verzögerung durchgeführt werden, wobei die Rechte des Opfers in allen Abschnitten des Strafverfahrens zu berücksichtigen sind.

2 Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um nach den wesentlichen Grundsätzen der Menschenrechte und unter Berücksichtigung des geschlechtsbewussten Verständnisses von Gewalt wirksame Ermittlungen wegen und Strafverfolgung von nach diesem Übereinkommen umschriebenen Straftaten sicherzustellen.

Art. 50 Soforthilfe, Prävention und Schutz

1 Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um sicherzustellen, dass die zuständigen Strafverfolgungsbehörden sofort und angemessen auf alle in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt reagieren, indem sie den Opfern umgehend geeigneten Schutz bieten.

2 Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um sicherzustellen, dass sich die zuständigen Strafverfolgungsbehörden sofort und angemessen an der Prävention von und am Schutz vor allen in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt beteiligen, einschliesslich des Einsatzes vorbeugender operativer Massnahmen und der Erhebung von Beweisen.

Ausgangslage

Die Organisation der Gerichte wie auch der Polizei sind in den Kompetenzen der Kantone. Seit der letzten Evaluation hat sich die Umsetzung von Art. 49–50 IK in einigen Kantonen verbessert. So berichten einige Organisationen, dass sich die Zusammenarbeit zwischen Frauenhäusern, Opferhilfe, Polizei und Justiz verbessert habe. Zudem berichten einige Organisationen, dass sich die Befragung von Betroffenen verbessert hat, indem Videoaufnahmen verwendet werden und Vertrauenspersonen anwesend sein können. Gleichzeitig zeigen sich nach wie vor dieselben Probleme, die wir bereits in unserem letzten Bericht angesprochen haben (Alternativbericht, S. 81–83).

Rolle von Betroffenen im Strafverfahren

Bei Strafverfahren wird den Betroffenen nur eine sekundäre Rolle zugesprochen. Diese Rolle gilt es zu stärken (Alternativbericht, S. 81). Oftmals fehlt es an Ressourcen für die Unterstützung von Betroffenen. Betroffene werden während dem Strafverfahren ungenügend begleitet und durch das Verfahren belastet. So ist beispielsweise das Zeitfenster von 24 bis 48 Stunden für die Konstituierung bei Strafbefehlen zu kurz. Auch werden teilweise Betroffene aufgrund der Überlastung ohne Aufnahme der Anzeige nach Hause geschickt.

Betroffene werden durch das Strafverfahren oftmals traumatisiert. So werden sie häufig mehrfach einvernommen oder Befragungen finden ohne Vertrauenspersonen statt. Auch wenn Opfer von Sexualisierter Gewalt das Recht haben, von gleichgeschlechtlichen Personen einvernommen zu werden, wird dies nicht immer umgesetzt. Zudem sind Befragungen oft so gestaltet, dass Betroffene belastet und retraumatisiert werden. Der Schutz von Betroffenen während dem Verfahren ist ungenügend (siehe auch Art. 56 IK). Auch wenn Strukturen im Rahmen des Verfahrens bestehen, um Betroffene zu unterstützen und schützen, werden diese oft nicht angewendet.

Bei den Behörden fehlen Ressourcen sowie Wissen und Expertise, um Betroffene während des Strafverfahrens besser zu unterstützen. Es braucht unbedingt verpflichtende Aus- und Weiterbildungen für Geschlechtsbezogene Gewalt für Strafverfolgungsbehörden.

Ignorieren von verschiedenen Gewaltformen

Verschiedene Gewaltformen werden von Strafverfolgungsbehörden kaum verfolgt. Dazu gehören beispielsweise digitale Gewalt, Stalking, psychische Gewalt, Verstöße gegen die Rassismusstrafnorm und Drohungen (siehe auch Alternativbericht, S. 81). Dadurch fühlen sich Betroffene mit der Gewalt alleingelassen und nicht ernst genommen.

Fehlende Zugänglichkeit

Strafverfolgungsbehörden sind kaum für alle Betroffenen zugänglich. Gebäude sind oft nicht barrierefrei. Das Personal ist oftmals unzureichend geschult im Umgang mit bestimmten Gruppen von Betroffenen, wie beispielsweise Menschen mit Behinderungen. Stigmatisierung und fehlendes Vertrauen in Strafverfolgungsbehörden führt dazu, dass Betroffene keinen Kontakt mit Strafverfolgungsbehörden aufnehmen (beispielsweise Sexarbeiter_innen, Menschen im Asylsystem). Fehlende Sensibilisierung führt zu Misstrauen, Retraumatisierung und dazu, dass Betroffene Anzeigen zurückziehen oder gar nicht erstatten. Es bestehen kaum Massnahmen, zu einer intersektionalen Umsetzung von Art. 49–50 IK. Der Zugang ist zudem für illegalisierte und kriminalisierte Gewaltbetroffene erschwert. Oftmals führt die Kontaktaufnahme bei Strafverfolgungsbehörden dazu, dass Betroffene selbst bestraft werden. Deshalb muss das Non-Punishment-Prinzip im Falle von Häuslicher Gewalt oder anderer Formen von Gewalterfahrungen durchgesetzt werden: Ein Opfer von Gewalt kann nicht aufgrund widerrechtlichen Aufenthalts, Einreise und/oder Erwerbsarbeit gebüßt werden und/oder der Opferstatus muss als Faktor beim Entscheid der Migrationsbehörden miteinbezogen werden (Alternativbericht, S. 82–83).

Artikel 51: Gefährdungsanalyse und Gefahrenmanagement

Konventionstext

1 Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um sicherzustellen, dass eine Analyse der Gefahr für Leib und Leben und der Schwere der Situation sowie der Gefahr von wiederholter Gewalt von allen einschlägigen Behörden vorgenommen wird, um die Gefahr unter Kontrolle zu bringen und erforderlichenfalls für koordinierte Sicherheit und Unterstützung zu sorgen.

2 Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um sicherzustellen, dass bei der in Absatz 1 genannten Analyse in allen Abschnitten der Ermittlungen und der Anwendung von Schutzmassnahmen gebührend berücksichtigt wird, ob der Täter beziehungsweise die Täterin einer in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Gewalttat Feuerwaffen besitzt oder Zugang zu ihnen hat.

Ausgangslage

Seit 2022 gab es teilweise Verbesserungen im Bereich Gefährdungsanalyse und Gefahrenmanagement, beispielsweise durch eine engere und unkomplizierte Zusammenarbeit zwischen Frauenhäusern, Bedrohungsmanagement und Opferschutzstellen. Zudem begrüssen wir die Ausarbeitung von Qualitätsstandards für ein kantonales Bedrohungsmanagement, die in fast allen Kantonen umgesetzt werden (Qualitätsstandards Bedrohungsmanagement; Stand Bedrohungsmanagement).

Gefahrenmanagement in der Praxis

Organisationen aus der Praxis berichten, dass verschiedene Gefährdungsfaktoren nur unzureichend oder inkonsistent in die Analyse einbezogen werden (genannt wurden beispielsweise der Trennungswunsch von Betroffenen, frühere Sexualisierte Gewalt, Drohungen die gemeinsamen Kinder wegzunehmen, Suizidandrohungen, Drohungen gegenüber Kindern und Betroffenen, Besitz und Zugang von Waffen, Zwang und kontrollierendes Verhalten).

Kantone verwenden unterschiedliche Tools fürs Gefahrenmanagement. Dabei handelt es sich teilweise um Tools, die nicht spezifisch für Geschlechtsbezogene Gewalt erarbeitet wurden. Andere Kantone verwenden Tools spezifisch für Häusliche Gewalt. Es ist zentral, dass die Tools die Eigenheiten von Geschlechtsbezogener Gewalt beachten und für alle Formen von Gewalt, die unter die Istanbul-Konvention fallen, einbezogen werden.

Zudem braucht es eine bessere Zusammenarbeit der Behörden verschiedener Kantone. Teilweise werden Gefährdungsfaktoren wie frühere Gewalttaten nicht einbezogen, da Behörden aufgrund der fehlenden Zusammenarbeit keine Kenntnis davon haben. Verbesserungen sind somit punktuell, aber nicht flächendeckend spürbar. Es fehlt weiterhin eine einheitliche, standardisierte Gefährdungsanalyse, was eine interkantonale Zusammenarbeit vereinfachen würde.

Behörden gehen oft davon aus, dass die Gefährdung mit einer Trennung endet. Dabei wird ausgeblendet, dass Trennungen für Betroffene besonders gefährlich sein können. Organisationen berichten, dass insbesondere auch Schwangere während Trennungen oft unzureichend geschützt werden. Diese Fehleinschätzung von Behörden führt oft auch zu problematischen Entscheidungen zu Sorge- und Obhutsrechten.

Zusammenarbeit mit Opferberatungsstellen und Schutzunterkünften

Organisationen berichten teilweise von guter Zusammenarbeit, insbesondere zwischen Schutzunterkünften und der Polizei. Dies funktioniere vor allem, wenn bereits Kontaktpersonen vorhanden sind. Bei einem Wechsel der Zuständigkeiten oder beim Personal müsse die Zusammenarbeit oft wieder neu aufgebaut werden. Das spricht dafür, dass die Zusammenarbeit zu wenig institutionalisiert ist und von persönlichen Beziehungen abhängt. Die Zusammenarbeit mit der KESB sowie Gerichten ist gemäss verschiedenen Organisationen oftmals schwierig.

Schutz von Kindern

Viele Kinder sind von Häuslicher Gewalt betroffen, erhalten aber zu wenig Schutz, Beratung und Unterstützung. Behörden, insbesondere der KESB, fehlt oftmals das Wissen, um die Gefährdung von betroffenen Kindern richtig einzuschätzen. Dies zeigt sich vor allem bei komplexen Fällen wie Entführungen. Oftmals werden die Bedürfnisse der Kinder zu wenig in Schutzmassnahmen einbezogen. Zudem berichten Organisationen, dass die Ausübung der geteilten Obhut bei Häuslicher Gewalt zu Problemen führe. Besonders problematisch erscheint, dass dadurch teilweise der Standort von Schutzunterkünften an die Tatperson preisgegeben wird.

Feminizide

Die Schweiz verzeichnete 2025 einen starken Anstieg von Feminiziden. Feminiziden gehen oftmals eine Geschichte von Gewalt voraus. Mit einer umfassenden Umsetzung von Art. 51 IK könnten Feminizide potenziell verhindert werden, da dadurch die Vorgeschichte ernst genommen würde.

Wir begrüssen die Schritte, um die Datenlage bezüglich Feminiziden zu verbessern (Zweiter Staatenbericht, S. 89–90). Zudem hat der Ausschuss für die Koordination der Umsetzung der Istanbul-Konvention im Sommer 2025 beschlossen, eine systematische interinstitutionelle Analyse von Fällen von Femiziden einzuführen. Diese Daten und Analysen müssen jedoch dringend zu Massnahmen und Verbesserungen führen, um Feminizide tatsächlich zu verhindern.

Artikel 52 & 53: Eilschutzanordnungen und Gewaltschutzmassnahmen

Konventionstext

Art. 52 Eilschutzanordnungen

Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um sicherzustellen, dass die zuständigen Behörden die Befugnis erhalten, in Situationen unmittelbarer Gefahr anzuordnen, dass ein Täter beziehungsweise eine Täterin häuslicher Gewalt den Wohnsitz des Opfers oder der gefährdeten Person für einen ausreichend langen Zeitraum verlässt, und dem Täter beziehungsweise der Täterin zu verbieten, den Wohnsitz des Opfers oder der gefährdeten Person zu betreten oder Kontakt mit dem Opfer oder der gefährdeten Person aufzunehmen. Bei nach Massgabe dieses Artikels getroffenen Massnahmen ist der Sicherheit der Opfer oder der gefährdeten Personen Vorrang einzuräumen.

Art. 53 Kontakt- und Näherungsverbote sowie Schutzanordnungen

1 Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um sicherzustellen, dass angemessene Kontakt- und Näherungsverbote oder Schutzanordnungen für Opfer aller in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt zur Verfügung stehen.

2 Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um sicherzustellen, dass die in Absatz 1 genannten Kontakt- und Näherungsverbote oder Schutzanordnungen: – für den sofortigen Schutz und ohne eine unangemessene finanzielle oder administrative Belastung für die Opfer zur Verfügung stehen; – für einen bestimmten Zeitraum oder bis zu ihrer Abänderung oder Aufhebung erlassen werden; – soweit erforderlich auf Antrag und mit sofortiger Wirkung ausgestellt werden; – unabhängig von oder zusätzlich zu anderen Gerichtsverfahren zur Verfügung stehen; – in nachfolgende Gerichtsverfahren eingebracht werden können.

3 Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um sicherzustellen, dass Verstöße gegen die nach Absatz 1 ausgesprochenen Kontakt- und Näherungsverbote oder Schutzanordnungen Gegenstand wirksamer, verhältnismässiger und abschreckender strafrechtlicher oder sonstiger rechtlicher Sanktionen sind.

Ausgangslage

Es gibt nationale sowie kantonale gesetzliche Grundlagen für Massnahmen im Rahmen von Art. 52 und 53 IK. Die Umsetzungen in den Kantonen sowie die Anwendung in der Praxis ist dementsprechend sehr unterschiedlich. Massnahmen im Rahmen dieser Bestimmungen werden grundsätzlich in der Praxis noch ungenügend angewendet.

Probleme in der Praxis

Seit 2022 werden beispielsweise im Kanton Bern vermehrt kurze Wegweisungen von 24 bis 48 Stunden ausgesprochen. Die polizeilichen Wegweisungen von 24 bis 48 Stunden sind oft viel zu kurz, um den Schutz effektiv zu gewährleisten. Die gesetzlich mögliche 14-tägige Wegweisung von Tatpersonen in einigen Kantonen wird nur selten angewendet.

Die Praxis der Polizei ist sehr uneinheitlich und Betroffene werden oft nicht über ihre Rechte und Möglichkeiten informiert. Oftmals werden nicht ausreichende Massnahmen angeordnet. Die Durchsetzung ist unzuverlässig: Tatpersonen werden bei Verstößen meist nur mit Bussen bestraft, was wenig abschreckend wirkt. Die gerichtliche Überprüfung dauert teilweise so lange, dass gefährliche Lücken entstehen. Zudem kann die gerichtliche Überprüfung Betroffene belasten, da sie Anträge stellen und Beweise erbringen müssen.

Besonders problematisch erweist sich, dass oftmals Betroffene und ihre Kinder die Wohnung verlassen müssen, anstatt dass Tatpersonen konsequent weggewiesen werden. Dadurch werden Betroffene bestraft, anstatt sie zu schützen.

Bei Paarbeziehungen werden Bussen faktisch aus dem gemeinsamen Einkommen bezahlt. Damit tragen Betroffene häufig selbst die Kosten für Sanktionen gegen Tatpersonen. Dies führt dazu, dass einige Betroffene aus finanzieller Not bei erneuter Gewalt die Polizei nicht mehr rufen – aus Angst, am Ende selbst belastet zu werden. Sanktionen sollten so ausgestaltet werden, dass sie ausschliesslich Tatpersonen treffen.

Insgesamt bestehen zeitliche Lücken zwischen polizeilichen und gerichtlichen Schutzmassnahmen, die Zusammenarbeit der Behörden ist unzureichend, und die Rechte besonders vulnerabler Gruppen – wie Geflüchtete oder Personen mit eingeschränkter Mobilität – sind nicht ausreichend geschützt. Schutzmassnahmen sollten häufiger, konsequenter und inklusiver angewendet werden.

Schutz von bestimmten Gruppen

Es gab punktuelle Verbesserungen im Bereich Schutz von Menschen mit Behinderungen. Kontakt- und Wegweisungen werden zwar häufiger ausgesprochen, jedoch bleibt das Problem der Umsetzung in gemeinschaftlichen Wohnformen – etwa wenn Tatpersonen Mitbewohner sind – ungelöst.

Kinder werden bei solchen Massnahmen oft unzureichend berücksichtigt, insbesondere bei psychischer Gewalt oder in Fragen des täglichen Schutzes (Schulweg, Kindertagesstätten). Auch hier wird der Kontakt zu Elternteilen oftmals fälschlicherweise höher als das Kindeswohl gewichtet (siehe Art. 31 IK). Besonders problematisch ist die Situation im Asylwesen. Für Betroffene bestehen zusätzliche Hürden, da sie oft in kollektiven Unterkünften leben und Schutzanordnungen dort kaum umgesetzt werden können. Personen mit F-Ausweis, die auf Asylfürsorge angewiesen sind, dürfen zudem ihre Wohngemeinde in der Regel nicht wechseln. Dies erschwert es, sich dauerhaft von Tatpersonen zu distanzieren oder Schutz in einer anderen Gemeinde zu erhalten. Betroffene wissen oft nicht, dass sie theoretisch Schutzmassnahmen beantragen könnten – es fehlt an mehrsprachiger Information. Rechtsvertretungen und Beratungsstellen berichten, dass Polizeibehörden oder Sozialdienste im Asylbereich Schutzanordnungen teilweise nicht kennen oder nicht konsequent anwenden.

Artikel 56:

Schutzmassnahmen während Strafverfahren

Konventionstext

1 Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um die Rechte und Interessen der Opfer, insbesondere ihre besonderen Bedürfnisse als Zeuginnen und Zeugen, in allen Abschnitten der Ermittlungen und Gerichtsverfahren zu schützen, indem sie insbesondere:

- a. für ihren Schutz sowie den Schutz ihrer Familien und der Zeuginnen und Zeugen vor Einschüchterung, Vergeltung und davor, erneut Opfer zu werden, Sorge tragen;
- b. sicherstellen, dass die Opfer, zumindest in den Fällen, in denen sie und ihre Familien in Gefahr sein könnten, über eine Flucht oder eine vorübergehende oder endgültige Freilassung des Täters beziehungsweise der Täterin unterrichtet werden;
- c. die Opfer nach Massgabe des innerstaatlichen Rechts über ihre Rechte und die ihnen zur Verfügung stehenden Dienste und über die aufgrund ihrer Anzeige veranlassten Massnahmen, die Anklagepunkte, den allgemeinen Stand der Ermittlungen oder des Verfahrens und ihre Rolle sowie die in ihrem Fall ergangene Entscheidung unterrichten;
- d. den Opfern in Übereinstimmung mit den Verfahrensvorschriften des innerstaatlichen Rechts die Möglichkeit geben, gehört zu werden, Beweismittel vorzulegen und ihre Ansichten, Bedürfnisse und Sorgen unmittelbar oder über eine Vermittlerin beziehungsweise einen Vermittler vorzutragen und prüfen zu lassen;
- e. den Opfern geeignete Hilfsdienste zur Verfügung stellen, damit ihre Rechte und Interessen in gebührender Weise vorgetragen und berücksichtigt werden;
- f. sicherstellen, dass Massnahmen zum Schutz der Privatsphäre und des Bildes des Opfers getroffen werden können;
- g. sicherstellen, dass ein Kontakt zwischen Opfern und Tätern beziehungsweise Täterinnen in den Räumlichkeiten der Gerichte und der Strafverfolgungsbehörden so weit wie möglich vermieden wird;
- h. den Opfern unabhängige und fähige Dolmetscherinnen und Dolmetscher zur Verfügung stellen, wenn die Opfer im Verfahren als Partei auftreten oder Beweismittel vorlegen;
- i. es den Opfern ermöglichen, in Übereinstimmung mit dem innerstaatlichen Recht vor Gericht auszusagen, ohne dass sie im Gerichtssaal anwesend sein müssen oder zumindest ohne dass der mutmassliche Täter beziehungsweise die mutmassliche Täterin anwesend ist, insbesondere durch den Einsatz geeigneter Kommunikationstechnologien, soweit diese verfügbar sind.

2 Für Kinder, die Opfer oder Zeuginnen beziehungsweise Zeugen von Gewalt gegen Frauen und von häuslicher Gewalt geworden sind, werden gegebenenfalls besondere Schutzmassnahmen unter Berücksichtigung des Wohles des Kindes getroffen.

Umsetzung in der Praxis

Wie wir bereits in der ersten Evaluation festgehalten haben, wird die Schweiz fast allen Verpflichtungen von Art. 56 IK auf dem Papier gerecht – in der Praxis werden die Anforderungen jedoch kaum eingehalten (Alternativbericht, S. 86–87). Organisationen berichten, dass die Umsetzung nach wie vor ungenügend ist. Damit Betroffene während des Strafverfahrens genügend geschützt werden, braucht es ausreichende Ressourcen für Strafverfolgungsbehörden, den Einbezug und die Zusammenarbeit mit Beratungsstellen sowie verpflichtende Aus- und Weiterbildungen für Strafverfolgungsbehörden. Insgesamt ist die Umsetzung in den Kantonen sehr unterschiedlich und es ist schwierig, einen Überblick zu gewinnen.

Wiederholen möchten wir die Kritik von GREVIO an der Regelung gemäss Art. 92a StGB. Tatpersonen werden darüber informiert, wenn Betroffene ein Gesuch stellen – etwa über den Zeitpunkt des Straf- oder Massnahmenantritts des Verurteilten, die Vollzugseinrichtung, die Vollzugsform (sofern sichtbar), Vollzugsunterbrechungen oder -öffnungen, die bedingte oder definitive Entlassung, die Rückversetzung in den Straf- oder Massnahmenvollzug sowie über eine mögliche Flucht. Dabei werden Tatpersonen teilweise auch über die Adresse der Betroffenen informiert. Gemäss GREVIO stellt dies ein signifikantes Risiko für die Sicherheit von Betroffenen dar (Baseline Report, S. 66).

Kapitel III

Vertiefungsberichte

Zom Vorgehen

Dieses Kapitel besteht aus sogenannten Vertiefungsberichten. Diese wurden von einzelnen Organisationen erstellt und widmen sich spezifischen Themenbereichen oder Personengruppen. Im Fokus stehen beispielsweise die Umsetzung der Istanbul-Konvention im Asylbereich, die Situation von Menschen mit Behinderungen, die Lage in Heimen und kollektiven Unterkünften oder die Praxis in Bezug auf Krisenzentren und Schutzunterkünfte. Die Vertiefungsberichte ermöglichen eine differenzierte und praxisnahe Darstellung der Umsetzung der Konvention in einzelnen Lebens- und Systemkontexten.

In unserem ersten Alternativbericht sind zudem Vertiefungsberichte zu weiteren Themen zu finden (Geschlechtsbezogene Gewalt und queere Frauen, Datensammlung und Gewalt sowie Sexualisierte Gewalt). Diese konnten aufgrund von fehlenden Ressourcen für diesen Bericht nicht aktualisiert werden. Deshalb möchten wir hier nochmals explizit darauf verweisen.

Institutionen und Strukturen

Schutzunterkünfte

Autor_in: Dachorganisation der Frauenhäuser der Schweiz und Liechtenstein (DAO)

Forderungen

- **Ausbau der Schutzplätze in Frauenhäusern:** Bund und Kantone stellen zusätzliche, bedarfsgerechte und ausreichend finanzierte Schutzplätze zur Verfügung. Flächendeckende Versorgung, die der Europaratsnorm eines Familienzimmers pro 10'000 Einwohner_Innen entspricht.
- **Nachhaltige und gesicherte Finanzierung der Frauenhäuser:** Alle Frauenhäuser erhalten eine verlässliche, objektorientierte Grundfinanzierung mit festen Sockelbeiträgen von öffentlicher Hand. Diese deckt die gesamten Bereitstellungs- und Betriebskosten ab und gewährleistet Planungssicherheit. Ein solides Finanzierungsmodell ist entscheidend für die langfristige Sicherung der Funktion der Frauenhäuser als Kriseninterventionsstellen.
- **Inklusiver und barrierefreier Zugang zu den Schutzangeboten:** Alle betroffenen Personen erhalten diskriminierungsfreien Zugang zu passenden Schutzplätzen. Der Bund und die Kantone sorgen für die Bereitstellung spezifischer Schutzangebote für besonders vulnerable Gruppen, darunter Menschen mit Behinderungen, trans und non-binäre Personen, Frauen* mit Suchterkrankungen oder starken psychischen Belastungen sowie Mädchen* und junge Frauen*.
- **Flächendeckende und betreute Anschlusslösungen:** Nach dem Aufenthalt im Frauenhaus stellen Bund, Kantone und Gemeinden ausreichend begleitete Übergangswohnformen sowie gezielte Nachbetreuungsangebote bereit – ohne finanzielle Belastung für die Betroffenen.
- **Dauerhafte Finanzierung der DAO:** Die DAO erhält eine verlässliche und nachhaltige Finanzierung durch den Bund, die die Koordination und den fachlichen Austausch unter den Frauenhäusern sowie eine koordinierte Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierung gewährleistet.

Gesetzlicher Rahmen und bestehende Verpflichtungen

Istanbul-Konvention

Die Schweiz hat sich mit der Ratifizierung der Istanbul-Konvention zur Einrichtung von leicht zugänglichen, ausreichend vorhandenen und spezialisierten Schutzunterkünften verpflichtet (Art. 23 IK). Diese sollen den Betroffenen nicht nur Sicherheit bieten, sondern umfassende Unterstützung in psychischer, sozialer und materieller Hinsicht leisten. Allgemeine Notunterkünfte wie Notschlafstellen erfüllen diese Anforderungen explizit nicht.

Opferhilfegesetz (OHG)

Das Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (OHG) verpflichtet die Kantone in Art. 9 und Art. 14 zur Bereitstellung von geeigneten Beratungsstellen sowie zur Organisation von Notunterkünften. Diese Stellen müssen den spezifischen Bedürfnissen verschiedener Opfergruppen gerecht werden und Zugang zu umfassender Unterstützung gewährleisten.

Kantonale Gesetzgebung

Zusätzlich regeln kantonale Einführungsgesetze zum OHG sowie weitere kantonale Bestimmungen die Finanzierung und Organisation von Schutzplätzen.

Umsetzungsdefizite entlang der vier Säulen der IK

Gewaltprävention

Gewaltprävention durch eine nachhaltige Finanzierung der DAO

Die Gewaltprävention in der Schweiz weist erhebliche strukturelle Defizite auf. So erhält etwa die DAO bislang keine dauerhafte Grundfinanzierung losgelöst von Projektanträgen, obwohl sie u.a. eine zentrale Rolle in der Prävention, Sensibilisierung, Qualitätsentwicklung und Wissensvermittlung spielt. Auch der Wissenstransfer zwischen Frauenhäusern, Bildungsinstitutionen, Gesundheitswesen, Polizei und Justiz ist mangelhaft koordiniert. Dadurch entstehen Lücken in der Fallführung und ineffiziente Abläufe. Zudem werden Frauenhäuser bei der Entwicklung neuer Schutzstrukturen oder Schulungskonzepte zu wenig einbezogen, obwohl sie über umfangreiches Praxiswissen verfügen.

Weiterbildung für Fachpersonen

Ein weiteres Problem besteht in der fehlenden verpflichtenden Weiterbildung für Fachpersonen. Zwar fordert die IK in Artikel 15 eine flächendeckende Schulung aller Berufsgruppen, die mit Betroffenen arbeiten, doch die erarbeiteten nationalen Minimalstandards für die Aus- und Weiterbildung des EBGs sind nicht verpflichtend einzuhalten. Die Qualität und Häufigkeit der Schulungen variieren kantonal stark. Behörden sind oft unzureichend sensibilisiert für häusliche Gewalt, Machtverhältnisse und intersektionale Diskriminierung, was zu Fehlentscheiden und Retraumatisierungen führen kann. Besonders in Zivilverfahren, etwa bei Sorgerechtsfragen, wird häusliche Gewalt häufig nicht angemessen berücksichtigt. Eine fehlende interprofessionelle Zusammenarbeit behindert eine wirksame Gewaltinterventionen.

Fehlende Primärprävention

Grundlegende strukturelle Ansätze zur Primärprävention fehlen ebenfalls. Präventionsprogramme in Schulen, die Kinder und Jugendliche für Grenzverletzungen und Geschlechterrollen sensibilisieren, sind weder flächendeckend noch nachhaltig gesichert. Nationale Sensibilisierungskampagnen, die auch marginalisierte Gruppen einbeziehen, sind gar nicht vorhanden. Ebenso mangelt es an einem strategischen Rahmen, der auf gesellschaftliche Ursachen wie Sexismus, ökonomische Ungleichheit oder Rassismus eingeht. Insgesamt bleibt Gewaltprävention in der Schweiz reaktiv statt proaktiv.

Gewaltschutz

Die zweite Säule der IK – der Schutz und die Unterstützung gewaltbetroffener Personen – weist erhebliche strukturelle Mängel auf, sowohl was die Quantität als auch die Qualität der Versorgung betrifft:

- Die Schweiz unterschreitet klar die vom Europarat empfohlene Norm von 1 Familienzimmer pro 10'000 Einwohner_innen. Mit aktuell rund 0,26 Familienzimmern pro 10'000 liegt die Versorgung bei nur 26 % des Solls (DAO, [**Jahresbericht 2024**](#), S. 10.).
- Die aktuelle Unterversorgung in der Schweiz macht einen Ausbau der Unterstützungsangebote erforderlich, um sowohl Abweisungen als auch längere Wartezeiten zu vermeiden (SODK, [**Studie zu Not- und Schutzunterkünften**](#), 2024, S. ix)
- Besonders vulnerable Gruppen – wie trans, nicht-binäre Personen oder Menschen mit Behinderung – stossen weiterhin auf Zugangshürden, weil viele Frauenhäuser nicht barrierefrei sind oder Schutzplätze mit spezifischer Ausrichtung fehlen. (SODK, [**Studie zu Not- und Schutzunterkünften**](#), 2024, S. ix)
- Die Finanzierung der Frauenhäuser erfolgt in den meisten Kantonen belegungsabhängig und damit instabil. Nur drei Frauenhäuser verfügen über eine objektorientierte Sockelfinanzierung. (SODK, [**Studie zu Not- und Schutzunterkünften**](#), 2024, S. 37). Die Finanzierung zusätzlicher Leistungen (z. B. für Kinder, Frauen* mit Behinderung oder Migrationsgeschichte) ist meist nicht zusätzlich gesichert.
- Da die längerfristige Hilfe nach dem Opferhilfegesetz nicht in allen Kantonen zuverlässig greift, sind Betroffene teilweise gezwungen, Sozialhilfe zu beantragen – ein Schritt, der stigmatisierend wirken und die Traumatisierung verstärken kann.
- Nach dem Aufenthalt mangelt es an verlässlichen Anschlusslösungen. Angebote wie betreute Übergangswohnungen, ambulante Nachbetreuung oder psychosoziale Begleitung sind kaum vorhanden. (SODK, [**Studie zu Not- und Schutzunterkünften**](#), 2024, S. 42).

Fazit: Der Gewaltschutz ist lückenhaft, nicht inklusiv und regional stark unterschiedlich. Eine koordinierte, verbindliche und flächendeckende Umsetzung fehlt bislang.

Strafverfolgung

Die IK verpflichtet Staaten dazu, Gewalt konsequent zu verfolgen. In der Praxis zeigen sich jedoch relevante Defizite im Zusammenspiel von Strafverfolgung, Opferschutz und systemischer Stabilität:

- Unzureichende Schutzplätze erschweren eine sichere Unterbringung, was wiederum eine frühzeitige und klare Beweissicherung beeinträchtigt. Betroffene müssen teils lange warten oder ausweichen, was sie in Abhängigkeit und Unsicherheit belässt.
- Die fehlende Verankerung von psychischer Gewalt im Strafrecht (z. Morddrohungen, systematische Erniedrigung, Stalking) wird der Realität vieler Betroffener nicht gerecht und verhindert effektive Strafverfolgung.
- Institutionelle Gewalt durch Behörden – etwa durch Einschüchterung, fehlende Glaubwürdigkeit oder bürokratische Hürden – verstärkt die sekundäre Viktimisierung und führt dazu, dass Frauen* Verfahren gar nicht erst einleiten.

- Frauen* ohne Schweizer Pass oder mit unsicherem Aufenthaltsstatus riskieren, bei einer Strafanzeige oder Trennung ihr Aufenthaltsrecht zu verlieren, was sie oft davon abhält, überhaupt Hilfe zu suchen oder sich bei der Polizei zu melden.
- Die spezialisierte rechtliche und psychosoziale Beratung während Strafverfahren ist nicht flächendeckend gewährleistet und häufig unterfinanziert.

Fazit: Die effektive Strafverfolgung scheitert häufig an strukturellen Hürden – Betroffene bleiben ungeschützt oder geben aus Angst auf.

Strafverfolgung

Die IK verlangt eine klare nationale Koordination zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen* und häuslicher Gewalt – in der Schweiz ist diese bis heute weder verbindlich geregelt noch strukturell abgesichert:

- Kantonale Unterschiede bestehen bei den Leistungsvereinbarungen zur Finanzierung und Anzahl Schutzplätze. Viele Frauenhäuser erhalten zwar Sockelbeiträge, diese reichen jedoch nicht aus, sodass sie weiterhin auf Spendengelder angewiesen sind. (SODK, [Studie zu Not- und Schutzunterkünften](#), 2024, S.37).
- Mangels schweizweiter Koordination der Schutzplatzkapazitäten kommt es zu deutlichen regionalen Ungleichverteilungen – in gewissen strukturschwachen Kantonen fehlen entsprechende Angebote vollständig. (DAO, [Jahresbericht 2024](#), S. 10).
- Die aktuellen Bedürfnisse der Frauenhäuser werden von der kantonalen Angebotsplanung unzureichend berücksichtigt.
- Die regionalen Kooperationsstrukturen sind schwach: Viele Kantone oder Städte kooperieren kaum mit Frauenhäusern anderer Regionen. Der Kantonswechsel ist für Frauen* ohne Schweizer Pass oder C-Bewilligung kompliziert und rechtlich unsicher.
- Die Harmonisierung der ausserkantonalen Platzierungen in Frauenhäusern scheitert an unterschiedlichen Tarifen, Finanzierungsmodellen und administrativen Verfahren.
- Die Zusammenarbeit der kantonalen Verantwortlichen mit spezialisierten NGOs für besonders vulnerable Gruppen ist unzureichend institutionalisiert, obwohl diese über das nötige Wissen verfügen.

Fazit: Ohne Koordination, tarifliche Harmonisierung und strukturelle Abstimmung bleibt die Umsetzung der Istanbul-Konvention punktuell und unzureichend.

Nationales 24h-Beratungsangebot

Autor_in: Brava

Forderungen

- Einrichtung einer schweizweiten, rund um die Uhr erreichbaren, vertraulichen, anonymen und kostenlosen Beratungsangebot für Betroffene von Geschlechtsbezogener Gewalt
- Sicherstellung der Professionalität und fachgerechten Beratung durch spezialisierte, geschulte Fachpersonen u.a. mit fundiertem Wissen zu Geschlechtsbezogener Gewalt und Traumasensibilität (keine Auslagerung auf Freiwilligenarbeit)
- Niederschwelligkeit und Zugänglichkeit gewährleisten durch intersektionales Verständnis und inklusive Zugangsformen (Mehrsprachigkeit, leichte Sprache, barrierefreie Technologie)
- Enge Zusammenarbeit und Triage mit bestehenden lokalen und spezialisierten Beratungsstellen und Schutzunterkünften (Doppelspurigkeit und prozessbedingte Hürden für Betroffene verhindern)
- Sensibilisierung und Sicherstellung der Bekanntheit des Angebotes durch entsprechende Massnahme

Ausgangslage in der Schweiz

Geschlechtsbezogene Gewalttaten in der Schweiz nehmen zu, insbesondere im Häuslichen Bereich, wie aktuelle Zahlen zeigen. Auch die Anzahl der Feminizide ist äusserst besorgniserregend: Im Jahr 2025 wird bisher durchschnittlich knapp jede Woche eine Frau getötet. Mit der Ratifizierung der Istanbul-Konvention 2018 hat sich die Schweiz verpflichtet, ein telefonisches 24h-Beratungsangebot für Gewaltbetroffene einzurichten. Dessen Umsetzung steht jedoch bis heute aus. Der vorliegende Bericht befasst sich vertieft mit der Thematik.

Artikel 24 der Istanbul-Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten, ein kostenloses, anonymes, landesweit zugängliches und rund um die Uhr erreichbares Telefonberatungsangebot für Betroffene aller Formen Geschlechtsbezogener Gewalt bereitzustellen.

In der Schweiz existiert derzeit kein solches Angebot. Stattdessen besteht ein heterogenes Angebot an kantonal und regional organisierten Stellen mit unterschiedlicher Ausstattung, Erreichbarkeit und Spezialisierung. Das Netz und die Anzahl von Beratungs- und Unterstützungsangeboten sind kantonal sehr unterschiedlich ausgebaut.

2022 kündigte der Bund an, die Schaffung einer nationalen, zentralen Anlaufstelle zu koordinieren. Ziel ist die Errichtung einer dreistelligen, 24/7 erreichbaren Hotline für Gewaltbetroffene. Die Zuständigkeit für die Umsetzung hat der Bund allerdings an die Kantone delegiert.

Im Frühjahr 2025 informierte die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), dass sich die geplante Umsetzung der nationalen Telefonnummer erneut um mindestens ein halbes Jahr auf Mai 2026 verschieben wird. Einzelne Kantone starten bereits per Ende Jahr, trotz fehlender nationaler Telefonnummer.

Kritische Beurteilung der Umsetzungspläne

Uneinheitliche Umsetzung

Die Reduktion der Bundesrolle auf eine Koordination ist ungenügend. Die bisherigen Entwicklungen zeigen: Sie führt nicht nur zu erheblichen Verzögerungen bei der Umsetzung, sondern zu einer Zersplitterung mit verschiedenen kantonalen Lösungen und uneinheitlichen Standards. Dies entspricht weder den Anforderungen der Istanbul-Konvention noch den Bedürfnissen von Betroffenen.

Gefahr der Auslagerung

Die Auslagerung an nicht-spezialisierte und auf Freiwilligenarbeit basierende Leistungsträger_innen ist aktuell insbesondere zur Abdeckung der Randzeiten in mehreren Kantonen geplant. Mangelnde Professionalität und Fachexpertise gefährdet einen konsequenten Schutz, untergräbt das Vertrauen von Betroffenen und verstärkt bestehende Hürden.

Unzureichende intersektionale Perspektive

Geplante Modelle berücksichtigen bisher nicht umfassend die Bedürfnisse marginalisierter Personengruppen wie z.B. Menschen mit Behinderungen, Migrant_innen, Menschen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus oder queere Personen. Eine konsequente Umsetzung der Mehrsprachigkeit und Barrierefreiheit ist notwendig, um die Anforderungen gemäss Artikel 19 der Istanbul-Konvention zu erfüllen.

Fehlende Ressourcenplanung

Erfahrungen aus anderen europäischen Ländern verdeutlichen, dass niedrigschwellige 24h-Hotlines die Beratungsnachfrage erhöhen. Ohne den parallelen Ausbau und eine gesicherte Finanzierung regionaler Fachstellen und Schutzunterkünfte drohen Versorgungslücken, die den Schutz und die Unterstützung Betroffener gefährden. Ein paralleler Ausbau und zusätzliche Finanzierung von regionalen Fachstellen sowie Schutzunterkünften ist zwingend nötig (Quellen: [**Polizeiliche Kriminalstatistik**](#) 2024; Rechercheprojekt [**Stop Femizide**](#)).

Leitlinien für eine professionelle und kompetente Umsetzung

- Spezialisiertes, geschultes Fachpersonal: Mitarbeitende müssen über entsprechende Fachkompetenzen verfügen (z.B. Grundkenntnisse des Opferhilfegesetz, Erfahrung im Umgang mit traumatisierten Personen, Fachwissen zu verschiedenen Formen Geschlechtsbezogener Gewalt und Mehrfachbetroffenheiten, Kenntnisse zu den relevanten regionalen Stellen, Handlungswissen bei akuter Gewalt). Es soll keine Auslagerung auf Freiwilligenarbeit stattfinden.

- Barrierefreier Zugang: Das Angebot muss rund um die Uhr mündlich, schriftlich und digital erreichbar sein – mit Dolmetsch-Services.
- Niedrigschwellige Erreichbarkeit: Ein direkter Zugang zu einer Fachperson ohne komplizierte Auswahlmenüs («drücken Sie die 1») ist notwendig. Technische Strukturen müssen so gestaltet sein, dass die Anwendung simpel ist und Hemmschwellen minimiert werden.
- Professionelle Triage: Eine einheitliche Datenerfassung, die aktuellen Sicherheitsstandards und Datenschutzrichtlinien entspricht muss eingeführt werden. Es soll verhindert werden, dass Betroffene ihre Erfahrungen mehrfach wiedergeben müssen. Dies schafft Hürden, die eine rasche und koordinierte Hilfeleistung hindern und die effektive Unterstützung und den Schutz der Betroffenen gefährden.
- Systematische Einbindung von Expert_innen: Die Entwicklung, Umsetzung und Evaluation muss unter Einbezug von Fachstellen und Betroffenenorganisationen sowie bestehenden Best-Practice-Ansätzen geschehen.
- Bundesweite Verantwortung und Finanzierung: Damit eine einheitliche, nachhaltige Umsetzung möglich ist, muss der Bund eine aktive Rolle übernehmen. In enger Zusammenarbeit mit den Kantonen muss er die notwendigen Mittel bereitstellen und die Verantwortung für die gleichwertige Umsetzung in der gesamten Schweiz übernehmen. Zudem muss sichergestellt werden, dass in allen Kantonen genügend spezialisierte Beratungsstellen sowie Schutzunterkünfte zur Verfügung stehen

Gewalt an Frauen in der Sexarbeit

Autor_innen: Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ), ProCoRe

unterstützt von: frieda, Beratungsstelle, Frauen-Nottelefon, Aspasie, LYS!STRADA, Solidara, XENIA Fachstelle Sexarbeit, NGONG Post Beijing, Brava, Aids-Hilfe Schweiz, plateforme traite

Forderungen

- Stärkere Sensibilisierung von Polizei und Justiz für Geschlechtsbezogene Gewalt sowie für intersektionale Diskriminierung – insbesondere gegenüber Sexarbeitenden. (vgl. Art. 18-25, 29, 30, 32-40 der IK).
- Niederschwellige, gut finanzierte Beratung und Gesundheitsversorgung für Sexarbeiterinnen muss schweizweit gewährleistet sein – insbesondere bei Gewalt, im sozialen und gesundheitlichen Bereich. (vgl. Art. 4, 18-26 der IK).
- Sexarbeiterinnen brauchen sichere, legale Arbeits- und Migrationsbedingungen sowie die Möglichkeit, Gewalt anzuzeigen, ohne ausländerrechtliche Konsequenzen befürchten zu müssen. Polizei und Behörden sollen sich auf die Kontrolle fairer Arbeitsbedingungen durch Betreiber_innen konzentrieren. (vgl. Art. 4, 59 der IK).
- Sexarbeiterinnen und ihre Basisorganisationen müssen in die Diskussion um neue staatliche Massnahmen einbezogen werden und ein Mitspracherecht haben (vgl. Art. 9 der IK).
- Sexarbeitende entkriminalisieren: keine Sondergesetze, sondern vereinfachte behördliche Verfahren für die legale Sexarbeit ohne diskriminierende Hürden; keine Kriminalisierung von Kunden, kein Verbot des Kaufs sexueller Dienstleistungen.

Bezug zur Istanbul-Konvention (Art. 3, 4, 9, 18-25, 29-31, 33-45, 59-61 IK)

Artikel 4 der Istanbul-Konvention verpflichtet die Vertragsparteien, gesetzliche und sonstige Massnahmen zu treffen, um das Recht jeder Person, insbesondere von Frauen, gewaltfrei zu leben, zu schützen. Fach- und Beratungsstellen für Sexarbeitende betonen in diesem Bericht die besondere Situation in der legalen Sexarbeit, die von starker Diskriminierung und Stigmatisierung geprägt ist. Diese Sonderbehandlung führt oft zu psychischer, physischer und Sexualisierter Gewalt. Die Schweiz sollte daher im Rahmen der Istanbul-Konvention besonderes Augenmerk auf Sexarbeiterinnen und ihre Arbeitsbedingungen legen (vgl. Art. 3 IK). Dabei ist klar zwischen legaler Sexarbeit und Menschenhandel zu unterscheiden: Sexarbeit ist legal, Menschenhandel eine Straftat und Menschenrechtsverletzung.

Sexarbeit ist weiblich, migrantisch, prekär, überreguliert

Sexarbeit ist in der Schweiz seit 1942 legal und durch die verfassungsmässige Wirtschaftsfreiheit geschützt, dennoch stark überreguliert und diskriminiert. Die Vielzahl an Vorschriften führt zu einem hohen Unterstützungsbedarf bei Sexarbeitenden, wodurch Abhängigkeiten von Drittpersonen entstehen können. Schätzungen zufolge arbeiten zwischen 13'000 und 20'000 Menschen in der Sexarbeit, etwa 80 % davon ohne Schweizer Pass (Bugnon, Chimienti, Chiquet 2009).

In Genf, mit Meldepflicht, sind 95 % Nichtschweizer_innen (Lieber, Chimienti 2018). Viele besitzen befristete oder an Partner gebundene Aufenthaltsbewilligungen oder sind ohne regulären Status (Sans Papiers). Die Mehrheit der Sexarbeitenden in Europa ist weiblich (86 %), mit kleinen Anteilen an männlichen und trans Personen (TAMPEP 2007). Die Aufenthaltsbewilligungen für Drittstaatsangehörige sind stark eingeschränkt, meist an Ehepartner gebunden oder nicht vorhanden, was prekäre Arbeitsbedingungen verstärkt. Aufenthalt, Race und Gender sind somit zentrale Faktoren der Mehrfachdiskriminierung in der Sexarbeit (vgl. Art. 59–61 IK).

Erhöhte Gewalt gegenüber Sexarbeitenden

Wir Fach- und Beratungsstellen für Sexarbeitende betonen: Es ist wichtig, zwischen sexueller Ausbeutung/Menschenhandel und Sexarbeit als Erwerbstätigkeit zu unterscheiden. Sexarbeit ist in der Schweiz ein legales Gewerbe. Längst nicht alle Sexarbeiter_innen sind von Ausbeutung oder Gewalt betroffen. Viele Sexarbeitende bestimmen selbst über angebotene Praktiken, Örtlichkeiten und Preise. Nichtsdestotrotz ist es ein Gewerbe, das aufgrund verschiedener Faktoren überdurchschnittlich stark von Gewalt an Frauen gekennzeichnet ist. Folgende Punkte sind aus der Erfahrung von Fach- und Beratungsstellen entscheidend für die erhöhte Gewalt gegenüber Sexarbeiter_innen:

- Das Sexgewerbe ist «sehr stark reguliert», mit «hohen bürokratischen Hürden», was legale und sichere Arbeit oft verunmöglicht.
- Abhängigkeit von Drittpersonen (Miete, Vermittlung etc.) schränkt Selbstbestimmung ein.
- Vulnerabilität durch Arbeitsbedingungen, prekären Aufenthalt, fehlende Alternativen und Mehrfachdiskriminierung (Gender, Herkunft, Klasse).
- Gewalt basiert oft auf «fehlendem Respekt und fehlender Anerkennung von Sexarbeit als Arbeit» – diese Abwertung «legitimiert und ermöglicht die Gewalt».
- Kein niederschwelliger Zugang zu Schutz und Unterstützung bei Gewalt (vgl. IK Art. 18–28).
- Fehlender Zugang zu Information und Beratung, v. a. bei digitaler und isolierter Arbeit (vgl. IK Art. 19, 22).
- Behörden betrachten Gewalt oft «als Berufsrisiko», nehmen sie nicht ernst (vgl. IK Art. 29–31, 32–40).
- Es fehlen spezialisierte Schutzeinrichtungen für Betroffene von Gewalt und Ausbeutung.
- Wegen Stigmatisierung haben Sexarbeitende kaum Möglichkeiten zur Selbstorganisation, ihre Anliegen werden überhört.
- «Immaterielle Immissionen» führen zur Verdrängung des Gewerbes und Abhängigkeit von ausbeutenden Vermietenden.

Laut dem Community Report von ProCoRe (November 2024) sind Sexarbeitende in der Schweiz überdurchschnittlich häufig von Gewalt betroffen. Die qualitative Studie ist nicht repräsentativ, zeigt aber, dass Betroffene oft wiederholt sexualisierte Übergriffe erleben, wie das nicht einvernehmliche Entfernen des Kondoms («Stealthing»). 50 % berichten von Diskriminierung, verbalen Beleidigungen und Diebstahl, 37,5 % von physischer Gewalt, 29,2 % von weiteren Formen Sexualisierter Gewalt (Drohungen, unerlaubtes Festhalten, Aufzwingen ungewollter sexueller Praktiken).

Hauptverursacher sind Kunden, teilweise auch romantische Partner; Passant_innen diskriminieren ebenfalls. 12,5 % geben an, dass Betreiber_innen Arbeitszeiten oder Kunden aufzwingen, 8,3 % berichten über zurückgehaltene Einnahmen. Trotz erlebter Gewalt zögern Sexarbeitende, Hilfe zu suchen: 16 % fürchten moralische Verurteilung, 8 % Repressalien, 12 % Sprachbarrieren, 12,5 % verzichteten aus ausländerrechtlichen Gründen auf eine Anzeige, davon 8,3 % aus Angst vor der Polizei.

Die ProCoRe-Studie zeigt, dass die Ursache für Gewalt gegen Sexarbeiter_innen in ihrer Mehrfachdiskriminierung liegt. Auch die von Kunden ausgehende Gewalt kann nicht losgelöst von Männergewalt und Geschlechtsbezogener Gewalt betrachtet werden. Sie zieht sich durch alle Gesellschaftsschichten (siehe Empfehlungen aus der Studie am Ende des Berichts).

In einer Studie der European Sex Workers' Rights Alliance zu Polizeigewalt gegen Sexarbeiter_innen in Europa (Studie des European Sex Workers' Rights Alliance zu Polizeigewalt gegen Sexarbeiter_innen in Europa, Mai 2025), an der auch ProCoRe und seine Mitglieder beteiligt waren, zeigt sich, dass Polizeigewalt gegen Sexarbeitende ein weit verbreitetes Problem in vielen EU-Ländern ist. Dazu gehören physische Gewalt, sexualisierte Übergriffe, verbale Erniedrigungen, Drohungen und Nötigungen. Besonders stark betroffen sind marginalisierte Gruppen innerhalb der Sexarbeitenden, wie Migrant_innen, Trans-Personen und Sexarbeitende ohne legalen Aufenthaltsstatus.

Auch in der Schweiz berichten Sexarbeitende von Fällen körperlicher Gewalt, sexualisierter Übergriffe, sowie verbaler und psychischer Gewalt durch Polizeikräfte. Die Machtungleichheiten zwischen Polizei und Sexarbeitenden führen dazu, dass Betroffene oft aus Angst vor Repressionen oder aus Scham keine Anzeigen erstatten. Zu den spezifischen Gewaltformen zählen unangekündigte Polizeikontrollen, unrechtmäßige Beschlagnahmungen, Drohungen mit ausländerrechtlichen Konsequenzen und Diskriminierung.

Stigmatisierung und Diskriminierung beseitigen

Viele Sexarbeiterinnen, die sich an die FIZ wenden, leiden unter sozialer Ausgrenzung und Stigmatisierung, was zu starker psychischer Belastung und gesundheitlichen Folgen führen kann – besonders bei migrantischen Frauen. Frauen ohne legalen Aufenthaltsstatus sind von struktureller Gewalt und Mehrfachdiskriminierung betroffen. Aus Angst vor Repressionen durch Polizei und Behörden meiden viele auch dann den Kontakt, wenn sie Gewalt erfahren haben. Daher ist es unwahrscheinlich, dass sie sich gegen Ausbeutung durch Kunden, Partner, Zimmervermietende oder Dritte wehren. Der FIZ sind Fälle bekannt, in denen Sexarbeiterinnen Vergewaltigungen am Arbeitsplatz erlebt haben, aber wegen stigmatisierender Strukturen keinen Zugang zur Opferhilfe erhielten.

Einige zivilgesellschaftliche und evangelikale Gruppen vertreten einen stark abolitionistischen Standpunkt gegenüber Sexarbeit. Sie fordern Verbote statt Rechte und ignorieren dabei die Expertise von Fachstellen, Menschenrechts- und Gesundheitsorganisationen, die seit Jahrzehnten praxisnah zu Sexarbeit, Migration und Gewalt arbeiten. Obwohl sie keine politische Mehrheit haben, erhalten sie überproportional viel medialen Raum. Ihre einseitigen Positionen verstärken das Stigma gegenüber Sexarbeitenden als handlungsunfähige Opfer – und damit deren Ausgrenzung, Vulnerabilität und Risiko für Gewalt.

Rechte stärken und Arbeitsbedingungen von Sexarbeitenden verbessern

Die zunehmenden bürokratischen Hürden in der legalen Sexarbeit haben nicht zu mehr Schutz, sondern zu mehr Kontrolle, Repression und Kriminalisierung geführt. Hinzu kommt eine grosse Rechtsunsicherheit: Je nach Kanton, Gemeinde oder Behörde gelten unterschiedliche, teils widersprüchliche Regelungen. Die Folge: Sexarbeit wird für viele gefährlicher und risikoreicher.

Um sich für Rechte, Respekt und Inklusion von Sexarbeitenden einzusetzen, wurde 2024 die Schweizer Koalition für die Rechte von Sexarbeitenden gegründet – ein Zusammenschluss nationaler menschenrechtsbasierter Organisationen und selbstorganisierter Kollektive. Die Koalition vereint langjährige Erfahrung in Bereichen wie Menschenrechte, Gesundheit, LGBTIQ+, Migration, Antirassismus, sowie der Bekämpfung von Menschenhandel und Geschlechtsbezogener Gewalt. Sie fordert:

- Mitspracherecht von Sexarbeitenden bei politischen und behördlichen Entscheidungen
- Keine Kriminalisierung, Diskriminierung oder Stigmatisierung von Sexarbeit
- Sichere, menschenwürdige und selbstbestimmte Arbeitsbedingungen
- Legale Migrations- und Erwerbsmöglichkeiten, innerhalb und ausserhalb der Sexarbeit
- Schutz vor Gewalt, Ausbeutung und Menschenhandel
- Gleichberechtigter Zugang zu Gesundheit, Wohnraum und Recht, unabhängig vom Aufenthaltsstatus.

Selbstbestimmte Sexarbeit ist nachweislich die sicherste Form, doch Sexarbeitende sollten frei wählen können, ob sie selbstständig oder angestellt arbeiten möchten – letzteres würde theoretisch Arbeitnehmerschutz bieten. In der Schweiz ist der Status kantonal unterschiedlich geregelt: Manche Kantone stuften alle Sexarbeitenden als selbstständig ein, andere als unselbstständig – teils widersprechen sich sogar einzelne Behörden. Das führt zu Rechtsunsicherheit, erhöhtem Ausbeutungsrisiko und Problemen bei Sozialversicherungen und Steuern. Bis jetzt entscheidet der Staat/der Kanton/die Gemeinde über die Regulierung der Sexarbeit. Die von den Regelungen eigentlich Betroffenen werden nicht einbezogen. Dies entspricht nicht dem Vorgehen bei der Regulierung anderer Gewerbe in der Schweiz und es gibt keinen Grund, warum Menschen, die in der Erotikbranche arbeiten, nicht für sich selbst sprechen sollten.

Geschlechtsbezogene Gewalt in der Schweizer Armee

Autor_in: Die feministische Friedensorganisation (Frieda)

Berichtserstellung: Lisa Joanne Bissegger, Isabel Vidal, Anna-Béatrice Schmaltz

Forderungen

- Die Ausweitung der militärischen Institution als Rahmen für die Förderung der Gleichstellung überdenken und stattdessen Zivildienst und -Schutz ausbauen sowie zivile Alternativen, denen keine stark hierarchische und militarisierte Organisationskultur sowie hegemoniale Männlichkeitsmodelle zugrunde liegen, fördern.
- Die obligatorische und kontinuierliche Aus- und Weiterbildung des gesamten Militärpersonals und aller Rekrut_innen in den Bereichen Dekonstruktion von militarisierten und gewaltfördernden Männlichkeitsvorstellungen, Bekämpfung von Geschlechtsbezogener Gewalt und struktureller Diskriminierung, Konsens und Opferbetreuung sicherstellen.
- Einen unabhängigen, zugänglichen und kostenfreien Meldemechanismus spezifisch für gewaltbetroffene Personen im Militärdienst einrichten, der mit spezialisierten zivilen Institutionen (zum Beispiel Opferberatungsstellen) in Verbindung steht und anonymisierte Statistiken sowie Tätigkeitsberichte erstellt.
- Ausbau des effektiven Zugangs zu externen Unterstützungsangeboten für alle Personen, die während des Dienstes Opfer von Gewalt geworden sind, unter anderem durch geschützten Urlaub und kostenlose psychologische Betreuung.
- Sicherstellen, dass alle Personen, die der Ausübung Geschlechtsbezogene Gewalt für schuldig befunden oder verdächtigt werden, sich internen Verfahren stellen müssen, systematisch von Führungspositionen ausgeschlossen werden und nach dem Militärdienst keine Waffen ausgehändigt bekommen.

Kontext

Die Schweiz ist in Europa eines der wenigen Länder, in denen es eine obligatorische Wehrpflicht gibt. Das Vorhandensein einer Milizarmee bedeutet, dass der Bund spezifische Verpflichtungen gegenüber dieser in Bezug auf die Umsetzung der Istanbul-Konvention hat.

Um den Personalbestand der Schweizer Armee aufzustocken, soll unter dem Deckmantel der Gleichstellung und mithilfe einer Diversity-Strategie der aktuelle Frauenanteil von 1,6 % bis im Jahr 2030 auf 10 % erhöht werden (FiAD, [Diversity und Inklusion in der Armee](#), 10.06.2025; EBG, [Erhöhung des Frauenanteils in der Armee](#), 10.06.2025) Diese Bestrebungen sind aus gleichstellungsrechtlicher Sicht äusserst kritisch zu betrachten. Zumal sollen Frauen zusätzliche Pflichten übernehmen, bevor sichergestellt wird, dass bezahlte und unbezahlte Arbeit, bei der sie die Hauptlast tragen, gesamtgesellschaftlich besser verteilt und aufgewertet wird. Auch zeigen Forschungen auf, dass Armeen durch die Integration von Frauen nicht zu einem geschlechtergerechteren Ort werden, da ihr

Engagement Teil eines Sozialisationsprozesses hin zu patriarchaler Dominanz ist (Stéphanie Monay, Frauen in der Schweizer Armee, in: Fem*Fém 68, 2025, S. 40–41). Des Weiteren ist es fahrlässig, den Anteil von Frauen in der Schweizer Armee zu erhöhen, da sie dort einem hohen Mass an Geschlechtsbezogener, insbesondere sexualisierter Gewalt ausgesetzt sind (Stéphanie Monay, Frauen in der Schweizer Armee, in: Fem*Fém 68, 2025, S. 37–39; FiAD, Zusammenfassung Studienbericht, 31.20.2024). Der Eintritt in den Schweizer Militärdienst stellt für Frauen historisch gesehen seit jeher ein erhebliches Sicherheitsrisiko dar (Stéphanie Monay, Frauen in der Schweizer Armee, in: Fem*Fém 68, 2025, S. 39).

Ausführungen und Forderungen

Prävention (Art. 12–17 IK)

Die am 31. Oktober 2024 veröffentlichte Studie «Diskriminierung und sexualisierte Gewalt aufgrund des Geschlechts und/oder der sexuellen Orientierung in der Schweizer Armee» der Fachstelle «Frauen in der Armee und Diversity» kam zu einem erschütternden Resultat. Diskriminierungen und sexualisierte Gewalt – verbale, nonverbale und körperliche – sind in der Schweizer Armee weit verbreitet (FiAD, Zusammenfassung Studienbericht, 31.20.2024, S.3). In erster Linie sind vor allem Frauen, trans, nichtbinäre, schwule, lesbische sowie bisexuelle Armeeangehörige betroffen. Rund 94 % der befragten Frauen berichten, dass sie in der Armee mindestens einmal sexualisierte Gewalt erlebt haben (FiAD, Zusammenfassung Studienbericht, 31.20.2024, S. 3–4). Der Bericht stellt fest, dass es sich bei diesen sexualisierten und Geschlechtsbezogener Gewaltakten nicht um Einzelfälle handelt: «Vielmehr sind Diskriminierung und sexualisierte Gewalt mit der Organisationskultur der Schweizer Armee verflochten» (FiAD, Zusammenfassung Studienbericht, 31.20.2024, S.2). Die Studienergebnisse bestätigen somit, dass Militarisierung zuvor bestehende gesellschaftliche Machtverhältnisse – wie patriarchale Gewalt und Geschlechterungerechtigkeit – verschärft. Die Ausweitung der militärischen Institution für die Förderung der Gleichstellung, welche gemäss der Istanbul-Konvention die Grundlage zur Verhinderung von geschlechtsspezifischer Gewalt darstellt, scheint demnach nicht geeignet.

Stattdessen müssen Zivildienst sowie Bevölkerungsschutz ausgebaut werden und zivile Alternativen zur Armee, denen keine stark hierarchische und militarisierte Organisationskultur sowie hegemoniale Männlichkeitsmodelle zugrunde liegen, gefördert werden. Ein gleichberechtigter Zugang für alle Geschlechtsidentitäten zu diesen Institutionen muss gewährleistet sein.

Eine weitere Präventionsmassnahme ist die obligatorische und kontinuierliche Aus- und Weiterbildung des gesamten Militärpersonals und aller Rekrut_innen in den Bereichen Dekonstruktion von militarisierten und gewaltfördernden Männlichkeitsvorstellungen, Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt und struktureller Diskriminierung, Konsens und Opferbetreuung. Als Milizarmee erreicht diese grosse Teile der Bevölkerung und kann als Plattform für obligatorische Sensibilisierungs- und Gewaltpräventionsmassnahmen fungieren, welche durch mandatierte zivilgesellschaftliche Organisationen durchgeführt werden. Militarisierte Männlichkeitsnormen und misogynen Einstellungen gegenüber Frauen und queeren Personen sind ein Nährboden für Gewalt. Armeeangehörige und Rekrut_innen müssen daher aktiv in die Transformation von Geschlechterstereotypen und stereotypisierte Rollenbilder einbezogen werden.

In diesem Kontext muss jedoch auch auf verschiedene Arbeiten verwiesen werden, die aufzeigen, «(..) dass die militärische Kultur, die von meritokratischen und hierarchischen Überzeugungen geprägt ist und sich auf die operative Ebene und Uniformität konzentriert, sich nach wie vor gegen die Implementierung von Massnahmen für Vielfalt sträubt» (Stéphanie Monay, Frauen in der Schweizer Armee, in: Fem*Fém 68, 2025, S. 41). Langfristig braucht es eine tiefgreifende Reform der Institution Armee hin zu einem neuen sicherheitspolitischen Organ, welches auf Prinzipien der sozialen Gerechtigkeit basiert und in der Lage ist, umfassende menschliche Sicherheit zu gewährleisten.

Schutz und Unterstützung (Art. 18–28 IK)

Zeitgleich zur langfristigen Förderung ziviler Alternativen zur Armee, muss sichergestellt werden, dass Personen, die im Militärdienst geschlechtsspezifische Gewalt erleben, einen niederschwwelligen und kostenfreien Zugang zu einem unabhängigen Meldemechanismus haben. Dieser muss auf die spezifischen Bedürfnisse von Schutzsuchenden abgestimmt sein, angstfrei genutzt werden können und anonymisierte Statistiken sowie Tätigkeitsberichte erstellen. Ein solcher spezialisierter Meldemechanismus für gewaltbetroffene Armeeangehörige sollte mit zivilen Institutionen, die im Bereich Schutz und Prävention von geschlechtsspezifischer Gewalt spezialisiert sind (zum Beispiel Opferberatungsstellen) in Verbindung stehen. Der Ausbau von solchen Angeboten ist unerlässlich, da die im Oktober 2024 veröffentlichte Studie aufzeigt, dass befragte Personen die Schweizer Armee nicht als eine Organisation wahrnehmen, die sie bei Vorfällen von Diskriminierung und/oder sexualisierter Gewalt schützt (FiAD, Zusammenfassung Studienbericht, 31.20.2024, S.9). Die Studie verdeutlicht, dass 53,7 % der Befragten, die mutmasslich Situationen sexualisierter Gewalt erlebt haben, Vorfälle nicht melden (FiAD, Zusammenfassung Studienbericht, 31.20.2024, S.9). Äusserungen von Frauen werden zudem oft angezweifelt und Massnahmen gegen «falsche Anschuldigungen» sexualisierter Gewalt getroffen (Stéphanie Monay, Frauen in der Schweizer Armee, in: Fem*Fém 68, 2025, S. 38).

Um die Hürden für eine Meldung abzubauen, muss auch der effektive Zugang zu externen Unterstützungsangeboten für alle Personen, die während des Dienstes Opfer von Gewalt geworden sind, weiter gefördert werden. Nebst Sofortmassnahmen wie Schutzräumen oder Zugang zu Opferhilfe, braucht es auch den Ausbau von Massnahmen wie geschützter Urlaub oder kostenlose psychologische Betreuung. Die Inanspruchnahme dieser Angebote muss zudem innerhalb der Armee stärker normalisiert werden, da viele Armeeangehörige, die Diskriminierung und sexualisierte Gewalt erfahren, zwar von Sorgen um die eigene Sicherheit, fehlende Motivation, Schlaflosigkeit, Traurigkeit, Resignation und Wut berichten, aber gleichzeitig häufig den Anspruch an sich stellen, keine Hilfe zu benötigen (Stéphanie Monay, Frauen in der Schweizer Armee, in: Fem*Fém 68, 2025, S. 38).

Strafverfolgung und Sanktionen (Art. 49–58 IK)

Es muss zudem sichergestellt werden, dass alle Personen, die der geschlechtsspezifischen Gewalt für schuldig befunden oder verdächtigt werden, sich auch internen Verfahren stellen müssen (mit Konsequenzen, die bis zum Ausschluss aus der Armee reichen) und systematisch von Führungspositionen der Schweizer Armee ausgeschlossen werden. Auch müssen griffige Massnahmen entwickelt werden, damit die entsprechenden Personen ihre Waffen nach dem Militärdienst nicht nach Hause nehmen können. Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die Anzahl Personen, die ihre Waffen nach Militärdienst nach Hause nehmen, in den letzten Jahren wieder angestiegen ist und Schusswaffen in der Schweiz eine zentrale Rolle bei Feminiziden und Familienmorden spielen, scheint dies umso wichtiger. Eine am 26. Februar 2024 veröffentlichte Studie vom Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann beleuchtet, dass der Anteil der Täter_innen mit Schweizer Staatsangehörigkeit bei häuslichen Schusswaffentötungen doppelt so hoch ist wie bei häuslichen Tötungen ohne Schusswaffeneinsatz (EBG, **Schusswaffen spielen zentrale Rolle bei Tötungsdelikten im häuslichen Bereich**, 26.02.2025). Einen möglichen Faktor sieht die Studie darin, «(...) dass Schweizer Männer aufgrund des Militärdienstes häufiger eine Schusswaffe besitzen als Männer ohne Schweizer Staatsangehörigkeit» (EBG, **Schusswaffen spielen zentrale Rolle bei Tötungsdelikten im häuslichen Bereich**, 26.02.2025). Langfristig gesehen, muss daher angestrebt werden, dass Armeewaffen – und Munition nach dem Militärdienst im Zeughaus abgegeben werden müssen. Das Fehlen systematischer Daten über die Herkunft und den rechtlichen Status der bei Tötungsdelikten verwendeten Waffen, insbesondere der aus dem Militärdienst stammenden, verhindert die Identifizierung struktureller Risikofaktoren und behindert eine wirksame Prävention von Feminiziden.

Situation der MusikschaFFenden in der Schweiz

Autor_in: Helvetiarockt

Forderungen

Wir fordern zielgruppengerechte Angebote mit einem branchenspezifischen Verständnis,

- die KulturschaFFende aller Sparten und Professionen niederschwellig, diskriminierungssensibel und fachlich fundiert unterstützen,
- die präventiv auf sexualisierte Gewalt und Machtmissbrauch wirken,
- die gezielt Macht- und Abhängigkeitsverhältnisse in der Kulturbranche adressieren,
- marginalisierte Perspektiven einbeziehen,
- staatlich getragen, nachhaltig finanziert und langfristig verankert sind.

Zum Bericht

Der vorliegende Vertiefungsbericht von Helvetiarockt richtet den Fokus auf die Situation von künstlerisch tätigen MusikschaFFenden (z.B. Musiker_innen, DJs, Produzent_innen) in der aktuellen Musik (Pop, Rock, Jazz und anverwandte Stile) sowie auf sexualisierte Gewalt in Form von Belästigungen, Übergriffen und Machtmissbrauch. Die beschriebenen Mechanismen sind Ausdruck struktureller Probleme. Sie betreffen nicht nur künstlerisch tätige MusikschaFFende, sondern auch Personen in produktionsbezogenen, veranstaltenden und vermittelnden Funktionen und zeigen sich in ähnlicher Form in der gesamten Kulturbranche.

Mangelnde Diversität in der Schweizer Musikbranche

Nach wie vor sind Frauen in der Musikbranche untervertreten, wie die von Pro Helvetia in Auftrag gegebene Vorstudie zu den Geschlechterverhältnissen belegt: nur 11 Prozent Frauen auf der Bühne wurden für die Genres Jazz, Pop und Rock gezählt (Zimmermann et al., Geschlechterverhältnisse im Schweizer Kulturbetrieb. Eine qualitative und quantitative Analyse mit Fokus auf KulturschaFFende, Kulturbetriebe und Verbände, 2021, Anhang Tabelle 9). Daten zur Repräsentation von intergeschlechtlichen, nonbinären, trans und agender MusikschaFFenden sowie von MusikschaFFenden of Colour in der Schweiz liegen nicht vor. Interne Befragungen weisen darauf hin, dass diese Personen deutlich seltener gebucht werden – und wenn, dann häufig nur im Kontext von Veranstaltungen, die explizit Diversität ins Zentrum stellen, was auf eine symbolische Sichtbarkeit (Tokenism) hindeutet.

Prekäre Arbeitsbedingungen verschärfen die Macht- und Abhängigkeitsverhältnisse

In der Musikbranche vermischen sich berufliche und private Räume: lange Arbeitszeiten tagsüber, nachts und am Wochenende und eine sinnstiftende Tätigkeit unter prekären Arbeitsbedingungen tragen zu einem familiären Umfeld bei (vgl. Les Créatives, Rosa Heft für Gleichstellung in der Kultur, 2021, S.58–59). Trotz ihrer nach aussen hin familiären und flachen Strukturen ist die Musikbranche durchzogen von sichtbaren und unsichtbaren Macht- und Abhängigkeitsverhältnissen. Die prekäre Situation der freischaffenden Musiker_innen, DJs und Produzent_innen verschärft sich insbesondere im Livesektor: sie sind auf Auftritte angewiesen, um ihren Lebensunterhalt zu sichern. Neben der Gage bieten Konzerte oft die einzige Möglichkeit, den Rückgang der Tonträgerverkäufe und die tiefen Einnahmen aus Streamingdiensten durch den Verkauf von Musik und Merchandise vor Ort aufzufangen.

Warum viele Betroffene schweigen

Viele Betroffene verzichten auf eine Meldung, weil sie Angst haben, dass ihre Erfahrungen in Frage gestellt, falsch interpretiert oder bagatellisiert werden könnten. Oder weil sie befürchten, als «schwierig» zu gelten, und in der Folge nicht mehr gebucht zu werden (Les Créatives, 2021, Rosa Heft für Gleichstellung in der Kultur, S. 58–59; Zimmermann et al., Geschlechterverhältnisse im Schweizer Kulturbetrieb. Eine qualitative und quantitative Analyse mit Fokus auf Kulturschaffende, Kulturbetriebe und Verbände, 2021, S.17). Diese Ängste sind durch Daten belegt: Eine internationale Erhebung unter «creatives» und «professionals» in der Musibranche von MIDiA Research, Believe und TuneCore (Kahlert et al., Be the change, Gender equity in music, 2024) zeigt, dass drei von fünf Frauen von sexueller Belästigung und eine von fünf Frauen von sexuellen Übergriffen betroffen waren (Kahlert et al., 2024, S. 17f.). Über 70 Prozent meldeten diese Vorfälle nicht; aus Angst vor Vergeltung oder dass ihnen nicht geglaubt wird. Von den 30 Prozent der Frauen, die Meldung erstatteten, fühlte sich nur ein kleiner Teil unterstützt (15 Prozent der Frauen, die sexuelle Übergriffe gemeldet hatten; 26 Prozent der Frauen, die sexuelle Belästigung gemeldet hatten). Der grosse Teil der Meldungen wurde entweder ignoriert oder abgewiesen; die Betroffenen hatten das Gefühl auf einer Blacklist zu stehen oder wurden zum Stillschweigen aufgefordert; ein kleiner Teil der Betroffenen verlor nach der Meldung den Job (Kahlert et al., Be the change, Gender equity in music, 2024, S. 19–20).

Kaum strukturelle Massnahmen und wenig Problembewusstsein

Diese Macht- und Abhängigkeitsverhältnisse finden sich über alle Kultursparten hinweg: «Jede Sparte hat ihre einflussreichen 'gate keeper' aufzuweisen, ohne deren Unterstützung eine erfolgreiche Karriere zumindest erschwert ist [...]» (Zimmermann et al., Geschlechterverhältnisse im Schweizer Kulturbetrieb. Eine qualitative und quantitative Analyse mit Fokus auf Kulturschaffende, Kulturbetriebe und Verbände, 2021, S. 17) Strukturelle Massnahmen, um diese Verhältnisse aufzubrechen sind kaum vorhanden. Dies liegt unter anderem daran, dass die Verantwortung zur Lösung oft auf Einzelpersonen oder gar die Betroffenen selbst abgeschoben wird, während das Problembewusstsein in Schlüsselpositionen fehlt.

Wenig Ressourcen, um Wissenslücken zu schliessen und (bezahlte) Strukturen aufzubauen

Hinzu kommt, dass kaum ausreichend Wissen über sexualisierte Gewalt sowohl in Bezug auf die Erkennung von sexualisierter Gewalt als auch auf die Unterstützung von Betroffenen vorhanden ist. Betriebsinterne Anlaufstellen oder vergleichbare Massnahmen sind in der Schweizer Kulturbranche nach wie vor selten (Zimmermann et al., Geschlechterverhältnisse im Schweizer Kulturbetrieb. Eine qualitative und quantitative Analyse mit Fokus auf Kulturschaffende, Kulturbetriebe und Verbände, 2021, S.17). Fachliche Aus- und Weiterbildungen sowie Sensibilisierungsangebote für alle Berufsgruppen der Kulturbranche sind kaum etabliert. In (nicht-kommerziellen) Clubs und Festivals fehlt es an Ressourcen für den Aufbau von professionellen Strukturen und Abläufen, die nicht nur Künstler_innen, sondern auch Mitarbeitende und das Publikum unterstützen könnten, wie Helvetiarockt bereits im Bericht zur Situation in Schweizer Clubs und Festivals aufgezeigt hat (Carigiet, Meyer, Nicht nur Plakate in den Toiletten, Bericht zu sexualisierter Gewalt in Clubs & Festivals in der Schweiz, 2023). Eingeführte Massnahmen sind häufig an einzelne engagierte Personen gebunden und werden zu einem grossen Teil in unbezahlter Arbeit von Frauen, intergeschlechtlichen, nonbinären, trans und agender Personen umgesetzt, die häufiger von sexualisierter Gewalt betroffen sind (Carigiet, Meyer, Nicht nur Plakate in den Toiletten, Bericht zu sexualisierter Gewalt in Clubs & Festivals in der Schweiz, 2023, S. 30–31). Zudem fehlt es an einer projektunabhängigen Finanzierung solcher Massnahmen (Carigiet, Meyer, 2023, Nicht nur Plakate in den Toiletten, Bericht zu sexualisierter Gewalt in Clubs & Festivals in der Schweiz, S. 42–43).

Was es jetzt braucht: Branchenspezifische Angebote für Kulturschaffende

Es braucht demnach Angebote, die auf die spezifischen Arbeitsrealitäten von Kulturschaffenden abgestimmt sind und über Fachkompetenz sowohl im Bereich sexualisierter Gewalt als auch im Kulturbereich verfügen. Solche zielgruppengerechten Angebote stärken das Vertrauen, tragen zur Prävention bei und ergänzen das bestehende Angebot. Dies wäre auch ein wichtiger Schritt, um den Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention gerecht zu werden; insbesondere im Hinblick auf die Förderung der Sensibilisierung in Kultureinrichtungen (Art. 14). Es ist notwendig, dass diese Angebote nicht nur geschaffen, sondern auch nachhaltig finanziert, staatlich getragen und langfristig verankert werden. Nur so können bestehende Macht- und Abhängigkeitsverhältnisse abgebaut, sexualisierte Gewalt wirksam verhindert und Betroffene umfassend unterstützt werden. Die Vernetzung mit bestehenden Fachstellen und die Berücksichtigung intersektionaler Perspektiven sind weitere Voraussetzungen.

Missbrauch in den Evangelisch-reformierten Kirchen als staatlich anerkannte Glaubensgemeinschaft

Autor_in: Femmes protestantes

Forderungen

- Unterstützung kirchenspezifischer Aufarbeitungsstudien mit Fokus auf Ursachen, Dynamiken und theologischen Kontext.
- Strukturelle Förderung zivilgesellschaftlicher Akteure, die Missbrauch in Kirchen präventiv und interventionell bearbeiten.
- Überarbeitung der Datenschutzpraxis zur Verhinderung des Täterschutzes durch Datenblockade zwischen den Landeskirchen.
- Beauftragung und Finanzierung einer gesamtgesellschaftlichen, interinstitutionellen Studie zu sexualisierter Gewalt – inklusive Kirchen, Sport, Schule, Heime, Armee.

Prävention (Art. 12–17 IK)

Die Schweiz hat sich mit der Ratifizierung der Istanbul-Konvention verpflichtet, sexualisierter Gewalt umfassend vorzubeugen – dies gilt auch für den Bereich der Glaubensgemeinschaften. Die Evangelisch-reformierten Kirchen sind öffentlich-rechtlich anerkannt, erhalten finanzielle Zuwendungen und erfüllen gesamtgesellschaftliche Aufgaben, u. a. in Bildung, Seelsorge und Sozialarbeit.

Bis heute existieren keine belastbaren Daten zu Ausmass und Art sexualisierter Gewalt in den evangelisch-reformierten Kirchen der Schweiz. Diese Forschungslücke erschwert zielgerichtete Prävention. Während katholische und evangelische Kirchen in Deutschland und Österreich Studien vorgelegt haben, ist die Schweiz hier deutlich im Rückstand. Eine unabhängige, gesamtschweizerische Pilotstudie zu sexualisierter Gewalt in den Evangelisch-reformierten Kirchen – analog zur deutschen EKD-Studie – fehlt.

Besonderheiten im kirchlichen Kontext

- Theologische Konzepte (Schuld, Sünde, Vergebung) können Machtverhältnisse zementieren und Opfer zum Schweigen bringen.
- Genderrollenbilder, tief verwurzelt in kirchlicher Tradition, prägen gesamtgesellschaftlich weiterhin Vorstellungen von Schuld und Scham – insbesondere gegenüber Frauen.

Empfehlung: Der Bund soll gezielte Forschung fördern, die die Ursachen sexualisierter Gewalt im Kontext kirchlicher Lehre, Machtverhältnisse und Organisationsstrukturen untersucht. Das würde einen wesentlichen Beitrag zur Prävention leisten.

Schutz und Unterstützung (Art. 18–28 IK)

Betroffene von Missbrauch in der reformierten Kirche brauchen unabhängige Meldestellen, therapeutische Unterstützung, Zugang zu Rechtsschutz und partizipative Einbindung in Aufarbeitungsprozesse. Schutz beginnt mit Zuhören – aber endet nicht dort. Es fehlt an einer einheitlichen, niederschwelligen Meldestellenstruktur, die explizit auch den kirchlichen Kontext abdeckt.

Zudem sind zivilgesellschaftliche Fachstellen, die sich dem Thema widmen, oft prekär finanziert und nicht flächendeckend tätig. Kircheninterne Meldesysteme reichen nicht aus, solange Abhängigkeiten und Loyalitätskonflikte nicht systematisch bearbeitet werden. In Einzelfällen (z. B. in Zürich, Bern oder Luzern) gibt es bereits oder entstehen Meldestellen oder Aufarbeitungsgruppen. Diese sind jedoch nicht nachhaltig abgesichert und meist auf Eigeninitiative der Kirchen angewiesen.

Empfehlung: Der Bund muss die Finanzierung unabhängiger Meldestellen auch für den kirchlichen Bereich sicherstellen. Fachstellen, die in kirchlichen Kontexten präventiv und interventionell tätig sind, müssen strukturell gefördert werden.

Strafverfolgung und Recht (Art. 49–59 IK)

Die Umsetzung von Opferschutz und Täterverfolgung ist kantonal unterschiedlich geregelt. Der Föderalismus wirkt hier hinderlich – besonders beim Informationsaustausch über Tatpersonen innerhalb der kirchlichen Arbeitswelt. Fälle sind bekannt, in denen mutmassliche Täter von einem Kanton in den nächsten wechselten – zum Beispiel über Anstellungen in verschiedenen Kirchgemeinden –, ohne dass relevante Informationen weitergegeben wurden. Datenschutzgesetze werden hier zum Täterschutzinstrument.

Empfehlung: Der Bund muss sicherstellen, dass kantonsübergreifende Zusammenarbeit und Daten-wei-ter-gabe im Kontext sexualisierter Gewalt gesetzlich verankert und durchsetzbar ist – insbesondere bei staatlich anerkannten Institutionen wie Kirchen.

Koordinierte Politik (Art. 7–11 IK)

Die Schweiz verfügt über keine nationale Koordinationsstrategie, die sexualisierte Gewalt in sämtlichen institutionellen Kontexten – inkl. Kirchen – systematisch erfasst, analysiert und bekämpft. Die Verantwortung liegt verstreut auf Bund, Kantonen und den einzelnen Institutionen.

Als Wertevermittlerin und normprägende Akteurin beeinflussen Kirchen bis heute gesellschaftliche Vorstellungen von Geschlecht, Macht und Moral. Dieser Einfluss muss in der nationalen Gewaltprävention berücksichtigt werden.

Empfehlung: Der Bund soll eine interdisziplinäre, gesamtgesellschaftliche Studie zu sexualisierter Gewalt beauftragen und finanzieren.

Fazit

Missbrauch in der Evangelisch-reformierten Kirche ist kein Einzelfallproblem, sondern Ausdruck struktureller Machtungleichgewichte, die tief in gesellschaftlichen und religiösen Normen verankert sind. Die Verantwortung des Bundes besteht darin, alle Menschen in seinem Einflussbereich zu schützen – auch innerhalb der Kirchen. Dafür braucht es politischen Willen, eine konsequente Umsetzung der Istanbul-Konvention und gezielte Unterstützung für Prävention, Intervention und Aufarbeitung.

Geschlechtsbezogene Gewalt an Hochschulen

Autor_in: Brava in Zusammenarbeit mit Seraina Eisele UZH

Aus ressourcetechnischen Gründen fällt dieser Bericht kurz aus und konzentriert sich auf die zentralen Problempunkte.

Forderungen

- **Verbindliche Mindeststandards für alle Hochschulen in der Schweiz.**
- **Opferzentrierte Anlaufstellen mit psychosozialer und juristischer Unterstützung.**
- **Niederschwelliger und transparenter Zugang zu Beratungsangeboten.**
- **Professionalisierung durch fest angestellte, spezialisierte Fachpersonen.**
- **Unabhängigkeit der Anlaufstellen und wirksames Monitoring.**

An Schweizer Hochschulen fehlt es an fachlicher Beratung für Studierende, die von geschlechtsbezogener Gewalt betroffen sind. Die Universität Zürich geriet 2025 in die Kritik, weil ihre Anlaufstelle für sexuelle Belästigung Betroffene nicht ausreichend unterstützte. Mehrere Betroffene berichteten von unsensiblen Reaktionen, fehlender Transparenz und mangelndem Schutz für Betroffene. Der Studierendenverband der Universität verzeichnet seit 2022 dreizehn Beschwerden. Ende Mai 2025 protestierten über 50 Universitätsangehörige unter dem Motto «Opferschutz statt Imageschutz» gegen die aktuellen Strukturen (Tagesanzeiger, [Universität Zürich: Heftige Kritik an Leiterin von Anlaufstelle für sexuelle Belästigung](#), 10.06.2025).

Die Hauptprobleme lassen sich auf drei Punkte verdichten: Anlaufstellen müssen opferzentriert arbeiten, niederschwelliger zugänglich sein und professionell sowie ausreichend ausgestattet werden. Diese Defizite sind nicht nur an der UZH sichtbar, sondern bestehen in unterschiedlichem Ausmass an vielen Schweizer Hochschulen. Trotz vorhandener Empfehlungen und Modelle – wie dem Protokoll KONZIL von Reatch – fehlt es an verbindlicher Umsetzung und ausreichenden Ressourcen ([Reatch](#), 2024).

Spezifische Gewaltformen

Digitale Gewalt in der Schweiz

Autor_in: Tech against Violence

Forderungen

- Differenzierte und systematische Datenerhebung zu digitaler Gewalt (Art. 11 IK).
- Nachhaltige Finanzierung nationaler Kampagnen zur Prävention von digitaler Gewalt (Art. 13 IK).
- Gesetzliche Rahmenbedingungen für Plattformen gegen geschlechtsspezifische digitale Gewalt (Art. 17 IK).
- Nachhaltige Finanzierung von Schulungen für Beratungsstellen, Gesundheitswesen, Polizei und Justiz (IK Art. 18 IK).
- Schaffung einer digitalen Anlaufstelle zur Soforthilfe für Beratungsstellen und Betroffene (Unterstützung bei Hass im Netz, Hilfe bei Stalkerware und Geolokalisierung, etc.) (Art. 20 und 22 IK).

Digitale Gewalt und Istanbul-Konvention

Digitale Gewalt (auch technologiegestützte Gewalt) ist eine zentrale und wachsende Form geschlechtsspezifischer Gewalt. Sie ergänzt oder verstärkt bestehende Gewaltdynamiken und betrifft sowohl den privaten als auch den öffentlichen Raum – von kontrollierenden (Ex-)Partner_innen über online ausgetragene Hetzkampagnen bis hin zu digitaler sexualisierter Gewalt.

Die Istanbul-Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten, alle Formen geschlechtsspezifischer Gewalt – unabhängig vom verwendeten Mittel – zu verhindern, zu verfolgen und entsprechend zu sanktionieren (Art. 3 lit. a, Art. 5, Art. 12, Art. 18 ff., Art. 49 ff. IK). Auch wenn digitale Gewalt nicht explizit genannt wird, schliesst der Schutzauftrag technologiegestützte Gewalt mit ein. Besonders relevant sind:

- Art. 17 IK: Verpflichtung der Vertragsstaaten zur Zusammenarbeit mit Medien und digitalen Diensten zur Prävention geschlechtsspezifischer Gewalt,
- Art. 33 IK: psychische Gewalt,
- Art. 34 IK: Nachstellung (Stalking),
- Art. 40 IK: sexuelle Belästigung.

GREVIO betont, dass Staaten auch bei digitalen Gewaltformen wie Cyberstalking, Online-Hass oder digitaler Kontrolle in der Pflicht stehen, wirksame Schutzmassnahmen zu ergreifen (Council of Europe, GREVIO, General Recommendation No. 1 on the digital dimension of violence against women, 2021, S. 17–21).

Digitale Gewalt im Alltag

Im Alltag zeigen sich zwei zentrale Erscheinungsformen digitaler Gewalt:

Digitale Beziehungsgewalt: Ausgeübt durch (Ex-)Partner_innen, oftmals mit Auswirkungen auf Kinder. Digitale Mittel dienen der Kontrolle, Überwachung und Einschüchterung, häufig auch nach der Trennung. (Bailey, L. et al, The Networking of Abuse: Intimate Partner Violence and the Use of Social Technologies, In: Criminal Justice and Behavior, 2023, S. 266–285). Beispiele sind GPS-Überwachung, Stalkerware, unautorisierter Zugriff (Kamera), Kontrolle über Social Media, Zugang zu Passwörtern, Drohungen mit intimen Bildern/Deepfakes, Digitale Isolation, Erwartung ständiger Erreichbarkeit, Identitätsdiebstahl, Rufschädigung.

Digitale Gewalt im öffentlichen Raum: Betroffen sind vor allem Frauen, LGBTIQ-Personen, Menschen mit Behinderung sowie mehrfach diskriminierte Gruppen – etwa Frauen, die aufgrund ihrer Herkunft, Religion oder politischer Meinung angegriffen werden. (European Institute for Gender Equality, Cyber violence against women and girls: Developing an EU measurement framework, 2025). Beispiele sind sexistische und rassistische Hassrede, (un)koordinierte Angriffe (sogenannte Shitstorms), Veröffentlichung persönlicher Daten (Doxxing), Cyberstalking, Sexualisierte Belästigung und Bedrohung.

Digitale Gewalt führt häufig zu hoher psychischer Belastung – etwa durch Angst, Stress oder Isolation. Besonders digitale Beziehungsgewalt ist schwer nachweisbar, wirkt über das Beziehungsende hinaus und erschwert Trennungen. Viele Betroffene von digitaler Gewalt im öffentlichen Raum ziehen sich aus dem gesellschaftlichen Diskurs zurück oder vermeiden politische Äußerungen aus Angst vor beruflichen oder sozialen Nachteilen. Besonders Frauen, die in Politik, Medien oder Aktivismus sichtbar sind, werden vermehrt Zielscheibe von Hassrede, Trolling und Cyberbelästigung. So wirkt digitale Gewalt nicht nur individuell belastend, sondern kann auch die politische und gesellschaftliche Teilhabe untergraben (European Institute for Gender Equality, Combating Cyber Violence against Women and Girls: Developing an EU measurement framework, 2022, S. 12).

Herausforderungen in der Schweiz

Datenerfassung

In der Schweiz werden digitale Delikte in der Polizeilichen Kriminalstatistik derzeit unter der Kategorie «digitale Kriminalität» erfasst. Eine gezielte Auswertung digitaler Gewaltformen – etwa in (Ex-)Beziehungen, im geschlechtsspezifischen Kontext oder bei mehrfach diskriminierten Gruppen – erfolgt bislang nicht systematisch oder differenziert. Eine verlässliche Datengrundlage ist jedoch zentral für Prävention, politische Steuerung und die bedarfsgerechte Unterstützung von Betroffenen. Deutschland hat erste Schritte zur spezifischen Erfassung digitaler Gewalt unternommen – etwa durch die Erweiterung der Partnerschaftsgewalt-Statistik. Die Schweiz bleibt hier klar zurück.

Finanzierung von Kampagnen

Eine zentrale Herausforderung im Umgang mit digitaler Gewalt in der Schweiz besteht in der nachhaltigen Finanzierung nationaler Präventions- und Sensibilisierungskampagnen. Obwohl das Bewusstsein für digitale Gewalt wächst, fehlt es bislang an einer kontinuierlichen, strukturell gesicherten Unterstützung solcher Initiativen. Ohne langfristige finanzielle Mittel können wichtige Informations- und Bildungsangebote nicht flächendeckend umgesetzt oder weiterentwickelt werden. Dadurch bleibt der Schutz vor digitaler Gewalt unzureichend.

Regulierung von Plattformen

In der Schweiz gibt es bislang keine verbindlichen gesetzlichen Vorgaben für Plattformen, um geschlechtsspezifische digitale Gewalt zu verhindern oder zu melden. Plattformbetreiber sind nicht verpflichtet, Schutzmechanismen bereitzustellen oder mit Behörden zu kooperieren. Diese Lücke widerspricht Art. 17 der Istanbul-Konvention, der Staaten zur Zusammenarbeit mit digitalen Diensten verpflichtet. Die EU hat mit dem Digital Services Act (DSA) verbindliche Standards geschaffen – inkl. Meldepflichten, Risikobewertungen und Aufsicht. Geschlechtsspezifische digitale Gewalt wird dort explizit als Risiko benannt (Art. 34 DSA). Ein vergleichbarer Rahmen fehlt in der Schweiz.

Schulungen für Fachpersonen

Eine interne Umfrage der Dachorganisation der Frauenhäuser Schweiz und Liechtenstein (DAO) im Jahr 2024 zeigt, dass digitale Gewalt gegenüber Betroffenen in den letzten Jahren stark zugenommen hat. Besonders häufig genannt wurden unbefugte Zugriffe auf Online-Konten, GPS-Tracking, Online-Drohungen und -Belästigungen sowie der Einsatz von Stalkerware. Über zwei Drittel der befragten Frauenhäuser verfügen über keine etablierten Protokolle zum Umgang mit digitalen Gewaltformen. Die Erstellung praxisnaher Leitfäden und gezielter Schulungen für Fachpersonen wurden als prioritäre Massnahmen eingestuft, um die Handlungssicherheit im Umgang mit dieser komplexen Gewaltform zu erhöhen. Der Bedarf an besserer Vernetzung, Handlungsprotokollen und Schulungen wurde auch an der ersten nationalen Konferenz zu digitaler Beziehungsgewalt 2024 deutlich, organisiert von Tech against Violence mit Organisationen im In- und Ausland. Fachpersonen aus Praxis, Politik und Wissenschaft betonten die Dringlichkeit von Aus- und Weiterbildungen, um digitale Gewalt wirksam zu erkennen und zu bekämpfen.

Digitale Anlaufstelle

In Gesprächen mit Fachpersonen und an der ersten nationalen Konferenz in Genf wurde festgehalten, dass aktuell eine digitale Anlaufstelle, die Betroffenen und Fachpersonen bei Fragen zu schnelllebigen technologischen Entwicklungen Orientierung und Unterstützung bietet, fehlt und eine wichtige Lücke in der Schweiz füllen würde.

Positive Entwicklungen

Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) hat die strukturellen Herausforderungen im Bereich digitaler Gewalt erkannt und zwei richtungsweisende Projekte für die Jahre 2025/2026 unterstützt:

- Der Verein Tech against Violence koordiniert auf nationaler Ebene ein Projekt zum Thema digitale Beziehungsgewalt zusammen mit einem Fachbeirat. Ziel ist es, Fachwissen zu bündeln, die Vernetzung zu stärken und Handlungskompetenzen im Umgang mit digitalen Gewaltformen zu vermitteln. Erste Unterstützung für Betroffene bietet ein niederschwelliger Leitfaden auf <http://with-you.ch>. Regelmässige (Online-)Schulungen in verschiedenen Regionen sind in Vorbereitung. Das Projekt trägt zur Umsetzung von Artikel 13 und 15 der Istanbul-Konvention bei.
- Die Public Discourse Foundation bezweckt die Erforschung und Stärkung des öffentlichen Diskurses im Internet. Ihr Projekt «Prävention und Unterstützung für Frauen bei Online-Gewalt» bekämpft die Auswirkungen misogyner Online-Hetze durch Prävention, zivilgesellschaftliche Sensibilisierung und direkte Unterstützung Betroffener. Es vereint Forschung, technologische Innovation und partizipative Ansätze, um psychische Belastungen zu mindern und das Sicherheitsempfinden zu stärken. Das Projekt trägt zur Umsetzung der Istanbul-Konvention bei – insbesondere Artikel 12 und 18 bis 28.

Fazit

Digitale Gewalt ist ein ernstzunehmender Bestandteil geschlechtsspezifischer Gewalt. Sie verletzt nicht nur die individuelle Integrität, sondern gefährdet die demokratische Teilhabe. Die Schweiz ist im Rahmen der Istanbul-Konvention verpflichtet, auch in digitalen Räumen wirksame Schutzmechanismen, Prävention und Koordination zwischen den einzelnen Stellen zu schaffen. Die geförderten Projekte von Tech against Violence und der Public Discourse Foundation sind wichtige Schritte in diese Richtung. Nun braucht es gesetzliche Reformen zur Plattformregulierung, eine nachhaltige Finanzierung für flächendeckende Sensibilisierung und Schulungen sowie eine digitale Anlaufstelle für Beratungsstellen und Betroffene, damit digitale Räume sichere Räume für alle werden.

Sexismus in den Medien

Autor_in: décadréE – POUR L'ÉGALITÉ DANS LES MÉDIAS

Redaktion des Berichts: décadréE, Valérie Vuille, Aurélie Hofer und Noémie Schorer

Forderungen

- Obligatorische Schulung von Medienschaffenden, insbesondere bei öffentlich-rechtlichen Medien, zu Gleichstellung, Darstellung von LGBTIQ+-Personen und Umgang mit geschlechtsspezifischer Gewalt
- Bundesweiter Rahmen für die Kommunikation von Polizei und Justiz, der die Verwendung von verzerrenden Begriffen wie «Familiendrama» verbietet
- Landesweite Einführung verbindlicher Verfahren zur Regulierung sexistischer Werbung, insbesondere in Form von Unterstützung der Gemeinden bei der Regulierung der im öffentlichen Raum verbreiteten Bilder
- Massnahmen zur Sensibilisierung von Fachleuten in Kommunikation und Werbung für Sexismus und Diversität, insbesondere durch die Vergabe öffentlicher Aufträge

Der vorliegende Bericht bezieht sich auf die Artikel 14.2, 15.1, 17.1 und 17.2 der Istanbul-Konvention.

Medienberichterstattung über geschlechtsspezifische Gewalt

Quelle:

- 2020, décadréE, [**Traitements médiatiques des violences sexistes.**](#) (Medienberichterstattung über geschlechtsspezifische Gewalt)
- 2023, décadréE, [**Traitements médiatiques des violences sexistes.**](#) (Medienberichterstattung über geschlechtsspezifische Gewalt)

Gerade mal 3,75 von 6 ist die Durchschnittsnote, welche die Analyse der Medienberichterstattung zu geschlechtsspezifischer Gewalt ergeben hat. Es gab somit Vergleich zu 2020 (3,5) zwar eine leichte Verbesserung, aber das Ergebnis bleibt schwach.

Insgesamt wurden 1754 Artikel analysiert. 18 % der publizierten Artikel verbreiten nach wie vor Mythen und verzerrte Informationen über diese Form der Gewalt, anders ausgedrückt ist das ein Artikel pro Tag. Und noch schlimmer: Alle zwei Wochen nährt ein Artikel die Rape Culture, indem Gewalt heruntergespielt oder geleugnet wird. Solche Mythen zeigen sich in der Verwendung eines Vokabulars, das Gewalt verharmlost und banalisiert. Fast ein Artikel pro Tag enthält solches Vokabular, eine ähnliche Zahl wie im Jahr 2020. Zudem benutzen 43 % der Artikel, die über einen Femizid berichten, den Begriff «Femizid» nicht.

Neben verfälschten Informationen finden sich jedoch zunehmend auch Elemente, die eine angemessene Information und eine Sensibilisierung für Gewalt gewährleisten können. So weisen die Medien mit einer Häufigkeit von 14 % direkt auf Hilfsangebote hin und tragen so dazu bei, diese bekannt zu machen und Zeugen und Opfer zu unterstützen.

Insbesondere in Medienmitteilungen der Polizei hat décadréE die Verwendung verzerrenden Vokabulars beobachtet. Das Institut konnte einen Dialog mit den Kommunikationsabteilungen einiger Kantonspolizeien (Waadt und Genf) in Gang setzen. Allerdings werden in zahlreichen Medienmitteilungen oder Pressekonferenzen von Polizeibehörden weiterhin Mythen und problematische Begrifflichkeiten perpetuiert. So verwendete beispielsweise die Walliser Polizei im Juli 2024 die Formulierung «privater Streit» für einen Doppelmord mit Feminizid.

Entwicklung auf institutioneller Ebene seit 2020

2020 verfasste décadréE seinen ersten Vertiefungsbericht für GREVIO. Seither gab es erwähnenswerte Entwicklungen:

Fonds für Schulung, Sensibilisierung und Prävention von geschlechtsspezifischer Gewalt

Seit 2021 unterstützt der Bund Vereine und Strukturen bei Projekten zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt.

Das Institut erhält finanzielle Unterstützung in Höhe von 50 % der Ausgaben für sein Projekt zur Medienberichterstattung über geschlechtsspezifische Gewalt. Dank dieser Unterstützung konnte das Projekt umfangreicher ausgestaltet werden. Ab 2026 wird diese Unterstützung jedoch auf 25 % gesenkt.

Veröffentlichung von Minimalanforderungen an die Ausbildung von Journalist_innen

Im April 2024 publizierte das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) Minimalstandards für die Ausbildung von Journalist_innen zum Thema geschlechtsspezifische Gewalt. Das EBG beauftragte décadréE mit einer Beurteilung des Dokuments.

Das Dokument wurde an verschiedene Ausbildungsstätten geschickt, um eine Diskussion anzuregen. Einige davon, wie das Centre de formation au journalisme et aux médias in Lausanne, waren offen für eine Diskussion und eine Zusammenarbeit, um die Ausbildung der Journalist_innen zu verbessern; andere Ausbildungsstätten, darunter öffentliche wie die Universität Neuenburg, lehnten hingegen jegliche Zusammenarbeit ab.

Die erarbeiteten Standards sind leider nicht bindend und es hängt vom guten Willen der Ausbildungsstätten ab, ob sie angewendet werden. Einige der Ausbildungsstätten weigern sich überdies, mit den landesweit etablierten Einrichtungen zusammenzuarbeiten, die auf diesem Gebiet spezialisiert sind.

Geschlechtergleichheit in den Medien

Darstellung politischer Persönlichkeiten in den Medien

Quelle: 2023, décadréE, [**Rapport genre et politique.**](#) (Bericht Gender und Politik)

décadréE hat die Genfer Staatsrats- und Grossratswahlen untersucht und die Darstellung der Kandidat_innen analysiert. Die Analyse ergab, dass Medien und Journalist_innen sich bemühen, Sexismus zu vermeiden. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass dies nicht immer gelingt. Dies ist meist nicht beabsichtigt und geschieht häufig durch die Reproduktion sozialer Vorstellungen, die mit einem bestimmten Geschlecht verbunden werden. Mehr als ein Viertel der analysierten Artikel reproduzierten solche Stereotype auf problematische Weise, bei 71 % handelte es sich um Porträts über Frauen.

Diese Beobachtung zeigt, dass Geschlechterstereotype immer noch fortbestehen. Frauen in der Politik werden infantilisiert, delegitimiert und objektifiziert, was sich zu ihrem Nachteil auswirkt.

Darstellung von Sportler_innen in den Medien

Quelle: 2024, Aurélie Hofer, Nadia Bonjour, [**Les femmes, des athlètes sous-visibilisées. \(Frauen – im Sport unterrepräsentiert\)**](#)

In der Schweiz sind nur 13 % der Sportberichterstattung Frauen gewidmet (2021, Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft, Jahrbuch Qualität der Medien, Studie). Anlässlich der Olympischen Spiele in Paris arbeitete décadréE mit Nadia Bonjour, Kommunikationsspezialistin und Beraterin für verschiedene Sport- und Medieninstanzen, zusammen.

Bei einer Analyse von über 180 Artikeln in sieben Westschweizer Medien wurden folgende geschlechtsspezifische Verzerrungen zum Nachteil der Sportlerinnen festgestellt:

- Die sportliche Leistung hat in den Medien ein Geschlecht: Männer müssen nicht gewinnen, damit die Medien über sie berichten, 87 % der Inhalte befassen sich mit anderen Themen als ihren Siegen. Anders bei den Frauen: Über sie spricht man vor allem, wenn sie gewinnen!
- Der Sport als eine Männerdomäne: Von den Expert_innen, die während der Olympischen Spiele in Paris von Westschweizer Medien eingeladen waren, ihr Wissen einzubringen, waren weniger als 8 % Frauen. Während der Olympischen und der Paralympischen Spiele wurde beispielsweise keine einzige Trainerin interviewt.
- Dass in der Berichterstattung über die Olympischen Spiele zu 45 % Frauen vorkamen, bleibt ein flüchtiger Sieg für die Gleichberechtigung: Ausserhalb des internationalen Grossereignisses verschwinden die Frauen wieder von der Bildfläche und die Sportberichterstattung widmet sich weiter fast ausschliesslich Männern.

Geschlecht und Gleichstellung in der Werbung

Quelle:

2020, [décadréE, Aktionsstudie 2020.](#)

Bericht über Männlichkeiten in Arbeit

décadréE hat zwei Studien durchgeführt, um eine Bestandesaufnahme zum Thema Geschlechterdarstellung in der Werbung im öffentlichen Raum zu erstellen. Die erste erfolgte 2020, sie wurde 2024 durch eine Studie zur Darstellung von Männlichkeiten ergänzt.

Gemäss dem Bericht von 2020 ist zwar die Mehrheit der Werbungen neutral, doch fast ein Viertel – das heisst eine Werbung von vier – enthält Stereotype und trägt so zu einem falschen Bild der Gesellschaft bei. Dies beweist, dass das derzeitige System der Selbstregulierung nicht ausreicht.

Nach wie vor geschlechtsspezifische Darstellungen

Der Bericht von 2020 zeigt, dass Werbungen mehrheitlich diskriminierend sind, weil sie Frauen objektivieren und/oder eine Hierarchie zwischen Frauen und Männern herstellen. Mehr als eine von fünf Werbungen diskriminiert Frauen, indem sie sie zum Objekt macht oder sie als Männern untergeordnet darstellt. Dasselbe wurde auch 2024 beobachtet, wobei Unterschiede hinsichtlich Aktivität und Passivität von Frauen und Männern (18,12 % der Frauen sind aktiv, gegenüber 21,43 % der Männer), aber auch hinsichtlich der Umgebung festgestellt wurden. 66,7 % der Frauen werden in Innenräumen dargestellt, während dies nur bei 33,3 % der Männer der Fall ist.

Ausserdem sind die Personen in Werbungen mehrheitlich weiss, heterosexuell und haben normierte Körper (schlank, jung, makellos usw.). 2024 machten weisse Personen 88,6 % des Korpus aus, nur 2,9 % der dargestellten Personen zeigten einen diversen Geschlechtsausdruck und 100 % der sexuellen und romantischen Orientierungen waren heterosexuell.

Entwicklung auf institutioneller Ebene seit 2020

Auf Bundesebene wurden keine Veränderungen gegenüber 2020 festgestellt. Indessen gab es einige Entwicklungen in den Westschweizer Kantonen.

Waadt

Im Kanton Waadt gilt seit dem 1. Januar 2020 ein Gesetz, das sexistische Werbung verbietet. Die beratende Kommission wurde von décadréE gebildet und wir wurden beauftragt, ein Analyseraster für die Diskussionen zu erstellen.

Dazu ist anzumerken, dass dieser Bereich nicht in der Zuständigkeit des Kantons liegt und dieser den Gemeinden lediglich Empfehlungen abgeben kann.

Genf

Der Kanton Genf verfügt seit März 2023 über ein Gleichstellungsgesetz. Dieses geht in Art. 16 auch auf Werbung ein.

«In Anwendung von Artikel 9 Absatz 3 des Gesetzes über Werbemaßnahmen vom 9. Juni 2000 sind insbesondere sexistische, homophobe, lesbophobe, biphobe und transphobe Darstellungen verboten sowie solche, die offen auf Geschlechterstereotype Bezug nehmen.»

Wir haben jedoch keine Kenntnis von Massnahmen, die diesem Artikel Geltung verschaffen sollen.

Darstellung von LGBTIQ+-Personen in den Medien

lien vers le rapport complet

Fragen, die die Privatsphäre verletzen, mangelhafte Definitionen, falsche Informationen ... Viele Erlebnisberichte von LGBTIQ+-Personen zeugen von einem ambivalenten Verhältnis zu den Medien: Einerseits braucht es Sichtbarkeit, um existieren und sensibilisieren zu können, andererseits offenbart die mediale Behandlung eine gewisse Unkenntnis in Bezug auf die verschiedenen Thematiken.

Im Grossen und Ganzen stellen wir fest, dass mehrheitlich korrekte Begriffe verwendet werden (88 %), was zeigt, dass die Journalist_innen Zugang zu gewissen Informationen über diese Themen haben. Doch die präzise und durchgehende Verwendung von Adjektiven (zum Beispiel «trans Personen» statt «Transgender») findet sich nur in 17,4 % der Medieninhalte. Die Nominalisierung verändert aber die Wahrnehmung von LGBTIQ+-Personen.

Zudem zeigt die Analyse, dass 89 % der Berichte keine Definitionen beinhalten, und wenn doch, sind diese meist falsch (75,2 %).

Wir beobachten auch, dass Stereotype über LGBTIQ+-Personen nach wie vor verbreitet sind, dies zeigt sich bei 6,7 % der Artikel, zum Beispiel wenn männliche Homosexualität in Verbindung mit Pädokriminalität oder HIV/AIDS gebracht wird. Außerdem enthalten 4,2 % der Berichte immer noch voyeuristische Elemente.

Schliesslich zeigt die Studie von 2023, dass weiterhin Anstrengungen unternommen werden müssen, um die Sichtbarkeit von LGBTIQ+-Personen zu verbessern. Tatsächlich kommen die betroffenen Personen in 70,3 % der analysierten Medienbeiträge nicht zu Wort. Diese Zahl wird auch nicht durch Expertenmeinungen ausgeglichen, da 76,3 % der Beiträge auch keine solchen enthalten.

Frauen in Mediendarstellungen von LGBTIQA+

Was die Präsenz in den Medien betrifft, stellen wir fest, dass lesbische Frauen in den Medien schwächer vertreten sind (322, 11 %) als schwule Männer (664, 22,6 %). Im Analysezeitraum erschienen jedoch viele Artikel zur Abstimmung über die Öffnung der Zivilehe. Dieses Thema betraf lesbische Frauen dann direkter, da es um den Zugang zu künstlicher Befruchtung für zwei Frauen in einer Partnerschaft ging, doch kamen sie in den Medien nicht immer zu Wort.

Im Vergleich dazu sind trans* Frauen (321, 10,9 %) in den Medien besser repräsentiert als nicht binäre Personen (220, 7,5 %) und trans* Männer (153, 5,2 %). Doch die Analyse nach Kriterien zeigt, dass in 9,8 % der Berichte über trans* Frauen und trans* Männer nicht die korrekten Begriffe verwendet werden, während dies bei Berichten über nicht binäre Personen nur in 4,1 % der Fälle geschieht. Das Kriterium «Voyeurismus» ist ebenfalls stärker ausgeprägt bei Berichten über trans* Frauen und trans* Männer (22,5 % gegenüber 7,7 % in Bezug auf nicht-binäre Personen).

Intergeschlechtliche Personen sind ebenso wie Intergeschlechtlichkeit selbst in den Medien nur schwach vertreten (67, 2,3 %).

Mädchenbeschneidung in der Schweiz

Autor_in: Netzwerks gegen Mädchenbeschneidung Schweiz

Forderungen

- Sicherstellung des Zugangs zu Beratungs- und Unterstützungsangeboten für von FGM/C-Betroffene und Gefährdete unter Berücksichtigung eines intersektionalen Ansatzes
- Sicherstellung einer ausreichenden und nachhaltigen Finanzierung der «Massnahmen gegen weibliche Genitalverstümmelung» betreffend Schutz und Versorgung von FGM/C-gefährdeten oder betroffenen Frauen und Mädchen auf Bundesebene
- Sicherstellung und Finanzierung von regionalen, niederschwellig zugänglichen Angeboten der Beratung, medizinischen Versorgung und Prävention im Bereich FGM/C durch die Kantone
- Verstärkte Sensibilisierung, Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen
- Prüfung des Strafartikels (Art. 124 StGB) dahingehend, ob es einen Widerspruch zwischen Strafbarkeit und Gewährleistung von Schutz und Unterstützung für Betroffene gibt (Art. 49 und 50)

Die vorliegenden Erläuterungen und Empfehlungen zuhanden von GREVIO im Rahmen des Monitorings der Schweizer Umsetzung der Istanbul-Konvention wurden vom Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung Schweiz erarbeitet, dessen Trägerschaft Caritas Schweiz, SEXUELLE GESUNDHEIT SCHWEIZ und das interdisziplinäre Zentrum für Geschlechterforschung IZFG der Universität Bern bilden. Die Empfehlungen betreffen die Bereiche Prävention, Schutz und Strafverfolgung von geschlechtsbezogener Gewalt mit Fokus auf das Thema FGM/C. Da die Praxis stets auch im Zusammenhang von geschlechtsbezogener Gewalt gegen Mädchen und Frauen steht, ist eine ganzheitliche und umfassende Betrachtungsweise angezeigt.

Zugang zu Beratungs- und Unterstützungsangeboten

- Systematische Präventions- und Informationsarbeit mit und in betroffenen Migrationsgemeinschaften
- Lücke schliessen im Opferhilfegesetz: Opfer mit Tatort Ausland unterstützen
- Kostenübernahme für das Dolmetschen im Gesundheitswesen

Migrant_innen und geflüchtete Personen sind oftmals von intersektionellen Diskriminierungen betroffen: Dies aufgrund ihres Geschlechts, ihrer Herkunft, sprachlicher Hürden, ihres Aufenthaltsstatus, als von FGM/C Betroffene oder Gefährdete etc. asylsuchende Frauen haben in der Schweiz in der Regel nach wie vor keine ausreichende spezialisierte Unterstützung in der Unterbringung, Betreuung sowie bei Gewalterfahrungen – insbesondere dann, wenn sie Opfer von Gewalt im Ausland wurden. Grundsätzlich sind gerade Angebote zu reproduktiver Gesundheit und FGM/C in den Asylstrukturen ungenügend. Es ist zentral, den Zugang zu dieser spezialisierten Unterstützung in allen Kantonen sicherzustellen.

Bei der Gewährleistung eines möglichst niederschwelligen und diskriminierungsfreien Zugangs zu Unterstützungsangeboten ist die sogenannte Community-Arbeit von grosser Bedeutung. Im Rahmen einer möglichst systematischen Präventionsarbeit in und mit den Migrationsgemeinschaften zum Thema FGM/C sollte möglichst früh nach Einreise in die Schweiz über Hilfsangebote zu FGM/C informiert werden. Diese Präventions- und Informationsarbeit muss systematisiert, gestärkt und mit den nötigen finanziellen Mitteln ausgestattet werden.

Überdies ist die Übernahme von Dolmetschkosten für die Sicherstellung des Zugangs zu Unterstützungsangeboten, für die Verständigung zwischen Fachperson und Klient_in und den Behandlungserfolg zentral. Für Betroffene von FGM/C gilt dies umso mehr, als es sich um ein tabuisiertes und intimes Thema handelt. Sensibilisierte und professionelle Dolmetscher_innen sind daher zwingend nötig. Im März 2023 hat das Parlament jedoch eine Motion zur Übernahme der Kosten für das Dolmetschen im Gesundheitswesen abgelehnt. Dies bedeutet einen Rückschritt in den Bemühungen, die Kostenübernahme in diesem Bereich zu regeln.

Sicherstellung einer ausreichenden und nachhaltigen Finanzierung

Sparmassnahmen des Bundes dürfen nicht auf Kosten von Frauen und Mädchen geschehen, die gemäss Istanbul Konvention besonderen Schutz und Unterstützung benötigen. Der Bund hat Ende 2023 entschieden, das Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung ab 2025 für eine weitere Mandatsperiode von fünf Jahren finanziell zu unterstützen, was sehr positiv zu bewerten ist. Die leicht zurückgegangenen Subventionsgelder stehen jedoch in Gegensatz zu den in der Realität erforderlichen Leistungen. Zudem finanziert der Bund nur 80 % der im Mandat vergebenen Aufgaben. Die restlichen 20 % müssen via Spendengelder oder Fundraising erwirtschaftet werden, was zunehmend schwieriger zu realisieren ist.

Der allgemeine Spardruck im Gesundheits- und Sozialbereich ist besorgniserregend. Betroffen sind zivilgesellschaftliche Organisationen, Institutionen wie auch Bundesbehörden. Die Sparmassnahmen gefährden insbesondere auch die diskriminierungsfreie Umsetzung der Istanbul-Konvention.

Besonders besorgniserregend ist, dass aufgrund des Spardrucks von Bundesrat und Parlament die Sektion gesundheitliche Chancengleichheit des Bundesamtes für Gesundheit per Ende 2025 abgeschafft wird. Damit wird ausgerechnet in derjenigen Sektion gespart, die Chancengleichheit im Gesundheitsbereich förderte. Viele der Programme richteten sich an Gruppen aus der Migrationsbevölkerung. Die Sektion gesundheitliche Chancengleichheit war zuständig für das Thema FGM/C und federführend in der Unterstützung der Informations-, Beratungs- und Präventionsaktivitäten des Netzwerks gegen Mädchenbeschneidung Schweiz.

Regionalen, niederschwellig zugänglichen Angeboten

- Kantonale Ungleichheiten beim Zugang zur Versorgung müssen abgebaut werden
- Die interdisziplinäre Zusammenarbeit und Koordination muss verbessert werden
- Die Präventionsarbeit in und mit den Migrationsgemeinschaften muss finanziert werden

Sowohl Bund und Kantone sind verantwortlich für die Umsetzung der Istanbul Konvention. Eine behördenübergreifende Zusammenarbeit ist deshalb wichtig. Aufgrund des Schweizer Föderalismus verfügen die Kantone aber über recht viel Autonomie und nicht alle Kantone gehen ihren Pflichten gleichermassen nach.

Seit 2022 sind zwar einige Fortschritte zu verzeichnen: Das Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung Schweiz konnte in vielen Kantonen den Aufbau regionaler, niederschwellig zugänglicher Anlaufstellen für psychosoziale Beratung und medizinische Versorgung voranbringen. Es gibt aber grosse kantonale Ungleichheiten in Bezug auf die Finanzierung und Institutionalisierung der entsprechenden Angebote im Bereich FGM/C. Somit ist es je nach Wohnort unterschiedlich, welche Unterstützung von FGM/C Betroffene oder Gefährdete erhalten.

Auch die Integration der Thematik FGM/C in kantonalen Umsetzungsstrategien ist kein Garant für eine finanzielle Unterstützung durch die Kantone. Die jeweiligen kantonalen Budgets wirken sich massiv auf den möglichen Umfang der Aktivitäten und Angebote und die Sichtbarkeit der regionalen Anlaufstellen aus. Nach wie vor stellt sich die Herausforderung, dass nur in wenigen Kantonen finanzielle Ressourcen für die regionalen Anlaufstellen zu FGM/C gesprochen wurden.

Verstärkte Sensibilisierung, Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen

- Fachpersonen aus relevanten Berufsbereichen (Gesundheitswesen, Asyl und Migration, Kinderschutz, Soziales, Bildung, Strafverfolgung) müssen verstärkt auf das Thema FGM/C sensibilisiert und geschult werden
- FGM/C muss stärker in Curricula und Weiterbildungen relevanter Fachpersonengruppen und fachärztliche Ausbildungen integriert werden
- Im Bereich der Beratung und medizinischen Versorgung muss Fachwissen institutionalisiert werden, indem verbindliche und standardisierte Abläufe und Verantwortlichkeiten definiert und Fälle von FGM/C systematisch erfasst werden

Fachpersonen aus relevanten Berufsbereichen wie dem Gesundheits-, Sozial-, Migrations-, Kinderschutz- und Bildungsbereich spielen eine zentrale Rolle, was den Schutz von gefährdeten Mädchen, aber auch die Erkennung und die medizinische Versorgung anbelangt. Als Fortschritt können die 2023 publizierten [**«Interdisziplinären Empfehlungen für Gesundheitsfachpersonen»**](#) hervorgehoben werden. Allerdings sind die Empfehlungen noch zu wenig bekannt und müssten verbindlicher angewendet werden. Das Thema FGM/C ist auch nicht bzw. in unterschiedlichem Ausmass in den Aus- und Weiterbildungsgängen von relevanten Fachpersonengruppen integriert.

Im Gesundheitsbereich etwa decken nur einige medizinische Grundausbildungen FGM/C ab, während in den Facharztausbildungen für Pädiatrie und Gynäkologie das Thema gar nicht behandelt wird. Insbesondere im Bereich der medizinischen Versorgung ist es dringend notwendig, Fachwissen zu institutionalisieren, indem verbindliche und standardisierte Abläufe und Verantwortlichkeiten definiert werden.

Gemäss Wissenstand des Netzwerks gegen Mädchenbeschneidung Schweiz gibt es derzeit nur wenige Spitäler mit einem ausgewiesenen institutionalisierten Angebot und einer internen Aufzeichnung der Fälle von weiblicher Genitalverstümmelung in der Schweiz: Dies führt dazu, dass Angebote zu FGM/C oftmals vom Engagement und Wissen von Einzelpersonen abhängig sind. Aufgrund personeller Fluktuation kann wertvolles Fachwissen verloren gehen.

Prüfung des Strafartikels (Art. 124 StGB)

Die Schweiz muss der entsprechenden Empfehlung von GREVIO Folge leisten. Die Schweiz hat die erforderlichen gesetzlichen Massnahmen zur Bestrafung von weiblicher Genitalverstümmelung ergriffen und 2012 eigens für diesen Zweck einen neuen Strafartikel eingeführt (Art. 124 StGB). Dies wird durch das Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung Schweiz explizit gutgeheissen und als ein wichtiges Signal in der Präventionsarbeit gewertet.

Allerdings kritisiert das Netzwerk den europaweit einzigartig weiten Anwendungsbereich (Universalitätsprinzip) von Artikel 124 StGB: Während des Tatzeitpunktes muss kein Konnex zur Schweiz bestehen, womit auch Taten geahndet werden können, welche Jahre vor Einreise in die Schweiz stattgefunden haben. Die Schwierigkeit des weiten Geltungsbereiches von Art. 124 StGB zeigt sich exemplarisch im Zusammenhang mit Meldeverpflichtungen von Fachpersonen – insbesondere aus dem Gesundheitsbereich und Kinderschutz. Das Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung Schweiz war seit 2022 mehrmals mit Fällen konfrontiert, in denen Fachpersonen aufgrund ihrer Meldeverpflichtung bei bereits beschnittenen Mädchen eine Meldung an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) erwogen haben. Letztere sind oftmals anzeigenverpflichtet. Eine Verurteilung der Eltern hätte gemäss Art. 66a, Abs. 1 Bst. b StGB eine Ausweisung aus der Schweiz zur Folge, wodurch gefährdete Geschwister womöglich nicht geschützt werden könnten.

Auch GREVIO kritisierte in seinem letzten Bericht zur Umsetzung der Istanbul-Konvention in der Schweiz, dass mit dem weiten Anwendungsbereich von Art. 124 StGB zu viele Personen kriminalisiert würden und die Präventionsarbeit, wie auch die medizinische und psychosoziale Versorgung von Betroffenen aus Furcht vor einer Strafanzeige behindert werden könne. GREVIO ermutigte die Schweizer Behörden, den Strafartikel auf seine Vereinbarkeit mit dem Ziel der IK dahingehend zu überprüfen, ob ein Widerspruch zwischen dem Anspruch an Strafbarkeit von FGM/C und Gewährleistung von Schutz und Unterstützung für Betroffene resultiere (vgl. GREVIO, 2022, S. 61). Dieser Empfehlung wurde seitens der Schweiz nicht Folge geleistet, was das Netzwerk gegen Mädchenbeschneidung Schweiz kritisiert.

Zwang- und Minderjährigenheirat

Autor_in: Fachstelle Zwangsheirat - Nationales Kompetenzzentrum

Forderungen

- Keine Aufrechterhaltung von im Ausland geschlossenen Minderjährigenheiraten von zum Beurteilungszeitpunkt 16- und 17-Jährigen.
- Konsularischer Schutz und erweitertes Rückkehrrecht für Betroffene ohne Schweizer Pass bei Outplacement (Verbringung ins/Festhalten im Ausland).
- Gesicherter Zugang zu Opferhilfe, psychologischer Unterstützung sowie mehr Unterstützung bei Verfahren zur Eheungültigkeit bei Betroffenen aus dem Asylbereich, auch bei Tatort Ausland.
- Koordinierte Praxis betreffend den Zivilstand von im Ausland geschlossenen Ehen für mehr Klarheit in Bezug auf den Zivilstand von Betroffenen und den daraus folgenden Konsequenzen wie Eheauflösungsmöglichkeiten oder Vaterschaftsvermutung.
- Systematische Erhebung quantitativer und qualitativer Daten zu Zwangs- und Minderjährigenheiraten, um das grosse Dunkelfeld zu erhellen.

Rechtliche Entwicklungen und verbleibende Lücken (Art. 32 und 37 IK)

Zum 1. Januar 2025 traten wichtige gesetzliche Neuerungen in Kraft: Religiöse Eheschliessungen unter Zwang gelten neu explizit als strafbar (Art. 181a StGB). Auch im Ausland geschlossene Minderjährigenheiraten werden nicht mehr anerkannt, wenn entweder Braut oder Bräutigam zum Zeitpunkt der Heirat Wohnsitz in der Schweiz hatte (Art. 45 Abs. 3 lit. b IPRG). Die bisher automatische «Heilung» solcher Minderjährigenheiraten (ohne für Behörden sichtbaren Zwang) tritt neu erst im Alter von 25 Jahren ein (Art. 105a Abs. 2 Ziff. 2 ZGB), mit einer Gelegenheit, sich ab der Volljährigkeit für oder gegen die Ehe auszusprechen, was den Schutzgedanken stärkt. Zudem ist keine Strafbefreiung mehr möglich für sexuelle Handlungen innerhalb der Ehe im sexuellen Schutzalter (unter 16 Jahre, Art. 187 StGB) und eine im Ausland geschlossene Ehe kann nicht mehr anerkannt werden, solange die «Ehefrau» oder der «Ehemann» unter 16-jährig sind (Art. 45 Abs. 3 lit. a IPRG).

Dennoch bleiben entscheidende Lücken: Die Ehen von zum Beurteilungszeitpunkt 16- oder 17-Jährigen können ausnahmsweise aufrechterhalten werden. Diese Möglichkeit besteht unabhängig vom Heiratsalter – somit ist auch eine Anerkennung einer Ehe möglich, die mit einem dreizehnjährigen Kind geschlossen wurde. Mit der Interessenabwägung in solchen Verfahren wird den 16- und 17-jährigen Verheirateten aufgebürdet, sich vor Gericht für oder gegen die Ehe zu positionieren. Eine offene Stellungnahme gegen die eigene Familie ist im Rahmen von verwandtschaftsbasierter Geschlechtergewalt vielen Betroffenen schlicht nicht zumutbar.

So besteht weiterhin das Risiko, dass Minderjährigenehen aufrechterhalten bleiben, weil das tatsächliche Interesse der minderjährigen Person verborgen bleibt. Das ist insbesondere heikel mit Blick darauf, dass Minderjährigenheiraten international (entgegen der Schweizer Gesetze) des Öfteren automatisch als Zwangsheiraten eingestuft werden – etwa in der Europaratsresolution 2233 Forced marriage in Europe von 2018, die in Art. 3 alle Eheschliessungen von unter 18-Jährigen explizit als Zwangsheiraten definiert. Der CEDAW-Ausschuss forderte 2022 zudem explizit von der Schweiz die Aufhebung jeglicher Ausnahmemöglichkeit für Minderjährigenehen (CEDAW/C/CHE/CO/6, Empfehlung 67), was nach wie vor nicht erfüllt ist.

Bis jetzt sind Eheungültigerklärungen selten. Es bleibt zu hoffen, dass die neuen Bestimmungen in der Schweiz zu einer klareren und konsequenteren Praxis beitragen und weitere Verbesserungen folgen – im Sinne der Betroffenen.

Unzureichender Schutz

Die hohe Transnationalität bei Zwangs- und Minderjährigenheiraten kann in prekäre Situationen münden, denen noch zu wenig von den Behörden entgegengesetzt wird. So ist der Schutz von in der Schweiz lebenden ausländischen Betroffenen, die im Ausland festgehalten und teilweise auch zwangsverheiratet werden (Art. 37 Abs. 2 IK), noch ungenügend. Konsularischer Schutz wird aktuell einzig Schweizer Staatsangehörigen. Dies widerspricht Art. 18 Abs. 5 IK, der breiteren Schutz verlangt.

Auch kann für diese Betroffenen ein Rückkehrrecht in die Schweiz fehlen, wenn sie zu lange (bei Aufenthaltsbewilligung B und Niederlassungsbewilligung C nach 6 Monaten) im Ausland festgehalten worden sind. Deutschland gewährt in solchen Fällen ein bis zu zehnjähriges Rückkehrrecht – ein Modell, das auch in der Schweiz dringend eingeführt werden sollte. Art. 59 Abs. 4 der Istanbul-Konvention verlangt einen solchen Schutz ausdrücklich.

Zugang zu Unterstützung für alle Betroffene

In den letzten Jahren hat die Fachstelle Zwangsheirat – Nationales Kompetenzzentrum eine Verschiebung der (insgesamt 4-10 wöchentlich neuen) Fällen von den hier aufgewachsenen betroffenen Personen hin zu geflüchteten Betroffenen festgestellt. Diese neuen und häufigeren Fallkonstellationen bringen spezifische Herausforderungen mit sich. Ein wiederkehrendes Problem ist, dass Opferhilfeleistungen häufig nicht beansprucht werden können, wenn die Tat im Ausland begangen wurde (Art. 3 OHG) und dass der Zugang zu psychologischer oder psychiatrischer Unterstützung oft mit Wartezeit verbunden ist, die teils unzumutbar scheint. Zusätzlich bestehen praktische Hürden wie enge Fristen, sprachliche Barrieren oder unzureichende Information, mit denen vernetzt und fachlich umgegangen werden muss für eine adäquate Unterstützung betroffener Personen.

Bei Zwangs- und Minderjährigenheiraten bestehen zudem Meldepflichten von bestimmten Behörden, die eigentlich zu einer höheren Anzahl von Ungültigkeitsverfahren führen müssten. Wird dies etwa im Laufe eines Asylverfahrens nicht angestossen, ist für viele Betroffene auch eine Chance zur Klärung ihres offiziellen Zivilstandes verpasst. Ohne eine solche können weitreichende Folgen drohen und Unsicherheiten fortbestehen: Würde eine Ehe offiziell anerkannt, wird die Person als verheiratet angesehen – was die Voraussetzung für eine Ungültigerklärung oder Scheidung ist und bei der Geburt eines Kindes etwa die Vaterschaftsvermutung nach sich zieht. Die unterschiedlichen behördlichen und kantonalen Handhabungen machen die Ausgangslage komplex und für viele Betroffene überfordernd, die nach abgeschlossenem Asylverfahren oft weniger fachliche eingebettet sind und in der Schweiz noch über (zu) wenige Ressourcen verfügen, um zu wissen, wie die rechtliche Klärung zu erlangen wäre.

Zunahme von religiösen und traditionellen Minderjährigen- und Zwangsheiraten

In den letzten Jahren stellt die Fachstelle Zwangsheirat eine Zunahme von religiösen oder traditionellen Eheschliessungen vor der offiziellen Ziviltrauung fest – teilweise mit offensichtlicher Kenntnis der Involvierten über das geltende rechtliche Verbot. Das gesetzliche Ehefähigkeitsalter von 18 Jahren wird damit oftmals bewusst umgangen und Betroffene an den/die «Ehepartner_in» gebunden. In diesen Konstellationen kommt es häufiger zu Zwangsverheiratungen, auch von Erwachsenen, da in diesem Bereich die staatliche Kontrolle fehlt. Solche Ehen entfalten für die Betroffenen weitreichende soziale Wirkungen – insbesondere für Frauen und Minderjährige –, ohne dass ihnen gleichzeitig ein zivilrechtlicher Schutz zur Verfügung steht, wenn eine zivile Eheschliessung fehlt. Hier besteht dringender Handlungsbedarf, um präventiv wirken und die Folgen für Betroffene minimieren zu können.

Fehlende Daten und Bedarf nach Weiterbildung (Art. 11 IK)

Zahlen zu Zwangs- und Minderjährigenheirat in der Schweiz fehlen weitgehend, sodass von einem grossen Dunkelfeld auszugehen ist. Die letzte Bundesstudie zum Thema ist aus dem Jahr 2012, also noch vor Einführung des eigenen Straftatbestandes (Anna Neubauer und Janine Dahinden, «Zwangsheiraten» in der Schweiz: Ursachen, Formen, Ausmass, 2012). Über mehrere Jahre hat die Fachstelle Zwangsheirat Meldungen von manchen Akteur_innen aus verschiedenen Kantonen zu deren Fällen von Zwangs-, Minderjährigenheiraten und ähnlichen Gewaltformen erhalten. Eine schweizweite Studie sowie umfassende Erhebungen zu quantitativen und qualitativen Daten würden eine bessere Einschätzung zu Prävalenzen und Tendenzen des Phänomens ermöglichen und Erkenntnisse generieren, die für gezielte Schutzmassnahmen, gesetzliche Fortentwicklungen und Weiterbildungen von Fachpersonen zentral sind.

Gerade Weiterbildungen für Fachpersonen, die mit (potenziell) Betroffenen in Kontakt kommen, sind essenziell. Die Fachstelle Zwangsheirat stellt beim behördlichen Kenntnisstand im Umgang mit den Komplexitäten – etwa in Bezug auf belastende oder entlastende Aussagen über Familienmitglieder, die oft die primären Zwangsausübenden sind – grosse Unterschiede fest. So fehlt es häufig an Sensibilisierung von Institutionen und Fachpersonen, wenn es um Zwangs- und

Minderjährigenheiraten geht. Fälle werden teils nicht oder erst spät erkannt, Gefährdungslagen von Betroffenen unterschätzt. Es besteht weiterhin ein grosser Bedarf für Weiterbildung und koordinierte, wissens- und erfahrungsbasierte, fallspezifische Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Stellen mitsamt ihren jeweiligen Perspektiven. Mit manchen Stellen dagegen funktioniert die vernetzte Zusammenarbeit sehr gut und werden gemeinsam nachhaltige Lösungen erarbeitet und umgesetzt, die für Betroffene gerade in komplexen Fällen unerlässlich sind.

Gewaltfreie Geburtshilfe

Autor_in: Verein gewaltfreie Geburtshilfe

Forderungen

- Aufnahme des Themas «Gewalt und Zwang in der Geburtshilfe» auf die politische Agenda: Wir fordern die sofortige Anerkennung und Integration dieses Themas in die gesundheitspolitische Diskussion auf Bundesebene – von der Schwangerschaft über die Geburt bis ins Wochenbett.
- Entwicklung und Umsetzung wirksamer Massnahmen zur Verhinderung von Gewalt und Zwang in der Geburtshilfe, etwa durch
 - Prävention durch Schulung und Aufklärung:
 - Entwicklung eines nationalen Schulungskonzepts zur Verhinderung von Grenzverletzungen und Gewalt. Fachpersonen in geburtshilflichen Institutionen sollen verpflichtend daran teilnehmen und eine Prüfung absolvieren. Einrichtungen, die diese Standards umsetzen, sollen mit einem offiziellen Label ausgezeichnet werden.
 - Strukturelle Verbesserungen in Spitälern und für Fachpersonal Optimierung von Personalbesetzung und internen Abläufen.
 - Abkehr von Gewinnorientierung: Geburtshilfe darf nicht durch finanzielle Fehlanreize geprägt sein. Die Finanzierungssysteme müssen entsprechend angepasst werden.
- Erhalt und Förderung geburtshilflicher Fachkompetenz: Geburtshilfliche Praktiken wie die Begleitung von Beckenendlagen dürfen nicht aufgrund mangelnder Ausbildung verschwinden. Frauen sollen nicht zu operativen Eingriffen gezwungen werden, nur weil es an entsprechend ausgebildetem Personal fehlt.
- Stärkung der Forschung: Es braucht dringend mehr wissenschaftliche Untersuchungen zur Entstehung und zu den Auswirkungen von Gewalt und Zwang in der Geburtshilfe – unter Einbezug medizinischer, psychologischer, ethischer und juristischer Aspekte.
- Zugang zum Opferhilfegesetz: Betroffene Familien sollen die Möglichkeit erhalten, sich auf das Opferhilfegesetz zu berufen und entsprechende Unterstützung zu erhalten.

Ausgangslage

In der Schweiz erleben viele Schwangere und Gebärende während Schwangerschaft, Geburt und Wochenbett einen geringschätzigen und mitunter missbräuchlichen Umgang. Dieses Verhalten verletzt nicht nur das Recht auf eine respektvolle Versorgung, sondern kann auch grundlegende Rechte wie das Recht auf Leben, Gesundheit, körperliche Unversehrtheit und ein Leben frei von Diskriminierung beeinträchtigen.

Wir fordern, dass jede Schwangere bzw. Gebärende in der Schweiz ihr Kind ohne Zwang und ohne Anwendung von Gewalt gebären kann. Schwangere und Gebärende sollen einfühlsam, selbstbestimmt und individuell begleitet werden – unter Wahrung ihrer Patient_innenrechte.

Die Ursachen für die aktuelle Situation in der Geburtshilfe sind vielfältig. Sie liegen unter anderem in strukturellen Problemen, aber auch in der Tatsache, dass geburtshilfliche Leistungen zunehmend unter wirtschaftlichem Druck stehen.

Zudem treten in der Geburtshilfe geschlechterspezifische Machtverhältnisse besonders deutlich zutage. Hinweise dafür sind:

- Einschränkung der Selbstbestimmung über den eigenen Körper
- medizinische Eingriffe ohne ausdrückliche Einwilligung
- das Fehlen einer würdevollen und respektvollen Behandlung

Im Rahmen der Forderungen in der Istanbul Konvention ist es zwingend notwendig, dass die Thematik «Gewalt in der Geburtshilfe» ebenfalls in die Agenda aufgenommen wird, da diese Form der geschlechterspezifischen Gewalt jeden Tag Schwangere und Gebärende betreffen.

Warum ist das wichtig? ---

Weil es nicht egal ist, wie wir geboren werden! Der Geburtsvorgang ist ein prägender Moment im Leben eines Menschen – sowohl für das Kind als auch für die Eltern. Wird dieser Moment durch unnötige oder gewaltsame Eingriffe belastet, kann dies die Entwicklung des Kindes sowie das psychische Wohlbefinden der Eltern langfristig negativ beeinflussen.

Das Wissen um mögliche Missstände in der Geburtshilfe führt bereits bei vielen Schwangeren zu erheblichem Stress – selbst wenn sie selbst keine Gewalt erfahren haben. Damit sind potenziell alle Gebärenden, beziehungsweise Schwangeren, betroffen.

Das Thema ist nicht nur für Einzelne relevant, sondern betrifft uns alle als Gesellschaft: Wir alle sind geboren worden – und viele von uns werden Eltern.

Zudem zeigen Studien, dass eine gewaltfreie, hebammengeleitete Geburtshilfe nicht nur die Betreuungsqualität verbessert, sondern auch unnötige medizinische Eingriffe reduziert. Dadurch könnten erhebliche Kosten im Gesundheitswesen eingespart werden. Jeder vermiedene Eingriff senkt das Risiko für weitere notwendige Behandlungen und damit auch die Folgekosten.

Ein flächendeckendes Angebot an 1:1-Betreuung durch Hebammen und Doulas unter der Geburt sowie eine umfassende Versorgung im Wochenbett durch Hebammen würden nicht nur die Versorgungsqualität deutlich erhöhen, sondern gleichzeitig zur finanziellen Entlastung des Gesundheitssystems beitragen. Langfristig könnten dadurch auch die Krankenkassenprämien gesenkt werden (Quellen: WHO: [Vermeidung und Beseitigung von Geringschätzung und Misshandlung bei Geburten in geburtshilflichen Einrichtungen; Studie der Berner Fachhochschule](#) (2020)).

Kinder und Jugendliche

Kinder in Frauenhäuser

Autor_in: Dachorganisation der Frauenhäuser Schweiz und Liechtenstein (DAO)

Forderungen

- Kinder sind als Opfer von häuslicher Gewalt wahrzunehmen und entsprechend zu unterstützen (Präambel der Istanbul-Konvention, IK).
- In jedem Frauenhaus gibt es Fachpersonen für den Kinderbereich, deren Aufgaben klar definiert sind und die über die entsprechende Ausbildung verfügen (Art. 26 Abs. 1 und Art. 26 Abs. 2 IK).
- In allen Frauenhäusern braucht es eine interne oder externe Kinderbetreuung.
- Die finanzielle Entschädigung für kinderbezogene Leistungen in den Frauenhäusern ist im gleichen Umfang wie jene für Frauen* festzulegen (aufwanddeckende Tarife)

Einordnung

Häusliche Gewalt betrifft nicht nur Frauen* – auch Kinder sind Opfer dieser Gewalt und tragen lebenslange Folgen davon. Dennoch werden ihre Bedürfnisse im Schutzsystem noch immer unzureichend berücksichtigt. Frauenhäuser spielen eine wichtige Rolle im Hilfs- und Interventionssystem bei häuslicher Gewalt gegen Kinder (Als Kinder werden Kinder und Jugendliche bis zum 18. Lebensjahr verstanden). Um gewaltbetroffene Kinder vor weiterer Gewalt zu schützen, steht neben dem Erlass von Kontakt- und Annäherungsverboten oder Rayonverboten gegenüber dem gewaltausübenden Elternteil und dem Schutz durch Sorge- und Besuchsrechtsverfahren auch die Unterbringung in einem Frauenhaus im Zentrum. Umso bedeutender ist die Umsetzung der folgenden vier Forderungen der DAO zu Kindern in Frauenhäusern:

Kinder sind Opfer von häuslicher Gewalt

Gemäss der Präambel der IK sind Kinder auch dann als Opfer von häuslicher Gewalt anzuerkennen, wenn sie Zeug_innen von Gewalt in der Familie geworden sind. Dementsprechend fordert die DAO, dass Kinder als eigenständige Betroffene mit eigenen Rechten, Bedürfnissen und Schutzansprüchen zu erachten, einzubinden und zu stärken sind. Dies deckt sich mit dem Inhalt der Charta «Kinder in Frauenhäusern», die von der DAO zusammen mit Kinderschutz Schweiz und den Frauenhäusern 2024 erarbeitet wurde. Die Charta «Kinder in Frauenhäusern» definiert entlang der drei Grundprinzipien Schutz, Sicherheit und Stabilität und anhand von 21 Qualitätsstandards die Arbeit der Frauenhäuser mit Kindern. Das Projekt zur Erarbeitung der Charta wurde durch private Spenden, Stiftungsgelder und Eigenmitteln der DAO und ohne Unterstützung der öffentlichen Hand finanziert.

Damit die Rechte und Bedürfnisse von Kindern als Opfer häuslicher Gewalt gebührend berücksichtigt werden können, müssen die Kantone die Rolle der Frauenhäuser im Schutzsystem anerkennen und ihnen die notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen zur Verfügung stellen. Konkret bedeutet dies, dass in den Frauenhäusern die angemessene Beratung, Begleitung und Betreuung von Kindern durch Fachpersonal und entsprechende Infrastruktur gewährleistet sein müssen. Daraus ergibt sich die zweite Forderung: In jedem Frauenhaus gibt es Fachpersonen für den Kinderbereich, deren Aufgaben klar definiert sind und die über die entsprechende Ausbildung verfügen.

Fachpersonen für den Kinderbereich

Art. 26. Abs. 1 IK verpflichtet die Schweiz, bei der Bereitstellung von Schutz- und Hilfsdiensten entsprechende Massnahmen zu treffen, um die Rechte und Bedürfnisse der von häuslicher Gewalt betroffenen Kinder gebührend zu berücksichtigen. Art. 26 Abs. 2 IK sieht zudem altersgerechte psychosoziale Beratungsangebote für gewaltbetroffene Kinder vor, wodurch das Wohl des Kindes gebührend berücksichtigt wird.

In der Schweiz empfehlen die Richtlinien der Konferenz der kantonalen Sozialdirektor_innen (SODK) zur Finanzierung von Frauenhäusern und zur Ausgestaltung von Anschlusslösungen in Empfehlung 3, dass spezifisch qualifiziertes Personal für die Betreuung und Beratung von Kindern in den Frauenhäusern vorhanden ist und dass dafür gleich viele Personalressourcen wie für Frauen* bereitgestellt werden (SODK, [**Empfehlungen der SODK zur Finanzierung von Frauenhäusern und zur Ausgestaltung von Anschlusslösungen**](#), 2021, S. 15).

Ein Bericht, den Kinderschutz Schweiz im Rahmen der Erarbeitung der oben erwähnten Charta für die DAO verfasst hat, zeigt, dass von 21 Frauenhäusern, die an der Befragung teilgenommen haben, nur 11 über speziell geschultes Personal im Bereich Kinderschutz mit klaren Aufgabenbeschreibungen und definierten Anforderungen an Ausbildung und Erfahrung verfügen (Kinderschutz Schweiz, [**Bericht zum Mandat. Erarbeitung und Umsetzung einer Kinderschutzpolitik in der Dachorganisation der Frauenhäuser Schweiz und Liechtenstein \(DAO\)**](#), 2024, S. 11–14.).

Die DAO fordert deshalb, dass in jedem Frauenhaus qualifizierte Fachpersonen für den Kinderbereich eingesetzt werden, deren Aufgaben klar definiert sind. Dies beinhaltet auch, dass Weiterbildungen zum Thema Kindeswohl, altersgerechte Gesprächsführung etc. und regelmässige Supervisionen finanziert werden.

Kinderbetreuung

Gemäss der Statistik der DAO von 2024 sind 58 % der aufgenommenen Kinder zwischen null und sechs Jahre alt – also mehrheitlich noch nicht schulpflichtig (DAO, [**Jahresbericht 2024**](#), 2025, S. 14). Diese Altersstruktur macht deutlich, wie wichtig eine interne oder externe Kinderbetreuung zur Entlastung der Mütter ist. Im Rahmen der Kinderbetreuung finden eine altersgerechte Förderung, Spiel, die Vermittlung von Struktur und Alltag sowie die Entwicklung sozialer Kontakte statt. Zudem trägt eine gute Betreuung zur emotionalen und sozialen Stabilisierung der Kinder bei und verhindert Entwicklungsrückschritte.

Der Umgang mit Kindern in der Beratung und in Betreuungsangeboten ist gerade auch im Hinblick auf die Erkenntnisse der Resilienzforschung und die Wichtigkeit der Förderung von Schutzfaktoren bedeutend. Denn diese Faktoren beeinflussen, wie Kinder mit Belastungen umgehen, sie Gewalterlebnisse bewältigen und sich trotz widriger Umstände gesund entwickeln können.

Aufwanddeckende Tarife

Um den ersten drei Forderungen gerecht zu werden, ist ein gleicher Betreuungstarif wie für Frauen* festzulegen. Nur so können Kinder als eigenständige Betroffene mit eigenem Bedarf an Betreuung und Unterstützung behandelt werden. Dies deckt sich mit den oben genannten Empfehlungen 3 und 9 der SODK. Diese anerkennen, dass die Unterstützung von Kindern gleiche Personal- und Sachressourcen wie für Frauen* erfordert und dementsprechend die Tagestarife für Kinder in Frauenhäusern in der gleichen Höhe wie jene für Frauen* festzulegen sind (SODK, [**Empfehlungen der SODK zur Finanzierung von Frauenhäusern und zur Ausgestaltung von Anschlusslösungen**](#), 2021, S. 15–25).

Eine Studie zu Schutz- und Notunterkünften für gewaltbetroffene Personen in der Schweiz, in der u.a. die Umsetzung der oben genannten Empfehlungen analysiert wurde, zeigt jedoch, dass nur sieben von 13 Frauenhäusern, die an der Umfrage teilgenommen haben, für Kinder denselben Tarif wie für Frauen* ansetzen. Dementsprechend wird die Empfehlung 9 von den Kantonen gemäss der Studie nur teilweise umgesetzt (Edgar Baumgartner et al., Studie über Schutz- und Notunterkünfte für gewaltbetroffene Menschen in der Schweiz. Bestandesaufnahme, Einschätzung, Folgerungen, 2024, S. 36). Auch der oben erwähnte Bericht von Kinderschutz Schweiz bestätigt diese Diskrepanz (Kinderschutz Schweiz, [**Bericht zum Mandat. Erarbeitung und Umsetzung einer Kinderschutzpolitik in der Dachorganisation der Frauenhäuser Schweiz und Liechtenstein \(DAO\)**](#), 2024, S. 12).

Art und Vorkommen häuslicher Gewalt an Kindern in der Schweiz

Gemäss Statistik der DAO fanden 2024 1'311 Kinder Schutz und Unterstützung in einem Frauenhaus (Dies entspricht in etwa der Zahl der aufgenommenen Frauen*, die im Jahr 2024 bei 1'365 lag). 69 % erlebten psychische Gewalt, 33 % körperliche Gewalt, 6 % Gewalt gegen die sexuelle Integrität und 20 % andere Formen wie Isolation oder Kontrolle (DAO, [**Jahresbericht 2024**](#), 2025, S. 11–19).

Die Polizeiliche Kriminalstatistik 2024 weist 1'899 registrierte Straftaten häuslicher Gewalt gegen Kinder aus. Die Dunkelziffer liegt allerdings deutlich höher (Kinderschutz Schweiz, [**Polizeiliche Kriminalstatistik 2024**](#), 2025).

Ergänzend zeigt die nationale Kinderschutzstatistik: 2'084 Kinder wurden 2024 in Kinderkliniken wegen vermuteter oder bestätigter Misshandlung betreut. Dabei wurden 705 Fälle körperlicher Misshandlung gemeldet – ein Anstieg von 153 Fällen gegenüber 2023 und der höchste Wert seit Beginn der Erhebung. Besonders häufig betroffen sind Kinder im Alter von null bis sechs Jahren (pädiatrie schweiz, Nationale Kinderschutzstatistik 2024, 2025, S. 1–4).

Fazit

Kinder machen im Schnitt fast die Hälfte der Bewohnenden in Frauenhäusern aus. Als Opfer häuslicher Gewalt sind sie in ihrer körperlichen, psychischen, kognitiven und sozialen Entwicklung gefährdet – gleichzeitig kann eine gezielte, fachliche Unterstützung dazu beitragen, diese Folgen deutlich abzumildern.

Frauenhäuser nehmen hier eine zentrale Rolle ein. Damit sie dieser gerecht werden können, ist die Umsetzung der vier zentralen Forderungen der DAO jedoch zwingend erforderlich.

Die geforderten Massnahmen – die Anerkennung von Kindern als eigenständige Betroffene, der flächendeckende Einsatz qualifizierter Fachpersonen, der Zugang zu Betreuung sowie die tarifliche Gleichstellung kinderbezogener Leistungen – sind keine freiwilligen Verbesserungen, sondern notwendige Schritte zur Umsetzung völkerrechtlich verbindlicher Vorgaben wie der IK. Nur so kann die Schweiz ihrer Verantwortung gerecht werden und Kindern den Schutz und die Unterstützung bieten, die ihnen zustehen.

Kinderschutz in der Schweiz

Autor_in: Stiftung Kinderschutz Schweiz / ECPAT

Forderungen

- **Bund und Kantone gemeinsam mit koordinierten Massnahmen sicherstellen, dass die Bestimmungen aus Artikel 26 und 31 Istanbul-Konvention schnellstmöglich vollumfänglich, in der ganzen Schweiz und im Interesse betroffener Kinder umgesetzt werden.** Kinderschutz Schweiz fordert, dass die im Rechtsgutachten «Elterliche Sorge, Obhut, Besuchsrecht und häusliche Gewalt» vorgeschlagenen gesetzlichen Anpassungen angestrebt werden.
- **Das Recht der Kinder auf eine gewaltfreie Erziehung im Zivilgesetzbuch (ZGB) verankert wird und in der ganzen Schweiz sichergestellt ist, dass Betreuungspersonen und Kinder Zugang haben zu staatlich finanzierten Unterstützungsangeboten.** Kinderschutz Schweiz fordert, dass es nationale und staatlich finanzierte Sensibilisierungskampagnen gibt, die explizit auch Formen der psychischen Gewalt und der Vernachlässigung thematisieren.
- **Die Bemühungen zur Regulierung von Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen unverzüglich weitergeführt werden und dass diese Regulierung starke Schutzmassnahmen vor digitaler sexualisierter Gewalt an Kindern nach europäischem Vorbild vorschreibt.**
- **Die Bekämpfung von Cybersexualdelikten an Kindern und Jugendlichen durch eine umfassende Herangehensweise gestärkt wird.** Gesetzgeberische Massnahmen, Strafverfolgung und Prävention müssen Hand in Hand gehen und die Anbieter_innen von digitalen Dienstleistungen müssen in die Verantwortung genommen werden.
- **Der Schutz von Kindern vor digitalen sexualisierten Grenzverletzungen und Gewalterlebnissen in allen nationalen Strategien und Aktionsplänen im Kontext der gesellschaftlichen Digitalisierung mitgedacht wird.**

Besserer Schutz der von Partnerschaftsgewalt betroffen Kinder

Im Baseline-Report aus dem Jahr 2022 rügt GREVIO die Schweiz für die mangelhafte Umsetzung der Artikel 26 und 31 Istanbul-Konvention und formuliert diverse Empfehlungen. Im Rahmen der Umsetzung des Nationalen Aktionsplans gegen häusliche Gewalt wurden diesen Artikeln verschiedene Massnahmen gewidmet.

Die Überarbeitung des Leitfadens «Kontakt nach häuslicher Gewalt? Leitfaden zur Prüfung und Gestaltung des persönlichen Verkehrs für Kinder bei häuslicher Gewalt» der Schweizerischen Konferenz gegen Häusliche Gewalt (SKHG) aus dem Jahr 2021 wurde vorangetrieben. Dabei wurde insbesondere eine Überarbeitung des Anhangs 11 zum «parental alienation syndrom» angestrebt. Eine klare Einordnung des «parental alienation syndroms» als Konzept ohne wissenschaftliche Grundlage steht aktuell aus. (Paula Krüger, Beat Reichlin, **Kontakt nach häuslicher Gewalt? Leitfaden zur Prüfung und Gestaltung des persönlichen Verkehrs für Kinder bei Häuslicher Gewalt**, 2021).

Im Januar 2024 wurde die Studie «Unterstützungsangebote und Schutzmassnahmen für Kinder, die Gewalt in der elterlichen Paarbeziehung ausgesetzt sind» publiziert. Die Studie zeigt Lücken auf in alters- und entwicklungsgerechten Angeboten an Beratung und Unterstützung von Kindern, die elterlicher Partnerschaftsgewalt ausgesetzt sind. Besonders frappant ist die Erkenntnis, dass Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden sowie Richter_innen an Zivilgerichten offenbar nicht flächendeckend und systematisch abklären, ob es in einem Trennungs-, Eheschutz- oder Scheidungsfall zu elterlicher Partnerschaftsgewalt gekommen ist. Die Studie bezeichnet drei Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Artikel 26 und 31 der Istanbul-Konvention: 1) Die Betroffenheit der Kinder von elterlicher Partnerschaftsgewalt wird bisher nur mangelhaft berücksichtigt oder gar negiert; 2) Es wird auf die Elternebene fokussiert, dabei aber der Schutz und die Unterstützung des gewaltbetroffenen Elternteils nicht gleichzeitig als Schutzfaktor für die Kinder verstanden; 3) Die schwere Nachweisbarkeit der Gewaltvorwürfe und die Überzeugung, dass der Kontakt zu beiden Elternteilen dem Kindwohl grundsätzlich dient führen dazu, dass die Gewalt bagatellisiert, normalisiert oder negiert wird, was zu einer mangelnden Berücksichtigung der Gewalt in den behördlichen Entscheiden führt (P. Krüger, S. Lorenz Cottagnoud, T. Mitrovic, A. Mahfoudh, E. Gianella-Frieden, G. Droz-Sauthier, [**Unterstützungsangebote und Schutzmassnahmen für Kinder, die Gewalt in der elterlichen Paarbeziehung ausgesetzt sind. Schlussbericht.**](#), 2023).

Im August 2024 wurde das Rechtsgutachten «Elterliche Sorge, Obhut, Besuchsrecht und häusliche Gewalt» erstellt. Das Gutachten verdeutlicht, dass die Anforderungen aus der Istanbul-Konvention zwar durch eine konventionskonforme Auslegung des nationalen Rechts beachtet werden könnten, dies allerdings in der Praxis oft nicht geschieht. Es empfiehlt daher, diese völkerrechtlichen Anforderungen im Gesetz ausdrücklich zu verankern und formuliert entsprechende mögliche Gesetzesanpassungen (Andrea Büchler, Zeno Raveane, [**Elterliche Sorge, Obhut, Besuchsrecht und häusliche Gewalt. Gutachten.**](#), 2024).

In der Konklusion muss festgestellt werden, dass die im Rahmen des Aktionsplans erarbeiteten Produkte die Kritik von GREVIO hinsichtlich der Umsetzung von Artikel 26 und 31 Istanbul-Konvention keinesfalls relativieren, sondern diese bestätigen. Es braucht dringend konkrete Massnahmen, um dagegen vorzugehen.

Einführung des Rechts auf eine gewaltfreie Erziehung

Im Mai 2025 stimmte der Nationalrat dem Geschäft 24.077, «Zivilgesetzbuch (Gewaltfreie Erziehung). Änderung» mit grosser Mehrheit zu. Somit kommt das Geschäft wohl noch im Jahr 2025 in den Ständerat, dessen Zustimmung bislang fehlt. Es verlangt, Artikel 302 ZGB zur Erziehungspflicht der Eltern im Abs. 1, wie folgt zu ergänzen: «Insbesondere haben sie das Kind ohne Anwendung von Gewalt zu erziehen, namentlich ohne körperliche Bestrafungen und andere Formen erniedrigender Behandlung.» (die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Entwurf, Schweizerisches Zivilgesetzbuch (Gewaltfreie Erziehung), 2024, [**BBI 2024 2517**](#)). Damit wird deutlich, dass Eltern in der Erziehung keine körperliche oder entwürdigende Gewalt (inkl. psychische Gewalt), anwenden dürfen. Diese gesetzliche Neuerung ist dringend: Aktuelle Studien zeigen, dass in der Schweiz jedes siebte Kind regelmässig körperliche Gewalt erfährt und rund jedes fünfte Kind regelmässig von psychischer Gewalt betroffen ist. Jedem vierten Kind wurde schon mit Schlägen gedroht, jedem fünften damit, es allein zu lassen ([**Kinderschutz Schweiz, Medienmitteilung, Endlich Kinder vor Gewalt in der Erziehung schützen!**](#), 2025).

Studienergebnisse weisen zudem darauf hin, dass Erwachsene, die als Kinder Gewalt in der Erziehung erfahren haben, häufiger Gewalt anwenden im häuslichen Bereich (A. Poulsen, B. Mathews, N. Egan et al., Childhood Experiences of Corporal Punishment and Associated Intimate Partner Violence Perpetration and Victimization in Adulthood: Results from a Longitudinal Twin Study, in: *Journal of Family Violence*, 2025). Die Verankerung der gewaltfreien Erziehung im ZGB kann somit auch dazu beitragen, den «Zirkel der Gewalt» zu durchbrechen und auf längere Frist eine Reduktion häuslicher Gewalt bewirken.

Erfahrungen aus anderen europäischen Ländern zeigen, dass eine Kombination aus der gesetzlichen Verankerung der gewaltfreien Erziehung mit staatlichen Sensibilisierungs- und Präventionsmassnahmen zu einer Verringerung der Gewalt in der Erziehung führt (EJPD, [**Änderung des Zivilgesetzbuches \(Gewaltfreie Erziehung\), Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens**](#), 2023, S. 8). Kinderschutz Schweiz begrüßt es deshalb, dass Artikel 302 ZGB mit einem neuen Abs. 4 ergänzt werden soll, wonach die Kantone dafür sorgen müssen, «dass sich die Eltern und das Kind bei Schwierigkeiten in der Erziehung gemeinsam oder einzeln an Beratungsstellen wenden können». Kantonale Angebote müssten damit flächendeckend und auch für Kinder niederschwellig zugänglich werden. Bei einer definitiven Verankerung der gewaltfreien Erziehung im ZGB bliebe indes zu prüfen, wie die Kantone ihrer Verpflichtung nach Abs. 4 tatsächlich nachkommen. Der Bund will für die Aufgaben keine zusätzlichen finanziellen Mittel vorsehen. In der Konsequenz wird die Umsetzung höchstwahrscheinlich nur mit Kürzungen bei anderen Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte möglich sein (Bundesrat, Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Gewaltfreie Erziehung), 2024, [**BBI 2024 2516**](#)). Dies ist aus Sicht von Kinderschutz Schweiz nicht hinnehmbar. Bund und Kantone müssen zusätzliche finanzielle Mittel sprechen, um die Sensibilisierung der Erziehungsberechtigten zu gewährleisten.

Koordiniertes Vorgehen gegen digitale sexualisierte Gewalt an Kindern

Online-Kommunikationsplattformen erleichtern den direkten Zugang zu Kindern. Studien belegen, dass soziale Medien und Online-Spielplattformen mit Chat-Funktion von Personen mit pädokriminellen Absichten gezielt dazu missbraucht werden, mit Kindern und Jugendlichen in Kontakt zu treten. Danach werden sie auf End-zu-End verschlüsselte Kommunikationskanäle gelockt, wo kaum Überwachung möglich ist und Kinder unbeobachtet in eine Konversation verwickelt werden mit dem Ziel, sie sexuell auszubeuten (Stefano Canepelle et al., *Mesures de protection des enfants et des jeunes face aux cyber-délits sexuels. Etude sur mandat de l'Office fédéral des assurances sociales*, 2022).

Deshalb müssen Online-Kommunikationsplattformen auch in der Schweiz zu Schutz- und Präventionsmassnahmen vor digitaler sexualisierter Gewalt an Kindern verpflichtet werden. Die Regulierungsbemühungen der Schweiz müssen mit denjenigen im europäischen Umfeld schritthalten. Für Kinderschutz Schweiz ist es unverständlich, dass der Bundesrat im April 2025 beschlossen hat, den angekündigten Vorentwurf für eine Regulierung von Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen bis auf weiteres aufzuschieben.

Auch die Prävention und die Früherkennung digitaler sexualisierter Grenzverletzung und Gewalt an Kindern sind schwach aufgestellt. Die nationale Plattform «Jugend und Medien» betreut ein riesiges Themenfeld mit nur einer Vollzeitstelle und einem Budget von CHF 360'000.– im Jahr. Das sind wenig mehr als 50 Rappen pro Jugendliche_m auf Social Media und kann unmöglich genügen. Ausserdem fordert Kinderschutz Schweiz weiterhin, dass Cybergrooming und Cybermobbing endlich als eigenständige Straftatbestände im Strafgesetzbuch aufgenommen werden.

Kinder und häusliche Gewalt

Autor_in: Solidarité Femmes Biel/Bienne & Region

Forderungen

- Lebt ein Kind in einem Haushalt, welcher durch die Dynamik der häuslichen Gewalt geprägt ist, ist es immer als Opfer zu betrachten, auch dann, wenn es «nur» Zeugin oder Zeuge der Gewalt ist.
- Kinder müssen angehört werden, ihre Aussagen müssen berücksichtigt werden, und Entscheidungen, die sie betreffen, müssen ihnen erklärt werden, damit sie sie nachvollziehen können.
- Die erste Besuchsphase mit dem Vater sollte in einem begleiteten Rahmen stattfinden, um die Sicherheit von Kind und Mutter zu gewährleisten.
- Die Verantwortung für die Einhaltung angemessener Bedingungen beim Besuchsrecht liegt beim Elternteil und darf nicht dem Kind übertragen werden – insbesondere, wenn das Kind keinen Wunsch äußert, den belastenden Elternteil zu sehen.
- Flächendeckende Programme zur Sensibilisierung und Prävention häuslicher Gewalt sollten entwickelt und finanziert werden. Sie sollten in Schulen verankert sein und sich auch an Fachpersonen aus Bereichen wie Kindes- und Erwachsenenschutz, Sozialdiensten sowie weiteren relevanten Institutionen richten. Zudem muss die breite Öffentlichkeit durch gezielte Informations- und Bildungsangebote erreicht werden. Ein Schwerpunkt sollte auf dem Erwerb und der Förderung von Kompetenzen im Umgang mit Emotionen liegen, um präventive und unterstützende Wirkung zu erzielen.

Rund um die Thematik von Kindern als Opfer von häuslicher Gewalt gibt es aus der Wahrnehmung und Erfahrung der Fachpersonen von Solidarité femmes zwei entgegengesetzte Entwicklungen: Es besteht eine erhöhte Sensibilisierung betreffend häusliche Gewalt in der Gesellschaft. In der täglichen Praxis fällt jedoch auf, dass den Fachpersonen (z.B. KESSB, Gerichte, Beistandspersonen) ein vertieftes Verständnis für die Dynamik der häuslichen Gewalt fehlt, um in der Facharbeit häusliche Gewalt kindgerecht abzuklären und den Bedürfnissen der Kinder gerecht zu werden. Das Sicherheitsbedürfnis wird im Hinblick auf die Prävention weiterer Gewaltvorfälle selten mitgedacht. Fachpersonen erkennen nicht umfassend, welchen Einfluss die häusliche Gewalt auf das Kind hat und welche Folgen dies mit sich bringt.

Vorgesehen ist ein Anhörungsrecht der Kinder nach UN-Kinderrechtskonvention Art. 12, welches in der Praxis aber oft nicht umgesetzt wird. Dies scheint uns exemplarisch für die Stellung der Kinder im Kinderschutzverfahren: Ihre Anliegen und Perspektiven werden oft unzureichend berücksichtigt oder nicht angemessen angehört. Praxisnahe und fundierte Materialien wie der Ratgeber «KONTAKT NACH HÄUSLICHER GEWALT?» der SODK, SKHG, KKPD (Krüger Paula & Reichlin Beat, Leitfaden zur Prüfung und Gestaltung des persönlichen Verkehrs für Kinder bei Häuslicher Gewalt, 2021) sind noch zu wenig bekannt oder werden nicht flächendeckend genutzt.

Art. 31 IK: alle Formen von häuslicher Gewalt berücksichtigen

Kinder, deren Status als Opfer nicht anerkannt wird, sind im doppelten Sinne Opfer: sie sind der häuslichen Gewalt ausgesetzt und erhalten nicht den notwendigen Schutz vor weiterer Gewalt. Ein konkretes Beispiel aus unserer Praxis:

Beispiel: Im Bericht der abklärenden Person an die KESB (Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden) zur Familie X. wird die erlebte Gewalt nur am Rande erwähnt - obwohl darauf hingewiesen wurde, dass die Kinder jeweils anwesend waren und in der Schutzunterkunft mehrfach äusserten, dass sie insbesondere das Würgen der Mutter durch den Vater stark belaste. Stattdessen liegt der Fokus des Berichts stark auf dem Befinden des Vaters (der gewaltausübenden Person).

Art. 18 Abs. 3, 31 Abs. 2 IK: Schutzbedürfnis

Die Fachpersonen machen regelmässig die Erfahrung, dass Kinder und deren Mütter, trotz Gefährdungsmeldung nicht vor weiterer Gewalt geschützt werden. Sie laufen dadurch Gefahr, schwerere Gewalt zu erleiden, erneut traumatisiert zu werden oder Opfer von sekundärer Viktimisierung zu werden.

Beispiel: Frau S. hat über die ganze Dauer der 10-jährigen Beziehung Gewalt erlebt. In drei aufeinanderfolgenden Jahren musste Frau S. Anzeige gegen ihren damaligen Ex-Mann erstatten, mit dem sie zwei Kinder hat. Es folgten mehrmalige polizeiliche Wegweisungen, das Kontaktverbot wurde auf drei Monate erweitert. Zuerst hat die KESB entschieden, dass der Kindsvater seine Kinder begleitet und in einem geschützten Rahmen sehen kann. Der Vater hat diese Entscheidung nicht akzeptiert. Mittlerweile befindet sich der Kindsvater in Haft – aufgrund verschiedener Delikte (Häuslicher Gewalt: v.a. Morddrohungen gegenüber Fr. S. aber auch gegenüber Amtspersonen und Gegenanwältin).

Trotz dieser Umstände beanstandet sein Anwalt, dass eine Gefahr der Kindesentfremdung bestehe. Es entsteht der Eindruck, dass diese Argumentation die Sozialpädagogische Familienbegleiterin, die Beiständin und die KESB beeinflusst hat – obwohl der inzwischen 9-jährige Sohn eindeutig äussert, keinen Kontakt zum Vater zu wünschen. Er benennt seine Gefühle klar und sagt, dass die Erwachsenen nicht auf ihn hören. Der behandelnde Kinderpsychiater warnt auch in seinem Bericht ausdrücklich vor einer Retraumatisierung. Dennoch äussert die Familienbegleiterin zwar den Wunsch das Kind schützen zu wollen, betont aber gleichzeitig, dass der Junge auf einen Besuch beim Kindsvater im Gefängnis vorbereitet werden müsse und er es ja versuchen könne.

In diesem Beispiel wird von dem 9-jährigen Kind verlangt, sich mit seinem Vater auseinanderzusetzen, obwohl es das nicht möchte. Die KESB fordert vom Vater nicht, seinen Willen zu zeigen, sich verändern und weiterentwickeln zu wollen, um sein Kind wiederzusehen. Die Verantwortung wird also dem Opfer auferlegt und nicht dem Täter. Das Erlebte des Kindes wird in diesem Kontext nicht ausreichend ernst genommen und die notwendige Unterstützung bleibt aus.

Art. 31 IK: Sorgerecht, Besuchsrecht und Sicherheit

Die Gewährung der uneingeschränkten Ausübung des Besuchsrechts durch die KESB gefährdet die Sicherheit des Kindes und der Kindsmutter und gewichtet das Recht des Kindsvaters höher als der Schutz des Kindes. Durch das Besuchsrecht hat der Kindsvater weiterhin die Möglichkeit, Gewalt gegen die Mutter auszuüben, was sowohl die Mutter in Gefahr bringt als auch die Sicherheit des Kindes beeinträchtigt, wie die folgenden Beispiele zeigen.

Beispiel 1: Das Baby von Frau M. wurde wiederholt Zeuge von Vergewaltigungen der Mutter. Verschiedene Stellen alarmierten die KESB, weil die Gefährdung durch den Vater als hoch eingeschätzt wurde. Die KESB anerkannte das Risiko nicht und ergriff keine Schutzmassnahmen ausser begleiteten Besuchen. Der Bindungsverlust des Vaters wurde als zu grosser Verlust bewertet und höher eingestuft als das Schutzbedürfnis von Mutter und Kind.

Beispiel 2: Frau A. erstattete Anzeige gegen ihren Ex-Mann wegen Morddrohungen, Nötigung und Beleidigungen. Das verhängte Kontaktverbot respektierte der Ex-Mann nur drei Tage. Obwohl der Vater kaum eine Beziehung zur gemeinsamen zweijährigen Tochter aufgebaut hat, hat die KESB ihm ein Besuchsrecht von zwei Wochenenden pro Monat eingeräumt – ohne jegliche begleitenden Massnahmen.

Frau A. hat die Beistandin mehrfach darüber informiert, dass sie befürchtet, ihrem Ex-Mann beim Übergabezeitpunkt des Kindes zu begegnen. Außerdem hat sie den schlechten Zustand ihrer Tochter nach den Besuchen beim Vater dokumentiert. Die KESB antwortete ihr schriftlich, sie riskiere eine Anzeige bei der Staatsanwaltschaft, falls sie nicht kooperiere und das Kind wie in der Verfügung vorgesehen zu den Besuchen beim Vater bringe.

Art. 12–15 IK: Prävention

In den Artikeln 13 bis 15 wird gefordert, dass Präventions- und Sensibilisierungsmaßnahmen national oder kantonal koordiniert umgesetzt werden. Dies soll durch öffentliche Kampagnen, Bildungsprogramme in Schulen sowie gezielte Schulungen für Fachpersonen geschehen.

In der Praxis stammen die meisten dieser Maßnahmen jedoch aus individuellen Initiativen. Es existieren bislang kaum national finanzierte und koordinierte Präventionsprogramme. Zwar rücken Themen wie Geschlechtergerechtigkeit und häusliche Gewalt zunehmend in den öffentlichen Fokus, was das gesellschaftliche Bewusstsein stärkt. Fachpersonen, die in ihrem Berufsalltag mit entsprechenden Offenbarungen konfrontiert werden, suchen häufiger den Austausch mit Expertinnen und Experten, um angemessen reagieren zu können.

Dennoch mangelt es gerade bei jenen Fachpersonen, die Opfer – insbesondere Kinder – betreuen oder über deren Schutz entscheiden, häufig an ausreichender Sensibilisierung für die Dynamiken häuslicher Gewalt. Dies kann gravierende Folgen für die betroffenen Kinder haben – etwa ein erneuter Vertrauensverlust, Kontrollverlust usw.

In Trennungssituationen sind Kinder besonders verletzlich: Sie erleben tiefgreifende Veränderungen in ihrem Alltag und empfinden oft widersprüchliche Gefühle gegenüber ihren Eltern – häufig zugleich Opfer und Täter. Fachpersonen, die Familien in solchen Phasen begleiten, sollten deshalb über eine fundierte Ausbildung in diesem Bereich verfügen.

Ebenso gibt es an Schulen bislang keine offiziellen Sensibilisierungsprogramme zum Thema häusliche Gewalt im regulären Lehrplan. Lehrpersonen und schulische Fachkräfte sind jedoch nicht ausreichend sensibilisiert. Für sie ist es oft schwierig, über solche Themen zu sprechen oder angemessen zu reagieren, wenn sich ein Kind ihnen anvertraut.

Beispiel 1: Die stellvertretende Leitung einer KESB erkennt nicht, dass das Verhalten von Frau Z. Ausdruck häuslicher Gewalt ist. Aufgrund massiven ökonomischen Drucks und falscher Behauptungen durch den Mann war es ihr und ihre Tochter nicht möglich, sich in der Schweiz anzumelden. Frau Z. wird von der KESB als «naiv» (Zitat) bezeichnet, weil sie bisher noch keine Anmeldung vorgenommen hat. Frau Z. hatte bereits früher beim lokalen Sozialdienst wegen häuslicher Gewalt um Hilfe gebeten. Dort wurde ihr jedoch mitgeteilt, dass ohne gültige Papiere in der Schweiz keine Hilfe möglich sei.

Beispiel 2: Bei Workshops, für schulische Fachkräfte im Rahmen eines Präventionsprojekts zu häuslicher Gewalt, das vollumfänglich durch Spenden finanziert wird, berichten Lehrpersonen regelmäßig, dass sie bei Kindern Anzeichen von Gewalt sehen, aber bisher kein klares Vorgehen zur Umsetzung ihrer Meldepflicht kannten. Eine Lehrperson schilderte die Situation eines Kindes der zweiten Klasse, das an beiden Armen mehrere Hämatome hatte. Die Lehrperson meinte, dass sie nicht jedes Kind melden könne, da sie noch viele andere Aufgaben habe und es auch die Zusammenarbeit mit den Eltern erschweren könnte.

Fazit

Die vorgeschlagenen Massnahmen verdeutlichen ein unzureichendes Bewusstsein seitens der Fachpersonen für die komplexe Dynamik häuslicher Gewalt. Obwohl wissenschaftliche Studien und praxisorientierte Instrumente zur Verfügung stehen, werden diese in der beruflichen Praxis nur unzureichend genutzt – ein Zeichen für den mangelnden Umsetzungswillen und Ressourcenmangel. Zudem fehlt es auf politischer Ebene nach wie vor an der notwendigen Entschlossenheit, die weitreichenden Folgen häuslicher Gewalt auf Kinder ernsthaft anzuerkennen und entsprechend zu handeln.

Intersektionalität

Intersektionale Umsetzung der Istanbul-Konvention

Autor_in: Die feministische Friedensorganisation (Frieda)

Berichtserstellung: Isabel Vidal, Lisa Joanne Bissegger, Anna-Béatrice Schmaltz

Lektorat: Sarah Irminger (Association Viol-Secours), Lena John (DAO Frauenhaus Schweiz), Zweitkorrektur: Selina Iza Hauswirth

Forderungen

- Ausdrückliche Einbeziehung eines intersektionalen Ansatzes in allen Richtlinien, Gesetzen und Massnahmen, die im Rahmen der Istanbul-Konvention umgesetzt werden.
- Beseitigung rechtlicher, institutioneller und praktischer Hindernisse für einen universellen Zugang zu Schutzmechanismen unabhängig von Migrationshintergrund, Rassifizierung, Geschlechtsidentität, einschliesslich trans und nichtbinärer Identitäten, affektiver und sexueller Orientierung, Behinderung, prekärer Lebensumstände und dem rechtlichen Status der Opfer.
- Einführung und Institutionalisierung einer disaggregierten Datenerhebung (aufgeschlüsselt nach Gender, sexuelle und affektive Orientierung, Alter, Rassifizierung, Behinderung, Migrationsstatus usw.), um geschlechtsspezifische Gewalt differenziert zu dokumentieren.
- Obligatorische Aus- und Weiterbildung von Fachleuten aus dem Gesundheits-, Justiz-, Sozial- und Asylbereich, welche die Erfahrungen der Betroffenen in den Mittelpunkt stellt, gewährleisten.
- Proaktive Einbindung von Betroffenen, Fachstellen und zivilgesellschaftlichen Organisationen durch Sicherstellung ausreichender Ressourcen

Kontext

Die Schweiz hat die Istanbul-Konvention im Jahr 2018 ratifiziert und dabei mehrere Vorbehalte geäussert, insbesondere zu Artikel 59. Ein Vorbehalt wurde mithilfe der Revision von Artikel 50 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG), die am 1. Januar 2025 in Kraft trat, inzwischen aufgehoben (SEM, [Änderung der AIG und der ASEO](#), 27.11.2025). Das Schweizer Parlament hat eine umfassende Revision des Sexualstrafrechts verabschiedet, welche am 1. Juli 2024 in Kraft trat (Bundesgesetz vom 16. Juni 2023 über die Revision des Sexualstrafrechts, in Kraft seit dem 01.07.2024 [AS 2024 27](#)). Diese Reform, die als Fortschritt auf dem Weg zur Einhaltung internationaler Standards dargestellt wird, definiert Vergewaltigung neu, indem sie sich nunmehr auf den «Nein ist Nein» Ansatz – auch beim Freezing – im Sinne von Artikel 36 der Istanbul-Konvention stützt. Die Auswirkungen dieser Reform sind stark von ihrer praktischen Umsetzung abhängig. Bisher ist die systematische Ausbildung der relevanten Berufsgruppen (Polizei, Justizpersonal, medizinische Expert_innen) noch unzureichend und von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich. Ohne eine Veränderung der institutionellen Kultur garantiert die Annahme einer neuen Norm nicht, dass diese auch tatsächlich angewendet wird.

Trotz dieser Reformen wurden die von GREVIO im Jahr 2022 formulierten Empfehlungen nur teilweise umgesetzt. Der Schweizer Rechtsrahmen ignoriert oft strukturelle intersektionale Diskriminierungen, insbesondere aufgrund von Rassifizierung, Aufenthaltsstatus, Transidentität, Behinderung oder prekärer Lebensumstände. Dies erschwert eine inklusive Umsetzung der Istanbul-Konvention.

Eine wirksame und gerechte Umsetzung der Istanbul-Konvention ist nur möglich, wenn umfassende, differenzierte und zugängliche Daten vorhanden sind. Das Fehlen einer disaggregierten Datenerhebung in der Schweiz macht die Lebensrealitäten von grossen Teilen der Bevölkerung unsichtbar, insbesondere von Menschen, die von intersektionalen Diskriminierungsformen betroffen sind. Eine solche Datenerhebung ist eine Voraussetzung für jede seriöse Analyse, für jede gezielte Präventionsstrategie und für jede Folgenabschätzung. Sie ist auch ein fundamentales Instrument der demokratischen Rechenschaftspflicht.

Prävention (Art. 12–17 IK)

Der schweizerische Föderalismus führt auch bei den Präventionsmassnahmen zu erheblichen kantonalen Unterschieden. Ende 2025 wird es den ersten Versuch des Bundes geben, die Präventionsbemühungen auf nationaler Ebene zu koordinieren (Schweizerische Eidgenossenschaft, **Gleichstellungsstrategie** 2030, Nationale Präventionskampagne gegen häusliche, sexualisierte und geschlechtsspezifische Gewalt, konsultiert am 04.07.2025). Die Primärprävention von geschlechtsspezifischer Gewalt ist ungleichmässig in die Lehrpläne der Schulen integriert, da es keinen harmonisierten nationalen Rahmen gibt. Die Sexualerziehung, die für die Prävention von geschlechtsspezifischer Gewalt unerlässlich ist, bleibt fragmentarisch, je nach Kanton unterschiedlich und ist für Menschen, die in einer Institution leben oder eine Behinderung haben, oft nicht zugänglich. Öffentliche Sensibilisierungskampagnen beziehen sprachliche, kulturelle und sensorische Besonderheiten nicht ausreichend mit ein und sind daher für einen bedeutenden Teil der Bevölkerung schwer zugänglich. Gleichstellungsbemühungen beinhalten selten einen intersektionalen Ansatz, was dazu führt, dass sexistische, rassistische, ableistische oder klassistische Stereotype in öffentlichen Diskursen fortbestehen, ohne dass explizite Strategien zu ihrer Dekonstruktion umgesetzt werden.

Um wirksam zu sein, müssen sich Präventionsmassnahmen auf eine intersektionale Lesart der geschlechtsspezifischen Gewalt stützen (GREVIO, Bewertungsbericht Schweiz, 15.11.2022, S. 85). Dies beinhaltet, dass intersektionale Diskriminierungen anerkannt werden, dass Materialien in verschiedenen Sprachen und Formaten erstellt werden und dass das Wissen und die Erfahrungen der Betroffenen genutzt werden. Das Fehlen einer kohärenten und inklusiven nationalen Strategie stellt in dieser Hinsicht einen erheblichen Mangel dar.

Konkrete Forderungen:

- Eine nationale Präventionsstrategie verabschieden, die intersektionale Diskriminierung anerkennt.
- Barrierefreie Kampagnen umsetzen (mehrsprachig, einfache Sprache, LSF, LIS, DSGS, Brailleschrift).
- Die intersektionale Perspektive in die Lehrpläne der Schulen und die Lehrpersonen-Ausbildung integrieren.

Schutz und Unterstützung (Art. 18–28 IK)

Schutzmassnahmen und Unterstützungsangebote sind nicht für alle Betroffenen gleichermassen zugänglich. Insbesondere die Bedürfnisse von Menschen, die durch Rassifizierung, Transidentität, Behinderung, prekäre Lebensumstände oder einen unsicheren Aufenthaltsstatus schutzbedürftig geworden sind, werden häufig ignoriert oder als zweitrangig wahrgenommen. Dieses Fehlen einer intersektionalen Perspektive verhindert eine angemessene und inklusive Versorgung der betroffenen Personen. Obwohl die Revision von Artikel 50 AIG ein Schritt in die richtige Richtung ist, bleiben die hohe Beweislast, eine uneinheitliche kantonale Anwendung und Lücken bei der Berücksichtigung der spezifischen Bedürfnisse der Opfer bestehen. Auch wird die häusliche Gewalt, welche die Opfer erleben, nicht als Hindernis für ihre Integration angesehen (Centre Social Protestant CSP Vaud, [Victoire, une meilleure protection des personnes migrantes victimes de violence domestique](#), 14.06.2024). Der Zugang zu Frauenhäusern bleibt für viele Menschen weitgehend erschwert: Frauen mit Behinderungen, trans und nichtbinäre Personen, Frauen, die mit Sucht- oder akuten psychischen Erkrankungen leben. Diese Ausgrenzungen hängen mit der Unzugänglichkeit der Infrastruktur zusammen, aber auch mit dem Mangel an ausreichend ausgebildetem und unterstütztem Personal, das sie aufnehmen kann. Frauen ohne legalen Status (insbesondere Menschen ohne Papiere) oder Asylbewerber_innen, sind besonders gefährdet, von Schutzeinrichtungen ausgeschlossen zu werden – so kommt es unter anderem immer wieder dazu, dass Menschen, die keinen legalen Status haben, verhaftet werden, wenn sie die erlebte Gewalt bei der Polizei melden.

Die Istanbul-Konvention fordert einen effektiven und diskriminierungsfreien Zugang zu Schutz- und Unterstützungsangeboten. Dies setzt nicht nur physische und sprachliche Zugänglichkeit voraus, sondern auch eine Willkommenskultur, die sensibel ist für Mehrfachdiskriminierung und intersektionale Unterdrückungsformen. Es ist dringend notwendig, dass der Bund und die Kantone genügend Mittel für Schutzunterkünfte garantieren und dass diese mit Standards für umfassende Zugänglichkeit ausgestattet werden.

Konkrete Forderungen:

- Die bei der Anwendung von Art. 50 AIG geforderte Beweislast senken, um die Nachweiskriterien mit den gelebten Realitäten der gewaltbetroffenen Personen in Einklang zu bringen.
- Finanzierung von Betreuungseinrichtungen, damit sie für alle gewaltbetroffenen Personen zugänglich werden.
- Finanzielle Unterstützung von Angeboten für Menschen in prekären Verhältnissen und Personen ohne legalen Status sowie die systematische Gewährung einer Aufenthaltsgenehmigung während des Verfahrens für Opfer ohne legalen Status, die Anzeige erstatten.

Strafverfolgung und Sanktionen (Art. 49–58 IK)

Die juristischen Verfahren sind nicht kantonsübergreifend vereinheitlicht, was die Gleichbehandlung der Opfer beeinträchtigt. Die Einrichtungen für die Aufnahme in die Justiz sind häufig nicht auf die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen oder Angehörigen von rassifizierten, sprachlichen oder migrantischen Minderheiten zugeschnitten. Aufgrund fehlender Ressourcen haben die Opferhilfestellen Mühe, die Opfer in den Gerichtsverfahren zu begleiten. Je nach kantonalem Kontext variiert die Beteiligung stark und wird teilweise von Organisationen aus der Zivilgesellschaft oder Selbsthilfegruppen übernommen und/oder ist abhängig von persönlichen Ressourcen der betroffenen Person.

Der Mangel an Unterstützungsangeboten (Gebärdensprachdolmetscher_innen, psychosoziale Begleitung, Kommunikationshilfen) verhindert eine gleichberechtigte und gerechte Teilnahme an den Verfahren. Rassistische, klassistische oder ableistische Vorurteile können die Glaubwürdigkeit, die den Opfern entgegengebracht wird, beeinträchtigen. Die Justizbehörden müssen unbedingt nationale Standards einführen, die eine inklusive und gerechte Justiz gewährleisten.

Konkrete Forderungen:

- Verdolmetschung in LSF, LIS, DSGS oder andere Kommunikationsmittel in Gerichtsverfahren einbeziehen.
- Obligatorische Ausbildung von Richter_innen, Anwält_innen und Polizist_innen im Bereich der intersektionalen Diskriminierung.
- Auf nationaler Ebene die Zulässigkeit von Beschwerden gewährleisten und dies unabhängig vom Migrationsstatus oder dem Sprachniveau.

Koordinierter Ansatz (Art. 7–8, 10 IK)

Der schweizerische Föderalismus führt zu erheblichen kantonalen Unterschieden bei der Umsetzung der Istanbul-Konvention. Die nationale Koordination ist ungenügend und die Fachstellen werden mehrheitlich auf der Grundlage von kurzfristigen Projekten finanziert. Organisationen aus der Zivilgesellschaft – insbesondere solche, die marginalisierte Gruppen vertreten – werden nur selten in die Entscheidungsprozesse einbezogen, obwohl sie über entscheidendes Fachwissen verfügen.

Ein koordinierter Ansatz erfordert die Schaffung eines unabhängigen nationalen Gremiums zur Überwachung der Umsetzung der Istanbul-Konvention, welches systematisch die Beteiligung der betroffenen Parteien einschliesst. Die Massnahmen zur Prävention, zum Schutz und zur Strafverfolgung müssen strukturell und dauerhaft finanziert und anhand von Kriterien der sozialen Gerechtigkeit und Fairness bewertet werden.

Konkrete Forderungen:

- Einbezug der Zivilgesellschaft in die Planung, Umsetzung und Evaluation der Umsetzung der Istanbul-Konvention.
- Verabschiedung einer garantierten Basisfinanzierung für spezialisierte Dienste.
- Einbezug von spezialisierten Organisationen in die Planung, Bewertung und Umsetzung von Massnahmen.

Intergeschlechtlichkeit- angeborene Variationen der Geschlechtsmerkmale (VGM)

Autor_in: Mirjam Werlen

Forderungen

- Ausdrückliches Verbot im Strafgesetzbuch irreversibler, geschlechtsverändernder Operationen und Hormonbehandlungen ohne medizinische Grund an Kindern mit angeborenen Variationen der Geschlechtsmerkmale im Strafgesetzbuch, falls der Eingriff nicht lebensrettend oder nicht mit hohen und tatsächlichen Gesundheitsrisiken verbunden ist.
- Anwendung der Konvention auf Frauen und Mädchen mit angeborenen Variationen der Geschlechtsmerkmale, weil sie in unverhältnismässig hohem Masse von Gewalt betroffen sind. Anwendung der Konvention auf alle Opfer häuslicher Gewalt, insbesondere auf alle Kinder mit einer angeborenen Variation der Geschlechtsmerkmale.
- Ein spezifischer Aktionsplan des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung und andere Massnahmen, um intergeschlechtliche Variationen/angeborene VGM als gesunde Variationen des menschlichen Körpers in Schulbüchern, medizinischen Lehrplänen mit einer nicht pathologisierenden Perspektive zu verankern. Siehe InterAction-Bericht von 2021, Ziffer 4: Appendix.

Empfehlungen

Materielles Recht

Kinder mit einer VGM leiden unter der Medikalisierung ihrer Geschlechtsmerkmale ohne ihre Einwilligung und ohne eine informierte Zustimmung ihrer Eltern. Die Pathologisierung von Frauen/Mädchen und Männern/Jungen mit VGM in Bezug auf Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt verletzt die körperliche (Artikel 35) und psychologische (Artikel 33) Integrität (Quelle: Zum Beispiel Narbenprobleme, Minderwertigkeitsgefühle, die sich durch die medizinische Behandlung noch verschlimmern können, Nebenwirkungen der Hormonbehandlung, die sich auch auf die psychische Gesundheit auswirken, Schwierigkeiten beim Zugang zu medizinischen Unterlagen, Traumata, Unfruchtbarkeit, chronische Schmerzen, Inkontinenz, psychische Probleme, Depressionen, Ablehnung, soziale Isolation und Stigmatisierung.) und sexuelle Gewalt ohne den freien Willen des Mädchens (Artikel 36): Intergeschlechtliche Frauen berichten von einem Leidensdruck, der dem anderen Frauen, die von sexueller Gewalt und Vergewaltigung betroffen sind, entspricht; dies gilt z.B. für Mädchen, die eine nicht einvernehmliche Dilatation ihrer Neovagina als sexuelle Gewalt erleben.

Zu Artikel 38 ist ein ausdrückliches strafrechtliches Verbot aller Formen der Veränderung innerer oder äusserer geschlechtlicher/genitaler Merkmale von Kindern erforderlich, wenn sie nicht lebensrettend oder von entscheidender Bedeutung für die Gesundheit des Kindes sind (in sehr seltenen Fällen)

Die Schweiz sollte für Mädchen mit einer VGM einen wirksamen (Rechtssicherheit) und gleichwertigen Schutz sicherstellen, da die erwähnten medizinischen Eingriffe in die Integrität und Autonomie mit der FGM/C (Artikel 38) vergleichbar sind (Artikel 4(3)).

Empfehlung 1: Ausdrückliches Verbot im Strafgesetzbuch irreversibler, geschlechtsverändernder Operationen und Hormonbehandlungen ohne medizinischen Grund an Kindern mit angeborenen Variationen der Geschlechtsmerkmale im Strafgesetzbuch, falls der Eingriff nicht lebensrettend oder nicht mit hohen und tatsächlichen Gesundheitsrisiken verbunden ist.

Zweck, Begriffsbestimmungen, Gleichstellung und Nichtdiskriminierung, allgemeine Verpflichtungen

Nicht selbstbestimmte, irreversible Veränderungen der Geschlechtsmerkmale, die nicht bestimmt sind,

- hohe und tatsächliche Gesundheitsrisiken zu verhindern oder
- wenn keine lebensrettenden medizinischen Behandlung indiziert sind,

müssen von der Schweizer Regierung als Verletzung des Kindeswohls im Sinne (Art. 11 BV) und Art. 3 der UNO-Kinderrechtskonvention beurteilt werden. Eine solche medizinische Behandlung ist eine Form von Gewalt gegen Frauen, häuslicher Gewalt, geschlechtsspezifischer Gewalt (Artikel 3), wenn die Eltern ihr zustimmen, unabhängig von den Geschlechtsmerkmalen des Kindes (Artikel 4(3)). Eine solche medizinische Behandlung von Mädchen unter 18 Jahren ist eine Form von Gewalt im Sinne von Artikel 3(a) der Konvention, da eine solche Behandlung im öffentlichen oder privaten Bereich stattfindet (Artikel 4(1)).

Empfehlung 2: Anwendung der Konvention auf Frauen und Mädchen mit angeborenen Variationen der Geschlechtsmerkmale, weil sie in unverhältnismässig hohem Masse von Gewalt betroffen sind. Anwendung der Konvention auf alle Opfer häuslicher Gewalt, insbesondere auf alle Kinder mit einer angeborenen Variation der Geschlechtsmerkmale.

Prävention

Für Kinder mit einer VGM ist es wichtig, dass sie in medizinischen Lehrbüchern, Bildung, Schule und der Ausbildung in einer nicht-pathologisierenden Weise erwähnt werden. Ein nicht-pathologisierendes Verständnis von angeborenen VGM/Intergeschlechtlichkeit sollte in die medizinische Ausbildung aufgenommen werden. Kinder sind besonders schutzbedürftig (Artikel 12(3) und 12ff. der Konvention; Explanatory Report, n°87)

Empfehlung 3: Ein spezifischer Aktionsplan des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung und andere Massnahmen, um intergeschlechtliche Variationen/angeborene VGM als gesunde Variationen des menschlichen Körpers in Schulbüchern, medizinischen Lehrplänen mit einer nicht pathologisierenden Perspektive zu verankern. SIEHE INTERACTION-BERICHT VON 2021, ZIFFER 4: APPENDIX.

Analyse

Bericht von 2021

Im Bericht vom 21. Juni 2021 hatte InterAction eine eingehende Analyse der Situation vorgenommen. Der Bericht ist auf der Website von InterAction zu finden ([hier](#)). Im Folgenden wird auf die jüngsten Entwicklungen eingegangen.

Neueste Entwicklungen

Es fehlt ein rechtlicher Schutz gegen unverhältnismässige (Art. 36 Abs. 3 BV) geschlechtsverändernde medizinische Eingriffe: Intergeschlechtliche Menschen haben derzeit keine rechtsverbindliche Handhabe gegen medizinisch nicht indizierte Interventionen. Ohne rechtsverbindliches nationales Recht sind die Gerichte nicht verpflichtet, solche Eingriffe als gesetzeswidrig zu verurteilen. Irreversible, aufschiebbare Eingriffe an den Geschlechtsmerkmalen und Genitalien eines Kindes mit einer angeborenen VGM bleiben eine Privatangelegenheit zwischen Eltern und Ärzten – auch bei medizinischen Leitlinien.

Wo eine gesetzliche Regelung besteht, ist der Rechtsschutz unzureichend. Im März 2024 genehmigte ein deutsches Familiengericht entgegen der gesetzlichen Regelung ([§1631e BGB](#)) eine aufschiebbare Klitorisreduktionsoperation. (Quelle: [Amtsgericht Mannheim-Urteil 8 F 1366/24, 6. März 2024](#)), die entsprechenden medizinischen Akten liegen der Autorin vor. – Unter anderem hat der Europäische Dachverband für intergeschlechtliche Menschen ([OII Europe](#)) dieses Urteil verurteilt. – CCPR/C/DEU/CO/7, par.20: «The Committee... remains concerned by reports that the Law does not specifically restrict all problematic practices, establish criminal liability or effectively address all barriers to access to remedies for victim.» Es sind kaum Daten verfügbar. (Quelle: siehe unten Ziff. 3: Art. 11).

Ähnlich wie bei FGM/C sollten daher unverhältnismässige Eingriffe in die physische und psychische Integrität strafrechtlich sanktioniert werden, um Rechtssicherheit zu gewährleisten. Ein solches Verbot kann durch begleitende Massnahmen flankiert werden. (Quelle: Erarbeitung eines nationalen Aktionsplans spezifisch zu Intergeschlechtlichkeit/VGM, z.B.: Aufzeigen, dass angeborene Variationen der Geschlechtsmerkmale (VGM) keine Krankheit sind; Sensibilisierung der Medien; Integration von Intergeschlechtlichkeit als gesunde Variation des menschlichen Körpers in der medizinischen Ausbildung, nicht-pathologisierendes Lehrmaterial; Informations-, Präventionskampagne (InterAction-Bericht von 2021, Ziffer 4: Appendix).)

In der Schweiz hat die Regierung Intergeschlechtlichkeit immer als eine medizinische Angelegenheit verstanden. Im Jahr 2022 lehnte sie einen parlamentarischen Vorstoss (Quelle: **Motion 22.3355:** Strafrechtliches Verbot von geschlechtsverändernden Eingriffen an Kindern mit einer angeborenen Variation der Geschlechtsmerkmale (Intergeschlechtlichkeit); **Motion 23.3967:** Verbesserung der Behandlung von Kindern, die mit einer Variation der geschlechtlichen Entwicklung geboren wurden.) ab und konzentrierte sich ausschliesslich auf eine medizinische Fachperspektive (Mo. 23.3967), was die staatlichen Verpflichtungen der Schweiz bezüglich der UNO-Menschenrechtskonventionen (Quelle: CAT/C/CHE/CO/8, par.37f. (recommending legislative measures); CEDAW/C/CHE/CO/6, par.56 (recommending «Specifically criminalize surgical interventions on the genitalia of intersex children unless medically necessary»); CRC/C/CHE/CO/5-6, par.29; ECRI, 6th report on Switzerland (2019), Rec. 5.) ignoriert. Wie Studien der vergangenen Jahre zeigen, bringen medizinische Leitlinien keine Verbesserung für die betroffenen Kinder und Erwachsenen. (Quelle: Morgan Carpenter, **From Harmful Practices and Instrumentalisation, towards Legislative Protections and Community-Owned Healthcare Services**, Social Sciences 2024(13): 191, p. 4, mit anderen wissenschaftlichen Studien)

Artikel der Istanbul-Konvention

Art. 7 IK

Intergeschlechtliche Frauen/Mädchen mit angeborenen Variationen der Geschlechtsmerkmale (VGM) erleben medizinische Praktiken, die mit einer Genitalverstümmelung vergleichbar sind (z.B. Verkürzung der Klitoris); Zwangssterilisationen sind je nach Variation Praxis; chirurgische Veränderungen des Penis sind häufig.

Art. 11 IK

In der Schweiz wurden Daten im Kanton Zürich am Kinderspital Zürich (2022) bestätigt: 85-135 Genitaloperationen an Kindern mit einer VGM finden dort jährlich statt (**Regierungsratsbeschluss Nr. 125/2022**). Detailliertere Datenerhebungen fehlen; in Deutschland sind Eingriffe nicht zurückgegangen. (Quelle: Ulrike Klöppel, Zur Aktualität kosmetischer Operationen «uneindeutiger» Genitalien im Kindesalter, Zentrum für transdisziplinäre Geschlechterstudien, Bulletin Texte 42, 2016; Update: Josch Hoenes/Eugen Januschke /Ulrike Klöppel, Häufigkeit normangleichender Operationen «uneindeutiger» Genitalien im Kindesalter - Follow Up Studie, 2019.)

Art. 14–16, 18 IK

Es gibt dazu keinerlei Verbesserungen, weder im Bereich Bildung/Schule (Lehrpläne) noch in der medizinischen Ausbildung (Pathologisierung) oder anderen Bereichen (→Empfehlung 3).

Art. 20 IK

Intergeschlechtliche Frauen (und Männer) werden im Gesundheitsbereich häufig stigmatisiert; die gesundheitliche Versorgung ist schlecht, weil erwachsene Betroffene aufgrund der Erfahrung in der Kindheit den Kontakt mit der Medizin häufig vermeiden, auch bei ernsthaften gesundheitlichen Problemen. (Quelle: Jeremy C. Wang et al. [**Medical Mistrust Mediates the Relationship Between Nonconsensual Intersex Surgery and Healthcare Avoidance Among Intersex Adults**](#), Annals of Behavioral Medicine 2023(57), 1024-1031; FRA - European Union Agency for Fundamental Rights. A long way to go for LGBTI equality. 2020 (people with the most common variations (hypospadias and Congenital adrenal hyperplasia, CAH) are not included in this survey).) Es muss davon ausgegangen werden, dass Frauen und Männer mit einer VGM in der neuen Hotline (Artikel 24) für die Opferberatung nicht identifiziert werden können, weil bei den entsprechenden Stellen kein spezifisches Fachwissen besteht.

Art. 22 IK

Es bestehen keine spezialisierten Unterstützungsdiene von Spitätern. Solche Unterstützungsdiene sind für Eltern zentral, um zu vermeiden, dass Entscheide über geschlechtsverändernde Eingriffe an Kindern mit einer VGM (Intergeschlechtlichkeit) weiterhin im privaten Raum zwischen Eltern und medizinischen Fachleuten entschieden wird (Zwangsterilisationen, Genitalverstümmelungen, Abtreibungen nach vorgeburtlicher Diagnostik).

Neue Trends

Es bestehen keine rechtsverbindlichen Gesetzesbestimmungen gegen unverhältnismässige, irreversible geschlechtsverändernde Eingriffe an Kindern mit einer VGM. Mit der erwähnten Motion 23.3967 ist keinerlei rechtsverbindliche Regelung verbunden: «Die Regelung zentraler Bereiche des menschlichen Daseins darf vom demokratisch gewählten Gesetzgeber nicht Privaten überlassen, respektive vollständig an Private [konkret die SAMW] delegiert werden.» (Quelle: Franziska Sprecher, [**Gutachten zur Klärung des rechtlichen Rahmens und der Legitimation der medizin-ethischen Richtlinien der SAMW**](#), 2024, S. 3, siehe auch S. 60ff.). Zu seit 20 Jahren bestehenden und aktualisierten medizinischen Leitlinien und sozialwissenschaftlicher Literatur besteht (in der medizinischen Forschung) keine Evidenzbasierung der aktuellen medizinischen Praktiken.

Menschen mit Behinderungen wirksam vor Gewalt schützen

Autor_in: Netzwerk Charta Prävention

Forderungen

- Erarbeitung nationaler, interkantonaler und kantonaler Strategien und Aktionspläne in Zusammenarbeit mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen.
- Strukturelle Gewalt ernstnehmen und Intersektionalität realisieren, die Behinderung im Fokus hat.
- Wirkungsvoller Schutz der Menschen mit Behinderungen vor allen Formen der Gewalt und vor Zwangsmassnahmen unabhängig von Art und Grad ihrer Beeinträchtigung und ihrer Wohnform.
- Aus-, Fort- und Weiterbildungsangebote zu Behinderung und Gewalt für Angehörige aller Berufsgruppen und Lernangebote für Menschen mit Behinderungen.
- Studien und Datenerhebungen zu Gewalt an Menschen mit Behinderungen.

Frauen, Männer und Kinder mit Behinderungen sind in hohem Mass von Gewalt betroffen und bedroht. Ihre psychischen, physischen oder kognitiven Beeinträchtigungen, ihre Sinnes- oder Wahrnehmungseinschränkungen können bewirken, dass sie drohende Gefahren nicht erkennen oder nicht in der Lage sind, sich zu wehren oder zu schildern, was geschehen ist. Die Abhängigkeit von Unterstützung und Betreuung durch Dritte sowohl in privaten wie in kollektiven Wohnformen und der strukturelle Ausschluss von Präventions- und Schutzmassnahmen erhöhen das Gewaltrisiko. Gesellschaftliche Vorurteile, Unkenntnis und geringes Einfühlungsvermögen führen zudem zur sekundären Visktimisierung.

Die hohe Gewaltbetroffenheit von Menschen mit Behinderungen bei nach wie vor ungenügenden Hilfsangeboten und Schutzvorrichtungen für sie ist unbestritten. Dennoch lässt sich seit 2021 kaum eine Verbesserung ihrer Situation feststellen. 2023 formulierte der Bundesrat sieben Massnahmen und fünf Empfehlungen zuhanden der Kantone zur Behebung der Lücken und Mängel im System (Bundesrat, «Gewalt an Menschen mit Behinderung in der Schweiz», 2023, S. 39ff, nachfolgend Bericht BR). Zu den Massnahmen 2 und 7 liegen Ergebnisse vor (siehe Ausführungen Forderungen 1, S. 2, und 5, S. 4), zu allen weiteren sind erste Umsetzungsschritte eingeleitet worden. Das gilt auch für die Massnahmen 7 und 21 im Nationalen Aktionsplan Istanbul-Konvention NAP IK 2022–2026.

Nationale, interkantonale und kantonale Strategien und Aktionspläne, Zusammenarbeit (Empfehlung 4, 6 und Art. 7, 12, 18 IK)

Die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen kommen bei den Strategien und Aktionsplänen zu Gewalt nur am Rande vor (Bericht BR, S. 4). Gesetzliche Bestimmungen und staatliche Massnahmen erfassen ihre Situation ungenügend.

In Erfüllung der Forderung 7 im Bericht BR (S. 40), veröffentlichte das EBGB Anfang September 2025 ein Rechtsgutachten zur Frage, ob das Konzept der häuslichen Gewalt auf gewaltbetroffene Menschen in Institutionen anwendbar ist. Die Autor_innen bestätigen dies für das Strafrecht (Martin D. Küng und Liliane Denise Minder: Häusliche Gewalt in Institutionen für Menschen mit Behinderungen, 2025, S. 4f). Eine Rechtslücke besteht hingegen im Zivilrecht. Art. 28b ZGB («Wer schlägt, geht»-Prinzip) umfasst Institutionen mit Heimcharakter nicht (S. 56).

Unabhängig von der Wohnform respektive der Art der Unterstützung muss der Schutz vor Gewalt, der Zugang zu Beratungsangeboten und zu externen und internen Meldestellen gewährleistet sein.

Erforderliche Schritte 1: Nationale, kantonale und kommunale Strategien, Aktionspläne und gesetzliche Bestimmungen sind auf die Wirksamkeit für Menschen mit Behinderungen zu prüfen. Dazu sind verbindliche Mechanismen zu schaffen, die die systematische Zusammenarbeit mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen sicherstellen.

Erforderliche Schritte 2: Für den institutionellen Bereich sind die Kantone zuständig (IFEG). Es liegt somit an ihnen, die Empfehlungen 8 bis 12 des Berichts BR konsequent umzusetzen. Im Rahmen des Inklusionsrahmengesetzes, **dessen Erarbeitung der Bundesrat am 23. Dezember 2024 ankündigte**, oder der geplanten Revision des IFEG (vgl. die von National- und Ständerat angenommene Motion 24.3003 «Das IFEG modernisieren») sind Mindeststandards national zu verankern.

Erforderliche Schritte 3: Ein noch zu erarbeitendes nationales Gewaltschutzgesetz schliesst die von Küng und Minder festgestellten Rechtslücken und vereinheitlicht den Schutz der Opfer. Der Begriff «häusliche Gewalt» muss darin durch «Gewalt im sozialen Nahraum» ersetzt werden, damit auch Gewalt in nicht familiären, aber nahen sozialen Kontexten, etwa zwischen Mitbewohner_innen oder in institutionellen Settings, erfasst wird (siehe Empfehlungen Martin D. Küng und Liliane Denise Minder: Häusliche Gewalt in Institutionen für Menschen mit Behinderungen, 2025, S. 10f). (Weitere Ausführungen zur häuslichen Gewalt siehe Parallelbericht des Netzwerks Istanbul-Konvention.)

Strukturelle Gewalt und Intersektionalität (Empfehlung 1, 2, 3, 15 und Art. 12, 18 IK)

Die weitgehende Unsichtbarkeit der Menschen mit Behinderungen in der Öffentlichkeit und in politischen Prozessen (selbst bei intersektionalen Perspektiven) ist ein Effekt struktureller Gewalt. Sie und ihre Ausschlussmechanismen gehören zu den Ursachen für die fortbestehende Diskriminierung.

Erforderliche Schritte 4: Für ein wirkungsvolles Disability Mainstreaming ist eine kompetente Stelle im EBG als nationale Koordinationsstelle für die Umsetzung der Istanbul-Konvention einzurichten. Das EBG muss dabei eine aktive Rolle spielen und die umfassende Inklusivität aller Massnahmen garantieren.

Erforderliche Schritte 5: Die Mechanismen und Folgen struktureller Gewalt müssen allen Akteur_innen, die an der Umsetzung der Istanbul-Konvention beteiligt sind, durch gezielte Sensibilisierungskampagnen und Schulungen bewusst gemacht werden.

Wirkungsvoller Schutz der Menschen mit Behinderungen (Art. 18, 20, 22, 25 IK)

Zugänglichkeit von Hilfsangeboten

Unabhängig vom Angebotstyp ist der Zugang zu Hilfsstellen für Menschen mit Behinderungen mehrheitlich nicht gewährleistet, die Versorgungslage gilt als prekär (vgl. die Analysen in den Studien von Paula Krüger et al., Sicherstellung eines niederschwelligen und barrierefreien Zugangs zu Hilfsangeboten für Menschen mit einer Behinderung, 2023 oder Edgar Baumgartner et al., Studie über Schutz- und Notunterkünfte für gewaltbetroffene Menschen in der Schweiz, 2024, S. 57) und entspricht einer weiteren Form der sekundären Visktimisierung (siehe Susanne Nef et al.,

Gewaltprävention bei besonders vulnerablen Betroffenengruppen häuslicher Gewalt, 2022, S. 2). Der Bericht BR (Massnahme 5) und der NAP IK (Massnahme 21) anerkennen den Missstand. Behoben werden soll er mittels einer Online-Plattform für Sozialberatungs- und Opferhilfestellen, die sie dabei unterstützt, die eigene Zugänglichkeit zu prüfen. Die Plattform ist noch nicht verfügbar. Damit tatsächliche Verbesserungen erzielt werden, darf ihr Einsatz nicht auf freiwilliger Basis erfolgen.

Erforderliche Schritte 6: Bund und Kantone erlassen Qualitätsrichtlinien für zugängliche Hilfsangebote und Schutzeinrichtungen und gewähren ausreichende Ressourcen. Zu berücksichtigen sind:

- Gute Erreichbarkeit (örtlich, zeitlich) mit umfassend barrierefreien Leistungsangeboten (räumlich, kommunikativ)
- Vorhandensein von Informationen zu den Dienstleistungen in den verschiedenen Sprachformaten, die für Menschen mit Behinderungen relevant sind, und Verbreitung über geeignete Kanäle (inkl. neue Medien)
- Personal mit Expertise zu Gewalt und Behinderung
- angebotsspezifische Gewaltpräventionskonzepte mit klaren Leitlinien

Erforderliche Schritte 7: Menschen mit Behinderung erhalten, wie in Massnahme 7 NAP IK vorgesehen, unabhängig von ihrer Wohnform direkte Informationen über Gewalt, Präventions- und Schutzmassnahmen in für sie zugänglichen Sprachformaten.

Sexuelle und reproduktive Rechte

In ihrer Stellungnahme 44/2024 «Sterilisation von dauerhaft urteilsunfähigen Personen. Ethische Erwägungen zu Artikel 7 des Sterilisationsgesetzes» äussert sich die nationale Ethikkommission im Bereich der Humanmedizin NEK zu den hohen Risiken von Zwangsmassnahmen im medizinischen Bereich. Um sie herabzusetzen, empfiehlt die NEK verschiedene wichtige Massnahmen (vgl. NEK, Sterilisation von dauerhaft urteilsunfähigen Personen. Ethische Erwägungen zu Artikel 7 des Sterilisationsgesetzes, 2024, S. 23 und 27).

Die Empfehlungen zur Sterilisation urteilsunfähiger Personen können hingegen nur teilweise gutgeheissen werden. Positiv ist die Einschränkung auf Fälle, in denen eine Schwangerschaft ein erhebliches Risiko für Leib und Leben darstellt. Die Möglichkeit, Eingriffe trotz ablehnender Signale der betroffenen Person zuzulassen, ist jedoch inakzeptabel und menschenrechtswidrig.

Erforderliche Schritte 8: Der Bund erlässt gesetzliche Regeln, die Eingriffe in die körperliche und reproduktive Selbstbestimmung gegen den Willen und ohne Wissen der Person verhindern und definiert wirksame Schutzmechanismen. Dazu gehören Richtlinien, unter welchen Bedingungen der Einsatz von Verhütungsmitteln bei dauerhaft urteilsunfähigen Personen zulässig ist.

Erforderliche Schritte 9: Auf nationaler und kantonaler Ebene sind Systeme der unterstützten Entscheidungsfindung und zur Begleitung der Elternschaft von Menschen mit Behinderungen aufzubauen.

Erforderliche Schritte 10: Im Bundesgesetz über Voraussetzungen und Verfahren bei Sterilisationen (Sterilisationsgesetz) müssen Zwangssterilisationen gesetzlich ausgeschlossen werden. Das Mindestalter für die Sterilisation urteilsunfähiger Personen ist auf 18 Jahre anzuheben.

Aus-, Fort- und Weiterbildungsangebote für Angehörigen aller Berufsgruppen und Lernangebote für Menschen mit Behinderungen (Art. 15, 18, 20, 22, 49, 50 IK)

Das EBG publiziert zur Umsetzung der Massnahme 13 NAP IK Minimalstandards für verschiedene Berufsgruppen. Keine geht bisher auf Menschen mit Behinderungen ein. Erforderliche Schritte 11: Bestehende Standards sind zu überarbeiten, so dass Behinderung in Aus- und Weiterbildungen Thema wird. Noch zu erarbeitende Standards werden entsprechend konzipiert. Neben Standards für die Sozialberufe sind auch Standards für das Personal in Institutionen zu entwickeln.

Menschen mit Behinderung benötigen ebenfalls Lernmöglichkeiten um Gefahren zu erkennen, sich zu schützen und Gewalt zu melden. Zur Gewaltprävention gehört auch die Sexualaufklärung (Bundesrat, «Schulische Sexualaufklärung in der Schweiz», 2024, S. 30).

Erforderliche Schritte 12: Die beteiligten Akteure (EDK, SODK) sorgen für Lernangebote für Menschen mit Behinderung bezüglich aller Gewaltformen, insbesondere auch bezüglich sexualisierter Gewalt. Die Kantone tauschen sich dazu regelmässig mit den kantonalen IV-Stellen aus.

Studien und Datenerhebungen (Art. 15, 20, 22, 25, 51 IK)

Noch immer ist die Daten- und Forschungslage zu Gewalt an Menschen mit Behinderungen unbefriedigend. Ein Bericht des Bundesamts für Statistik soll Ende 2025 Klärung bringen, welche Anpassungen erforderlich sind, um Gewalt an Menschen mit Behinderungen besser zu erfassen (Bericht BR, Massnahme 1). Mit der revidierten Verordnung über die Bundesstatistik erhalten Menschen mit Behinderungen ab Juni 2025 die Möglichkeit, selbständig und/oder mit Assistenz an Erhebungen teilzunehmen (Bericht BR, Massnahme 2).

Leider sind Bevölkerungsbefragung wie die Gesundheitsbefragung weiterhin auf Personen in Privathaushalten beschränkt. Menschen, die in Einrichtungen der Behindertenhilfe leben, bleiben ausgeschlossen.

Erforderliche Schritte 13: Alle Statistiken und Erhebungen müssen die Situation von Menschen mit Behinderungen unabhängig vom Wohnort erfassen und an sie adressiert sein.

Der Bund initiiert und fördert zudem Prävalenz-, Ursachen- und Wirksamkeitsforschung zur Gewalt an Menschen mit Behinderungen. Insbesondere veranlasst er rasch eine Untersuchung zu den viermal häufigeren Schwangerschaftsabbrüchen bei Frauen mit Trisomie 21 als bei Frauen ohne intellektuelle Beeinträchtigung. Medizinische Gründe erklären die Differenz nicht (NEK, S. 24).

Schlussbemerkung

Die Missstände sind benannt, die Lücken erkannt, die Massnahmen definiert. Nun braucht es Entschlossenheit und Ressourcen. Bund und Kantone sind aufgefordert, ohne weitere Verzögerungen personelle und finanzielle Ressourcen bereitzustellen, um endlich Fortschritte für Menschen mit Behinderungen zu erzielen.

Antimuslimischer Rassismus

Autor_in: Beratungstelle und Beobachtungsstelle DIAC für anti-muslimischen Rassismus

Forderungen

- **Gewaltprävention: Intersektionalität in allen Ausbildungen** (Polizei, Justiz, Gesundheit, Soziales, Bildung) integrieren und dabei explizit religiöse, ethnische und soziale Dimensionen einbeziehen, um Querschnitts-Verletzlichkeiten besser zu identifizieren und Gewalt von Anfang an vorzubeugen.
- **Schutz von betroffenen Personen: Finanzierung** (Art. 8 der Konvention) und **Integration von auf Antirassismus, Interkulturalität und Geschlechterthemen spezialisierten Fachpersonen** in Anlaufstellen, Pflege und Begleitung, um einen respektvollen, einbeziehenden und sicheren Empfang für muslimische Frauen zu gewährleisten.
- **Wirksame Strafverfolgung: Obligatorische Bildungsmodule** zu rassistischen, sexistischen und kulturalistischen Stereotypen an Ausbildungsstätten der Polizei, der Sozialen Arbeit, der Justiz und des Gesundheitssystems sowie in medialen und politischen Räumen für eine angemessene, neutrale und wirksame Behandlung von Klagen, ohne Disqualifizierung der Aussagen der Opfer.
- **Koordiniertes Vorgehen: Gemeinsame Gestaltung** der Bildungspolitik mit Gruppierungen von betroffenen Personen, aus Minderheiten gebildeten feministischen und antirassistischen Organisationen, um Bildungsinhalte auszuarbeiten, die in den gelebten Realitäten verankert sind und allen Sektoren nützen.
- **Übergreifende Überprüfung: Einrichtung eines Rahmens** für die Evaluation und interinstitutionelle Koordination der Durchführung dieser Schulungen und der konkreten Anwendung des Gelernten mit geschlechtsspezifischen und aufgeschlüsselten Indikatoren (Herkunft, wahrgenommene Religion, Migrationsstatus), um die Auswirkungen auf den Zugang zu Prävention, Schutz und Justiz zu verfolgen.

Muslimische Frauen müssen vor direkter Gewalt und sekundärer Viktimisierung geschützt werden.

Ausbildung für pluralistisches Zuhören: für eine intersektionelle Aus- und Fortbildung für Berufsgruppen im Kontakt mit Gewaltopfern.

Einführung und Bestandesaufnahme des Bewusstseins für (geschlechtsspezifischer) Islamfeindlichkeit in der Schweiz

Die Istanbul-Konvention und insbesondere der Artikel 15 verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, mithilfe von Aus- und Fortbildungsmassnahmen für Berufsgruppen, die mit Opfern zu tun haben, für eine geeignete, respektvolle und wirkungsvolle Betreuung zu sorgen. Doch in der Schweiz ist die Ausbildung zu weiten Teilen nach wie vor mangelhaft, wenn es um

Frauen geht, die mehreren Systemen gleichzeitig ausgeliefert und Opfer von Gewalt sind – insbesondere muslimische Frauen und im Besonderen, wenn sie ein Kopftuch tragen.

Im Nationalen Aktionsplan der Schweiz zur Umsetzung der Istanbul-Konvention von 2022 bis 2026, finden Fragen zu Ethnie, Rassismus, Interkulturalität und Multikulturalität nur wenig Beachtung.

Dies ist im Alltag direkt spürbar. An sensiblen Orten wie bei der Polizei, im Justizwesen, der Bildung, dem Gesundheitswesen und sogar in Anlaufstellen gegen Rassismus, werden muslimische Frauen nach wie vor mit Stereotypen und Vorurteilen konfrontiert, was eine wahrhaftige unterstützende Begleitung beeinträchtigt oder gar verunmöglicht.

Das feministische und antirassistische Schweizer Kollektiv Les Foulards Violets hat Zeugenaussagen zu Rassismus im Gesundheitswesen gesammelt. Eine muslimische Frau nordafrikanischer Herkunft, die Kopftuch trägt, erzählt, dass ihre Psychiaterin während der ganzen Sitzung ein urteilendes und überhebliches Verhalten an den Tag legte, und sie erwähnt eindeutig rassistische Aussagen. Dies führte zu einem Bruch. «Frau B. hat mich eindeutig verurteilt und es gibt nichts Schlimmeres, als von seiner Psychiaterin verurteilt zu werden. Man verliert das Vertrauen, vor allem, weil ich lange brauchte, um die Krankheit zu akzeptieren. Ich habe die Flucht ergriffen und bin nicht wieder da hingegangen, auch wenn ich merke, dass ich es wirklich bräuchte.»

Als schwächstes Glied in der Kette fällt es muslimischen Frauen schwer, sich für die Meldung eines rassistischen Vorfalls an generalistische Anlaufstellen zu wenden. Einige berichten, dass sie sich verurteilt und schlecht beraten fühlten, also sekundärer Viktimisierung ausgesetzt waren. Deshalb hat die Stiftung DIAC (De l'Individuel Au Collectif – Vom Individuum zum Kollektiv) eine Anlauf- und Beobachtungsstelle «par nous, pour nous» («von uns, für uns») eröffnet, die heute dazu beiträgt, Meldelücken zu schliessen. Die Stiftung konstatiert jedoch Schwierigkeiten, wenn es um den Erhalt staatlicher Gelder geht, was der in Art. 8 und 9 der Istanbul-Konvention empfohlenen Bereitstellung von finanziellen Mitteln widerspricht. Manche Kantone halten an ihrem generalistischen Ansatz bezüglich Anlaufstellen fest, obwohl die Notwendigkeit von spezialisierten Anlaufstellen offenkundig ist, sei es im Kampf gegen Islamophobie oder gegen Antisemitismus (**Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund SIG**). Dadurch werden eine repräsentative Datensammlung (Art. 10 der Konvention) sowie angemessene Unterstützung (Art. 24 und 27 der Konvention) verhindert.

Wissenslücken und Furcht in Zusammenhang mit der Aufnahme muslimischer Frauen manifestieren sich in allen Bereichen und werden durch einen eindeutig islamfeindlichen politischen Kontext noch verstärkt. Die stärkste Partei der Schweiz (SVP) nutzt die Stigmatisierung von muslimischen Menschen als Trojanisches Pferd zwecks Zugangs zur Macht. Auch die Medienwelt ist verantwortlich für eine sehr aufgeladene und mit Stereotypen behaftete Berichterstattung über muslimische Personen, was wiederum vom Staat wenig reguliert wird, entgegen der Empfehlung in Art. 17 der Konvention. Die Medien geben Muslim_innen nur selten das Wort, wenn von ihnen in einem Artikel die Rede ist. Die meisten Erwähnungen des Islams oder muslimischer Personen handeln von Gewalt oder Extremismus (SZIG, UNIFR, 2025). Im Jahr 2025 jedoch erschien im Auftrag des Bundes (Fachstelle für Rassismusbekämpfung) eine Studie der Universität Freiburg (Schweizerisches Zentrum für Islam und Gesellschaft), die endlich festhält, dass systematischer antimuslimischer Rassismus in der Schweiz existiert, und die das Ausmass dokumentiert und Empfehlungen ausspricht.

Gewaltprävention: Intersektionalität und Antirassismus erkennen, um frühzeitig zu handeln

Artikel 15 der Konvention verpflichtet die Staaten zu geeigneter Aus- und Fortbildung für alle Berufsgruppen, die Kontakt zu Opfern haben. Doch in der Schweizer Umsetzung führt der universalistische Ansatz zu einer Tendenz, die spezifischen Realitäten von Frauen aus Minderheiten zu verwischen. Daraus resultiert eine Verkennung von rassistischer, religiöser oder kultureller Gewalt, welcher die Frauen zusätzlich zu sexistischer Gewalt ausgesetzt sind. Die jetzigen Ausbildungen ignorieren quasi systematisch die Dynamiken geschlechtsspezifischer Islamfeindlichkeit, obwohl diese in Berichten von im genannten Bereich tätigen Organisationen dokumentiert sind (Lallab, 2022; DIAC, 2024; UNO-Sonderberichterstatter für Religions- und Glaubensfreiheit, 2022). Zwar basiert die Konvention auf einem inklusiven Ansatz, doch kann sie nicht wirksam umgesetzt werden ohne eine Anerkennung der spezifischen Formen von Gewalt.

Muslimische Frauen oder als solche wahrgenommene, mit oder ohne Kopftuch, sind mit geschlechtsspezifischer Islamfeindlichkeit konfrontiert. Gemäss dem Barometer über sexistischen Rassismus von Lallab (2022) werden diese Frauen oft als unterworfen, unterdrückt oder als Repräsentantinnen einer bedrohlichen kulturellen Andersartigkeit wahrgenommen. Diese Wahrnehmung widerspiegelt sich im medialen, politischen und institutionellen Diskurs.

Die Berufsbildungen lassen diese Realität systematisch aussen vor, was zu einem systematischen Unverständnis bezüglich der Verletzlichkeitsfaktoren führt, aufgrund derer gewisse Frauen verschiedenen Arten von Querschnitt-Gewalt ausgesetzt sind. Dazu kommt eine assimilationistische Logik: Gewisse staatliche Regelungen verwehren Frauen mit Kopftuch den Zugang zu öffentlichen Einrichtungen (Schwimmbädern) und zur Arbeitswelt (Laizismus-Gesetz, Genf), was die Frauen zusätzlich isoliert und Gewalt aussetzt. Dies geschieht auch im privaten Sektor.

Musawah mahnt, dass der Respekt von religiöser Vielfalt eine zentrale Bedingung für den Zugang zur Rechtsprechung ist («CEDAW and Muslim Family Laws», 2020). Eine wirksame Prävention muss also diese systematischen Verzerrungen abbauen und Intersektionalität in die Analyse von Gewaltgründen integrieren. Die Schweizer Institutionen verweigern dies aber mit ihrem universalistischen Ansatz in der Berufsbildung und blenden Machtverhältnisse aus, die aufgrund von Ethnie, Kultur, sozialer Klasse und Religion bestehen. Geschlechtsspezifische Islamfeindlichkeit manifestiert sich an der Schnittstelle zweier Unterdrückungsmechanismen: Sexismus und Rassismus. Sie zeigt sich in diesen Formen:

Stigmatisierung des Kopftuchs oder anderer religiöser Praktiken – sie werden als rückständig oder bedrohlich wahrgenommen; Verdacht auf systematische familiäre Unterdrückung – die reale Gewalt wird unsichtbar, weil sie als «kulturell» oder unvermeidbar dargestellt wird; Assimilierungs-Denken, bei dem die «Befreiung» von muslimischen Frauen einen Bruch mit ihrem Glauben oder ihrer Gemeinschaft bedingt.

Diese verzerrte Wahrnehmung blockiert die Anerkennung von realer Gewalt, denn diese wird entweder bagatellisiert (weil «kulturell») oder dämonisiert (als Beweis einer gesellschaftlichen Bedrohung, die beseitigt werden muss). In beiden Fällen verschwindet das Opfer als autonomes und glaubwürdiges Subjekt.

Wenn also eine muslimische Frau Gewalt in der Ehe meldet, wird manchmal auf ein «kulturelles Problem» verwiesen und der Täter nicht als Gewalttäter im Sinn des gemeinen Rechts behandelt. Dies nährt den differenzialistischen Rassismus, der eine überlegte, zielführende Sicht auf Gewalt unmöglich macht und die Inkraftsetzung von klassischen Schutzmassnahmen verhindert. Muslimische Frauen in der Schweiz hätten somit lediglich eine «inkompatible» und dem «Zusammenleben» widersprechende Kultur. Muslimische Frauen erleiden eine strukturelle Verletzbarkeit. Sie sind gefangen in unerträglichen Dilemmas zwischen Sicherheit, Würde, religiöser Integrität und Zugang zu Rechten.

Schutz von betroffenen Personen: das Vertrauen muslimischer Frauen wiederherstellen

Das Misstrauen muslimischer Frauen gegenüber Institutionen sitzt tief und ist gerechtfertigt. Zahlreiche von ihnen berichten von Erfahrungen, die Unverständnis, Stigmatisierung oder Zurückweisung beinhalten, wenn sie sich an Soziale Dienste, die Polizei oder Krankenhäuser wenden. Diese sekundäre Visktimisierung wird verschlimmert durch das Nichtvorhandensein von geschultem Personal oder kultureller Vermittlung. Belegt wird dies durch den Anstieg von Rassismusmeldungen seit der Gründung der von muslimischen Menschen betriebenen Beratungsstelle DIAC «par nous, pour nous».

In diesem Kontext führt die Angst vor Verurteilung, Stigmatisierung oder Ausschluss dazu, dass gewisse Frauen sogar in Fällen von schwerwiegender Gewalt die Institutionen vermeiden. Die Nichtinanspruchnahme von Schutz wird dann zu einer Überlebensstrategie. Musawah (CEDAW and Muslim Family Laws, 2020) ruft in Erinnerung, dass die Art und Weise, wie muslimische Frauen von den Institutionen behandelt werden, direkte Auswirkungen auf ihre Bereitschaft haben, Missbräuche zu melden. Der Respekt von religiöser Vielfalt ist eine Bedingung für den Zugang zum Recht.

Wirksame Strafverfolgung: Stereotypen im Rechtsvollzug bekämpfen

Das juristische Vorgehen ist fehlerhaft, wenn die Fachleute mit rassistischer, sexistischer oder kulturalistischer Voreingenommenheit handeln. Allzu oft sehen sich muslimische Frauen, die Gewalt anzeigen, konfrontiert damit, dass ihrer Aussage Legitimität abgesprochen wird: «Das ist deren Kultur», «sie ist unterworfen», «das ist gar nicht so schlimm bei denen».

Diese Haltung verhindert eine klare strafrechtliche Einschätzung der Tatsachen. Der Täter wird vielmehr als Produkt seiner Gemeinschaft denn als Gewalttäter im rechtlichen Sinne angeschaut. Das Opfer hingegen wird in der Logik der gemeinschaftlichen Kontrolle oder der Identitätsdebatte instrumentalisiert.

Fachleute darin zu schulen, diese Logik abzulegen, ist unerlässlich für eine wirksame Strafverfolgung. Dies setzt voraus, dass an impliziten Darstellungen gearbeitet wird, dass antirassistische Module aufgenommen werden und dass die Präsenz von Personal mit kultureller Vielfalt in Justizbehörden gefördert wird.

Die Voreingenommenheit schafft einen Generalverdacht, bei dem die Aussage der Frau wegen ihrer wahrgenommenen Identität a priori disqualifiziert und nicht unterstützt wird. Die Frauen erfahren also doppelte Gewalt, vonseiten des Täters und vonseiten der Institutionen, wenn nicht dar dreifache Gewalt, nämlich im Moment des Versuchs, bei einer Anlaufstelle Meldung zu erstatten.

Konsequenzen: Misstrauen, Isolation und Nichtinanspruchnahme

Im Angesicht von Institutionen mit Kenntnislücken ziehen es muslimische Frauen, die Opfer von Gewalt sind, oft vor, sich informelle Unterstützung zu suchen. Ihr Argwohn röhrt her aus früher erlebter Stigmatisierung und Unverständnis. Daraus folgen verstärkte Isolation, Nichtinanspruchnahme von Rechtsmitteln und eine erhöhte Verletzlichkeit.

Gewalttaten werden somit weder erkannt, noch gemeldet, noch geahndet. Diese Situation schafft eine doppelte Benachteiligung: Zur anfänglichen Gewalt gesellt sich eine Form von institutioneller Vernachlässigung.

Die Voraussetzungen dafür, dass die Konvention endlich zu einem Hebel für Gerechtigkeit für alle Frauen wird, sind: den Direktbetroffenen zuhören, systematische Gewalt erkennen, die Existenz und das Ausmass von antimuslimischem Rassismus anerkennen und wahrhaftige Bekämpfungsmassnahmen ausarbeiten. Kurz: die Institutionen von innen heraus verändern.

Sucht und Häusliche Gewalt

Autor_in: Fachverband Sucht

Forderungen

Von Mai bis Dezember 2025 überarbeitet der Fachverband Sucht die 2015 erarbeiteten Empfehlungen «Häusliche Gewalt und Alkohol» zur Verbesserung der Versorgung von Betroffenen (**Empfehlungen des Fachverbands Sucht und der Schweizerischen Konferenz gegen Häusliche Gewalt, 2015**).

Ausgangslage

Häusliche Gewalt und der Konsum von Substanzen – insbesondere von Alkohol – beziehungsweise substanzungebundene Abhängigkeiten treten oft gemeinsam auf. Die Behandlung von Betroffenen ist jedoch sehr herausfordernd: Auf die Dualproblematik Sucht und häusliche Gewalt spezialisierte Fachstellen gibt es kaum, und die Fachpersonen der Sucht-, Opfer- und Gewaltberatung sind einerseits noch nicht genügend vernetzt untereinander und haben andererseits teilweise noch wenig Fachwissen, wie sie mit Betroffenen umgehen können.

Projekt 2023–2024

Deshalb hat der Fachverband Sucht von 2023 bis 2024 das Projekt «Sucht und Häusliche Gewalt» mit finanzieller Unterstützung des Alkoholpräventionsfonds umgesetzt. Es knüpfte an den vorgängigen Arbeiten des Fachverbands von 2013–2017 zur selben Thematik an, da weitere Bestrebungen notwendig waren und weiterhin sind, um die Fachpersonen im Umgang mit der Dualproblematik Sucht und häusliche Gewalt im Berufsalltag zu befähigen und die interprofessionelle Zusammenarbeit zu stärken.

Das Projekt umfasste drei Arbeitspakete: In einem ersten Schritt wurde das Netzwerk von 2013–2017 reaktiviert und erweitert (Arbeitspaket A). In einem zweiten Schritt wurde der Bedarf der Fachpersonen bezüglich konkreter Hilfestellung für den Berufsalltag und den Umgang mit der Dualproblematik ermittelt (Arbeitspaket B). Gleichzeitig wurden zwei Sensibilisierungsveranstaltungen durchgeführt, um die Fachpersonen aus der Sucht-, Opfer- und Gewaltberatung im Umgang mit der Dualproblematik zu befähigen, sie untereinander zu vernetzen und die Zusammenarbeit zu fördern (Arbeitspaket C). Der Fokus des vorliegenden Vertiefungsberichts liegt auf den Ergebnissen der Bedarfserhebung (Arbeitspaket B).

Wichtigste Ergebnisse der Bedarfserhebung

Im Herbst 2024 führte der Fachverband Sucht eine Online-Bedarfserhebung zum Umgang mit der Dualproblematik Sucht und Häusliche Gewalt durch. Sie richtete sich an Fachpersonen aus der Sucht, Opfer- und Täter_innen-Beratung. Im Zentrum standen u.a. Fragen zur Häufigkeit, zum Wissensstand zur Dualproblematik, zu den Herausforderungen, zu Hilfestellungen im Umgang mit der Dualproblematik sowie zur Zusammenarbeit mit anderen Akteur_innen.

Die Umfrage wurde von rund 100 Fachpersonen ausgefüllt. Mehr als die Hälfte der Teilnehmenden stammt aus dem Suchtbereich, rund ein Fünftel aus der Opferberatung und ca. ein Zehntel sind in der Gewaltberatung tätig. Es lassen sich folgende Ergebnisse zusammenfassen:

Häufigkeit

Es gibt keine verlässlichen bzw. systematisch erhobenen Zahlen zur Häufigkeit der Dualproblematik Sucht und Häusliche Gewalt. Mehr als die Hälfte der Befragten gibt an, mehrmals im Jahr mit der Dualproblematik konfrontiert zu sein. Mehr als ein Zehntel hat sogar wöchentlich damit zu tun. Fast ein Fünftel hat monatlich mit der Dualproblematik zu tun, ca. 15 % selten. Fast niemand hat angegeben, nie damit zu tun zu haben. Diese Ergebnisse zeigen, dass häusliche Gewalt in der Suchtberatung und Abhängigkeitserkrankungen bei gewaltausübenden oder gewaltbetroffenen Menschen kein Randphänomen sind.

Wissensstand zur Dualproblematik

Die Befragungsergebnisse zeigen, dass viele Institutionen für das Thema sensibilisiert sind und ihren Wissensstand relativ hoch einschätzen. Dennoch fehlen oft konkrete Handlungsempfehlungen und es besteht Unsicherheit im Umgang – vor allem mit gewaltausübenden Personen.

Herausforderungen im Umgang mit der Dualproblematik

Die grösste Herausforderung im Umgang mit der Dualproblematik sind fehlende Ressourcen dafür. Dazu gehört auch die fehlende Zeit, um die so wichtige Vertrauensbasis, welche die Grundlage für das Ansprechen und Angehen der Dualproblematik ist, zu schaffen. An zweiter Stelle steht die fehlende Vernetzung mit weiteren Akteur_innen der Region. An dritter Stelle steht die Unsicherheit in der Gesprächsführung. Etwa als gleich wichtig eingestuft wird die Unsicherheit über Rolle und Zuständigkeiten sowie das fehlende Wissen zu weiterführenden Anlaufstellen und Angeboten. Hier wurde auch noch spezifiziert, dass viele Fachpersonen unsicher sind, welche Thematik (Abhängigkeitserkrankung oder häusliche Gewalt) im Vordergrund steht und zuerst angegangen werden muss. Idealerweise gäbe es Angebote, die auf die Dualproblematik spezialisiert sind und beide Thematiken koordiniert bearbeiten könnten. Dass solche spezialisierten Einrichtungen für Menschen fehlen, die von häuslicher Gewalt und Sucht betroffen sind, wurde auch mehrfach genannt. Abhängigkeitserkrankungen sind oft ein Ausschlusskriterium für den Aufenthalt in einer Schutzeinrichtung oder für eine Gewaltberatung.

Instrumente/Hilfestellungen zum Umgang mit der Dualproblematik

Ein Grossteil der Befragten verwendet keine spezifischen Instrumente oder Hilfestellungen, um die Dualproblematik zu erkennen oder anzusprechen, wünscht sich andererseits aber spezifische Instrumente oder Hilfestellungen, um die Dualproblematik zu erkennen oder anzusprechen. Viele Befragte weisen darauf hin, dass es zwar keine schriftlich festgehaltene Vorgehensweise gibt, aber vieles doch systematisch erfolgt: Sie wissen, welche Fragen sie stellen müssen und halten die Informationen und Beobachtungen in Dossiers fest. Dort wird oft auch festgehalten, wenn eine Dualproblematik vorliegt. Vieles ist also schon da und wird z.B. über die Sozialanamnese aufgenommen oder mit Fragen zur Lebens- und Wohnsituation oder zur Paarbeziehung abgedeckt.

Zusammenarbeit mit anderen Akteur_innen

Die meisten Fachpersonen kennen die Angebote anderer Organisationen im Bereich Sucht und häusliche Gewalt. Einige – vor allem die grossen, ressourcenstarken – Organisationen pflegen die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen in regelmässigen, institutionalisierten Gefässen wie runden Tischen, Austauschtreffen oder auch Arbeitsgruppen. Andere – vor allem kleinere, spendenfinanzierte – Organisationen suchen punktuell und nach Bedarf die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen. Viele Befragte wünschen sich eine Liste mit allen Stellen aus der Region, die in Zusammenhang mit der Dualproblematik relevant sind und kontaktiert werden können.

Bezug zur Istanbul-Konvention

Mit der Umsetzung des Projekts «Sucht und Häusliche Gewalt 2023-2024» wurde ein Beitrag zum «Nationalen Aktionsplan 2022-2026 zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt»

(Istanbul-Konvention) geleistet. Bei diesem Aktionsplan liegen die Schwerpunktthemen auf der Information und Sensibilisierung der Bevölkerung, der Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen und ehrenamtlich Tätigen sowie der Prävention und Bekämpfung von sexualisierter Gewalt. Mit der Durchführung der beiden Veranstaltungen im Rahmen des Projekts lag der Fokus auf der Sensibilisierung von Fachpersonen, die in Kontakt mit Opfern der Dualproblematik oder Täter_innen stehen. Thema war auch, wie die Dualproblematik frühzeitig zu erkennen ist und wie Betroffenen dank interprofessioneller Zusammenarbeit eine entsprechende Versorgung und Unterstützung angeboten werden kann. Auch die Bedarfserhebung leistet einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der Istanbul-Konvention, in dem der Bedarf der Fachpersonen erhoben wurde.

Laufendes Projekt 2025: Überarbeitung der Empfehlungen «Häusliche Gewalt und Sucht»

Von Mai bis Dezember 2025 überarbeitet der Fachverband Sucht die 2015 erarbeiteten Empfehlungen «Häusliche Gewalt und Alkohol» zur Verbesserung der Versorgung von Betroffenen (**Empfehlungen des Fachverbands Sucht und der Schweizerischen Konferenz gegen Häusliche Gewalt, 2015**).

Er arbeitet dafür mit der Schweizerischen Konferenz gegen Häusliche Gewalt SKHG, dem Dachverband Frauenhäuser Schweiz und Liechtenstein DAO, dem Fachverband Gewaltberatung Schweiz FVGS und der Opferhilfe Schweiz zusammen. Ergänzend werden auch Fachpersonen aus den Bereichen Suchtberatung, Gewaltberatung und Opferberatung mitarbeiten, um die Empfehlungen fachlich möglichst breit abzustützen. Grundlage für die Überarbeitung der Empfehlungen bilden zudem Erkenntnisse aus der Bedarfserhebung und den Veranstaltungen, die im Vorprojekt (2023–2024) gesammelt werden konnten. Die Überarbeitung wird durch den Alkoholpräventionsfonds finanziert.

Gewalt im Alter – Gewalt gegen Frauen und Häusliche Gewalt

Autor_in: Nationales Kompetenzzentrum Alter ohne Gewalt & Gemeinsam gegen Gewalt im Alter

Forderungen

- Häusliche Gewalt im Alter und Gewalt an älteren Frauen muss explizit in der Istanbul-Konvention benannt werden.
- Häusliche Gewalt ist im Altersbereich mit der Definition der Istanbul Konvention zu kurzgefasst. Vielmehr muss Häusliche Gewalt im Alter als Gewalt im sozialen Nahraum definiert werden.
- Die Schweiz gibt eine nationale Statistik zu Gewalt im Alter u.a. zu Gewalt an älteren Frauen im sozialen Nahraum in Auftrag.
- Die Information und Sensibilisierung der Gesellschaft über das tabuisierte Thema Gewalt im Alter muss national verstärkt fortgeführt werden.
- Die Weiterbildung zu Gewalt im Alter von Schlüssel- und Fachpersonen muss verstärkt werden.

Einleitung

Das Nationale Kompetenzzentrum Alter ohne Gewalt nutzt nach 2021 gerne ein weiteres Mal die Gelegenheit zur Verfassung eines Vertiefungsberichtes zu Handen des GREVIO-Berichtes. Dies um auf das nach wie vor tabuisierte Thema der Gewalt im Alter und Gewalt an älteren Frauen in der Schweiz aufmerksam zu machen, auf Lücken hinzuweisen und unsere Forderungen zu dokumentieren. Wir beziehen uns im Folgenden auf Kapitel III Prävention der Istanbul-Konvention, insbesondere in Bezug auf Ausbildung und Forschung.

Situation in der Schweiz

Gemäss **Bericht des Bundesrates** aus dem Jahr 2020 sind jährlich zwischen 300'000 und 500'000 Menschen ab 60 Jahren von einer Form von Gewalt oder Vernachlässigung betroffen.

Der Bundesrat beauftragte das Eidgenössische Departement des Innern damit, gemeinsam mit den Kantonen zu prüfen, ob ein befristetes Impulsprogramm notwendig sein könnte, um der Prävention und Intervention bei Gewalt und Vernachlässigung im Alter mehr Kohärenz und Sichtbarkeit zu verleihen.

Im Mai 2023 hat das Eidgenössische Departement des Innern den Bundesrat über die Ergebnisse der Diskussion mit den Kantonen informiert. Es verzichtete auf den Aufbau eines Impulsprogramms und sieht die Fortsetzung der Prävention von Gewalt im Alter in den bestehenden Strukturen vor.

Das Nationale Kompetenzzentrum Alter ohne Gewalt und weitere Organisationen wirken derzeit bei der Weiterarbeit mit.

Zahlen und Fakten 2024 des Nationalen Kompetenzzentrums Alter ohne Gewalt

Im Jahr 2024 nahm das Nationale Kompetenzzentrum Alter ohne Gewalt 411 Meldungen (+15 % gegenüber 2023) von Gewaltsituationen entgegen. In 73 % der Fälle waren Frauen von Gewalt, Misshandlung oder Missbrauch betroffen. Sie waren durchschnittlich 81-Jährig.

70 % der von Gewalt betroffenen Personen befanden sich in einer privaten, selbstgewählten Wohnsituation, 29 % in einer Institution (Pflegezentrum, Spital) und 1 % befand sich bei der Gewalterfahrung im öffentlichen Raum.

37 % der Meldungen beinhalteten eine psychische, 21 % eine physische Misshandlungsform, 11 % finanziellen Missbrauch, und in 16 % handelte es sich um eine Vernachlässigungsart.

In 8 % der Meldungen handelte es sich um eine Grundrechtsverletzung und in 4 % um eine medikamentöse Misshandlungsform. Sexualisierte Gewalt (1 %) wird sehr selten gemeldet, ebenso Fälle von Beleidigung und Rechtsverletzung (je 1%).

Bei Gewalt in Paarbeziehungen müssen die betroffenen Frauen zuerst Vertrauen in die Anlaufstelle des Nationalen Kompetenzzentrums Alter ohne Gewalt fassen können. Erst danach sind sie bereit, sich über mögliche Entwicklungsschritte beraten zu lassen. Viele ältere Frauen wünschen sich zwar eine Veränderung der Gewaltsituation, zögern dann jedoch, nach langjährigen Ehen/Partnerschaften, den Weggang vom Ehemann oder Partner zu vollziehen oder verharren weiterhin in der Situation.

Forderung 1: Häusliche Gewalt im Alter und Gewalt an älteren Frauen muss explizit in der Istanbul Konvention benannt werden.

Häusliche Gewalt im sozialen Nahraum und Situation der Frauen im Alter

Die Situation älterer Frauen variiert je nach Grad der Fragilität. Auch körperlich und geistig fitte Seniorinnen sind dem Ageism, der Altersdiskriminierung, ausgesetzt. Für ältere Frauen verstärken die Faktoren Alter und Geschlecht das Risiko zusätzlich. Mit zunehmender Nähe zum Tod und wachsender Fragilität steigt die Pflegebedürftigkeit, was einen weiteren Risikofaktor darstellt

Im privat-häuslichen Bereich (nicht-kollektiven Zuhause) bestehen Beziehungen, die nicht nur familiär oder partnerschaftlich sind. Betreuung und Pflege erfolgt nicht nur durch Familienangehörige, sondern auch durch bekannte Personen, Freundinnen und Freunde oder professionell arbeitende Personen der öffentlichen oder privaten Pflegedienste. .

Durchschnittlich 80 % der Fälle mit Gewaltthematik jährlich ereignen sich im privat-häuslichen Bereich (Fakten und Zahlen 2024 Nationales Kompetenzzentrum Alter ohne Gewalt). Um den Lebensrealitäten von Frauen im Alter gerecht zu werden, muss der Begriff «Gewalt im sozialen Nahraum» sowohl die Familiensituation, das Wohnen mit Betreuung, Pflege, Service-Leistungen und die Wohnsituationen in Altersinstitutionen umfassen.

Forderung 2: Häusliche Gewalt ist im Altersbereich mit der Definition der Istanbul Konvention zu kurzgefasst. Vielmehr muss Häusliche Gewalt im Alter als Gewalt im sozialen Nahraum definiert werden.

Prävention

Fehlende Nationale Statistik

Statistische Auswertungen bilden u.a. eine Grundlage zur Entwicklung von geeigneten Massnahmen zur Prävention von Gewalt im Alter und von Gewalt an Frauen.

Die Schweiz kann nicht auf eigene Daten zählen, sondern muss sich an internationalen Statistiken orientieren. Sie hat somit kaum verlässliche Zahlen über das Ausmass physischer, psychischer, sexualisierter, ökonomischer/finanzialer, medikamentöser, struktureller und institutioneller Gewalt gegen alte Menschen im Allgemeinen und alte Frauen im Speziellen.

Als besondere Gewaltform kommt die Vernachlässigung dazu (ungenügende Pflege, Hygiene und Ernährung, Medikation zur Ruhigstellung oder ungenügende Medikation etc.). Im Weiteren steigt im Alter insbesondere auch das Risiko finanzieller Ausbeutung, einer weiteren Form von Gewalt, die häufig auch im häuslichen Kontext ausgeübt wird.

In der Kriminalstatistik erscheint nur ein kleiner Teil der tatsächlich von alten Frauen erlebten Gewalt. Forderung 3: Die Schweiz gibt eine nationale Statistik zu Gewalt im Alter u.a. zu Gewalt an älteren Frauen im sozialen Nahraum in Auftrag.

Information und Sensibilisierung

Im Jahr 2023 wurden die folgenden nationalen Informations- und Sensibilisierungskampagnen lanciert:

- März bis Mai 2023 **«Gewalt im Alter – Es ist nie zu spät, Hilfe zu holen»**: Diese Kampagne hatte zum Ziel, von Gewalt betroffene Personen, Zeuginnen und Zeugen von Gewalt im Alter zu ermutigen, Hilfe zu suchen. Die Informationsmaterialien sind dreisprachig online oder in Papierform zu beziehen.
- Dezember 2023 bis heute **«Gewalt bei älteren Paaren»**: Die Kampagne konzentriert sich auf Gewalt innerhalb von Partnerschaften im Alter. Sie bietet Informationen, Flyer und Videos zur Sensibilisierung und bietet Fachpersonen einen Leitfaden zur Erkennung und zum Umgang mit Gewalt in Partnerschaften. Die Informationsmaterialien sind dreisprachig online oder in Papierform zu beziehen.

Die Zusammenarbeit mehrerer Organisationen und die Mithilfe bei der Finanzierung durch den Bund zeigt bei der Entwicklung und Umsetzung von Kampagnen ihre Wirkung.

Im Jahr 2023 steigerte sich die Anzahl Meldungen beim Nationalen Kompetenzzentrum Alter ohne Gewalt um 44 Prozent gegenüber dem Vorjahr 2022 und im Jahr 2024 um nochmals 15 Prozent gegenüber dem Vorjahr 2023.

Forderung 4: Die Information und Sensibilisierung der Gesellschaft über das tabuisierte Thema Gewalt im Alter, insbesondere über Gewalt gegen ältere Frauen im nahen sozialen Umfeld, muss national verstärkt fortgeführt werden.

Bildung

Aufgrund von fehlendem (Fach-)Wissen über das, was als Gewalt, Misshandlung oder Vernachlässigung im Alter zu bezeichnen ist, tragen Dritte zur Verlängerung des Erleidens von Gewalt an Frauen, generell Gewalt im Alter bei.

Die Intervention in Situationen von häuslicher Gewalt an Frauen im Alter, von Gewalt im sozialen Nahraum, ist anspruchsvoll, verlangt ein umsichtiges Vorgehen, um den Zugang zu den betroffenen und beteiligten Personen zu finden und um nicht weitere, vermeidbare Ressourcenverluste zu provozieren. Meistens ist das Zusammenwirken verschiedener Akteurinnen und Akteure notwendig.

Bildung für freiwillig tätige Erwachsene

Weiterbildungsangebote für Laien (freiwillige tätige Personen von Altershilfeorganisationen, betreuende und pflegende Personen) vermitteln Kenntnisse über Formen von Gewalt und Misshandlung, den Umgang mit Gewaltsituationen und Interventionsmöglichkeiten.

Ausbildung und Fortbildung bestimmter Berufsgruppen

Fachpersonen müssen bereit und fähig sein, in Netzwerken zu arbeiten, da gerade bei älteren Menschen, im Speziellen bei Frauen im Alter mit Betreuungs- und Pflegebedarf ein Bündel von Massnahmen nötig ist, um von Gewalt betroffene Personen wirksam zu unterstützen.

Medizinisches Personal, insbesondere die Ärztinnen und Ärzte, Spitex-Mitarbeiter_innen, Pflegefachpersonen und in der Altersarbeit tätige Fachpersonen brauchen vermehrte Kenntnisse zu Risikofaktoren für Gewalt gegen alte Menschen, zu Erscheinungsformen und Erkennungszeichen, zur achtsamen Ansprache von Gewaltbetroffenen und -ausübenden sowie das Wissen, um angemessenen Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen in Gang setzen zu können. Gewalt im Alter muss bereits in der Ausbildung Thema sein.

Im Speziellen müssen Fachpersonen zur intersektionalen Diskriminierung älterer Frauen weitergebildet werden. Frauen im Alter werden aufgrund der Kombination ihrer Geschlechtszugehörigkeit und ihres Alters mehrfach diskriminiert.

Es sind bereits viele Weiterbildungsangebote vorhanden, jedoch fehlt eine Gesamtschau/Übersicht (beispielsweise [hier](#), [hier](#) oder [hier](#)).

Forderung 5: Die Weiterbildung zu Gewalt im Alter von Schlüssel- und Fachpersonen muss verstärkt werden.

Migration, Asyl, Tatort Ausland

Umsetzung der Istanbul-Konvention im Asylverfahren

Autor_in: AsyLex und Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH)

Forderungen

- Konsequente und grosszügige Anwendung des im Asylgesetz verankerten Grundsatzes, wonach frauenspezifischen Fluchtgründen Rechnung zu tragen ist – mit dem Ziel, Frauen, die offenkundig aufgrund ihres Geschlechts systematischer Diskriminierung und Verfolgung ausgesetzt sind, als «bestimmte soziale Gruppe» im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention anzuerkennen.
- Systematische Erhebung von Daten zur Zahl der asylsuchenden Frauen mit geschlechtsspezifischen Fluchtgründen, Anerkennungsquoten, Ablehnungsgründen.
- Verpflichtende Fortbildungen für SEM-Mitarbeitende, Richter_innen, Dolmetschende und Mitarbeitende in Asylzentren. Genderkompetenz als Einstellungskriterium.
- Einbezug spezialisierter NGOs in Einzelfällen, Systemgestaltung und Monitoring, sowie Aufbau eines offiziellen Beirats für geschlechterspezifische Gewalt im Asylbereich.
- Rigorose Prüfung zur Gewährleistung von geschlechtsspezifischem Schutz in Dublin-Mitgliedsstaaten und sicheren Drittstaaten, Selbsteintritt falls strukturell oder individuell nicht gegeben, keine Zurückweisungen in Fällen, in denen im Rückführungsland geschlechtsspezifischer Schutz nicht gewährleistet werden kann.
- AsyLex und die Schweizerische Flüchtlingshilfe sind besorgt, dass Schweizer Behörden geschlechtsspezifische Fluchtgründe sowie Risiken bei einer allfälligen Zurückweisung noch immer unzureichend berücksichtigen. Im Asylverfahren besteht in der Schweiz keine standardisierte, geschlechtssensible Risiko- und Sicherheitsprüfung. Somit sehen wir **Empfehlung Nr. 15** von GREVIO an die Schweiz als nicht erfüllt.

Aufgrund der fehlenden geschlechtssensiblen Prüfung von Asylgesuchen und weiterer nachfolgend aufgeführter Problembereiche halten wir fest, dass Art. 60 und 61 der Istanbul-Konvention im Schweizer Asylverfahren ungenügend berücksichtigt werden.

Ungenügende Geschlechtssensible Prüfung im Asylverfahren (Verletzung Art. 60 IK)

Art. 60 (1) der Istanbul-Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten, geschlechtsspezifische Gewalt als Fluchtgrund anzuerkennen. **Das SEM erkennt** jedoch die blosse Zugehörigkeit zum weiblichen Geschlecht weder als eigenständigen Verfolgungsgrund noch als alleinige Grundlage für die Einstufung als «soziale Gruppe» an. Zwar nennt es sieben geschlechtsspezifische soziale Gruppen, betont aber, dass in jedem Einzelfall geprüft werden muss, ob eine relevante geschlechtsspezifische Verfolgung vorliegt.

In der Praxis zeigt sich die fehlende Anerkennung von Frauen, die Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt wurden, als schutzwürdige soziale Gruppe besonders am Beispiel afghanischer Frauen: Ihre Asylanträge werden in der Schweiz nach wie vor von Fall zu Fall geprüft, anstatt ihnen aufgrund der geschlechtsspezifischen Verfolgung kollektiv Schutzstatus zu gewähren ([D-4386/2022](#) und [E-2303/2020](#)). Diese Vorgehensweise steht im **Widerspruch** zur europäischen Rechtsprechung, die alle afghanischen Frauen als Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt anerkennt und somit eine kollektive Schutzwürdigkeit feststellt (Melanie Berger, Sarah Progin-Theuerkauf, [Afghaninnen in der schweizerischen Asylpraxis](#), Jusletter 22 April 2024).

Empfehlung 1: Konsequente und grosszügige Anwendung des im Asylgesetz verankerten Grundsatzes, wonach frauenspezifischen Fluchtgründen Rechnung zu tragen ist – mit dem Ziel, Frauen, die offenkundig aufgrund ihres Geschlechts systematischer Diskriminierung und Verfolgung ausgesetzt sind, als «bestimmte soziale Gruppe» im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention anzuerkennen.

Ferner beobachten wir, dass Asylverfahren nicht geschlechtssensibel durchgeführt werden, wie es Art. 60 (3) verlangt. Frauen wird regelmässig die Kredibilität abgesprochen und eine disproportionale Rechenschaftspflicht auferlegt, was die geschlechtssensiblen Schwierigkeiten einer kohärenten Erzählung der erfahrenen Misshandlungen verkennt.

Vor allem in beschleunigten Verfahren, Dublin-Verfahren oder bei der Anwendung des Konzepts «sicherer Drittstaat» fehlt häufig ein vertrauensvolles Umfeld, in dem Frauen über geschlechtsspezifische Gewalt sprechen können. Behörden verlangen oft unzumutbare Detailgenauigkeit – so kritisierte das SEM in einem Fall eine Frau, weil sie die physische Erscheinung ihres Vergewaltigers nicht genau genug beschrieb ([E-3506/2021](#)), obwohl bekannt ist, dass Traumata das Erinnerungsvermögen beeinträchtigen.

In einem von AsyLex und Stephanie Motz an den CEDAW-Ausschuss herangetragenen Fall wurde die Schweiz deutlich dafür kritisiert, eine spätere Offenlegung von sexualisierter Gewalt pauschal abzulehnen. Der Ausschuss unterstrich ausdrücklich, dass Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt nicht deshalb als unglaublich abgetan werden dürfen, weil sie ihre Erfahrungen erst später im Verfahren offenlegen, da sie oftmals Zeit benötigen, um über das Erlebte sprechen zu können (CEDAW/C/91/D/169/2021, Para. 7.8).

Ferner fehlt es oft an frühem, geschlechtssensiblem Zugang zu psychologischer Unterstützung, und psychologische Gutachten werden von den Behörden häufig unzureichend gewürdigt. Auch hat das SEM keine öffentlichen Leitlinien für den Umgang mit besonders verletzlichen Asylsuchenden, darunter Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt, veröffentlicht. Die frühzeitige Identifizierung in beschleunigten Verfahren bleibt somit ungelöst.

Letztlich erhebt die Schweiz keine öffentlich zugänglichen Daten zu geschlechtsspezifischen Fluchtgründen, was der Empfehlung Nr. 8 von GREVIO widerspricht.

Empfehlung 2: Systematische Erhebung von Daten zur Zahl der asylsuchenden Frauen mit geschlechtsspezifischen Fluchtgründen, Anerkennungsquoten, Ablehnungsgründen.

Das SEM und das Bundesverwaltungsgericht verlangen oft, dass Betroffene von geschlechtsspezifischer Gewalt zuvor Schutz im Heimatland suchen – selbst bei fehlendem staatlichen Schutz und massiver Gefährdung. So wurde zwei iranischen Frauen trotz anerkannter Schutzlücke Asyl verweigert, da sie sich nicht ausreichend an Behörden gewandt hätten. In einem Extremfall hätte eine Frau nach Ansicht der Behörden auf nationaler Ebene Beschwerde einreichen müssen, obwohl sie von einem Richter missbraucht worden war ([E-5129/2020](#)). Diese Logik betrifft auch LGBTQI-Personen, etwa eine lesbische Frau aus Armenien, der Asyl verweigert wurde, weil sie sich nicht an LGBTQI-Organisationen gewandt hatte ([D-5040/2020](#)). Auch Mädchen, die von Genitalverstümmelung bedroht sind, wird teils mit der Begründung, familiärer Widerstand gegen die Praxis würde sie genügend schützen, Asyl verweigert – wodurch Verantwortung vom Staat auf private Akteure verlagert wird ([E-3761/2020](#); [E-1547/2019](#)).

Schliesslich umfasst die in Art. 60 (3) der Istanbul-Konvention enthaltene Verpflichtung, erforderliche gesetzgeberische oder sonstige Massnahmen zu treffen, um geschlechtersensible Aufnahmeverfahren und Hilfsdienste anzubieten, auch die Unterbringung. Diese muss dringend gewaltpräventiv, sicher und geschlechtssensibel sein, insbesondere bei Frauen, die Opfer von Gewalt sind oder besonders schutzbedürftig.

Die Situation von Frauen und Mädchen in den Bundesasylzentren bleibt problematisch. [Ein Bericht](#) der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (2023) kritisiert fehlendes Fachpersonal für unbegleitete Minderjährige sowie Fälle sexualisierter und geschlechtsspezifischer Gewalt in den Zentren. Zudem wird die unzureichende Schulung des Personals und der fehlende Schutz für LGBTQI+-Personen beanstandet.

Um sicherzustellen, dass eine geschlechtssensible Perspektive und Schutzmechanismen im Asylverfahren systematisch integriert werden, wie es Art. 60 der Konvention vorschreibt, schlagen wir folgende Schritte vor:

Empfehlung 3: Verpflichtende Fortbildungen für SEM-Mitarbeitende, Richter_innen, Dolmetschende und Mitarbeitende in Asylzentren. Genderkompetenz als Einstellungskriterium.

Empfehlung 4: Einbezug spezialisierter NGOs in Einzelfällen, Systemgestaltung und Monitoring, sowie Aufbau eines offiziellen Beirats für geschlechterspezifische Gewalt im Asylbereich.

Keine systematische Prüfung von geschlechtssensiblen Risiken bei einer Abschiebung (Verletzung Art. 61 IK)

Systemische Mängel im Asylverfahren führen oft zu ungerechtfertigten negativen Entscheiden oder Nichteintretentsentscheiden, besonders in Dublin- und Drittstaatenverfahren. Die Schweiz geht pauschal davon aus, dass andere Dublinstaaten oder STCs das Non-Refoulement-Prinzip einhalten und Flüchtlingsfrauen dort keinen geschlechtsspezifischen Risiken ausgesetzt sind. Empfehlungen von GREVIO zu STCs werden hierbei häufig ignoriert, wie in einem Fall zu Montenegro, wo der GREVIO-Bericht zwar erwähnt, jedoch nicht berücksichtigt wurde ([E-2785/2021; E-4757/2022](#)).

Die unzureichende Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Fluchtgründe und Rückführungsrisiken sowie des individuellen Gefährdungsprofils verletzen regelmässig völkerrechtliche Verpflichtungen, insbesondere Art. 61 der Istanbul-Konvention (Non-Refoulement). In solchen Fällen wurde die Schweiz schon mehrmals vom CEDAW-Ausschuss gerügt: Erst im Juli 2025 fiel der Ausschuss zwei finale Entscheide in von AsyLex und Stephanie Motz an den Ausschuss gebrachten Fällen, in denen die Schweiz neben der Wiederaufnahme der Asylverfahren aufgrund einer Verletzung von Art. 2(c)-(f), 3 und 12 der Konvention für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau jeweils generell dazu aufgefordert wurde «alle erforderlichen Massnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass von geschlechtsbezogener Gewalt betroffen Flüchtlinge, die Schutz benötigen, nicht gemäss der Dublin-III-Verordnung in das Land ihrer ersten Einreise zurückgeschickt werden, ohne dass eine individuelle, traumasensible und geschlechtsspezifische Bewertung des tatsächlichen Risikos eines irreparablen Schadens vorgenommen wurde» (CEDAW/C/91/D/169/2021, Para. 9b(1), CEDAW/C/91/D/171/2021, Para. 10(b)). Beide Fälle betrafen Frauen, die extreme sexualisierte Gewalt in Griechenland erfahren hatten und bei einer Abschiebung dem realen Risiko einer Retraumatisierung und erneuter Gewalt ausgesetzt gewesen wären – was aufgrund der pauschalen Annahme, dass Griechenland sich an EU-Recht halte, nicht genügend individuell geprüft wurde.

Die Feststellung des Ausschusses, dass Art. 12 der Konvention für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau verletzt wurde, bestätigt ferner das geschlechtsspezifische Recht auf Gesundheit, einschliesslich der Gewährleistung eines Zugangs zu angemessener psychologischer Betreuung für die Genesung von sexualisierter geschlechtsspezifischer Gewalt und die Verpflichtung, diesen Zugang auch im Überstellungsland zu prüfen.

In 85 % der von AsyLex ans Komitee gebrachten Fälle erliess der Ausschuss zudem vorläufige Massnahmen gegen eine Abschiebung, was impliziert, dass eine Verletzung des non-Refoulement Prinzips nicht ausgeschlossen werden konnte. Die Fälle betreffen Frauen, denen zum Beispiel sexuelle oder geschlechtsbezogene Gewalt in den Dublin-Staaten oder STC widerfuhren, und die infolgedessen höchst traumatisiert sind. Alarmierenderweise betreffen über 70 % von AsyLex' bisherigen Fällen vor dem Ausschuss Frauen, die einem sogenannten sicheren Drittstaat oder Dublin-Mitgliedstaat überstellt werden sollten (No. 160/2020; No. 168/2021; No. 169/2021; No. 171/2021; No. 180/2022; No. 181/2022; No. 182/2022; No. 183/2022; No. 188/2022; No. 193/2022; No. 234/2025).

Empfehlung 5: Rigorose Prüfung zur Gewährleistung von geschlechtsspezifischem Schutz in Dublin-Mitgliedsstaaten und sicheren Drittstaaten, Selbsteintritt falls strukturell oder individuell nicht gegeben, keine Zurückweisungen in Fällen, in denen im Rückführungsland geschlechtsspezifischer Schutz nicht gewährleistet werden kann.

Arbeitsausbeutung migrantischer Frauen in der Schweiz

Autor_in: Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ)

Forderungen

- Das Arbeitsgesetz soll auch für Arbeitsverhältnisse in Privathaushalten gelten – ob direkt angestellt oder über Personalverleih. Eine Anpassung ist dringend nötig, um den Schutz der meist migrantischen Arbeiterinnen zu gewährleisten.
- Die unbefriedigende Rechtslage zur Strafverfolgung von Arbeitsausbeutung bedarf dringend einer Klärung. Ob dies durch einen neuen Artikel oder eine Erweiterung des bestehenden Artikels 182 StGB geschieht, ist aus Opferschutzsicht zweitrangig. Entscheidend ist, dass die bestehende Lücke so schnell wie möglich – und wirkungsvoll – geschlossen wird.
- Besseren, niederschwelligen Zugang zu Unterstützungsleistungen (inkl. spezialisierten Opferschutzorganisationen) und Information für Opfer von Arbeitsausbeutung, welche sich in einer physischen und/oder psychischen Zwangslage vonseiten der Arbeitsgebenden oder einer anderen Drittperson befinden (vgl. Art. 19-28 der IK.)
- Bei Kontrollen von Arbeitssituationen von migrantischen Menschen muss der Fokus auf der Ausbeutungssituation und nicht auf der Gültigkeit von Aufenthaltsbewilligungen liegen (vgl. Art. 59). Um Arbeitsausbeutung zu verhindern, braucht es zudem einen vereinfachten Zugang zu Aufenthaltsbewilligungen und Arbeitserlaubnis in der Schweiz sowie eine Entkoppelung des Aufenthaltstitels und der Erwerbsarbeitssituation von Migrantinnen. So sollen Abhängigkeiten von Arbeitgebenden vermindert und Ausbeutungssituationen vermieden werden (Art. 15, 59 der IK).
- Aufbau von schweizweit regionalen Beratungsstellen für Opfer von Arbeitsausbeutung aufgebaut werden, wo betroffene Migrant_innen dabei unterstützt werden, dem Kreislauf von ausländerrechtlicher Abhängigkeit und Gewalt/Ausbeutung nachhaltig zu entkommen.

Bezug zur Istanbul Konvention

Art. 3, 15, 19-28, 30, 49-50, 54, 56-57, 59 IK

Geschlechtsspezifische Gewalt ist eng mit wirtschaftlichen Situationen und Abhängigkeiten von Frauen verknüpft. Der Aufenthaltsstatus vieler Klientinnen der FIZ-Beratungsstelle für ausgebeutete und/oder gewaltbetroffene Migrantinnen in der Schweiz hängt von ihrer Arbeitsstelle bzw. der arbeitgebenden Person ab. Diese Abhängigkeit birgt das Risiko massiver Ausbeutung und Gewalt für die betroffenen Migrantinnen. Deshalb ist es uns wichtig, im Bericht zuhanden von GREVIO die komplexen Realitäten und Abhängigkeiten von migrantischen Frauen in der Schweizer Arbeitswelt sowie die Formen der Gewalt, denen sie ausgesetzt sind, aufzuzeigen.

Ausbeutung der Arbeitskraft von Migrantinnen in der Schweiz

Migrationspolitische Ausgangslage

Das migrationspolitische Klima in der Schweiz ist derzeit repressiver denn je. Aktuell sind mehrere migrationspolitische Initiativen pendent, die potenziell weitreichende negative Auswirkungen auf die Lebensrealitäten von Migrantinnen hätten. Dazu zählen unter anderem die Initiative «Keine 10-Millionen-Schweiz» sowie die sogenannte Asylinitiative. Beide zielen darauf ab, den Zugang zur Schweiz deutlich zu erschweren und bestehende Schutzmechanismen abzubauen. Solche Massnahmen würden Migrantinnen zusätzlich prekarisieren und könnten dazu führen, dass sich mehr Menschen in einem rechtlich unsicheren oder illegalisierten Status wiederfinden.

Arbeitsausbeutung als blinder Fleck beim Gesetzgeber und bei den Behörden

Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft

Bei Menschenhandel (MH) nach Art. 182 StGB handelt es sich um einen aufwendig zu ermittelndem Straftatbestand, bei dem viel Expert_innenwissen gefragt ist. Opfer sind aber in der Regel schwer traumatisiert und von der Täterschaft eingeschüchtert. Damit sie gegen die Täterschaft aussagen und somit zur Strafverfolgung beitragen können, braucht es sorgfältige und eingehende Betreuung und Beratung der Opfer. Bisher ergangene Urteile zeigen, dass insbesondere an das Tatmittel sehr hohe Anforderungen gestellt werden und der Artikel entsprechend restriktiv ausgelegt wird – obwohl das von der Schweiz ratifizierte Übereinkommen des Europarates gegen MH in Art. 4 die Tatmittel ausdrücklich aufzählt. Aktuell beobachten wir folgende Tendenzen, die wir als sehr positiv bewerten: Erstens: Das Bundesgericht setzte im April 2025 ein klares Signal. In einem Fall von Arbeitsausbeutung im Privathaushalt stellte es fest, dass eine zu enge Auslegung von Art. 182 StGB gegen internationales Recht verstossen kann.

Zweitens enthält der Nationale Aktionsplan gegen MH 2023–2027 unter 4.1.1. den Auftrag des Bundesrates an das Bundesamt für Justiz (BJ), zu prüfen, ob der strafrechtliche Tatbestand des MH mit dem Ziel der Arbeitsausbeutung präziser formuliert werden muss, insbesondere hinsichtlich der Tatmittel, oder ob ein eigenständiger Straftatbestand für Arbeitsausbeutung geschaffen werden soll. Ein nationaler Bericht seitens des BJ wird für das Jahr 2025 erwartet. Unserer Ansicht nach ist besonders die Nennung der Tatmittel im Artikel 182 StGB wichtig, damit klarer formuliert ist, dass die Anwendung von «anderen Formen von Nötigung» der «Missbrauch von Macht» oder die «Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit» Tatmittel sein können und nicht die Anwendung von Gewalt oder physischem Zwang notwendig ist, damit der Tatbestand erfüllt ist.

Drittens wurde eine siebenfache Parallelmotion Nr. 24.4432-37 «Strafbestimmung gegen MH praxistauglicher definieren» eingereicht, welche im März vom Nationalrat gutgeheissen wurde, nach dem auch der Bundesrat anfangs Jahr seine Unterstützung kundgetan hatte. Als nächstes wird sie im Ständerat behandelt werden (noch unklar wann).

Ausbeutung der Arbeitskraft ohne Menschenhandel

Arbeitsausbeutung stellt in der Schweiz – sofern sie nicht mit dem Delikt des MH einhergeht – keinen eigenständigen Straftatbestand dar. Für die strafrechtliche Verfolgung schwerwiegender Gewalt- und Ausbeutungsformen, denen viele Migrantinnen in der Arbeitswelt ausgesetzt sind, fehlen angemessene rechtliche Instrumente.

- Ausbeutung zeigt sich primär in den Arbeitsbedingungen, die nach Schweizer Standards zu beurteilen sind. Erst dadurch lässt sich erkennen, ob eine Ausbeutungssituation oder sogar MH zum Zweck der Arbeitsausbeutung vorliegt. In vielen Fällen stellen die Arbeitgebenden den Betroffenen gegen Entgelt auch Unterkunft und Verpflegung zur Verfügung – oft unter prekären Bedingungen.
- Ausbeutung der Arbeitskraft als Gewaltform vonseiten der Arbeitgebenden kann für Arbeitnehmerinnen verheerende psychische und physische Folgen haben. Mangels Beweise und Beweismitteln und der fehlenden Sensibilität zu diesem Thema kann sie nur in sehr seltenen Fällen als solche identifiziert und ausschliesslich im Falle von MH strafrechtlich verfolgt werden. Opfer können nicht angemessen geschützt und unterstützt werden (vgl. Art. 54-57 der IK). Vielen Ausgebeuteten werden Schutzmassnahmen und die Aufklärung über ihre Opferrechte vorenthalten, weil die Ausbeutungssituation nicht erkannt wird (vgl. Artikel 56 und 57 der IK). Gerade bei migrantischen Frauen, die keinen geregelten Aufenthalt haben (Sans-Papiers) kommt hinzu, dass sie bei Gewalterfahrungen keine Strafanzeige bei der Polizei machen können, weil sie befürchten müssen, dass sie aufgrund ihres irregulären Aufenthalts ausgeschafft werden.

Care-Arbeit in Privathaushalten

Feminisierte Branchen sind durch patriarchale Strukturen meist Niedriglohnsektoren mit häufig ausbeuterischen Bedingungen. Besonders die Care-Branche weist juristische Grauzonen auf, die Migrantinnen, vor allem in Privathaushalten, ausnutzen. Sie erfahren oft Mehrfachdiskriminierung, was ihre Verletzlichkeit und das Risiko von Ausbeutung erhöht. Gemäss FIZ-Beratungsstatistiken sind bisher alle Opfer von MH in Haus- oder Pflegearbeit Frauen.

Auf politischer Ebene wurde Ende 2020 ein grosser Erfolg erzielt, der sich ab dem 1. Januar 2026 in der Einführung von Sonderbestimmungen im Arbeitsgesetz niederschlagen wird: Das Bundesgericht hat entschieden, dass der Geltungsbereich des Arbeitsgesetzes auf Privathaushalte ausgeweitet wird, sofern die Arbeitnehmenden über eine Personalverleihfirma angestellt sind. Direktanstellungen in Privathaushalten bleiben jedoch weiterhin vom Arbeitsgesetz ausgenommen. Haushaltarbeitskräfte, die direkt angestellt werden, sind somit weitgehend vom Schutz der im Arbeitsgesetz vorgesehenen Bestimmungen ausgeschlossen.

Im Rahmen eines nationalen Pilotprojekts (2025–2028) verfolgt FIZ das Ziel, dieser Zielgruppe den Zugang zu Beratung und Unterstützung zu ermöglichen. Einerseits sollen Behörden und Beratungsstellen für das Thema sensibilisiert werden, sodass Betroffene an uns weitervermittelt werden. Gleichzeitig werden Bildungsbausteine entwickelt, um Beratungsstellen und Behörden, die mit den Beschäftigten in Kontakt kommen, zu schulen und das Bewusstsein zu stärken. Ein zentraler Teil des Projekts ist zudem die politische Arbeit, mit dem Schwerpunkt auf der Reform des Strafrechtsartikels zum MH. Um die Isolation von Hausarbeitskräften zu durchbrechen und ihnen Zugang zu Beratung und Unterstützung zu bieten, wollen wir diese Zielgruppe gezielt aktiv ansprechen und auf unsere Angebote aufmerksam machen. Dazu wird eine Kampagne gestartet und ein niedrigschwelliger, direkter Online-Zugang geschaffen. Betroffene sollen FIZ sicher und anonym kontaktieren können. Damit möchten wir Pflege- und Hausarbeitsmigrant_innen einen leichteren Zugang zu unseren Beratungsangeboten ermöglichen und zugleich die Zahl der identifizierten Opfer von MH erhöhen (direkter Zugang ohne zwischengeschaltete Organisationen wie Polizei oder Beratungsstellen).

Gesetzliche Koppelung von Aufenthaltsregelung und Erwerbsarbeit in der Schweiz

In der Schweiz sind Migrantinnen mit unsicherem Aufenthaltsstatus oft von Arbeitsausbeutung betroffen. Ihre Mehrfachdiskriminierung macht sie besonders verletzlich. Die Bindung des Aufenthaltsstatus an den Arbeitsplatz schafft ein Machtgefälle, das ausbeuterische Verhältnisse fördert, da Betroffene aus Angst vor Verlust von Job und Aufenthalt selten Widerstand leisten.

Die Beanspruchung öffentlicher Sozialhilfe als Grund für Nichtverlängerung einer Niederlassungsbewilligung

Verliert eine Migrantin ihre Arbeitsstelle und wird sie von der Sozialhilfe abhängig, droht ihr der Verlust der Aufenthaltsbewilligung. Diese Koppelung zwischen Aufenthalt und Arbeit in der Schweiz ist besorgniserregend. Menschen mit einer Jahresaufenthaltsbewilligung riskieren deren Verlust, wenn sie Sozialhilfe beziehen. Zudem kann gemäss im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) eine Niederlassungsbewilligung (C-Ausweis) von Migrant_innen auf eine Jahresaufenthaltsbewilligung (B-Ausweis) zurückgestuft werden, wenn sie von der Sozialhilfe abhängig werden. Hinzu kommt: Um eine Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung zu erhalten, benötigt man einen Arbeitsvertrag. Zu welchen Bedingungen Migrantinnen arbeiten, spielt dabei keine Rolle.

In diesem Zusammenhang ist auch die parlamentarische Initiative Nr. 20.451 «Armut ist kein Verbrechen» von Bedeutung. Sie zielt darauf ab, die ausländerrechtliche Abhängigkeit vom Sozialhilfebezug zu entschärfen. Kürzlich fand die Vernehmlassung zum aktuellen Gesetzesvorschlag der Räte statt. Leider haben die Räte die ursprüngliche Initiative erheblich abgeschwächt, sodass kaum mit einer tatsächlichen Verbesserung der Situation zu rechnen ist – manche befürchten sogar, dass sich diese noch verschlechtern könnte.

Zugang zu spezialisierter Unterstützung für Gewaltbetroffene mit Tatort Ausland

Autor_in: Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ)

Forderungen

- Rasche, konsequente und vollumfängliche Umsetzung der parlamentarischen Initiative «22.456 Lücke im OHG schliessen. Opfer mit Tatort Ausland unterstützen»: Nur so ist es möglich, dass die Zielgruppe in der ganzen Schweiz verbindlich und nicht von Kanton oder von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich unterstützt wird und die gleichen Rechte für Personen aus dem Asylbereich, Sans Papiers oder anderen Aufenthaltsstatus gelten. Die Initiative befindet sich aktuell in der Rechtskommission des Nationalrates, die damit beauftragt ist, den Erlassentwurf auszuarbeiten.
- Gewaltbetroffene mit Tatort Ausland brauchen finanzierten und institutionalisierten Zugang zu spezialisierter Unterstützung bei Fachstellen, die auf die Gewalttat und Betroffenengruppe spezialisiert sind (vgl. Art. 20, 22 IK; Art. 12 EKM), inkl. sicheren Unterkünften (vgl. Art 23 IK) und gratis Rechtsberatung und Rechtsbeistand (vgl. Art. 57) sowie der dazugehörigen Finanzierung der Übersetzungsleistungen bei Beratungen, konkret Behandlungen, Therapien etc. (vgl. Art. 56 Abs. 1 lit. h).
- Gewaltbetroffene mit Tatort Ausland brauchen nebst theoretischem auch praktischen Zugang zur physischen und psychischen Gesundheitsversorgung (vgl. Art. 20 Abs. 2): Direktzugang zu Krankenversicherungsleistungen statt Gatekeeper-System im Asylwesen (inkl. Nothilfe und im Dublin-Verfahren); Zugang zu Prämienverbilligung für Sans-Papiers in allen Kantonen; Übernahme der Selbstbehalte bei den Leistungen über das Krankenversicherungsgesetz, die auf die erlittene Gewalt zurückzuführen sind, analog zur Opferhilfe.
- Schutz vor (erneuter) Gewalt durch Asyl- und Aufenthaltsgewährung (vgl. Art. 60). Sowie Anerkennung von Gewalt im Herkunftsland oder auf der Flucht auf Grund des Geschlechts, der Geschlechtsidentität, des -ausdrucks, der -merkmale oder sexueller Orientierung als Fluchtgrund (Art. 60). Gewaltbetroffene dürfen nicht in Länder (zurück) geschickt werden, in denen sie erneutem Gewaltrisiko ausgesetzt sind (vgl. Art. 60 und 61).

Ausgangslage

Menschen, die Gewalt und/oder Ausbeutung auf dem Fluchtweg, im Herkunftsland oder in einem anderen Land als in der Schweiz erlebt haben und zum Tatzeitpunkt keinen Wohnsitz in der Schweiz hatten, erhalten in der Schweiz keine spezialisierte Unterstützung. Denn das Opferhilfegesetz orientiert sich am Territorialitätsprinzip (vgl. SR 312.5, Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten, Opferhilfegesetz (OHG), Art. 17 in Verbindung mit Art. 3). Es gewährt entsprechend ausländischen Personen nur Hilfe, wenn die Tat in der Schweiz begangen wurde.

Die Erfahrungen der Beratungsstellen für gewaltbetroffene Personen zeigen, dass die betroffenen Personen in der Schweiz meist nicht die dringend benötigte Unterstützung bekommen. Viele Betroffene müssen mit den schweren körperlichen und psychischen Folgen der massiven Gewalterfahrung allein zureckkommen und/oder sind aufgrund einer Ausweisung aus der Schweiz einem erneuten hohen Gewaltrisiko ausgesetzt. Denn vielen droht die Rückschaffung in Länder, in denen sie Gewalt und Ausbeutung erlebt haben und dort erneutem Gewaltrisiko ausgesetzt sind. Die Erfahrungen der Beratungsstellen zeigen zudem nur die Spitze des Eisbergs. Die allermeisten Betroffenen gelangen gar nicht erst an eine Beratungsstelle, weil sie nicht über die Angebote informiert werden, aus Scham oder sie müssen ohne Weiteres von den Beratungsstellen abgewiesen werden, weil es keinerlei Finanzierung dafür gibt. Es wird also eine grosse Dunkelziffer von Gewaltbetroffenen mit Tatort Ausland vermutet.

Relevante Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention

Gemäss den von der Schweiz ratifizierten internationalen Konventionen, wie der Istanbul Konvention (IK) und der Europaratkonvention zur Bekämpfung von Menschenhandel (EKM, Art. 12) im Falle von Menschenhandel, haben Gewaltbetroffene Anrecht auf spezialisierte Unterstützung, unabhängig vom Tatort und vom Aufenthaltstitel in der Schweiz sowie Anrecht auf Schutz vor Rückführung in Länder, in denen ihnen erneute Gewalt droht. Insbesondere relevant sind die Artikel 4, 5, 18-28, 56-57, 60-63 der Istanbul-Konvention (für eine detaillierte Ausführung der Relevanz der einzelnen Artikel siehe auch den Alternativbericht zur ersten Evaluationsrunde 2021, S. 248ff).

All diese aufgeführten Unterstützungsleistungen sind nach Art. 4 Abs. 3 der Istanbul-Konvention allen gewaltbetroffenen Frauen diskriminierungsfrei zu gewähren, und zwar unabhängig des Aufenthaltsstatus. Zu diesem Schluss gelangt auch das vom Eidgenössischen Büro für Gleichstellung beauftragte Rechtsgutachten (vgl. Diskriminierungsverbot und Geltungsbereich der Istanbul-Konvention: Rechtsgutachten, Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte: Pascal Mahon, Anne-Laurence Graf, Nesa Zimmermann August 2022, S. 44ff) aus dem Jahr 2022. Es stellt fest, dass das Diskriminierungsverbot insbesondere bzgl. Zugang zu Unterstützungsleistungen nach einer Gewalttat je nach Aufenthaltsstatus und Tatort nicht eingehalten wird (ibid, S. 45).

Haltung der Behörden

Trotz der internationalen Konventionen, welche die Schweiz unterzeichnet hat, sowie dem deutlichen Rechtsgutachten von 2022, kommt die Schweiz ihrer Verpflichtung nicht nach, Gewaltbetroffenen mit Tatort Ausland spezialisierte Unterstützung zukommen zu lassen. In der Praxis verletzen staatliche Institutionen auf Bundes- und Kantonsebene die internationalen Konventionen damit täglich. Die zuständigen Behörden hatten die Fach- und Beratungsstellen im Jahr 2019 drauf verwiesen, dass sie aktuell dran seien, pragmatische Lösungen für diejenigen Gewaltbetroffene mit Tatort Ausland zu suchen, die «eine Bleibeperspektive» (Vgl. Schreiben des SEM vom 31.12.2019: «Frauen und Mädchen mit Bleiberecht bzw. Bleibeperspektive haben entweder eine Aufenthaltsbewilligung, wurden in der Schweiz vorläufig aufgenommen oder ihr Asylgesuch wird im erweiterten Verfahren behandelt, d.h. sie wurden einem Kanton zugewiesen») in der Schweiz haben. Seither wurde jedoch von Behördenseite nichts mehr unternommen. Im Gegenteil, so wurden z.B. die dazugehörigen Aktionen im Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels «sistiert» (vgl. Erster Monitoring-Bericht zur Umsetzung des Dritten Nationalen Aktionsplans NAP Menschenhandel 2023-2027, S. 9).

Aktuelle Situation

Da auch im Jahr 2025 noch keine griffige Lösung für den Zugang zu Opferhilfeleistungen für diese Zielgruppe erarbeitet und implementiert ist, werden die Leistungen nach wie vor – wenn überhaupt – über Spendengelder sowie private Geldgeber_innen (Kirchen, NGOs, zivilgesellschaftliche Organisationen) gedeckt. Gleichzeitig bleiben den Beratungsstellen für Gewaltbetroffene die Hände gebunden, da für die Beratung und Unterstützung für Gewaltbetroffene keine finanzielle Unterstützung durch die Behörden erfolgt.

Die parlamentarische Initiative 22.456 «Lücke im OHG schliessen. Opfer mit Tatort Ausland unterstützen»

Es braucht dringend eine nationale, verbindliche Gesetzgebung, die es ermöglicht, dass alle Opfer von Gewalttaten mit Tatort Ausland Zugang zu den spezialisierten Leistungen erhalten. Unter aktiver Mitarbeit diverser zivilgesellschaftlicher Organisationen wurde im August 2022 die parlamentarische Initiative 22.456 «Lücke im OHG schliessen. Opfer mit Tatort Ausland unterstützen» eingereicht. Die Initiative sieht eine dahingehende Änderung des Opferhilfegesetzes vor, dass neu «c. Opfer einer Straftat, die in der Schweiz verfolg- und strafbar ist als auch von schweren Straftaten, die in der Schweiz nicht verfolgbar sind, und für die es nicht zumutbar ist in den Staat, in dem die Straftat begangen wurde, zur Inanspruchnahme solcher Leistungen zurückzukehren» (vgl. Pa. IV. 22.456) Zugang zur Opferhilfe erhalten sollen.

Die parlamentarische Initiative hatte einen schweren Stand und wurde schlussendlich erst im April 2025 von beiden Räten der Rechtskommission gutgeheissen. Aktuell ist die Rechtskommission des Nationalrates damit beauftragt, einen Erlassentwurf für die Vernehmlassung auszuarbeiten. Nun ist es von zentraler Wichtigkeit, dass die Gesetzesänderung im Verlaufe des Vernehmlassungsverfahrens nicht verwässert und abgeschwächt wird, sondern der Kernpunkt erhalten bleibt: Dass Gewaltbetroffene mit Tatort Ausland endlich Zugang zu den Leistungen des Opferhilfegesetzes erhalten.

Wegweisende Teilerfolge für Opfer von Menschenhandel mit Tatort Ausland mit gewichtiger Auswirkung auf alle Gewaltbetroffenen mit Tatort Ausland

In Zusammenhang mit Opfern von Menschenhandel, die im Ausland ausgebeutet worden sind, konnte die FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration in einigen Kantonen zwar entsprechende Vereinbarungen erzielen, sodass ihre Unterstützungsleistungen bei Personen aus dem Asylbereich z.B. von der kantonalen Asylfürsorge/ Asylsozialhilfe übernommen werden – zum Teil zu genau denselben Konditionen, die das Opferhilfegesetz Opfern von Menschenhandel mit Tatort Schweiz bietet. Andere Kantone weigern sich jedoch, die Leistungen zu finanzieren und berufen sich auf eine fehlende gesetzliche Grundlage. Aus diesem Grund bleibt auch die kantonale Finanzierung willkürlich und lückenhaft und es bedarf der Änderung des Opferhilfegesetzes, wie es die obig beschriebene parlamentarische Initiative beabsichtigt, um einen schweizweit diskriminierungsfreien Zugang zu den Opferhilfeleistungen zu gewähren.

Gleichzeitig hat ebenfalls die FIZ im Jahr 2019 Kostengesuche beim Staatssekretariat für Migration SEM für Opfer von Menschenhandel mit Tatort Ausland eingereicht. Nach abschlägiger Antwort des SEM hat die FIZ eine anfechtbare Verfügung verlangt. Diese traf im Herbst 2021 ein; dort wurden vom SEM schliesslich wichtige Zugeständnisse gemacht: Die Beratungsstunden vor Ort in der FIZ sowie die dazugehörigen Übersetzungsleistungen sollen über die Asylsozialhilfe des Bundes finanziert werden, nicht jedoch die spezialisierte Unterbringung oder der Koordinationsaufwand, welchen die FIZ zu übernehmen hat, damit überhaupt ein Gespräch stattfinden kann. Aus diesem Grund hat die FIZ im März 2022 eine Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht eingereicht, um die Verfügung des SEM insbesondere in den Punkten spezialisierte Unterbringung und Koordinierungsaufwand sowie den genauen Bestandteil der Beratungsstunden gerichtlich überprüfen zu lassen. Zum heutigen Zeitpunkt (11. August 2025) ist das Urteil auch vier Jahre nach Einreichung der Beschwerde noch ausstehend; wird gemäss Bundesverwaltungsgericht jedoch in Kürze publiziert.

Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts wird nicht nur für Opfer von Menschenhandel wegweisend sein, sondern einen Präzedenzfall für alle Gewaltbetroffenen mit Tatort Ausland schaffen, die sich in der Obhut des SEM befinden. Gleichzeitig ist anzunehmen, dass das Urteil über die konkrete Ausgestaltung der Opferhilfeleistungen auch die Beratungen im Parlament nachhaltig beeinflussen wird.

Aus Behördenkreisen wurde vorgeschlagen, die Regelungen doch einfach pragmatisch über die Asylsozialhilfe zu regeln. Dies ist jedoch keine praktikable Lösung; erstens befinden sich nicht alle Gewaltbetroffenen mit Tatort Ausland im Asylverfahren. Zweitens gelten unterschiedliche Leistungen je nachdem, ob diese über die Sozialhilfe oder die Opferhilfe finanziert werden. Die Opferhilfeleistungen gehen weit über die Leistungen der Sozialhilfe hinaus (siehe nächstes Kapitel). Es darf nicht sein, dass neue Ungleichheiten geschaffen werden zwischen Personen im Asylverfahren und ausserhalb des Asylverfahrens und die Ungleichheiten zwischen den Opferhilfeleistungen für Personen mit Tatort Schweiz sowie Tatort Ausland weiterbestehen. Aus diesem Grund muss an dieser Stelle nochmals betont werden, dass einzig eine Lösung über die Änderung des Opferhilfegesetzes Ungleichbehandlungen endlich beseitigen kann. Nur so kann das Diskriminierungsverbot nach Art. 4 der Istanbul-Konvention respektiert werden.

Bis die Lösungen definitiv verankert sind, bleibt die Situation für Betroffene prekär

Für Asylsuchende und Sans-Papiers sind die Leistungen nach dem Krankenversicherungsgesetz (KVG) in der Praxis aktuell nach wie vor nur beschränkt, nach langer Wartezeit oder gar nicht zugänglich. Für Sans-Papiers sind die KVG-Prämien oft zu teuer, da ihr Zugang zu Prämienverbilligungen sehr schwierig ist. Viele Sans-Papiers fürchten auch, dass mit dem Abschluss einer Krankenversicherung ihr irregulärer Aufenthalt aufgedeckt würde. Asylsuchende sind alle krankenversichert. Sie haben aber keinen selbstbestimmten Zugang zu KVG-Leistungen, sondern können diese nur via Pflegefachperson in den Asylzentren beantragen (Gate-Keeping-System). Noch viel zu häufig erhalten Asylsuchende deshalb nicht die benötigte psychische und physische Gesundheitsversorgung. Insbesondere der Zugang zu psychologischen Therapien ist stark erschwert. Oft benötigen Gewaltbetroffene zur Traumabewältigung nicht primär oder nicht nur psychotherapeutische Individualtherapien, wie sie das KVG theoretisch ermöglicht. Stattdessen ist oft die psychosoziale Begleitung durch eine Vertrauensperson einer Fachstelle, die auf die Gewalttat und Betroffenengruppe spezialisiert ist, zentral für die Genesung. Ebenso brauchen viele Betroffene eher oder zusätzlich therapeutische Angebote wie Bewegungskurse, Mal-/Kreativkurse, Musiktherapien etc. Auch Alltagsrituale und -strukturen, die Einbindung in soziale Zusammenhänge, sowie die soziale und ökonomische Selbstwirksamkeit sind wichtige Elemente für eine Traumabewältigung. Befindet sich die gewaltbetroffene Person in der Schweiz noch in einer Gefährdungslage, benötigt es ausserdem eine sichere Unterkunft, welche beispielsweise gerade in den vorzufindenden Schweizer Asylstrukturen aber auch mangels freier Plätze in Frauenhäusern nicht gewährleistet werden kann. All diese Unterstützungsleistungen können weder über das KVG noch über die Sozialhilfe finanziert werden.

Bei Leistungen nach KVG müssen die Patient_innen zudem einen gewissen Betrag selber bezahlen (Selbstbehalt). Würden die Leistungen unter das Opferhilfegesetz (OHG) fallen, würde der Selbstbehalt übernommen. Auch würden bei Leistungen gemäss OHG die Übersetzungsleistungen und Anreisekosten bezahlt. Bei Tatort Ausland ist es unklar, wer für die Selbstbehalte, Dolmetschleistungen und Anreisekosten aufkommt. Personen «ohne Bleibeperspektive» haben in der Praxis also kaum den nötigen Zugang zu spezialisierten Unterstützungsleistungen, wie das von den Behörden postuliert wird. Dadurch wird zehntausenden Personen die nötige Hilfe verwehrt, die ihnen laut der Istanbul-Konvention und im Falle von Opfern von Menschenhandel gemäss der Europaratskonvention gegen Menschenhandel zustehen würde. Es bleibt daher zu hoffen, dass sowohl das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts sowie die Beratungen im Parlament zu einer baldigen Lösung beitragen.

Geflüchtete Frauen im Asylsystem

Autor_in: Frauen des Projekts Stimmen geflüchteter Frauen von Brava

Forderungen

- **Verbindliche Schulungen und Sensibilisierung für Fachpersonal:** Alle im Asylsystem tätigen Personen – insbesondere in Unterkünften, Asylanhörungen und medizinischen Einrichtungen – müssen verpflichtend zu geschlechtsbezogener Gewalt, Trauma, Inklusion, Antidiskriminierung und LGBTIQ+-Sensibilität geschult werden. Dies gilt auch für Dolmetscher_innen.
- **Schutz, Privatsphäre und sichere Unterbringung für Frauen und vulnerable Gruppen:** Es braucht geschlechtergetrennte, sichere und würdige Unterkünfte sowie spezifische Schutzräume für Frauen, Mädchen und LGBTIQ+-Personen. Männliches Sicherheitspersonal darf keine Kontrolle in Frauenzimmern oder an Frauen durchführen, besonders nicht nachts.
- **Gleichberechtigter Zugang zu Rechten, Schutz und Unterstützung – unabhängig vom Aufenthaltsstatus:** Überlebende geschlechtsbezogener Gewalt müssen bedingungslos Zugang zu medizinischer, psychologischer, rechtlicher und sozialer Unterstützung haben – in ihrer Muttersprache, ab Ankunft in der Schweiz, auch wenn der Tatort im Ausland war.
- **Menschenrechtsbasierte Asylverfahren und Schutz vor retraumatisierenden Anhörungen:** Asylanhörungen müssen traumasensibel durchgeführt werden: mit weiblichem Personal, Wahlfreiheit bei Dolmetscher_innen, psychologischer Begleitung und Anerkennung von Gewalt als Asylgrund auch ohne Beweise. Standardisierte Routinen sind durch individuelle, würdige Verfahren zu ersetzen.
- **Transparenz, Monitoring und Beschwerdemechanismen:** Geflüchtete Frauen müssen transparent über ihre Rechte und den Verfahrensstand im Asylverfahren informiert werden. Es braucht eine nationale Datenbank zu Hilfsangeboten für Asylsuchende sowie unabhängige Beschwerde- und Monitoringstellen für Fehlverhalten, Diskriminierung und Gewalt im Asylsystem.

Einleitung

In diesem Bericht kommen geflüchtete Frauen selbst zu Wort. Sie berichten von ihren Erfahrungen im Asylsystem in der Schweiz – von Gewalt, Isolation und fehlendem Zugang zu Hilfe, aber auch von ihren Wünschen für eine gerechtere Zukunft. Der Bericht zeigt die bestehenden Lücken in der Umsetzung der Istanbul-Konvention im Schweizer Asylwesen auf. Alle hier dokumentierten Beiträge wurden im Rahmen eines partizipativen Workshops am 7. Juni 2025 im Projekt «Stimmen geflüchteter Frauen» von Brava erarbeitet. Die Frauen konnten frei entscheiden, worüber und in welcher Sprache sie schreiben möchten. Ihre Texte wurden von uns anonymisiert und mit ihrer Zustimmung, mit dem Tool Chat-GPT, ins Deutsche übersetzt.

Sicherheit und Unterbringung (Art. 4, 23, 60 IK)

Die geschilderten Erlebnisse offenbaren systematische Versäumnisse bei der Umsetzung der Verpflichtungen der Istanbul-Konvention. In Bezug auf Artikel 4, 23 und 60 wird sichtbar, dass Sicherheit, Gleichstellung, Würde und gendersensible Betreuung in den Lebenswelten und Unterbringungsformen von geflüchteten FINTA oftmals nicht gewährleistet sind.

Art. 4 IK: Gleichstellung und Nichtdiskriminierung

Die Teilnehmerinnen berichteten von Diskriminierung in nahezu allen Lebensbereichen – aufgrund ihres Geschlechts, ihres Migrationsstatus oder einer Behinderung. Viele teilten schmerzvolle Beispiele alltäglicher Ungleichbehandlung:

- Eine Frau berichtete, dass sie trotz pünktlichem Erscheinen zu Arztterminen wiederholt stundenlang warten musste. Auf Nachfrage erhielt sie die Antwort: «Sie sind Asylbewerberin, Sie müssen warten.»
- Die Tochter einer Teilnehmerin wurde bei der Bewerbung für eine Schnupperlehre zunächst respektvoll behandelt – bis bekannt wurde, dass sie in einem Asylzentrum wohnt. Die Bewerbung wurde daraufhin sofort abgelehnt.
- Eine Mutter schilderte, dass ihr autistischer Sohn von anderen Kindern ausgegrenzt wurde. Da die Familie keinen regulären Aufenthaltsstatus hatte, erhielt sie keinerlei institutionelle Unterstützung, auch keine Leistungen für Menschen mit Behinderung.
- Zusätzlich schilderten Frauen Gesundheitsrisiken. Eine Frau musste nach einer Operation trotz Schmerzen mit dem Zug reisen, weil ihr ein Taxi verweigert wurde. Andere erhielten aufgrund ihres Aufenthaltsstatus keine medizinische Hilfe.

«Ja, ich erkenne mich in dieser Frage wieder. Seit meiner Ankunft in der Schweiz wurde ich in vielerlei Hinsicht als Frau respektvoll behandelt. Aber ich bin auch immer wieder auf ungleiche Behandlung gestossen – vor allem im Camp. Ich musste ständig gegen sexistische Haltungen ankämpfen. Und ja – solche Haltungen gibt es wirklich.»

«Es gab Situationen, in denen ich mich nicht sicher oder ernst genommen fühlte, aber ich musste sie aushalten. Nichts, was wir sagten, wurde geglaubt. Obwohl meine Geschichte wahr war, musste ich anderthalb Jahre im Camp leben. Selbst jetzt, mit Schutzstatus, habe ich Probleme, weil ich als politisch aktiv gelte. Das betrifft alle Lebensbereiche.»

«Ich habe gesehen, wie eine andere Frau vom Personal erniedrigt wurde. Sie sagten ihr, sie rieche schlecht und ihr Zimmer stinke wegen ihr. Ich sagte der Leitung, man solle nicht so vor allen Leuten mit ihr sprechen. Wenn sie ihr helfen wollen, dann bitte respektvoll und unter vier Augen. Der Camp-Leiter schrie mich an und sagte: «Ich kann machen, was ich will.»»

«Ich habe keinen Aufenthaltsstatus – aber ich bin trotzdem ein Mensch.»

Art. 23 IK: Schutz in Unterkünften

Um Frauen vor Geschlechtsbezogener Gewalt zu schützen ist im Asylbereich eine sichere Unterbringung essenziell. Diese ist aktuell in der Schweiz nicht gegeben.

- Viele Frauen berichteten, dass sie sich in Asylunterkünften unsicher fühlten.
- Mehrere berichteten von wiederholten Verlegungen ohne Begründung, was sie als entwürdigend empfanden.
- In manchen Zentren befanden sich die Duschanlagen ausserhalb des Hauptgebäudes, was sie zwang, nachts durch dunkle und unsichere Bereiche zu gehen.
- Die Unterbringung in denselben Zentren und teils auch gleichen Wohneinheiten oder gar Schlafräumen wie alleinstehende Männer ist weiterhin Realität.

«In manchen Camps teilen sich Frauen und Männer immer noch Toiletten und Duschen. Das ist weder hygienisch noch psychologisch sicher. Ich hoffe sehr, dass das endlich geregelt wird.»

«Meine Forderung ist: alleinstehende Männer und Familien dürfen nicht in denselben Unterkünften leben. Frauen – besonders alleinstehende oder Mädchen – brauchen sichere Orte. Am besten sollten diese Lager ganz abgeschafft werden. Sie sind psychisch unerträglich.»

«Manchmal dringen betrunkene Männer nachts in unsere Zimmer ein – das ist furchterregend. Sie sagen, sie hätten sich in der Tür geirrt.»

Eine Frau berichtete von einem gewalttätigen Angriff, bei dem ein Mitbewohner versuchte, sie und ihre Freundin zu töten. Trotz medizinischer und psychologischer Beweise wurden ihre Aussagen zunächst ignoriert. Die Überlebende musste sechs Monate im Krankenhaus verbringen und leidet weiterhin an einer posttraumatischen Belastungsstörung. Bereits zuvor hatte sie Gewalt durch ihren Partner erlebt. Viele Frauen gaben an, Schlafräume mit unbekannten Männern zu teilen – auch in Rückkehrzentren. «In unserem Camp gab es eine gewalttätige Gruppe. Ein Mann verprügelte einen anderen direkt vor unseren Augen. Wir sagten dem Personal, dass wir uns nicht sicher fühlen und diese Leute nicht im Camp haben wollen. Aber unsere Bedenken wurden ignoriert. Dieselben Männer wurden zurückgebracht. Ich hatte Angst um mich und meine Töchter. Frauen haben in solchen Situationen andere Ängste als Männer.»

«Es ist eine Situation, in der man keinerlei Kontrolle über das eigene Leben hat. Plötzlich heißt es, man müsse die Unterkunft wechseln. Das Personal droht einem mit der Polizei – das ist beängstigend. Man kennt seine Rechte nicht. Ich bin deshalb zu einer Anwältin gegangen. Man ist völlig auf sich allein gestellt und weiß nicht, was man darf oder tun kann. Eine sichere Unterkunft, in der man sich wohlfühlen kann, ist wichtig.»

Art. 60 IK: Gendersensible Aufnahme und Schutzmassnahmen

Teil des Asylverfahrens, sollte eine sichere Aufnahme in den Bundesasylzentren sein. Frauen erleben aber genau hier viele Herausforderungen durch das Personal und auch Sicherheitsangestellte. Viele Frauen berichteten von Retraumatisierungen infolge unsensibler Behandlung: Einige Frauen berichteten, dass sie trotz weiblicher Identität von männlichen Sicherheitsbeamten einer Leibesvisitation unterzogen wurde. Bei einer Teilnehmerin löste dies Erinnerungen an einen früheren sexuellen Übergriff in der Kindheit aus, was nur ein Beispiel für eine solche Retraumatisierung darstellt.

Frauen berichteten auch, dass männliches Sicherheitspersonal ihre Zimmer ohne Vorankündigung betrat – auch nachts. Für Gewaltüberlebende ist das besonders traumatisierend.

«Eine Leibesvisitation ist eine erniedrigende und demütigende Erfahrung – besonders für eine Frau.»
«Manchmal schlägt das Sicherheitspersonal Leute vor den Augen der Kinder. Sie schreien auch viel.»

Sensibilisierung und Bildung (Art. 12,13 IK)

Die meisten Teilnehmerinnen berichteten, dass es keinerlei Sensibilisierung zu geschlechtsspezifischer Gewalt oder zu Frauenrechten für sie gab. Informationsmaterialien, Workshops oder sichtbare Plakate fehlten weitgehend. Kaum eine Frau erhielt Informationen darüber, was im Fall geschlechtsspezifischer Gewalt zu tun sei. Die meisten waren auf Mundpropaganda angewiesen.

«Wenn Frauen im Camp Gewalt erleben, wird das vom Personal oft nicht ernst genommen. Sie sagen einfach: <Gehen Sie zur Polizei, das ist nicht unsere Aufgabe.›»

«Als geflüchtete Frau, die geschlechtsspezifische Gewalt erlebt hat, habe ich das Vertrauen in das Camp-Personal verloren. Ich kann ihnen nichts mehr melden.»

«Viele Frauen wissen nicht, was sie tun sollen, wenn sie Gewalt erleben. Ich wurde im Camp sexuell belästigt. Ich habe mich gewehrt, aber es hatte keine Konsequenzen für den Täter. Nichts ist passiert – und die Gewalt ging weiter.»

Auch betonen die Frauen, dass das Personal in den Asylzentren oftmals kein Wissen über externe Unterstützungsangebote hat. Auch reagieren diese manchmal bewusst nicht auf Unterstützungsanfragen, was die Vertrauensbeziehung beeinflusst.

Einige Frauen wurden nie zu Einzelgesprächen eingeladen – sondern nur gemeinsam mit ihren Ehemännern befragt.

Eine andere Frau schilderte, dass eine Überlebende häuslicher Gewalt keinen Schutz erhielt, da sie keine sichtbaren Verletzungen hatte. Sie musste wochenlang mit ihrem Täter im selben Raum bleiben.

«In unserem Zentrum wurde ein junges Mädchen von einem Mann geohrfeigt. Das Personal reagierte nicht. Sie sagten nur, wir sollen zur Polizei gehen. Man spürt den Unterschied – Frauen werden nicht ernst genommen.»

«In unserem Camp war der Direktor offen sexistisch. Ich habe ihn darauf angesprochen – aber es änderte sich nichts.»

«Meine jugendliche Tochter wurde vor dem Zentrum von einem Mann begropscht. Als sie sich wehrte, stiess er sie auf die Strasse – sie wäre beinahe überfahren worden. Das Personal tat nichts.»

Zugang zu Hilfe und Schutz (Art. 18, 19, 20, 22, 25, 12, 13 IK) ---

Art. 18 IK: Allgemeine Verpflichtungen

Die gesammelten Aussagen zeigen erhebliche Mängel beim Schutz und bei der Unterstützung von Überlebenden geschlechtsspezifischer Gewalt (GBV). Eine Frau berichtet:

«Als ich geschlechtsspezifische Gewalt erlebt habe, bekam ich nicht den nötigen Schutz, da einer der Täter ein Mitarbeiter im Camp war. Auch wenn es formell eine Zustimmung gab, akzeptiert eine geflüchtete Person aus Angst und Verwundbarkeit ein Angebot, wenn ein Machtungleichgewicht besteht. (Als liberale Frau aus dem Nahen Osten fühle ich mich sogar in meiner eigenen Community ausgeschlossen.)»

Diese Aussage verdeutlicht, dass in staatlich unterstützten Unterkünften kein ausreichender Schutz gewährleistet ist und wirksame Mechanismen gegen Übergriffe durch Personal fehlen. Eine weitere Aussage lautet:

«Eine andere Frau erzählte, dass sie von ihrem Mann geschlagen wurde. Der Camp-Manager wusste davon, aber sie bekam keine Hilfe.»

Ein zentrales Problem ist der Mangel an Wissen und Kompetenzen des Personals im Umgang mit Betroffenen. Frauen berichten von Rassismus, von Bevorzugung aufgrund des Aussehens sowie von Unterstützungsleistungen im Austausch gegen sexuelle Gefälligkeiten.

Zudem bestehen Ungleichbehandlungen zwischen Geflüchteten unterschiedlich er Herkunftsländer – etwa mit Blick auf Personen aus der Ukraine. Diskriminierung findet statt: Menschen aus bestimmten Herkunftsländern erhalten schneller Informationen und können schneller ihre Unterbringung wechseln.

Art. 19 IK: Information

Geflüchtete Frauen weisen immer wieder darauf hin, dass sie keinen ausreichenden Zugang zu Informationen über ihre Rechte und über Unterstützungsangebote haben:

«Unter den Frauen, die Gewalt erleben, gibt es sowohl gebildete als auch ungebildete. Weniger gebildete Frauen haben es deutlich schwerer, an Informationen zu gelangen. Um geflüchtete Frauen zu stärken, ist es wichtig, ihnen in ihrer Muttersprache zu erklären, welche Rechte sie im Schweizer System haben. Bildung und Aufklärung müssen bereitgestellt werden. Unseren Erfahrungen nach ist das nicht der Fall.»

Das Fehlen gezielter, mehrsprachiger Informationskampagnen führt dazu, dass viele Betroffene nichts von ihren rechtlichen Möglichkeiten, Hilfsangeboten oder Beschwerdemechanismen wissen.

Oft gibt es nur eine Telefonnummer von Caritas als allgemeine Hilfe – aber keine konkreten Informationen zu spezifischen Leistungen. Wenn eine Frau Informationen braucht, muss sie aktiv bei Sozialarbeitenden nachfragen. Das erfordert Kraft und ist in Situationen von Gewalt nicht immer möglich. Es braucht frühzeitig umfassende Information.

Art. 20 IK: Allgemeine Unterstützungsdiene

In verschiedenen Asylzentren machen Frauen unterschiedliche Erfahrungen – manchmal erhalten sie mehr Hilfe, manchmal weniger. Aussagen können also nicht pauschalisiert werden, sondern spiegeln individuelle Erfahrungen wider.

Polizei: Ein zentrales Problem ist, dass die Polizei sehr lange braucht, um zu kommen. Es macht einen Unterschied, ob eine Mitarbeiterin eines Heims anruft oder eine geflüchtete Person. Wenn Betreuende anrufen, ist die Polizei in fünf Minuten da. Diese Ungleichbehandlung ist diskriminierend und schwächt das Sicherheitsgefühl. Gerade in Gewaltsituationen ist rasche Hilfe der Polizei essenziell.

Ärztliche Versorgung und Sprache: Sprachbarrieren sind eines der grössten Hindernisse beim Zugang zu medizinischer und psychologischer Versorgung:

«Wenn man zum Arzt geht, bekommt man keine ausreichende Übersetzung. Es ist schwer, über das Erlebte zu sprechen. Man fühlt sich wegen der Sprachbarriere unsicher. Manchmal gibt es Dolmetscher_innen, aber sie sprechen nicht die richtige Sprache oder den richtigen Dialekt, was zu Missverständnissen führt.»

«Die Personen, die in den Camps arbeiten, haben keine Ahnung von den verschiedenen Sprachen und Dialekten und beauftragen falsche Übersetzer_innen. Besonders wenn eine Frau einer Minderheit angehört, ist Übersetzung noch schwieriger.»

Das Fehlen kultursensibler und sprachlich passender Unterstützungsangebote führt insbesondere bei Frauen aus Minderheiten zu Ausgrenzung und Missverständnissen. Unzureichend geschultes Personal verschärft diese Probleme zusätzlich.

Art. 22 IK: Spezialisierte Unterstützungsdiene

Viele geflüchtete Frauen berichten, dass sie über keine spezialisierten Unterstützungsangebote bei geschlechtsspezifischer Gewalt informiert wurden. In ihrem Asylzentrum oder über die Sozialdienste wurden ihnen keine solchen Diensten vermittelt.

«Ich habe zwei Monate auf einen psychologischen Termin gewartet, und bis heute habe ich ihn nicht bekommen – in dieser langen Zeit habe ich mich selbst geheilt.»

Die Koordination psychologischer Hilfe ist unzureichend und sollte dringend priorisiert werden. Der Zugang hängt zudem stark vom Aufenthaltsstatus ab:

«Es gibt Unterschiede in der Hilfe – je nachdem, welche Aufenthaltsbewilligung man hat. Als asylsuchende Person ist es viel schwieriger, einen Arzttermin zu bekommen.»

Diese Ungleichbehandlung widerspricht der Verpflichtung der Istanbul-Konvention, allen Betroffenen unabhängig vom Migrations- oder Aufenthaltsstatus gleichberechtigten Zugang zu spezialisierter Unterstützung zu gewähren.

Art. 25 IK: Unterstützung für Opfer sexueller Gewalt

Im Bereich sexualisierter Gewalt besteht ein gravierender Mangel an vertraulichen, opferzentrierten Unterstützungsangeboten:

«Ein Mädchen hatte eine sexuelle Begegnung im Einvernehmen. Als sie später mit dem Mann Kontakt aufnahm, sagte er, dass er ein Video davon habe. Das Mädchen wusste nicht, wo oder wie sie sich melden sollte. Sie hatte keinerlei Informationen darüber, welche Rechte sie beim Schweizer Staat hat.»

«Wenn ich gesehen habe, wie das Personal täglich mit Geflüchteten umgegangen ist, habe ich mich nicht getraut, ihnen von meinem Fall geschlechtsspezifischer Gewalt zu erzählen. Es gibt keine Vertraulichkeit – Informationen werden in Form von Klatsch durch Dritte weitergegeben.»

Diese Aussagen zeigen deutlich, dass es in Asylstrukturen an sicheren, vertraulichen und menschenrechtsbasierten Anlauf- und Meldestellen für Betroffene fehlt.

Asylverfahren und Glaubwürdigkeit (Art. 15, 60, 61 IK)

Die Istanbul-Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten zu einem geschlechtersensiblen Vorgehen in Asylverfahren, insbesondere beim Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt (Art. 60), beim Schutz vor Rückschiebung (Art. 61) sowie bei der Schulung von Personal (Art. 15). Die hier dokumentierten Aussagen geflüchteter Frauen zeigen jedoch erhebliche Mängel in der Umsetzung dieser Verpflichtungen durch die Schweiz.

- Viele Frauen fühlten sich im Verfahren nicht sicher oder respektiert.
- Offenes Sprechen war oft schwierig – besonders bei sensiblen Themen wie dieses der erlebten Gewalt. Unsicherheit über das Verfahren, mangelnde Dolmetschqualität und fehlendes Vertrauen in die Rechtsvertretung und die Mitarbeitenden des SEM die die Asylbefragungen durchführten prägten viele Erfahrungen.

«Die Richterin oder die Person, die mein Interview geführt hat – sie hat während all der Stunden, von morgens acht bis nachmittags vier oder fünf – nicht so gewirkt, als würde sie mir glauben. Ich hatte das Gefühl, dass ich die ganze Zeit mit mir selbst rede. Das hat mich sehr traurig gemacht.»

«Wenn dir jemand nicht zuhören will, sprichst du ins Leere. Ich konnte mich nicht wirklich mitteilen, nicht so, wie ich es gebraucht hätte.»

«Und wegen einer falschen Übersetzung steht in meinen alten Interviews, dass ich selbst gestohlen hätte – obwohl ich in Wirklichkeit Opfer eines Diebstahls war.»

«Ich wusste nicht, ob es sich um ein offizielles Interview handelt oder nur ein Gespräch. Uns wurde nicht die Wahrheit gesagt, aber ich hatte das Gefühl, mit Respekt behandelt worden zu sein.»

«Ich hatte nicht das Gefühl, dass man mir wirklich glaubt – obwohl das, was ich erzähle, überzeugend ist.»

«Ich konnte die Wahrheit nicht sagen – etwas sehr Intimes, Schmerhaftes. Aber ich konnte darüber nicht sprechen, weil das Gespräch sehr formell geführt wurde. Es fühlte sich an wie ein Gerichtsverfahren.»

Es braucht einen geschützten Raum und unterstützende Rahmenbedingungen in welchem die Asylverfahren durchgeführt werden sollten. Bei der Besprechung von Gewalterfahrungen, sollte auch der Gesundheitszustand der Frauen mitbeachtet werden. Eine Frau berichtete, dass diese sich durch ihre psychische Verfassung nicht im Stande fühlte die Anhörung durchzuführen. Sie wollte den Termin verschieben auf einen anderen Tag. Das wurde durch die Behörden nicht erlaubt. Der gesundheitliche Zustand während der Anhörung hat einen erheblichen Einfluss auf die Qualität der Aussagen und somit auch auf die Möglichkeit Schutz zu erhalten.

Art. 15 IK:**Ausbildung von Behörden**

Die Mitarbeitenden der Behördliche und Dolmetscher_innen sind gemäss vielen Frauen unzureichend im Umgang mit vulnerablen Personen und Geschlechtsbezogener Gewalt geschult.

Den Frauen wurden ihre Rechte wurden oft nicht erklärt oder nur sehr allgemein, und ein sensibler Umgang mit den Gewalterfahrungen fehlte.

«Ich hatte überhaupt keine Ahnung, welche Rechte ich habe und welche nicht. Ich fühlte mich sehr schlecht, weil wir direkt nach unserer Ankunft von der Polizei festgehalten wurden.»

«Die Mitarbeitenden waren nicht auf Frauen mit Gewalterfahrungen vorbereitet. Sie wollten alles mit Beweisen auf Papier sehen.»

«Was sie geben, ist eine sehr allgemeine Aussage: Du musst ehrlich sein. Aber es geht nicht darum, dich zu unterstützen, sondern eher darum, gegen dich zu sprechen.»

«Unsere Rechte sollten in Kategorien erklärt werden: als Frau, als Geflüchtete, nach Schweizer Recht. Aber das wurde nicht gemacht.»

«Ich hatte das Gefühl, dass sie nicht verstehen, woher ich komme oder was ich durchgemacht habe. Es war, als würden sie nur oberflächlich lesen – nicht tief genug.»

«Als ich das Interview hatte, habe ich gesagt, dass ich über viele Dinge, die ich erlebt habe, nicht sprechen kann. Ich hätte es anhand von Videos zeigen können, alles. Sie sahen, in welcher Situation ich war, dass ich Gewalt überlebt hatte, und trotzdem wurden mir sehr viele persönliche Fragen gestellt – sehr detaillierte Fragen, die nichts mit dem Kontext zu tun hatten. Ich fragte die Interviewerin: «Was wäre, wenn ich Ihnen solche Fragen stellen würde?» Danach änderten sie ihren Ton etwas. Aber man merkte, dass sie nicht sensibilisiert waren für das, was ich erlebt hatte.»

«Ich bin mir nicht ganz sicher, ob mit Interview die Gespräche direkt nach unserer Ankunft gemeint sind oder das große Hauptinterview. Vielleicht beides – bei mir gab es jedenfalls zwei Interviews. Beim zweiten Interview war unsere Anwältin eine Frau. Trotzdem hat sie, obwohl ich ausdrücklich gesagt hatte, dass ich selbst die Antragstellerin bin, am Ende alle Erklärungen meinem Ehemann gegeben. Ich habe sie darauf hingewiesen, dass ich diejenige bin, die den Antrag gestellt hat – aber sie sprach trotzdem mit ihm. Ich war schockiert: Warum spricht diese Frau nicht mit mir, sondern mit meinem Mann?»

Art. 60 IK:**Asylanträge aufgrund des Geschlechts**

Geschlechtsspezifische Gewalt wurde an den Asylanhörungen kaum thematisiert oder anerkannt. Viele Frauen wurden nie direkt danach gefragt. Wenn doch, wurden ihre Aussagen oft nicht ernst genommen oder nur geglaubt, wenn es «Beweise» gab.

Die Rahmenbedingungen an den Anhörungen sind gemäss mehreren Aussagen nicht auf die Bedürfnisse von Gewaltbetroffenen ausgerichtet. Dies erschwert es für Betroffene zusätzlich von ihrem Erlebtem zu erzählen.

«Ich wurde gefragt, wie ich gereist bin – das war alles. Niemand hat mich gefragt, was ich als Frau erlebt habe.»

«Ich wurde nicht gefragt, ob ich als Frau Gewalt erlebt habe.»

«Vor allem als Frau aus Ländern wie dem Jemen, Afghanistan, Sudan oder Libyen – wo religiöse Extremisten die Kontrolle haben – muss jede Form von Gewalt, über die eine Frau spricht, als Wahrheit anerkannt werden. Aber das wurde nicht verstanden.»

«Sie glauben nur, was auf Papier steht – ein Haftbefehl, eine Anzeige. Aber es gibt viele Formen von Gewalt, die sich nicht beweisen lassen.»

«Als Frau spüre ich Geschlechterungleichheit überall – auch im Asylverfahren.»

«Nein, sie haben es nicht verstanden. Sie haben kein ausreichendes Bewusstsein dafür, was Frauen in solchen Ländern tatsächlich durchmachen.»

«Die Atmosphäre beim Interview war sehr schwer. Die Fragen waren schwer, das Gespräch war insgesamt sehr schwierig für mich. Ich konnte kein Vertrauen aufbauen, fühlte mich nicht wohl und antwortete oft nur mit Ja oder Nein. Ich hätte die Wahrheit erzählen können – etwas sehr Intimes, Schmerhaftes, Wichtiges, das ich erlebt habe. Aber ich konnte darüber nicht sprechen, weil das Gespräch sehr formell war. Es fühlte sich an wie ein Gerichtsverfahren, nicht wie ein Interview. Auch wurde mir nicht erklärt, welche Rechte ich habe, was ich darf und was nicht. Dieses Interview war vor etwa acht Jahren.»

Art. 61 IK: Verbot der Zurückweisung (Non-Refoulement)

- Die Angst vor Abschiebung war gross.
- Die Frauen wurden oft ohne Sensibilität mit der Möglichkeit einer Rückführung konfrontiert – ohne Erklärung, ob sie bleiben dürfen.

Viele litten unter der Ungewissheit und psychischen Belastung.

«Ja, ich hatte Angst, zurückgeschickt zu werden. Und die Art, wie sie das erklärt haben, war völlig emotionslos. Sie sagten einfach: <Wenn du nicht die Wahrheit sagst, wirst du zurückgeschickt.› Aber wer entscheidet, was die Wahrheit ist?»

«Das Thema Rückführung kam zwar auf, aber ich wusste überhaupt nicht, wie dieser Prozess ablaufen würde. Diese Ungewissheit hat mich sehr belastet. Nicht zu wissen, was passieren würde, ob ich zurückgeschickt werde – all das hat mir große Angst gemacht.»

«Was passiert, wenn du zurückgeschickt wirst?» Ich hatte schon alles erzählt, und trotzdem kam diese Frage. Das war sehr enttäuschend. Wenn ich zurückkehre, werde ich erneut Gewalt erleben, ich müsste wieder um mein Leben kämpfen. Deshalb glauben wir nicht, dass sie während des Interviews sensibel mit unserer Situation oder unserem psychischen Zustand umgegangen sind. Wenn das der Fall gewesen wäre, hätten sie uns nicht jahrelang warten lassen.»

«Mein Interview hat zwei volle Tage gedauert, und diese Frage der möglichen Rückführung hat mich psychisch noch lange sehr negativ beeinflusst. Für mich war der Gedanke an eine Rückkehr sehr beängstigend.»

«Ich hatte das Gefühl, dass sie nicht wissen, was es bedeutet, in mein Herkunftsland zurückzukehren – sie haben nicht verstanden, wie gefährlich das wäre.»

«Da ich meinen Asylentscheid nicht in meiner Muttersprache erhalten hatte, habe ich aus der Not heraus einen fremden Mann, der meine Muttersprache und Deutsch spricht, gefragt, um mir zu helfen. Es war ein Moment der Schwäche. Er kennt jetzt meine ganze Geschichte.»

Queere Perspektiven

Abschliessender Beobachtungs- und Zeugnisbericht

Menschenrechtsverletzungen, die LGBTIQ+-Personen im Asyl- und Unterbringungsverfahren in der Schweiz erfahren

(Im Rahmen der Artikel 4, 12, 13, 15, 18, 19, 20, 22, 23, 25, 60, 61 der Istanbul-Konvention)

Dieser Bericht dokumentiert die Diskriminierung, Gewalt, Ausgrenzung und strukturellen Menschenrechtsverletzungen, die ich als queere Frau (trans, lesbisch) im Rahmen meines Asylverfahrens und meines Aufenthalts in Unterkünften in der Schweiz selbst erlebt und beobachtet habe. Er umfasst auch die Situationen anderer queerer Frauen, denen ich in diesem Prozess begegnet bin. Die nachfolgenden Aussagen sind im Lichte der Grundprinzipien der Istanbul-Konvention zu betrachten: Gleichheit, Diskriminierungsverbot, Recht auf ein gewaltfreies Leben sowie staatliche Schutzpflichten.

Sicherheit und Unterbringung (Art. 4, 12, 13, 23, 60 IK)

«Trans Frauen wurden trotz eindeutiger Erklärung ihres Geschlechts von männlichen Sicherheitskräften durchsucht – ein gravierender körperlicher und psychischer Identitätseingriff.»

«Wir wurden gezwungen, uns Zimmer mit heteronormativen Männern zu teilen. Das gefährdete unsere Sicherheit und zwang uns zur Verheimlichung unserer Identität.»

«Besonders trans Frauen und lesbische Personen wurden in den Lagern von anderen männlichen Bewohnern offen hörbar mit homofeindlichen Beleidigungen angegriffen.»

«Einer trans Frau, deren Tür getreten wurde und die sexuell belästigt wurde, wurde keine adäquate Schutzmassnahme angeboten.»

«Eine lesbische Person forderte aus Sicherheitsgründen ein Einzelzimmer, was verweigert wurde. Als sie daraufhin mit Hungerstreik drohte, wurde sie psychologisch unter Druck gesetzt («So ein Verhalten kann sich negativ auf dein Verfahren auswirken»).»

«Der Zugang zu geschützten, sicheren Räumen war nur mit viel Aufwand und meist verzögert möglich.»

«Das Personal war mehrheitlich respektvoll, jedoch fehlte es insbesondere den Sicherheitskräften an entsprechender Sensibilität.»

«Mein Name und meine Pronomen wurden trotz mehrmaliger Hinweise systematisch falsch verwendet. Das wiederholte Monsieur war eine bewusste Leugnung meiner Identität.»

Zugang zu Hilfe und Schutz (Art. 18, 19, 20, 22, 25 IK)

«Von der Existenz von LGBTQ+-Organisationen erfuhr ich nur über persönliche Netzwerke. Eine offizielle Information erfolgte nicht.»

«Weder vom SEM noch vom Lagerpersonal wurde eine spezifische Weiterleitung oder Information für LGBTQ+-Personen angeboten.»

«Bei psychologischen Erstgesprächen war die erste Frage oft: <Denkst du an Suizid?> – was mehr Druck als Unterstützung auslöste.»

«Vor der Zuweisung in von Organisationen betriebene Wohnungen wurde keinerlei psychologische Unterstützung angeboten.»

«Der Zugang zu transspezifischer Gesundheitsversorgung (z. B. Hormontherapien) erfolgte sehr verzögert – was meine psychische und physische Gesundheit stark beeinträchtigte.»

Berichten über Erfahrungen und Angst vor Diskriminierung (Art. 4.3, 60, 61 IK)

«Ich musste meine Erlebnisse offen schildern, obwohl die Angst vor Diskriminierung sehr hoch war – wir hatten jedoch keine andere Wahl.»

«In der SEM-Befragung wurde einer trans Frau offen gesagt, dass ihre Identität <keine Relevanz habe.»

«Beim Erzählen meiner eigenen Geschichte hatte ich ständig Angst, nicht geglaubt zu werden.»

Offenheit über die queere Identität und Sicherheitsrisiken (Art. 60, 61 IK)

«Im Lager konnte ich nicht offen über meine queere Identität sprechen – aus Angst um meine Sicherheit.»

«Die Mitarbeitenden und Behörden hatten zwar eine indirekte Ahnung von meiner Identität, aber ich konnte sie nicht offen kommunizieren, da dies ein Sicherheitsrisiko dargestellt hätte.»

Verständnis und Glaubwürdigkeit der Fluchtgründe (Art. 60, 61 IK)

«Wenn offizielle Dokumente vorgelegt werden konnten, wurden die Fluchtgründe verstanden.»

«Freundinnen, die ohne Dokumente fliehen mussten, hatten grosse Probleme mit ihrer Glaubwürdigkeit – diese Probleme bestehen bis heute fort.»

Angst vor Rückschaffung (Art. 60, 61 IK)

«Obwohl wir als queere Frauen in unseren Herkunftsländern gefährdet waren, lebten wir alle in ständiger Angst vor Rückschaffung.»

«Queere Geflüchtete mit laufendem Verfahren haben diese Angst auch heute noch.»

Queer-Sensibilität in Asylanhörungen (Art. 15, 22 IK)

«Wenn wir weibliche Übersetzerinnen verlangten, wurde dies meistens berücksichtigt – es gab punktuell Sensibilität.»

«Queer-Sensibilität war jedoch nicht systematisch verankert, sondern abhängig von der individuellen Haltung der Mitarbeitenden.»

Beobachtungen: Situation anderer queerer Frauen von selbst auch betroffenen Frauen

«Ich habe beobachtet, wie trans und lesbische Frauen im Lager ausgegrenzt, verspottet und in ihrer physischen Sicherheit gefährdet wurden.»

«Manche queere Frauen mussten ihre Identität verstecken. Diejenigen, die offen lebten, waren verbaler oder physischer Gewalt ausgesetzt.»

Schlussfolgerung

Die in diesem Bericht dokumentierten Beispiele beruhen sowohl auf persönlichen Erlebnissen als auch auf kollektiven Beobachtungen. Die Artikel der Istanbul-Konvention festgehaltenen Verpflichtungen des Staates müssen nicht nur theoretisch, sondern auch auf politisch-praktischer Ebene – insbesondere in Schutz- und Sicherheitsfragen – konsequent umgesetzt werden. Unsere Forderung beschränkt sich daher nicht nur auf Schutz, sondern beinhaltet auch das Recht, sicher, diskriminierungsfrei und in Würde leben zu können.

Häusliche Gewalt gegen migrantische Frauen mit prekärem Aufenthaltsstatus in der Schweiz

Autor_in: Arbeitsgruppe Migrantinnen und häusliche Gewalt. In Zusammenarbeit mit FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration

Empfehlungen:

- Verzicht darauf, dass eine gewisse «Intensitäts-»schwelle der Gewalt gegeben sein muss
- Der Zugang zu Rechtsprechung ist für ausnahmslos alle Gewaltpflicht unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus zu gewährleisten
- Verzicht auf jegliche strafrechtliche Sanktionen wegen Verletzung des Ausländerrechts gegen klagende Gewaltpflicht
- Vorrang der Rechte der Opfer vor dem Ausländerrecht, indem eine sichere Meldemöglichkeit angeboten wird
- Chancen auf Regularisierung und Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung für Gewaltpflicht erhöhen

Artikel 59 Istanbul-Konvention

Der Bundesrat hat die Anpassung von Art. 50 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) und dessen Ausführungsverordnung per 1. Januar 2025 in Kraft gesetzt. Im Zuge dessen wurde der Vorbehalt der Schweiz betreffend die Anwendung von Art. 59 der Istanbul-Konvention (IK) zurückgezogen.

Dies ist ein wichtiger Schritt bei der Umsetzung der IK durch die Schweizer Behörden hinsichtlich Migrantinnen, die Opfer häuslicher Gewalt geworden sind.

Der geänderte Gesetzesartikel bringt deutliche Verbesserungen mit sich, nämlich:

- Gleichbehandlung von Ehe- und Lebenspartnerschaften sowie Einbezug von Kindern, die via Familiennachzug in die Schweiz gekommen sind
- Gleichbehandlung von Opfern mit unterschiedlichem Aufenthaltsstatus (B, L und F)
- Bessere Übereinstimmung mit Opferhilfegesetzen
- Berücksichtigung von Berichten von Fachstellen, die auf häusliche Gewalt spezialisiert sind

Es ist jedoch noch zu früh, um die konkreten Auswirkungen in der Praxis feststellen zu können. Außerdem bestehen nach wie vor grosse Problematiken fort:

Problematik der «Intensitäts-»schwelle der Gewalt

Bei häuslicher Gewalt ist in der Regel eine Eskalation der Gewalt zu beobachten. Verbale, psychische und wirtschaftliche Gewalt gehen körperlicher oder sexueller Gewalt voraus oder mit dieser einher und münden manchmal in Mordversuchen oder Morden.

Die Präventionsarbeit mit Opfern hat zum Ziel, erste Anzeichen von Gewalt zu erkennen, um Massnahmen zu ergreifen, den Selbstschutz zu fördern und schnellstmöglich die zahlreichen Folgen für Einzelpersonen, zwischenmenschliche Beziehungen und das Umfeld zu beschränken. Denn die Gewalt in der Partnerschaft verletzt mit jeder einzelnen Gewalthandlung punktuell oder chronisch die Integrität des Opfers. Sie führt zu Stress, Unvorhersehbarkeit und Chaos und destabilisiert das Opfer sowie dessen Kinder, die die Gewalt miterleben.

Damit Gewalt eingedämmt werden kann, gilt es daher, bereits bei den ersten Anzeichen zu reagieren. Dies sind oft Drohungen, Einschüchterungen, Übergriffe, Kontrolle, Zwang ... Vorfälle, die zu Unrecht häufig als nicht bedeutsam genug angesehen werden, um eine ausreichende «Intensitäts-»schwelle der Gewalt gemäss der vor der Änderung von Art. 50 AIG geltenden Rechtsprechung zu erreichen. Die psychosoziale und therapeutische Arbeit wird somit durch ein für das Opfer ebenso wichtiges Anliegen «sabotiert», nämlich das Leben dort weiter aufzubauen, wo die Person lebt, und in einer Zeit intensiver psychischer und emotionaler Umbrüche eine gewisse Stabilität für sie und ihre Kinder aufrechtzuerhalten. Die Angst, dass die Aufenthaltsbewilligung nicht verlängert wird, hindert die betroffene Person daran, frei zu entscheiden, welche Schutzmassnahme für sie selbst und/oder ihre Kinder am besten ist. Dies führt allzu oft dazu, dass migrantische Frauen, die Opfer häuslicher Gewalt geworden sind, in einem von Gewalt geprägten Haushalt bleiben.

Das Konzept der «Intensitäts-»schwelle beruht auf der Annahme, dass ein gewisser Grad an häuslicher Gewalt akzeptabel ist, und führt dazu, dass bestimmte Opfer nach dem Verlassen des gewaltausübenden Partners nicht in der Schweiz bleiben können. Aus diesem Grund hat das Parlament Art. 50 AIG angepasst und im Gesetzesentwurf (und nicht mehr in der Verordnung) Hinweise auf Gewalt definiert, die berücksichtigt werden müssen (Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration, Regelung von Härtefällen). Doch das SEM ist der Ansicht, dass die Kriterien der erforderlichen «Intensität» und der wiederholten Gewalt trotz der Gesetzesanpassung nach wie vor anwendbar sind und dass seine vorherige Praxis (Dies kritisierten wir bereits im Parallelbericht zu häuslicher Gewalt gegen Migrantinnen mit prekärem Aufenthaltsstatus in der Schweiz, den wir Ihrem Komitee im Juni 2021 zukommen liessen.) bei der Beurteilung der Kriterien für den Nachweis erlittener Gewalt keiner Änderung bedarf. Diese Haltung ist weder mit internem Recht noch mit der Anwendung von Art. 59 Abs. 1 IK vereinbar.

Fallabklärung beim Staatssekretariat für Migration (SEM): vorläufige Ablehnung statt Fragen

Anstatt Informationen einzuholen und ein Schreiben mit Fragen zu senden, schickt das SEM vorläufige Ablehnungen und verweist auf den Anspruch auf rechtliches Gehör, was für die betroffenen Personen sehr beängstigend ist und ihre psychische Genesung behindert. Bei der Mehrheit der Betroffenen wird zwar nach der Anhörung in Anwendung von Art. 50 Abs. 1 Bst. b und 2 AIG die Bewilligung verlängert, doch eine drohende Ausweisung ist sehr belastend. Das Opfer hat in der Regel noch mit den psychischen Folgen der Gewalt zu kämpfen oder steht gar noch unter dem Einfluss der Tatperson. Diese SEM-Praxis hat häufig eine Verschlechterung des psychischen Gesundheitszustands des Opfers zur Folge und kann gar zu einer Dekompensation führen, die einen Psychiatrieaufenthalt erfordert, oder zur Wiederaufnahme des Zusammenlebens mit der Tatperson, wenn deren Einfluss noch stark ist. Es schadet der psychischen Gesundheit sowie den vom AIG geforderten Integrationsbemühungen der Opfer, wenn der erforderliche Prozess zur Stabilisierung und Genesung behindert wird. Anhang 1 und 2 illustrieren diese Problematik.

Identität.»

Gewaltpfern ohne gesetzlichen Status

Zugang zu Rechtsprechung gewährleisten

Art. 4 Abs. 3 IK verankert das Prinzip der Nichtdiskriminierung, wonach die Vertragsparteien bei der Umsetzung der Konvention insbesondere niemanden aufgrund der nationalen Herkunft oder des

Migranten- oder Flüchtlingsstatus diskriminieren dürfen. Doch sowohl das Schweizer Recht als auch die Praxis der Polizei- und der Strafverfolgungsbehörden bergen erhebliche Hindernisse, die Gewaltpfern ohne Aufenthaltsbewilligung den Zugang zu Rechtsprechung erschweren, wenn nicht gar verunmöglichen.

In der Schweiz kann jede Person, die sich als Opfer eines Gesetzesverstosses sieht, eine Anzeige erstatten, um ihre Rechte geltend zu machen. In der Realität ist der Zugang zu Rechtsprechung für Personen ohne gültigen Aufenthaltsstatus jedoch beschränkt, daher verzichten sie meist darauf, ihre Rechte geltend zu machen, aus Angst, wegen irregulären Aufenthalts verurteilt und ausgewiesen zu werden.

Tatsächlich ist illegaler Aufenthalt ein Offizialdelikt (Art. 115 AIG) und die Strafverfolgungsbehörden müssen alle Fälle von illegalem Aufenthalt unaufgefordert den Migrationsbehörden melden (Art. 97 Abs. 1 und 3 AIG und Art. 82 VZAE). Erlangen die Administrativbehörden Kenntnis von der Situation der Person, ordnen sie die Wegweisung an, ausser wenn bei der Person eine Abweichung von den Zulassungsvoraussetzungen gemäss Art. 30 Abs. 1 Bst. b AIG gegeben ist.

Frauen ohne Aufenthaltsstatus, die Opfer häuslicher oder sexueller Gewalt sind, haben de facto keinen Zugang zu Rechtsprechung. Dies verstösst gegen Art. 29 Abs. 1 und 29a der Bundesverfassung und gegen Art. 4 Abs. 3 IK. Es ist daher dringend angezeigt, die Schweizer Gesetzgebung anzupassen (Art. 97 Abs. 3 AIG und Art. 82 VZAE), damit der diskriminierungsfreie Zugang zu Rechtsprechung für ausnahmslos alle Gewaltpfer gewährleistet ist.

Keine strafrechtliche Verurteilung von klagenden Personen ohne rechtlichen Aufenthaltsstatus

Ein Gewaltpfer, das wegen einer erlittenen Straftat Anzeige erstattet, darf nicht wegen illegalen Aufenthalts verurteilt werden. Daher ist es unerlässlich, Art. 115 AIG in diesem Sinne anzupassen.

Art. 52 des Strafgesetzbuchs (StGB) besagt unter anderem, dass die Strafverfolgungsbehörden von der Verfolgung eines Täters absehen sollen, wenn Schuld und Tatfolgen geringfügig sind. Für eine sachgerechte Umsetzung der IK müssen die Strafverfolgungsbehörden den Rechten der Opfer klare Priorität gegenüber der Anwendung des Ausländerrechts einräumen und entsprechende Richtlinien erlassen.

Ausserdem ist der Anwendungsbereich der Art. 302 Abs. 1 StPO und 33 EGStGB auf die Polizeibehörden auszudehnen, damit Gewaltpfer Schutz bei der Polizei finden.

In Genf haben mehrere Organisationen und Stellen die Behörden auf diese Problematik aufmerksam gemacht – ohne Erfolg. Siehe Anhang 3: Stellungnahme der Arbeitsgruppe Accès à la justice pour les sans-papiers [Zugang zu Rechtsprechung für Sans-Papiers], unterzeichnet von zahlreichen Genfer Organisationen.

Zu restiktive Handhabung der Möglichkeit, aufgrund eines «Härtefalls» eine Aufenthaltsgenehmigung zu erhalten

Art. 30 Abs. 1 Bst. b AIG erlaubt es Kantonsbehörden, den Aufenthalt ausländischer Personen zu regularisieren, indem sie vorbehaltlich der Zustimmung des SEM eine Aufenthaltsbewilligung aufgrund eines Härtefalls erteilen. Wichtige Voraussetzung dafür gemäss diesem Artikel ist eine «ausgezeichnete Integration», die eine Mindestaufenthaltsdauer in der Schweiz bedingt (5 Jahre bei Vorhandensein minderjähriger Kindern, ansonsten 10 Jahre) und jegliche Abhängigkeit von Sozialhilfe sowie jegliche strafrechtliche Verurteilung ausschliesst.

Die Einführung dieser Kriterien durch die Behörden hindert Gewaltpfifer daran, ein Gesuch für eine Aufenthaltsbewilligung gemäss Art. 30 AIG zu stellen. Diese äusserst restiktiven Kriterien sind oft nicht vereinbar mit den Mechanismen häuslicher Gewalt und somit auch nicht mit Art. 4 Abs. 3 IK. Opfer häuslicher Gewalt sind in der Regel isoliert und werden gezwungen, zu schweigen und in prekären Verhältnissen zu verbleiben. Wenn sie die missbräuchliche Beziehung verlassen, müssen sie manchmal eine neue Wohnung finden, zusätzliche Sozialhilfe beantragen, sich therapeutisch begleiten lassen, die Sprache lernen, eine Ausbildung absolvieren oder eine Arbeit finden. Während einige Kantone in diesen Punkten unnachgiebig sind und eingereichte Gesuche systematisch ablehnen, hat der Grosse Rat des Kantons Waadt Massnahmen verabschiedet, die in Umsetzung von Art. 4 Abs. 3 IK einen besseren Schutz migrantischer Personen mit prekärem Aufenthaltsstatus anstreben (siehe Medienmitteilung des Staatsrats vom 27. November 2024). Laut Statistik (ab 1. April 2023) hat ein Drittel der Opfer ohne Aufenthaltsstatus, die im Rahmen der Massnahmen ein Gesuch für eine Aufenthaltsbewilligung eingereicht haben, tatsächlich Anrecht auf Familiennachzug. Bis dato hat das SEM in einem Fall eine Wegweisung verfügt (Rekurs beim BVGer hängig), und mehrere Opfer haben trotz Fehlen der üblicherweise bei Härtefällen geforderten Kriterien Aufenthaltsbewilligungen in Anwendung von Art. 30 AIG erhalten.

Der Kanton Waadt hat unter anderem eine Informationskampagne für diese Zielgruppe lanciert, im Wissen, dass die Gewalt ausübenden Personen fast immer Drohungen als Mittel einsetzen und ihren Partnerinnen oder Partnern sagen, dass sie bei einer Trennung vielleicht aus der Schweiz weggeschickt würden (siehe Kampagne «Avec ou sans permis vous avez des droits» [Sie haben Rechte – mit oder ohne Bewilligung]).

Wir empfehlen, diese Massnahmen in allen Schweizer Kantonen durchzuführen. Wir sind der Ansicht, dass damit auch Art. 59 Abs. 3 Bst. a IK erfüllt ist, der verlangt, dass die Vertragsparteien Opfern eine verlängerbare Aufenthaltsbewilligung erteilen, wenn die zuständige Behörde zur Auffassung gelangt, dass der Aufenthalt des Opfers aufgrund seiner persönlichen Lage erforderlich ist.