



## **Antwort des Staatsrates auf einen parlamentarischen Vorstoss**

Anfrage Fagherazzi Martine

2019-CE-241

### **Anwendung der Istanbul-Konvention im Kanton Freiburg: Ressourcen und Massnahmen?**

#### **I. Anfrage**

Im Mai 2017 hat die Bundesversammlung das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, die sogenannte Istanbul-Konvention, genehmigt. Grundsätzlich erfüllt die Schweiz die gesetzlichen Anforderungen der Konvention, mit Ausnahme der Bereiche, in denen sie Vorbehalte angebracht hat. Dennoch wurde im Zuge der Debatte präzisiert, dass im Bereich der Gewalt gegen Frauen und Opfer häuslicher Gewalt noch viel Handlungsbedarf bestehe. In diesem Zusammenhang wende ich mich mit folgenden Fragen an den Staatsrat:

1. Welche Stellen sind innerhalb der Verwaltung für Gewalt gegen Frauen und Opfer von häuslicher Gewalt zuständig? Wo befinden sich diese Stellen, welches sind ihre Aufgaben und wie viele Vollzeitäquivalente beschäftigen sich mit diesen Fragen?
2. Die Istanbul-Konvention beinhaltet eine Reihe sehr konkreter Massnahmen, wie die Einrichtung von ausreichend Schutzunterkünften für Frauen oder Opfer häuslicher Gewalt, direkter Telefonberatung oder Beratungsstellen für Kinder, die Zeuginnen und Zeugen von häuslicher Gewalt geworden sind. Ist der Staatsrat der Ansicht, dass der Kanton Freiburg diese Zielvorgaben ausreichend erfüllen kann? Wenn ja, wie?
3. Sind zusätzliche Massnahmen geplant? Wenn ja, welche? Wenn nein, warum nicht? Wurden die Stellen, die sich um die Opfer von (häuslicher) Gewalt kümmern (Gleichstellungsbüro, Polizei, Gericht, Sozialdienste u. Ä.), für die Kriterien der Istanbul-Konvention ausgebildet? Wenn nicht, ist dies noch geplant? Werden Gewaltdelikte gegen Frauen statistisch erfasst und ausgewiesen?
4. Wie viele aufenthaltsrechtliche Härtefälle im Sinne des Ausländergesetzes sind in den letzten fünf Jahren im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt eingegangen? Wie viele davon wurden abgelehnt, wie viele als Härtefälle anerkannt? Gibt es eine Zusammenstellung dieser Zahlen oder könnte eine solche erstellt werden?

28. November 2019

## II. Antwort des Staatsrats

1. *Welche Stellen sind innerhalb der Verwaltung für Gewalt gegen Frauen und Opfer von häuslicher Gewalt zuständig? Wo befinden sich diese Stellen, welches sind ihre Aufgaben und wie viele Vollzeitäquivalente beschäftigen sich mit diesen Fragen?*

Das Büro für die Gleichstellung und für Familienfragen (GFB) hat mit ihrer Verantwortlichen den Vorsitz der Kommission gegen Gewalt in Paarbeziehungen (KGP) inne. Diese Kommission wurde vom Staatsrat (Beschluss vom 15. November 2004) mit der Koordination der Bekämpfung von Gewalt in Paarbeziehungen für den Kanton Freiburg beauftragt. Die Koordinatorin für die Bekämpfung von Gewalt in Paarbeziehungen, wissenschaftliche Mitarbeiterin beim GFB, stellt das Sekretariat dieser interdisziplinären Kommission sicher, die sich ungefähr fünfmal pro Jahr trifft.

Die Stelle der Koordinatorin für die Bekämpfung von Gewalt in Paarbeziehungen wurde im Februar 2010 geschaffen und verfügt über 0,5 VZÄ. Zu ihrem Pflichtenheft gehören die Schulung und Information von Fachpersonen, die Ausarbeitung des Weiterbildungsangebots und der Schulungsunterlagen, das Netzwerken auf Bundes- und Westschweizer Ebene, die Organisation von thematischen Tagungen und die Koordination von Arbeitsgruppen, namentlich jener in Bezug auf Zwangsheiraten. Die Verantwortliche des GFB betätigt sich aktiv in der lateinischsprachigen und in der Schweizerischen Konferenz gegen Häusliche Gewalt, wo sie während mehrerer Jahre Präsidentin beziehungsweise Co-Präsidentin war. Die Koordinatorin für die Bekämpfung der Gewalt in Paarbeziehungen gehörte ausserdem nationalen Arbeitsgruppen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen (Istanbul-Konvention) an. Diese Konvention wurde 2017 von der Schweiz ratifiziert und ist am 1. April 2018 in Kraft getreten.

Die KGP hat eine Steuerungsfunktion. Sie erarbeitet die diesbezügliche kantonale Strategie und sorgt für die sachdienliche Koordination auf kantonaler Ebene sowie in Verbindung mit den nationalen Instanzen und Projekten. Die KGP zählt 16 Mitglieder aus den Bereichen Gesundheit, Soziales und Recht. Die Vertreterinnen und Vertreter stammen aus kantonalen Dienststellen und Verwaltungseinheiten (GFB, Zivilgericht, Friedensgericht, Staatsanwaltschaft, Polizei, Oberämter, Amt für Bevölkerung und Migration – BMA, Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit – FNPG, Notfalldienst des Freiburger Spitals, Kantonales Sozialamt, Jugendamt – JA, Opferberatungsstelle für Kinder und Männer) sowie aus Vereinen (Frauenhaus/Opferberatungsstelle, Paar- und Familienberatung, Ex-expression).

Ausserdem wird die Kantonspolizei mit den neuen, aus der Istanbul-Konvention abgeleiteten gesetzlichen Bestimmungen und den diesbezüglichen Begrifflichkeiten auch als die für häusliche Gewalt zuständige kantonale Dienststelle betrachtet. Es ist anzumerken, dass diese neue Rolle der Kantonspolizei in erster Linie eine operative ist. Die Kantonspolizei wird im Rahmen von konkreten, von den zuständigen kantonalen Stellen übermittelten Dossiers in Bezug auf die häusliche Gewalt aktiv sein. Zu ihren Aufgaben werden – zusätzlich zur Sammlung von Informationen – die Einschätzung der Gefährlichkeit der gewaltausübenden Person sowie die Sicherstellung einer bestimmten Form der Betreuung gehören. Die grundlegende Rolle der Abteilung Bedrohungsmanagement der Kantonspolizei, die mit der letzten Revision des Gesetzes über die Kantonspolizei eingeführt wurde, ist jedoch zu präzisieren. Die schrittweise Schaffung dieser Abteilung war eine spezifische Forderung der KGP im kantonalen Konzept zur Bekämpfung von Gewalt in Paarbeziehungen und ihren Auswirkungen auf die Familie, das der Staatsrat 2018

genehmigte. Sie soll bei der Einschätzung der Gefährlichkeit der gewaltausübenden Personen sowie der Ausführungs- oder Wiederholungsgefahr eine wichtige Rolle spielen. Ausserdem ermöglicht sie eine bessere Koordination der Stellen, die sich um Fälle häuslicher Gewalt kümmern, und wird die gemeinsame Entscheidungsfindung sicherstellen.

2. *Die Istanbul-Konvention beinhaltet eine Reihe sehr konkreter Massnahmen, wie die Einrichtung von ausreichend Schutzunterkünften für Frauen oder Opfer häuslicher Gewalt, direkter Telefonberatung oder Beratungsstellen für Kinder, die Zeuginnen und Zeugen von häuslicher Gewalt geworden sind. Ist der Staatsrat der Ansicht, dass der Kanton Freiburg diese Zielvorgaben ausreichend erfüllen kann? Wenn ja, wie?*

Der Staatsrat beauftragte das Frauenhaus mit der Verwaltung der Notfallunterbringung von Frauen, die Opfer von Gewalt sind und ihrer Kinder. Im Grossen und Ganzen entspricht das Angebot an Schutzunterkünften der Nachfrage. Allerdings fehlen zeitweise Plätze in der Betreuungseinrichtung des Frauenhauses und jedes Jahr müssen einige Frauen und Kinder im Hotel untergebracht werden (2019: 14 Frauen und 12 Kinder). Diese Situation wird jedoch aufmerksam verfolgt und im Rahmen der baldigen Überprüfung des Auftrags des Frauenhauses genauer betrachtet.

Was die direkte Telefonberatung betrifft, wird daran erinnert, dass das Frauenhaus bereits eine Notrufnummer betreibt, die das ganze Jahr 18 Stunden am Tag erreichbar ist.

Es ist anzumerken, dass auf Bundesebene die Website [www.opferhilfe-schweiz.ch](http://www.opferhilfe-schweiz.ch), die von der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) verwaltet wird, für die ganze Schweiz eine kostenlose, vertrauliche und anonyme Beratung anbietet.

Für den Kanton Freiburg verfasst das GFB die (zweispachige) Notfallkarte, die grossflächig verteilt wird, und eine Notfallkarte in rund zehn Sprachen, welche die wichtigsten Adressen für die Unterstützung der Opfer und für die Hilfe bei der Verhaltensänderung der Tatpersonen enthält. Es gestaltete zudem kürzlich im Rahmen der zweispachigen und interaktiven Wanderausstellung «*Plus fort que la violence – Stärker als Gewalt*», die es 2019 mit verschiedenen Partnern ins Leben rief, ein zweispachiges Beziehungsbarometer für Kinder und Jugendliche: das «*Respektometer*».

Das Beratungszentrum für Kinder, die Zeugen von Gewalt werden, wird von der Opferberatungsstelle für Kinder, Jugendliche und Männer des JA betrieben. Zusätzlich bietet die Paar- und Familienberatung auf Veranlassung des GFB und in Zusammenarbeit mit mehreren Partnern einen Geschichtenworkshop für Kinder an, die Opfer von Gewalt in der elterlichen Paarbeziehung sind. Es handelt sich dabei um ein Pilotprojekt für die Westschweiz. Es ist allerdings anzumerken, dass die Betreuungseinrichtungen in diesem Bereich aufgrund der tiefgreifenden Auswirkungen von Paargewalt auf Kinder und deren Prävalenzrate ausgebaut werden.

3. *Sind zusätzliche Massnahmen geplant? Wenn ja, welche? Wenn nein, warum nicht? Wurden die Stellen, die sich um die Opfer von (häuslicher) Gewalt kümmern (Gleichstellungsbüro, Polizei, Gericht, Sozialdienste u. Ä.), für die Kriterien der Istanbul-Konvention ausgebildet? Wenn nicht, ist dies noch geplant? Werden Gewaltdelikte gegen Frauen statistisch erfasst und ausgewiesen?*

Der Staatsrat genehmigte das Konzept zur Bekämpfung von Gewalt in Paarbeziehungen und ihren Auswirkungen auf die Familie im Juni 2018. Dieses Konzept umfasst 33 Massnahmen, die in neun Interventionsbereiche unterteilt sind: Opferberatung und -betreuung, Schutz von Kindern, die

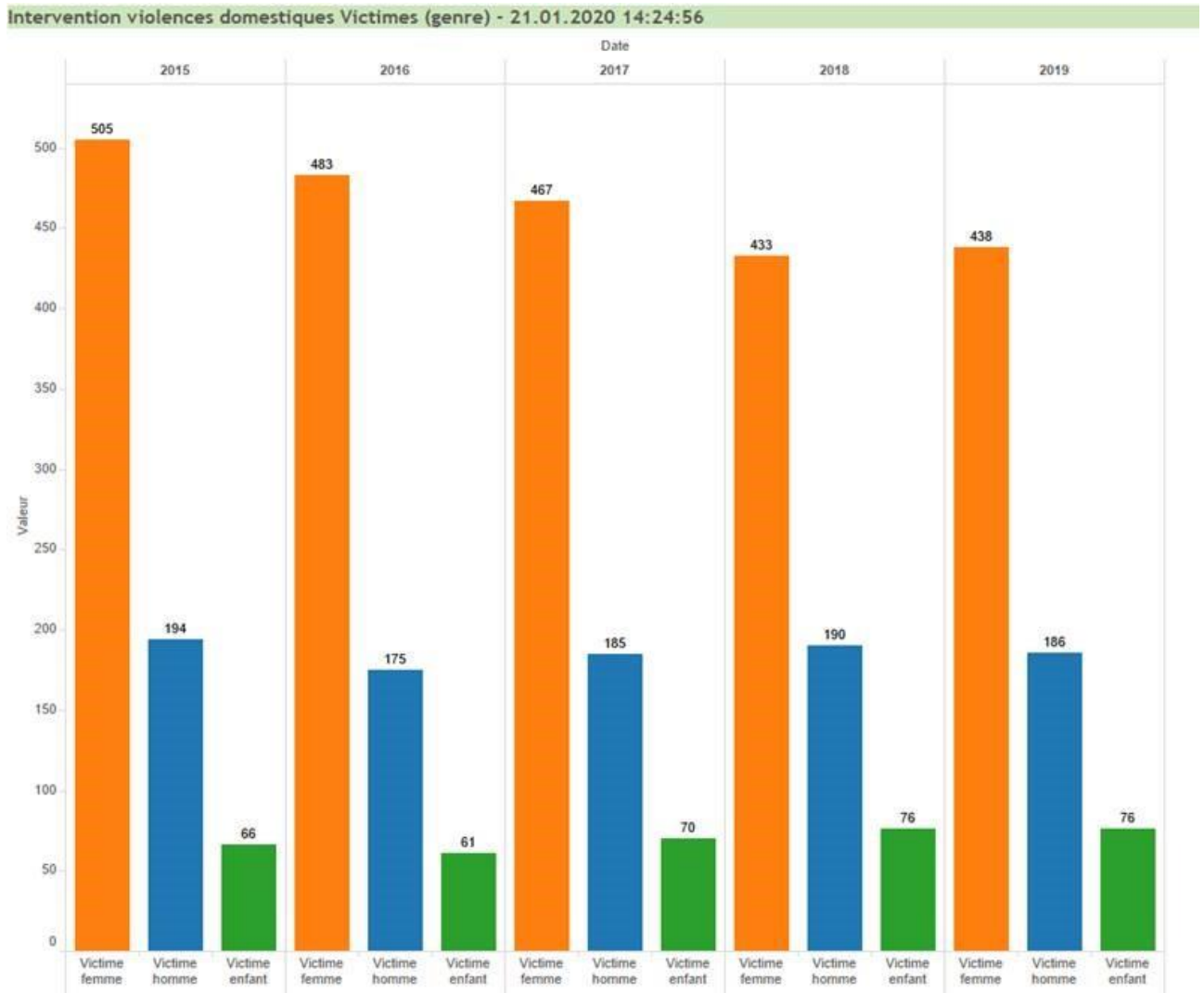
Gewalt in Paarbeziehungen miterlebt haben, Behandlung von Gewalt ausübenden Personen, Prävention bei den Jugendlichen, Ausbildung der Fachpersonen, Sensibilisierung des Justizwesens, nachhaltige Verankerung, Information und Sensibilisierung sowie Bedrohungsmanagement.

Die KGP definierte zwei Massnahmen als prioritär und dringend: die Massnahmen *1.1 Stärkung der medizinischen Versorgung mit speziellen Ressourcen für die Gewaltmedizin* und *9.33 Prüfung der Möglichkeiten zur Weitergabe und Zentralisierung sensibler Daten für die Gefährlichkeitseinschätzung*. Diese Massnahmen werden aktuell umgesetzt. Die anderen Massnahmen werden mit den Ressourcen des GFB oder noch jenen der anderen Dienststellen, die in der KGP aktiv sind, umgesetzt.

Bezüglich Ausbildung der Organismen, die sich um die Opfer kümmern, sind das GFB sowie das Gerichtswesen, die Polizei und die Sozialdienste für die verschiedenen Facetten dieses Themas erfahren und werden regelmässig weitergebildet. Das GFB engagiert sich auch auf kantonsübergreifender Ebene stark für die Koordination der Umsetzung der Istanbul-Konvention. Es bietet zudem namentlich im Freiburger Netzwerk Weiterbildungen an und wird dabei oft von den Mitgliedern der KGP unterstützt. So beteiligte es sich bereits mehrmals im Rahmen eines Themenjahres des FNPG, wirkt jedes Jahr an den mit dem freiburger spital (HFR) gemeinsam organisierten Weiterbildungen mit und führt für die Fachpersonen des Netzwerkes punktuelle Tagungen zu bestimmten Themen in Verbindung mit der Istanbul-Konvention durch. So wurde dieses Jahr beispielsweise in Anwesenheit von über hundert Fachpersonen des Kantons Freiburg das Besuchsrecht bei Gewalt in Paarbeziehungen analysiert. Die Ausstellung *«Plus fort que la violence – Stärker als Gewalt»* ist ebenfalls ein gutes Hilfsmittel für die Sensibilisierung und die Weiterbildung in verschiedenen Bereichen. 2019 nahmen zusätzlich zu den 62 Klassen auch 25 Erwachsenengruppen an einer Führung teil.

Die Kantonspolizei speichert in ihrem zentralen Informationssystem alle Daten in Bezug auf festgestellte Straftatbestände, darunter namentlich das Geschlecht der Opfer und der Tatpersonen. Diese Daten werden regelmässig ausgelesen und dem Bundesamt für Statistik (BFS) übermittelt. Das GFB holt seinerseits bei seinen Partnerinnen und Partnern aus dem Netzwerk zur Bekämpfung von Gewalt in Paarbeziehungen ebenfalls jedes Jahr verschiedene Daten ein.

Die Zahlen über die Frauen, die Opfer von Gewalt sind, sind zudem in der polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) aufgeführt, die auf folgender Website verfügbar ist:  
[https://www.fr.ch/sites/default/files/2019-03/Rapport%20FR%20SPC%202018\\_d.pdf](https://www.fr.ch/sites/default/files/2019-03/Rapport%20FR%20SPC%202018_d.pdf), S. 32.



Abgesehen von diesen Statistiken, welche die Straftatbestände namentlich in Bezug auf das Geschlecht des Opfers aufführt, erfasst die Kantonspolizei unabhängig davon, ob letztlich ein Verstoß festgestellt wird, zudem die Zahl der Interventionen aufgrund von häuslicher Gewalt. Diese Erhebung berücksichtigt auch das Geschlecht der beteiligten Personen. So können die folgenden Zahlen geliefert werden:

4. *Wie viele aufenthaltsrechtliche Härtefälle im Sinne des Ausländergesetzes sind in den letzten fünf Jahren im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt eingegangen?*

Es handelt sich hier um Personen ohne Aufenthaltsbewilligung (illegaler Aufenthalt) in unserem Kanton, die eine Regelung ihres Aufenthaltsstatus in Verbindung mit häuslicher Gewalt beantragen. Da es für diese Fälle keine spezifischen Statistiken gibt, kann das der Sicherheits- und Justizdirektion angehörige BMA keine Zahlen kommunizieren. Erfahrungsgemäss können wir

jedoch versichern, dass die Anträge auf eine Regelung von Härtefällen, die das BMA erhält, äusserst selten in Verbindung mit häuslicher Gewalt stehen.

Die Informationen über die Gründe für die Stützung von Asylgesuchen, insbesondere über mögliche häusliche Gewalt, ist das Staatssekretariat für Migration (SEM) auf Bundesebene zuständig.

> *Wie viele davon wurden abgelehnt, wie viele als Härtefälle anerkannt?*

Das BMA hat hierzu keine Zahlen.

> *Gibt es eine Zusammenstellung dieser Zahlen oder könnte eine solche erstellt werden?*

Nein.

Es ist anzumerken, dass – abgesehen von den Härtefällen – häusliche Gewalt ein Grund für die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung (B-Bewilligung) sein kann, wenn diese im Rahmen des Familiennachzugs (s. Art. 50 Abs. 1 Bst. b des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration AIG) erhalten wurde und die Ehegemeinschaft mindestens drei Jahre bestanden hat. Die in diesen gesetzlichen Bestimmungen genannten Situationen beziehen sich auf Personen, die anders als die oben beschriebenen Situationen bereits über eine Aufenthaltsbewilligung verfügen. Sofern das BMA – nach Abschluss der Untersuchung – der Ansicht ist, dass die Bedingungen von Artikel 50 Abs. 1 Bst. b AIG erfüllt werden, muss es zusätzlich die Genehmigung des SEM beantragen. Im gegenteiligen Fall lehnt das BMA im Rahmen der eigenen Kompetenzen das Gesuch ab und ordnet die Wegweisung der Person mit ausländischer Staatsangehörigkeit aus der Schweiz an.

Auf Antrag des SEM erfasst das BMA seit 2016 die Zahl der verweigerten Verlängerungen der Aufenthaltsbewilligungen im Rahmen von Artikel 50 Abs. 1 Bst. b AIG. Im Einzelnen für folgende Jahre:

- > 2016: 7 nicht verlängert;
- > 2017: 5 nicht verlängert;
- > 2018: 2 nicht verlängert;
- > 2019: 3 nicht verlängert.

24. Juni 2020