

Beschluss Nr. 374/2019
Schwyz, 28. Mai 2019 / pf

Interpellation I 34/18: Gewalt gegen Frauen – was macht der Kanton Schwyz
Beantwortung

1. Wortlaut der Interpellation

Am 5. Dezember 2018 haben Kantonsrätin Carmen Muffler und Kantonsrat Jonathan Prelicz folgende Interpellation eingereicht:

«2011 hat der Europarat eine Konvention zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt – die sogenannte Istanbul-Konvention – ausgearbeitet. Die Schweiz hat diese 2013 unterzeichnet und im Mai 2017 ratifiziert. Damit hat sich die Schweiz zur Verhütung, Bekämpfung und Verfolgung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt verpflichtet. Da die Schweiz diese Vorgaben formell bereits erfüllte, waren keine Gesetzesanpassungen notwendig. Dennoch gehört häusliche Gewalt in der Schweiz noch immer zum Alltag: 2017 wurden schweizweit durchschnittlich 46 Mal pro Tag Straftaten im Bereich häuslicher Gewalt erfasst. Es ist anzunehmen, dass die Dunkelziffer um einiges höher ist.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

- 1. Wie werden Gewaltdelikte gegen Frauen und häusliche Gewalt im Kanton Schwyz statistisch erfasst und ausgewiesen? Wie viele solcher Gewaltdelikte wurden in den letzten 10 Jahren im Kanton Schwyz begangen? Wie beurteilt der Regierungsrat die Entwicklung der Fallzahlen?*
- 2. Welche Stellen sind in der Schwyzer Verwaltung an der Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt beteiligt? Was sind deren jeweilige Aufgaben und wie viele Stellenprozente stehen ihnen dafür zur Verfügung? Ist eine Aufstockung der Personalressourcen vorgesehen?*
- 3. Wie wurden jene Stellen, die mit Opfern von häuslicher Gewalt oder mit gewaltbetroffenen Frauen zu tun haben (Polizei, Justiz, Soziale Dienste usw.) zur Istanbul-Konvention geschult? Welche (weiteren) Schulungen sind geplant?*

4. *Die Istanbul-Konvention beinhaltet eine Reihe von sehr konkreten Massnahmen wie beispielsweise die Bereitstellung von genügend Zufluchtsorten für von Gewalt betroffene Frauen, spezifische Angebote für von Gewalt betroffene Flüchtlingsfrauen, Sensibilisierungsprogramme, eine telefonische Hotline oder Beratungsstellen für Kinder, die Zeug_innen von häuslicher Gewalt geworden sind. Welche der in der Konvention aufgelisteten Massnahmen sind im Kanton Schwyz bereits umgesetzt, welche nicht? Welche nächsten Schritte hat der Regierungsrat vorgesehen, um die Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt im Kanton Schwyz zu verbessern?*
5. *Eine Form von Gewalt gegen Frauen ist Menschenhandel, oft zum Zweck der erzwungenen Prostitution. Wie viele mutmassliche Opfer von Frauenhandel hat der Kanton Schwyz in den letzten fünf Jahren identifiziert? Welche Opferschutzmassnahmen hat der Kanton Schwyz für die in diesem Zeitraum identifizierten Opfer ergriffen und in welcher Höhe über die kantonale Opferhilfe finanziert? Wie viele dieser Opfer wurden in diesem Zeitraum von der Fachstelle Opferberatung unterstützt? Wie viele von ihnen wurden der spezialisierten Opferschutzorganisation FIZ Makasi zugewiesen? Wo wurden die in diesem Zeitraum identifizierten Opfer untergebracht und für wie lange? Wie viele Täter_innen wurden in diesem Zeitraum wegen Menschenhandels (Art. 182 StGB) oder Förderung der Prostitution (Art. 195 StGB) im Kanton Schwyz verurteilt?*

Wir danken herzlich für die Beantwortung unserer Fragen.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Allgemeines

Im Jahr 2006 wurde ein „Runder Tisch Häusliche Gewalt“ ins Leben gerufen. Daran nahmen unter der Leitung der Kantonspolizei Fachpersonen der Polizei, der weiteren Strafverfolgungsbehörden, der Schulbehörden, der Opfer- und der Frauenberatungsstelle sowie Vertretungen anderer Amtsstellen teil. Es handelte sich um ein sich jährlich oder bei Bedarf treffendes Informations- und Austauschgremium von Fachleuten, welches über keine Entscheidungsbefugnisse verfügte.

In den Jahren 2009 bis 2012 war im Kanton Schwyz eine Zunahme der vollendeten und versuchten Tötungsdelikte im häuslichen Bereich zu verzeichnen. Eine interdepartementale Arbeitsgruppe aus dem Kreis des „Runden Tisches“ überprüfte die Wirksamkeit der bisherigen Interventionsmassnahmen und eruierte Verbesserungsmöglichkeiten. Sie legte im September 2013 einen Grundlagenbericht zum Bedrohungsmanagement, schwergewichtig im Umgang mit häuslicher Gewalt, vor. Darin wurden insgesamt 35 Optimierungsmassnahmen vorgeschlagen, die vorab Amtsstellen im Sicherheitsdepartement und im Departement des Innern betrafen. Die beiden Departemente beauftragten in der Folge den „Runden Tisch“ damit, die vorgeschlagenen Optimierungsmassnahmen im Sinne von Handlungsoptionen in Teilprojekten weiterzubearbeiten.

Ein Teilprojekt betraf die Neustrukturierung des „Runden Tisches“. Mit RRB Nr. 330 vom 12. April 2016 wurde das bisherige Fach- und Erfahrungsaustauschgremium „Runder Tisch Häusliche Gewalt“ in ein strategisches Koordinationsorgan mit verbindlichem Auftrag und gewissen Entscheidungskompetenzen umgewandelt. Er setzt sich seither aus Kaderpersonen der folgenden Ämter bzw. Organisationen zusammen: Kantonspolizei, Oberstaatsanwaltschaft, Kantonale Staatsanwaltschaft, Bezirksstaatsanwaltschaften, Amt für Justizvollzug, Amt für Gesundheit und Soziales, Triaplus AG, Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden (KESI und KESA), Rechts- und Beschwerdedienst, Amt für Migration, Amt für Volksschulen und Sport sowie Verein Opferberatung Kanton Schwyz.

Der „Runde Tisch“ wird durch einen Offizier der Kantonspolizei geleitet und konstituiert sich im Übrigen selbst. Bei Bedarf kann er auch weitere Behörden und Institutionen beiziehen. Er untersteht der Aufsicht des Sicherheitsdepartements. Er trifft sich mindestens einmal jährlich und ist im Wesentlichen damit beauftragt:

- die mit häuslicher Gewalt befassten Behörden und Institutionen zur Verbesserung der Zusammenarbeit und zum Informations- und Erfahrungsaustausch miteinander zu vernetzen;
- die Instrumente, Ressourcen und Strategien bei der Prävention und Intervention sowie im Bedrohungsmanagement aufeinander abzustimmen;
- Projekte und Massnahmen im Bereich häuslicher Gewalt (spezifische Themen und Schwerpunkte, Veranstaltungen, Weiterbildungen, Öffentlichkeitsarbeit) zu initiieren, zu steuern und umzusetzen.

Mitte November 2018 erstattete der „Runde Tisch“ über seine Tätigkeit in den Jahren 2016 bis 2018 Bericht an den Regierungsrat. Dabei zeigte er den Stand der Umsetzung in den einzelnen Teilprojekten hinsichtlich der festgestellten Optimierungsmassnahmen und die aktuellen Herausforderungen im Bereich häusliche Gewalt auf. Er befasst sich auch mit der Koordination der auf kantonaler Stufe noch umzusetzenden Massnahmen, die aus dem am 1. April 2018 in Kraft getretenen Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (sog. Istanbul-Konvention) resultieren.

2.2 Beantwortung der Fragen

2.2.1 Wie werden Gewaltdelikte gegen Frauen und häusliche Gewalt im Kanton Schwyz statistisch erfasst und ausgewiesen? Wie viele solcher Gewaltdelikte wurden in den letzten 10 Jahren im Kanton Schwyz begangen? Wie beurteilt der Regierungsrat die Entwicklung der Fallzahlen?

a) Polizeistatistik

Die bisherigen polizeistatistischen Erfassungen ermöglichen nur die Auswertung von Gewaltdelikten gegen Frauen und Mädchen im Kontext von häuslicher Gewalt, nicht aber andere Gewaltformen. Auch die polizeilichen Interventionsinstrumente sind spezifisch auf häusliche Gewalt, von der in rund 95% der Fälle weibliche Personen betroffen sind, ausgerichtet.

Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Polizeiliche Interventionen ¹	157	176	132	151	157	165	136	136	106	141
Polizeiliche Massnahmen: ²										
Wegweisung / Rayonverbot	7	14	21	9	18	13	13	12	17	17
Kontaktverbot	2	3	10	5	5	10	14	5	9	7
Polizeigewahrsam	21	11	23	12	16	14	15	24	18	25
Sicherheits- / U-Haft	4	9	3	10	11	19	8	12	14	14
Fürsorgerische Unterbringung	0	1	2	6	5	9	2	4	7	7
Fremdplatzierung Opfer	0	1	4	2	5	9	6	7	8	10
Delikte: ³										
Vollendete Tötung	0	2	2	1	1	0	0	0	0	1
Versuchte Tötung	2	0	2	2	0	2	1	0	0	0
Gefährdung des Lebens	4	4	2	3	6	4	3	4	1	2
Schwere Körperverletzung	1	2	1	1	0	1	0	1	2	2
Einfache Körperverletzung	22	40	26	29	33	29	22	33	43	24
Tätlichkeiten	48	36	46	53	45	54	20	54	47	56
Drohung	40	37	58	35	53	44	39	43	45	42
Nötigung	9	9	16	14	20	19	10	17	16	11
Sexual-Delikte	13	11	15	10	12	12	4	5	16	8

Zur Erläuterung:

¹ Die Zahlen werden aus dem Polizeijournal erhoben.

² Die Zahlen werden dem Polizeijournal und dem polizeilichen Informationssystem ABI entnommen. Es werden die häufigsten Massnahmen aufgeführt.

³ Die Zahlen entstammen der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS). Es werden die häufigsten Delikte aufgeführt.

Gewaltdelikte gegen Frauen, die nicht ein Beziehungsdelikt darstellen, werden in der PKS ebenfalls nicht separat erfasst.

Diese statistischen Erhebungen können mit folgenden Erfahrungswerten ergänzt werden:

- mindestens zwei Drittel der Fälle ereignen sich in einer aktiven oder ehemaligen Partnerschaft oder Partnerschaft gemäss der Definition "häuslicher Gewalt" nach § 19b Abs. 1 des Polizeigesetzes vom 22. März 2000 (PolG, SRSZ 520.110). Die übrigen Fälle betreffen andere Formen von Gewalt in häuslichen Beziehungen (Eltern-Kind, Pflegeeltern, Verwandtschaft, ...);
- nur in vereinzelt Fällen handelt es sich bei der gewaltausübenden Person um eine Frau;
- Waffen oder gefährliche Gegenstände werden bei den polizeilichen Interventionen selten sichergestellt;
- bei mindestens einem Drittel der Interventionen spielen Alkohol, Drogen oder Medikamente eine Rolle, wobei der Überkonsum von Alkohol klar im Vordergrund steht;
- die Ausländerquote ist überproportional hoch, was auch einen gewissen Kulturkonflikt widerspiegelt.

b) Opferberatungsstatistik

Neben der Kantonspolizei erfasst auch die Opferberatung des Kantons Schwyz die Zahlen der Opfer häuslicher Gewalt in ihrer jährlichen Statistik, nicht aber systematisch andere Gewaltformen, die sich gegen weibliche Personen richtet. Da diese Zahlen jedoch nicht Teil der schweizweiten Opferhilfestatistik sind und dort die Fälle von häuslicher Gewalt nicht gesondert ausgewiesen werden, werden sie auch nicht publiziert.

Die Anzahl der Fälle von häuslicher Gewalt stieg in den letzten zehn Jahren von 96 im Jahr 2008 auf 134 im Jahr 2018 an. Bei rund 50% der Fälle erfolgt die Meldung seitens der Kantonspolizei im Einverständnis mit dem Opfer (vgl. § 19b Abs. 3 PolG).

c) Beurteilung dieser Entwicklung

Nach besonders schweren Fällen von häuslicher Gewalt mit tragischem Ausgang in den Jahren 2010 bis 2014 musste in den vier folgenden Jahren von 2014 bis 2017 kein Tötungsdelikt verzeichnet werden. In den vergangenen drei Jahren kam es auch zu keiner versuchten Tötung. Im Jahr 2018 ereignete sich allerdings wieder ein Tötungsdelikt, wobei dieses nicht im klassischen Kontext von häuslicher Gewalt stand.

Die Bekämpfung häuslicher Gewalt erfährt im Zusammenhang mit den im Jahr 2013 eingeleiteten behördlichen Massnahmen und dem Aufbau eines kantonalen Bedrohungsmanagements einen besonderen Stellenwert. Die von den involvierten Stellen und Behörden einheitlich und konsequent umgesetzte Strategie bei der präventiven und repressiven Bekämpfung häuslicher Gewalt scheint erfolgreich zu sein. Es geht darum:

- bei Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen gewaltausübende Personen festzunehmen oder gegen sie polizeiliche Zwangsmassnahmen zu ergreifen (Wegweisungen, Rayonverbote, usw.);
- durch gezieltes Handeln gewaltbetroffene Personen und damit insbesondere Frauen und Kinder umgehend zu schützen;
- gewaltbetroffene und -ausübende Personen über Beratungsangebote und Anlaufstellen zu informieren und sie diesen bei Einverständnis zuzuführen;
- strafbare Handlungen konsequent zur Anzeige zu bringen;
- risikobehaftete Personen frühzeitig zu kennen und einzuschätzen (Risk-Assessment) und die involvierten Stellen zu vernetzen, um geeignete und aufeinander abgestimmte Massnahmen zu ergreifen, umzusetzen und auf ihre nachhaltige Wirkungsweise zu überprüfen (Gefahren- bzw. Case-Management).

Die ständige Bevölkerungszahl nahm in den vergangenen zehn Jahren im Kanton Schwyz um gut 11 000 auf rund 157 000 Einwohner zu. Trotz dieses Wachstums, der zunehmenden Heterogenität und Diversität der Gesellschaft und des anspruchsvoller gewordenen Zusammenlebens pendelten sich die Deliktszahlen auf einem relativ konstanten Niveau ein. Dies dürfte wesentlich auf die gebündelten, intensiven Anstrengungen der mit häuslicher Gewalt befassten Akteure und die interdisziplinäre Zusammenarbeit zurückzuführen sein. Gleichwohl rückt die Polizei rund alle zweieinhalb Tage wegen häuslicher Gewalt aus. Häusliche Gewalt bleibt eine alltägliche gesellschaftliche Realität und eine Daueraufgabe für die intervenierenden Behörden und Institutionen.

2.2.2 Welche Stellen sind in der Schwyzer Verwaltung an der Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt beteiligt? Was sind deren jeweilige Aufgaben und wie viele Stellenprozente stehen ihnen dafür zur Verfügung? Ist eine Aufstockung der Personalressourcen vorgesehen?

Wie in Ziffer 2.1 ausgeführt, arbeiten bei den präventiven und repressiven Massnahmen zur Unterbindung von häuslicher Gewalt über ein Dutzend Amtsstellen des Kantons, der Bezirke und Gemeinden sowie private Institutionen in verschiedensten Bereichen zusammen (Prävention, Strafverfolgung, Strafvollzug, Beratung von Opfern und Tätern, Betreuung und Unterbringung von Betroffenen, Kindes-, Ehe- und Persönlichkeitsschutz, Schule, Integration, Sozialhilfe). Aufgrund von unterschiedlichen gesetzlichen Aufgaben und spezifischen Zielsetzungen der agierenden Behörden und Organisationen müssen die zu treffenden Massnahmen, insbesondere bei komplexen Fällen und bedrohlichen Entwicklungen, immer wieder aufeinander abgestimmt werden, wobei hier möglichst einfache und pragmatische, aber adäquate und wirkungsvolle Lösungen gesucht werden. Nebst der Mitwirkung am „Runden Tisch Häusliche Gewalt“ sind die einzelnen Behörden und Organisationen in unterschiedlicher Intensität und Stellung in dieser Thematik engagiert. Es fehlen jedoch Parameter, um aussagekräftig die für diese Aufgabenerfüllung eingesetzten Stellenprozente der einzelnen Ämter und Institutionen ausweisen zu können. Diese Arbeiten stellen meist keine Hauptaufgaben gemäss Pflichtenheft dar, sondern sind in anderen Aufgabenbereichen enthalten. Bei den schwergewichtig mit häuslicher Gewalt befassten Stellen können noch folgende Differenzierungen gemacht werden:

a) Fachstelle Häusliche Gewalt

Gleichzeitig mit dem reorganisierten „Runden Tisch Häusliche Gewalt“ wurde im April 2016 mit der Fachstelle Häusliche Gewalt ein kantonales Fachorgan geschaffen, welches die interdisziplinären Aufgaben im Bereich häuslicher Gewalt koordiniert und für Aussenstehende als Ansprechstelle dient. Die Fachstelle wird von einem Offizier der Kantonspolizei geleitet und von einer weiteren Fachperson des Amtes für Gesundheit und Soziales mitbetreut. Die beiden Fachpersonen üben diese Aufgabe in einer Nebenfunktion aus. Die Fachstelle Häusliche Gewalt ist auch am „Runden Tisch“ vertreten, wirkt an dessen Geschäften mit und rapportiert diesem über ihre Tätigkeit. Weiter vertritt sie seit 2016 den Kanton Schwyz in der Schweizerischen Konferenz gegen Häusliche Gewalt (SKHG) und in der Konferenz der Interventions- und Fachstellen der deutschsprachigen Schweiz (KIFS). Die SKHG wurde von der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) mit der Umsetzung der Istanbul-Konvention durch die Kantone beauftragt.

Die kantonale Fachstelle Häusliche Gewalt nimmt zudem die Interessenwahrung bei der Zentralschweizer Fachstelle Häusliche Gewalt (ZFHG), einer Fachstellenkonferenz der Zentralschweizer Polizeidirektorinnen- und -direktorenkonferenz (ZPDK), wahr. Die ZFHG ist mit der Gewaltberatungsstelle agredis Luzern eine Leistungsvereinbarung eingegangen. Klienten und Klientinnen aus dem Kanton Schwyz profitieren dadurch von reduzierten Beratungskosten von Fr. 150.-- pro Stunde. Ausserdem kontaktiert agredis von sich aus die gewaltausübende Person nach einer polizeilichen Intervention wegen häuslicher Gewalt, wenn diese der Weitergabe ihrer Daten zugestimmt hat, mit dem Ziel, sie von einer freiwilligen Gewaltberatung zu überzeugen.

b) Kantonspolizei

Die Polizei nimmt präventiv wie repressiv verschiedenste Aufgaben im Bereich häuslicher Gewalt wahr. Diese Aufgaben werden von unterschiedlichen Abteilungen und Diensten erfüllt.

Als wichtige Drehscheibe für die in diesem Bereich agierenden Amtsstellen und Organisationen hat sich mittlerweile das seit 2014 aufgebaute Kompetenzzentrum „Kantonales Bedrohungsmanagement“ (KBM) etabliert. Dieses wird vom Ermittlungsdienst (ED) betrieben. Das Kompetenzzentrum ist in die Fachbereiche „Bedrohungsmanagement“ und „Häusliche Gewalt“ aufgeteilt. Im Fachbereich „Bedrohungsmanagement“ sind alle Bestrebungen zusammengefasst, bei denen es darum geht, schwere und zielgerichtete Gewaltformen und -taten zu verhindern. Das ämter- und institutionsübergreifende Bedrohungsmanagement soll das Gefährdungspotential von Personen frühzeitig erkennen, dieses einschätzen und mit geeigneten Massnahmen entschärfen.

Beim Fachbereich „Häusliche Gewalt“ setzt man sich spezifisch mit Fällen häuslicher Gewalt auseinander. Es geht darum, die einheitliche Anwendung der in einem Dienstbefehl geregelten Interventionsgrundsätze sicherzustellen. In die Leitung dieses Fachbereiches ist ein Kader der Sicherheitspolizei stellvertretend eingebunden. In regelmässigen Sitzungen zwischen den Kadern der Sicherheits- und Kriminalpolizei werden im Sinne der Qualitätssicherung aktuelle Fälle besprochen und die nötigen Massnahmen in die Wege geleitet.

Zurzeit nehmen zwei Kader und fünf spezialisierte Ermittler bzw. Ermittlerinnen im Nebenamt die Risikobeurteilungen in den Bereichen häuslichen Gewalt und bei anderen Gewaltformen vor. Seit März 2017 wird ausschliesslich mit dem im Kanton Zürich entwickelten Analyseinstrument „Octagon“ gearbeitet. Dieses Werkzeug, mit dem eine Lagebeurteilung zur Gewaltbereitschaft vorgenommen werden kann, zeigt auf, ob interveniert werden muss und, wenn ja, mit welchen Massnahmen. Die bisherigen Erfahrungen sind positiv und das Tool kommt mittlerweile gesamtschweizerisch zum Einsatz.

Das Kompetenzzentrum hat inzwischen auch ein Netzwerk mit externen Fachspezialisten, namentlich der Kantonspolizei Zürich (Gewaltschutz Kantonspolizei Zürich), aufgebaut. Weitere Instrumente des Bedrohungsmanagements wie Fallkonferenzen und Gefährderansprachen auf kooperativer Basis werden im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten bereits heute erprobt. Es besteht eine enge Zusammenarbeit mit der Opferberatungsstelle, den Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB), den Staatsanwaltschaften sowie dem Amt für Justizvollzug. Im Weiteren

wurde eine ständige Arbeitsgruppe „STA/KBM“ eingesetzt, in welcher die Staatsanwaltschaften des Kantons und der Bezirke sowie die Leitung des KBM vertreten sind. In erster Linie geht es in diesem Gremium darum, die Zusammenarbeit in der Strafverfolgung und beim Bedrohungsmanagements zu analysieren und die Erkenntnisse qualitätssichernd aufzunehmen.

Die bisherigen Erfahrungen des KBM zeigen, dass pro Jahr durchschnittlich bei 25 Fällen eine eingehendere Gefährlichkeitsbeurteilung vorgenommen und bei einem Teil der Fälle zumindest ein punktuelles Fallmanagement betrieben werden muss. In gegen zehn Fällen pro Jahr ist es angebracht, ein umfangreicheres Fallmanagement durchzuführen, welches in unterschiedlicher Intensität über Wochen, Monate oder gar über Jahre hinweg andauern kann. Dies bedingt den Einsatz erheblicher personeller Mittel, die teilweise dadurch freigesetzt werden müssen, dass andere Aufgaben zurückgestellt werden. Die Professionalisierung und Weiterentwicklung des Bedrohungsmanagements, dessen Ausweitung auf Fälle ausserhalb häuslicher Gewalt wie auch die alltägliche Präventions- und Interventionsarbeit bei häuslicher Gewalt und anderer Gewalt gegen Frauen wird weiterhin personelle Mittel binden, welche dauerhaft gewährleistet werden müssen. In Anbetracht der regelmässig hohen Folgekosten bei häuslichen und anderweitigen Gewaltfällen erweisen sich die in ein umfassendes Bedrohungsmanagement investierten Ressourcen jedoch als lohnenswert.

c) Opferberatungsstelle Kanton Schwyz

Die Zusammenarbeit des Amtes für Gesundheit und Soziales mit der Opferberatungsstelle Kanton Schwyz besteht seit dem Jahr 2000. Für die Jahre 2019 bis 2022 wurde erneut eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen. Die beiden Beraterinnen verfügen insgesamt 110 Stellenprozente, das Sekretariat ist zu 50% besetzt.

Die Gesamtzahl aller Opferberatungen, inkl. solcher wegen häuslicher Gewalt, stieg in den letzten zehn Jahren von 349 im Jahre 2008 auf 471 Fälle im Jahr 2018. Im Jahr 2018 waren zusätzlich 46 Fälle für Opfer von fürsorglichen Zwangsmassnahmen zu verzeichnen. Zwei Drittel aller beratenen Opfer sind weiblich, bei den Fällen von häuslicher Gewalt sind 80% der beratenen Opfer Frauen.

Die Beratungen bei Fällen von häuslicher Gewalt erweisen sich regelmässig als aufwändig und sind oft auch über einen längeren Zeitraum erforderlich. Sie nehmen mehr als 50% der verfügbaren Ressourcen in Anspruch, obwohl sie „nur“ rund einen Viertel aller Opferberatungsfälle ausmachen. Sollte die Fallbelastung weiterhin in diesem Ausmass steigen, muss eine Erhöhung der Stellenprozente der Beraterinnen geprüft werden.

d) Staatsanwaltschaften und Amt für Justizvollzug

Den Staatsanwaltschaften des Kantons und der Bezirke obliegt die Strafverfolgung der angezeigten Delikte im Bereich häuslicher Gewalt. Sie veranlassen die notwendigen Zwangsmassnahmen (z.B. Untersuchungshaft) gegenüber der gewaltausübenden Person. Anstelle von Untersuchungs- und Sicherheitshaft können im Rahmen eines Straf- bzw. Gerichtsverfahrens auch mildere Massnahmen, sogenannte Ersatzmassnahmen, angeordnet werden, wenn diese den gleichen Zweck wie die Haft zu erfüllen vermögen. Es handelt sich dabei insbesondere um Kontakt- und Rayonverbote zum Schutz der gewaltbetroffenen Person, Pflichtberatungen und Therapien sowie umfassende soziale Betreuungen im Rahmen eines Case-Managements. Solche Ersatzmassnahmen werden vom Amt für Justizvollzug durchgeführt und kontrolliert. Im November 2014 haben die Oberstaatsanwaltschaft und das Amt für Justizvollzug gemeinsam einen Leitfaden erstellt, der die einzelnen möglichen Ersatzmassnahmen umschreibt und die Zuständigkeiten und Abläufe definiert.

e) Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB)

Die Kantonspolizei stellt der zuständigen KESB nach einer Intervention wegen häuslicher Gewalt ihren Ausrückbericht zu, wenn Kinder vor Ort angetroffen werden, die Situation aber nicht akut und keine unmittelbare Betroffenheit oder Gefahr für sie besteht. Die KESB eröffnet daraufhin in

der Regel ein Kindesschutzverfahren. In akuten Fällen, in denen Kinder aufgrund einer Gefährdung fremdplatziert werden müssen, führen die beiden KESB einen Pikettdienst und werden von der Kantonspolizei umgehend aufgeboten.

2.2.3 Wie wurden jene Stellen, die mit Opfern von häuslicher Gewalt oder mit gewaltbetroffenen Frauen zu tun haben (Polizei, Justiz, Soziale Dienste usw.) zur Istanbul-Konvention geschult? Welche (weiteren) Schulungen sind geplant?

Vorab ist festzuhalten, dass Bund und Kantone mit ihren Rechtsgrundlagen und bisherigen Massnahmen den Anforderungen zur Ratifikation der Istanbul-Konvention grundsätzlich zu genügen vermochten (vgl. BBl 2017 7307). Handlungsbedarf besteht aber gleichwohl und die weitere Umsetzung der Istanbul-Konvention in der Schweiz wird einige Zeit in Anspruch nehmen. Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) hat ein Umsetzungskonzept erarbeitet. Die SODK und die KKJPD haben ihrerseits sieben Schwerpunktthemen definiert:

- Finanzierung von Institutionen und Organisationen im Geltungsbereich (z.B. Frauenhäuser);
- gesamtschweizerische Bildung (Schulen);
- Arbeit mit gewaltausübenden Menschen;
- Erhöhung der Bekanntheit der Opferhilfe;
- genügend Schutzunterkünfte;
- Krisenzentren für Opfer sexueller Gewalt;
- Dokumentation von Verletzungen und Spuren durch Gewalt/Schutz gewaltbetroffener Kinder.

Die zu ergreifenden Massnahmen werden überwiegend von den zuständigen kantonalen Konferenzen definiert, dies sind die schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK), die schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), die KKJPD, die SODK und die Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES). Die konkrete Umsetzung im Kanton Schwyz wird hernach beschlossen. Auch allenfalls notwendige Schulungen werden erst zu einem späteren Zeitpunkt definiert werden können.

2.2.4 Die Istanbul-Konvention beinhaltet eine Reihe von sehr konkreten Massnahmen wie beispielsweise die Bereitstellung von genügend Zufluchtsorten für von Gewalt betroffene Frauen, spezifische Angebote für von Gewalt betroffene Flüchtlingsfrauen, Sensibilisierungsprogramme, eine telefonische Hotline oder Beratungsstellen für Kinder, die Zeugen/Zeuginnen von häuslicher Gewalt geworden sind. Welche der in der Konvention aufgelisteten Massnahmen sind im Kanton Schwyz bereits umgesetzt, welche nicht? Welche nächsten Schritte hat der Regierungsrat vorgesehen, um die Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt im Kanton Schwyz zu verbessern?

Im November 2016 erschien eine Ist- und Bedarfs-Analyse der Frauenhäuser in der Schweiz von „Infras“ im Auftrag der SODK und des EBG. Für die Region Zentralschweiz wurden darin zu wenig Frauenhausplätze ausgemacht, jedoch bezog sich diese Feststellung auf das Frauenhaus Luzern. Die von den kantonalen Opferberatungen ebenfalls häufig berücksichtigte Herberge für Frauen in Zug war nicht in den Katalog aufgenommen worden. Die SODK hat deshalb im März 2019 eine ergänzende Umfrage zu den vorhandenen Frauenhausplätzen in Auftrag gegeben. Die Opferberatungsstelle Kanton Schwyz bekundet keine Schwierigkeiten bei Platzierungen in einem Frauenhaus.

Die kantonale Opferberatungsstelle berät alle Opferkategorien, unabhängig von Alter, Geschlecht oder Art der Tat. Auch ausländischen Personen stehen die Opferhilfeangebote offen, sofern sich die Gewalt in der Schweiz zugetragen hat (Art. 3 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Hilfe an Opfer von Straftaten vom 23. März 2007, OHG, SR 312.5). Bei ausländischen Staatsangehörigen, die von häuslicher Gewalt betroffen sind, wird vom Migrationsamt die Erteilung einer Bewilligung nach Art. 50 Abs. 1 Bst. b des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005 (AIG, SR 142.20) als Härtefall geprüft.

Die Beraterinnen der kantonalen Opferberatungsstelle verfügen über eine Ausbildung für ihre Tätigkeit, sind erfahren und bilden sich fortlaufend weiter. Die Opferberatungsstelle des Kantons Schwyz hat keinen Pikettdienst. Ergänzend hat das Amt für Gesundheit und Soziales aber eine Leistungsvereinbarung mit der „Dargebotenen Hand“ abgeschlossen, so dass diese rund um die Uhr für eine allgemeine Beratung zur Verfügung steht. Bei akuter Gefährdung kann zudem der Polizeinotruf kontaktiert werden.

Im Rahmen der hängigen Teilrevision des Polizeigesetzes sollen die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Umsetzung eines umfassenden Bedrohungsmanagements geschaffen werden. Es geht dabei namentlich um den Datenaustausch bei Fallkonferenzen, die Datenbearbeitung im Umgang mit Gefährdern und die Gefährderansprache. Der Geltungsbereich der polizeilichen Massnahmen bei häuslicher Gewalt soll zudem erweitert und die behördliche und interinstitutionelle Zusammenarbeit an den Schnittstellen zwischen den Sofortinterventionen und den flankierenden Massnahmen rechtlich besser verankert werden. Sodann bedarf es Abstimmungen auf das Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen vom 14. Dezember 2018. In diesem Kontext soll auch die Umsetzung der Motion M 8/16 differenziert nach Stalking innerhalb und ausserhalb des Kontextes von häuslicher Gewalt erfolgen.

2.2.5 Eine Form von Gewalt gegen Frauen ist Menschenhandel, oft zum Zweck der erzwungenen Prostitution. Wie viele mutmassliche Opfer von Frauenhandel hat der Kanton Schwyz in den letzten fünf Jahren identifiziert? Welche Opferschutzmassnahmen hat der Kanton Schwyz für die in diesem Zeitraum identifizierten Opfer ergriffen und in welcher Höhe über die kantonale Opferhilfe finanziert? Wie viele dieser Opfer wurden in diesem Zeitraum von der Fachstelle Opferberatung unterstützt? Wie viele von ihnen wurden der spezialisierten Opferschutzorganisation FIZ Makasi zugewiesen? Wo wurden die in diesem Zeitraum identifizierten Opfer untergebracht und für wie lange? Wie viele Täter_innen wurden in diesem Zeitraum wegen Menschenhandels (Art. 182 StGB) oder Förderung der Prostitution (Art. 195 StGB) im Kanton Schwyz verurteilt?

a) Polizei

In der Praxis ist es äusserst schwierig, Opfer von Menschenhandel zu erkennen. Die Kantonspolizei wendet dazu eine mehrstufige Vorgehensweise an. Die bei der Sicherheitspolizei angesiedelte Regionalfahndung kontrolliert in regelmässigen Abständen sämtliche Lokalitäten, die in Verbindung mit dem Rotlicht-Milieu stehen. So ist es den örtlich zugeteilten Fahndern und Fahnderinnen möglich, sich einen Einblick in die Betriebe zu verschaffen. Fallen bei Kontrollen Sexarbeiterinnen auf, die in Verbindung mit Menschenhandel stehen könnten, werden diese dem Kompetenzzentrum "Milieu-Delikte" gemeldet. Dieses ist beim Ermittlungsdienst (ED) der Kriminalpolizei angesiedelt. Die dortigen Spezialisten nehmen anschliessend mit den gemeldeten Sexarbeiterinnen Kontakt auf und versuchen, zu eruieren, ob sie Opfer von Menschenhandel sein könnten. Bei Verdacht auf Menschenhandel werden die entsprechenden Abklärungen und Ermittlungen aufgenommen. Ebenfalls nimmt das Kompetenzzentrum "Milieu-Delikte" offene Internet-Recherchen vor, um Anhaltspunkte zu Menschenhandel frühzeitig zu erkennen.

Gemäss Auskunft der kantonalen Gerichte kam es in den vergangenen fünf Jahren zu insgesamt sechs Verurteilungen wegen Menschenhandels (Art. 182 StGB) und Förderung der Prostitution (Art. 195 StGB), wobei sich diese Fälle bereits mehrere Jahre vor dem Urteilszeitpunkt ereigneten.

b) Opferberatung

Für die Jahre 2014 bis 2018 liegen die folgenden Zahlen der Opferberatungsstelle des Kantons Schwyz im Bereich "Menschenhandel" vor:

2014 bis 2016:	keine Opfer
2017:	3 Opfer
2018:	9 Opfer

Das Einreichen einer Strafanzeige ist keine Bedingung für den Zugang zur Opferberatung, weshalb die Zahlen der polizeilichen Kriminalstatistik nicht mit den Zahlen der Opferberatung übereinstimmen müssen. Die meisten bei der Opferberatung Kanton Schwyz verzeichneten Opfer von Menschenhandel waren Sexarbeiterinnen, vereinzelt handelte es sich um Pflegerinnen oder Familienbetreuerinnen.

Die Fälle aus dem Rotlicht-Milieu wurden von der Opferberatung Kanton Schwyz bearbeitet. Eine Weiterleitung an die Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ) war nicht notwendig, da die Opfer alle freiwillig zurück in ihr Heimatland reisten und grösstenteils für eine Zeugenaussage wieder einreisten. Sie wurden in der Schweiz folgendermassen beherbergt:

Herberge für Frauen: insgesamt 115 Tage
Hotel: insgesamt 34 Tage
Notwohnung: insgesamt 14 Tage

Die Gesamtkosten der Opferberatung für Fälle von Menschenhandel in den Jahren 2017 und 2018 beliefen sich auf rund Fr. 22 000.--. Darin enthalten sind Notgeld, Frauenhaus oder eine andere Notunterkunft, Rechtshilfe und Reisekosten. Diverse Rechnungen für Kostengutsprachen für juristische Soforthilfe und längerfristige Rechtshilfe in diesen Fällen stehen noch aus und sind nicht miteingerechnet.

c) Behördliche und interdisziplinäre Zusammenarbeit

Im Bereich Menschenhandel besteht basierend auf einer Vereinbarung seit Jahren eine bewährte interdisziplinäre und interinstitutionelle Zusammenarbeit. Mitglieder des Kantonalen Kooperationsgremiums „Menschenhandel“ sind unter der Leitung der Kantonspolizei Vertreterinnen und Vertreter der Staatsanwaltschaften des Kantons und der Bezirke, des Amtes für Arbeit, des Amtes für Gesundheit und Soziales, des Amtes für Migration, von Gesundheit Schwyz und der Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ).

Beschluss des Regierungsrates

1. Der Vorsteher des Sicherheitsdepartements wird beauftragt, die Antwort im Kantonsrat zu vertreten.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates; Runder Tisch Häusliche Gewalt (Kantonspolizei, Bruno Suter); Fachstelle Häusliche Gewalt (Amt für Gesundheit und Soziales, Inez Frischknecht).

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Staatskanzlei; Sicherheitsdepartement; Departement des Innern.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

