Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau
CEDAW

Zwischenbericht der Schweiz zur Umsetzung der Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses im Bereich Gewalt und im Bereich Migration und Minderheiten

Bern, Juni 2012

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung ... 4

2. Auftrag ... 6

3. Beseitigung der Gewalt gegen Frauen ... 7

3.1. Überblick über neue Daten und Analysen zur Verbreitung von Gewalt gegen Frauen ... 7

3.2. Massnahmen zur Bekämpfung von häuslicher Gewalt ... 10

3.2.1. Institutionalisierung und Koordination auf Bundesebene ... 10

3.2.2. Neue Normen im Straf- und Zivilrecht des Bundes und ihre Auswirkungen ... 11

3.2.3. (Kantonale) Polizeiinterventionen zum Schutz von Opfern ... 12

3.2.4. Betreuung, Beratung, Entschädigung von Opfern ... 13

3.2.5. Arbeit mit Täterinnen und Tätern ... 14

3.2.6. Sensibilisierungs- und Trainingsangebote ... 14

3.2.7. Koordination der Interventionen auf kantonaler Ebene ... 15

3.3. Massnahmen zur Bekämpfung von Zwangsheiraten ... 16

3.4. Massnahmen zur Bekämpfung von weiblicher Genitalverstümmelung ... 18

3.4.1. Gerichtspraxis und neue Strafbestimmung ... 18

3.4.2. Präventive Massnahmen ... 19

3.5. Schutz von Kindern vor Gewalt und sexueller Ausbeutung ... 20

3.6. Massnahmen zur Bekämpfung der Zwangssterilisation ... 21

3.7. Massnahmen zur Bekämpfung von Menschenhandel ... 21

3.8. Entschuldigung für „administrative Versorgung“ ... 22

3.9. Massnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Menschenhandel in anderen Ländern ... 23

4. Beseitigung der Diskriminierung gegenüber Ausländerinnen ... 25

4.1. Überblick über relevante Daten und Trends ... 25

4.1.1. Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz ... 25

4.1.2. Frauen in der Migration ... 26

4.1.3. Verbesserungen der Datenlage: Geplante Massnahmen ... 27

4.2. Zulassung und Aufenthalt von Ausländerinnen ... 28

4.2.1. Zulassung und Aufenthalt im Allgemeinen ... 28

4.2.2. Familiennachzug und Aufenthaltsrecht ... 29

4.2.3. Frauenspezifische Asylgründe ... 30

4.3. Förderung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern 31
4.3.1. Die Grundsätze: Regelstrukturen und Diskriminierungsschutz 31
4.3.2. Getroffene und geplante Massnahmen des Bundes zur Förderung der Integration..... 32
4.4. Trends und Massnahmen in spezifischen Politikbereichen 35
4.4.1. Geschlechtergleichstellung und Bekämpfung von Stereotypen 35
4.4.2. Bildung..... 37
4.4.3. Arbeit und Beschäftigung..... 40
4.4.4. Gesundheit 42
4.4.5. Soziale Sicherheit 44
5. Schlussfolgerung.....45
Anhang 1: Ausgewählte statistische Daten und weiterführende Informationen 46
Anhang 2: Abkürzungsverzeichnis 51

1. Zusammenfassung

Die Vertragsstaaten des UNO-Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) sind verpflichtet, periodisch über ihre Fortschritte bei der Umsetzung des Übereinkommens zu berichten. Nach Prüfung der Staatenberichte richtet der zuständige UNO-Ausschuss (CEDAW-Ausschuss) jeweils entsprechende Empfehlungen an die Vertragsstaaten.

Die Schweiz hat im Juli 2009 ihren 3. Staatenbericht präsentiert. Der UNO-Ausschuss hat daraufhin in seinen Empfehlungen die Schweiz unter anderem ersucht, „innerhalb der nächsten zwei Jahre schriftliche Informationen über die Massnahmen vorzulegen, die zur Umsetzung der in den Absätzen 28 und 44 enthaltenen Empfehlungen getroffen wurden“. Die genannten Empfehlungen betreffen die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen und Mädchen (Abs. 28) sowie die Beseitigung der Diskriminierung von Migrantinnen sowie von Frauen aus ethnischen Gemeinschaften (Abs. 44).

Der vorliegende Zwischenbericht zeigt auf, dass seit 2009 der Bund und die meisten Kantone bei der Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen und der Diskriminierung von Migrantinnen einen grossen Schritt vorwärts gemacht haben. Die markantesten Verbesserungen finden sich im Bereich der Bekämpfung von häuslicher Gewalt, von Zwangsheiraten, von weiblicher Genitalverstümmelung und von Menschenhandel, wo neue Rechtsnormen verabschiedet worden sind. Die Integration der Ausländerinnen stellt ebenfalls einen Aktionsschwerpunkt der verschiedenen staatlichen Ebenen, welche im Bereich der Bildung, Gesundheit und Arbeit besonders aktiv sind, dar.

Was das Thema der Frauen als Opfer häuslicher Gewalt betrifft, gibt es im Straf- und Zivilrecht, im Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten sowie im neuen Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer Neuerungen. Es werden Weiterbildungs- und Sensibilisierungstage für Richterinnen und Richter, für Interventionsstellen (Polizei) und für Mitglieder von Organisationen veranstaltet, um sie im Umgang mit Fällen von häuslicher Gewalt zu schulen. Die Revision der Weisungen des Bundesamtes für Migration (BFM) ermöglichte die Angleichung der Praxis bei der Handhabung von Fällen der Auflösung der Ehe.

Zur Bekämpfung von weiblicher Genitalverstümmelung tritt am 1. Juli 2012 ein neuer Artikel im Strafgesetzbuch (StGB) in Kraft. Damit sollen bis anhin aufgetretene Definitions- und Beweisprobleme wegfallen. Während die weibliche Genitalverstümmelung schon bisher gemäss Strafgesetzbuch als schwere Körperverletzung strafbar war, ist eine solche Straftat neu in der Schweiz auch dann strafbar, wenn sie im Ausland begangen worden ist und im Staat, in welchem sie begangen wurde, nicht strafbar ist. Was die Bekämpfung von Zwangsheiraten betrifft, hat der Bundesrat am 23. Februar 2011 zuhanden des Parlaments einen Entwurf zu einem Bundesgesetz mit entsprechenden Massnahmen verabschiedet. Dabei geht es sich namentlich darum, Zwangsheiraten künftig von Amtes wegen anfechten zu können. Zudem sollen Eheschliessungen mit Minderjährigen nicht mehr toleriert werden. Neue Bestimmungen im Strafgesetzbuch sollen nicht nur die Strafbarkeit solcher Eheschliessungen ermöglichen, sondern auch die Bestrafung der Personen, welche eine solche Tat im Ausland begehen und von der Schweiz nicht ausgeliefert werden können.

Seit 2009 gibt es die polizeiliche Kriminalstatistik, die Straftaten in Verbindung mit häuslicher Gewalt genauer beleuchtet. Daraus wird für 2010 ein Rückgang um 3% ersichtlich. Die durchgeführten Studien deuten im Übrigen darauf hin, dass Personen mit Migrationshintergrund stärker von Gewalt betroffen sind, auch wenn andere Faktoren – wirtschaftlicher, sozialer oder demographischer Art –

ebenfalls berücksichtigt werden müssen. Die Situation von Migrantinnen, die Opfer häuslicher Gewalt sind, hat sich insofern verbessert, als es ihnen nun möglich ist, eine Aufenthaltsbewilligung zu erhalten, selbst wenn sie ihre Ehegemeinschaft auflösen.

Im Asylbereich kann festgestellt werden, dass der Flüchtlingsstatus Frauen häufiger als Männern zuerkannt wird (2010: 27% vs. 14.5%).

In den letzten Jahren hat sich die Schweiz für verbesserte Kenntnisse über die Situation der Frauen im allgemeinen und der Migrantinnen im besonderen eingesetzt; dies mittels verschiedener Statistiken, Studien und Evaluationen. Sie ist des Weiteren bestrebt, eine verstärkte Koordination der verschiedenen staatlichen Ebenen (Bund, Kantone und Gemeinden) herbeizuführen.

Der Zwischenbericht zeigt die bisher erreichten Fortschritte auf, anerkennt jedoch auch, dass weitere Verbesserungen zu erzielen sind. Betreffend Gewalt gegen Frauen bedeutet dies namentlich eine Verstärkung der Präventionsmassnahmen sowie die Überprüfung der Praxis der Strafverfolgungsbehörden bei der Anwendung der neuen Strafnormen gegen häusliche Gewalt. Mit Blick auf die Situation von Migrantinnen wiederum gilt es, ihre Integration in den Arbeitsmarkt zu verbessern, Diskriminierungen im (Berufs-)Bildungsbereich abzubauen sowie bestehende Geschlechterstereotypen gegenüber der ausländischen Bevölkerung zu bekämpfen.

2. Auftrag

Die Vertragsstaaten des UNO-Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) sind verpflichtet, periodisch über ihre Fortschritte bei der Umsetzung des Übereinkommens zu berichten. Nach Prüfung der Staatenberichte richtet der zuständige UNO-Ausschuss (CEDAW-Ausschuss) jeweils entsprechende Empfehlungen an die Vertragsstaaten.

Die Schweiz hat im Juli 2009 ihren 3. Staatenbericht präsentiert. In seinen Empfehlungen hat der Ausschuss die Schweiz unter anderem ersucht, „innerhalb der nächsten zwei Jahre schriftliche Informationen über die Massnahmen vorzulegen, die zur Umsetzung der in den Absätzen 28 und 44 enthaltenen Empfehlungen getroffen wurden“[1]. Die genannten Empfehlungen betreffen die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen und Mädchen (Abs. 28) sowie die Beseitigung der Diskriminierung von Migrantinnen sowie von Frauen aus ethnischen Gemeinschaften (Abs. 44) [2].

1 http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intla/cintla.Par.0042.File.tmp/Rapport_CEDEF_10_04_08_Internet.pdf.

2 http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/human/humri.Par.0047.File.tmp/CEDAWSchlussempfehlungen_FR.pdf.

3. Beseitigung der Gewalt gegen Frauen

Abschliessende Bemerkungen des Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, N.28

Unter Hinweis auf seine vorangegangenen abschliessenden Bemerkungen von 2003 fordert der Ausschuss den Vertragsstaat nachdrücklich auf, seine Bemühungen zur Beseitigung der Gewalt gegen Frauen und Mädchen zu verstärken. Insbesondere fordert der Ausschuss den Vertragsstaat auf, so bald wie möglich ein umfassendes Gesetz gegen alle Formen von Gewalt gegen Frauen einschliesslich häuslicher Gewalt zu erlassen. Ein solches Gesetz sollte alle Formen von Gewalt gegen Frauen unter Strafe stellen und gewährleisten, dass Frauen und Mädchen, die Opfer von Gewalt sind, unverzüglich Zugang zu Rechtsmitteln und Schutz erhalten und dass die Täter strafrechtlich verfolgt werden. Ein solches Gesetz sollte auch zusätzliche Unterstützungsdienste einschliesslich Unterkünften für die Opfer sowie eine staatliche Finanzierung dieser Dienste vorsehen. Im Einklang mit seiner allgemeinen Empfehlung 19 fordert der Ausschuss zudem einen Ausbau der Fortbildung sowie Programme für Parlamentsmitglieder, Richterinnen und Richter sowie Justizbeamtinnen und -beamte und Amtsträger des öffentlichen Dienstes, insbesondere Strafvollzugs- und Gesundheitspersonal, damit gewährleistet ist, dass sie für alle Formen von Gewalt gegen Frauen sensibilisiert sind und den Opfern angemessene Hilfe anbieten können. Der Ausschuss empfiehlt auch die Ausweitung öffentlicher Aufklärungskampagnen über alle Formen von Gewalt gegen Frauen. Der Ausschuss ersucht den Vertragsstaat, Daten über die Verbreitung verschiedener Formen von Gewalt und die Anzahl von Anzeigen, Ermittlungen und Strafverfahren sowie über die entsprechenden Trends zu standardisieren.

3.1. Überblick über neue Daten und Analysen zur Verbreitung von Gewalt gegen Frauen

Die Datenlage zur Verbreitung **häuslicher Gewalt** in der Schweiz (vgl. CEDAW 3. Bericht CH 2009, N.100ff) hat sich in den letzten Jahren deutlich verbessert. Seit 2009 stehen die Daten zu den polizeilich registrierten Straftaten zur Verfügung. Für eine Auswahl an Straftaten, die bei häuslicher Gewalt verbreitet sind, wird die Beziehung von geschädigter und beschuldigter Person statistisch erhoben. Somit kann das Ausmass häuslicher Gewalt beziffert werden. Im Jahr 2010 beliefen sich diese Straftaten im Bereich häuslicher Gewalt auf 15 768. Damit macht die häusliche Gewalt 41% der Straftaten aus, welche für die Erhebung zu häuslicher Gewalt als relevant erachtet wurden. Im Vergleich zum Vorjahr (2009) ist es zu einem Rückgang von 3% gekommen. Am häufigsten wurden Tätlichkeiten (31%) und Drohungen (27%) verzeigt. 76% der Geschädigten waren weiblichen Geschlechts (6873 Frauen). Davon waren 9% minderjährig.[3]

Die Daten zur Opferhilfestatistik für das Jahr 2009 zeigen, dass unter den 29 000 Beratungsfällen der Opferhilfe nach wie vor mehrheitlich Frauen sind, welche die Unterstützungsangebote der staatlichen Opferhilfe in Anspruch nehmen (73%), und dass in der grossen Mehrzahl von Fällen eine männliche Person als Täter angegeben wird (84%). 54% der Beratungsfälle betreffen innerfamiliäre Täter-Opfer-Beziehungen.[4]

Der Bundesrat geht in seinem Bericht über Gewalt in Paarbeziehungen[5] davon aus, dass das Ausmass der Gewalt gegen Frauen erheblich ist. Der Bericht zitiert unter anderem eine Studie, welche basierend auf einer Erhebung aus dem Jahr 2003 davon ausgeht, dass jede zehnte der befragten

[3] http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/19/03/02/key/02/04.html.
[4] http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/19/03/01/key/ueberblick/01.html.
[5] Bericht über Gewalt in Paarbeziehungen. Ursachen und in der Schweiz getroffene Massnahmen (in Erfüllung des Postulats Stump 05.3694 vom 7. Oktober 2005), vom 13. Mai 2009, www.ebg.admin.ch/themen/00009/00089/index.html?lang=de.

Frauen im Laufe ihres Erwachsenenlebens in einer Paarbeziehung körperliche oder sexuelle Gewalt erfährt. Jede dritte Frau wird mindestens einmal im Erwachsenenleben Opfer von körperlicher oder sexueller Gewalt durch Bekannte oder Unbekannte.[6] Mehrere Kantone (Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Genf, St.Gallen, Waadt) haben Anstrengungen unternommen, um Indikatoren zu entwickeln und Daten über das Ausmass häuslicher Gewalt, die Interventionspraxis der Polizei, die strafrechtliche Verfolgung und die verschiedenen Unterstützungstätigkeiten in ihren Gebieten zu sammeln. Ein Spezialheft von „Frauenfragen", der Publikation der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen (EKF), war einer Bestandesaufnahme zum Thema häuslicher Gewalt gewidmet und enthält zahlreiche Daten und Analysen zum Thema.[7]

Studien aus dem Hell- sowie dem Dunkelfeld der Gewalt aus der Schweiz wie auch aus den benachbarten Ländern Frankreich und Deutschland deuten darauf hin, dass ein Migrationshintergrund das statistische Risiko, für Frauen Opfer und für Männer Täter von Gewalt in einer Paarbeziehung zu werden, erhöht. Kantonale, polizeiliche Interventionsstatistiken sowie die Statistik der Tötungsdelikte des Bundesamtes für Statistik (BFS) belegen eine stärkere Opferbelastung von Ausländerinnen bezüglich häuslicher Gewalt. Dies bestätigt sich in der Statistik der polizeilich registrierten Straftaten, die seit 2009 für eine Auswahl an für häusliche Gewalt typischen Straftaten die Beziehung zwischen Opfer und Tatperson erhebt. Im Jahr 2010 lag der Anteil der Ausländerinnen an den weiblichen Opfern solcher Straftaten bei 47%. Diese besassen zum grössten Teil eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung (86%). Die statistischen Daten zeigen, dass ausländische Männer im Durchschnitt häufiger Gewalt in Paarbeziehungen ausüben als Schweizer. Studien, die sich näher mit dem Thema befassen, betonen jedoch, dass für eine aussagekräftigere Analyse eine Unterscheidung zwischen Schweizern und Ausländern, Männern mit oder ohne Migrationshintergrund nicht genügt; es müsste wie auch bei den Opfern nach weiteren Kriterien unterschieden werden, was jedoch bei der aktuellen Datenlage nur vereinzelt möglich ist. Unterschiede können nicht allein durch den Faktor „Staatsangehörigkeit" erklärt werden, sondern viel eher durch eine Konglomeration von anderen, z.B. sozioökonomischen (prekäre Einkommens- oder beengende Wohnverhältnisse etc.) oder soziodemografischen Faktoren (unter jungen Menschen ist Paargewalt verbreiteter).[8] Als ein wichtiger Faktor, der häusliche Gewalt gegenüber ausländischen Ehefrauen begünstigt, wurde immer wieder das Fehlen eines zivilstandsunabhängigen Aufenthaltsrechts für verheiratete Ausländerinnen und Ausländer im Familiennachzug genannt (vgl. infra, 4.2.2).

Das Bundesamt für Statistik (BFS) erfasst keine Daten zu **Zwangsheiraten**. Aufgrund von zwei parlamentarischen Vorstössen hat der Bundesrat beschlossen, die Formen, das Ausmass, die Ursachen und die Verteilung von potenziell und tatsächlich von Zwangsheirat betroffenen Personen vertieft abzuklären. Diese Untersuchung wird auch aufzeigen, mit welchen Massnahmen die Prävention und der Schutz vor Zwangsheiraten gestärkt und ausgebaut werden können. Der entsprechende Bericht soll bis im Sommer 2012 vom Bundesrat verabschiedet werden.

Eine Studie des Zentrums für sozialwissenschaftliche Analysen (MAPS) der Universität Neuenburg, im Auftrag der Stadt Zürich, zeigt, dass das Phänomen der Zwangsheirat in den verschiedensten Kulturen und religiösen Gruppen vorkommt. Die Studie stellt fest, dass es Zwangsheiraten unter

---

6 Killias Martin, Mathieu Simonin & Jacqueline De Puy (2005): Violence experienced by women in Switzerland over their lifespan: Results of the International Violence against Women Survey (IVAWS), Bern: Stämpfli.

7 Frauenfragen 2.2008, "Häusliche Gewalt: Eine Bestandesaufnahme", mit zahlreichen Beiträgen.

8 Vgl. dazu etwa Sylvie Durrer und Magaly Hanselmann, Migrantinnen und häusliche Gewalt: stärker betroffen und weniger geschützt, in: Frauenfragen 2.2008, S.65ff, http://www.ekf.admin.ch/dokumentation/00507/00513/index.html?lang=de.

anderem „bei hinduistischen Tamil/-innen, christlich-orthodoxen Assyrer/-innen, alevitischen Kurd/-innen, katholischen Kosovar/-innen oder bei muslimischen Türk/-innen“ gibt. Die beiden Autorinnen der Studie betonen, die Ursache der Zwangsheirat läge in einer patriarchalischen Tradition und das Thema betreffe somit die Gleichstellungspolitik. Die effektiven Gründe, weshalb Eltern ihre Kinder zu einer Heirat unter Druck setzten, seien aber unterschiedlicher Natur. Betroffen sind vor allem Ausländerinnen der zweiten Generation, aber auch Männer, wobei diese sich meist aufgrund grösserer Handlungsspielräume besser wehren können.[9]

Die Anzahl beschnittener oder von **Genitalverstümmelung** bedrohter Frauen und Mädchen wurde in der Schweiz 2001 in einer Studie auf rund 6 700 geschätzt, auf Basis der Ausländerstatistik des BFS und den Prävalenzraten von weiblicher Genitalverstümmelung in den Herkunftsländern der WHO.[10] Die betroffenen Frauen und Mädchen wohnen mehrheitlich in urbanen Zentren wie Genf und Lausanne gefolgt von Zürich und Bern.[11] Ausländische Studien deuten darauf hin, dass eine im Herkunftsland ausgeübte Praxis auch nach der Migration weiterlebt, auch wenn die betroffenen Frauen zum Teil eine Ablehnung dieser Praxis zum Ausdruck bringen und um die gesundheitlichen Risiken wissen.[12]

Seit 2009 stehen die Daten zu den polizeilich registrierten Straftaten zum Tatbestand des **Menschenhandels** zur Verfügung. Im Jahr 2010 wurden 52 Straftaten polizeilich registriert. Die weiblichen Opfer belaufen sich auf 40 Personen, was ungefähr 80% aller Geschädigten dieser Straftat ausmacht. Davon waren 13.5% minderjährig. Es handelte sich ausschliesslich um Ausländerinnen, die zu 60% unter dem Aufenthaltsstatus Touristin registriert wurden. Bezüglich Kriminalstatistiken muss präzisiert werden, dass zu den polizeilich registrierten Straftaten die versteckte Kriminalität (Dunkelfeld) dazukommt, also die Gesamtheit der Straftaten, die der Polizei nicht zur Kenntnis gelangen. Neu werden ab dem Jahr 2011 in der Opferhilfestatistik die Informationen zu den Beratungsfällen für Menschenhandel getrennt ausgewiesen.

Abtreibungen ohne Einwilligung der schwangeren Frau wurden im Jahr 2010 in 6 Fällen polizeilich registriert. Daten zur Zwangssterilisierung liegen keine vor.

Eine 2006/2007 im Auftrag des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) und des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) durchgeführte Studie enthält die Ergebnisse einer repräsentativen Telefonbefragung zur Verbreitung von **sexueller Belästigung am Arbeitsplatz** in der Deutschschweiz und der Romandie. Befragt wurden 2 020 Personen, davon 65% Frauen und 35% Männer. Gemäss subjektivem Empfinden waren in den vergangenen 12 Monaten 6.5% der in einem Angestelltenverhältnis beschäftigten Personen in der Schweiz mit sexueller Belästigung am Arbeitsplatz konfrontiert, Frauen (10.3%) deutlich stärker als Männer (3.5%). Bezogen auf das gesamte Erwerbsleben sind insgesamt 18.1% mindestens einmal sexuell belästigt worden, 28.3% der Frauen und 10% der Männer.[13]

---

[9] http://www.stadtzuerich.ch/prd/de/index/gleichstellung/themen/migration/zwangsheirat.html#studie_und_broschuere.

[10] Jäger et al. 2002: Female genital mutilation in Switzerland: a survey among gynaecologists. SWISS MED WKLY 2002 (132): 259 – 264.
Renteira Saira-Christine (2008) Mutilations génitales féminines-l'adolescente en quête de réponses. Revue médicale suisse 1445-1450.

[12] Litorp, H., M. Franck und L. Almroth (2008) Female genital mutilation among antenatal care and contraceptive advice attendees in Sweden. Acta Obstetricia Et Gynecologica Scandinavica 87 (7): 716-722.

[13] http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/02215/index.html?lang=de.

3.2. Massnahmen zur Bekämpfung von häuslicher Gewalt

3.2.1. Institutionalisierung und Koordination auf Bundesebene

Seit 2003 verstärkt und ergänzt der **Fachbereich Häusliche Gewalt** des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) die bisherigen Massnahmen zur Bekämpfung der Gewalt, im besonderen der Gewalt an Frauen (vgl. CEDAW 3. Bericht CH 2009, N.119ff). Die Aktivitäten des Fachbereichs konzentrieren sich auf die Bekämpfung der Gewalt in Paarbeziehungen und Trennungssituationen. Dabei wird - unabhängig vom Geschlecht - sowohl die Situation von Opfern als auch von Gewaltausübenden berücksichtigt. Der Fachbereich hat sich als Kompetenz- und Koordinationsstelle des Bundes und als Informationsdrehscheibe zwischen staatlichen Stellen, privaten Institutionen, Expertinnen und Experten sowie auch zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden etabliert. Er erforscht mittels Studien die Ursachen und Hintergründe häuslicher Gewalt, stellt Expert/-innen-Wissen sowie Arbeits- und Informationsmaterialien zur Verfügung und macht dies mittels einer Reihe von Informationsblättern und in Form der elektronischen Datenbank „Toolbox Häusliche Gewalt“ einem Kreis von Interessierten innerhalb und ausserhalb der Bundesverwaltung zugänglich (vgl. www.gleichstellung-schweiz.ch > Fachbereich Häusliche Gewalt). In dieser Funktion beobachtet der Fachbereich auch die nationalen und internationalen Entwicklungen im Bereich der Prävention und Bekämpfung häuslicher Gewalt, erstellt Bestandesaufnahmen zur Situation in der Schweiz, gibt Fachgutachten in Auftrag und bereitet relevante Informationen für ein breiteres Publikum auf. Damit wird zur Entwicklung effizienter Massnahmen und Instrumente für die Prävention und die Intervention gegen häusliche Gewalt beigetragen.

Aufgrund eines Postulates vom 7. Oktober 2005 (05.3694) von Nationalrätin Doris Stump unterbreitete der Bundesrat dem Nationalrat am 13. Mai 2009 einen „Bericht über Gewalt in Paarbeziehungen. Ursachen und in der Schweiz getroffene Massnahmen“.[14] Auf der Grundlage einer wissenschaftlichen Studie legte der Bericht die Haltung der Regierung dar und listete die geplanten Massnahmen auf Bundesebene auf. Sie sollen das Angebot und die Koordination von Fachwissen und die interne Vernetzung der Bundesverwaltung verbessern, die gesetzlichen Grundlagen und ihren Vollzug überprüfen, den Schutz der Opfer und Angebote für gewalttätige Tatpersonen verbessern, die Aus- und Weiterbildung im Bereich häuslicher Gewalt erweitern und die Öffentlichkeit für dieses Thema sensibilisieren und informieren. Einige der vorgeschlagenen Massnahmen betreffen den Migrationsbereich. So sollen die Kriterien für das Vorliegen eines Härtefalles, welches den Kantonen das Erteilen einer selbständigen Aufenthaltsbewilligung auch in den ersten drei Jahren Familiennachzug erlaubt, für die Fälle häuslicher Gewalt konkretisiert werden. Im Rahmen der Evaluation des Opferhilfegesetzes (OHG) soll geprüft werden, ob Opferhilfeangebote den verschiedenen Opfergruppen gerecht werden. Das Thema häusliche Gewalt soll verstärkt in die Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen im Migrationsbereich integriert werden und das Thema soll neu im Rahmen der Information der Ausländerinnen und Ausländer über ihre Rechte und Pflichten thematisiert werden. Diese Massnahmen sind in Umsetzung.

Zusammenfassend können einige Fortschritte festgestellt werden, die seit 2009 im Bereich der häuslichen Gewalt gemacht worden sind. Fachwissen und Kontakte zu Expertinnen und Experten sind heute innerhalb der Verwaltung besser zugänglich, was ein kompetente Umsetzung der einzelnen

[14] Bericht über Gewalt in Paarbeziehungen. Ursachen und in der Schweiz getroffene Massnahmen (in Erfüllung des Postulats Stump 05.3694 vom 7. Oktober 2005), vom 13. Mai 2009, www.ebg.admin.ch/themen/00009/00089/index.html?lang=de.

Massnahmen begünstigt. Die Datenlage zur häuslichen Gewalt hat sich in verschiedener Hinsicht verbessert, die Forschungslücken sind identifiziert und kommuniziert. Die gerichtliche und administrative Praxis zu den in den letzten Jahren revidierten gesetzlichen Grundlagen (Strafrecht, Zivilrecht, Opferschutz, Ausländerrecht, Polizeirecht) wird beobachtet, und Evaluationen der Gesetzesrevisionen sind in Planung. Die Vernetzung und Zusammenarbeit innerhalb der Bundesverwaltung sind verbessert worden. Die institutionelle Verankerung in der Form der Interdepartementalen Arbeitsgruppe „Häusliche Gewalt“ hat die Vernetzung und Zusammenarbeit der verwaltungsinternen Akteurinnen und Akteure etabliert und konkret gefördert. In der Arbeitsgruppe sind sieben Ämter vertreten, die mit verschiedenen für die Bekämpfung und Prävention häuslicher Gewalt relevanten Aspekten betraut sind. Die Arbeitsgruppe trifft sich alljährlich unter der Leitung des Eidgenössischen Büros für Gleichstellung von Frau und Mann. Sie hat einen Überblick über den Stand der getroffenen Massnahmen und über neue Handlungsfelder überhaupt ermöglicht und die Qualität der Interventionen verbessert. Auch die Vernetzung mit kantonalen Stellen hat Fortschritte gemacht. Obwohl die geplanten Massnahmen zum Schutz der Betroffenen im Rahmen der Opferhilfe, der Migrationspolitik und des Kindesschutzes noch nicht alle umgesetzt sind, zeigen sie erste Resultate, etwa in der Sensibilisierung der Migrationsbehörden für gewaltbetroffene Frauen, deren Aufenthaltserlaubnis vom gewalttätigen Ehemann abhängt (vgl. infra 4.2.2).

3.2.2. Neue Normen im Straf- und Zivilrecht des Bundes und ihre Auswirkungen

In den letzten Jahren gab es eine Reihe von **Gesetzesrevisionen**, welche die Opferhilfe verbesserten, den zivilrechtlichen Persönlichkeitsschutz ausbauten und die polizeilichen Interventionen im Falle häuslicher Gewalt stärkten (für Grundlageninformationen vgl. CEDAW 3. Bericht CH, N.105ff).

Darüber, wie sich die Gesetzesrevisionen in der Praxis konkret auswirken, können noch keine Aussagen gemacht werden. Eine Studie zeigt auf, dass es einer vertieften rechtspolitischen Auseinandersetzung mit dem Phänomen der häuslichen Gewalt, ihren Ursachen und Folgen bedarf, um die Auswirkungen beurteilen zu können.[15] Über Urteile erst- und zweitinstanzlicher Gerichte zur häuslichen Gewalt liegen keine gesamtschweizerischen Informationen vor. Das Bundesamt für Justiz plant eine Evaluation der Auswirkungen der neuen gesetzlichen Bestimmungen Art. 28b ZGB (zivilrechtlicher Schutz vor Gewalt und Drohungen) und Art. 55a StGB (Einstellung des Verfahrens, wenn das Opfer bestimmter Straftaten Ehegatte oder Lebenspartner/-in ist und zustimmt) für 2012. Dies wird unter anderem auch Aufschluss über die gerichtliche Praxis zu diesen Artikeln geben können.

Beispiele aus den Kantonen:

Einzelne Kantone berichten über eine grosse Zahl von Strafverfahren, die zwar initiiert, aber in einer späteren Phase von den Strafbehörden eingestellt werden, wegen Rückzug des Strafantrags oder wegen Mangels an Beweisen. So wurde beispielsweise im Kanton Tessin im Jahre 2008 251 Strafverfahren wegen häuslicher Gewalt eröffnet, davon 163 (65%) eingestellt. Die Staatsanwaltschaft des Kantons Basel-Stadt stellte etwa drei Viertel der Strafverfahren, die wegen häuslicher Gewalt eröffnet worden waren, ein. Im Kanton Basel-Landschaft waren es zwischen 2006 und 2009 60-73% der Verfahren. Die Staatsanwaltschaft des Kantons Bern stellte fest, dass im analysierten Gerichtskreis VIII Bern-Laupen im Jahr 2009 102 Fälle von häuslicher Gewalt erledigt wurden, davon deren 80 durch provisorische (und später definitive) Einstellung.

Mit dem am 11. Dezember 2009 vom Nationalrat angenommenen Postulat Fehr 09.3878 "Mehr Anzeigen, mehr Abschreckung“ wird der Bundesrat aufgefordert, zu untersuchen, weshalb Opfer von

[15] Peter Mösch Payot, Die aktuelle rechtliche Situation im Umgang mit häuslicher Gewalt in der Schweiz: Neuerungen, Hintergründe und Herausforderungen, in: Frauenfragen 2.2008, Häusliche Gewalt: eine Bestandesaufnahme, S. 15ff.

einer Anzeige absehen und wie die Anzeigequote gesteigert werden könnte. Entsprechend hat das Bundesamt für Justiz und das EBG veranlasst, dass im Crime Survey 2010 ein Modul zu häuslicher Gewalt integriert wird, in dem u.a. auch Fragen zum Anzeigeverhalten gestellt werden. Der Bericht ist derzeit beim Bundesamt für Justiz in Erarbeitung. Seine Kenntnisnahme durch den Bundesrat ist nicht vor Ende 2012 zu erwarten.

Das EBG hat ein juristisches Gutachten in Auftrag gegeben, welches die Möglichkeiten eines **nationalen Gewaltschutzgesetzes** abklärt. Das Gutachten soll bis Mitte 2012 vorliegen.

Neue wichtige Standards wie die neue **Europaratskonvention zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt** sind auf internationaler Ebene entstanden. Die Schweiz hat aktiv an den zwischen 2009-2011 durchgeführten Verhandlungen teilgenommen.[16] Das Ziel der Konvention, die nationalen Gesetzgebungen im europäischen Raum und darüber hinaus zu verstärken und zu harmonisieren, diese Art von Kriminalität auf einem europaweit vergleichbaren Standard zu verfolgen und die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den Vertragsstaaten zu intensivieren, wird von der Schweiz unterstützt. Es ist davon auszugehen, dass die Schweiz die Anforderungen der Konvention überwiegend erfüllt. Da es sich bei Gewalt gegen Frauen um ein komplexes und multidisziplinäres Thema handelt, ist jedoch vorgängig eine vertiefte Prüfung der Umsetzbarkeit der Konvention notwendig. Der Bundesrat wird voraussichtlich 2012 über das weitere Vorgehen, namentlich eine Unterzeichnung des Übereinkommens, befinden.

3.2.3. (Kantonale) Polizeiinterventionen zum Schutz von Opfern

Seit 1. Januar 2011 gelten eine neue schweizerische **Strafprozessordnung** und eine neue schweizerische **Zivilprozessordnung**, welche die bisherigen kantonalen Prozessordnungen ersetzen. Im Rahmen dieser gesamtschweizerischen Vorgaben bleiben die Kantone für die Organisation der gerichtlichen Verfahren, für die Strafverfolgung und für die polizeilichen Aufgaben – auch im Bereich der häuslichen Gewalt - zuständig.

Alle 26 Kantone haben gesetzliche Massnahmen zum Schutz von Opfern häuslicher Gewalt erlassen. So wurden die bestehenden **Polizeigesetze** entsprechend ergänzt oder vereinzelt auch eigene Gesetze zum Schutz von Opfern geschaffen. Damit haben alle Kantone heute gesetzliche Vorschriften, welche es der Polizei ermöglichen, gewaltausübende Personen sofort wegzuweisen und ihnen ihre Rückkehr in die gemeinsame Wohnung zu verbieten. Einige sehen Kontaktverbote und polizeilichen Gewahrsam für Tatpersonen vor.

Beispiele aus den Kantonen:

Im Kanton Basel Landschaft wurde die Art und Weise der Umsetzung der neuen Gesetzesbestimmungen, welche eine polizeiliche Wegweisung der Gewaltausübenden ermöglichen, im Jahre 2008 evaluiert[17]. Im ersten Halbjahr 2008 waren 64 Wegweisungen mit Betretungs- und Kontaktverbot verfügt worden. Aufgrund von Befragungen bewertete die Mehrheit der gewaltbetroffenen Opfer die Interventionen der Polizei als positiv: Sie fühlten sich ernst genommen, gut informiert und geschützt. Nur 8% der Opfer geben an, während der zwölftägigen Wegweisung weitere Gewalt erlebt zu haben. 11% der Opfer und 15% der Weggewiesenen geben an, die Kontaktsperre nicht beachtet zu haben. 65% der Opfer und 35% der Weggewiesenen liessen sich persönlich beraten. 57% der Opfer und 60% der Weggewiesenen gaben an, die Beziehung weiterzuführen.

[16] http://conventions.coe.int/Treaty/FR/TREATIES/HTML/210.htm.

[17] http://www.baselland.ch/evaluation2008-htm.312008.0.html; Ariane Rufino, Erfahrungen mit der polizeilichen Wegweisung bei häuslicher Gewalt im Kanton Baselland, in: Frauenfragen 2.2008, S.43ff.

Im Weiteren kam die Evaluation zum Schluss, dass gewaltbetroffene ausländische Frauen im Rahmen der Wegweisungspraxis ebenso guten Zugang zu institutionellen Ressourcen haben wie Schweizerinnen. Allerdings schätzt die kantonale Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt des Kantons Basel-Landschaft, dass gewaltbetroffene Ausländerinnen oft mit einer Vielzahl von Erschwernissen (wie Sprache, wirtschaftliche Abhängigkeiten, aufenthaltsrechtliche Bestimmungen) konfrontiert sind, besonders wenn es um mittel- und längerfristige Handlungsmöglichkeiten geht.

3.2.4. Betreuung, Beratung, Entschädigung von Opfern

(Für Grundlageninformationen vgl. CEDAW 3. Bericht CH, N.113ff)

In den Kantonen gibt es zahlreiche Betreuungs- und Beratungsangebote privater und öffentlicher Institutionen für Opfer und Täter. Zentrale Bedeutung für die Opfer aller Formen von Gewalt haben die Beratungsstellen der **staatlichen Opferhilfe**, von denen es für jeden Kanton mindestens eine, total in der Schweiz 55 gibt. Einige davon sind allgemeine Beratungsstellen, andere sind spezialisierte Beratungsstellen (z.B. für Kinder und Jugendliche). Wie bereits erwähnt, wird die Hilfe der Opferberatungsstellen zu 73% von Frauen angefordert und 54% der Beratungsfälle betreffen innerfamiliäre Täter-Opfer-Beziehungen. Das totalrevidierte **Opferhilfegesetz (OHG)** ist auf 1.1.2009 in Kraft getreten. Das revidierte OHG behält das Grundkonzept der Opferhilfe bei und beruht auf den drei Pfeilern Hilfe der Beratungsstellen, Entschädigung und Genugtuung sowie Schutz des Opfers im Strafverfahren. Wichtige Neuerung ist die Verlängerung der Fristen: Ein Gesuch um Entschädigung oder Genugtuung ist innert fünf Jahren (statt zwei Jahren) einzureichen. Die Bestimmungen zum Schutz des Opfers im Strafverfahren im OHG sind indessen am 1. Januar 2011 aufgehoben worden. Sie finden sich nun – weitgehend unverändert – in der neuen Schweizerischen Strafprozessordnung.[18] Die wichtigsten Opferrechte werden in Artikel 117 StPO zusammengefasst.

Es gibt 18 Frauenhäuser, die zusammen 247 Plätze zur Verfügung stellen. **Frauenhäuser** sind wichtige Kriseninterventionsstellen für Frauen und deren Kinder, die sofortigen Schutz, Unterkunft und Beratung benötigen. Sie stehen allen gewaltbetroffenen Frauen offen, unabhängig von Nationalität, Religion und finanzieller Situation. Der zeitlich begrenzte Aufenthalt in einem Frauenhaus soll es Betroffenen ermöglichen, zur Ruhe zu kommen und Sicherheit zu gewinnen. Wie lange ein Aufenthalt im Frauenhaus dauert, ist von der individuellen Situation der Frau abhängig. Ein Quervergleich der Frauenhäuser zeigt, dass die Zahl der in Frauenhäuser betreuten Frauen und Kinder seit 2005 zwar sinkt (für 2010: 1938 aufgenommene Personen; für 2005: 2896), aber die Rate der abgewiesenen Personen auf 54% gestiegen ist. Die knappen finanziellen Ressourcen der Frauenhäuser bleiben ein Problem.

Die **medizinische Betreuung von Opfern** häuslicher Gewalt erhielt in den letzten Jahren vermehrt Aufmerksamkeit.

Beispiele aus den Kantonen:

Die im Jahre 2006 geschaffene *Unité de Medecine de Violence* des *Centre Universitaire Romand de Médecine Légale in Lausanne* hat sich auf die medizinische Behandlung von Gewaltopfern und auf die Ausbildung von Medizinalpersonal und anderen Berufsleuten (Gerichte, Polizei, Sozialarbeit) spezialisiert.[19]

Die Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich veröffentlichte 2010 ein Handbuch „häusliche Gewalt erkennen und richtig reagieren", das sich an Medizin, Pflege und Beratung richtet.[20]

---

[18] Schweizerische Strafprozessordnung, (Strafprozessordnung, StPO) vom 5. Oktober 2007, SR 312.

[19] http://www.curml.ch/de/curml_home/curml-qui-sommes-nous/curml-umv.htm;http://www.curml.ch/brochure-12_01_2011.pdf; vgl. auch http://www.malleyprairie.ch/multimedia/docs/2009/06/2009_3-Mai-membre_2.pdf.

Die Schweizerische Gesellschaft für Gynäkologie und Geburtshilfe publizierte 2009 einen Leitfaden „Häusliche Gewalt", welche die Betreuung betroffener Frauen verbessern soll.[21]

3.2.5. Arbeit mit Täterinnen und Tätern

Eine Bestandesaufnahme im Auftrag des EBG schuf 2007 einen Überblick über die verschiedenen Institutionen, die Präventionsarbeit mit Täterinnen und Tätern anbieten. Derzeit sind über 30 Institutionen in der Täter/-innenarbeit aktiv, die mit unterschiedlichen Konzepten, Arbeitsformen und Angeboten Beratung und Lernprogramme gegen Gewalt anbieten.[22] Das EBG organisiert seit 2004 alljährlich ein nationales Treffender Täter/-innenberatungsstellen und Lernprogramme gegen Gewalt, im Rahmen dessen im Jahr 2010 der nationale **Fachverband Gewaltberatung Schweiz FVGS** gegründet wurde. Der FVGS koordiniert die zentrale Datenerfassung der in der Schweiz geleisteten Beratungstätigkeit und ist daran, Qualitätsstandards für die Täter/-innenarbeit zu erstellen.

Die Bestandesaufnahme 2007 stellte die Frage, ob die rechtlichen Bestimmungen auf Bundesebene und in einer Mehrheit der Kantone ausreichend und geeignet sind, um der Täter/-innenarbeit eine präventive Wirkung zukommen zu lassen. Stichworte sind inadäquate und kaum finanzierte flankierende Massnahmen im Zusammenhang mit Wegweisungen aus der gemeinsamen Wohnung, die fehlenden Grundlagen für eine verbindliche Zuweisung in Pflichtberatungen und Anti-Gewalt-Programme sowie die Ausweitung der präventiven Massnahmen auf potentielle Täter, die noch nicht straffällig geworden sind.

Das EBG hat juristische Gutachten in Auftrag gegeben, welche die Möglichkeiten von verpflichtenden Zuweisungen in die Beratung und in Lernprogramme aufzeigen. Durch die Publikation und gezielte Streuung dieser Gutachten in Fachkreisen wird die Diskussion zur Umsetzung von Zuweisungsmöglichkeiten angeregt.

3.2.6. Sensibilisierungs- und Trainingsangebote

In einigen Kantonen wurden besondere Anstrengungen unternommen, über die bestehenden Beratungs- und Betreuungsangebote zu informieren. In den letzten Jahren wurden verschiedene **Sensibilisierungskampagnen für eine breite Öffentlichkeit oder für bestimmte Zielgruppen** (zum Beispiel für Ausländerinnen und Ausländer, junge Erwachsene, ältere Personen) durchgeführt.

Beispiele aus den Kantonen:

Der Kanton Genf führt 2011-12 eine kantonsweite Informations- und Sensibilisierungskampagne (Plakate, beschriftetes Tram, öffentliche Veranstaltungen) durch. Ende 2009 organisierten die Kantone der französischsprachigen Schweiz eine gemeinsame Plakatkampagne im öffentlichen Raum.

Einige Sensibilisierungsanstrengungen richten sich an besonders betroffene Gruppen, etwa Migrantinnen und Migranten. Im Kanton Basel-Landschaft sind heute Informationen über Prävention häuslicher Gewalt und Zwangsehen und den entsprechenden Beratungsmöglichkeiten Teil des obligatorischen Begrüssungsgesprächs, welches das kantonale Migrationsamt mit allen neuzuziehenden Personen aus dem Ausland führt. Die Interventionsstelle des Kantons Basel-Stadt sensibilisiert und informiert Ausländerinnen im Rahmen von Informationsveranstaltungen zu „Ehe und Partnerschaft". Ebenso arbeiten die Interventionsstellen von Basel-Stadt und Basel-Landschaft eng mit der Integrationsförderung zusammen, welche häusliche Gewalt an Informationsabenden für Männer und Frauen

---

20 http://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/gleichstellung/themen/haeusliche_gewalt/handbuch.html.

21 http://sggg.ch/files/Leitfaden_Haeusliche_Gewalt.pdf.

22 http://www.ebg.admin.ch/dokumentation/00012/00196/index.html?lang=de; vgl. Theres Egger, Gewalt nachhaltig eindämmen – Arbeit mit Tätern und Täterinnen häuslicher Gewalt, in: Frauenfragen 2.2008, S.82ff; Werner Huwiler, Arbeit mit gefährdenden Männern – das Beispiel des mannebüro züri, in: Frauenfragen 2.2008, S.86ff.

thematisiert. Andere Kantone verteilen Karten und Broschüren mit Informationen über Unterstützungs- und Betreuungsangebote im Notfall, oft in einer Mehrzahl von Sprachen.

Im Kanton Bern veranstaltete die Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt insbesondere im Rahmen des Pilotprojekts „Kindesschutz bei häuslicher Gewalt" diverse Sensibilisierungsveranstaltungen für verschiedene Berufsgruppen, wie Schulärzte und -ärztinnen, Grundversorger/-innen, Beistände, Vormundschaftsbehörden, etc.

Die Fachstelle für die Beratung und Information von Ausländerinnen und Ausländern des Kantons Luzern FABIA führt spezifische Informationsveranstaltungen für Migrantinnen zum Thema Gewalt in der Familie durch. Dabei wird gleichzeitig über die verschiedenen Beratungsangebote informiert. Die Veranstaltungen werden teilweise direkt mit Migrantinnen- und Migrantenorganisationen durchgeführt.

Verschiedene Kantone bieten **Information und Training für Berufsleute** an, die in unterschiedlicher Weise vom Phänomen häuslicher Gewalt betroffen sind, so zum Beispiel Polizei und kantonale Gerichte, Gesundheitspersonal, Sozialdienste, Lehrerschaft an Primar-, Sekundar- und Berufsschulen, Kindertagesstätten.

Beispiele aus den Kantonen und Städten:

Die IST Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt des Kantons Zürich hat auf ihrer Webseite 2011 ein Manual für Fachleute aufgeschaltet, welches umfassende und aktuelle Informationen zum „Schutz bei häuslicher Gewalt" aus den verschiedensten Fachbereichen bietet.[23]

Die Stadt Zürich hat einen Gleichstellungsplan verabschiedet, der einen strategischen Fokus auf die Sensibilisierung und Bildung verschiedener Akteure für die Erkennung und Prävention häuslicher Gewalt legt. Die Aktionen richten sich an die Schulen, Spitäler, Kindertagesstätten, Spitex und an die Gesundheitsförderung.[24] *Auch der Aktionsplan der Stadt Bern widmet sich schwerpunktmässig der Bekämpfung von und Sensibilisierung für häusliche Gewalt.*[25]

Die „Unité de médecine de violence" des Centre Universitaire Romand de Médecine Légale in Lausanne führt regelmässig Kurse[26] *durch, welche sich mit der Feststellung („screening") von Gewalt sowie der Beratung und Orientierung der Opfer befassen und sich an Medizinalpersonal und die Polizei richten.*

Die Bildungsstelle Häusliche Gewalt des Kantons Luzern bietet schweizweit Bildungs- und Schulungsmodule zum Thema Häusliche Gewalt an. Sie informiert und sensibilisiert Fachpersonen und die breite Öffentlichkeit über Formen, Auswirkungen und Folgen erlebter Gewalt, nimmt Stellung zu aktuellen Fragen und Entwicklungen und organisiert Veranstaltungen, Projekte und Kampagnen im Themenbereich Häusliche Gewalt.

Im Auftrag des Bundesrates prüfen das Bundesamt für Justiz und das EBG, ob und mit welchen Partnern Weiterbildungen für Richterinnen und Richter zum Thema häusliche Gewalt angeboten werden können. Ein entsprechendes neues Angebot wird derzeit durch das Kompetenzzentrum für Rechtspsychologie (IRP) der Universität St. Gallen erarbeitet und wird voraussichtlich im August 2012 erstmals durchgeführt werden.

Die kantonalen Opferhilfestellen trafen sich im Herbst 2011 zu einem Praxisaustausch, an welchem u.a. die Beratung bei Straftaten innerhalb von Familienverbänden und die Beratung bei Stalking diskutiert wurde.

3.2.7. Koordination der Interventionen auf kantonaler Ebene

23 http://www.ji.zh.ch/internet/justiz_inneres/de/themen/ist.html.

24 http://www.stadtzuerich.ch/content/dam/stzh/prd/Deutsch/Gleichstellung/PDF_web/Gleichstellungsplan%20Stadt%20Zuerich_Schwerpunkte_Ziele.pdf.

25 http://www.bern.ch/stadtverwaltung/prd/gleichstellung/aktionsplan.

26 http://www.fr.ch/bef/files/pdf1/dotip_de.pdf.

Um den Schutz vor häuslicher Gewalt auf verschiedenen Ebenen zu verstärken, zu institutionalisieren und zu koordinieren, haben einzelne Kantone (Genf, Neuenburg, Nidwalden, Obwalden, Zürich) spezifische **Gewaltschutzgesetze** erlassen, welche in einem umfassenderen Sinne Grundlagen für polizeiliche und andere Interventionen schaffen.[27] Verschiedene Kantone haben Institutionen und Verfahren (zum Beispiel Runde Tische) eingerichtet, welche polizeiliche Interventionen, Krisenintervention, Fürsorge und Beratung koordinieren und im Einzelfall angepasste Lösungen suchen (vgl. Dritter Bericht, N.118). Die **kantonalen Interventions- und Koordinierungsstellen** vernetzen in verschiedenen Kantonen staatliche und private Stellen, die in der Bekämpfung häuslicher Gewalt tätig sind. Ihre gesetzliche und institutionelle Verankerung, ihre inhaltlichen Prioritäten und ihre personellen und finanziellen Ressourcen sind allerdings sehr unterschiedlich.

Die Interventionsstellen der Deutschschweiz haben sich zur Schweizerischen Konferenz KIFS, die Kantone der lateinischen Schweiz zur Conférence latine contre la violence domestique CL zusammengeschlossen. Das EBG führt im Rahmen seines Vernetzungsauftrags jährliche nationale Treffen für die kantonalen Interventionsstellen gegen häusliche Gewalt durch. Mit den Konferenzen, in denen die Interventionsstellen zusammengeschlossen sind, hat das EBG Koordinationsmandate abgeschlossen.

Die meisten kantonalen Gesetzgebungen befassen sich auch mit der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Fürsorgebehörden. 24 von 26 Kantonen und Halbkantonen sehen vor, dass die Polizei relevante Informationen über Vorfälle häuslicher Gewalt unter bestimmten Umständen an die Vormundschaftsbehörden weiterleiten darf. Einige kantonale Regelungen sehen vor, dass die polizeilichen Informationen auch an Beratungs- und Koordinationsstellen weitergegeben werden dürfen. Dies geschieht entweder mit dem vorgängigen Einverständnis des Opfers oder von Amtes wegen. Im letzteren Fall werden die polizeilichen Unterlagen von den Beratungsstellen vernichtet, falls das Opfer keine Beratung wünscht.

3.3. Massnahmen zur Bekämpfung von Zwangsheiraten

Das Phänomen der Zwangsheiraten hat in den letzten Jahren die Schweizer Öffentlichkeit zunehmend beschäftigt. In verschiedenen Kantonen gab es Studien zu diesem Thema, und Massnahmen wurden ergriffen, um besonders gefährdete Gruppen zu sensibilisieren.

Beispiele aus den Kantonen:

Die Kantonale Integrationskommission des Kantons Fribourg veröffentlichte eine Studie zu Zwangsheiraten und arrangierten Ehen.

Die Kantone Bern, Freiburg, Genf, Neuchâtel und Waadt engagieren sich in einer Präventionskampagne, die verschiedene Aktivitäten umfassen.

Die Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich und die Bildungsstelle Häusliche Gewalt des Kantons Luzern publizierten gemeinsam eine Studie mit entsprechenden Handlungsempfehlungen und führten Schulungen und Sensibilisierungsaktionen für Fachpersonen aus Schule, Beratung, Polizei und Justiz durch. Eine Broschüre für potenziell betroffene junge Erwachsene und deren Bezugspersonen erschien 2011.[28]

---

[27] Vgl. Cornelia Kranich Schneiter, Gedanken zur Einführung und Implementierung eines Gewaltschutzgesetzes – am Beispiel des Kantons Zürich, in: Frauenfragen 2.2008, S.57ff; vgl. auch Kanton Zürich, IST Interventionsstelle gegen Gewalt, Schutz bei häuslicher Gewalt: Manual 2011 für Fachleute, Kapitel 282, Rechtssprechung zum Gewaltschutzgesetz 2007-2011; David Bourgoz, Florence Merenda, De la création d'une loi cantonale sur les violences domestiques à sa misee en application (Canton de Genève), in: Frauenfragen 2.2008, S.43ff.

[28] http://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/gleichstellung/themen/migration/zwangsheirat.html.

Eine Studie der Wadtländer Commission de lutte contre la violence domestique zeigte 2011, dass das Profil von Personen, die von Zwangsheirat betroffen sind, äusserst heterogen ist. Die Studie formulierte Handlungsempfehlungen, welche die kantonalen Behörden nun prüfen.

Die Fach- und Beratungsstellen des Kantons Bern treffen sich jährlich zum Runden Tisch „Zwangsheirat" unter der Koordination des Kompetenzzentrums Integration der Stadt Bern. Aktivitäten werden gebündelt, Informationen, Rückmeldungen und Handlungsbedarf ausgetauscht.[29]

Der Bundesrat hat am 23. Februar 2011 ein **Gesetzespaket** zur Bekämpfung von Zwangsheiraten sowie einen Begleitbericht verabschiedet. Am 28. Februar 2012 hat der Nationalrat die Gesetzesvorlage angenommen. Gemäss dieser Vorlage werden sich die Zivilstandsbehörden bei der Vorbereitung der Eheschliessung vergewissern müssen, dass die Verlobten die Ehe aus freiem Willen schliessen wollen. Sollten sie die Ausübung von Zwang feststellen, müssen sie wie bereits heute die Trauung verweigern. Neu müssen sie zudem eine Strafanzeige bei der zuständigen Strafverfolgungsbehörde einreichen. Mit einer weiteren Ergänzung des Zivilgesetzbuches (ZGB) werden die unbefristeten Eheungültigkeitsgründe, die von Amtes wegen zu einer Anfechtung der Ehe führen, um zwei Tatbestände erweitert: Eine Ehe wird neu für ungültig erklärt, wenn sie nicht aus freiem Willen der Ehegatten geschlossen wurde oder wenn einer der Ehegatten noch minderjährig ist. Da die im ZGB vorgesehene Anfechtung einer ungültigen Ehe nur sinnvoll ist, wenn die zuständige kantonale Behörde Kenntnis davon erhält, müssen ihr die Behörden des Bundes und der Kantone künftig entsprechende Verdachtsmomente melden. Weiter legt eine neue Bestimmung im Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht (IPRG) fest, dass sämtliche Voraussetzungen für eine Eheschliessung in der Schweiz ausschliesslich nach Schweizer Recht beurteilt werden. Damit werden in der Schweiz im Ausland geschlossene Ehen mit Minderjährigen nicht mehr akzeptiert. Gleichzeitig werden diese Ehen auch grundsätzlich nicht mehr toleriert. Um die Anwendung der neuen Eheungültigkeitsgründe im internationalen Verhältnis zu erleichtern, werden zudem Eheungültigkeitsklagen nun auch im IPRG ausdrücklich geregelt.

Der strafrechtliche Schutz soll verstärkt werden, indem erzwungene Eheschliessungen ausdrücklich unter Strafe gestellt werden. Wer jemanden durch Gewalt, Androhung ernstlicher Nachteile oder durch andere Beschränkung seiner Handlungsfreiheit nötigt, eine Ehe einzugehen, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe bestraft. Strafbar macht sich gemäss der neuen Bestimmung des Strafgesetzbuches (StGB) auch, wer die Tat im Ausland begeht, sich in der Schweiz befindet und nicht ausgeliefert werden kann. Nach geltendem Recht werden erzwungene Eheschliessungen als Fälle von Nötigung geahndet und mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.

Eine Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer sowie des Asylgesetzes sieht vor, dass Migrationsbehörden in Zukunft bei Verdacht auf eine Zwangsheirat oder bei Minderjährigkeit eines Ehegatten der für eine Eheanfechtungsklage zuständigen Behörde eine entsprechende Meldung erstatten. Sie sistieren zudem das Verfahren um Bewilligung des Ehegattennachzugs bis zum Entscheid dieser Behörde. Im Falle einer Klage bleibt das Verfahren bis zum Vorliegen eines rechtskräftigen Urteils sistiert. Da die Rechte und Pflichten einer Ehe mit jenen einer eingetragenen Partnerschaft im Wesentlichen übereinstimmen, zieht der Zwang zur Eingehung einer Partnerschaft gemäss Gesetzesentwurf des Bundesrates die gleichen Konsequenzen wie eine Zwangsheirat nach sich. Gestützt darauf wird ein umfassendes Programm umgesetzt werden, um von Gewalt betroffene Personen (namentlich durch Sensibilisierung aller betroffenen Kreise sowie über Anlauf- und Beratungsstellen) wirksam zu unterstützen und zu schützen.

[29] www.bern.ch/stadtverwaltung/bss/kintegration/fintegration/zwangsheirat.

Das Bundesamt für Migration (BFM) hat zudem zur Prävention von Zwangsheiraten von 2009-2011 vier Modellvorhaben unterstützt. Resultate und Erfahrungen dieser Projekte in der Deutschschweiz und der Romandie wurden an einer Arbeitstagung des BFM am 23. Januar 2012 den Fachkreisen präsentiert und zur Diskussion gestellt. Bis im Sommer 2012 soll ausserdem ein Bericht des Bundesrats zur Motion von Nationalrat Tschümperlin (09.4229 „Wirksame Hilfe für die Betroffenen bei Zwangsheirat“) über Ausmass, Ursachen und der Festlegung von Präventionsmassnahmen vorliegen.

3.4. Massnahmen zur Bekämpfung von weiblicher Genitalverstümmelung

3.4.1. Gerichtspraxis und neue Strafbestimmung

Bis heute galten für die Sachverhalte der weiblichen Genitalverstümmelung („Female Genital Mutilation“ FGM) die allgemeinen strafrechtlichen Bestimmungen zum Schutz der körperlichen Integrität. Im Juni 2008 wurden gleich zwei Urteile wegen Mädchenbeschneidung gefällt. Am 11. Juni 2008 verurteilte das Untersuchungsrichteramt Freiburg eine in der Schweiz wohnhafte Somalierin zu einer bedingten Freiheitsstrafe von sechs Monaten, weil sie die Genitalverstümmelung der ihr anvertrauten Halbschwester in Afrika zugelassen hatte. Das Zürcher Obergericht fällte am 26. Juni 2008 das schweizweit erste Urteil in einem Fall, in welchem die Genitalverstümmelung durch einen somalischen Wanderbeschneider in der Schweiz durchgeführt worden war. Es verurteilte die Eltern einer heute 14jährigen Somalierin wegen Anstiftung zu schwerer Körperverletzung zu zwei Jahren Freiheitsstrafe bedingt.

Das Bundesparlament hat am 30. September 2011 eine neue **Strafbestimmung zum Verbot von „“Verstümmelung** weiblicher Genitalien“ verabschiedet. Die neue Strafbestimmung (Art. 124 StGB) tritt am 1. Juli 2012 in Kraft und soll sicherstellen, dass künftig alle Typen der Verstümmelung weiblicher Genitalien nach der Begriffsbestimmung der Weltgesundheitsorganisation (WHO) durch einen eigenen Tatbestand erfasst und unter Strafe gestellt werden. Täter oder Täterin ist, wer die Genitalien einer weiblichen Person verstümmelt, unbrauchbar macht oder in anderer Weise schädigt. Artikel 124 StGB lehnt sich eng an die bestehenden Körperverletzungstatbestände in den Artikeln 122 und 123 StGB an. Damit werden sowohl die Tathandlungen der schweren Körperverletzung (Art. 122 StGB) als auch der einfachen Körperverletzung (Art. 123 StGB) erfasst. Tatobjekt sind die inneren und äusseren Genitalien von weiblichen Personen. Weil eine Genitalverstümmelung nach Artikel 124 StGB in der Regel kein sinnvoller und vertretbarer Eingriff darstellt, können nach allgemeiner Lehre und Rechtsprechung weder die urteilsfähige erwachsene Person noch die Eltern eines urteilsunfähigen Kindes in eine Genitalverstümmelung nach Artikel 124 StGB einwilligen. Um die Strafverfolgung bei Auslandtaten zu erleichtern, wird in Artikel 124 Absatz 2 StGB vorgesehen, dass grundsätzlich hierzulande strafbar sein soll, wer die Tat im Ausland begeht, sich in der Schweiz befindet und nicht ausgeliefert wird. Damit wird von der Voraussetzung der doppelten Strafbarkeit abgesehen und es können somit in der Schweiz alle Täter strafrechtlich belangt werden, unabhängig davon, wo sie die Tat begangen haben und ob die Tat am Tatort überhaupt strafbar ist. Der Strafrahmen von Freiheitsstrafe bis zu zehn Jahren oder Geldstrafe nicht unter 180 Tagessätzen entspricht dem geltenden Strafrahmen für schwere Körperverletzung nach Artikel 122 StGB. Das Gesetz wird nach Ablauf der ordentlichen Referendumsfrist in Kraft gesetzt werden.

3.4.2. Präventive Massnahmen

Auf Bundesebene erfolgen die zahlreichen Massnahmen zur Prävention von weiblicher Genitalverstümmelung („Female Genital Mutilation“ FGM) im Rahmen der Bundesstrategie Migration und Gesundheit (vgl. infra 4.4.4). Eine vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) beauftragte, multidisziplinär zusammengesetzte Arbeitsgruppe zum Thema sexuelle und reproduktive Gesundheit mit Fachpersonen aus verschiedenen Organisationen leistete von 2003-2007 wichtige Grundlagen- und Aufbauarbeiten. So wurden Leitlinien für das medizinische Fachpersonal entwickelt, Informationsbroschüren für Migrantinnen publiziert, Informationen zu FGM in das Kursmaterial des Hebammenverbandes für Kursleiterinnen in der Geburtsvorbereitung, Geburt, Säuglingspflege und Kleinkindererziehung integriert. Der Informations- und Sensibilisierungsbedarf von diversen Zielgruppen wurde analysiert und ein Konzept für Sensibilisierungsarbeit erstellt. Ebenso wurde ein Minimodul zu FGM für interkulturelle Übersetzerinnen und Vermittlerinnen entwickelt.

Mit der Motion von Nationalrätin Roth Bernasconi (05.3235, „Sexuelle Verstümmelungen an Frauen. Sensibilisierungs- und Präventionsmassnahmen“) hat das BAG 2007 den Auftrag erhalten, die vorgesehenen Massnahmen umzusetzen. Im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit führt Caritas Schweiz seit 2007 die **Vermittlungsstelle für die Prävention von Mädchenbeschneidung**. Die Vermittlungsstelle hatte die Aufgaben, Fachpersonen aus dem Integrations-, Sozial- und Bildungsbereich zu vernetzen und zu sensibilisieren, direkte Präventionsarbeit in und mit betroffenen Gemeinschaften (*Community Based Prevention*) zu leisten, spezifische Medienarbeit zu erbringen, Mediatorinnen und Mediatoren aus den Herkunftsländern, in denen FGM praktiziert wird, zu schulen und zu begleiten, sowie Informationsmaterialien zu FGM zu entwickeln und zu vertreiben. Für die aktuelle Laufdauer 2010-2013 des Leistungsauftrages der Vermittlungsstelle leistet neben dem BAG nun auch das Bundesamt für Migration (BFM) einen finanziellen Beitrag. In Zukunft soll die Vermittlungsstelle gewährleisten, dass die im Bereich der Prävention FGM erbrachten Leistungen optimiert und in den Regelstrukturen der Kantone konsolidiert werden. Im Sinne eines Empowerments erhalten engagierte Migrantinnen und Migranten aus der ganzen Schweiz von Caritas Fachwissen, individuelle Beratung (Coachings und Weiterbildungen) und Unterstützung für die regionale Vernetzungsarbeit und die Durchführung von Präventionsveranstaltungen. Caritas versucht mit Runden Tischen verschiedene kantonale Institutionen (Integrations-, Gesundheits-, Sozial-, Kinderschutzbehörden usw.) und engagierte Migrantinnen und Migranten zu vernetzen. Daneben organisiert Caritas Schweiz Weiterbildungsveranstaltungen für interkulturelle Übersetzende und Vermittelnde und bietet fachliche Unterstützung.

2010 finanzierte das BAG die Überarbeitung und Neuauflage der **FGM-Präventionsbroschüre** „Wir schützen unsere Töchter“ von Terre des Femmes. Die Broschüre informiert über die gesundheitlichen Gefahren von FGM, berät von FGM betroffene Migrantinnen und informiert über das Verbot von FGM in der Schweiz. Sie liegt in den Sprachen Amharisch, Arabisch, Deutsch, Englisch, Französisch, Somalisch und Tigrinya vor und kann über www.migesplus.ch gratis bestellt werden.[30] Die Broschüre soll 2011 über die grenzsanitarischen Massnahmen (GSM) allen in die Schweiz einreisenden Asylsuchenden (nur aus betroffenen Gemeinschaften) abgegeben werden. Weitere Bemühungen zur gezielten Abgabe der Broschüre laufen. Das BAG leistet weiter finanzielle Unterstützung für die Entwicklung/Übersetzung und Verbreitung von FGM-Informationsmaterialien für Fachpersonen aus dem Gesundheits- und Sozialbereich.

[30] http://www.migesplus.ch/uploads/tx_srkpdffiles/FGM_deutsch_neu.pdf.

Im Weiteren berichten verschiedene Kantone über spezifische Studien und Sensibilisierungsaktivitäten zu diesem Thema.

3.5. Schutz von Kindern vor Gewalt und sexueller Ausbeutung

Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) nimmt auf der Ebene des Bundes Informations- und Präventionsaufgaben im Bereich des Kinderschutzes wahr. Es verfügt über einen Kredit „Kindesschutz“ in der Höhe von rund 890 000 Franken pro Jahr. Es unterstützt damit in Form von Leistungsverträgen Organisationen, welche auf gesamtschweizerischer Ebene im Bereich Kindesschutz tätig sind. Grundlage dafür bildet die **Bundesratsverordnung über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte** vom 11. Juni 2010.[31] Zudem engagiert sich der Bund mit dem Kredit „Kinderrechte“ (rund 190 000 Franken pro Jahr) für die bessere Bekanntmachung der UN-Kinderrechtskonvention. Er kann entweder Leistungsverträge mit Partnerorganisationen abschliessen oder einzelne Projekte finanzieren.

Zur Beantwortung des Postulats Fehr (07.3725: "Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Gewalt in der Familie") ist zur Zeit ein **Bericht** in Arbeit. Die Erstellung des Berichts wird durch eine breit abgestützte Arbeitsgruppe begleitet, in welcher verschiedene Bundesämter (BAG, BFM,BJ, EBG), Vertreter der Kantone bzw. der betroffenen kantonalen Konferenzen (u.a. Konferenz der Kantonsregierungen, Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren, Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren, Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz) sowie der Eidgenössischen Kommission für Kinder- und Jugendfragen und der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen vertreten sind. Auch NGO werden in die Arbeiten mit einbezogen. Der Bericht wird voraussichtlich in der zweiten Hälfte 2012 vom Bundesrat verabschiedet.

Die Kantone haben eine grosse Zahl von Massnahmen für den Schutz von Kindern vor sexuellem Missbrauch getroffen. In mehreren Kantonen gibt es **Programme** für die Sensibilisierung der Schülerinnen und Schüler; dabei besuchen auf diese Fragen spezialisierte Organisationen die Klassen, um den Kindern konkret die Risiken im Internet und gefährliche Verhaltensweisen wie beispielsweise das Chatten mit einer unbekannten Person aufzuzeigen. Die Kantone haben ebenfalls **Kontaktstellen** sowie Beratungs- und Betreuungsstellen eingerichtet. Es sind zudem Strukturen geschaffen worden, damit Personen, die Kinder betreuen, Fälle von Misshandlung erkennen und signalisieren können. Die im Rahmen einer **polizeilichen Präventionskampagne** getroffenen Massnahmen tragen mittel- und langfristig dazu bei, die Täter zur Verantwortung zu ziehen und potentielle Opfer und ihr Umfeld zu warnen. Die Eröffnung von **sozialpädagogischen Beratungsstellen und Therapiezentren für Delinquenten** erlaubt bestenfalls, Pädophile von der Schädlichkeit ihrer Handlungen für ihre jungen Opfer, aber auch für sich selber, zu überzeugen und sie davor abzuhalten, rückfällig zu werden. Gezielt an Minderjährige gerichtete Informationen schliesslich sollen diesen beibringen, die potentiellen Gefahren des Internets zu erkennen und sich mit einfachen Massnahmen davor zu schützen.

Gemeinsam mit der KOBIK, der Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität[32] und der ECPAT, einer Fachstelle der Stiftung Kinderschutz Schweiz, hat die Schweizerische Kriminalprä-

[31] SR311.039.1; http://www.admin.ch/ch/d/sr/311_039_1/index.html.

[32] http://www.fedpol.admin.ch/content/fedpol/de/home/dokumentation/information/2009/2009-12-09.html.

vention die Adressen von gegen 1 500 Internetseiten, welche kinderpornographische Bilder zeigen, blockiert.[33]

Verschiedene Normen sind im Bereich der **sexuellen Ausbeutung von Kindern** neu geschaffen und revidiert worden. So haben Volk und Stände am 30. November 2008 die **Unverjährbarkeit** von sexuellen Delikten gegenüber Kindern beschlossen. Der neue Art. 123b der Bundesverfassung lautet: „Die Verfolgung sexueller oder pornografischer Straftaten an Kindern vor der Pubertät und die Strafe für solche Taten sind unverjährbar."

In der Schweiz ist die **Prostitution** nicht verboten und somit mit dem Erreichen des 16. Lebensjahres (Ende des Schutzalters) legal. In verschiedenen Kantonen wurden Vorstösse eingereicht, die fordern, dass Prostitution erst ab 18 Jahren erlaubt sein soll. Die kantonalen Vorstösse wurden zum Teil für erheblich erklärt, allerdings sind die Kantone für die Gesetzgebung im Strafrecht nicht zuständig. Der Bund hat sich mit der Unterzeichnung der Europaratskonvention zum Schutze von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch verpflichtet, die Alterslimite für Sexarbeit zu erhöhen. Im Rahmen des Ratifikationsprozesses wird nun dementsprechend das Strafgesetzbuch angepasst: Künftig wird die Inanspruchnahme von sexuellen Diensten von 16-18 jährigen Jugendlichen gegen Geld oder sonstige Vergütungen für strafbar erklärt. Eine diesbezügliche Vernehmlassung wurde Ende November 2011 abgeschlossen. Der Bundesrat wird die Botschaft für die Ratifizierung und Änderung des Strafrechts voraussichtlich im ersten Halbjahr 2012 verabschieden.

3.6. Massnahmen zur Bekämpfung der Zwangssterilisation

Die Schweiz hat am 1. Januar 2011 im Rahmen der Umsetzung des Römer Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs eine Strafbestimmung in Kraft gesetzt, welche die Zwangssterilisation explizit als Verbrechen gegen die Menschlichkeit deklariert und mit bis zu lebenslänglicher Freiheitsstrafe bedroht (Art. 264a Bst. g StGB). Ebenso strafbar erklärt werden erzwungene Schwangerschaften sowie andere Handlungen gegen die Selbstbestimmung. Als Kriegsverbrechen mit entsprechend schweren Strafandrohungen (Art. 264e StGB) gelten die ungerechtfertigte medizinische Behandlung einer durch das Völkerrecht geschützten Person sowie die Verletzung der sexuellen Selbstbestimmung sowie der Menschenwürde.

3.7. Massnahmen zur Bekämpfung von Menschenhandel

Seit 2003 gibt es auf Bundesebene die **Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM)**, die in verschiedenen Bereichen und auf verschiedenen Ebenen Massnahmen ergriffen und unterstützt hat (vgl. CEDAW 3. Bericht CH 2009, N.172ff.). Seit dem letzten Staatenbericht 2009 sind weitere Aktivitäten zu erwähnen. Neue Mechanismen zur Zusammenarbeit sind in den Kantonen Waadt (2009) und Genf (2010) eingeführt worden. Ein Pilotkurs für Opferhilfestellen und Sozialdienste zur besseren Identifizierung und Betreuung der Opfer von Menschenhandel fand mit Erfolg in der französischsprachigen Schweiz statt. Das Schweizerische Polizeiinstitut (SPI) bot eine Grundausbildung und einen vertiefenden **Kurs für Polizeikräfte** an, welche schon eine Basisausbildung zum Thema absolviert hatten.

[33] http://www.skppsc.ch/10/de/1internet/3kinderpornographie/100index.php.

Die Betreuung von Opfern des Menschenhandels wird in vielen Kantonen von den Opferhilfezentren übernommen. 2010 wurde eine Weiterbildung für die Beratungsstellen organisiert, um bedarfsgerechte Beratungen auch für Opfer von Frauenhandel sicherzustellen. Die Beratungsstellen sind in vielen Kantonen auch in den Koordinationsmechanismen im Bereich des Menschenhandel engagiert. Einige Kantone haben mit der spezialisierten (privaten) **Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration FIZ** entsprechende Leistungsvereinbarungen abgeschlossen. Diese hat Einsitz im Steuerungsorgan der KSMM, um die zivilgesellschatlichen Interessen zu vertreten.

Die Bundesversammlung hat am 15. Dezember 2011 die Ratifizierungsvorlage zum Europaratsübereinkommen über die Bekämpfung des Menschenhandels gemäss Botschaft des Bundesrats verabschiedet. Um den Anforderungen dieser Konvention zu genügen, wurde gleichzeitig ein neues Bundesgesetz über den **ausserprozessualen Zeugenschutz** verabschiedet. Mit diesem Gesetz sollen gefährdete Zeuginnen und Zeugen ausserhalb eigentlicher Verfahrenshandlungen geschützt werden können, wenn nötig auch nach Abschluss eines Strafverfahrens. Dieser ausserprozessuale Zeugenschutz soll nicht nur für Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel gelten, sondern für alle Personen, die aufgrund ihrer Mitwirkung in einem Strafverfahren einer erheblichen Gefahr für Leib und Leben ausgesetzt sind und ohne deren Angaben die Strafverfolgung unverhältnismässig erschwert wäre. Das Gesetz sieht die Einrichtung einer zentralen Zeugenschutzstelle beim Bund vor. Diese soll für die einheitliche Durchführung von Zeugenschutzprogrammen zuständig sein und daneben auch die Kantone beraten und unterstützen, wenn Personen, die nicht in ein eigentliches Zeugenschutzprogramm aufgenommen werden können, trotzdem einzelner Schutzmassnahmen bedürfen. Die Stelle wird voraussichtlich zu Beginn 2013 ihren Betrieb aufnehmen. Die Gesetzgebung über den ausserprozessualen Zeugenschutz ist ein Instrument gemäss Kapitel V (Ermittlungen, Strafverfolgung und Verfahrensrecht) des Europaratübereinkommens zur Bekämpfung des Menschenhandels und richtet sich an aussagewillige Zeuginnen und Zeugen. Das bedeutet nicht, dass Opfer, die nicht gegen die Täter aussagen wollen, nicht geschützt wären. Wie jede in der Schweiz lebende Person sind auch diese Opfer in ihrer körperlichen Integrität im Rahmen des polizeilichen Grundauftrages geschützt.

Verschiedene Bemühungen der Behörden galten den Problemen im Zusammenhang mit den **Cabarettänzerinnen**, die über eine spezifische Kurzaufenthaltsbewilligung als Tänzerin verfügen: Die Verträge sollen durchgesetzt und die Tänzerinnen mit fachlich breiten Kontrollen (namentlich Polizei, Arbeitsamt, Sozialversicherungen, Steuerbehörden) vor Ausbeutung und Menschenhandel geschützt werden (vgl. CEDAW 3. Bericht CH 2009, N.181ff). Das BFM überprüft gegenwärtig die Cabaret-Tänzerinnen-Regelung im Hinblick auf deren Wirksamkeit für den Schutz von besonders gefährdeten Arbeitnehmerinnengruppen. Anpassungen in der Verordnung erfordern Abklärungen und schliesslich ein Vernehmlassungsverfahren. Mehrere Kantone haben sich entschlossen, Cabaret-Tänzerinnen aus Drittstaaten keine Bewilligungen mehr zu erteilen.

3.8. Entschuldigung für „administrative Versorgung“

Von der Praxis der „administrativen Versorgung“ waren zwischen 1940 und 1981 in der Mehrheit Männer betroffen, deren Lebensweise nicht den gängigen Vorstellungen entsprach. In den letzten Jahren erhielt jedoch das Schicksal zahlreicher minderjähriger Frauen die besondere Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit. Diese wurden, obwohl nicht straffällig geworden, etwa wegen einer ausserehelichen Schwangerschaft und ohne Rekursmöglichkeiten administrativ versorgt und in der Frauenstraf-

anstalt Hindelbank oft jahrelang zusammen mit straffälligen Frauen festgehalten. Die Behörden des Bundes und der Kantone haben sich am 10. September 2010 offiziell für diese Praxis entschuldigt.[34]

3.9. Massnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Menschenhandel in anderen Ländern

Die Abteilung Menschliche Sicherheit, die innerhalb des Eidgenössischen Departements für Auswärtige Angelegenheiten (EDA) für "menschliche Sicherheit" verantwortlich zeichnet, setzt sich auf multilateraler wie auch auf bilateraler Ebene aktiv für die Rechte der Frauen und Mädchen und die Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen ein. Sie tut dies einerseits durch gezielte Aktivitäten und Massnahmen im Bereich Frauenrechte, Gewalt gegen Frauen und Frauenhandel, andererseits mittels einer breiten internen Politik des *Gender Mainstreaming*. Auf multilateraler Ebene engagiert sich die Abteilung Menschliche Sicherheit pro-aktiv im Rahmen des Menschenrechtsrates, der UNO-Generalversammlung (3. Kommission), des Sicherheitsrates und anderer UNO-Gremien im Bereich Friedens- und Sicherheitspolitik, des United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), der OSZE und punktuell in den entsprechenden Foren des Europarates. Auf bilateraler Ebene werden die Themen Frauenrechte, Gewalt gegen Frauen und Frauenhandel regelmässig in den politischen Dialogen, den Menschenrechts- und Migrationsdialogen aufgenommen.

Besonderer Schwerpunkt des Engagements der Abteilung Menschliche Sicherheit gegen die geschlechtsspezifische Gewalt ist **die Umsetzung der Sicherheitsratsresolution 1325** zu Frauen, Frieden und Sicherheit. Der zweite, revidierte Nationale Aktionsplan NAP, den die Schweiz im Oktober 2010 veröffentlichte, konzentriert sich auf den „whole of government approach" und setzt sich zum Ziel, die aktive Teilnahme von Frauen in der Friedensförderung zu erhöhen, die Prävention von genderspezifischer Gewalt und den Schutz der Bedürfnisse und Rechte von Mädchen und Frauen während und nach Gewaltkonflikten zu verstärken und die Geschlechterperspektive in der Friedensförderung zu integrieren. Verschiedene Massnahmen sind bereits ergriffen worden.

Die Abteilung Menschliche Sicherheit hat sich zum Ziel gesetzt, auf internationaler Ebene einen signifikanten, sicht- und nachweisbaren Beitrag zur **Prävention des Menschenhandels** sowie zum Schutz seiner Opfer zu leisten. Zu diesem Zweck unterstützt die Schweiz auf bilateraler Ebene Programme in den Herkunfts- und Transitländern von Opfern des Menschenhandels (insbesondere Rumänien, Brasilien und Nigeria). Die Abteilung Menschliche Sicherheit engagiert sich ausserdem für die bessere Vernetzung der schweizerischen Behörden mit relevanten Akteuren aus Drittstaaten, welche zentrale Herkunftsländer von Menschenhandelsopfern in der Schweiz sind und arbeitet dabei eng mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) zusammen. Im Rahmen der Verpflichtungen der Schweiz zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung und des Menschenhandels in Friedensmissionen, führt die Abteilung Menschliche Sicherheit regelmässig Sensibilisierungskurse durch. Dabei sind die Zielgruppen militärisches und ziviles Personal der Friedensförderung. Das Thema Menschenhandel ist fester Bestandteil der Agenda periodischer Weiterbildungskurse für das konsularische Personal. Die konsularischen Dienste haben eine wichtige Funktion in der Prävention von Menschenhandel.

Die Schweiz setzt sich im multilateralen Kontext dafür ein, dass die Problematik der **Genitalverstümmelung** in Destinationsstaaten von (potentiell) betroffenen Migrantinnen verstärkt thematisiert und *Best Practices* zur Bekämpfung und Prävention dieses Phänomens identifiziert werden. Die Schweiz

[34] Vgl. dazu http://www.ekf.admin.ch/themen/00501/00578/index.html?lang=de.

ist seit 2010 Mitglied der „Donor Working Group on Female Genital Mutilation/Cutting“ - ein Netzwerk, das die grössten Geldgeber vereint. Dieses Netzwerk dient dazu, die Thematik gerade auch unter westlichen Staaten zu diskutieren und mögliche Lösungsansätze gemeinsam zu erarbeiten. Ebenfalls unterstützt das EDA seit 2010 im Rahmen seiner entwicklungspolitischen Aktivitäten das „UNFPA / UNICEF Joint Programme on Female Genital Mutilation/Cutting: Accelerating Change“, welches innerhalb der UNO das führende Programm zu dieser Thematik ist. Ziel ist es unter anderem auch hier, die wichtige und langjährige Erfahrung, die in den afrikanischen Ländern gemacht wurde, den Zielstaaten der Migration zur Verfügung zu stellen .

4. Beseitigung der Diskriminierung gegenüber Ausländerinnen

Abschliessende Bemerkungen des Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, N.44

Der Ausschuss ruft den Vertragsstaat auf, wirksame Massnahmen zu ergreifen, um die Diskriminierung von Frauen aus ethnischen Gemeinschaften und aus Minderheiten sowie von Migrantinnen ungeachtet ihres Herkunftslandes zu beseitigen, und zwar sowohl in der Gesamtgesellschaft als auch innerhalb ihrer Gemeinschaften. Er ruft den Vertragsstaat auch auf, proaktive Massnahmen zu ergreifen, darunter die Entwicklung gezielter Programme und Strategien, die Frauen über Bildungsmöglichkeiten, Gesundheits- und Sozialdienste, Ausbildung und Beschäftigung informieren und ihren Zugang erleichtern, und die Frauen über ihr Recht auf Gleichstellung und Nichtdiskriminierung aufklären. Der Ausschuss ruft den Vertragsstaat des Weiteren auf, Daten zu sammeln und die Situation dieser Frauen regelmässig umfassend zu untersuchen und diese Informationen in seinen nächsten Bericht aufzunehmen. Darüber hinaus ruft der Ausschuss den Vertragsstaat auf, die Auswirkungen seiner gesetzlichen Vorschriften und seiner Politik im Hinblick auf Frauen aus ethnischen Gemeinschaften und aus Minderheiten sowie auf Migrantinnen zu beobachten und sorgfältig zu überwachen, um Abhilfemassnahmen zu ergreifen, die auf die effektiven Bedürfnisse dieser Frauen eingehen.

4.1. Überblick über relevante Daten und Trends

4.1.1. Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz

Mit über 22% weist die Schweiz innerhalb Europas einen der **höchsten Ausländeranteile an der Gesamtbevölkerung** auf. Auf Ende 2010 umfasste die ständige ausländische Wohnbevölkerung der Schweiz 1 766 277 Personen. Insgesamt 1 101 501 Personen (62% der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung) sind EU-27/EFTA-Staatsangehörige, 664 776 (38%) stammen aus übrigen Staaten.[35] Im Jahre 2009 sind aus der EU-27/EFTA 90 496 Personen in die Schweiz eingewandert. Bei rund 61.5 % dieser Personen erfolgte die Einwanderung zwecks Aufnahme einer Erwerbstätigkeit.[36] Die grösste Gemeinschaft ausländischer Staatsangehöriger stammt aus Italien mit 287 130 Personen (16.3 % vom Gesamttotal der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung), gefolgt von Deutschland mit 263 271 Personen (14.9 %) und Portugal mit 212 586 Personen (12.0 %).[37]

40 403 Personen erhielten im 2009 die schweizerische **Staatsbürgerschaft**. Die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller stammen wie in den letzten Jahren vor allem aus Serbien, Italien und Deutschland.[38]

15 567 Personen haben 2010 in der Schweiz ein **Asylgesuch** gestellt.[39] Die wichtigsten Herkunftsländer waren Nigeria, Eritrea, Sri Lanka, Serbien, Afghanistan, Irak, Georgien, Kosovo, Türkei, Syrien. Von den 20 690 Asylgesuchen, die im Jahr 2010 erstinstanzlich behandelt wurden, wurden 3 499 Gesuche gutgeheissen. Dies entspricht einer Anerkennungsquote von 17.7 %. [40]

---

35 http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/key/01/01.html.
36 http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/berichte/migration/migrationsbericht-2010-d.pdf
37 http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/key/01/01.html; http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/22/press.Document.148130.pdf.
38 http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/key/03.html
39 http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/key/01/04.html.
40 http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/asylstatistik/jahr/2010/stat-jahr-2010-kommentar-d.pdf.

Ein Fünftel aller Ausländer (20.7%) ist in der Schweiz geboren und gehört somit zur **zweiten oder sogar dritten Ausländergeneration**. Dabei gibt es aber beträchtliche Unterschiede zwischen den einzelnen Nationalitäten. So sind beispielsweise mehr als ein Drittel (37.2%) der italienischen, aber nur 12.1% aller französischen Staatsangehörigen und 8.9% aller deutschen Staatsangehörigen in der Schweiz geboren. Zwei Fünftel (39.3%) aller im Ausland Geborenen hält sich seit mindestens 15 Jahren in der Schweiz auf; 14.6% davon seit mindestens 30 Jahren.[41] Fast alle Personen mit einem italienischen oder spanischen Pass (87.5% bzw. 86.3%) besitzen eine zeitlich unbeschränkte Niederlassungsbewilligung.[42]

Die zunehmende Diversität der Bevölkerung zeigt sich bei der Entwicklung der Eheschliessungen und Geburten. Im Jahr 2009 wurden in der Schweiz 15 000 Ehen zwischen einem schweizerischen und einem ausländischen Partner geschlossen; jede dritte Eheschliessung (35.8%) war somit eine schweizerisch-ausländische Verbindung. Die Geburtenzahl 2009 stieg gegenüber dem Vorjahr (von 76 700 auf 78 300). Die Zahl der Lebendgeburten mit mindestens einem ausländischen Elternteil (30 900) stieg leicht – und entsprach fast der Hälfte (48.1%) aller Geburten von verheirateten Frauen. Im Jahr 2009 besass etwas mehr als ein Viertel der in der Schweiz geborenen Kinder eine ausländische Staatsbürgerschaft. Die Hauptgründe dafür lagen im hohen Anteil der Ausländerinnen im Alter zwischen 20 und 44 Jahren (49.2% gegenüber 30.4% bei den Schweizerinnen) und in der höheren Geburtenhäufigkeit der Ausländerinnen (1.8 Kinder je Frau im Gegensatz zu 1.4 bei den Schweizerinnen).[43]

Wie in anderen europäischen Ländern gibt es auch in der Schweiz eine schwierig zu schätzende Zahl **irregulärer Migrantinnen und Migranten**. Die Schätzungen zu Zahl und Merkmalen dieser Gruppe hängt von ihrer gesellschaftlichen Sichtbarkeit ab. Das Bundesamt für Migration (BFM) ging 2004 von einer Zahl von 90 000 Ausländerinnen und Ausländern ohne geregelten Aufenthalt („Sans papiers") in der Schweiz aus. Eine Studie, welche die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM) kürzlich veröffentlichte,[44] zeigt, dass die Mehrheit der Sans-Papiers auf der Suche nach Arbeit legal oder illegal eingewandert ist und einer unbewilligten Erwerbstätigkeit nachgeht. Sie seien vor allem in Branchen tätig, die von schweizerischen oder europäischen Arbeitskräften nicht abgedeckt sind (Privathaushalte, Gastronomie und Hotelgewerbe, Baugewerbe, Landwirtschaft, Sexgewerbe).

4.1.2. Frauen in der Migration

Ein Grossteil der Strukturdaten des Bundesamtes für Statistik (BFS) zur ausländischen Bevölkerung werden heute geschlechtsspezifisch aufbereitet und publiziert. Vielfach ist jedoch nur eine Unterscheidung nach aktueller Staatsangehörigkeit (Schweiz/Ausland) möglich. Migrantinnen (d.h. im Ausland geborene Personen) können somit heute nur unvollständig bzw. indirekt ausgewiesen werden, ethnische und religiöse Minderheiten gar nicht. Im Statistikportal stehen jedoch demografische Daten zur Bevölkerung mit Migrationshintergrund nach Geschlecht zur Verfügung.[45] Die Zahlen zeigen deutliche geschlechtsspezifische Unterschiede, die jedoch noch nicht analysiert wurden. So ist

[41] http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/asylstatistik/jahr/2010/stat-jahr-2010-kommentar-d.pdf.
[42] http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/dos/la_population_etrangere.html.
[43] http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/dos/la_population_etrangere.html.
[44] Denise Efionayi-Mäder / Silvia Schönenberger / Ilka Steiner, Leben als Sans-Papiers in der Schweiz, EKM Materialien zur Migrationspolitik, Bern 2010, http://www.ekm.admin.ch/de/dokumentation/doku/mat_sanspap_d.pdf.
[45] http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/key/04.html.

beispielsweise die Zahl der hier wohnhaften Schweizerinnen mit Migrationshintergrund um die Hälfte höher als jene der Schweizer Männer mit Migrationshintergrund.

Weltweit machen die Frauen annähernd die Hälfte aller Migrierenden aus, in Europa sogar 52.3%.[46] In der Schweiz beträgt der Anteil der Frauen an der ausländischen Wohnbevölkerung 46.5%. Wie eine von der EKM in Auftrag gegebene Studie zu „Frauen in der Migration" zeigt, ergibt sich ein differenziertes Bild für die einzelnen Herkunftsregionen. Bei der Migration aus den traditionellen Herkunftsländern (Deutschland, Italien, Portugal, Staaten des ehemaligen Jugoslawien) überwiegen die Männer weiterhin. Dagegen liegt der Anteil der Frauen bei der Zuwanderung aus Südamerika, Zentral- und Nordamerika, aus der Karibik, aus Asien, und aus einzelnen afrikanischen Staaten sowie aus Osteuropa weit über dem Anteil der Männer. Brasilien, Thailand und Philippinen scheinen sich als klassische Herkunftsländer weiblicher Migration in die Schweiz herauszubilden. Die weltweit beobachtete **Feminisierung der Migration** findet in der Schweiz demnach vor allem mit Bezug auf die aussereuropäischen Herkunftsländer statt. Im Gegensatz zu den männlichen Migranten, für welche die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in der Schweiz als Migrationsgrund heute im Vordergrund stehen, reisten im Jahre 2007 immer noch 44% der Frauen im Rahmen des **Familiennachzug**s (Männer 2007: 30%) ein, 35% der einreisenden Frauen wollte eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, und knapp 11% gab Aus- und Weiterbildung als Einreisegrund an. Allerdings gibt es hier grosse Unterschiede hinsichtlich der Herkunftsregionen: Für Migrantinnen und Migranten aus den europäischen Ländern steht die Erwerbstätigkeit im Vordergrund, während Einreisende aus aussereuropäischen Ländern, die nur beschränkten Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt haben, mehrheitlich Familienvereinigung als Migrationsgrund angeben.[47]

4.1.3. Verbesserungen der Datenlage: Geplante Massnahmen

Das BFS veröffentlichte bis 2008 regelmässig einen Bericht zur Situation von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz, mit Informationen zu Erwerbstätigkeit, Löhnen, Armut, Gesundheit und Bildung. Obwohl diese Reihe eingestellt worden ist, wird eine Auswahl der Daten im Statistikportal weiterhin angeboten und jährlich aktualisiert.[48]

Das BFS ist nun daran, verschiedene Massnahmen umzusetzen, welche die Datenlage verbessern und frauenspezifische Aussagen erlauben werden. Die Modernisierung der Volkszählung bzw. das neue integrierte statistische Informationssystem über Personen und Haushalte im BFS führt zu einer Neukonzeption der Statistiken im Bevölkerungsbereich. Die Einführung von obligatorischen Schlüsselvariablen[49] aus dem Migrationsbereich („Geburtsort", „Zuzug aus dem Ausland", „Jahr und Erwerb der schweizerischen Staatsangehörigkeit") in den Bevölkerungsregistern bzw. Haushaltserhebungen wird es ab Herbst 2012 ermöglichen, nach und nach Daten über Migrantinnen in zentralen gesellschaftlichen Lebensbereichen (Arbeit, Familie, Einkommen und Konsum, Mobilität, Gesundheit, Bil-

---

46 Quelle: www.esa.un.org.

47 Andrea Kofler / Lilian Fankhauser, Frauen in der Migration: Das Bild der Migrantin in der öffentlichen und politischen Wahrnehmung und in der aktuellen Forschung, Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen, Materialien zu Migrationspolitik, Bern 2009.

48 http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/22/publ/ausl/presentation.html; vgl. Auch ausgewählte Statistiken im Anhang.

49 In einer Datenbank ermöglicht es eine Schlüsselvariable, einen Datensatz in einer Tabelle eindeutig zu identifizieren. Ein Primärschlüssel kann aus einem oder mehreren Feldern in der Tabelle bestehen; s. http://fr.wikipedia.org/wiki/Cl%C3%A9_primaire .

dung, kulturelle Identität) zu erhalten. In der jährlichen Strukturerhebung werden zudem Angaben zur Religion, Sprache und dem Geburtsort der Eltern erhoben. In welcher Form in Zukunft die Daten und Informationen zur ausländischen Bevölkerung publiziert werden, ist zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht bekannt.

Weiter erarbeitet das BFS ein „Indikatorensystem zur Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund“[50]. Im Verlauf des Jahres 2012 werden die Indikatoren zum Arbeitsmarkt, welche 2010 publiziert wurden, mit Indikatoren in den Bereichen Erziehung und Bildung, Sprache, Sozialhilfe und Armut, Gesundheit und Sport, Kriminalität und Sicherheit, Rassismus und Diskriminierung, Familie und Demografie, Wohnsituation und Migration sowie Kultur, Religion und Politik ergänzt. Das neue Indikatorensystem zur Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund sieht eine Aufschlüsselung nach Geschlecht für alle Indikatoren vor. Damit wird es möglich sein, einen Bericht zur Situation von Frauen mit Migrationshintergrund aus der Gleichstellungsperspektive – das heisst einerseits im Vergleich zu Männern mit Migrationshintergrund und andererseits im Vergleich zu Schweizerinnen – zu erarbeiten.

4.2. Zulassung und Aufenthalt von Ausländerinnen

4.2.1. Zulassung und Aufenthalt im Allgemeinen

Die Schweiz kennt bei der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte ein duales System. Die Zulassung von **Erwerbstätigen aus den EU-/EFTA Staaten** ist durch das Personenfreizügigkeitsabkommen geregelt. Die Umsetzung des Freizügigkeitsabkommens mit den EU/EFTA-Staaten stellt einen wichtigen Aspekt für die Zulassungs- und Integrationspolitik der Schweiz dar: Mehr als die Hälfte der in der Schweiz anwesenden ausländischen Staatsangehörigen geniessen heute – mit Ausnahme der politischen Rechte – weitgehend dieselben Rechte, die den Schweizerinnen und Schweizern zustehen.

Aus allen anderen Staaten (**Drittstaaten**) werden in beschränktem Ausmass (Kontingente) Führungskräfte, Spezialistinnen und Spezialisten sowie qualifizierte Arbeitskräfte zugelassen. Die Zulassung von Erwerbstätigen aus Drittstaaten ist nur möglich, wenn keine gleich qualifizierten Arbeitskräfte in der Schweiz oder in den EU-/EFTA-Staaten zur Verfügung stehen. Als qualifizierte Arbeitskräfte gelten in erster Linie Personen mit Hochschul- oder Fachhochschulabschluss sowie mehrjähriger Berufserfahrung. Je nach Beruf oder Spezialisierung werden auch Personen mit besonderer fachlicher Ausbildung und mehrjähriger Berufserfahrung zugelassen. Für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen sind neben den beruflichen Qualifikationen auch Integrationskriterien zu berücksichtigen: berufliche und soziale Anpassungsfähigkeit, die Sprachkenntnisse und das Alter müssen eine nachhaltige Integration in den schweizerischen Arbeitsmarkt und das gesellschaftliche Umfeld erwarten lassen. Ausserhalb des Familiennachzugs oder eines Aufenthalts zur Ausbildung ist eine legale Einreise für Frauen und Männer aus nicht-EU/EFTA-Ländern ohne spezielle berufliche Qualifikation heute kaum möglich.

[50] Der Bundesrat hat im Sinne der Verbesserung des Zugangs zu den Regelstrukturen wie Berufsbildung, Gesundheit, Datenlage etc. ein Massnahmenpaket mit 45 verschiedenen Massnahmen, welche durch elf verschiedene Bundesämter erarbeitet wurden, verabschiedet. Dadurch soll ein verbesserter Zugang der Migrationsbevölkerung zu den Regelstrukturen angestrebt werden. Von diesen Massnahmen in den Schwerpunktbereichen Sprache, Arbeit, Bildung sowie Quartierentwicklung und Verbesserung von Rahmenbedingungen sind insbesondere auch Frauen angesprochen. Die Erarbeitung und Einführung eines Indikatorensystems Integration wurde im Rahmen dieses Aktionsplans entschieden.

Für die Zulassung und den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten gelten die ordentlichen Bestimmungen des Ausländergesetzes (AuG). Eine wichtige Ausnahme ist der Zuzug von Familienangehörigen aus Drittstaaten, die mit EU/EFTA-Staatsangehörigen verheiratet sind und sich auf das Freizügigkeitsabkommen berufen können. Für die Erteilung von **Aufenthaltsbewilligungen** sind im Rahmen der Vorgaben des Ausländergesetzes die Kantone zuständig. Eine Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) ist befristet und mit einem bestimmten Aufenthaltszweck (zum Beispiel Arbeitsvertrag) verbunden. Kurzaufenthaltsbewilligungen (Ausweis L) gelten für befristete Aufenthalte bis zu einem Jahr. Eine unbefristete Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) wird Ausländerinnen und Ausländern nach ununterbrochenem ordentlichen Aufenthalt von mindestens zehn Jahren erteilt; Staatsangehörige der EU-17 und der EFTA erhalten die Niederlassungsbewilligung nach einem ordentlichen und ununterbrochenen Aufenthalt von fünf Jahren in der Schweiz. Dazu kommen Grenzgängerinnen und Grenzgänger (Ausweis G), die überall in der Schweiz eine unselbstständige oder selbstständige Erwerbstätigkeit ausüben können, sofern sie ihren Hauptwohnsitz in einem beliebigen EU-/EFTA-Staat beibehalten

4.2.2. Familiennachzug und Aufenthaltsrecht

Unter dem Titel „Familiennachzug“ haben ausländische Ehegatten und ledige Kinder unter 18 Jahren von Schweizerinnen und Schweizern sowie von Personen mit Niederlassungsbewilligung Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, wenn sie mit diesen zusammenwohnen. Nach einem ordnungsgemässen und ununterbrochenen Aufenthalt von fünf Jahren haben die Ehegatten einen selbständigen Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung (Art. 42, 43 AuG). Ausländischen Ehegatten und ledigen Kindern unter 18 Jahren von Personen mit Aufenthaltsbewilligung und Kurzaufenthaltsbewilligung kann eine entsprechende Aufenthaltsbewilligung erteilt werden, wenn sie mit diesen zusammenwohnen, eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist und sie nicht auf Sozialhilfe angewiesen sind (Art. 44 AuG). Nachgezogene Familienangehörige dürfen erwerbstätig sein. Da immer noch deutlich mehr Ehefrauen als Ehemänner im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz einreisen, verfügen mehr Frauen als Männer über ein unselbständiges Aufenthaltsrecht in der Schweiz, das ans tatsächliche Zusammenleben mit dem Ehepartner gekoppelt ist.

Das neue Ausländergesetz, das seit 2008 in Kraft ist, hat allerdings grundsätzliche Verbesserungen gebracht. Nach Auflösung der Ehe oder der Familiengemeinschaft besteht heute der Anspruch des Ehegatten und der Kinder auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung weiter, wenn die Ehegemeinschaft mindestens drei Jahre bestanden hat und eine erfolgreiche Integration besteht oder wenn wichtige persönliche Gründe einen weiteren Aufenthalt in der Schweiz erforderlich machen (Art. 50 Abs. 1 AuG). Wichtige persönliche Gründe können namentlich vorliegen, wenn die Ehegattin oder der Ehegatte Opfer ehelicher Gewalt wurde und die soziale Wiedereingliederung im Herkunftsland stark gefährdet erscheint (Art. 50 Abs. 2 AuG). Das Bundesamt für Migration (BFM) hat nach einem entsprechenden Bundesgerichtsentscheid seine Weisung zum Familiennachzug so angepasst, dass es nicht mehr erforderlich ist, dass beide Kriterien kumulativ vorliegen. [51] Beide Elemente können für sich - nach den Umständen und ihrer Schwere - einen wichtigen persönlichen Grund bilden. Die Gründe, die den weiteren Aufenthalt in der Schweiz zu rechtfertigen vermögen, sind zudem nicht abschliessend aufgelistet, weshalb den Behörden ein gewisser Beurteilungsspielraum verbleibt. Ein weiterer Aufenthalt in der Schweiz kann sich etwa auch dann als erforderlich erwiesen, wenn der in der Schweiz lebende Ehepartner verstorben ist oder wenn aufgrund

[51] Weisung des Bundesamtes für Migration vom September 2011 zum Familiennachzug, Ziff. 6.14.3.

der gescheiterten Ehe die familiäre und soziale Wiedereingliederung im Herkunftsland stark erschwert wird. Dies gilt auch, wenn gemeinsame Kinder vorhanden sind, zu denen eine enge Beziehung besteht und die in der Schweiz gut integriert sind. Zu berücksichtigen sind jedoch stets die Umstände, die zur Auflösung der Gemeinschaft geführt haben.

Die Weisung präzisiert, dass die geltend gemachte eheliche Gewalt eine gewisse Intensität aufweisen muss. Dies ist gemäss der Weisung der Fall, wenn die im Familiennachzug zugelassene Person durch das Zusammenleben in ihrer Persönlichkeit ernstlich gefährdet ist und ihr eine Fortführung der ehelichen Beziehung nicht länger zugemutet werden kann. Die zuständigen Behörden können entsprechende Nachweise verlangen. Bei ehelicher Gewalt sind die Umstände des Einzelfalls auch bei einem kurzen Voraufenthalt genau zu prüfen. Dabei sind die persönlichen Interessen des Opfers an einem weiteren Verbleib in der Schweiz gebührend zu berücksichtigen. Als Hinweis für eheliche Gewalt gelten Arztzeugnisse, Polizeirapporte, Strafanzeigen, Massnahmen im Sinne von Artikel 28b ZGB (zivilrechtlicher Schutz gegen Gewalt, Drohungen, Nachstellungen) oder entsprechende strafrechtliche Verurteilungen. Hinweise und Auskünfte von spezialisierten Fachstellen (z.B. Opferhilfestellen, Beratungsstellen und Frauenhäuser) werden neu bei der Prüfung ehelicher Gewalt mitberücksichtigt. Der betroffene Artikel 77 zur bundesrätlichen Verordnung Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit wurde dafür um einen Absatz ergänzt.[52] Die Änderung ist per 1. Januar 2012 in Kraft getreten. Liegen substantiierte Hinweise auf eheliche Gewalt vor, holen die Migrationsbehörden Auskünfte bei den involvierten Fachstellen ein. Für das Opfer der ehelichen Gewalt besteht eine Mitwirkungspflicht (Art. 90 AuG). Das BFM erfasst seit Anfang 2011 alle bei ihm eingereichten Gesuche, die gemäss Art. 50 AuG einen Härtefall im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt geltend machen. Zudem hat das BFM eine Ansprechperson für frauenspezifische Anliegen eingesetzt.

4.2.3. Frauenspezifische Asylgründe

Das **Asylgesetz** (AsylG) [53] und der Flüchtlingsbegriff in dessen Artikel 3 basieren auf den Grundsätzen der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951.[54] Wie der Dritte Bericht zur Umsetzung von CEDAW bereits darlegte (vgl. CEDAW 3. Bericht CH 2009, N. 421 ff.), verpflichtet das Asylgesetz die rechtsanwendenden Behörden, **„frauenspezifischen Fluchtgründen**“ Rechnung zu tragen. Dies bedeutet, dass der Flüchtlingsbegriff als solcher mit besonderer Rücksicht auf alle Implikationen, die sich aus der Geschlechterperspektive ergeben, ausgelegt werden soll. Zusätzlich wurden auf Verordnungsebene spezielle Verfahrensvorschriften für die Asylverfahren von Frauen erlassen. Sie haben Anspruch auf ein eigenes Verfahren und bei Vorliegen konkreter Hinweise auf eine geschlechtsspezifische Verfolgung wird die asylsuchende Person von einer Person des eigenen Geschlechts angehört. Seit einem Grundsatzentscheid der Schweizerischen Asylrekurskommission vom 9. Oktober 2006 (ARK, heute das Bundesverwaltungsgericht BVGer) ist für die Asylgewährung nicht mehr entscheidend, ob die asylrelevante Verfolgung dem Herkunftsstaat zugerechnet werden kann. Ausschlaggebend ist heute vielmehr, ob eine von Dritten verfolgte Person in ihrem Ursprungs- oder Herkunftsstaat Schutz erhalten kann. Bei den geschlechtsspezifischen Verfolgungen konnte dank der Übernahme der Schutztheorie den geltend gemachten Fluchtgründen besser Rechnung getragen werden, da die Verfolgungsmassnahmen in diesem Zusammenhang hauptsächlich von Dritten ausgehen. Aus statistischer Sicht ist die Feststellung interessant, dass im Asylbereich Frauen zwischen 25 und 30 % der Asylgesuche stellen und dass diese Zahl in den letzten zehn Jahren stabil

[52] Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE), SR 142.201.
[53] Asylgesetz vom 26. Juni 1998, SR 142.31.
[54] Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung von Flüchtlingen. SR 0.142.30.

geblieben ist. Was die Quote der Anerkennung als Flüchtlinge betrifft, zeigen die Statistiken für die letzten zehn Jahre durchgehend einen höheren Anteil bei den Frauen. So betrug 2010 die Anerkennungsquote für Frauen 27%, während sie für Männer bei 14.5% lag. Diese Quote beinhaltet jedoch auch die Anerkennung im Rahmen von Familienzusammenführungen: 71% der Frauen werden nämlich in diesem Kontext als Flüchtlinge anerkannt und nur 29% unabhängig davon. Die Analyse der Statistiken über die letzten zehn Jahre zeigt zudem, dass die Quote der unabhängigen Anerkennungen für Frauen stetig ansteigt. Bei den vorläufigen Aufnahmen aufgrund eines Hindernisses bei der Rückführung ist die Zahl der Frauen, die aus diesem Grund vorläufig in der Schweiz bleiben dürfen, konstant höher als die entsprechende Zahl bei Männern. So lag in den letzten fünf Jahren bei Frauen die Quote der vorläufigen Aufnahmen bei 26-29%, bei Männern zwischen 15 und 22%.

In einem weiteren Grundsatzentscheid vom 9. Oktober 2006 hat die ARK in Auslegung von Art. 3 Abs. 2 AsylG festgehalten, dass der **Flüchtlingsbegriff** nicht von einer bestimmten Definition eines Verfolgungsmotivs abhängig ist, da einzig der Täter über seine subjektive Motivation Auskunft geben kann. Die für eine Verfolgung wesentlichen Elemente sind nun auch jene Eigenschaften, die angeboren und unveränderlich sind, sowie diejenigen, welche in den verfassungsrechtlichen und internationalen Diskriminierungsverboten entnommen werden können. Der Unterschied zwischen einer (einfachen) Diskriminierung und einer asylrelevanten Verfolgung besteht in der Intensität des drohenden Nachteils. Somit können auch einzig auf dem Geschlecht basierende Diskriminierungen zur Anerkennung des Flüchtlingsstatus führen, etwa wenn eine Frau in ihrem Heimatstaat wegen ihres Geschlechts diskriminiert und aufgrund ihrer Verhaltensweise verfolgt wird.

4.3. Förderung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern

4.3.1. Die Grundsätze: Regelstrukturen und Diskriminierungsschutz

Die Integration ist ein Pfeiler der Migrationspolitik der Schweiz. Das Bundesgesetz vom 1. Januar 2008 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) legt die Grundzüge einer staatlichen Integrationspolitik fest (Kapitel 6). Das Ausländergesetz nennt dabei ausdrücklich die Berücksichtigung der besonderen Anliegen von Frauen, Kindern und Jugendlichen. Ziel der schweizerischen Integrationspolitik ist die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung; die Förderung gegenseitiger Achtung und Toleranz sowie die chancengleiche Teilnahme von Ausländerinnen und Ausländern am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Schweiz.

Integration wird im Ausländergesetz als Querschnittaufgabe definiert, welche in erster Linie in den **Regelstrukturen** zu erfolgen hat. Damit Integration erfolgreich ist, müssen Massnahmen und Bemühungen von den Schulen, Berufsbildungsinstitutionen, der Betriebe oder der Institutionen des Gesundheitswesens, etc. auf die Bedürfnisse der ganzen Bevölkerung, d.h. auch auf die Bedürfnisse der Personen aus der Migration ausgerichtet werden. Es ist auf einen chancengleichen Zugang der Migrantinnen und Migranten zum wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben hinzuarbeiten und strukturelle Integrationshemmnisse abzubauen. Für die Integration sind die drei politischen Ebenen der Schweiz, d.h. Bund, Kantone und Gemeinden zuständig. Integration kann nur erfolgreich sein, wenn alle staatlichen Ebenen in den verschiedenen integrationsrelevanten Bereichen dieselben Ziele verfolgen und ihre Massnahmen abstimmen.

2007 hat der Bundesrat ein **Massnahmenpaket** mit 45 verschiedenen Massnahmen, welche durch elf verschiedene Bundesämter erarbeitet wurden, verabschiedet. Dadurch wird ein verbesserter Zugang der Migrationsbevölkerung zu den Regelstrukturen angestrebt. Von diesen Massnahmen in den Schwerpunktbereichen Sprache, Arbeit und Bildung wie Quartierentwicklung und Verbesserung von Rahmenbedingungen sind insbesondere auch Frauen angesprochen (vgl. infra, Ziff. 4.3.2).

Am 5. März 2010 hat der Bundesrat in einem Bericht präsentiert, wie er die Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes ausrichten will. Darauf aufbauend steht zurzeit ein **Integrationsplan** in Prüfung. Die Integrationsförderung in den Regelstrukturen (Arbeitsmarkt, Gesundheitswesen, Berufsbildung, etc.) soll gesetzlich besser verankert und verbindlicher gestaltet werden. In den verschiedenen Gesetzen der Regelstrukturen (Gesetz zur Berufsbildung, Arbeitsmarkt, etc.) sollen integrationsrelevante gesetzliche Förderungsbestimmungen aufgenommen werden. Weiter soll der **Schutz vor Diskriminierungen** für Ausländerinnen und Ausländer verstärkt werden, um ihnen zu ermöglichen, eigenverantwortlich am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben teilhaben zu können. Auch soll ein Integrationsdialog mit verschiedenen integrationsrelevanten Partnern wie Wirtschaft, Migrantinnen- und Migrantenorganisationen etc. durchgeführt werden.[55] Eine Teilrevision des Ausländergesetzes, welche diese Anpassungen beinhalten, steht seit Ende 2011 im Vernehmlassungsprozess. Diese Neuerungen werden sich auch direkt oder indirekt auf die Integration von Migrantinnen auswirken.

4.3.2. Getroffene und geplante Massnahmen des Bundes zur Förderung der Integration

Spezifische Förderungsmassnahmen, die subsidiär zu den Regelstrukturen wirken, sollen die Qualität der Integrationsförderung in den Regelstrukturen gewährleisten und Lücken schliessen. Der Bund unterstützt seit 2001 mit jährlich Fr. 16 Mio. Integrationsmassnahmen im Rahmen von Schwerpunkteprogrammen. Im Rahmen der Integrationspolitik wurden verschiedene Massnahmen und Programme im Hinblick auf einen diskriminierungsfreien Zugang von Migrantinnen und Migranten zu den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen ergriffen oder weiterentwickelt. Sie sprechen im Besonderen auch Frauen an oder richten sich zum Teil spezifisch an Frauen.

Das **Schwerpunkteprogramm zur Förderung der Integration** von Ausländerinnen und Ausländern 2008-2011[56] des Bundesamts für Migration (BFM) unterstützt die Integration mit folgenden inhaltlichen Schwerpunkten: a) Sprache und Bildung, b) Fachstellen für Integration, c) interkulturelle Vermittlungsstellen und d) Modellvorhaben:

a) Im Schwerpunkt **„Sprache und Bildung**“, wird der Grossteil der Mittel im Rahmen von Leistungsverträgen direkt an die Kantone ausbezahlt. Die Kantone erstatten jährlich Bericht zur Einsetzung der Gelder und unterstützten Massnahmen. Die Finanzierung von Sprach- und Bildungsangeboten wird namentlich für Personen ohne Zugang zu Regelangeboten eingesetzt. Hiervon sind insbesondere Frauen angesprochen. Sie gehören zur Hauptzielgruppe. Fast die Hälfte der Kurse und Massnahmen richten sich denn auch hauptsächlich an Frauen. 24.8% der Kurse werden ausschliesslich für Frauen angeboten, während nur 1% sich ausschliesslich an Männer richtet. Viele Kurse sind niederschwellig und sollen den Anschluss an die Regelstrukturen (Arbeitsmarkt, Bildungssystem, Quartier, etc.) z.B. durch Sprachkurse mit Kinderbetreuungsangebot,

[55] Bericht des Bundesrates zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes, vom 5. März 2010, http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-br-integrpolitik-d.pdf.

[56] Im Rahmen einer Neuausrichtung der spezifischen Integrationsförderung des Bundes wird in einer zweijährigen Übergangsphase das laufende Schwerpunktprogramm im Wesentlichen weitergeführt.

Mentoringprogramme für junge Frauen, Informationen über das Bildungssystem etc., ermöglichen. Das für Migrantinnen und Migranten adäquate Sprachlernangebot hat sich in den letzten Jahren landesweit weiter ausgedehnt und qualitativ verbessert.[57] Insbesondere bei schulungewohnten Migrantinnen sind Fortschritte beim Erwerb von Sprachkenntnissen und ein grösseres Selbstbewusstsein im Alltag zu beobachten.

Die Integration von vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlingen setzt auf die berufliche Integration und das Erlernen einer Landessprache. Die Jahresberichte zur Integrationsförderung des Bundes[58] listen eine Reihe von Massnahmen auf in den Bereichen Sprachförderung, berufliche Aus- und Weiterbildung, Beschäftigungsgprogramme, soziale Integration und Beratungsangebote, die beiden Geschlechtern offenstehen und sich zum Teil spezifisch an Frauen richten.

b) Die **Kompetenzzentren für Integration** sind auf kantonaler Ebene und in einigen Städten die zentralen Anlauf- und Koordinationsstellen für Migrantinnen und Migranten sowie für Gemeinden, kantonale Departemente, Fachstellen, Organisationen und Personen, die sich freiwillig oder beruflich für Integrationsanliegen engagieren. Der Bund hat in den letzten Jahren 30 Kompetenzzentren unterstützt. Sie leisten umfangreiche Informations- und Vernetzungsarbeit und pflegen die Zusammenarbeit mit den Regelstrukturen des Bildungs- und Sozialbereichs sowie den Gemeinden. Die Kompetenzzentren bieten Frauen gute Anlaufstellen und verschiedene Informationsangebote sprechen spezifisch auch Frauen an.

c) Das BFM unterstützt zudem im Rahmen der Integrationsförderung 15 **Vermittlungsstellen für interkulturelles Übersetzen**. Sie dienen im Besonderen auch Frauen, die sich aufgrund mangelnder Sprachkenntnisse in vielen Situationen nicht adäquat verständigen können. Bei komplexen Themen im Rahmen der Hospitalisierung, beim Elterngespräch in der Schule oder bei Abklärungen von Behörden werden bei Bedarf solche Übersetzungen eingesetzt, was auch zu einem verbesserten Zugang zu Dienstleistungen und ein besseres Verständnis von Institutionen und Strukturen beiträgt. Die Nachfrage nach interkulturellen Übersetzungen im öffentlichen Dienst steigt kontinuierlich, insbesondere im Gesundheitswesen sowie im Sozial- und Bildungsbereich.

Beispiele aus den Kantonen, die durch das Förderprogramm des Bundes unterstützt werden:

Der Kanton Genf unterstützt speziell für qualifizierte Frauen mit Migrationshintergrund ein Bildungs- und Beratungsprogramm, welches ihre proaktive Eingliederung in die Arbeitswelt fördert. Dafür finden zum einen Informationsveranstaltungen statt, zum anderen sind die Teilnehmerinnen aufgefordert ein Netzwerk aufzubauen, welches ihnen hilft, die im entsprechenden Sektor verlangten Anforderungen zu erfahren. Darauf basierend können sie dann besser einschätzen, wie sie ihre Fähigkeiten in Form von Dienstleistungen oder Produkten einsetzen können. Das im Jahr 2008 gestartete Programm hat zum Ziel, die Zahl qualifizierter Frauen ausländischer Herkunft, die in ihrem gelernten Beruf tätig sind, zu steigern.

Im Kanton Bern lancierte der kurdische Kulturverein Biel für das Jahr 2011 das Projekt „Aufklärung der Frau". Ziel der Veranstaltung ist die Vermittlung von Informationen sowie die Unterstützung der Integration der ganzen Familie. Es wird über Themen wie Gewalt, Beratungsangebote, Anlaufstellen, Erziehung und Partnerschaft informiert und diskutiert, es werden aber auch Kurse zum Schulsystem sowie zu Staatskunde angeboten. Die jeden Mittwochnach-

[57] Vgl. dazu Jahresbericht 2010 des Bundesamtes für Migration BFM zur Integrationsförderung des Bundes und ihrer Auswirkung auf die Kantone, http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-integrfoerd-2010-d.pdf.

[58] Vgl. dazu Jahresbericht 2010 des Bundesamtes für Migration BFM zur Integrationsförderung des Bundes und ihrer Auswirkung auf die Kantone, S. http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-integrfoerd-2010-d.pdf..

mittag stattfindenden Veranstaltungen sind allgemein an junge Frauen und speziell an Mütter, bei Interesse aber auch an ihre Ehemänner, gerichtet. Die Kurse finden jeweils mit einer externen Fachperson statt.

Dazu kommen Aktivitäten, welche zahlreiche Kantone (z.B. Bern, Genf, Luzern, Waadt) und Gemeinden (z.B. Zürich) ohne die Unterstützung des Bundes mitfinanzieren und die ausschliesslich oder mehrheitlich Ausländerinnen zugute kommen (insbesondere Sprachkurse, Kurse und Beratung zur Integration ins Berufsleben, Aufbereitung von Informationen zur sozialen Integration) .

d) Weiter unterstützt das BFM im Rahmen des Schwerpunkteprogramms innovative **Modellvorhaben**. Beispielsweise werden seit 2009 im Bereich der Integration von Kindern im Frühbereich migrationsrelevante Projekte unterstützt, darunter 66 Projekte, die die Qualifikation des Lehrpersonals, die Erreichbarkeit der Eltern und die Entwicklung von Konzepten zur Frühförderung von Kindern vorsehen. Dazu gehört auch die erfolgreiche Unterstützung von Projekten, welche aufsuchende Elternarbeit beinhalten. Ziel ist es, Migrantenfamilien einen chancengleichen Zugang zu den Angeboten der frühen Förderung zu ermöglichen und Informationen über die verschiedenen Bildungsinstitutionen zu vermitteln. Im Rahmen der Modellvorhaben wurden ausserdem im spezifisch für Frauen relevanten Themenbereich **Zwangsheirat** vier Informations- und Sensibilisierungsprojekte unterstützt, die sich einerseits an jugendliche Migrantinnen und Migranten und andererseits an betroffene Berufsleute richten. 2012 wird eine Bestandesaufnahme von relevanten Projekten erarbeitet.

Auch wenn die Massnahmen des Schwerpunkteprogramms allen Migrantinnen und Migranten offen stehen, so ist hervorzuheben, dass ein Grossteil der Massnahmen - namentlich im Schwerpunkt Bildung und Arbeit - eine frauenspezifische Ausrichtung aufweisen (z.B. Sprachkurse für Frauen mit Kindern, etc.).

Das BFM wurde weiter vom Bundesrat mit der Entwicklung eines **Rahmenkonzepts für die Sprachförderung** von Migrantinnen und Migranten in der Schweiz beauftragt. Ziel ist, landesweit eine qualitativ gute und adäquate Sprachförderung und Sprachkompetenznachweise zu gewährleisten. Zudem soll die Koordination zwischen den Ämtern, dem Bund und den Kantonen verbessert werden. Bisher wurde ein „Rahmencurriculum für die sprachliche Förderung von Migrantinnen und Migranten“ entwickelt. Bis 2012 werden weitere Instrumente für die sprachliche Förderung und den Nachweis von kommunikativen Kompetenzen von Migrantinnen und Migranten entwickelt. Das Rahmenkonzept und die Instrumente basieren auf einem bedürfnisorientierten Ansatz, der sich somit auch auf spezifische Anliegen von Migrantinnen ausrichten kann.

Im Bereich des **Dialogs** wurde aufgrund verschiedener politischer Ereignisse zwischen Musliminnen und Muslimen in der Schweiz und den Bundesbehörden ein Dialog organisiert. Mit dem Muslim-Dialog wurden ausgewählte Fragen und Probleme analysiert, von Bund und muslimischer Bevölkerung geteilte Anliegen identifiziert und Massnahmen, welche der Bund in seinen Zuständigkeitsbereichen veranlassen kann, skizziert. Der Bericht wurde Ende 2011 vom Bundesrat verabschiedet.

Im Rahmen der **Weiterentwicklung der Integrationspolitik** des Bundes wird es mit Blick auf konkrete Massnahmen zur spezifischen Integrationsförderung namentlich im Rahmen von kantonalen Integrationsprogramme die folgenden Neuerungen geben:

- Im Bereich der **Information und Beratung** ist vorgesehen, alle aus dem Ausland neu zuziehenden Personen über die wichtigsten Lebensbedingungen und Integrationsangebote zu informieren.[59]

[59] Personen aus EU-/EFTA-Staatenkönnen von Gesetzes wegen nicht zu Integrationsmassnahmen verpflichtet werden.

Dabei bietet sich die Möglichkeit, frühzeitig auf geeignete Integrationsangebote hinzuweisen. Insbesondere für Personen, die im Rahmen des Familiennachzugs zuziehen, d.h. zum grössten Teil Frauen aus Drittstaaten, wird eine sofort einsetzende Information und Unterstützung möglich. Wenn auch den Sprach- und Bildungsprogrammen einen hohen Nutzen attestiert wird, hatte die Berichterstattung zur Integrationsförderung des Bundes Ende 2009 darauf hingewiesen, dass schulungewohnte Frauen, die sich wenig in die Öffentlichkeit begeben, schwieriger zu erreichen sind als andere Zielgruppen. Durch die Erstinformation bei der Einreise können auch diese Personen erreicht und in ihrer Integration gezielt unterstützt werden. Im Rahmen der Weiterentwicklung des schweizerischen Integrationsrechts sollen zuziehende Personen nicht nur über ihre Rechte und Pflichten, sondern neu auch über den Schutz vor Diskriminierungen informiert werden. Namentlich ist auch vorgesehen, Institutionen der Regelstrukturen sowie weitere interessierte Kreise in Fragen des **Schutzes vor Diskriminierung** zielgerichtet zu informieren und zu beraten. Bestehende Fachstellen im Bereich Integration/Diskriminierung sollen verstärkt zu diesem Thema unterstützt und ausgebildet werden. Ziel ist es, Menschen, die aufgrund von Herkunft oder Rasse diskriminiert werden, eine kompetente Beratung und Unterstützung zukommen zu lassen. Seit 2011 prüfen die Kantone in Zusammenarbeit mit den zuständigen Bundesstellen den jeweiligen Bedarf und darauf aufbauende erste Planungsschritte.

- Weiter sollen im Bereich **Bildung und Arbeit** Sprachkenntnisse und neu (aufgrund der Ergebnisse der Modellvorhaben) der chancengleiche Zugang von Migrantenfamilien zu den Angeboten der frühen Förderung Teil der kantonalen Integrationsprogramme werden und verstärkt unterstützt werden.

- Schliesslich sollen die interkulturelle Verständigung und die Integration der Ausländerinnen und Ausländer in das gesellschaftliche Leben in der Nachbarschaft, d.h. in der Gemeinde und im Quartier sowie in zivilgesellschaftlichen Organisationen noch verstärkt durch **interkulturelle Übersetzung** gefördert werden.

4.4. Trends und Massnahmen in spezifischen Politikbereichen

4.4.1. Geschlechtergleichstellung und Bekämpfung von Stereotypen

Wie in den vorangehenden Berichten zur Umsetzung von CEDAW bereits dargelegt, schützt die Schweizer Rechtsordnung die Menschen in der Schweiz vor Diskriminierungen aufgrund ihres Geschlechts wie auch aufgrund ihrer Herkunft, ihrer religiösen oder politischen Überzeugung. Auch wenn die geltende Gesetzgebung explizit nicht zwischen Ausländerinnen und Ausländern unterscheidet und es auch kaum mehr geschlechterdiskriminierende Gesetzgebung gibt, sind Ausländerinnen aufgrund ihrer Herkunft, ihres Geschlechtes und oft auch ihrer Religion kumulierten Risiken faktischer Benachteiligungen ausgesetzt. Faktische Mehrfachdiskriminierungen sind in der Schweiz noch wenig erforscht, statistische Daten gibt es kaum, und sowohl die Politik wie auch die gerichtliche Praxis zur Geschlechterdiskriminierung reflektieren die besonderen Rahmenbedingungen, mit denen Frauen ausländischer Herkunft im Vergleich mit männlichen Migranten sowie mit Schweizer Frauen konfrontiert sind, nur beschränkt.[60]

[60] Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR, TANGRAM Nr. 23 „Mehrfachdiskriminierung“, Juni 2009, http://www.ekr.admin.ch/shop/00008/00069/index.html?lang=en.

Die staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen, die sich in der Schweiz mit Geschlechtergleichstellung befassen, greifen die besonderen Herausforderungen, denen sich Ausländerinnen in der Schweiz gegenübersehen, in einzelnen Themenbereichen auf. Im Vordergrund steht vielerorts die häusliche Gewalt. Das EBG und verschiedene kantonale Institutionen, die sich mit der Bekämpfung von häuslicher Gewalt befassen, schenken der Situation von ausländischen Frauen vor allem im Rahmen des Familiennachzugs und dem damit verbundenen unselbständigen Aufenthaltsrecht besondere Beachtung. Die eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Gleichstellungsinstitutionen befassen sich zudem regelmässig mit den in der Schweizer Öffentlichkeit in letzter Zeit oft thematisierten **frauendiskriminierenden Praktiken** in bestimmten Gruppen der Migrationsbevölkerung (Zwangsheirat, genitale Verstümmelungen) sowie mit dem Umgang der Schweizer Behörden und der Schweizer Öffentlichkeit mit Symbolen der Frauendiskriminierung (z.B. Kopftuch, Ganzkörperschleier). Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF) , die den Bundesrat in gleichstellungspolitischen Fragen berät, nimmt regelmässig Stellung zu gesetzgeberischen und politischen Vorhaben des Bundesrates in diesen Bereichen, etwa zur Umsetzung des Verbotes von Zwangsheiraten und weiblicher Genitalverstümmelung. Die EKF verabschiedete überdies Empfehlungen zum Umgang mit dem Spannungsfeld Gleichstellung und kulturelle/religiöse Praktiken, welche vor allem Migrantinnen betrifft.[61] Sie empfiehlt darin, „… das Tragen von Kopftuch und anderen Kleidungsstücken, die Ausdruck einer kontrollierenden, diskriminierenden Haltung gegenüber Frauen und ihrer Sexualität sind, zu verbieten.“ Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR), welche den Bundesrat in Fragen der Rassendiskriminierung berät, sprach sich dagegen in einer Stellungnahme gegen ein Kopftuchverbot an öffentlichen Schulen aus, da es muslimische Frauen gleich doppelt (aufgrund ihrer Religionszugehörigkeit wie aufgrund ihres Geschlechtes) diskriminiere.[62]

Geschlechterstereotypen sind im Umgang mit Frauen und Männern aus fremden Kulturkreisen auch in der Schweiz präsent und beschäftigen die Gleichstellungspolitik, welche solche Stereotypen zu bekämpfen sucht. Die Studie zu „Frauen in der Migration“[63], welche die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM), eine beratende Kommission des Bundesrates, 2010 veröffentlichte, befasst sich unter anderem mit den Geschlechterstereotypen, welche die Schweizer Medien und politischen Debatten im Bereich von Migration verwenden. Die Zahlen und Fakten zu Frauen in der Migration belegen, dass Migrantinnen keineswegs nur den herkömmlichen, oft weiblichen Migrationsbiographien zugeschriebenen Arbeits- und Lebensumständen zuzuordnen sind. Die Lebenslagen von Frauen ohne Schweizer Pass sind mit jenen von einheimischen Frauen vergleichbar, selbst wenn sich für Migrantinnen in vielen Situationen schlechtere und schwierigere Lebensbedingungen feststellen lassen. Migrantinnen sind jedoch keineswegs durchwegs arm, ungebildet, Mütter mit kleinen Kindern, der Sprache unkundig oder in prekären Arbeitsverhältnissen tätig. Sie sind auch hoch gebildet, sprechen mehrere Sprachen, arbeiten in Kaderpositionen oder verdienen ihren Unterhalt als Unternehmerinnen. Allerdings erscheinen sie in den Medien oft als Opfer (ihrer Männer, ihrer Kultur bzw. des Spannungsfelds von Tradition und Moderne, des Arbeitsmarkts), häufig mit grossen Integrationsdefiziten.

---

[61] Vgl. Gleichstellung der Geschlechter und kulturelle/religiöse Praktiken: Ein Positionspapier der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF (Juni 2010), in: Frauenfragen No.1/2.2010, "Frauenrechte - Kultur - Religion", http://www.ekf.admin.ch/dokumentation/00507/index.html?lang=de.

[62] http://www.ekr.admin.ch/dokumentation/00143/index.html?lang=de.

[63] http://www.ekm.admin.ch/de/dokumentation/doku/empf_frauen.pdf.

Aufgrund dieser Studie empfahl die EKM im Besonderen, die Stereotypen, welche Frauen ohne Schweizer Pass ausschliesslich als Opfer von Ausbeutung und Gewalt sehen, zu durchbrechen. Vielmehr sollen ihre Potentiale gefördert werden, ohne die Benachteiligungen zu vernachlässigen. Integrationsprozesse sollen auf die heterogenen Bedürfnisse von Migrantinnen zugeschnitten sein, die den vielfältigen Lebensumständen von qualifizierten und unqualifizierten Migrantinnen, ihren Potentialen und Problemen Rechnung trägt. Zudem stellte die EKM fest, dass ein Grossteil die Migrationsbevölkerung in vielfältige transnationale Beziehungsnetzwerke eingebunden ist und die Arbeit im Ausland für Frauen, die zuhause auch noch Familienverantwortung tragen, eine besondere Herausforderung bedeutet. Die rechtliche Stellung von Gruppen von Migrantinnen soll verbessert werden, deren Lage besonders prekär ist.

Die EKF hat das Thema Geschlechterrollen und Geschlechterstereotype in ihrer jährlich erscheinenden Fachzeitschrift „Frauenfragen“ als Schwerpunkt behandelt. Die Ausgabe der Fachzeitschrift vom November 2011 geht der Frage nach, aus welchen Gründen sich Geschlechterstereotype im alltäglichen Leben so hartnäckig halten, und porträtiert Frauen und Männer, die in ihrem Beruf und Alltagsleben „geschlechtstypische“ Lebenskonzepte durchbrechen. Kritisch beleuchtet wird auch die Rolle der neuen Medien und die Nutzung der Medienangebote durch junge Männer und junge Frauen.

4.4.2. Bildung

(für Grundlageninformationen vgl. CEDAW 3. Bericht CH 2009, N.256ff)

Die Studie "**Adult Literacy and Life Skills** Survey" (ALL) 2003[64], welche die kognitiven Fähigkeiten zur Bewältigung von Alltagssituationen untersucht, zeigt keine signifikanten Geschlechterunterschiede beim Lesen zusammenhängender Texte und bei der Problemlösungskompetenz. Bei der Alltagsmathematik und im Lesen schematischer Darstellungen erzielen die Männer hingegen bessere Leistungen als die Frauen. Insgesamt erreichten Eingewanderte in allen vier Kompetenzen weniger gute Leistungen als in der Schweiz Geborene. Der Unterschied ist aber bei den nichtfremdsprachigen Migranten (deren Hauptsprache der Regionalsprache entspricht, z.B. deutsche Migranten in der Deutschschweiz) viel geringer. Der Unterschied nimmt jedoch mit zunehmendem Bildungsniveau ab, und bei Personen mit einem Tertiärabschluss sind die Leistungen der nichtfremdsprachigen Migranten und der Schweizer identisch. Der Anteil der Eingewanderten, die einen höheren Bildungsstand als ihre Eltern erreicht haben, ist verglichen mit dem der Schweizerinnen und Schweizer tiefer. Beim Anteil derjenigen, die schlechter als ihre Eltern gebildet sind, verhält es sich umgekehrt.[65]

Die Anzahl der ausländischen Schülerinnen und Schüler in der **obligatorischen Schule** stieg vor allem im Laufe der 1990er Jahre an (um mehr als 38%), stabilisierte sich und nimmt seit 2004 ab. In den letzten Jahren ist der Anteil ausländischer Schulkinder am Total der Schüler/innen in der obligatorischen Schule relativ konstant. Er liegt fast bei einem Viertel. Insgesamt gesehen hat die kulturelle Heterogenität der Schulklassen in der obligatorischen Schule zugenommen, jedoch nicht auf allen Bildungsstufen und Schultypen im selben Ausmass. Auf der Primarstufe verzeichnet der Anteil sehr heterogener Schulklassen seit 1990 einen konstanten Anstieg. Und es gibt keine Hinweise darauf, dass sich dies in naher Zukunft ändern wird. Schulen der Sekundarstufe I mit Grundansprüchen sowie

[64] Bundesamt für Statistik (BFS) in Zusammenarbeit mit dem Kompetenzzentrum für Bildungsevaluation und Leistungsmessung der Universität Zürich und dem Befragungsinstitut P. Robert and Partners.

[65] http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/erhebungen__quellen/blank/blank/all/01.html; vgl. geschlechtsspezifische Daten aus der ALL-Erhebung 2003 im Anhang (Tabelle 1).

Schulen mit besonderem Lehrplan verzeichneten in den 1990er Jahren einen starken Anstieg des Anteils der sehr heterogenen Schulklassen, welcher sich dann verlangsamt hat. Heute ist dieser Anteil relativ stabil. Im Gegensatz dazu war der Anteil der sehr heterogenen Klassen in Schulen der Sekundarstufe I mit erweiterten Ansprüchen lange stabil und hat erst seit Beginn des letzten Jahrzehnts substantiell zugenommen.[66] Während rund die Hälfte der ausländischen Schülerinnen und Schüler einen Bildungsgang mit Grundansprüchen besucht, ist es bei der einheimischen Schülerschaft nur rund ein Viertel. Seit Beginn der 1990er Jahre sind die Anteile unabhängig der Herkunft der Schüler und Schülerinnen relativ stabil. Neuerdings gibt es jedoch eine leichte Zunahme der ausländischen Schülerinnen und Schüler in Bildungsgängen mit erweiterten Ansprüchen. Auch die Kantone werden von der kulturellen Heterogenität der Schulklassen unterschiedlich berührt. Vor allem städtische Kantone und die Kantone der Romandie weisen vermehrt Schulabteilungen mit vielen Schülern und Schülerinnen auf, die aus einer anderen Kultur stammen. [67]

Seit 2003 zeichnet sich bei den **frühzeitigen Schulabgängen** ein deutlicher Unterschied zwischen dem Anteil der Schweizer und dem der ausländischen Jugendlichen ab. Diese Differenz fällt zugunsten der Schweizer Jugendlichen mit einer Quote von rund 5% aus, gegenüber einer Quote zwischen 15% und 25% bei den ausländischen Jugendlichen. Die ausländischen Jugendlichen bilden aber keine homogene Gruppe. Sie müssten nach Nationalität, Immigrationsstatus und Sprachkenntnissen - und Geschlecht unterschieden werden. Diese Analyse ist jedoch auf der Basis der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung nicht möglich.

Die neuesten PISA-Ergebnisse von 2009 zum Zusammenhang zwischen **Lesekompetenz** und Migrationshintergrund zeigen, dass für die Leseleistungen der Migrationshintergrund vor allem für die Schülerinnen und Schüler der ersten Generation von Bedeutung ist. In der Schweiz, wo gemäss PISA 24 Prozent der Schülerinnen und Schüler einen Migrationshintergrund haben, erreichen nur die Schülerinnen und Schüler der ersten Generation schlechtere Leseleistungen als Jugendliche ohne Migrationshintergrund.[68] Die Leseleistungen der Jugendlichen mit Migrationshintergrund (erste und zweite Generation) haben sich seit 2000 verbessert. Während sie in PISA 2000 86 Punkte tiefer waren als jene der Jugendlichen ohne Migrationshintergrund (Kind und mindestens ein Elternteil in der Schweiz geboren), beträgt bei PISA 2009 dieser Unterschied noch 48 Punkte. Der Rückgang des Unterschieds zwischen den beiden Gruppen im Zeitraum 2000-2009 von 38 Punkten ist statistisch signifikant. Zugleich ist in der Schweiz der Anteil Jugendlicher mit Migrationshintergrund zwischen PISA 2000 und PISA 2009 von 20.7 Prozent auf 23.5 Prozent angestiegen. Die im Vergleich zu PISA 2000 besseren Leseleistungen der Jugendlichen mit Migrationshintergrund in PISA 2009 sind nicht etwa auf die Zuwanderung aus Ländern, in denen eine der Schweizer Landessprachen gesprochen wird, zurückzuführen – beispielsweise auf die vermehrte Zuwanderung aus Deutschland. Das positive Ergebnis zeigt sich nämlich auch dann, wenn beim Vergleich der Leseleistungen nach Migrationshintergrund die zu Hause gesprochene Sprache berücksichtigt wird. Die verschiedenen Massnahmen zur Förderung der Lesekompetenz scheinen sich insbesondere auf die Lesekompetenzen von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund positiv auszuwirken.[69]

---

66 http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/17/blank/01.indicator.403201.4023.html?open=104,1#1.

67 http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/17/blank/01.indicator.403201.4023.html?open=104,1#1.

68 PISA 2009: Schülerinnen und Schüler der Schweiz im internationalen Vergleich: erste Ergebnisse, S.16, http://pisa.educa.ch/sites/default/files/20110114/pisa2009_de.pdf.

69 PISA 2009: Schülerinnen und Schüler der Schweiz im internationalen Vergleich: erste Ergebnisse, S.32-33, http://pisa.educa.ch/sites/default/files/20110114/pisa2009_de.pdf.

An den Schweizer **Universitäten,** inklusive ETH, studieren und arbeiten Studentinnen, Doktorandinnen und Professorinnen auch aus dem Ausland. Die Universitäten stehen prinzipiell allen ausländischen Personen mit akademischem Hintergrund offen. Ausländerinnen mit äquivalentem ausländischen Fähigkeitsausweis haben den gleichen Zugang zu den Hochschulen wie Schweizerinnen und Schweizer (Ausnahme Fächer mit Numerus clausus: Medizin). Die Swiss ENIC[70] gibt Auskunft und arbeitet Empfehlungen hinsichtlich der Anerkennung von ausländischen Fachausweisen aus. Jede Universität entscheidet selber, welche ausländischen Diplome sie anerkennt. Gesamthaft studieren an den universitären Hochschulen ein Anteil von 22.3% Bildungsausländerinnen und Bildungsausländer (Studierende mit ausländischem Vorbildungsausweis). An den Fachhochschulen beträgt der Anteil 12.5%.

Die Statistik zeigt, dass Personen schweizerischer Nationalität häufiger an **Weiterbildungen** teilnehmen als Personen ausländischer Nationalität.[71] Zwischen ausländischen Personen, die die obligatorische Schule in der Schweiz beziehungsweise im Ausland besucht haben, gibt es ebenfalls Unterschiede: Erstere besuchen weniger häufig eine Weiterbildung als Letztere (65% bzw. 71%, Schweizer/innen 83%).[72] Personen schweizerischer Nationalität nehmen mit einem Anteil von 54% (Männer 56%, Frauen 51%) häufiger aus berufsorientierten oder ausserberuflich orientierten Gründen an nicht-formaler Weiterbildung teil als Personen ausländischer Nationalität. Hier betragen diese Anteile 32% (Männer 34%, Frauen 29%) bei den Personen mit Schulbesuch in der Schweiz und 37% (Männer 38%, Frauen 36%) bei den ausländischen Personen mit Schulbesuch im Ausland betragen.[73] Schweizerinnen und Schweizer bilden sich häufiger mittels informellem Lernen weiter als Ausländerinnen und Ausländer, unabhängig davon, ob diese die Schulzeit in der Schweiz oder im Ausland absolviert haben.[74]

Dazu kommt, dass Männer stärker an Weiterbildungsaktivitäten teilnehmen als Frauen. Bei der ständigen Wohnbevölkerung (Schweizerinnen und Schweizer, Ausländerinnen und Ausländer) sind 82% der Männer und 77% der Frauen, die mindestens einer Form von Weiterbildung nachgegangen sind.[75] Männer und Frauen verfolgen unterschiedliche Weiterbildungsziele. Zwar nehmen beide Geschlechter hauptsächlich aus berufsorientierten Gründen an Weiterbildung teil, Frauen haben aber deutlich mehr Interesse an ausserberuflich motivierter Weiterbildung. 18% der Frauen haben an mindestens einer ausserberuflich motivierten Weiterbildungsaktivität teilgenommen gegenüber einem Anteil von lediglich 10% bei den Männern. Bei der beruflich motivierten Weiterbildung ist die Tendenz umgekehrt: 47% der männlichen Wohnbevölkerung haben an mindestens einer beruflich orientierten Weiterbildungsaktivität teilgenommen gegenüber 37% bei den Frauen.[76] Diese Geschlechterunterschiede sind sowohl bei Personen mit schweizerischer Nationalität als auch bei Personen mit ausländischer Nationalität feststellbar.[77]

Die Massnahmen im Rahmen des **Bundesprogramms Chancengleichheit** für Mann und Frau an den Universitäten sind prinzipiell für Schweizerinnen wie für Ausländerinnen offen, die im akademischen Bereich tätig sind. Allerdings wird im Rahmen des Bundesprogramms die Nationalität der beteiligten Assistierenden und Professorinnen nicht erhoben. Die Massnahmen beziehen sich auf verschiedene

---

70 http://www.crus.ch/information-programme/anerkennung-swiss-enic.html.
71 http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.html?publicationID=3928.
72 http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/07/ind19.indicator.190101.1901.html > Nationalität.
73 http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/07/ind19.indicator.190102.1901.html > Nationalität.
74 http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/07/ind19.indicator.190102.1901.html > Nationalität.
75 http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/07/ind19.indicator.190101.1901.html > Geschlecht.
76 http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/07/ind19.indicator.190102.1901.html > Geschlecht.
77 Vgl. zur Auswertung nach Geschlecht und Staatsangehörigkeit vgl. Tabelle im Anhang.

Formen von Mentoringprojekten, Prämien für die Universität bei der Wahl einer Professorin (aus der Schweiz oder dem Ausland), Erleichterung der Vereinbarkeit von Familie und akademischer Karriere, indem Dual Career Couples, bisher meist Ausländerinnen, unterstützt werden. Die mitfinanzierten Krippenplätze stehen der ganzen Studierendenschaft und dem Lehrkörper offen.

Das Bundesamt für Berufsbildung (BBT) hat mehrere Projekte zur Integration von Migranten und spezifisch Migrantinnen in die **Berufsbildung** mitfinanziert, so zum Beispiel berufsorientierte Weiterbildungen für Migrantinnen, Mentoring und Coaching bei der Lehrstellensuche, Elternarbeit und Sensibilisierung von Berufsfachschülerinnen und –schülern. In der Mehrheit der zahlreichen Projekte zur Integration Jugendlicher mit Schwierigkeiten in der Berufsbildung sind Migrantinnen und Migranten auch angesprochen und machen einen Grossteil der teilnehmenden Jugendlichen aus. Unter dem Titel „Case Management Berufsbildung“ wurden zentrale kantonale Anlaufstellen geschaffen, welche Jugendliche mit Mehrfachproblematik individuell begleiten.

Im Rahmen des BFS-Projekts **Indikatorensystem zur Integration** der Bevölkerung mit Migrationshintergrund (vgl. dazu oben, Kapitel 4.1.3) ist im Winter 2011-2012 die Publikation von ersten Indikatoren zum Bereich Erziehung und Bildung nach Migrationsstatus und Geschlecht vorgesehen.

4.4.3. Arbeit und Beschäftigung

Die Struktur der ausländischen Erwerbstätigen unterscheidet sich von derjenigen der Schweizerinnen und Schweizer in verschiedener Hinsicht. So waren die ausländischen Erwerbstätigen im 2. Quartal 2010 in der Regel jünger: 55.2% der Ausländer waren unter 40-jährig (Schweizer: 42.1%). Im Weiteren lag der Frauenanteil bei den erwerbstätigen Ausländern (39%) deutlich unter demjenigen der Schweizer (48%).[78] 2010 waren 10.6% aller Erwerbstätigen in der Schweiz Migrantinnen. Teilzeitarbeit ist bei ausländischen Erwerbstätigen weniger verbreitet als bei schweizerischen Arbeitskräften. 2010 arbeiteten 23% der ausländischen und 37.5% der schweizerischen Erwerbstätigen Teilzeit. Diese Differenz manifestiert sich insbesondere bei den Frauen (Schweizerinnen: 62%; Ausländerinnen: 45%).[79] Die Arbeitslosigkeit (gemessen an der Erwerbslosenquote) war bei der Bevölkerung mit Migrationshintergrund im Jahr 2008 deutlich höher (5.7%) als bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund (2.2%), dazu kommen grosse Unterschiede zwischen den Geschlechtern (Männer: 2.8%, Frauen: 4%; Frauen mit Migrationshintergrund: 7.2%, Frauen ohne Migrationshintergrund: 2.5%).[80] Auch die Langzeitarbeitslosigkeit trifft Frauen deutlich mehr als Männer, und Frauen mit Migrationshintergrund deutlich mehr als Frauen ohne.[81]

Die Mehrzahl aller weiblichen Erwerbstätigen arbeitet auch in der Schweiz im Dienstleistungssektor. 2008 arbeiteten 74.0% der Erwerbstätigen im Dienstleistungssektor, davon waren 39.6% Frauen. Die Mehrzahl aller Migrantinnen arbeitet im personenbezogenen Dienstleistungsbereich und im Gastgewerbe.[82] 28% aller erwerbstätigen Migrantinnen haben einen Universitätsabschluss oder eine höhere Berufsausbildung, bei den erwerbstätigen Schweizerinnen sind es 24%. Im Vergleich dazu liegt der Anteil der Migranten an den Erwerbstätigen mit Tertiärabschluss bei 33%. Migrantinnen sind

---

78 http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/dos/la_population_etrangere.html

79 http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/dos/la_population_etrangere.html.

80 http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/dos2/02/07.html.

81 http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/dos2/02/08.html.

82 Bericht EKM „Frauen in der Migration“, 2009, S. 12, http://www.ekm.admin.ch/de/dokumentation/-doku/mat_frauen_d.pdf, mit neuesten Daten aus der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung SAKE.

formal nicht weniger gut qualifiziert als Schweizerinnen[83] und sie sind praktisch gleich häufig in Führungspositionen anzutreffen wie Schweizerinnen.[84]

Ein OECD-Bericht zur beruflichen Integration der 2. Generation von Ausländerinnen und Ausländern zeigt auf, dass in der Schweiz im Vergleich mit anderen Ländern die Integration der 2. Generation gut gelingt.[85]

Einige Massnahmen **zur Förderung der beruflichen Integration** von Ausländerinnen wurden im Rahmen der Integrationsförderung ergriffen und geplant (vgl. vorne Ziff. 4.3.2 und CEDAW 3. Bericht CH 2009, N.342). Weitere Massnahmen des Bundes sind etwa:

- Im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms NFP 60 „Gleichstellung der Geschlechter" setzt sich eine vom Schweizerischen Nationalfonds finanzierte Studie zum Ziel, empirisch fundierte Antworten auf die Frage zu finden, wie das Zusammenspiel von Geschlecht und ethnischer Herkunft zu Chancenungleichheit auf dem Arbeitsmarkt führt. Dies wird es auch ermöglichen, wirkungsvolle Massnahmen zu entwickeln.

- Das EBG unterstützt einige Förderprojekte und Beratungsstellen, die sich mittels Information, Mentoring oder Weiterbildung sowohl an gut als auch an wenig qualifizierte Migrantinnen richten und zum Ziel haben, deren Integration in den schweizerischen Arbeitsmarkt bzw. den Wiedereinstieg ins Erwerbsleben zu erleichtern.[86] So wird z.B. im Bereich Weiterbildung seit 2011 ein Programm unterstützt, welches Ausländerinnen und Ausländer mit hoher Sozialkompetenz sowie einem entsprechenden Bildungsniveau den Zugang zu der Berufsausbildung Assistent/-in Gesundheit und Soziales EBA ermöglichen soll. Weiter finanziert das EBG Informationssendungen im Westschweizer Fernsehen, die Ausländerinnen über die Gleichstellung von Mann und Frau im Erwerbsleben informieren und ihnen so den Zugang zur Arbeitswelt erleichtern sollen. Diese Informationen sind auch über das Internet abrufbar. Wichtig ist auch die Unterstützung von Mentoringprogrammen, in denen erwerbstätige Schweizerinnen Migrantinnen mit vergleichbarer Ausbildung oder Berufserfahrung individuell beraten. Hiervon sollen insbesondere gut ausgebildete Ausländerinnen profitieren.

- Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) hat in den letzten Jahren einige Massnamen zur Integration der Ausländerinnen und Ausländer in den Arbeitsmarkt getroffen. Im 2009 wurden in der Standardqualifikation der RAV-Personalberatenden inter-kulturelle Aspekte als verbindliche Inhalte festgeschrieben. Dadurch wird erreicht, dass künftig mehr als 90% der RAV-Personalberatenden sich in ihrer Standardausbildung mit Interkulturalität auseinandersetzen. Durch gesetzliche Anpassungen konnten 2010 Einarbeitungszuschüsse (EAZ) für Ausländerinnen und Ausländer vermehrt eingesetzt werden. Das Rahmenkonzept zur arbeitsmarktorientierten Sprachförderung ist in deutscher und französischer Sprache erschienen und wird 2010 in den Kantonen mit unterschiedlichem Entwicklungsstand umgesetzt.

---

83 EKM „Frauen in der Migration", 2009, http://www.ekm.admin.ch/de/dokumentation/doku/mat_frauen_d.pdf.

84 http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/dos2/02/02.html.

85 Liebig, T. and S. Widmaier (2009), "Children of Immigrants in the Labour Markets of EU and OECD Countries: An Overview", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 97, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/220823724345.

86 www.topbox.ch.

4.4.4. Gesundheit

(für Grundlageninformationen vgl. CEDAW 3. Bericht CH 2009, N.367ff)

Zur Erhebung der gesundheitliche Ungleichheiten zwischen Personen mit und ohne Migrationshintergrund in der Schweiz, wurde 2004 im Rahmen des Nationalen Programms Migration und Gesundheit zum ersten Mal eine Gesundheitsbefragung in der Migrationsbevölkerung durchgeführt. 2010 hat diese Befragung ein zweites Mal stattgefunden: 3000 Personen ausländischer Nationalität (Portugal, Türkei, Kosovo, Serbien, Sri Lanka und Somalia) sowie kürzlich Eingebürgerte gaben Auskunft zu verschiedenen Aspekten ihrer Gesundheit. Die Befragung bildet zwar die Population der Migrantinnen und Migranten nicht repräsentativ ab, aber die ausgewählten Gruppen können als beispielhaft für die gesundheitliche Situation und die Lebenslage von Migrantinnen und Migranten stehen.

Die Ergebnisse sind im September 2011 publiziert worden.[87] Sie zeigen, dass Migranten und Migrantinnen, die erst seit kurzem in der Schweiz leben, weniger oft von dauerhaften Gesundheitsproblemen betroffen sind als die gleichaltrige einheimische Bevölkerung. Dies ist ein Hinweis auf den so genannten „healthy migrant effect“, der darin besteht, dass vor allem gesunde Personen das Wagnis einer Migration in Angriff nehmen. Mit zunehmendem Alter und längerer Aufenthaltsdauer in der Schweiz geht die Schere zwischen Migrationsbevölkerung und Einheimischen jedoch auseinander: das heisst, die Migrationsbevölkerung weist verglichen mit der gleichaltrigen einheimischen Bevölkerung einen zunehmend schlechteren Gesundheitszustand auf. Innerhalb der Migrationsbevölkerung sind dabei Frauen von gesundheitlichen Problemen stärker betroffen als Männer. Je älter die Migrationsbevölkerung ist, umso grösser sind die Unterschiede zwischen Männern und Frauen. Beim Gesundheitsverhalten zeigen sich ebenfalls Unterschiede zwischen der einheimischen Bevölkerung und Migranten bzw. Migrantinnen. Der Tabakkonsum liegt bei den Männern mit Migrationshintergrund deutlich höher als bei Schweizer Männern, bei den Frauen sind die Unterschiede zwischen Migrantinnen und Schweizerinnen weniger konsistent. Bei der Inanspruchnahme von medizinischen Leistungen unterscheidet sich die Migrationsbevölkerung hingegen kaum von den Einheimischen. Weitere Forschungen sind nötig, um die Ursachen der gesundheitlichen Ungleichheiten zu ergründen.[88]

Im Gegensatz zu anderen Ländern haben die Forschenden in der Schweiz die Dimension „Nationalität“ oder „Herkunft“ in den Studien zur **Schwangerschaft und Geburt** kaum berücksichtigt. Eine neue Studie[89] hält fest, dass in der Schweiz der Schwangerschaftsverlauf bei Migrantinnen prekärer ist als bei Schweizer Frauen. Die Analysen der Zivilstandsstatistiken haben gezeigt, dass bestimmte Nationalitäten (z.B. Türkei, Sri Lanka und gewisse afrikanische Länder) bei den meisten verfügbaren Indikatoren (Gewicht des Neugeborenen, Säuglings- und Kindersterblichkeit) schlecht abschneiden. Diese Daten ermöglichen auch die Analyse von Frühgeburt, Kaiserschnitt und Einlieferung auf die Intensivpflegestation der Neonatologie. Schliesslich zeigt die Analyse, dass das Sterberisiko für ausländische Mütter vier Mal höher ist als für Schweizer Mütter. Die Frage bleibt allerdings offen,

---

87 http://www.bag.admin.ch/themen/gesundheitspolitik/07685/07693/07832/10605/index.html?lang=de.

88 Vgl. auch Daten für Schweizerinnen und Schweizer, Ausländerinnen und Ausländer zur Gesundheitszustand, psychische Belastung, Einsamkeitsgefühl, Ernährungsbewusstsein und Körpergewicht, körperliche Beschwerden, Arztbesuche, Spitalaufenthalt und Spitalversicherungsklasse in der Tabelle 8 im Anhang (Ausgewählte Aspekte zur Gesundheit und Inanspruchnahme nach Staatsangehörigkeit und Geschlecht).

89 Bollini Paola, Fall Sarah, Wanner Philippe (2010): Vers un système intégré d’indicateurs de la santé maternelle et infantile auprès des collectivités d’origine étrangère en Suisse.

weshalb der Gesundheitszustand der Mütter und Kinder aus ausländischen Gemeinschaften schlechter ist und wie den erhöhten Gesundheitsrisiken wirksam begegnet werden kann.

Das vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) umgesetzte **Nationale Programm Migration und Gesundheit** (2008-2013)[90] fördert die gesundheitliche Chancengleichheit von Migrantinnen und Migranten und trägt zum Abbau von vermeidbaren gesundheitlichen Benachteiligungen bei. Mit folgenden Massnahmen wird der Zugang der Migrantinnen (und Migranten) zu Gesundheitsdienstleistungen verbessert:

- Mit dem Projekt Migrant Friendly Hospitals sollen sich ausgewählte Spitäler zu Kompetenzzentren im Umgang mit Migrantinnen und Migranten entwickeln. Aus einem Fonds von rund zwei Millionen Franken werden die Spitäler bei der Entwicklung und Umsetzung von Strategien unterstützt, welche die transkulturelle Kompetenz ihres Personals fördern, den Einsatz professioneller interkultureller Übersetzung optimieren, die Behandlungsqualität für die Migrationsbevölkerung verbessern und den Abbau von Zugangsbarrieren fördern.

- Das BAG lässt bis Anfang Sommer 2012 ein E-Learning-Tool „Diversität und Qualität“ für Gesundheitsberufe entwickeln. Das Tool (in Deutsch, Französisch und Italienisch) soll Ärzte, Ärztinnen und Angehörige von Pflegeberufen befähigen, ihre Kommunikation mit Patienten und Patientinnen unterschiedlicher soziokultureller Herkunft zu verbessern und damit die Qualität ihrer Interventionen zu steigern.

- Das BAG fördert die Ausbildung von interkulturellen Übersetzer/-innen sowie die Qualitätssicherung und den Einsatz von interkulturellem Übersetzen vor Ort. Als Ergänzung zu dieser Dienstleistung finanziert das Bundesamt für Gesundheit seit 2011 einen nationalen Telefondolmetscherdienst für den Gesundheitsbereich. Durch die Verbesserung der Kommunikation trägt das interkulturelle Übersetzen massgeblich zum Abbau von Zugangsbarrieren und zur Steigerung der Behandlungsqualität bei.

- Insbesondere Migrantinnen und Migranten mit niedrigem sozioökonomischem Status, geringer Gesundheitskompetenz und wenig Bildung sind oft erheblichen gesundheitlichen Risiken ausgesetzt und werden durch die herkömmlichen Gesundheitsförderungs- und Präventionsangebote nicht genügend erreicht. Das BAG finanziert daher Analysen, die abklären sollen, ob die kantonalen Angebote im Bereich Gesundheitsförderung und Prävention auch die Migrationsbevölkerung mit einbeziehen. Daraus abgeleitet können Vorschläge erarbeitet werden, wie die diesbezügliche Qualität der Angebote erhöht werden kann.

- Die Broschüre „Gesundheitswegweiser Schweiz“, in 18 Sprachen übersetzt, dient den Migrantinnen und Migranten zur Orientierung im Gesundheitssystem der Schweiz und soll den Zugang zur Gesundheitsvorsorge und –versorgung verbessern.

- Die vom BAG lancierte und finanzierte Plattform migesplus fördert die Entwicklung, Übersetzung und Distribution von Gesundheitsinformationen für Migrantinnen und Migranten. Auf der Website www.migesplus.ch können verschiedene Infomaterialien in Migrationssprachen bestellt werden, auch zu Themen der Frauen- und Kindergesundheit.

[90] www.miges.admin.ch.

Eine Vielzahl von Aktivitäten in diesem Bereich sind in den Kantonen, die für zahlreiche Aspekte der Gesundheitsförderung zuständig sind, zu verzeichnen.

4.4.5. Soziale Sicherheit

(für Grundlageninformationen vgl. CEDAW 3. Bericht CH 2009, N.298ff)

Im Bereich der Sozialen Sicherheit behandeln die Bundesgesetze zur **Alters- und Hinterlassenenversicherung, zur Invalidenversicherung sowie zu den Ergänzungsleistungen** Schweizer Staatsangehörige und Ausländerinnen und Ausländer unterschiedlich. Gemäss dem Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) haben Ausländerinnen und Ausländer und ihre Hinterlassenen nur Anspruch auf eine Rente, soweit und solange sie ihren Wohnsitz und ihren ordentlichen Aufenthalt in der Schweiz haben (kein Rentenexport). Allerdings können Ausländerinnen und Ausländer aus Staaten, die mit der Schweiz kein Sozialversicherungsabkommen geschlossen haben, ihre Beiträge an die AHV zurückfordern, wenn sie im Ausland Wohnsitz nehmen. Für Leistungen aus der Invalidenversicherung (IV) an Ausländerinnen und Ausländer gelten dieselben Regeln hinsichtlich des Rentenexports, zudem sind die Wiedereingliederungsmassnahmen für Ausländerinnen und Ausländer an restriktivere Voraussetzungen gebunden. Schliesslich erhalten Ausländerinnen und Ausländer Ergänzungsleistungen zur AHV und IV nur, wenn sie unmittelbar vorher während zehn Jahren ununterbrochen in der Schweiz gelebt haben - eine Voraussetzung, die für Schweizerinnen und Schweizer nicht gilt. Jedoch gelten diese Einschränkungen nicht für die Angehörigen der EU-und EFTA-Staaten und nur teilweise für alle jene Ausländerinnen und Ausländer, die von spezifischen internationalen Sozialversicherungsabkommen erfasst werden (zusammen ca. 90% der in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländer).

Eine **Krankenpflegeversicherung** ist obligatorisch für alle Personen, die in der Schweiz wohnen, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus oder ihrer Staatsbürgerschaft. Ebenso ist eine Unfallversicherung obligatorisch für alle Angestellten in der Schweiz. Die offiziellen Statistiken unterscheiden nicht zwischen Schweizer und ausländischen Versicherten. Gemäss einer Weisung des Bundesamtes für Sozialversicherungen aus dem Jahre 2002 sind die privaten Krankenversicherungsgesellschaften verpflichtet, auch ausländische Personen zu versichern, die sich tatsächlich in der Schweiz aufhalten, aber über keine entsprechende Aufenthaltsbewilligung verfügen („Sans-papiers“). In Beantwortung eines Postulates Heim (09.3484) hat das Bundesamt für Gesundheit eine Studie in Auftrag gegeben, welche den Zugang von „Sans-papiers“ zur Gesundheitsversorgung und zur Krankenpflegeversicherung untersuchen soll. Der Bericht wird voraussichtlich 2012 vom Bundesrat verabschiedet.

Innerhalb der **Arbeitslosenversicherung** besteht das Ziel, schrittweise ein Gleichstellungscontrolling aufzubauen. In einer ersten Phase könnte es darum gehen, Informationen über Gleichstellungsfragen im Bereich des Vollzugs der Arbeitslosenversicherung zusammen zu tragen und daraus Massnahmen zur Verbesserung der Gleichstellung abzuleiten.

Die Bundesverfassung verankert ein Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12), mit einem gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind. Die Leistungen der **Sozialhilfe** (gestützt auf Art. 115 BV) und Nothilfe (gestützt auf Art. 12 BV) stehen Frauen und Männern ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit, jedoch abhängig vom Aufenthaltsstatus, offen. Die Sozialhilfe und die Nothilfe (für abgewiesene Asylbewerber/-innen) sind kantonal geregelt; für die Nothilfe gibt das Asylgesetz bestimmte Bedingungen vor.

5. Schlussfolgerung

Der vorliegende Zwischenbericht zeigt auf, dass seit 2009 der Bund und die meisten Kantone bei der Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen und der Diskriminierung von Migrantinnen einen grossen Schritt vorwärts gemacht haben. Die markantesten Verbesserungen finden sich im Bereich der Bekämpfung von häuslicher Gewalt, von Zwangsheiraten, von weiblicher Genitalverstümmelung und von Menschenhandel, wo neue Rechtsnormen verabschiedet worden sind. Die Integration der Ausländerinnen stellt ebenfalls einen Aktionsschwerpunkt der verschiedenen staatlichen Ebenen, welche im Bereich der Bildung, Gesundheit und Arbeit besonders aktiv sind, dar.

Trotz der bisher erreichten Fortschritte ist sich die Schweiz bewusst, dass insbesondere in diesen zwei Bereichen noch einiges zu tun bleibt. Betreffend Gewalt gegen Frauen bedeutet dies namentlich eine Verstärkung der Präventionsmassnahmen sowie die Überprüfung der Praxis der Strafverfolgungsbehörden bei der Anwendung der neuen Strafnormen gegen häusliche Gewalt. Mit Blick auf die Situation von Migrantinnen wiederum gilt es, ihre Integration in den Arbeitsmarkt zu verbessern, Diskriminierungen im (Berufs-)Bildungsbereich abzubauen sowie bestehende Geschlechterstereotypen gegenüber der ausländischen Bevölkerung zu bekämpfen.

6. Anhang 1: Ausgewählte statistische Daten und weiterführende Informationen

Tabelle 1

Soziale Durchlässigkeit bezüglich des Bildungsstands nach Immigrationsstatus, 2003

Prozentuale Anteile der sozialen Durchlässigkeit

Männer und Frauen

	Abstieg	Keine Veränderung	Aufstieg
Total	15.3	52.8	31.9
In der Schweiz geboren	15.0	52.9	32.1
Einwanderer/innen	20.5	51.2	28.3

Frauen

	Abstieg	Keine Veränderung	Aufstieg
Total	20.5	55.4	24.2
In der Schweiz geboren	20.2	55.5	24.3
Einwandererinnen	25.6	52.8	21.7

Männer

	Abstieg	Keine Veränderung	Aufstieg
Total	10.2	50.3	39.6
In der Schweiz geboren	9.9	50.3	39.8
Einwanderer	15.7	49.7	34.7

© 2008 OFS / BFS / UST

Quelle: Adult Literacy and Life Skills Survey (ALL), BFS

Tabelle 2

Teilnahme an verschiedenen Typen von Weiterbildung nach Nationalität, 2009

Ständige Wohnbevölkerung, 25 bis 64 Jahre

		Nur nicht-formale Bildung		Nicht-formale Bildung und informelles Lernen		Nur informelles Lernen		Keine Weiter-bildungsaktivität	
Total	Schweizer	5.2	+/-0.4	49.3	+/-0.9	28.2	+/-0.8	17.3	+/-0.6
	Ausländer mit Schule in der Schweiz	6.3	+/-1.2	27.0	+/-2.2	31.2	+/-2.3	35.5	+/-2.3
	Ausländer mit Schule im Ausland	5.0	+/-0.4	33.2	+/-0.9	33.1	+/-0.9	28.7	+/-0.9
	Total	5.2	+/-0.3	45.1	+/-0.7	29.4	+/-0.6	20.4	+/-0.5
Männer	Schweizer	4.8	+/-0.5	52.3	+/-1.3	28.5	+/-1.2	14.5	+/-0.9
	Ausländer mit Schule in der Schweiz	7.0	+/-1.7	28.5	+/-2.9	32.9	+/-3.1	31.6	+/-3.0
	Ausländer mit Schule im Ausland	5.0	+/-0.6	33.9	+/-1.2	34.6	+/-1.3	26.5	+/-1.2
	Total	4.9	+/-0.4	47.2	+/-1.0	30.0	+/-0.9	17.9	+/-0.7
Frauen	Schweizer	5.6	+/-0.5	46.5	+/-1.1	27.9	+/-1.0	20.0	+/-0.9
	Ausländer mit Schule in der Schweiz	5.1	+/-1.5	25.0	+/-3.3	28.7	+/-3.3	41.2	+/-3.5
	Ausländer mit Schule im Ausland	5.1	+/-0.6	32.3	+/-1.3	31.5	+/-1.3	31.2	+/-1.3
	Total	5.4	+/-0.4	43.0	+/-0.9	28.7	+/-0.8	22.8	+/-0.7

Zweck der Teilnahme an nicht-formaler Bildung nach Nationalität, 2009

Ständige Wohnbevölkerung, 25 bis 64 Jahre

		Nur berufliche Aktivitäten		Berufliche und ausser-berufliche Aktivitäten		Nur ausser-berufliche Aktivitäten		Keine nicht-formalen Bildungsaktivitäten	
Total	Schweizer	38.5	+/-0.8	6.8	+/-0.4	8.4	+/-0.5	46.3	+/-0.9
	Ausländer mit Schule in der Schweiz	25.4	+/-2.1	2.5	+/-0.8	4.5	+/-1.0	67.7	+/-2.3
	Ausländer mit Schule im Ausland	28.3	+/-0.9	3.3	+/-0.3	5.5	+/-0.4	62.9	+/-0.9
	Total	35.8	+/-0.7	5.9	+/-0.3	7.6	+/-0.4	50.6	+/-0.7
Männer	Schweizer	45.8	+/-1.3	5.4	+/-0.6	5.2	+/-0.6	43.6	+/-1.3
	Ausländer mit Schule in der Schweiz	27.8	+/-2.9	2.4	+/-1.0	4.2	+/-1.3	65.6	+/-3.1
	Ausländer mit Schule im Ausland	31.5	+/-1.2	2.9	+/-0.5	3.5	+/-0.5	62.1	+/-1.3
	Total	41.8	+/-1.0	4.7	+/-0.5	4.8	+/-0.4	48.7	+/-1.0
Frauen	Schweizer	31.5	+/-1.1	8.2	+/-0.6	11.4	+/-0.7	48.8	+/-1.1
	Ausländer mit Schule in der Schweiz	21.9	+/-3.1	2.6	+/-1.5	4.8	+/-1.5	70.7	+/-3.4
	Ausländer mit Schule im Ausland	24.7	+/-1.2	3.8	+/-0.5	7.7	+/-0.8	63.8	+/-1.3
	Total	29.8	+/-0.9	7.2	+/-0.5	10.5	+/-0.6	52.5	+/-0.9

Bundesamt für Statistik, Schweizerische Arbeitskräfteerhebung 2009

Tabelle 3

Erwerbsquote und Erwerbsquote in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) der 15-64-Jährigen nach Migrationsstatus, 2008
In %

			Erwerbs-quote	Erwerbsquote VZÄ
Total		Männer	88.0	86.8
		Frauen	76.6	54.8
Bevölkerung ohne Migrationshintergrund[1]		Männer	88.0	87.4
		Frauen	78.1	54.3
Bevölkerung mit Migrationshintergrund[2]	1. Generation	Männer	88.3	86.5
		Frauen	72.7	55.9
	2. Generation	Männer	87.0	83.6
		Frauen	79.3	57.1
	Total	Männer	88.0	85.9
		Frauen	73.8	56.1

*Erwerbsquote = Erwerbsperson / Referenzbevölkerung * 100*
1) inkl. im Inland geborene gebürtige Schweizer mit zwei im Ausland geborenen Eltern
2) inkl. Ausländer der 3. und höhere Generation
Quelle: Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE)

Tabelle 4

Erwerbslosenquote gemäss ILO nach Migrationsstatus, 2008
In %

	Total	Bevölkerung ohne Migrationshintergrund[1]	Bevölkerung mit Migrationshintergrund[2]		
			1. Generation	2. Generation	Total
Total	3.4	2.2	6.2	3.7	5.7
Männer	2.8	2.0	4.8	3.1	4.5
Frauen	4.0	2.5	7.7	4.5	7.2

*Erwerbslosenquote gemäss ILO = Erwerbslose gemäss ILO / Erwerbspersonen * 100*
1) inkl. im Inland geborene gebürtige Schweizer mit zwei im Ausland geborenen Eltern
2) inkl. Ausländer der 3. und höheren Generation
Quelle: Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE)

Tabelle 5

Anteil der Arbeitslosen (mit mehr als 12 Monaten Arbeitslosigkeit) nach Migrationsstatus, 2008
In %

	Total	Bevölkerung ohne Migrationshintergrund[1]	Bevölkerung mit Migrationshintergrund[2]
Total	34.3	28.0	40.3
Männer	27.3	(23.5)	31.5
Frauen	40.0	32.1	46.8

1) inkl. im Inland geborene gebürtige Schweizer mit zwei im Ausland geborenen Eltern
2) inkl. Ausländer der 3. und höheren Generation
(Zahl): Statistisch nur bedingt zuverlässig
Quelle: Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE)

Tabelle 6

Anteil der Arbeitnehmenden mit Führungsfunktion unter den Arbeitnehmenden nach Migrationsstatus, 2008
In %

	Total	Bevölkerung ohne Migrationshintergrund[1]	Bevölkerung mit Migrationshintergrund[2]		
			1. Generation	2. Generation	Total
Total	38.5	39.4	36.7	37.7	36.9
Männer	48.5	50.5	44.3	46.5	44.7
Frauen	27.6	27.7	27.7	27.2	27.6

1) inkl. im Inland geborene gebürtige Schweizer mit zwei im Ausland geborenen Eltern
2) inkl. Ausländer der 3. und höheren Generation
Quelle: Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE)

Tabelle 7

Gliederung der Lohndaten nach Ausbildung, Anforderungsniveau des Arbeitsplatzes und Geschlecht, in %
Privater und öffentlicher Sektor (Bund, Kantone, Bezirke, Gemeinden, Körperschaften) zusammen

Schweiz 2008

	Anforderungsniveau 1+2				Anforderungsniveau 4			
	SchweizerInnen		AusländerInnen (Kat. B + Kat. C)		SchweizerInnen		AusländerInnen (Kat. B + Kat. C)	
	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer
Total	33.5	48.7	21.7	31.4	22.8	11.6	48.8	31.3
Universitäre Hochschule (UNI, ETH)	81.7	88.0	74.2	84.2	1.9	0.7	2.9	1.2
Fachhochschule (FH), PH	72.2	84.7	71.3	80.6	2.1	0.7	3.1	1.6
Höhere Berufsausbildung, Fachschule	64.1	77.8	57.1	68.5	3.1	1.2	5.1	2.7
Lehrerpatent	69.2	76.8	42.9	55.5	2.7	2.2	17.6	11.6
Matura	35.3	53.7	28.3	42.2	26.8	13.3	32.8	19.8
Abgeschlossene Berufsausbildung	26.0	35.6	21.9	28.2	17.2	10.5	21.7	14.0
Unternehmensinterne Ausbildung	8.9	15.5	4.4	9.7	54.0	33.7	73.3	47.8
Ohne abgeschlossene Berufsausbildung	5.0	8.9	2.4	5.8	77.4	66.9	86.8	71.9
Andere Ausbildungsabschlüsse	14.3	29.0	9.6	18.6	54.3	29.5	72.8	47.4

Anforderungsniveau des Arbeitsplatzes:
1 = Verrichtung höchst anspruchsvoller und schwierigster Arbeiten
2 = Verrichtung selbstständiger und qualifizierter Arbeiten
3 = Berufs- und Fachkenntnisse vorausgesetzt
4 = Einfache und repetitive Tätigkeiten

Quelle: Schweizerische Lohnstrukturerhebung
Auskunft: Sektion Löhne und Arbeitsbedingungen, 032 713 64 29, lohn@bfs.admin.ch
© BFS - Statistisches Lexikon der Schweiz

Tabelle 8

Ausgewählte Aspekte zur Gesundheit und Inanspruchnahme nach Staatsangehörigkeit und Geschlecht
2007, in % der Wohnbevölkerung ab 15 Jahren

	Total		Männer		Frauen	
	Schweiz	Ausland	Schweiz	Ausland	Schweiz	Ausland
Anzahl der befragten Personen	16 322	2 428	7 192	1 228	9 130	1 200
Selbst wahrgenommener Gesundheitszustand						
Gut	87.26	84.7	88.8	86.2	85.9	83.1
Mittelmässig	9.7	10.4	8.2	9.5	11.1	11.4
Schlecht	3.0	4.9	3.1	4.4	3.0	5.5
Psychische Belastung 1)						
Niedrig	84.2	77.7	86.4	80.2	82.2	74.7
Mittel	12.1	15.8	10.6	14.7	13.5	17.1
Hoch	3.8	6.5	3.1	5.1	4.4	8.2
Einsamkeitsgefühl						
Sehr häufig	0.9	2.2	0.6	(1.5)	1.1	3.0
Ziemlich häufig	1.9	3.1	1.4	3.3	2.4	2.9
Manchmal	26.4	30.3	22.4	25.0	30.0	36.8
Nie	70.9	64.4	75.7	70.2	66.5	57.4
Ernährungsbewusstsein und Körpergewicht						
Achtet auf die Ernährung	72.8	61.8	65.3	57.1	79.6	67.2
Zufrieden mit dem Gewicht	67.6	65.0	71.7	70.2	63.9	58.7
Übergewichtig (BMI >=25)	36.5	40.4	45.5	49.0	28.2	30.5
Körperliche Beschwerden (ohne Fieber)						
Keine/kaum Beschwerden	40.0	41.9	49.0	48.2	31.8	34.5
Einige Beschwerden	35.6	34.9	33.7	34.6	37.4	35.2
Starke Beschwerden	24.4	23.2	17.3	17.2	30.9	30.3
Vorübergehende gesundheitliche Beeinträchtigungen (letzte 4 Wochen) 2)						
Arbeitsunfähigkeit 3)	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.7
Bettlägerigkeit	0.3	0.5	0.3	0.5	0.3	0.5
Arztbesuche (letzte 12 Monate)						
Arztbesuch 4)	80.4	78.3	74.0	71.5	86.2	86.0
Grund für den letzten Arztbesuch:						
Schmerzen, Unfall, Krankheit	61.5	66.4	64.7	73.7	59.0	59.6
Vorsorgeuntersuchung	27.7	23.0	25.1	18.9	29.7	26.9
Rat, Zeugnis	3.8	2.7	4.2	3.3	3.4	(2.2)
Impfung	5.4	3.7	6.0	4.2	5.0	3.3
Schwangerschaft	-	-	-	-	2.9	8.1
Tage im Spital (letzte 12 Monate)						
Kein Spitalaufenthalt	88.5	89.3	89.0	91.1	88.0	87.2
1-5 Tage	6.6	6.1	6.5	4.7	6.8	7.8
6-10 Tage	2.5	2.1	2.3	1.7	2.6	2.6
11+ Tage	2.5	2.5	2.3	2.5	2.6	2.5
Spitalversicherungsklasse 4)						
Allgemeine Abteilung	27.8	40.6	29.1	39.4	26.7	41.9
Allgemeine Abteilung (freie Spitalwahl CH)	39.9	37.7	40.1	37.6	39.8	37.9
Halbprivate Abteilung	21.6	14.7	19.8	13.8	23.2	15.8
Private Abteilung	9.9	6.5	10.2	8.8	9.6	3.9
Anderes Modell	0.8	(0.5)	0.8	( )	0.8	( )

(Zahl) = eingeschränkte statistische Zuverlässigkeit
( ) = fehlende statistische Zuverlässigkeit

1) Diese Daten sind mit 1997 und 2002 nicht vergleichbar (modifizierter Fragebogen)
2) Durchschnittliche Anzahl Tage
3) Nur Erwerbstätige
4) Diese Daten sind mit 1997 und 2002 nur bedingt vergleichbar (modifizierte Fragestellung)

Quelle: Bundesamt für Statistik, Schweiz. Gesundheitsbefragung 2007
Auskunft: Erwin Wüest, 032 713 67 00, erwin.wueest@bfs.admin.ch
© BFS - Statistisches Lexikon der Schweiz

7. Anhang 2: Abkürzungsverzeichnis

ARK	Schweizerische Asylrekurskommission
AsylG	Asylgesetz
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie
BFM	Bundesamt für Migration
BFS	Bundesamt für Statistik
BJ	Bundesamt für Justiz
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Schweizerische Bundesverfassung
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau
EBG	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
EDA	Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und –direktoren
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKF	Eidgenössische Kommission für Frauenfragen
EKM	Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen
EKR	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus
Fedpol	Bundesamt für Polizei
FGM	Female Genital Mutilation, Weibliche Genitalverstümmelung
FHG	Fachbereich häusliche Gewalt EBG
FIZ	Fraueninformationszentrum
FRB	Fachstelle für Rassismusbekämpfung
GDK	Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren
OHG	Opferhilfegesetz
PA IV	Politische Abteilung IV
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und –direktoren
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch