

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 28. April 2020

259

GRG Nr.	16	IN 44	354
---------	----	-------	-----

Interpellation von Gina Rüetschi, Cornelia Zecchin, Christina Pagnoncini, Barbara Kern, Elisabeth Rickenbach und Stefan Leuthold vom 24. April 2019 „Istanbul-Konvention – Kantonale Analyse und Umsetzung“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat beantwortet die von den Interpellanten sowie den 50 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern gestellten Fragen wie folgt.

I. Einleitung

Das Übereinkommen des Europarates vom 11. Mai 2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention, IK; SR 0.311.35) ist am 1. April 2018 für die Schweiz in Kraft getreten. Es ist europaweit das erste bindende rechtliche Instrument, das Frauen und Mädchen umfassend vor jeglicher Form von Gewalt, inklusive häuslicher Gewalt, schützt. Die Schweiz genügt insgesamt den Anforderungen der Istanbul-Konvention (vgl. auch die Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung der Istanbul-Konvention, BBl 2017 185 ff.).

Zur Umsetzung der Konvention auf interkantonalen Ebene haben die Konferenzen der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und der Kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) im Frühjahr 2018 die Schweizerische Konferenz gegen Häusliche Gewalt (SKHG) damit beauftragt, die fachliche Koordination zu übernehmen. Dabei wird der Kanton Thurgau in der SKHG von der Fachstelle Häusliche Gewalt der Kantonspolizei vertreten.

Im September 2018 hat die SKHG ihren Bericht zur Umsetzung der Konvention auf Ebene der Kantone verabschiedet und darin eine erste Bestandsaufnahme und den Handlungsbedarf aufgezeigt. Es wurde festgehalten, dass die Kantone insgesamt die Anforderungen der Konvention erfüllen würden. Das Verbesserungspotenzial der Kantone betreffe einige Bestimmungen der Konvention, wobei die Umsetzung dieser Normen hauptsächlich in der Kompetenz der Kantone läge und diese dafür einen gewissen

Spielraum für deren Ausgestaltung hätten. Der Bericht hat dabei sieben prioritäre Themenbereiche und Massnahmen für die erste Umsetzungsphase 2018 - 2020 benannt, die in der Folge vom Vorstand der KKJPD im selben Monat als Projekte freigegeben wurden.

Es sind dies:

1. Die Finanzierung (Art. 8 IK).
2. Die gesamtschweizerische Bildung (Art. 14 IK).
3. Die Arbeit mit gewaltausübenden Menschen (Art. 16 IK).
4. Die Erhöhung der Bekanntheit der Opferhilfe (Art. 19 IK).
5. Genügend Schutzunterkünfte (Art. 23 IK).
6. Krisenzentren für Opfer sexueller Gewalt und Dokumentation von Verletzung und Spuren der Gewalt (Art. 25 IK).
7. Gewaltbetroffene Kinder: Unterstützung und Berücksichtigung der Gewalt in Besuchs- und Sorgerechtsentscheiden (Art. 26, 31, 56 IK).

Die KKJPD hat im November 2019 vom aktuellen Stand der Arbeiten in der Umsetzung der Konvention Kenntnis genommen.

II. Zu den einzelnen Fragen

Frage 1

Der Regierungsrat hat im Hinblick auf das Inkrafttreten der Konvention am 1. April 2018 und im Anschluss daran keine Massnahmen eingeleitet, die unmittelbar im Zusammenhang mit der Umsetzung der Konvention stehen, weil die Schweiz den Anforderungen der Konvention insgesamt genügt und im Kanton Thurgau bereits seit langem zahlreiche Angebote bestehen (siehe Antwort zur Frage 3). Da der Kanton Thurgau die Konvention inhaltlich weitestgehend erfüllt, sind für den Regierungsrat zusätzliche Massnahmen zur Umsetzung der IK im Moment nicht erforderlich. Namentlich sind die oben genannten sieben Themenbereiche im Kanton Thurgau mit den bestehenden Angeboten weitestgehend abgedeckt. Der Regierungsrat will sich aber keineswegs einer weiteren Umsetzung verschliessen, sofern die einleitenden Projekte einen Handlungsbedarf aufzeigen.

Frage 2

Im Mai 2003 hat der Regierungsrat die interdisziplinär zusammengestellte Fachgruppe Häusliche Gewalt geschaffen mit der Aufgabe und dem Ziel, gesetzliche Grundlagen für polizeiliche Interventionen im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt zu erarbeiten. Eine unabhängige Stelle sollte diese Fachgruppe administrativ und koordinativ unterstützen, woraufhin zur gleichen Zeit bei der Kantonspolizei die Fachstelle Häusliche Gewalt eingesetzt wurde. Nach dem Erlass der neuen Bestimmungen zur Häuslichen Gewalt im Polizeigesetz im März 2007 wurde der Aufgabenkatalog der Fachgruppe Häusliche Gewalt im Oktober 2007 angepasst. Danach hatte sie namentlich den Auftrag, den Regierungsrat, das Departement für Justiz und Sicherheit (DJS) sowie die Fachstelle Häusliche Gewalt zu grundsätzlichen und strategischen Fragen von häuslicher Gewalt

zu beraten und Fragen im Zusammenhang mit der gesetzlichen Umsetzung zu klären. Nach mehreren Jahren und mit dem Wechsel des Präsidenten der Fachgruppe 2017 konnte nach einer informellen Umfrage innerhalb der Fachgruppe festgestellt werden, dass sich die polizeirechtlichen Normen und rechtlichen Mittel zur Häuslichen Gewalt bewährt haben und grundsätzlich ausreichen. Zudem hat sich die Thematik in Bezug auf Häusliche Gewalt im Kanton Thurgau in den vergangenen Jahren etabliert und institutionalisiert. Die veränderten Strukturen und Rahmenbedingungen und die zuweilen fehlenden Aufgaben für die Fachgruppe haben dazu geführt, dass dieses Gremium und sein Auftrag überdacht und weiterentwickelt werden musste. Gleichzeitig wurde ebenfalls vom Departement für Erziehung und Kultur (DEK) im April 2017 angedacht, das erweiterte Thema Gewaltprävention zentral bei einer Stelle innerhalb der kantonalen Verwaltung anzusiedeln.

Im Zusammenhang mit ihrer Neuorganisation LYNX hat sich die Kantonspolizei mit der Frage beschäftigt, wie sie und der Kanton sich in der Gewaltprävention aufstellen könnten. Einerseits soll die bisherige Fachstelle Häusliche Gewalt zur Fachstelle Gewaltprävention innerhalb der neu geschaffenen Abteilung Kommunikation und Prävention umbenannt und mit der universellen Präventionsarbeit betraut werden. Die in der Abteilung neu geschaffene Fachstelle Gewaltschutz setzt ihrerseits einen beträchtlichen Teil ihrer Ressourcen zur Früherkennung gefährlicher Familien- und Paarkonstellationen ein. Andererseits hat die Kantonspolizei ein Grundlagenpapier erarbeitet, wie die Fachgruppe Häusliche Gewalt künftig aufgestellt werden könnte, um kantonale und nationale Themen in der Gewaltprävention und vor dem Hintergrund der Umsetzung der IK erkennen und umsetzen zu können. Die Kantonspolizei schlägt hierfür die Bildung einer „Kommission Gewaltprävention“ vor. Diese könnte weiterhin als interdisziplinäres Koordinationsgremium fungieren, damit auch nicht-polizeiliche Themen Platz finden. Sie stünde der Chefin des DJS beratend zur Seite. Die bisherige Fachgruppe Häusliche Gewalt würde dadurch in eine thematisch über den Bereich Häusliche Gewalt hinaus breiter aufgestellte Kommission überführt. Sie soll sich den Themen der Gewaltprävention generell annehmen. Die angedachte Kommission soll mit Aufgaben betraut werden, zuhanden der Entscheidungsträger Lücken zu benennen und Anträge sowie Inputs departementsübergreifend einzubringen. Sie soll damit zusammen mit der Fachstelle Gewaltprävention unter anderem den Auftrag erhalten, eine Analyse der Ist-Situation im Kanton Thurgau vorzunehmen. Eine solche Evaluation soll aufzeigen, wo im Kanton Thurgau Handlungsbedarf besteht. Sie soll für die Entscheidungsträger zugleich als Leitfaden zur Festsetzung und Priorisierung von Massnahmen dienen, welche dann – sofern politisch machbar – umgesetzt würden. Bis zur künftigen Einsetzung der Kommission wird die heute noch bestehende Fachgruppe Häusliche Gewalt weiterhin tätig bleiben.

Für den Regierungsrat ist es nach dem Gesagten entscheidend, dass das Anliegen der Kantonspolizei im Zusammenhang mit der Gewaltprävention weiterverfolgt wird. Die Kantonspolizei hat in ihrem Grundlagenpapier aufgezeigt, wo Hürden für die Umsetzung der sieben Schwerpunktthemen liegen und wie sie gedenkt, diese zu überwinden. Die Fachstelle Häusliche Gewalt hat bereits heute in § 61 Abs. 1 des Polizeigesetzes (PolG; RB 551.1) den Auftrag, die Zusammenarbeit und Weiterbildung der mit häuslicher Gewalt befassten Behörden, Beratungs- und Fachstellen zu koordinieren und zu fördern sowie für die Öffentlichkeitsarbeit und die Gewaltprävention zu sorgen. Es obliegt dieser

Fachstelle die Angebote, Massnahmen und weiteren Anlaufstellen kantonal zu erfassen und allfällige Lücken aufzuzeigen.

Der Regierungsrat erachtet es zusammengefasst als wichtiger, die Koordinationsaufgaben weiterhin und verstärkt wahrzunehmen, als eine vertiefte Analyse der weitestgehend bekannten Situation vorzunehmen.

Frage 3

Die nachfolgenden, nicht abschliessenden Ausführungen zeigen, dass der Kanton Thurgau in seinem Kompetenzbereich die Anforderungen an die IK erfüllt:

- **Die Finanzierung (Art. 8 IK)** wird durch mehrere Leistungsvereinbarungen (LV) zwischen dem Kanton Thurgau und entsprechenden Akteurinnen und Akteuren sowie durch Unterstützungsbeiträge gewährleistet:
 - Stiftung BENEFO, Fachstelle Opferhilfe Thurgau (im Rahmen der LV mit dem Regierungsrat ist angedacht, den Beitrag zu erhöhen)
 - Frauenhaus Winterthur (im Rahmen der LV mit dem DJS wurde per 2018 der Beitrag des Kantons Thurgau um das Doppelte auf heute Fr. 30'000 erhöht)
 - Beratungsstelle Konflikt.Gewalt (LV mit dem DJS)
 - Beratungsstelle für gewaltbetroffene Frauen Thurgau (LV mit dem DJS)
 - FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (LV mit dem DJS)
 - Infostelle Frau und Arbeit (im Rahmen der LV mit dem DJS ist angedacht, den Beitrag zu erhöhen)
 - Verein PräVita (Kompetenzzentrum für Gewaltprävention und Konfliktmanagement; LV mit dem DEK)
 - „Elternnotruf“ (Unterstützungsbeitrag des DEK)
 - „Beratung und Hilfe 147“ der Pro Juventute (Unterstützungsbeitrag des DEK)
 - Kommunale Projekte im Bereich der Gewaltprävention mit Unterstützungsbeiträgen des DEK
 - Peregrina-Stiftung (im Bereich der Flüchtlingsbegleitung; LV mit dem Departement für Finanzen und Soziales [DFS])
 - Spital Thurgau AG (im Bereich Kinderschutz; LV mit dem DFS)
 - Perspektive Thurgau und conex familia im Rahmen der Paar-, Familien- und Jugendberatung (LV mit dem DFS)
 - „Tel. 143 – Dargebotene Hand“ (LV mit dem Amt für Gesundheit)
- **Bildung (Art. 14 IK)**
 - In Zusammenarbeit mit dem Amt für Volksschulen (AV) ist der Verein PräVita auch für die fachliche Umsetzung des interaktiven Präventionsparcours „Mein Körper gehört mir!“ verantwortlich.
 - Für Lernende an Thurgauer Berufsschulen stehen die Klassenlehrpersonen (Triage und Weitervermittlung), Beratungsstellen der Berufsfachschulen (bspw. „drüber rede“ oder „KoBe“), die Lehraufsicht (insbesondere bei Problemen im Lehrbetrieb) und das Case Management Berufsbildung (CMBB) als Anlaufstellen zur Verfügung.
 - Für Schülerinnen und Schüler der Volksschule ist im Lehrplan Volksschule Thurgau im Bereich Ethik, Religion, Gemeinschaft vorgesehen, dass die

Schülerinnen und Schüler Anlaufstellen für Problemsituationen (z.B. Familie, Schule, Sexualität, Belästigung, Gewalt, Sucht, Armut) kennen und bei Bedarf konsultieren.

- **Arbeit mit gewaltausübenden Menschen (Art. 16 IK)**
Die Beratungsstelle Konflikt.Gewalt unterstützt Personen, die im Bereich Familie und Partnerschaft Konflikte lösen und ihre Gewalt beenden möchten.
- **Erhöhung der Bekanntheit der Opferhilfe (Art. 19)**
 - Neben der Webseite der Fachstelle Opferhilfe Thurgau (www.opferhilfe-tg.ch) wurde im Mai 2019 die Webseite der Opferhilfe Schweiz (www.opferhilfe-schweiz.ch) neu gestaltet. Sie informiert hilfesuchende Personen auf einfache Weise über die Opferhilfe in der Schweiz und enthält die Kontaktdaten aller kantonalen Opferberatungsstellen an zentraler Stelle. Zudem enthält sie Kurzinformationen in mehreren Sprachen, ein Erklärungsvideo zur Opferhilfe sowie Informationen zur Opferhilfe in Gebärdensprache und vieles mehr.
 - Darüber hinaus sind die beiden Fachstellen Häusliche Gewalt und Gewaltschutz auf der Webseite der Kantonspolizei (www.kapo.tg.ch) präsent und verweisen wiederum auf die diversen Hilfsangebote im Kanton Thurgau.
- **Genügend Schutzunterkünfte (Art. 23 IK)**
 - Der Kanton Thurgau verfügt über kein eigenes Frauenhaus. Hierfür hat das DJS mit dem Frauenhaus Winterthur 2013 eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen. Der Regierungsrat nimmt aber zur Kenntnis, dass schweizweit insgesamt zu wenig Schutzunterkünfte bestehen. Die Erfahrungen im Kanton Thurgau in den vergangenen Jahren haben indessen zur Erkenntnis geführt, dass Frauenhäuser für grössere Regionen zuständig sein müssen. Dies hat sich auch am Versuch gezeigt, auf kantonaler Ebene 2003 ein kantonseigenes „Angebot für Frauen in Not“ zu installieren. Das Vorhaben scheiterte unter anderem mangels Bedarf an einer solchen Dienstleitung im Kanton. Nur grössere Betriebe können mit hinreichenden personellen und fachlich qualifizierten Ressourcen, mit geeigneten räumlichen Verhältnissen und Sicherheitsvorkehrungen sowie mit einer umfassenden Infrastruktur dafür sorgen, dass rund um die Uhr ein ausreichendes Dienstleistungsangebot zur Verfügung steht. Die systembedingte schwankende Nachfrage kann nur über eine entsprechend optimale regionale Vernetzung der Frauenhäuser befriedigend gelöst werden.
 - Das DJS garantiert mit seiner Praxis der Kostengutsprachen, dass bei Vollbelegung des Frauenhauses Winterthur die gewaltbetroffenen Personen auch in anderen weiteren ausserkantonalen Frauenhäusern untergebracht werden können.

– **Krisenzentren (Art. 25 IK)**

In der Schweiz gibt es keine spezifischen Zentren, die all die in der Konvention geforderten Dienstleistungen unter einem Dach anbieten. Die Aufgaben in der Schweiz und namentlich auch im Kanton Thurgau werden vielmehr durch das Zusammenwirken mehrerer Institutionen wahrgenommen. Auch das Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG; SR 312.5) verlangt von den Kantonen, fachlich selbständige Beratungsstellen für die Opfer bereitzustellen (vgl. Botschaft des Bundesrats, BBl 2017 229 f.). Die Fachstelle Opferhilfe Thurgau erbringt im Auftrag des Kantons Thurgau die notwendigen Dienstleistungen. Der Bericht der SKHG hält hierzu auch fest, dass im Auftrag des Bundesamtes für Justiz in Beantwortung des Postulates Amarelle (14.4026) eine Studie zur medizinischen Versorgung von Gewaltopfern in der Schweiz erarbeitet wird. Die SKHG wird bis Herbst 2020 Empfehlungen für die kantonale Ebene erarbeiten.

– **Gewaltbetroffene Kinder (Art. 26, 31, 56 IK)**

Hinsichtlich der Kinderbelange sehen die Richtlinien des Regierungsrates für die Legislaturperiode 2020 - 2024 vor, die Strukturen des Kinderschutzes, insbesondere im Zusammenhang mit Häuslicher Gewalt, zu überprüfen. Zudem besteht eine LV zwischen der Spital Thurgau AG und dem DFS im Bereich des Kinderschutzes.

Zusammengefasst kann gesagt werden, dass der Kanton Thurgau die sieben Schwerpunkte grösstenteils erfüllt. Die angedachte Kommission Gewaltprävention soll den weiteren Handlungsbedarf für den Kanton Thurgau klären.

Frage 4

Eine spezifische Sensibilisierung fand nicht statt. Die Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Regionalpolizei erfolgt in erster Linie durch die Fachstelle Gewaltschutz. Jede polizeiliche Intervention bei Häuslicher Gewalt wird einer Qualitätssicherung unterzogen. Sollten gemäss den objektiven Kriterien der Fachstelle Gewaltschutz notwendige oder mögliche repressive oder präventive Möglichkeiten nicht ergriffen worden sein, werden weitere Massnahmen geprüft und allenfalls vorgenommen. Des Weiteren beinhaltet auch die Ausbildung in der Polizeischule Ostschweiz Lektionen zum Thema Häusliche Gewalt – einerseits zu den Formalitäten der Rapportierung eines Falles und der strafrechtlichen Aspekte, andererseits zu den schwer fassbaren psychologischen Wirkmechanismen. Die Fachstelle Gewaltschutz nutzt auch die Möglichkeit, in Referaten bei der Regionalpolizei und den Polizistinnen und Polizisten vor Ort die Funktionsweisen und Vorgehen in der Thematik aufzuzeigen. Die Sensibilisierung der verwaltungsexternen Partnerinnen und Partner wird durch die Fachstelle Häusliche Gewalt übernommen.

Die Staatsanwaltschaft Thurgau ist in ihrer Zuständigkeit für die Strafverfolgung zuständig. Dabei hat sie sich an die straf- und strafprozessrechtlichen Grundsätze und Bestimmungen zu halten. Die materiell-rechtlichen Vorgaben der IK sind denn auch bereits in diesen bundesrechtlichen Erlassen (Strafgesetzbuch, Strafprozessordnung, Opferhilfegesetz) verankert und daher den Staatsanwältinnen und Staatsanwälten bekannt.

Frage 5

Nach Art. 50 Abs. 1 lit. b des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG; SR 142.20) besteht der Anspruch des Ehegatten und der Kinder auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung von Familienangehörigen von Schweizerinnen und Schweizern (Art. 42 AIG) oder von Ehegatten und Kindern von Personen mit einer Niederlassungsbewilligung (Art. 43 AIG) weiter, wenn wichtige Gründe einen weiteren Aufenthalt in der Schweiz erforderlich machen. Wichtige Gründe können insbesondere vorliegen, wenn die Ehegattin oder der Ehegatte Opfer ehelicher Gewalt wurde (Art. 50 Abs. 2 AIG). Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (BGE 138 II 229 E. 3.2.2 S. 233 f.) bedeutet eheliche bzw. häusliche Gewalt, sei sie physischer oder psychischer Natur, systematische Misshandlung mit dem Ziel, Macht und Kontrolle auszuüben. Dabei stellt nicht jede unglückliche, belastende und nicht den eigenen Vorstellungen entsprechende Entwicklung einer Beziehung einen wichtigen Grund dar und begründet damit ein weiteres Anwesenheitsrecht in der Schweiz. In Erfüllung des Postulates 15.3408 Feri vom 5. Mai 2015 hat der Bundesrat in seinem Bericht „Praxis der Regelung des Aufenthaltsrechts von ausländischen Personen, die von ehelicher Gewalt betroffen sind“ vom April 2018 zusammengefasst festgestellt, dass mit Art. 50 Abs. 1 lit. b AIG eine wirksame Massnahme zum Schutz von ausländischen Personen, die von ehelicher Gewalt betroffen sind, getroffen worden sei und ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf nicht bestehe.

Im Zeitraum vom 1. April 2018 bis Ende März 2020 erkannte das Migrationsamt in zwei Fällen den Tatbestand von Art. 50 Abs. 1 lit. b AIG als erfüllt. In derselben Zeitperiode wurden keine Gesuche abgelehnt. Hinweise und Auskünfte von spezialisierten Fachstellen sind bei der Prüfung der wichtigen persönlichen Gründe ebenfalls miteinzubeziehen (vgl. Art. 77 Abs. 6^{bis} der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit [VZAE; SR 142.201]; siehe auch Urteil des Bundesgerichts 2C_215/2019 vom 24. Januar 2020 E. 6 betreffend Bericht des Frauenhauses).

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber-Stellvertreter