



EQUALITY.CH

Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten SKG
Conférence suisse des délégué-e-s à l'égalité CSDE
Conferenza svizzera delle-i delegate-i alla parità CSP

Kommission für Rechtsfragen
CH-3003 Bern

Per E-Mail an:
rk.caj@parl.admin.ch

Frau Annemarie Gasser
annemarie.gasser@bj.admin.ch

Bern, 15. September 2023

Vernehmlassungsverfahren: 19.433 n Pa. Iv. RK-NR. StGB-Tatbestände mit Stalking ergänzen

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Vernehmlassung und nehmen aus der Perspektive der Gleichstellung von Frau und Mann wie folgt Stellung.

Die Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten (SKG), die alle Fachstellen und Büros für die Gleichstellung auf Ebene des Bundes, der Kantone und der Städte umfasst, begrüsst die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen, mit welchen das Strafrecht mit einem Straftatbestand zu Stalking («Nachstellung») ergänzt werden soll.

I Hintergrund: Stalking und Cyberstalking gegen Frauen

Das Phänomen des Stalkings hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Insbesondere Frauen sind übermässig Opfer. Gemäss dem Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) belegen Studien, dass zwischen 63 und 91 % der Frauen bereits von Männern belästigt wurden. Die Prävalenzraten für schweres Stalking (hohe Kontakthäufigkeit, lange Dauer, Angst vor schwerer Gewalt) liegen bei etwa 8 % bei Frauen und bei 2 % bei den

Männern.¹ Zwischen 15 und 18 % der Frauen sind mindestens ein Mal in ihrem Leben Opfer von Stalking geworden, gegenüber 4 bis 6 % bei den Männern.

Die Zahlen zeigen, dass die beschuldigte Person in den meisten Fällen männlich ist. Frauen haben somit nicht nur ein grösseres Risiko, Opfer zu werden, sie leiden gemäss Studien auch stärker unter den Folgen.² Bestand zwischen Gewaltausübenden und Opfer zuvor eine Liebesbeziehung, haben die Frauen meist bereits Formen von Gewalt erlebt. Somit kann Stalking als eine Form der (häuslichen) Gewalt gegen Frauen qualifiziert werden.

Beim Cyberstalking werden virtuelle Mittel oder Kanäle für wiederholte Drohungen und Belästigungen genutzt, die beim Opfer ernsthafte Angstzustände hervorrufen und es um seine eigene Sicherheit oder die Sicherheit einer nahestehenden Person fürchten lassen und es so zu einer Änderung seiner Lebensgewohnheiten zwingen.

Bei den Betroffenen handelt es sich nach wie vor mehrheitlich um Frauen, die, wie bereits erwähnt, häufig von ihren Ex-Partnern oder aktuellen Partnern, Kollegen und Arbeitskollegen, Kunden, nahestehenden Personen oder Nachbarn belästigt werden.³ Im Zuge der modernen elektronischen Kommunikationstechnologien zeichnet sich das Cyberstalking nun zunehmend als neue Variante eines Verfolgungstatbestandes ab. Gerade in Anbetracht dieser Entwicklung müssen die Behörden immer wirksamere Massnahmen für die Sicherheit und zur Bekämpfung dieser Form von digitaler wie auch analoger Gewalt erarbeiten. Ohne eine wirksame strafrechtliche Bestimmung, die alle Formen von Stalking abdeckt, ist es schwierig, die Opfer besser zu schützen.

Mehrere europäische Länder haben Stalking bereits in ihre Strafgesetzgebung aufgenommen, darunter Dänemark, Irland, England, Belgien, die Niederlande sowie Spanien, wo Stalking bereits seit 1999 als strafrechtlicher Tatbestand gilt. Die Schweiz sollte in die gleiche Richtung gehen, um den Schutz von Stalking-Opfern zu verbessern, ein Phänomen, das zahlreiche negative Folgen für die betroffenen Personen hat und um die Istanbul-Konvention zu erfüllen (siehe unten).

II Internationale Verpflichtungen: GREVIO und CEDAW-Ausschuss Empfehlungen

Am 1. April 2018 ist das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention, IK, SR 0.311.35) für die Schweiz in Kraft getreten. Der Bundesrat erachtet die Bekämpfung der von diesem Übereinkommen erfassten Gewalt als vorrangig und verabschiedete 2022 den Nationalen

¹ [Eidgenössisches Büro für Gleichstellung von Frau und Mann \(EBG\), Stalking, Infoblatt B2, Gewaltspezifische Informationen, Juni 2020.](#)

² [Eidgenössisches Büro für Gleichstellung von Frau und Mann \(EBG\), Stalking, Infoblatt B2, Gewaltspezifische Informationen, Juni 2020; Eidgenössisches Büro für Gleichstellung von Frau und Mann \(EBG\), Bevölkerungsstudien zu häuslicher Gewalt, Infoblatt A5, Grundlagen, Juli 2020, s. 5.](#)

³ Sexuelle Belästigung und sexuelle Gewalt an Frauen sind in der Schweiz verbreitet, Studie gfs.bern AG (<https://cockpit.gfsbern.ch/de/cockpit/sexuelle-gewalt-in-der-schweiz/>).

Aktionsplan der Schweiz 2022–2026 zur Umsetzung der Istanbul-Konvention, der darauf abzielt, geschlechtsspezifische Gewalt zu reduzieren.

Betreffend Stalking hält Art. 34 IK fest: «Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um sicherzustellen, dass vorsätzliches Verhalten, das aus wiederholten Bedrohungen einer anderen Person besteht, die dazu führen, dass diese um ihre Sicherheit fürchtet, unter Strafe gestellt wird».

Die Gruppe unabhängiger Expertinnen und Experten GREVIO (Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence), welche die Schweiz 2022 besuchte, forderte die Schweizer Behörden nachdrücklich auf «*die Schaffung eines eigenen Straftatbestandes für Nachstellung vorzusehen, damit Online- und Offline-Belästigungen untersucht, strafrechtlich verfolgt und wirksam bestraft werden können. (Abschnitt 182)*».⁴ GREVIO weist auch darauf hin, dass es für die Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt schwierig ist, die Schwere solcher Übergriffe und die psychischen Auswirkungen geltend zu machen, indem sie auf die derzeitigen Bestimmungen zurückgreifen, welche die Beurteilung wesentlicher Elemente wie die Dauer der Belästigungen oder den Kontext der wirtschaftlichen Abhängigkeit erschweren.

Ferner hat der Ausschuss der Konvention für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau («CEDAW») der Schweiz 2022 im Rahmen des 6. Staatenberichtsverfahrens empfohlen, Rechtsvorschriften zu erlassen, die alle Stalking-Delikte ausdrücklich unter Strafe stellen.⁵

Die SKG schliesst sich den Forderungen der GREVIO-Expertengruppe und des CEDAW-Ausschusses an und erachtet es als unabdingbar, dass die Schweiz seinen internationalen Verpflichtungen nachkommt und damit den Opfern von Stalking, insbesondere den Frauen, mehr Schutz gewährt. Einer strafrechtlichen Bestimmung käme zweifellos eine wichtige Bedeutung zu: sie würde die Stellung der Opfer stärken und Gewaltausübende könnten leichter zur Rechenschaft gezogen werden. Damit würde die Einführung einer solchen Bestimmung auch den Absichten des Bundesrates zur Bekämpfung von Gewalt entsprechen.

III Einführung einer spezifischen Strafnorm

Das Fehlen eines eigenen Stalking-Straftatbestandes führt dazu, dass stattdessen die Straftatbestände der Drohung (Art. 180 Strafgesetzbuch [StGB, SR 311.0]) und der Nötigung (Art. 181) zur Anwendung gelangen. Dies hat eine heterogene kantonale Rechtsprechung zur Folge, was der Rechtssicherheit wenig förderlich und insgesamt unbefriedigend ist. Richterliches Ermessen führt ausserdem dazu, dass nicht alle Opfer gleichbehandelt werden. Eine spezifische Strafnorm würde nach Sicht der SKG den Staatsanwaltschaften eine Vereinheitlichung der Praxis ermöglichen und so mehr Rechtssicherheit schaffen. Mit einem

⁴ Baseline Evaluation Report on Switzerland, Groupe of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO), published on 15 November 2022, Abs. 182, S. 58 (französische Version).

⁵ [Abschliessende Bemerkungen zum Sechsten periodischen Bericht der Schweiz, Empfehlung 42c, CEDAW/C/CHE/CO/6.](#)

neuen Artikel kann die Rechtsprechung des Bundesgerichts, die sich bisher mehrheitlich auf Artikel 181 StGB stützte, kodifiziert werden.

Die fehlende Regelung eines solchen Verhaltens als Straftatbestand im Strafgesetzbuch (StGB, SR 311.0) erschwert den Opfern zudem die Geltendmachung von Ansprüchen gemäss Bundesgesetz über die Hilfe für Opfer von Straftaten (OHG, SR 312.5). Im geltenden Recht ist nicht klar definiert, ab wann eine obsessive Belästigung eine Drohung oder Nötigung darstellt. Die Straftat des Stalkings sollte als eine Straftat betrachtet werden, welche die körperliche, psychische oder sexuelle Integrität beeinträchtigt, damit Stalking auch in den Anwendungsbereich des OHG fällt.⁶ Je nach Schwere der Beeinträchtigung sieht das Gesetz neben einem Anspruch auf Unterstützung zusätzlich einen Anspruch auf Genugtuung vor.⁷ Die SKG ist der Ansicht, dass Stalking die erforderliche Schwelle des Schweregrads grundsätzlich erreicht.

Am 1. Januar 2022 wurde zur Verbesserung des Schutzes der Opfer vor Gewalt und Belästigung die Norm zur elektronischen Überwachung ins Zivilgesetzbuch (ZGB, SR 210) aufgenommen. Diese in Art. 28c ZGB geregelte Überwachung ist im breiteren Kontext der auf Bundesebene eingeführten zivilrechtlichen Schutzmassnahmen für den Schutz der Persönlichkeit von Opfern häuslicher Gewalt anzusiedeln.

Die SKG unterstreicht die abschreckende Wirkung, welche die Einführung eines eigenen strafrechtlichen Tatbestandes im StGB entfalten würde. Die Schaffung eines Straftatbestands für Stalking ermöglicht die Eintragung dieser Straftat in das Strafregister, wodurch mehr Informationen über die Vorgeschichte eines Täters gewonnen werden können und die gesellschaftliche Ächtung dieser Verhaltensweise ausgedrückt wird. Eine Kriminalisierung von Stalking schützt somit nicht nur die Opfer, sondern auch deren Familienangehörige. Schliesslich weist der erläuternde Bericht darauf hin, dass bei Einführung einer eigenständigen Strafnorm eine Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs nach Artikel 269 StPO möglich wäre.⁸

IV Terminologie

Bezüglich der Terminologie regt die SKG an, den Begriff «Nachstellung» in der deutschen Fassung durch «Stalking» zu ersetzen. Letzterer ist wesentlich geläufiger und eine «Nachstellung» bezieht sich eher auf nicht-virtuelle Verhaltensweisen und so können Fälle von digitaler Belästigung aus dem Blickfeld verloren gehen. In der französischen Fassung ist der Begriff hingegen unverändert zu verwenden («harcèlement obsessionnel»).

⁶ Art. 1 OHG.

⁷ Art. 22 OHG, [Leitfaden zur Bemessung der Genugtuung nach Opferhilfegesetz, Bundesamt für Justiz BJ, 3. Oktober 2019, S. 5.](#)

⁸ Erläuternde Bericht, S. 13

(https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2023/33/cons_1/doc_3/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-2023-33-cons_1-doc_3-de-pdf-a.pdf).

Die Wahl des Begriffs «beharrlich» zur Beschreibung der Wiederholung einzelner Handlungen könnte aufgrund seiner Ungenauigkeit zu Schwierigkeiten bei der Umsetzung führen. In Deutschland hat dies dazu geführt, dass der Begriff «beharrlich» durch «wiederholt» ersetzt wurde.⁹ Im vorliegenden Entwurf **ist der Begriff «beharrlich» ebenso durch «wiederholt» zu ersetzen**. Diese Formulierung hat den Vorteil, dass sie weniger vage ist und mit der Rechtsprechung des Bundesgerichts zu «Stalking» übereinstimmt, die von «wiederholten Handlungen über einen längeren Zeitraum» spricht. Laut Bundesgericht reicht es aus, wenn das beanstandete Verhalten mindestens zweimal vorkommt.¹⁰

V Schlussfolgerung

In Anbetracht der vorliegenden Ausführungen ist die SKG der Ansicht, dass die im Vorentwurf vorgeschlagenen Gesetzesänderungen eine wirksamere strafrechtliche Verfolgung von Stalking ermöglichen.

Wir danken Ihnen im Voraus für die Berücksichtigung unserer Bemerkungen und verbleiben mit freundlichen Grüßen

Im Namen der Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten (SKG)

Die Präsidentin:



Rachele Santoro

⁹ Erläuternde Bericht, S. 11

(https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2023/33/cons_1/doc_3/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-2023-33-cons_1-doc_3-de-pdf-a.pdf).

¹⁰ BGE 141 IV 437 E. 3.2.2.