

## ZUGANG ZUR JUSTIZ

### SKMR UNTERSUCHT ZUGANG ZUR JUSTIZ FÜR FRAUEN UND KINDER

**Damit Menschenrechte mehr sind als nur toter Buchstabe, müssen Opfer von Rechtsverletzungen ihre Rechte einfordern und durchsetzen können. Dafür benötigen sie wirksamen Zugang zur Justiz. Das SKMR untersucht die Situation in der Schweiz in Bezug auf Kinder sowie auf die Gleichstellung der Geschlechter.**

Die Garantie auf Zugang zur Justiz bedeutet einerseits die Möglichkeit, seine Rechte einfordern zu können. Dies setzt das Wissen um die Rechte voraus und bedingt gegebenenfalls Unterstützung und Beratung für Betroffene.

Andererseits braucht es angemessene gesetzliche Regelungen und ein funktionierendes Gerichtssystem, dessen Zugang nicht durch finanzielle, geografische, kulturelle oder sonstige Hindernisse eingeschränkt oder gar verunmöglicht werden darf. Zugang zur Justiz ist eine grundlegende Voraussetzung für die Verwirklichung der Grund- und Menschenrechte und damit eines der zentralen Rechte in einem demokratischen Staat.

Die möglichen Hindernisse sind vielschichtig und oft nicht sichtbar. Bei den Betroffenen können beispielsweise mangelndes Bewusstsein, Rechte zu haben und diese einfordern zu können, mangelnde Kenntnisse über die Funktionsweise des Justizsystems, fehlende finanzielle Ressourcen sowie soziale und ökonomische Abhängigkeiten den Zugang zur Justiz verbauen. Darüber hinaus können psychologische Faktoren wie Vorurteile, Ängste und Schamgefühle eine lähmende Wirkung haben. Auf Seiten der Behörden fehlt möglicherweise die Kenntnis über die Probleme der Betroffenen beim Zugang zur Justiz oder es bestehen stereotype Vorstellungen gegenüber Verfahrensbeteiligten.

Vorurteile auf Seiten der Behörden können das Verfahren massgeblich zum Nachteil der Betroffenen beeinflussen. Aus diesem Grund haben verschiedene Menschenrechtsorgane der UNO wie auch des Europarats auf die Bedeutung dieser Garantie hingewiesen und die Mitgliedstaaten aufgefordert, Hindernisse beim Zugang zur Justiz abzubauen.

## **Vertiefung durch Schwerpunkte**

Das SKMR konzentriert sich seit 2016 auf die drei Schwerpunkte «Freiheitsbeschränkung und Freiheitsentzug», «Zugang zur Justiz» sowie «Rechte besonders verletzlicher Gruppen in der Praxis». Schwerpunkte ermöglichen es, wichtige Themen über längere Zeit hinweg und über die Grenzen der einzelnen Themenbereiche hinaus zu behandeln.

## **Kindgerechte Justiz und Anhörung des Kindes**

Das SKMR befasste sich in einem Teilprojekt («Umsetzung der Leitlinien des Europarats für eine kindgerechte Justiz – das Recht des Kindes auf Anhörung») vertieft mit der Frage der Anhörung des Kindes. Es prüfte, ob die Leitlinien des Europarats über eine kindgerechte Justiz diesbezüglich von der Schweiz umgesetzt werden. Dabei konzentrierte sich das SKMR auf die Anhörung des Kindes bei einer zivilrechtlichen Fremdplatzierung, also bei der Unterbringung in einem Heim oder einer Pflegefamilie, sowie bei der Wegweisung eines ausländischen Elternteils.

Eine Analyse der nationalen und internationalen Rechtsgrundlagen und der nationalen Rechtsprechung diente als Grundlage für die in den Kantonen Bern, Neuenburg und Freiburg durchgeführten Praxiserhebungen zur Anhörung bei Fremdplatzierungen sowie für die gesamtschweizerisch durchgeführte Befragung der kantonalen Migrationsämter zur Anhörungspraxis. Erste Auswertungen zeigen, dass für eine bessere Partizipation des Kindes im Verfahren die Akteure verstärkt sensibilisiert und ausgebildet werden sollten. Darüber hinaus sollte das Recht des Kindes auf Anhörung in der

Praxis als umfassendes Partizipationsrecht umgesetzt werden. Kinder sollten etwa auch bei der Ausgestaltung des Platzierungsaufenthalts mitbestimmen können.

## **Zugang von Frauen zur Justiz**

Ein weiteres Teilprojekt («Zugang von Frauen zu gerichtlichen Verfahren») ging der Frage nach, ob und wie Frauen im Vergleich zu den Männern in der Schweiz die Möglichkeit der gerichtlichen Durchsetzung ihrer Rechte nutzen und ob ihnen dabei Hindernisse entgegenstehen. Dabei stellte sich zunächst die Frage nach der Datenlage in der Schweiz. Denn nur mit Hilfe von zuverlässigen und vergleichbaren Daten können beispielsweise Aussagen über die Bedeutung von Geschlechterstereotypen in der Rechtsanwendung gemacht werden. Deshalb fordern auch die internationalen Menschenrechtsorgane Daten über die Nutzung der Gerichte.

Die Recherchen zeigen, dass die Schweiz hier einigen Nachholbedarf hat: Nur in wenigen Bereichen und nur zu ausgewählten Fragen finden sich Statistiken oder Studien, denen Aussagen über die Nutzung des Rechtsweges durch Frauen entnommen werden können. Den für diese Frage zentralen Gerichtsstatistiken sind beispielsweise keine Angaben zu den Klagenden bzw. Beschwerdeführenden zu entnehmen.

Das SKMR stellte die Resultate beider Teilprojekte am 30. August 2016 im Rahmen der Tagung «Zugang zur Justiz für alle: Ein zentrales Menschenrecht – Aktuelle Herausforderungen für die Schweiz im Bereich Frauen- und Kinderrechte» einem Fachpublikum vor (vgl. Kasten). Die Studien für die beiden Teilprojekte werden im Sommer 2017 veröffentlicht.

## **Grosser Forschungsbedarf**

Die vom SKMR organisierte Veranstaltung vom 30. August 2016 hat aufgezeigt, dass es sich beim Schwerpunkt «Zugang zur Justiz» um ein komplexes Thema handelt, bei dem grosser Diskussions- und Forschungsbedarf besteht. In zwei Workshops wurden die aktuellen Erhebungen und ersten Schlussfolgerungen zu den Teilprojekten vorgestellt und besprochen. Der Austausch mit rund 100 Fachpersonen aus den Bereichen Justiz, Gleichstellung, Kinderschutz, Migration sowie Wissenschaft und Politik lieferte wertvolle Inputs für die Weiterführung der Teilprojekte.

# ZUGANG ZUR JUSTIZ IN DER PRAXIS

## Interview mit Claudia Kaufmann, Ombudsfrau

Ombudsfrau Claudia Kaufmann beschäftigt sich täglich mit dem Thema Zugang zur Justiz. Die Ombudsstelle der Stadt Zürich bietet Rechtssuchenden Alternativen zum klassischen Gerichtsverfahren an.

### **SKMR: Wie sind Sie als Ombudsfrau mit dem Thema Zugang zur Justiz konfrontiert?**

Claudia Kaufmann: Bei uns auf der Ombudsstelle der Stadt Zürich geht es weniger um Zugang zur eigentlichen Gerichtsbarkeit, sondern um Zugang zum Recht generell. Also darum, überhaupt einen Entscheid zu bewirken oder um die Frage, wie ich Einsprache oder eine Beschwerde erheben kann. Wir bewegen uns oft im sehr niederschweligen Bereich des Rechts.

*«Darum braucht es im Rechtsstaat sowohl Ombudsstellen als auch formalisierte Verfahren.»*

Die Stadt Zürich bietet dieses alternative Verfahren an in dem Wissen dass der Umgang mit den Behörden für viele Menschen schwierig ist. Bei uns geht es aber nicht nur darum, individuelle Rechte durchsetzen zu können. Als Ombudsstelle verfolgen wir auch noch weitere Ziele, beispielsweise überprüfen wir die gute Verwaltungsführung und wir interessieren uns für strukturelle Verbesserungsmöglichkeiten.

**Auch der Zugang zu den Gerichten ist für viele Menschen schwierig.**

**Finden diese Betroffenen Hilfe bei der Ombudsstelle?**

Das Ombudsverfahren ist eines von verschiedenen Verfahren, mit welchen Betroffene zu ihrem Recht gelangen können. Dabei geht es uns nicht darum, in erster Linie möglichst viele Gerichtsfälle zu verhindern. Es gibt aber Situationen, in denen unsere Vermittlung oder Beschwerdeprüfung wirksamer und schneller ist als ein Gerichtsverfahren. Das Ombudsverfahren kann zudem häufig die Bedürfnisse der Ratsuchenden besser berücksichtigen.

*«Es gibt aber Situationen, in denen unsere Vermittlung oder Beschwerdeprüfung wirksamer und schneller ist als ein Gerichtsverfahren.»*

In anderen Fällen kann es jedoch sehr wichtig sein für eine betroffene Person, den Gang vors Gericht zu machen und im besten Fall Recht zu erhalten. Darum braucht es im Rechtsstaat sowohl Ombudsstellen als auch formalisierte Verfahren. Wobei man sagen muss, dass es in der Schweiz zu wenige parlamentarische Ombudsstellen gibt. Und gleichzeitig muss der Zugang zu den Gerichten vereinfacht werden.

**Welche Hindernisse erschweren den Weg zu den Gerichten?**

Da gibt es einerseits harte Faktoren wie zum Beispiel die viel zu lange Verfahrensdauer. Zudem kosten diese Verfahren oftmals sehr viel. Weiter ist es enorm schwierig, überhaupt zu wissen, welche Rechte man hat und wie man diese durchsetzen kann. Gerade im Diskriminierungsbereich sind die Beweislastregeln oft so abschreckend, dass die Sache von vornherein aussichtslos erscheint. Darüber hinaus gibt es weiche Faktoren wie etwa Hemmungen, Scham, Ängste oder befürchtete negative Reaktionen aus dem beruflichen oder persönlichen Umfeld. Häufig im Zusammenhang mit Diskriminierungsfällen führt dies dazu, dass die Betroffenen nicht gerichtlich vorgehen wollen.

Im Gleichstellungsbereich ist es für Frauen regelmässig ein Problem, hinzustehen und zu sagen, dass sie sich diskriminiert fühlen. Zudem gibt es Loyalitätskonflikte von Arbeitnehmenden gegenüber ihren Vorgesetzten oder Kolleginnen oder Kollegen. Diese weichen Faktoren sind mindestens so entscheidend wie die harten.

### **Wie sieht die Situation der Kinder aus?**

Im Scheidungsrecht ist die Anhörung der Kinder in den letzten zehn Jahren deutlich verbessert worden. Daneben gibt es aber noch immer viele Entscheide und Rechtsverfahren, bei denen Kinder und Jugendliche nicht angehört werden, obwohl sie direkt davon betroffen sind. Ich denke hier unter anderem an die Sozialhilfe. Ein Drittel der Betroffenen sind Kinder und Jugendliche. Wenn Leistungen der Familie gekürzt werden, sind Kinder davon direkt betroffen. Aber in den meisten Fällen kennen die Sozialarbeitenden die Kinder ihrer Klientel nicht persönlich. Sie sind also praktisch unsichtbar. Gemäss Kinderrechtskonvention sollten sie jedoch angehört werden und hätten echte Partizipationsrechte. Hier stehen wir in der Schweiz noch ganz am Anfang.

### **Wir haben bisher vor allem über die Wirksamkeit der bestehenden Regelungen gesprochen. Besteht auf Gesetzesebene ebenfalls Handlungsbedarf?**

Es wäre gut, wenn es in der Schweiz ein griffiges allgemeines Anti-Diskriminierungsgesetz geben würde. Dies ist zwar politisch im Moment nicht gefragt, aber es ist enorm wichtig, dass die Diskussion aufrechterhalten wird. Das Problem ist, dass wir einen gesetzlichen Flickenteppich haben. Der heutige Diskriminierungsschutz ist auf mehrere Gesetze verteilt und fällt je nach Rechtsgebiet unterschiedlich aus.

*«Das Problem ist, dass wir einen gesetzlichen Flickenteppich haben.»*

Das ist sehr anspruchsvoll und nicht transparent, so dass selbst Fachleute oft überfordert sind. Das ist eine denkbar schlechte Voraussetzung, um betroffenen Menschen ihre Rechtsansprüche aufzuzeigen. Natürlich muss man die Wirksamkeit neuer Gesetze dabei immer im Auge behalten. Aber die Schweiz ist hier aktuell nicht in einer sehr guten Position. Die Weigerung der Politik und namentlich des Bundesrats, überhaupt auf dieses Thema ernsthaft einzugehen, ist äusserst bedauerlich und für mich sachlich nicht nachvollziehbar.

Dr. iur. Claudia Kaufmann ist seit Herbst 2004 Ombudsfrau der Stadt Zürich. Die 60-Jährige wurde in Basel geboren, wo sie auch die Schulen und ihr juristisches Studium absolvierte. 1985-2003 war sie in der Bundesverwaltung



tätig, so unter anderem als erste Leiterin des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (1988-1993), Stellvertretende Generalsekretärin und Leiterin des Rechtsdienstes des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI, 1993-1995) sowie als Generalsekretärin des EDI (1996-2003). Es folgten ein Aufenthalt am Wissenschaftskolleg Berlin und berufliche Selbständigkeit (2003-2004). Kaufmann ist Autorin von Publikationen zu gleichstellungs- und sozialpolitischen Fragen.



## **Das SKMR und der Zugang zur Justiz**

Das SKMR hat sich in den vergangenen Jahren mehrfach mit menschenrechtlichen Aspekten des Zugangs zur Justiz befasst. Im Rahmen der 2016 veröffentlichten Studie «Der Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen» wurden die Lücken beim Zugang zum Recht bei Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der sexuellen Orientierung und der Geschlechtsidentität, einer Behinderung sowie aufgrund von Rassismus untersucht. Dabei wurden auch Erkenntnisse über verschiedene psychologische, soziale und institutionelle Hindernisse gewonnen, welche Opfer von Diskriminierung daran hindern, ihre Rechte gerichtlich durchzusetzen (vgl. Rubrik «Diskriminierung»).

Die 2015 veröffentlichte, zweisprachige Studie zum Kindesschutzrecht («Le droit de protection de l'enfant. Les premiers effets de la mise en oeuvre dans les cantons de Genève, Vaud et Zurich») hatte bereits die Beteiligung und Anhörung der Kinder im Rahmen des Kindesschutzverfahrens und den Zugang zum Schutzsystem zum Thema. Gestützt auf eine Praxiserhebung auf kantonaler Ebene ergab sich ein Einblick in die aktuellen Hindernisse und Schwierigkeiten des Kindes bei der Umsetzung des Partizipationsrechts im Verfahren.