



Zugang zur Justiz in der Schweiz aus einer Geschlechterperspektive

**Neuere Entwicklungen und Methoden im
Bereich der Datenerhebung**

Reto Locher

Bern, 20. April 2021

Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)

Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)

Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)

Swiss Center of Expertise in Human Rights (SCHR)

Schanzeneckstrasse 1, Postfach, 3001 Bern

Telefon +41 31 631 86 51, skmr@skmr.unibe.ch

AUTORENVERZEICHNIS

Reto Locher

lic. iur., Rechtsanwalt, MA in Public Management & Policy, Leiter Bereich Geschlechterpolitik und Projektleiter bei der Geschäftsstelle des SKMR

Der Autor dankt Prof. Dr. iur. Judith Wytenbach, Ordinaria für Staats- und Völkerrecht am Institut für öffentliches Recht der Universität Bern, Themenbereichsleiterin Geschlechterpolitik und Polizei und Justiz des SKMR sowie Ass. Prof. Dr. Michèle Amacker, Themenbereichsleiterin Geschlechterpolitik des SKMR für die Durchsicht der Studie und die wertvollen Rückmeldungen. Ein weiterer Dank geht an lic. iur. Christina Hausammann sowie an Olga Vinogradova, MLaw für ihre Grundlagenarbeit zu dieser Studie.

Zitiervorschlag: SCHWEIZERISCHES KOMPETENZZENTRUM FÜR MENSCHENRECHTE (SKMR), Zugang zur Justiz in der Schweiz aus einer Geschlechterperspektive. Neuere Entwicklungen und Methoden im Bereich Datenerhebung, verfasst von Locher Reto, Bern 2021.



Gesamte Studie



Ausschnitte

INHALTSVERZEICHNIS

Abkürzungsverzeichnis	IV
Abstract.....	1
I. Einführung und Aufbau	2
II. Bedeutung des Zugangs zur Justiz aus einer Geschlechterperspektive.....	2
III. Unterschiedliche Methodische Ansätze und deren Bedeutung für den Zugang zur Justiz.....	3
1. Übersicht	3
2. Das Konzept von «legal needs».....	3
3. Zusammenhang von «legal needs surveys» und dem Zugang zur Justiz.....	4
4. Bedeutung von «legal needs surveys» für den Zugang zur Justiz aus einer Geschlechterperspektive.....	5
IV. Zugang zur Justiz in der Schweiz	6
1. Wichtigste rechtliche Grundlagen.....	6
2. Staatliche Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten	6
3. Umfassende Verwirklichung: Monitoring des Zugangs zur Justiz	7
V. Verpflichtungen und Anregungen zur Datenerhebung aus dem internationalen Menschenrechtsschutz	8
1. Vorgaben der Vereinten Nationen und des Europarats	8
2. Datenerhebung auf internationaler Ebene	10
VI. Datenerhebung betreffend die Schweiz	10
1. Herausforderung föderalistischer Strukturen.....	10
2. Bestehende Daten zur Schweiz	11
2.1. Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ).....	11
2.2. Das Indikatorensystem MONET	12
2.3. Social Institutions and Gender Index (SIGI).....	12
2.4. Gerichtsstatistiken	13
2.5. Statistische Erhebungen gemäss Statistikerhebungsverordnung	13
2.6. Parlamentarische Ombudsstellen	15
3. Exkurs: Bedeutung der Digitalisierung der Justiz für den Zugang zur Justiz	16
VII. Fazit	16
Literaturverzeichnis.....	19

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BFS	Bundesamt für Statistik
bspw.	beispielsweise
BstatG	Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (SR 431.01)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
CEDAW-Übereinkommen	Convention on the Elimination of Discrimination Against Women / Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979 (SR 0.108)
CEPEJ	Commission for the Efficiency of Justice
CO	Concluding Observation
d.h.	das heisst
DV	Direktion für Völkerrecht
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EMRK	Konvention zum Schutz der Menschenrechte vom 4. November 1950 (SR 0.101)
et al.	und andere
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FN	Fussnote
GIG	Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann vom 24. März 1995 (Gleichstellungsgesetz, SR 151.1)
Hrsg.	Herausgeber
ibid.	ibidem
lit.	litera
Nr.	Nummer
OHS	Opferhilfestatistik
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
para.	paragraph
S.	Seite
SDGs	Sustainable Development Goals
SIGI	Social Institutions and Gender Index

sog.	sogenannte
SR	Systematische Rechtsammlung
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
u.a.	unter anderem
UNO	United Nations Organisation
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer

ABSTRACT

In der Schweiz fehlt eine solide Datengrundlage zum Zugang von Frauen zur Justiz. Dies zeigt eine Auswertung der bestehenden Datenerhebungen durch das SKMR. Es existieren zwar diverse Datenquellen, die Informationen zur Schweizer Justiz zusammentragen. Umfassende Rückschlüsse auf die Hürden, die den Zugang zur Justiz für Frauen erschweren, und wie diese konkret abgebaut werden können, lassen sich dadurch aber nicht ziehen.

Das SKMR empfiehlt deswegen, dass bestehenden Datenerhebungen in der Schweiz anhand von Empfehlungen und Richtlinien des Frauenrechtsausschusses der Vereinen Nationen (CEDAW) sowie des Europarats und von UN Women verbessert und ausgebaut werden. Ebenso besteht Nachholbedarf bei der Erfassung von Daten aus der Perspektive von betroffenen Frauen. Dazu bieten sich sogenannte *legal needs surveys* an, die seit geraumer Zeit weltweit etabliert sind, in der Schweiz aber bislang noch nicht durchgeführt wurden.

RÉSUMÉ EN FRANÇAIS

En Suisse, il manque une base de données solide sur l'accès des femmes à la justice. C'est ce qui est démontré par la présente évaluation concernant les collectes de données existantes réalisée par le CSDH. Il existe bien différentes sources de données qui compilent des informations sur le système judiciaire suisse, mais ces dernières ne permettent cependant pas d'obtenir une vision globale des obstacles qui entravent les femmes à accéder à la justice et sur la manière concrète de les réduire.

Le CSDH recommande donc que la collecte de données existante en Suisse soit améliorée et étendue sur la base des recommandations et des lignes directrices du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) ainsi que du Conseil de l'Europe et d'ONU Femmes. Il est également nécessaire de rattraper le retard en matière de collecte de données du point de vue des femmes concernées. Les enquêtes sur les besoins juridiques (*legal needs surveys*), qui existent depuis un certain temps dans le monde entier mais n'ont pas encore été réalisées en Suisse, sont un bon moyen d'y parvenir.

I. EINFÜHRUNG UND AUFBAU

Diese Studie untersucht, welche neueren Forschungs- und Datenerhebungsmethoden existieren, um den Zugang zur Justiz aus einer Geschlechterperspektive zu eruieren und allfällige Ungleichheiten beim Zugang zu erkennen. Sie legt ferner dar, welche menschenrechtlichen Verpflichtungen in diesem Zusammenhang zu beachten sind und welche Daten derzeit erhoben werden. Dabei wird zunächst die Forschungsmethode «legal needs surveys» und deren Bedeutung für den Zugang zur Justiz erläutert (Ziff. II). Anschliessend werden die wichtigsten rechtlichen Ansprüche betreffend den Zugang zur Justiz (Ziff. III) sowie die entsprechenden Verpflichtungen bei der Datenerhebung festgehalten (Ziff. IV). Es folgen Ausführungen zu verschiedenen vorhandenen Datenerhebungsgefässen betreffend die Schweizer Justiz sowie zur Digitalisierung der Justiz (Ziff. V). Das Fazit fasst die Erkenntnisse zusammen und zieht Schlussfolgerungen (Ziff. VI).

II. BEDEUTUNG DES ZUGANGS ZUR JUSTIZ AUS EINER GESCHLECHTERPERSPEKTIVE

Regierungen und zivilgesellschaftliche Organisationen betrachten den Zugang zur Justiz sowohl als grundlegendes Recht als auch als Mittel zur Gewährleistung gleicher Chancen für alle. Wenn der Zugang zur Justiz nicht gewährt wird, trifft dies insbesondere die verletzlichsten Gruppen und Individuen,¹ zu denen – namentlich im globalen Kontext – auch Frauen zählen. Frauen haben aufgrund gesellschaftlicher Benachteiligungen besondere Hürden im Justizsystem zu meistern. Dazu zählen, wie der Europarat es formuliert, «Tabus, Vorurteile, Geschlechterstereotype, Bräuche, Ignoranz und manchmal sogar die gesetzlichen Bestimmungen selbst».²

Bereits im Bericht von UN Women von 2011 «Progress of the World's Women 2011-2012: In Pursuit of Justice» wurde das Thema Zugang zur Justiz aufgegriffen: Die Empfehlung Nr. 10 «Put gender equality at the heart of the Millennium Development Goals» hielt fest, dass die Erreichung der Millenniumsziele eine wesentliche Vorbedingung für den Zugang von Frauen zur Justiz sei. Ohne Bildung, Rechtskenntnisse und Entscheidungsgewalt seien Frauen oft ausserstande, ihre Rechte einzufordern, Rechtsbeistand zu erhalten oder ihre Rechte vor Gericht einzufordern.³

Die Millenniumsziele wurden im Jahr 2015 durch die Agenda 2030 ersetzt; die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen einigten sich auf 17 Ziele für eine nachhaltige Entwicklung, die sog. Sustainable Development Goals (nachfolgend: SDGs). Auch die SDGs unterstreichen die Bedeutung des Zugangs zur Justiz für eine inklusive Gesellschaft. Das Ziel Nr. 16 thematisiert die Förderung einer friedlichen und inklusiven Gesellschaft für eine nachhaltige Entwicklung, und das Unterziel Nr. 16.3 zum Zugang zur Justiz lautet wie folgt: Die Staaten sollen «die Rechtsstaatlichkeit auf nationaler und internationaler Ebene fördern und den gleichberechtigten Zugang zur Justiz gewährleisten.»⁴ Die Frage von Ungleichheiten beim Zugang zur Justiz sind zudem wichtig, weil das Rechtswesen

¹ Siehe OECD/OPEN SOCIETY FOUNDATIONS, S. 3.

² Siehe COUNCIL OF EUROPE, S. 2.

³ Siehe <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2011/progressoftheworldswomen-2011-en.pdf?la=en&vs=2835> (besucht am 09.04.2021).

⁴ Siehe EDA, 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung, abrufbar unter <https://www.eda.admin.ch/agenda2030/de/home/agenda-2030/die-17-ziele-fuer-eine-nachhaltige-entwicklung.html> (besucht am 09.04.2021) (nachfolgend: EDA).

und die Durchsetzung von Rechtsansprüchen in der Gesellschaft generell an Bedeutung gewonnen haben.⁵

Wie bereits die Millenniumsziele betrachten auch die SDGs die Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern als eine der grössten Herausforderungen für die nachhaltige Entwicklung, für ökonomisches Wachstum und Armutsreduktion. Das Ziel Nr. 5 fordert denn auch «die Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen in der ökonomischen Entwicklung, die Eliminierung aller Formen von Gewalt gegen Frauen und Mädchen [...] sowie gleichberechtigte Partizipation auf allen Ebenen».⁶

Das in SDG Nr. 16.3 festgehaltene Ziel des gleichberechtigten Zugangs zur Justiz ist somit auch vor dem Hintergrund des SDG Nr. 5 zur Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern zu sehen. Der Zugang zur Justiz speziell für Frauen ist für die Entwicklung hin zu einer egalitären Gesellschaft von grosser Wichtigkeit.

III. UNTERSCHIEDLICHE METHODISCHE ANSÄTZE UND DEREN BEDEUTUNG FÜR DEN ZUGANG ZUR JUSTIZ

1. Übersicht

Ungleichheiten und Probleme beim Zugang zur Justiz können nicht bekämpft werden, wenn ihre Tragweite, Ursachen und Auswirkungen nicht erkannt werden. In methodischer Hinsicht gibt es verschiedene Ansätze, wie die Situation betreffend den Zugang zur Justiz aus einer Geschlechterperspektive erfasst und eingeordnet werden kann. Eine Herangehensweise besteht darin, die Perspektive von Fachpersonen einzubeziehen, die im Justizbereich tätig sind, und die Funktionsweise der im Justizbereich relevanten Institutionen zu untersuchen («top-down-Perspektive»). Dies beinhaltet namentlich Expert*inneninterviews mit der Anwaltschaft, Richter*innen, juristischen Fachpersonen, die Rechtsberatung für Betroffene anbieten oder die Analyse administrativer Daten von Gerichten oder gerichtsähnlichen Behörden. Ein anderer Ansatz analysiert die Situation ausgehend von der Perspektive betroffener Personen, d.h. von Menschen, die ihre Rechtsansprüche vor Gericht durchsetzen möchten («bottom-up-Perspektive»)⁷. Diese Betroffenenperspektive wird im Rahmen von sogenannten «legal need surveys» erforscht, die nachfolgend näher erläutert werden sollen.

2. Das Konzept von «legal needs»

«Legal needs» («rechtliche Bedürfnisse») entstehen immer dann, wenn Einzelpersonen oder soziale Gruppen/Einheiten ihre Rechtsinteressen nicht wirksam durchsetzen können, weil ihnen die (rechtlichen) Möglichkeiten dazu fehlen («legal capability»). Rechtssuchende verfügen dann über eine ausreichende «legal capability», wenn die folgenden Elemente gegeben sind: Sie müssen 1) das Bewusstsein haben, dass eine Problemstellung rechtlich relevant ist, 2) gewisse Kenntnisse der rechtlichen Bestimmungen, Unterstützungsmöglichkeiten und Verfahren besitzen bzw. 3) in der Lage sein, diese im konkreten Einzelfall ausfindig zu machen, und müssen schliesslich 4) über die

⁵ Siehe OECD/OPEN SOCIETY FOUNDATIONS, S. 15f.

⁶ Siehe EDA, <https://www.eda.admin.ch/agenda2030/de/home/agenda-2030/die-17-ziele-fuer-eine-nachhaltige-entwicklung/ziel-5-geschlechtergleichstellung-erreichen-und-alle-frauen.html> (besucht am 20.10.2020).

⁷ Siehe OECD/OPEN SOCIETY FOUNDATIONS, S. 11f.

Fähigkeit verfügen, in einer konkreten Situation mit Rechtsproblemen umzugehen. Dafür sind namentlich Vertrauen, Kommunikationsfähigkeiten sowie Resilienz erforderlich. Dementsprechend enthalten die meisten «legal need surveys», d.h. Umfragen zu unterschiedlichen Bedürfnissen der Rechtssuchenden, Fragen zu einem oder mehreren der erwähnten Elemente von «legal capability». Die befragten Personen werden in diesen Umfragen jeweils insbesondere gebeten, anzugeben, ob sie rechtliche Unterstützungsangebote kennen bzw. kannten und/oder ob sie derartige Angebote in der Vergangenheit bereits in Anspruch genommen haben.⁸

Die «legal needs» einer Einzelperson oder einer sozialen Gruppe/Einheit sind nicht erfüllt, wenn sie ihre mangelnden (rechtlichen) Möglichkeiten nicht durch juristische Unterstützung/Beratung kompensieren können. In derartigen Konstellationen fehlt gemäss dem Konzept von «legal needs» der Zugang zur Justiz.⁹

3. Zusammenhang von «legal needs surveys» und dem Zugang zur Justiz

Wie bereits erwähnt, untersuchen «legal need surveys» Fragen betreffend den Zugang zur Justiz aus einer Betroffenenperspektive. Die meisten «legal need surveys» fokussieren auf die Herausforderungen von Einzelpersonen beim Zugang zur Justiz, andere untersuchen die Erfahrungen von sozialen Gruppen/Einheiten oder Unternehmen.

Mit dem Begriff «Zugang zur Justiz» ist in diesem Kontext gemeint, dass die Rechtssuchenden faire Lösungen für ihre Probleme erreichen und ihre Rechtsansprüche im Einklang mit menschenrechtlichen Standards durchsetzen können. Der Zugang zur Justiz umfasst dabei mindestens die folgenden Aspekte:

- Die Substanz des Rechts;
- die Verfügbarkeit von formellen und informellen Institutionen zur Durchsetzung von Rechtspositionen;
- die Qualität dieser Institutionen;
- die Verfügbarkeit und die Qualität von rechtlichem Beistand/Unterstützung;
- die Qualität der erzielten Lösungen sowie
- die (rechtlichen) Möglichkeiten der Betroffenen («legal capability»)¹⁰

Im Rahmen von «legal need surveys» können verschiedene Aspekte dieser Dimensionen des Zugangs zur Justiz beleuchtet und namentlich Aussagen in Bezug auf folgende Indikatoren gemacht werden:

- Die Häufigkeit des Auftretens rechtlicher Probleme;
- das Bewusstsein für bestehende Unterstützungsangebote;
- Angaben zur Anzahl Betroffener, die Unterstützungsangebote in Anspruch genommen haben, und betreffend den Nutzen dieser Angebote für die Problemlösung;
- Angaben zur Anzahl Betroffener, die ihre Probleme lösen konnten;
- Angaben zur Anzahl Betroffener, die das Ergebnis der Problemlösung als fair erachtet haben;
- Angaben zu im Zusammenhang mit der Problemlösung entstandenen Kosten sowie
- Angaben zum Ausmass des Zugangs zur Justiz nach Einschätzung der Betroffenen.¹¹

⁸ Ibid., S. 86.

⁹ Ibid., S. 24.

¹⁰ Ibid., S. 24f.

¹¹ Ibid., S. 145f.

Damit liefern «legal needs surveys» namentlich wichtige Informationen in Bezug auf die Verfügbarkeit, Qualität und Angemessenheit rechtlicher Unterstützungsangebote sowie formeller und informeller Streitbeilegungsverfahren und den damit zusammenhängenden Kosten.

Im Verhältnis zu anderen Datenerhebungsmethoden wie bspw. Expert*inneninterviews, Umfragen bei im Justizsektor tätigen Fachpersonen oder der Analyse von Daten von Gerichtsbehörden sind «legal needs surveys» komplementär und tragen somit zu einem umfassenden Verständnis der Herausforderungen beim Zugang zur Justiz bei.¹²

4. Bedeutung von «legal needs surveys» für den Zugang zur Justiz aus einer Geschlechterperspektive

«Legal needs surveys» geben aus der Perspektive der Betroffenen Aufschluss über die konkreten Bedürfnisse und Herausforderungen von Individuen und sozialen Einheiten/Gruppen sowie Unternehmen beim Zugang zur Justiz. Entsprechende Datenerhebungen müssen neben Angaben wie bspw. Alter, Einkommen, Herkunft etc. auch nach dem Geschlecht der befragten Personen aufgeschlüsselt werden können.

«Legal needs surveys» machen es möglich, persönliche Erfahrungen von Frauen betreffend den Umgang mit Rechtsansprüchen, die sie vor Gericht durchsetzen wollen, über die Gesamtbevölkerung hinweg zu quantifizieren. Sie können Problemlösungsverhalten abbilden, Veränderungen von Erfahrungen und Verhalten der Befragten beleuchten und Einblicke in die unterschiedlichen rechtlichen Grundkenntnisse der betroffenen Frauen geben. Zudem zeigen derartige Umfragen auf, ob den rechtssuchenden Frauen die zur Verfügung stehenden Unterstützungsmöglichkeiten bekannt sind und geben Aufschluss über ihr Vertrauen ins Recht und in den Rechtsstaat.¹³

Diese Art von Befragung gibt somit einen einzigartigen und umfassenden Überblick über ein Justizsystem und die Erfahrung betroffener Frauen bei der Durchsetzung der ihnen zustehenden Rechtsansprüche, die mit anderen Forschungsmethoden nicht eruiert werden können. Auf nationaler Ebene werden sie zunehmend als wichtiges Instrument für politische Entscheidträg*innen und zivilgesellschaftliche Akteur*innen betrachtet und wurden bereits in zahlreichen Ländern auf der ganzen Welt konzipiert und durchgeführt.¹⁴

Auf der Grundlage von «legal needs surveys» und weiterer relevanter Datenerhebungen können gezielte Massnahmen zur Verbesserung des Zugangs zur Justiz aus einer Geschlechterperspektive identifiziert und umgesetzt werden. Damit leisten derartige Untersuchungen einen wichtigen Beitrag dazu, spezifische Hürden von Frauen beim Zugang zur Justiz gezielt anzugehen und zu beheben.

¹² Ibid., S. 146.

¹³ Ibid., S. 29.

¹⁴ Ibid., S. 28f.

IV. ZUGANG ZUR JUSTIZ IN DER SCHWEIZ

1. Wichtigste rechtliche Grundlagen

Ein funktionierender Zugang zur Justiz ist eine entscheidende Voraussetzung dafür, dass Einzelne ihre Rechte de facto auch einfordern können.¹⁵ Der Zugang zur Justiz wird in der Schweiz durch verschiedene Menschenrechtsverträge und durch die Bundesverfassung garantiert. Auf Ebene der UNO sind die Bestimmungen des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte am bedeutsamsten, nämlich dessen Art. 2 Abs. 3 (Recht auf wirksame Beschwerde, Pflicht zur Umsetzung von Beschwerdeentscheiden) sowie Art. 14 (Anspruch auf Verhandlung durch ein zuständiges, unabhängiges und unparteiisches Gericht).¹⁶

Auf regionaler Ebene ist der Anspruch auf wirksamen Rechtsschutz durch Art. 13 (Recht auf wirksame Beschwerde) und Art. 6 (Recht auf ein faires Verfahren) der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)¹⁷ gewährleistet.¹⁸ Darüber hinaus gibt es spezifische Menschenrechtsverträge für benachteiligte Gruppen, die den Zugang zur Justiz gewährleisten. Art. 2 lit. c des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW-Übereinkommen)¹⁹ hält bspw. fest, dass die zuständigen nationalen Gerichte den Anspruch auf Nichtdiskriminierung und Gleichstellung schützen müssen.

In der Bundesverfassung gewährleistet Art. 29a BV, dass jeder Person bei sämtlichen Streitigkeiten der Zugang zu mindestens einer gerichtlichen Instanz mit voller Rechts- und Sachverhaltskontrolle offensteht. Art. 29 Abs. 1 BV verlangt, dass jede Person in einem Gerichtsverfahren Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung hat; zudem haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör (z.B. Recht auf Akteneinsicht, Recht auf Stellungnahme, Recht auf Entscheidungsbegründung). Weiter muss auch Personen, die nicht über die erforderlichen Mittel verfügen, der Zugang zur Justiz offenstehen. Gemäss Art. 29 Abs. 3 BV hat deshalb jede Person, die nicht über die erforderlichen Mittel verfügt, Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege und einen unentgeltlichen Rechtsbeistand, sofern gewisse Voraussetzungen erfüllt sind.²⁰

2. Staatliche Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten

Gemäss der allgemeinen Grund- und Menschenrechtsdogmatik hat der Staat den Anspruch der Menschen auf Zugang zur Justiz zu achten, zu schützen und zu gewährleisten:

- *Achtungspflichten*: Der Staat muss den Zugang der Menschen zur Justiz respektieren und hat ungerechtfertigte Einschränkungen zu unterlassen. Unzulässig wäre es demnach etwa, wenn der Staat Rechtssuchende einschüchtert, sanktioniert oder Personen bzw. Personengruppen generell vom Rechtsschutz ausschliesst. Zulässig sind dagegen Einschränkungen, die auf einer

¹⁵ Siehe KIENER, S. 23f.

¹⁶ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16.12.1966 (SR 0.103.2).

¹⁷ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4.11.1950 (SR 0.101).

¹⁸ Siehe KIENER, S. 26.

¹⁹ Übereinkommen vom 18.12.1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (SR 0.108).

²⁰ Siehe KIENER, S. 26.

gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig ausgestaltet sind. Beispiele für grundsätzlich zulässige Einschränkungen sind etwa Verfahrensvorschriften wie Fristenregelungen oder die Pflicht zur Bezahlung von Verfahrenskosten.²¹

- *Schutzpflichten*: Der Staat muss Einzelne davor schützen und ihnen beistehen, wenn ihnen Private den Zugang zur Justiz verunmöglichen oder behindern. Falls die Behörden wissen oder wissen müssten, dass eine Privatperson keinen Rechtsschutz in Anspruch nimmt, weil sie von einer Drittperson davon abgehalten wird, haben sie den Zugang für die Betroffenen zu sichern. Ein Beispiel für eine solche Konstellation ist die Verfolgung von häuslicher Gewalt durch den Staat. In diesem Bereich verpflichten sowohl das Verfassungsrecht als auch die Istanbul-Konvention des Europarats²² die Behörden dazu, zum Schutz der Opfer tätig zu werden.²³
- *Leistungs- und Gewährleistungspflichten*: Damit Grundrechte wirksam ausgeübt werden können, muss der Staat auch positive Massnahmen ergreifen und gewisse Rahmenbedingungen und Institutionen schaffen. So muss der Staat Justizbehörden schaffen, die über qualifiziertes Personal verfügen. Die Zuständigkeiten und Aufgaben der Justizbehörden bzw. Gerichte müssen gesetzlich klar geregelt sein (Art. 30 Abs. 1 BV sowie Art. 6 Ziff. 1 EMRK). Damit der Rechtsschutz nicht an den Kosten scheitert, muss ein System der unentgeltlichen Rechtspflege geschaffen werden, das auch die Möglichkeit der Beiordnung eine*r Anwält*in beinhaltet. Ebenfalls bedeutsam ist das zur Verfügung stellen von Übersetzungshilfen. Im Strafverfahren gewähren sowohl die Bundesverfassung (Art. 31 Abs. 2 und 32 BV) sowie die EMRK (Art. 6 Ziff. 1 EMRK) einen entsprechenden Anspruch. Weiter müssen Entscheide der Justizbehörden innerhalb einer angemessenen Frist getroffen werden. Mit dem Verbot der Rechtsverzögerung ist dieser Anspruch als eigenständiger Grundrechtsanspruch garantiert (vgl. Art. 29 Abs. 1 BV sowie Art. 6 Ziff. 1 EMRK). Bund und Kantone müssen deshalb ihre Justizbehörden dementsprechend organisieren und ausstatten. Schliesslich sind die Staaten dazu verpflichtet, Gerichtsurteile innerhalb einer vernünftigen Frist sowie von Amtes wegen zu vollstrecken.²⁴

3. Umfassende Verwirklichung: Monitoring des Zugangs zur Justiz

Zusätzlich zu den unmittelbaren Achtungs-, Schutz- und Leistungspflichten ist der Staat gemäss Bundesverfassung (Art. 35 BV) und Völkerrecht dazu angehalten, den Zugang zur Justiz umfassend zu verwirklichen. Daraus fliesst etwa die Pflicht, bestehende Benachteiligungen beim Zugang zur Justiz zu erkennen und angemessene Massnahmen zu ihrer Beseitigung zu ergreifen. Dies ist ohne entsprechende Kenntnisse der Datenlage nicht möglich. Vor diesem Hintergrund bietet es sich zunächst an, die Justizordnung mittels eines systematischen Monitorings dahingehend zu überprüfen, ob der Zugang zur Justiz in der Praxis tatsächlich gewährleistet ist. Dies ist besonders mit Blick auf verletzte Gruppen von Personen notwendig, wie etwa von häuslicher Gewalt, von Rassismus oder von Menschenhandel betroffenen Frauen und bei Kindern. Würde im Rahmen eines derartigen Monitorings bspw. festgestellt werden, dass bei der Verfolgung häuslicher Gewalt ein grosser Anteil der Verfahren eingestellt wird, wäre der Staat dazu verpflichtet, die Gründe dafür

²¹ Ibid., S. 29f., mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.

²² Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) vom 11.5.2011 (SR 0.311.35).

²³ Siehe KIENER, S. 30.

²⁴ Ibid., S. 30f.

zu klären. Er müsste zu diesem Zweck statistische Daten sammeln und – sofern notwendig – entsprechende Forschungsprojekte fördern. Dazu ist er namentlich gestützt auf die Istanbul-Konvention verpflichtet (Art. 11).²⁵

Für Angehörige verletzlicher Gruppen ist insbesondere bedeutsam, dass ihnen niederschwellige und kostenlose Rechtsberatungsstellen zur Verfügung stehen. Für alle Rechtssuchenden ist weiter zentral, dass sie gewisse elementare Kenntnisse der Rechtslage besitzen: Deshalb sollten sowohl die zur Anwendung kommenden Rechtsnormen als auch die Praxis der Behörden sowie die Gerichtsurteile kostenlos und einfach zugänglich sein. In der Schweiz ist dies auf Bundesebene der Fall. Auf kantonaler Ebene sind hingegen nicht alle Urteile zugänglich.²⁶

Schliesslich sind informelle und alternative Streitbeilegungsgefässe wie Schlichtungs- oder Ombudsstellen für die Verwirklichung des Anspruchs auf wirksamen Rechtsschutz hilfreich. Zwar sind derartige Institutionen in der Regel nicht befugt, verbindliche und vollstreckbare Entscheide zu fällen. Durch ihren niederschweligen, in der Regel kostenlosen Zugang und ihren lösungsorientierten Ansatz können aber insbesondere Ombudsstellen dazu beitragen, in Konflikten zu vermitteln. Damit erhöht sich die Chance, dass es zu einer Lösung ohne Gerichtsverfahren kommt, zumal diese für die Betroffenen oftmals belastend und auch kostspielig sind. Werden die in den Beratungen gemachten Erfahrungen und Erkenntnisse den Behörden mitgeteilt, kann dies bei den Adressat*innen zu einem Reflexionsprozess und gegebenenfalls zu einem Mentalitätswechsel bis hin zu Gesetzesänderungen führen. Damit können alternative Streitbeilegungsmechanismen zur umfassenden Verwirklichung des Zugangs zur Justiz beitragen.²⁷

V. VERPFLICHTUNGEN UND ANREGUNGEN ZUR DATENERHEBUNG AUS DEM INTERNATIONALEN MENSCHENRECHTSSCHUTZ

1. Vorgaben der Vereinten Nationen und des Europarats

Vertragsstaaten von Menschenrechtsübereinkommen haben den Vertragsüberwachungsorganen regelmässig über die Umsetzung ihrer Verpflichtungen Bericht zu erstatten. In den periodischen Staatenberichten geben die Vertragsstaaten nicht nur Auskunft zur rechtlichen Situation, sondern auch zur Datenlage.²⁸ Diese Verpflichtung zum Reporting beinhaltet folglich auch die Sammlung von Daten und die Harmonisierung von Statistiken.²⁹

Der Frauenrechtsausschuss der Vereinten Nationen hat sich in einer Allgemeinen Empfehlung zum Zugang von Frauen zur Justiz geäussert. Er macht darin deutlich, dass es für die Evaluation des Zugangs zur Justiz zentral ist, Daten betreffend das Justizsystem zu sammeln und auszuwerten. Der Ausschuss legt den Staaten nahe, mindestens folgende Daten zu erheben:³⁰

- Die Anzahl und geographische Verteilung von Gerichten und gerichtsähnlichen Behörden;

²⁵ Ibid., S. 31f.

²⁶ Ibid., S. 32.

²⁷ Ibid., S. 33. Siehe zu den aussergerichtlichen Streitbeilegungsmöglichkeiten und den Gründen für den Verzicht auf ein Gerichtsverfahrens Locher, S. 57ff.

²⁸ Siehe WYTTENBACH, S. 18. Für das CEDAW-Übereinkommen ist diese Verpflichtung zur regelmässigen Berichterstattung in Art. 18 des Übereinkommens festgehalten.

²⁹ Ibid., S. 117.

³⁰ CEDAW, General Recommendation Nr. 33 (2015), para. 20 (d).

- Die Geschlechtszugehörigkeit von Personen, die in Strafverfolgungsbehörden sowie gerichts- und gerichtsähnlichen Institutionen auf allen Ebenen tätig sind;
- Die Anzahl und geographische Verteilung von Anwält*innen, inklusive unentgeltliche Rechtsvertreter*innen;
- Die Art und Anzahl Fälle und Beschwerden bei Gerichten, gerichtsähnlichen Behörden und Verwaltungsbehörden, aufgeschlüsselt nach Geschlecht der jeweiligen Partei;
- Die Art und Anzahl Fälle, die vom formellen oder informellen Justizsystem behandelt werden, aufgeschlüsselt nach Geschlecht der jeweiligen Partei;
- Die Art und Anzahl Fälle, bei denen eine unentgeltliche Rechtshilfe und/oder eine amtliche Verbeiständung bzw. Verteidigung erforderlich waren, aufgeschlüsselt nach Geschlecht der jeweiligen Partei;
- Die Verfahrenslänge und der Ausgang des Verfahrens, aufgeschlüsselt nach Geschlecht der jeweiligen Partei.

Auf *regionaler Ebene* betont der Europarat in seiner Strategie zur Gleichstellung der Geschlechter die grosse Bedeutung von qualifizierter Forschung sowie von verlässlichen und vergleichbaren Daten. Dies sei die Voraussetzung für faktenbasierte Politikgestaltung und Gesetzgebung, um Mängel im Bereich des Zugangs zur Justiz von Frauen zu beheben. Für einen gleichberechtigten Zugang zur Justiz sollten wegen der Komplexität der Rechtsprechungsprozesse verstärkte Anstrengungen unternommen und systematisch Informationen gesammelt werden, damit verlässliche Statistiken erarbeitet werden könnten.³¹

Der Europarat hat verschiedene Vorschläge und Empfehlungen erarbeitet, um bestehende Wissenslücken zu schliessen und das Fehlen von nach Geschlecht aufgeschlüsselten Daten betreffend den Zugang zur Justiz von Frauen anzugehen:

- Verbesserte Erhebung von nach Geschlecht³² aufgeschlüsselten Daten auf allen Ebenen, d.h. etwa bezüglich der Kriminalstatistik, Gerichtsakten, des Zugangs zu und der Inanspruchnahme von unentgeltlicher Rechtsvertretung sowie der Inanspruchnahme von alternativen Streitbeilegungsgefässen;
- Harmonisierung und Austausch von Informationen zwischen den relevanten Akteur*innen (Justizsystem, Polizei sowie Sozial- und Gesundheitsdienste);
- Durchführung von qualitativen Analysen von Rechtsfällen (insb. von Urteilen) mit dem Ziel, negative Geschlechterstereotypen zu identifizieren und Lösungsansätze zu finden, um diese zu überwinden;
- Miteinbezug von Informationen zu Gewalt gegen Frauen sowie häuslicher Gewalt in die Datenerhebungen und -analysen;
- Unterstützung von Forschungsprojekten, um die Ursachen und die Folgen von Gewalt gegen Frauen zu untersuchen (inkl. Verbreitung, Inzidenz und Verurteilungsraten).

Schliesslich verpflichtet die Istanbul-Konvention die Vertragsstaaten dazu, regelmässig Informationen und Daten zur Erarbeitung und zur Umsetzungen von Politiken zur Prävention und Bekämpfung aller Formen von Gewalt gegen Frauen zusammenzutragen.³³

³¹ Siehe COUNCIL OF EUROPE, S. 6.

³² Sowie nach Alter, Wohnsitz, Verhältnis zwischen Opfer und Tatperson sowie anderen Charakteristika.

³³ Siehe COUNCIL OF EUROPE, S. 6.

2. Datenerhebung auf internationaler Ebene

Auf internationaler Ebene gibt es verschiedene Ansätze, welche Daten zum Zugang zur Justiz von Frauen erhoben werden können und wie dabei methodisch vorgegangen werden könnte. UN Women und der Europarat haben bspw. im Juli 2016 das „framework for measuring access to justice including specific challenges facing women“ veröffentlicht.³⁴ Der Bericht enthält detaillierte Angaben zum methodischen Vorgehen, zu relevanten Indikatoren, zu bestehenden Lücken und nennt Ansätze zur Identifikation frauenspezifischer Hürden beim Zugang zur Justiz.

Ein konkretes Beispiel für eine in der jüngeren Vergangenheit durchgeführte „legal needs survey“ ist der im Jahr 2019 vom „World Justice Project“ veröffentlichte Bericht „Global Insights on Access to Justice“. Dieser enthält Daten einer weltweit bei mehr als 100'000 Menschen durchgeführten Erhebung in 101 Ländern. Es handelt sich dabei um eine bis dato in diesem Ausmass einzigartige Datensammlung betreffend den Zugang zur Justiz im zivilrechtlichen Sektor.³⁵ Aus dem Bericht resultieren namentlich Erkenntnisse über die Art von rechtlichen Problemen der Betroffenen, die dabei in Anspruch genommenen Unterstützungsangebote und Problemlösungsverfahren.

VI. DATENERHEBUNG BETREFFEND DIE SCHWEIZ

Im Folgenden wird dargelegt, welche Daten in der Schweiz bereits erhoben werden und wo Lücken bestehen.

1. Herausforderung föderalistischer Strukturen

In Bundesstaaten umfasst die erwähnte Berichterstattungspflicht zur Datenlage (siehe oben, Ziff. V) auch die Gliedstaatenebene.³⁶ Das Fehlen von angemessenen Daten als Voraussetzung für das innerstaatliche Monitoring und das Staatenberichtsverfahren gehört zu den regelmässigen Beanstandungen der Menschenrechtsüberwachungsorgane. Die mangelhafte Datenlage zählt zu den institutionellen und strukturellen Ursachen für Umsetzungsschwierigkeiten menschenrechtlicher Verpflichtungen.³⁷

In der Schweiz stammen die Informationen und Daten für die Staatenberichte sowohl von Bundesstellen als auch von den Kantonen. Der Bund hat gestützt auf Art. 65 BV die Befugnis, statistische Daten zu erheben (Abs. 1) und Vorschriften zur Harmonisierung kantonaler und kommunaler Register zu erlassen (Abs. 2). Gemäss dem Bundesstatistikgesetz³⁸ dient die Bundesstatistik u.a.

³⁴ Der Bericht ist abrufbar unter <https://rm.coe.int/168069cf4e> (besucht am 18.3.2021).

³⁵ Der Bericht ist abrufbar unter <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-A2J-2019.pdf> (besucht am 18.3.2021).

³⁶ Siehe WYTTEBACH, S. 18.

³⁷ Ibid., S. 101f. Betreffend die Umsetzung des CEDAW-Übereinkommens hat der CEDAW-Ausschuss die Schweiz in verschiedenen Überprüfungszyklen auf die aus seiner Sicht hierzulande ungenügende Datenlage aufmerksam gemacht, bspw. in Bezug auf Gewalt gegen Frauen, Menschenhandel oder die Situation von Frauen auf dem Land (siehe Wyttenbach, S. 385, mit Verweis auf CEDAW, CO Switzerland, CEDAW/C/CHE/CO3 (2009), paras. 28, 30 und 40). Im letzten Überprüfungszyklus hat der Ausschuss in seinen Abschliessenden Bemerkungen zum kombinierten vierten/fünftten Staatenbericht der Schweiz die mangelnde Datenlage in den Bereichen Genitalverstümmelung, Kinder- und Zwangsehen sowie Menschenhandel kritisiert (CEDAW, CO Switzerland, CEDAW/C/CHE/CO/4-5 (2016), paras. 25. a) und 29. a).

³⁸ Bundesstatistikgesetz vom 9.10.1992 (BstatG; SR 431.01).

dazu, den Stand der Erfüllung des Geschlechtergleichstellungsauftrags zu beurteilen. In der Statistikverordnung³⁹ ist zudem die Zusammenarbeit des Bundes mit den Kantonen und Gemeinden geregelt. Das Bundesamt für Statistik stellt die quantitativen Daten für das Staatenberichtsverfahren bereit. Um den Anforderungen des Staatenberichtsverfahrens zu genügen, werden in Zusammenarbeit mit den Kantonen laufend weitere Datenerhebungsbereiche zugänglich gemacht.⁴⁰

Insgesamt hat sich gezeigt, dass die Konsolidierung der Datenlage im Schweizerischen Bundesstaat aufwändig ist. Während ältere Staatenberichte der Schweiz in verschiedener Hinsicht unzureichend waren und von den Vertragsorganen entsprechend beanstandet wurden, gehen die neueren Staatenberichte der Schweiz bedeutend stärker auf die Gesetzgebung und Praxis in den Kantonen ein. Dabei wurden etwa bei den neusten Staatenberichten zum CEDAW- und zum Anti-Rassendiskriminierungsübereinkommen⁴¹ für die Informations- und Datenbeschaffung in den Kantonen auch die Konferenz der Kantonsregierungen und verschiedene kantonale Direktorenkonferenzen miteinbezogen. Die neueren Berichte weisen einen systematischeren Umgang mit Informationen und Daten der Kantone aus. Defizite bestehen jedoch im Hinblick auf vergleichende Auswertungen sowie Hinweise auf Problembereiche bzw. Strategien. Im Rahmen des neusten Staatenberichtsverfahrens zur Umsetzung des CEDAW-Übereinkommens wird die Schweiz vom CEDAW-Ausschuss in der „list of issues and questions prior to reporting“ in einem einleitenden, allgemeinen Absatz gebeten, darzulegen, wie sie die Sammlung und Analyse von Daten, die für die Umsetzung des Übereinkommens relevant sind, verbessern will.⁴² Für die Optimierung des gegenwärtigen Zustands wäre eine Vereinheitlichung, Systematisierung und Institutionalisierung der Datenerhebung unter Einbezug der Kantone sowie eine konsequentere Verarbeitung der Monitoringergebnisse zielführend.⁴³

2. Bestehende Daten zur Schweiz

Nachfolgend werden verschiedene Erhebungen zu statistischen Daten betreffend die Schweizer Justiz bzw. gerichtsähnlichen Institutionen in der Schweiz aufgeführt und erläutert. Diese Ausführungen sollen aufzeigen, welche Daten bereits erhoben werden und in welcher Hinsicht Lücken bestehen.

2.1. Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)

Die umfassendsten Daten werden im Rahmen der periodisch durchgeführten Umfragen der Europäischen Kommission für die Wirksamkeit der Justiz (Commission for the Efficiency of Justice (nachfolgend: CEPEJ)) erhoben. Die Schweiz beteiligt sich regelmässig an diesen Umfragen. Das Ziel der CEPEJ besteht in der Verbesserung der Effizienz und der Arbeitsweise der Justiz in den Mitgliedstaaten.⁴⁴

³⁹ Verordnung über die Organisation der Bundesstatistik vom 30.6.1993 (SR 431.011).

⁴⁰ Siehe WYTTENBACH, S. 542f.

⁴¹ Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 21.12.1965 (SR 0.104).

⁴² CEDAW/C/CHE/QPR/6, List of issues and questions prior to the submission of the sixth periodic report of Switzerland vom 18.11.2019, para. 1.

⁴³ Siehe WYTTENBACH, S. 543ff.

⁴⁴ Um dies zu erreichen, erarbeitete die CEPEJ Benchmarks, sammelt und analysiert Daten, definiert Messinstrumente und Bewertungsmethoden, verabschiedet Dokumente und tauscht sich mit verschiedenen relevanten Akteur*innen in diesem Feld aus. Siehe die Angaben auf der Website der CEPEJ, abrufbar unter <https://www.coe.int/en/web/cepej/about-cepej> (besucht am 2.12.2020).

Die einheitliche Methodologie und Datenaufbereitung erlaubt einen Vergleich der Justizsysteme der verschiedenen Mitgliedstaaten und einen Wissensaustausch über deren Arbeitsweise. Dabei geht es nicht nur um einen Vergleich der Effizienz der Justizsysteme im engeren Sinn, sondern auch hinsichtlich der Qualität und Effektivität der Justiz.⁴⁵

Der Fokus dieser Erhebungen liegt bei den Kosten für das Justizsystem. Ausgewiesen werden bspw. die Ausgaben für unentgeltliche Prozessführung, für die Gewährung von Pflichtanwält*innen etc. Fragen zum Zugang zur Justiz aus einer Geschlechterperspektive, wie sie im vorliegenden Kontext von Interesse sind, beantwortet die CEPEJ-Datenbank jedoch nicht: Zwar gibt es bspw. einen Indikator «Gender Equality in Courts and Public Prosecution Services». Dieser gibt Aufschluss über den Frauenanteil beim Justizpersonal.⁴⁶ Für die Frage nach dem Zugang zur Justiz ist dies (alleine) aber wenig aussagekräftig.

2.2. Das Indikatorensystem MONET

Das Indikatorensystem MONET ist ein vom Bundesamt für Statistik entwickeltes und betriebenes Datenerhebungssystem zur Messung und Darstellung der nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz. Es illustriert die einzelnen Fortschritte bei der Umsetzung der 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung der Agenda 2030 der Vereinten Nationen (SDGs) sowie hinsichtlich weiterer, schweizspezifischer Themen. MONET besteht aus über 100 Indikatoren in den drei Dimensionen Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft.⁴⁷ Zum bereits bei den Ausführungen zu «legal needs surveys» erwähnten SDG Nr. 16.3 «Zugang zur Justiz» (siehe oben, Ziff. II) gibt es keine Indikatoren. Beim SDG Nr. 5 «Geschlechtergleichheit und Selbstbestimmung» gibt es Indikatoren zu den Themen Lohnunterschied zwischen Frauen und Männern, Häusliche Gewalt, Belastung durch Erwerbsarbeit und Haus-/Familienarbeit, Frauenanteil im Nationalrat und in den Kantonsparlamenten sowie Berufliche Stellung nach Geschlecht⁴⁸, jedoch keine spezifischen Informationen betreffend die Frage nach dem Zugang zur Justiz von Frauen.

2.3. Social Institutions and Gender Index (SIGI)

Der «Social Institutions and Gender Index (SIGI)» des Entwicklungszentrums der OECD misst Diskriminierungen gegen Frauen in sozialen Institutionen in 180 Ländern. SIGI berücksichtigt Gesetze, soziale Normen und Praktiken und erfasst die der Geschlechterungleichheit zugrundeliegenden Ursachen. Damit sollen die für einen transformativen Politikwandel erforderlichen Daten bereitgestellt werden. SIGI ist eine der offiziellen Datenquellen für das bereits erwähnte SDG Nr. 5. Dort gilt es die Frage zu klären, ob in einem Land rechtliche Rahmenbedingungen in Kraft sind, welche zur Förderung, Durchsetzung und Überwachung der Gleichstellung der Geschlechter und der Teilhabe von Frauen beitragen. Betrachtet werden Benachteiligungen in der Familie, Einschränkungen der physischen Integrität, Einschränkungen im Zugang zu Produkten und finanziellen Ressourcen

⁴⁵ CEPEJ, Evaluation of judicial systems, abrufbar unter <https://www.coe.int/en/web/cepej/cepej-work/evaluation-of-judicial-systems> (besucht am 2.12.2020).

⁴⁶ Siehe CEPEJ, Gender equality in courts and prosecution, abrufbar unter <https://www.coe.int/en/web/genderequality/-/cepej-stat-specific-dashboard-on-gender-equality-in-courts-and-prosecution-servic-2> (besucht am 10.12.2020).

⁴⁷ Siehe BUNDESAMT FÜR STATISTIK (BFS), Das MONET 2030-Indikatorensystem, abrufbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/nachhaltige-entwicklung/monet-2030.html> (besucht am 9.12.2020).

⁴⁸ Siehe BFS, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/nachhaltige-entwicklung/monet-2030/gleichstellung-geschlechter.html> (besucht am 9.12.2020).

sowie Einschränkungen der Freiheitsrechte.⁴⁹ Spezifische Informationen betreffend den Zugang von Frauen zur Justiz werden bei SIGI dagegen nicht erhoben.

2.4. Gerichtsstatistiken

Gerichtsstatistiken legen den Fokus auf die administrative Rechenschaftsablegung. Die statistischen Angaben geben bspw. Auskunft über «Art, Menge, Behandlung und Erledigung der Geschäfte der verschiedenen Gerichtsinstanzen und Justizbehörden».⁵⁰ Die ermittelten Daten und Zahlen dienen in erster Linie der Optimierung der Verwaltung, der Gestaltung sowie der Steuerung der Justiz. Somit können bspw. die beschleunigte Anhandnahme und Durchführung von Gerichtsverfahren oder sinkende Prozesskosten ausgewiesen und statistisch belegt werden.⁵¹ Die vermehrte quantitative Datenerhebung im Gerichtswesen ist auch vor dem Hintergrund von Justizreformen zu sehen. Diese folgen einem Steuerungsmodell, das sich an die Funktionsweise von Unternehmen anlehnt und sich unter dem Label «New Public Management» auch in der Justiz etabliert haben.⁵² Spezifische Daten betreffend den Zugang von Frauen zur Justiz werden jedoch nicht erhoben, was aufgrund des Zwecks der Gerichtsstatistiken als Kontroll- und Steuerungsinstrument der Justiz nicht überrascht.

2.5. Statistische Erhebungen gemäss Statistikerhebungsverordnung⁵³

Die Statistikerhebungsverordnung weist regelmässig ermittelte Daten aus rund 200 Bereichen aus. Darunter finden sich auch Daten zur Justiz, wobei sich diese im Wesentlichen auf die Strafjustiz beschränken und – neben der Information der Öffentlichkeit – vor allem der Planung und Kontrolle des Strafvollzugs dienen.⁵⁴ Erfasst werden die Gerichtsurteile im Bereich des Strafrechts, die auch geschlechtsspezifisch ausgewiesen werden.⁵⁵ Ebenso erfasst die Opferhilfestatistik⁵⁶ ihre Daten nach Geschlecht. Hier finden sich Daten zur „Juristischen Hilfe“, welche allgemeine Informationen zur Opferhilfe, allgemeine Rechtsberatung, Informationen zu Zivil- und Strafverfahren, Unterstützung in einem bestimmten Verfahren, Beratung in den Bereichen Versicherung, Entschädigung und Genugtuung usw. umfasst. Bei der vermittelten Rechtshilfe geht es um Fälle, bei denen das Opfer bzw. Angehörige einer Straftat an eine*n Anwält*in verwiesen wurden.⁵⁷

⁴⁹ Siehe SIGI, abrufbar unter <https://www.genderindex.org/> (besucht am 4.12.2020).

⁵⁰ Siehe AERSCHMANN ET AL., S. 38. Siehe exemplarisch den Tätigkeitsbericht 2019 der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft des Kantons Bern, abrufbar unter https://www.justice.be.ch/justice/de/index/justiz/organisation/obergericht/downloads-publikationen.assetref/dam/documents/Justice/OG/de/Downloads/Taetigkeitsbericht%202019%20DE_defintiv.pdf (besucht am 8.12.2020).

⁵¹ Siehe AERSCHMANN ET AL., S. 41f.

⁵² Ibid., S. 44.

⁵³ Verordnung über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes vom 30.6.1993 (SR 431.012.1).

⁵⁴ Siehe die Website des BFS, Dossier «Kriminalität und Strafrecht», abrufbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht.html> (besucht am 8.12.2020).

⁵⁵ Siehe BFS, Erwachsene und Jugendliche, Verurteilungen und Verurteilte für eine Vergehen oder Verbrechen des Strafgesetzbuches (StGB), Schweiz und Kantone, abrufbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht.assetdetail.13407198.html> (besucht am 9.12.2020).

⁵⁶ Siehe Dossier «Opferhilfestatistik» auf der Website des BFS, abrufbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht.gnpdetail.2020-0117.html> (besucht am 9.12.2020).

⁵⁷ Siehe Opferhilfestatistik OHS, Erfassungshilfe für die Erhebung der statistischen Daten durch die Beratungsstellen, abrufbar im Dossier «Opferhilfestatistik» auf der Website des Bundesamtes für Statistik, S. 12.

Im Bereich der Zivilrechtsjustiz existieren soweit ersichtlich lediglich zwei relevante Datenquellen: Zum einen dokumentiert im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter im Erwerbsleben die Datenbank «Entscheide nach Gleichstellungsgesetz»⁵⁸ die ihr von den Schlichtungsbehörden und Gerichten zugestellten Entscheide nach GIG⁵⁹. Die dort erfassten Entscheide lassen sich nach Geschlecht filtern,⁶⁰ darüber hinaus gibt die Statistik jedoch keine spezifischen Angaben zum Zugang zur Justiz von Frauen. Zum anderen berichten im Bereich des Mietrechts die Schlichtungsbehörden für Mietangelegenheiten zweimal jährlich über den Stand der Schlichtungsverfahren.⁶¹ Die Statistik weist jedoch keine geschlechtssegregierten Zahlen aus. Zum Anteil Frauen, welche die Schlichtungsbehörden in Mietangelegenheiten in Anspruch genommen haben, kann damit keine Aussage gemacht werden.

Untenstehend werden die verschiedenen Statistiken im Justizbereich in Tabellenform dargestellt und erläutert.⁶²

Statistik	Erhebungsgegenstand	Befragte	Erhebungsorgan	Angaben zum Geschlecht
Polizeiliche Kriminalstatistik (Ziff. 87)	Beschuldigte und Opfer mit soziodemografischen Merkmalen	Polizeistellen der Kantone und des Bundes	BFS Unter Mitwirkung der Polizeistellen der Kantone und des Bundes	Ja
Strafurteilsstatistik (Ziff. 88)	Rechtskräftige Verurteilungen von Personen über 18 Jahren Soziodemografische Merkmale, Straftaten und Sanktionen	—	BFS Unter Mitwirkung des Bundesamtes für Justiz	Ja
Jugendstrafurteilsstatistik (Ziff. 89)	Rechtskräftige Verurteilungen von Jugendlichen; Identifikationscode, Soziodemografische Merkmale Straftaten und Sanktionen	Richter*innen, kantonale Jugendgerichtsbehörden und weitere zuständige kantonale Behörden	BFS Unter Mitwirkung kantonaler Institutionen der Jugendstrafrechtspflege	Ja
Opferhilfestatistik (Ziff. 95)	Alle Kontakte mit einer Opferhilfeberatungsstelle pro Jahr; alle Personen, die bei einer Behörde um eine Entschädi-	Opferhilfeberatungsstellen, kantonale Behörden bzw. Entschädigungs- und Genugtuungsbehörden	BFS	Ja

⁵⁸ Siehe <https://www.gleichstellungsgesetz.ch> (besucht am 10.3.2021).

⁵⁹ Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann vom 24.3.1995. (Gleichstellungsgesetz, GIG; SR 151.1).

⁶⁰ Die entsprechenden Angaben sind zudem wenig aussagekräftig, da Frauen im Erwerbsleben weitaus stärker von Diskriminierungen betroffen sind als Männer, insb. bei sexuellen Belästigungen, Lohndiskriminierungen sowie bei Diskriminierungen aufgrund von Mutter- oder Schwangerschaft.

⁶¹ Siehe BUNDESAMT FÜR WOHNUNGSWESEN, Statistik der Schlichtungsverfahren, abrufbar unter <https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/mietrecht/schlichtungsbehoerden/statistik-der-schlichtungsverfahren.html> (besucht am 9.12.2020).

⁶² Nicht aufgeführt werden die Statistiken zum Vollzug von Strafmassnahmen.

Statistik	Erhebungsgegenstand	Befragte	Erhebungsorgan	Angaben zum Geschlecht
	gungs- oder Genugtuungsleistung er-sucht haben; sozio-demografische Merkmale von Opfer und Tatperson, Tatperson-Opfer-Beziehung, Straftatenarten, Art der Hilfe			
Tätigkeit der paritätischen Schlichtungsbehörden (Ziff. 161)	Anrufungen von Schlichtungsbehörden in Miet- und Pachtsachen, für Wohn- oder Geschäftsräume	Schlichtungsbehörden in Miet- und Pachtsachen, für Wohn- oder Geschäftsräume	Bundesamt für Wohnungswesen Unter Mitwirkung der Kantonalen Justizdirektionen/kantonale Obergerichte	Nein

Tabelle 1: Überblick der statistischen Erhebungen im Bereich Justiz gemäss der Statistikerhebungsverordnung

2.6. Parlamentarische Ombudsstellen

Verschiedene parlamentarische Ombudsstellen weisen in der Berichterstattung über ihre Tätigkeit Angaben zum Geschlecht der ratsuchenden oder beschwerdeführenden Personen aus. Nachfolgend werden exemplarisch die Angaben von ausgewählten Ombudsstellen aufgeführt.

Der Jahresbericht 2019 der *Ombudsstelle der Stadt Zürich* enthält eine Übersicht der von der Ombudsstelle in den Jahren 2005-2019 behandelten Geschäfte nach Geschlecht. Der Frauenanteil dieser Geschäfte beträgt in dieser Zeitspanne zwischen 46-58%.⁶³ Im Berichtsjahr 2019 waren von den insgesamt 567 Beschwerdeführenden 57% Frauen und 42% Männer. Die verwaltungsinternen Geschäfte verzeichnen einen Frauenanteil von 63% (2018: 69%). Differenziert wird weiter nach in den verschiedenen Departementen und Dienstabteilungen erfassten Eingaben, nach Alter und Staatsangehörigkeit der Klient*innenschaft sowie nach Bearbeitung, Ergebnissen und Anfragen.⁶⁴

Die *Ombudsstelle des Kantons Basel-Stadt* führt ebenfalls verschiedene statistische Angaben zu ihrer Tätigkeit auf, auch zum Geschlecht ihrer Klientschaft. Im Berichtsjahr 2019 haben bspw. 45% Frauen und 54% Männer (sowie 1% juristische Personen) Hilfe bei der Ombudsstelle in Anspruch genommen.⁶⁵ Bei der *Ombudsstelle des Kantons Zug* betrug der Frauenanteil der Klient*innenschaft rund 44%.⁶⁶

Die exemplarisch aufgeführten Ombudsstellen verfügen damit zusammenfassend lediglich über rudimentäre Angaben, die für die Klärung der Frage nach Hürden beim Zugang zur Justiz für Frauen wenig beitragen können.

⁶³ Siehe Jahresbericht der Ombudsstelle der Stadt Zürich 2019, S. 92, abrufbar unter https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/ombudsstelle/publikationen_u_merkblaetter/jahresberichte.html#jahresbericht_2019 (besucht am 9.12.2020).

⁶⁴ Ibid., S. 78ff.

⁶⁵ Siehe Ombudsstelle des Kantons Basel-Stadt, Bericht an den Grossen Rat 2019, S. 25, mit zahlreichen weiteren statistischen Angaben, abrufbar unter https://www.bs.ch/publikationen/ombudsstelle/Jahresbericht_2019_ombudsstelle.html (besucht am 10.12.2020).

⁶⁶ Siehe Ombudsstelle des Kantons Zug, Bericht 2019 zu Händen des Kantonsrats, S. 19, mit zahlreichen weiteren statistischen Angaben, abrufbar unter <https://www.ombudsstelle-zug.ch/user/downloads/28.pdf> (besucht am 10.12.2020).

3. Exkurs: Bedeutung der Digitalisierung der Justiz für den Zugang zur Justiz

Derzeit sind umfassende Bestrebungen zur Digitalisierung des Schweizer Justizwesens im Gang.⁶⁷ Zu diesem Zweck wurde namentlich das Projekt «Justitia 4.0» ins Leben gerufen, das bereits seit einigen Jahren im Gang ist. Das Projekt hat die Vision der elektronischen Aktenführung (eJustizakte) sowie des elektronischen Rechtsverkehrs. In allen Verfahrensabschnitten des Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichtsverfahrens soll die papierlose Justizakte durch sämtliche Beteiligten verwendet und ausgetauscht werden. Das Ziel des Projekts besteht in der flächendeckenden Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs inkl. Akteneinsichtsrecht über sämtliche föderalen Stufen und Instanzen. Die Geschäfte der Justizbehörden sollen ab Beginn bis zur Archivierung der Akten elektronisch geführt werden, und die elektronische Justizakte soll sich zur massgebenden und rechtsgültigen Akte etablieren.⁶⁸ Das Projekt ist im Moment in der Vorbereitungsphase, die Umsetzung und das schweizweite Rollout sind für die Jahre 2022-2026 geplant.⁶⁹

Die eben skizzierte, landesweite Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs, hat zahlreiche Vorteile für die Arbeit der Gerichte sowie für die Verfahrensbeteiligten: Die jederzeitige Verfügbarkeit aller Daten für Berechtigte, eine Verfahrensbeschleunigung, das erleichterte Durchsuchen der Akten, der ortsunabhängige Zugriff auf die Akten, die Vereinfachung der Akteneinsicht sowie die einfachere Archivierung, um nur einige zu nennen.⁷⁰ Gleichzeitig ermöglicht die Digitalisierung des Justizwesens in der Schweiz, dass mit relativ geringem Aufwand auch Daten betreffend den Zugang zur Justiz in allen Kantonen, Instanzen und in den verschiedenen Verfahren erhoben werden können. Dies könnte für die Datenlage in der Schweiz einen Meilenstein darstellen, ist doch bspw. die Zugänglichkeit zu Entscheiden im Justizwesen heute stark fragmentiert und entsprechende Daten nur vereinzelt greifbar. Einzig auf Bundesebene existieren etwa umfassende Datenbanken zu Gerichtsentscheiden. Bei der kantonalen Rechtsprechung ist das von Kanton zu Kanton unterschiedlich. Sofern die erwähnten Bestrebungen im Einklang mit den einschlägigen datenschutzrechtlichen Vorgaben umgesetzt werden können, hat die Digitalisierung des Gerichtswesens auch für die Analyse des Zugangs zur Justiz für Frauen ein grosses Potential.

VII. FAZIT

Der Zugang zur Justiz wird sowohl von Regierungen als auch von zivilgesellschaftlichen Organisationen weltweit als grundlegendes Recht sowie als Mittel zur Gewährleistung gleicher Chancen für alle betrachtet. Frauen haben aufgrund der gesellschaftlichen Ungleichheiten der Geschlechter auch beim Zugang zur Justiz besondere Hürden zu meistern. Datenerhebungsmethoden sollten diesen geschlechtsspezifischen Einschränkungen Rechnung tragen und möglichst präzise Informationen zur Identifizierung der Herausforderungen von Frauen beim Zugang zur Justiz hervorbringen.

«Legal needs surveys» sind dafür besonders geeignet, da sie die Hürden beim Zugang zur Justiz aus einer Betroffenenperspektive analysieren. Dies erlaubt namentlich Rückschlüsse auf die Verfügbarkeit, Qualität und Angemessenheit rechtlicher Unterstützungsmöglichkeiten sowie formeller

⁶⁷ Siehe zur Notwendigkeit digitalisierter Gerichtsverfahren TSCHÜMPERLIN, S. 315ff.

⁶⁸ Siehe die Angaben auf der Website des Projektes Justitia 4.0, «Warum Justitia 4.0», abrufbar unter <https://www.justitia40.ch/de/warum-justitia-4-0/> (besucht am 10.12.2020).

⁶⁹ Siehe *ibid.*, Projektstand, abrufbar unter <https://www.justitia40.ch/de/vorgehensweise/> (besucht am 10.12.2020).

⁷⁰ Siehe dazu ausführlich TSCHÜMPERLIN, S. 314f.

und informeller Streitbeilegungsverfahren und der damit verbundenen Kosten. Weiter geben sie Aufschluss über das Vertrauen der betroffenen Personen ins Recht und in den Rechtsstaat. Dies vermögen andere Datenerhebungsmethoden wie Expert*inneninterviews oder die Analyse administrativer Daten von Gerichtsbehörden nicht zu leisten. «Legal needs surveys» ergänzen diese Forschungsmethoden bzw. Daten. Die insgesamt erhobenen Daten ergeben zusammengenommen ein umfassendes Bild betreffend den Zugang zur Justiz und der damit verbundenen Herausforderungen.

Der Anspruch auf Rechtsschutz und ein funktionierender Zugang zur Justiz sind für die praktische Geltendmachung und Durchsetzung der Grund- und Menschenrechte zentral. Die Schweiz ist gestützt auf verschiedene Menschenrechtsverträge und die Bundesverfassung verpflichtet, dieses Recht zu achten, Einzelne vor Beeinträchtigungen durch Private zu schützen und die faktische Ausübung dieses Rechts zu gewährleisten. Darüber hinaus muss der Staat überprüfen, ob der Zugang zur Justiz in der Praxis gewährleistet ist, insbesondere in Bezug auf besonders verletzbare Personengruppen, wozu auch Frauen gehören.

Als Vertragsstaat verschiedener Menschenrechtsübereinkommen muss die Schweiz regelmässig über die Umsetzung der aus diesen Verträgen fliessenden Verpflichtungen Bericht erstatten. Diese Verpflichtung umfasst auch das Sammeln von Daten und die Harmonisierung von Statistiken. In der Vergangenheit wurde die Schweiz von den Vertragsüberwachungsorganen regelmässig wegen des Fehlens angemessener Daten gerügt. Es mag zwar zutreffen, dass die Konsolidierung der Datenlage in einem Bundesstaat wie der Schweiz mit Herausforderungen verbunden ist. Nichts desto trotz gilt es festzuhalten, dass sich ein Staat seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen nicht mit Verweis auf sein politisches System, seine Staatsform oder seine innerstaatliche Kompetenzverteilung entziehen kann. Jeder Staat muss sich vielmehr so organisieren, dass er den entsprechenden Verpflichtungen nachkommen kann – auch die Schweiz.

Derzeit existieren verschiedene Datenerhebungsmethoden und -gefässe, welche Informationen betreffend die Schweizer Justiz zusammentragen. Allerdings sind diese wenig ergiebig hinsichtlich der Frage nach dem Zugang zur Justiz im Allgemeinen und insbesondere im Hinblick auf damit verbundene spezifische Hürden für Frauen. Dies trifft sowohl auf die Daten der CEPEJ, des Indikatorensystems MONET, des SIGI sowie auf die Gerichtsstatistiken zu. Auch die gemäss Statistikerhebungsverordnung gesammelten Daten sowie die Angaben der exemplarisch analysierten Berichte der parlamentarischen Ombudsstellen geben wenig Aufschluss über den Zugang zur Justiz von Frauen. Soweit ersichtlich wurde bis dato über den Zugang zur Justiz von Frauen in der Schweiz auch keine Erhebungen im Sinne von «legal needs surveys» durchgeführt. Dies erstaunt, sind derartige Datenerhebungen doch seit geraumer Zeit weltweit etabliert. Ein mögliches Gefäss, in das eine derartige Umfrage zukünftig integriert werden könnte, ist die «Erhebung zum Zusammenleben in der Schweiz», die zweijährlich durch das Bundesamt für Statistik durchgeführt wird.⁷¹ Bei den übrigen Datenerhebungsmethoden können die einschlägigen Vorgaben des CEDAW-Ausschusses und des Europarates als Standard für umfassende, nach Geschlecht aufgeschlüsselte Datensammlungen herangezogen werden. Angelehnt an die dort formulierten Kriterien könnten die bestehenden Datenerhebungen optimiert und damit spezifische Hürden von Frauen beim Zugang zur Justiz herausgearbeitet werden. Die sich auf dem Weg befindende Digitalisierung der Schweizer Justiz wird mit einem vereinfachten Datenzugriff und entsprechend einfacheren Analysemöglichkeiten dazu beitragen.

⁷¹ Siehe die Angaben auf der Website des BFS, abrufbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/erhebungen/zids.html> (besucht am 17.12.2020).

Zusammenfassend besteht sowohl bei «legal needs surveys» als auch bei den übrigen Datenerhebungen in der Schweiz ein erheblicher Forschungs-, Nachhol- und Optimierungsbedarf. Dem sollte in Zukunft Rechnung getragen werden, damit der Zugang zur Justiz von Frauen verbessert und die Schweiz ihren entsprechenden grund- und menschenrechtlichen Verpflichtungen angemessen nachkommen kann.

LITERATURVERZEICHNIS

- AERSCHMANN STEPHAN/SCHWENKEL CHRISTOF/RIEDER STEFAN/LUMINATI MICHELE, Umfeld (Teilprojekt 1), in: Andreas Lienhard/Daniel Kettiger (Hrsg.), Justiz zwischen Management und Rechtsstaat. Ergebnisse aus dem Forschungsprojekt «Grundlagen guten Justizmanagements in der Schweiz». Schriftenreihe zur Justizforschung, Band 5, Bern 2016, S. 35-55. Baden Baden/Bern/Wien 2016, S. 35-55.
- COUNCIL OF EUROPE, Factsheet Guaranteeing Equal Access of Women to Justice, abrufbar unter <https://rm.coe.int/168066db99> (besucht am 9.12.2020).
- KIENER REGINA, Das Recht auf effektiven Rechtsschutz, in: Claudia Kaufmann/Christine Hausammann (Hrsg.), Zugang zum Recht, Vom Grundrecht auf einen wirksamen Rechtsschutz, Basel 2017, S. 23-33.
- LOCHER RETO, Der Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen, in: Claudia Kaufmann/Christina Hausammann (Hrsg.), Der Zugang zum Recht, Vom Grundrecht auf einen wirksamen Rechtsschutz, Basel 2017, S. 49-62.
- OECD/OPEN SOCIETY FOUNDATIONS, Legal Needs Surveys and Access to Justice, Paris 2019.
- TSCHÜMPERLIN PAUL, Die Justiz auf dem Weg zum elektronischen Dossier. Eine Standortbestimmung, in: SIZ 2018 (13), S. 312-323.
- WYTTENBACH JUDITH, Umsetzung von Menschenrechtsübereinkommen in Bundesstaaten, Gleichzeitig ein Beitrag zur grundrechtlichen Ordnung im Föderalismus, Zürich/St. Gallen 2017.