

Antrag des Regierungsrates vom 20. März 2019

5528

Gewaltschutzgesetz (GSG)

(Änderung vom : Stalking)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 20. März 2019,

beschliesst:

I. Das Gewaltschutzgesetz vom 19. Juni 2006 wird wie folgt geändert:

§ 1. ¹ Das Gesetz bezweckt den Schutz, die Sicherheit und die Unterstützung von Personen, die betroffen sind von Zweck

- a. häuslicher Gewalt,
- b. Stalking.

² Der Kanton fördert vorbeugende Massnahmen zur Verminderung von häuslicher Gewalt und Stalking sowie die Zusammenarbeit der damit befassten Stellen.

§ 2. Abs. 1 unverändert.

Begriffe

² Stalking liegt vor, wenn jemand durch mehrmaliges Belästigen, Auflauern, Nachstellen oder Drohen in seiner Handlungsfreiheit beeinträchtigt oder gefährdet wird.

³ Als gefährdende Person gilt, wer häusliche Gewalt oder Stalking ausübt oder androht.

⁴ Als gefährdete Person gilt, wer von häuslicher Gewalt oder Stalking betroffen ist.

§ 3. ¹ Liegt ein Fall von häuslicher Gewalt oder Stalking vor, stellt die Polizei den Sachverhalt fest und ordnet umgehend die zum Schutz der gefährdeten Personen notwendigen Massnahmen an. Polizeiliche Anordnung; Geltung

Abs. 2 und 3 unverändert.

§ 8. Abs. 1 unverändert.

Form der Gesuche; Zuständigkeit

² Zuständiges Gericht ist die Haftrichterin oder der Haftrichter am Ort der Begehung der häuslichen Gewalt oder des Stalkings.

- Kosten § 12. ¹ Wird das Gesuch um Aufhebung einer Schutzmassnahme gemäss § 5 gutgeheissen, so werden die Verfahrenskosten auf die Staatskasse genommen. In den übrigen Fällen können die Kosten der unterliegenden Partei auferlegt werden, wenn gegen sie Massnahmen nach § 3 Abs. 2 erlassen oder verlängert werden.
Abs. 2 unverändert.
- Informations- und Mitteilungspflichten § 15. ¹ Leben Minderjährige im Haushalt der gefährdeten oder gefährdenden Person, so teilt die Polizei bei häuslicher Gewalt die angeordneten Schutzmassnahmen der zuständigen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) mit. Bei Stalking erfolgt nur eine Mitteilung, wenn das Kindeswohl gefährdet erscheint.
Abs. 2 und 3 unverändert.
- Beratungsstellen § 16. Abs. 1 unverändert.
² Nach Erhalt einer Verfügung gemäss § 15 Abs. 2 nehmen die Beratungsstellen mit den gefährdeten und den gefährdenden Personen umgehend Kontakt auf. Wünscht eine Person keine Beratung, werden die von der Polizei übermittelten Unterlagen von den Beratungsstellen vernichtet.
- Interventionsstelle § 17. ¹ Die kantonale Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt gewährleistet, steuert, koordiniert und überprüft die Zusammenarbeit der mit häuslicher Gewalt und Stalking befassten Behörden und Beratungsstellen.
Abs. 2 unverändert.
- Aus- und Weiterbildung § 18. ¹ Der Kanton sorgt für die fachliche Aus- und Weiterbildung der mit häuslicher Gewalt und Stalking befassten Behörden und Beratungsstellen.
² Er fördert die regelmässige Information der Bevölkerung zu Fragen von häuslicher Gewalt und Stalking.
Abs. 3 unverändert.
- II. Das Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 2. April 1911 wird wie folgt geändert:
- § 42 a. Abs. 1 unverändert.
² Liegt ein Fall von häuslicher Gewalt oder Stalking im Sinne von § 2 des Gewaltschutzgesetzes vom 19. Juni 2006 (GSG) vor, richtet sich das Verfahren nach diesem Gesetz.
Abs. 3 unverändert.

III. Diese Gesetzesänderungen unterstehen dem fakultativen Referendum.

IV. Es wird zur Kenntnis genommen, dass die Motion KR-Nr. 46/2016 betreffend Gleicher Schutz für alle Stalking-Opfer erledigt ist.

V. Mitteilung an den Regierungsrat.

Weisung

1. Ausgangslage

Eine allgemein gültige Definition für «Stalking» gibt es nicht. Unter diesen Begriff fallen Verhaltensweisen wie zwanghaftes Verfolgen und Belästigen, dauerhaftes Ausspionieren, beharrliches Nachstellen oder Bedrohen eines Menschen, die beim Opfer Angst oder Panik auslösen. Dabei ist typisch, dass viele Einzelhandlungen erst durch ihre Wiederholung und ihre Kombination zum Stalking werden. Stalking kann bei den Opfern gravierende psychische und physische Leiden hervorrufen und diese in der Lebensführung stark beeinträchtigen.

In rund der Hälfte der Fälle handelt es sich bei Stalkenden um verlassene Partner oder Partnerinnen während einer Trennungssituation oder nach einer Trennung (sogenanntes Beziehungs- bzw. Trennungs-Stalking). Stalker können aber auch aus dem privaten Freundes- und Bekanntenkreis, aus der Verwandtschaft oder Nachbarschaft sowie aus dem Umfeld beruflicher Kontakte stammen. Insbesondere bei exponierten Berufsgruppen mit Kunden-, Patienten- oder Klientenkontakt tritt Stalking auf. Vergleichsweise selten kommen Fälle vor, in denen zwischen der belästigenden und der belästigten Person keine persönliche Bekanntschaft besteht. Im Besonderen können auch in der Öffentlichkeit stehende Personen oder Prominente von Stalking durch fremde Drittpersonen betroffen sein. Stalking ist keine Randerscheinung, sondern ein verbreitetes Problem. Fachleute gehen davon aus, dass etwa 15–18% der Frauen und 4–6% der Männer in ihrem Leben schon einmal Stalking in irgendeiner Form erlebt haben.

Das für die Schweiz am 1. April 2018 in Kraft getretene Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention; SR 0.311.35) verpflichtet die Vertragsstaaten, das vorsätzliche und wiederholte Bedrohen einer anderen Person, das diese um ihre Sicherheit fürchten lässt, strafbar zu erklären (Art. 34). Das schweizerische Strafrecht kennt (bis jetzt) keinen besonderen Straftatbestand gegen Stalking. Einzelne Verhaltensweisen, die im Zusammenhang mit Stalking oft vorkommen, können aber unter Straftatbestände (wie z. B. Drohung, Nötigung, Sachbeschädigung, Hausfriedensbruch, Missbrauch einer Fernmeldeanlage, Verletzung der Privatsphäre) fallen. Daneben stehen den von Stalking betroffenen Personen zivilrechtliche Massnahmen zur Verfügung. So können Opfer von Nachstellungen gestützt auf Art. 28b ZGB (SR 210) beim Zivilgericht verschiedene Unterlassungsansprüche wie namentlich Annäherungs-, Orts- und Kontaktaufnahmeverbote geltend machen. Eine im Auftrag des Bundesamtes für Justiz in den Jahren 2014/2015 durchgeführte Evaluation hat allerdings ergeben, dass die genannte Bestimmung (in der gegenwärtig geltenden Fassung) relativ hohe prozessuale Anforderungen stellt, deren Anwendung beträchtliche Kosten für die gewaltbetroffene Person zur Folge haben kann, und sich die darauf beruhenden Schutzmassnahmen nur schwer umsetzen lassen, weshalb sie in der Praxis nur selten zum Tragen kommt. Der Bund hat deshalb eine Vorlage erarbeitet, bei der mit verschiedenen Änderungen im Zivil- und Strafrecht die betroffenen Personen besser vor häuslicher Gewalt und Stalking geschützt werden sollen (vgl. Botschaft zum Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen, BBl 2017, 7307). Vorgesehen ist unter anderem, eine gesetzliche Grundlage für die gerichtliche Anordnung einer elektronischen Überwachung von angeordneten Schutzmassnahmen zu schaffen. Im Weiteren soll das Schlichtungsverfahren wegfallen und dem Opfer, welches das Gericht wegen Gewalt, Drohung oder Stalking anruft, keine Gerichtskosten mehr auferlegt werden. Das Bundesparlament hat der Vorlage am 14. Dezember 2018 zugestimmt. Die Referendumsfrist läuft noch bis am 8. April 2019.

2. Handlungsbedarf

Allgemein ist anerkannt, dass den mannigfaltigen Erscheinungsformen von Stalking mit den bestehenden Instrumenten nicht genügend entgegengetreten werden kann und die dabei auftretenden Probleme vom geltenden Recht unbefriedigend gelöst sind. Insbesondere erweist es sich in der Praxis als schwierig, Nachstellungen im niederschweligen Bereich (sogenanntes weiches Stalking) Einhalt zu gebieten. Aus die-

sem Grund wurde auf Bundesebene wiederholt die Schaffung eines eigenen Stalking-Straftatbestandes gefordert.

Im Bericht «Stalking bekämpfen: Übersicht über Massnahmen in der Schweiz und im Ausland», den der Bundesrat am 11. Oktober 2017 verabschiedet hat, wird dargelegt, dass wirksame Prävention und Bekämpfung von Stalking auf verschiedenen Ebenen ansetzen müssten. Dazu gehöre, die rechtlichen Rahmenbedingungen zu verbessern, die Zusammenarbeit unter den Institutionen zu stärken, die Opfer gut zu beraten, die Täterinnen und Täter zur Verantwortung zu ziehen sowie die Fachleute und die Öffentlichkeit zu sensibilisieren. Wie Erfahrungen im In- und Ausland zeigten, reiche eine frühe Zurechtweisung der Stalkenden durch die Polizei in vielen Fällen bereits aus, um das Stalking zu stoppen. Der Bundesrat empfiehlt, die in den Kantonen bereits angewendeten und in der Praxis bewährten Ansätze zur Verhinderung und Bekämpfung von Stalking weiter zu verbreiten und zu verankern.

Im Kanton Zürich werden Erscheinungsformen des Beziehungs- und Trennungs-Stalkings («mehrmaliges Belästigen, Auflauern oder Nachstellen») vom Gewaltschutzgesetz vom 19. Juni 2006 (GSG, LS 351) erfasst (vgl. § 2 Abs. 1 lit. b GSG). Gestützt auf diesen Rechtserlass kann die Polizei in derartigen Fällen umgehend die zum Schutz der gefährdeten Personen notwendigen Massnahmen wie insbesondere eine Wegweisung, ein Kontakt- oder ein Rayonverbot für längstens 14 Tage anordnen. Es handelt sich dabei um sicherheitspolizeiliche Schutzmassnahmen zwecks Krisenintervention und Gefahrenabwehr. Parallel dazu oder im Anschluss daran, steht es der von Stalking betroffenen Person offen, zivilrechtliche Massnahmen beim zuständigen Gericht zu beantragen. Kommt einem Stalking-Verhalten zugleich strafrechtlicher Charakter zu, wird zusätzlich ein Strafverfahren geführt. Die genannten polizeirechtlichen Sofortmassnahmen setzen allerdings voraus, dass zwischen der gefährdenden und der gefährdeten Person eine aufgelöste oder bestehende familiäre oder partnerschaftliche Beziehung vorliegt. Bei Personen, die Nachstellungen durch Drittpersonen ausgesetzt sind, greifen diese demgegenüber nicht. Betroffenen steht lediglich der – wenig wirksame – zivilrechtliche Schutz nach Art. 28b ZGB offen.

3. Motion KR-Nr. 46/2016

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 3. April 2017 folgende von Kantonsrat Michael Biber, Bachenbülach, Kantonsrätin Yvonne Bürgin, Rüti, und Kantonsrat Davide Loss, Adliswil, am 8. Februar 2016 eingereichte Motion zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, sodass auch Personen, die vom Schutzbereich des GSG ausgenommen sind, wirkungsvoll vor mehrfachem Belästigen, Auflauern oder Nachstellen («Stalking») geschützt werden können.

Die Motion bezweckt, dass nicht nur Personen, die im Rahmen einer bestehenden oder aufgelösten familiären oder partnerschaftlichen Beziehung in ihrer körperlichen, sexuellen oder psychischen Integrität verletzt oder gefährdet werden (vgl. § 2 Abs. 1 GSG), sondern sämtliche von Stalking-Handlungen Betroffene Zugang zu polizeilichen Sofortmassnahmen (Wegweisung, Rayonverbot, Kontaktverbot) erhalten.

4. Beurteilung und Umsetzung des Vorstosses

Nachstellungen im Rahmen von Paarbeziehungen sind weit verbreitet. In der Praxis kommt aber auch Stalking durch Drittpersonen oder Fremde vor. Zu denken ist beispielsweise an das wiederholte Belästigen durch Nachbarinnen und Nachbarn oder WG-Mitbewohnende sowie an das Stalking von Prominenten. Im Hinblick auf eine konsequente Bekämpfung von Stalking drängt es sich auf, jegliche Erscheinungsformen desselben einzubeziehen. Sowohl in Fällen, in denen Stalking-Handlungen eine ehemalige Partnerin oder einen ehemaligen Partner zuzuschreiben sind, als auch in Fällen, in denen diese von einer Fremdperson ausgehen, stellen sich gleichartige Fragen. Es ist daher nicht einzusehen, weshalb die nach GSG vorgesehenen polizeilichen Interventionsinstrumente nicht auch in Fällen von Stalking durch Fremdpersonen zugelassen werden sollten. Mit der verlangten Ausdehnung des Anwendungsbereiches der einschlägigen Bestimmungen kann den betroffenen Personen – unabhängig von der konkreten Ausgestaltung und den Umständen des Stalkings – sofort und niederschwellig wirksame Hilfe angeboten werden. Dadurch wird der Gewaltschutz verbessert.

Da im geltenden Recht mit § 2 Abs. 1 lit. b GSG bereits ein Anknüpfungspunkt in diesem Bereich besteht, liegt es auf der Hand, die vorgesehene Rechtsänderung mittels Ergänzung des Gewaltschutzgesetzes vorzunehmen. Dabei ist es sachgerecht, die Schutzmassnahmen, die künftig bei Stalking durch Fremdpersonen zur Verfügung stehen sollen, gleich auszugestalten wie diejenigen, die im Bereich häuslicher Gewalt bereits heute gelten (vgl. § 3 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 2 nGSG). Aus Gründen der Praktikabilität sind auch die Zuständigkeiten, Kompetenzen und der Rechtsschutz analog zu regeln (vgl. insbesondere § 3 Abs. 1 und § 8 Abs. 2 nGSG). Mit den vorgeschlagenen Anpassungen des Gewaltschutzgesetzes werden die Anliegen der Motion umgesetzt und eine bestehende Gesetzeslücke geschlossen.

5. Bemerkungen zu den Änderungen im Gewaltschutzgesetz

§ 1. Abs. 1

Der Geltungsbereich des Gewaltschutzgesetzes wird ausgeweitet. Somit können gefährdende Personen wegen Nachstellungen mit Gewaltschutzmassnahmen belegt werden, unabhängig davon, ob es sich um Trennungs- bzw. Beziehungs-Stalking oder um Stalking durch Fremdpersonen handelt. Opfer, die unter Stalking-Handlungen zu leiden haben, erhalten damit unkompliziert Zugang zu den Abwehrmassnahmen nach Gewaltschutzgesetz. Eine zentrale Rolle kommt in derartigen Fällen der Polizei zu. Sie ist in aller Regel erste Ansprechstelle für die Betroffenen und kann aufgrund ihrer Verfügbarkeit rund um die Uhr die erforderlichen Schutzanordnungen innert kürzester Zeit treffen.

§ 2. Abs. 2

Der Begriff Stalking wird neu in das Gewaltschutzgesetz aufgenommen und definiert. Stalking kommt in ganz unterschiedlichen Erscheinungsformen und Schweregraden vor. Die darunterfallenden Verhaltensweisen reichen vom «weichen Stalking» (stalkende Person sucht beispielsweise immer wieder die physische Nähe des Opfers, ohne dieses erkennbar zu bedrängen) bis hin zu schweren Gewaltandrohungen und Gewaltanwendungen gegenüber Personen und Sachen. Aus diesem Grund wird die vorliegende Definition bewusst offengehalten. Sie übernimmt die im geltenden § 2 Abs. 1 lit. b GSG als Formen von häuslicher Gewalt umschriebenen Stalking-Handlungen «mehrmaliges Belästigen, Auflauern oder Nachstellen» und ergänzt diese mit «Drohen».

Die Messlatte, damit eine Verhaltensweise als «Stalking» eingestuft werden kann, liegt verhältnismässig tief. Die Bestimmung lässt es schon genügen, wenn mit der Nachstellung die Gefahr einer Beeinträchtigung der Handlungsfreiheit der gefährdeten Person einhergeht. Dies dient dem Opferschutz. Die Polizei soll bereits handeln können, bevor eine Schädigung des Opfers eintritt. Insbesondere ist auch nicht vorausgesetzt, dass ein nötiges Verhalten im Sinne des Strafgesetzbuches vorliegt. Dabei spielt auch keine Rolle, mit welchen Mitteln die Stalking-Handlung ausgeführt wird. Insbesondere fallen auch sämtliche denkbaren Formen des Cyber-Stalkings unter die vorliegende Bestimmung.

§ 3. Abs. 1

Diese Bestimmung wird mit der Fallkonstellation des Stalkings ergänzt.

§ 8. Abs. 2

Diese Bestimmung wird ebenfalls mit der Fallkonstellation des Stalkings ergänzt. Gemäss Rechtsprechung ist als Ort der Begehung – analog dem im Strafrecht geltenden Ubiquitätsprinzip (vgl. Art. 8 Abs. 1 StGB) – sowohl der «Handlungsort» als auch der «Erfolgort» anzusehen.

§ 12. Abs. 1

Kostenfolgen stellen für viele Gewaltbetroffene eine Hürde dar. Im von den eidgenössischen Räten verabschiedeten, derzeit noch nicht in Kraft stehenden, neuen Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen ist daher vorgesehen, dass grundsätzlich bei allen Entscheidungsverfahren, die zivile Klagen wegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen im Sinne von Art. 28b ZGB oder die Anordnung einer elektronischen Überwachung nach Art. 28c ZGB zum Gegenstand haben, keine Gerichtskosten auferlegt werden (vgl. nArt. 114 Bst. f Zivilprozessordnung [ZPO, SR 272]). Gleichzeitig wird die Möglichkeit eingeräumt, die Gerichtskosten auf die verletzende Person zu überwälzen (vgl. nArt. 115 Abs. 2 ZPO).

Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, die Kostenfolgen im Zusammenhang mit Schutzmassnahmen gemäss Gewaltschutzgesetz gleich wie die Kostenfolgen, die (künftig) bei zivilprozessualen Massnahmen zur Anwendung kommen, zu regeln. Dies gilt umso mehr, als der zivilrechtliche Schutz als Ergänzung zur polizeilichen Gefahrenabwehr anzusehen ist (vgl. § 7 Abs. 1 GSG). § 12 Abs. 1 GSG soll daher entsprechend angepasst werden. Die Kostenlosigkeit bezieht sich dabei – analog den im Zivilverfahren geltenden Prinzipien – nur auf die Gerichtskosten, nicht aber auf die Verpflichtung zur Leistung einer allfälligen Parteientschädigung an die obsiegende Partei. Abs. 2 der geltenden Bestimmung kann daher beibehalten werden.

§ 15. Abs. 1

Als flankierende Massnahme schreibt das Gewaltschutzgesetz vor, dass die Polizei verpflichtet ist, die zuständige Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) zu informieren, wenn Minderjährige direkt oder indirekt von häuslicher Gewalt betroffen sind. Dies ist regelmässig dann der Fall, wenn es um Beziehungs- oder Trennungs-Stalking geht. Demgegenüber kann es bei Stalking durch Fremdpersonen sein, dass vorhandene Kinder nicht in das Stalking-Verhalten einbezogen werden, weshalb ein Eingreifen der KESB nicht nötig erscheint. Somit ist jeweils im konkreten Einzelfall durch die Polizei zu prüfen, ob eine Mitteilung der angeordneten Schutzmassnahme an die KESB erfolgen soll oder nicht. Ersteres wäre z. B. anzunehmen, wenn eine Fremdperson mit der Entführung der Kinder der «gestalkten» Person droht.

§ 16. Abs. 2

Es wird präzisiert, dass die involvierten Beratungsstellen eine Kopie der die Schutzmassnahmen anordnenden Verfügungen erhalten, damit sie den Kontakt mit den Betroffenen suchen und ihren Beratungsauftrag wahrnehmen können (vgl. auch § 15 Abs. 2 GSG).

§ 17. Abs. 1

Die kantonale Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt soll im Themenbereich Stalking die Koordination der involvierten Stellen innehaben, und zwar unabhängig davon, ob die Stalking-Handlungen im Rahmen von häuslicher Gewalt oder im ausserhäuslichen Bereich stattfinden.

§ 18. Abs. 1 und 2

Die beiden Absätze werden mit der Fallkonstellation des Stalkings ergänzt.

6. Änderung im Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch

Art. 28b Abs. 4 ZGB verpflichtet die Kantone, eine Stelle zu bezeichnen, die im Krisenfall die sofortige Ausweisung der verletzenden Person aus der gemeinsamen Wohnung verfügen kann. Zudem haben sie das entsprechende Verfahren zu regeln, namentlich die Höchstdauer der Ausweisung und die gerichtlichen Anfechtungsmöglichkeiten. Im Kanton Zürich finden sich die diesbezüglichen Bestimmungen in § 42a des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 2. April 1911 (LS 230). Abs. 2 dieser Norm ist um die Fallkonstellation des Stalkings zu ergänzen. Die Frage einer sofortigen Ausweisung aus der gemeinsamen Wohnung kann sich nämlich unter den gegebenen Umständen auch bei Nichtbeziehungs-Stalking stellen, beispielsweise im Zusammenhang mit einer Wohngemeinschaft.

7. Finanzielle Auswirkungen

Es ist davon auszugehen, dass mit der Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Gewaltschutzgesetzes auf Stalking durch Fremdpersonen der Aufwand beim Dienst Gewaltschutz der Kantonspolizei Zürich und den regionalen Polizeidienststellen sowie den zuständigen Gerichten ansteigen wird. Die genannten Stellen sollten den Mehraufwand allerdings mit den vorhandenen Mitteln bewältigen können.

Was ein Mehraufwand im Zusammenhang mit der Beratungstätigkeit der Opferberatungsstellen anbelangt, ist festzuhalten, dass die bei diesen allgemein zur Verfügung stehenden Mittel bereits heute sehr knapp bemessen sind. Die zuständige Direktion wird dem Regierungsrat beantragen, für die Unterstützung von Opferberatungsstellen künftig 7,5 statt bisher 6 Mio. Franken zur Verfügung zu stellen.

8. Regulierungsfolgeabschätzung

Die vorgeschlagenen Anpassungen im Gewaltschutzgesetz und im Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch haben keine administrativen Mehrbelastungen von Unternehmen zur Folge. Auf eine Regulierungsfolgeabschätzung im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1) kann deshalb verzichtet werden.

9. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, den Gesetzesänderungen zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Thomas Heiniger	Kathrin Arioli