

Antrag des Regierungsrates vom 6. Juli 2005

**4267**

## **Gewaltschutzgesetz (GSG)**

(vom .....

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 6. Juli 2005,

*beschliesst:*

### **I. Allgemeines**

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

Der Kanton fördert vorbeugende Massnahmen zur Verminderung der Gewalt und die Zusammenarbeit der mit häuslicher Gewalt befassten Stellen.

§ 2. Häusliche Gewalt liegt vor, wenn eine Person in einer bestehenden oder einer aufgelösten familiären oder partnerschaftlichen Beziehung in ihrer körperlichen, sexuellen oder psychischen Integrität verletzt oder gefährdet wird Begriffe

- a) durch Ausübung oder Androhung von Gewalt oder
- b) durch wiederholtes Belästigen, Auflauern oder Nachstellen.

Als gefährdende Person gilt, wer häusliche Gewalt ausübt.

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

### **II. Anordnung von Schutzmassnahmen**

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

Die Polizei kann

- a) die gefährdende Person aus der Wohnung oder dem Haus weisen,
- b) ihr untersagen, von der Polizei bezeichnete, eng umgrenzte Gebiete zu betreten, und
- c) ihr verbieten, mit den gefährdeten und diesen nahe stehenden Personen in irgendeiner Form Kontakt aufzunehmen.

Die Schutzmassnahmen gelten während 14 Tagen ab Mitteilung an die gefährdende Person. Sie ergehen unter der Strafandrohung gemäss Art. 292 StGB.

Mitteilung

§ 4. Die Polizei hält die angeordneten Schutzmassnahmen schriftlich fest und händigt die Verfügung der gefährdenden und der gefährdeten Person zusammen mit einer Information über das weitere Verfahren persönlich aus.

Ist die persönliche Aushändigung an die gefährdende Person trotz sachdienlicher Nachforschungen nicht möglich, wird sie durch geeignete Bekanntmachung am Ort, wo sie wohnt oder sich gewöhnlich aufhält, aufgefordert, sich sofort bei der Polizei zu melden. Meldet sie sich innert drei Tagen nicht, wird die Verfügung zusammen mit einem Hinweis auf Abs. 3 Satz 2 im Amtsblatt veröffentlicht.

Wurde eine gefährdende Person im Sinne von § 3 Abs. 2 lit. a aus der Wohnung oder aus dem Haus gewiesen, so hat sie eine Adresse für behördliche Mitteilungen zu bezeichnen. Unterlässt sie dies, können Vorladungen und Verfügungen nach diesem Gesetz während der Geltungsdauer der Schutzmassnahmen bei der Polizei hinterlegt werden und gelten als zugestellt.

Gerichtliche  
Beurteilung

§ 5. Innert fünf Tagen nach Mitteilung der Schutzmassnahme kann die gefährdende Person das Gesuch um gerichtliche Beurteilung der Massnahme stellen. Dem Begehren kommt keine aufschiebende Wirkung zu.

Verlängerung,  
Änderung und  
Aufhebung

§ 6. Die gefährdete Person kann innert acht Tagen nach Geltungsbeginn der Schutzmassnahmen beim Gericht um deren Verlängerung ersuchen.

Ändern sich die Verhältnisse, so können die gefährdende und die gefährdete Person um Aufhebung, Änderung oder Verlängerung der hafterlichen Schutzmassnahmen ersuchen.

Die gerichtlich verfügten Schutzmassnahmen dürfen insgesamt drei Monate nicht übersteigen.

§ 7. Schutzmassnahmen fallen dahin, wenn entsprechende zivilrechtliche Massnahmen rechtskräftig angeordnet und vollzogen sind. In diesen Fällen teilen die Organe der Zivilrechtspflege ihre Entscheidungen der Polizei mit.

Verhältnis  
zu anderen  
Massnahmen

Schutzmassnahmen werden durch die Anordnung strafprozessualer Zwangsmassnahmen nicht aufgehoben.

### III. Gemeinsame Verfahrensbestimmungen

§ 8. Die Gesuche um gerichtliche Beurteilung einer polizeilichen Schutzmassnahme und um Verlängerung, Änderung oder Aufhebung einer haftrichterlichen Schutzmassnahme müssen unter Beilage der Verfügung schriftlich begründet werden.

Form der  
Gesuche;  
Zuständigkeit

Zuständig ist die Haftrichterin oder der Haftrichter am Ort der Begehung der häuslichen Gewalt.

§ 9. Die Haftrichterin oder der Haftrichter entscheidet innert vier Arbeitstagen über Gesuche nach den §§ 5 und 6.

Verfahrens-  
grundsätze

Sie oder er stellt den Sachverhalt von Amtes wegen fest und fordert unverzüglich die polizeilichen Akten und, sofern ein Strafverfahren eingeleitet wurde, jene der Strafuntersuchung an. Auf Verlangen der Haftrichterin oder des Haftrichters nehmen die Polizei und die Staatsanwaltschaft zum Gesuch Stellung.

Die Haftrichterin oder der Haftrichter hört die Gesuchsgegnerin oder den Gesuchsgegner nach Möglichkeit an. Sie oder er kann auch eine Anhörung der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers anordnen. Eine Begegnung der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers mit der Gesuchsgegnerin oder dem Gesuchsgegner wird auf Begehren der gefährdeten Person vermieden, falls dem Anspruch der gefährdeten Person auf rechtliches Gehör in anderer Weise Rechnung getragen werden kann.

Beweise können abgenommen werden, soweit sie das Verfahren nicht verzögern.

§ 10. Die Haftrichterin oder der Haftrichter weist das Gesuch um Aufhebung der Schutzmassnahmen ab oder heisst das Gesuch um Verlängerung der Massnahmen gut, wenn der Fortbestand der Gefährdung glaubhaft ist. Sie oder er kann eine andere Schutzmassnahme gemäss § 3 Abs. 2 anordnen.

Haftrichterlicher  
Entscheid

Sie oder er entscheidet endgültig. Bei Gesuchen um Verlängerung, Änderung oder Aufhebung von Schutzmassnahmen entscheidet sie oder er vorläufig, wenn die Gesuchsgegnerin oder der Gesuchsgegner nicht angehört worden ist.

Sie oder er teilt den Entscheid der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller und der Gesuchsgegnerin oder dem Gesuchsgegner sowie der Polizei mit einer kurzen Begründung schriftlich mit, auch wenn der Entscheid mündlich eröffnet wurde.

Einsprache  
gegen vorläufige  
Entscheide

§ 11. Entscheidet die Haftrichterin oder der Haftrichter vorläufig, so setzt sie oder er der Gesuchsgegnerin oder dem Gesuchsgegner eine Frist von fünf Tagen an, um gegen den Entscheid Einsprache zu erheben. Die Fristansetzung erfolgt unter der Androhung, dass es im Säumnisfall beim vorläufigen Entscheid sein Bewenden habe.

Die Einsprache ist schriftlich begründet zu erheben. Ihr kommt keine aufschiebende Wirkung zu.

Kosten

§ 12. Wird das Gesuch um Aufhebung einer Schutzmassnahme gemäss § 5 gutgeheissen, so werden die Verfahrenskosten auf die Staatskasse genommen. In den übrigen Fällen werden die Kosten in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt.

Jede Partei hat die Gegenpartei nach Massgabe ihres Unterliegens für Kosten und Umtriebe zu entschädigen.

#### **IV. Gewahrsam**

Anordnung

§ 13. Neben der Anordnung von Schutzmassnahmen kann die Polizei die gefährdende Person überdies in Gewahrsam nehmen, wenn

- a) die Gefährdung gemäss § 2 Abs. 1 schwer wiegend und unmittelbar ist und nicht auf andere Weise abgewendet werden kann oder
- b) dies zur Sicherung des Vollzugs einer Schutzmassnahme notwendig ist.

Die Polizei darf eine Person nicht länger als notwendig, längstens aber 24 Stunden in Gewahrsam behalten.

Verlängerung

§ 14. Ist ein Gewahrsam von mehr als 24 Stunden notwendig, so stellt die Polizei innert 24 Stunden ab Beginn des Gewahrsams der Haftrichterin oder dem Haftrichter gemäss § 8 Abs. 2 einen begründeten Antrag auf Verlängerung.

Die Haftrichterin oder der Haftrichter hört die gefährdende Person an und entscheidet innert zwei Arbeitstagen ab Antragseingang. Die Verlängerung erfolgt für längstens vier Tage. Die §§ 60 ff. StPO sind sinngemäss anzuwenden.

Der Entscheid der Haftrichterin oder des Haftrichters ist endgültig.

## V. Flankierende Massnahmen

§ 15. Leben Unmündige im Haushalt der gefährdeten oder gefährdenden Person, so teilt die Polizei die angeordneten Schutzmassnahmen der zuständigen Vormundschaftsbehörde mit. Informations- und Mitteilungspflichten

Die Polizei informiert die gefährdete und die gefährdende Person über das weitere Verfahren und die spezialisierten Beratungsstellen. Sie übermittelt die Verfügung, mit der die Schutzmassnahmen angeordnet worden sind, sowie die Protokolle der polizeilichen Befragungen je einer Beratungsstelle für gefährdete und gefährdende Personen.

Die polizeilichen und haftrichterlichen Akten werden den Organen der Vormundschaftsbehörden und der Zivilrechtspflege auf Anfrage zugestellt.

§ 16. Der Kanton bezeichnet spezialisierte Beratungsstellen für gefährdende und gefährdete Personen und unterstützt die Tätigkeit dieser Organisationen. Beratungsstellen

Nach einer Mitteilung gemäss § 15 Abs. 2 nimmt die Beratungsstelle mit den gefährdeten und den gefährdenden Personen umgehend Kontakt auf. Wünscht eine Person keine Beratung, werden die von der Polizei übermittelten Daten von den Beratungsstellen vernichtet.

§ 17. Die kantonale Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt gewährleistet, steuert, koordiniert und überprüft die Zusammenarbeit der mit häuslicher Gewalt befassten Behörden und Beratungsstellen. Interventionsstelle

Die zuständige Direktion des Regierungsrates setzt eine fachübergreifende Arbeitsgruppe ein, welche die Arbeit der Interventionsstelle unterstützt und begleitet.

§ 18. Der Kanton sorgt für die fachliche Aus- und Weiterbildung der mit häuslicher Gewalt befassten Behörden und Beratungsstellen. Aus- und Weiterbildung

Er fördert die regelmässige Information der Bevölkerung zu Fragen der häuslichen Gewalt.

Er unterstützt die Tätigkeit entsprechender Organisationen, insbesondere für vorbeugende Massnahmen zur Verminderung der Gewalt.

## **VI. Schlussbestimmung**

Änderung des  
geltenden  
Rechts

§ 19. Das **Gerichtsverfassungsgesetz** vom 13. Juni 1976 wird wie folgt geändert:

f) Haftsachen

§ 24 a. Der Einzelrichter amtet als Haftrichter im Sinne der Strafprozessordnung und des Gewaltschutzgesetzes. Das Obergericht kann ihn in dieser Funktion auch als Ersatzrichter für andere Bezirke einsetzen.

Abs. 2 unverändert.

---

## **Weisung**

### **I. Ausgangslage**

Am 1. Juli 2002 überwies der Kantonsrat dem Regierungsrat eine von Kantonsrätin Dr. Anna Maria Riedi, Kantonsrat Lucius Dürr, Zürich, sowie Kantonsrätin Regula Thalmann-Meyer, Uster, eingereichte Motion als Postulat zu Berichterstattung und Antragstellung. Darin wurde der Regierungsrat aufgefordert, gesetzliche Bestimmungen zu erlassen, die zur Verbesserung der Stellung von Gewaltopfern im sozialen Nahbereich führen, im Sinne der in verschiedenen Kantonen bereits bekannten oder in Einführung stehenden Gewaltschutzartikel (KR-Nr. 55/2002).

Als Vorarbeit für die Erarbeitung der angestrebten gesetzlichen Regelung wurde eine breit abgestützte Arbeitsgruppe (strategisches Kooperationsgremium) eingesetzt. Eine daraus hervorgegangene Arbeitsgruppe erarbeitete eine Auslegeordnung über die bestehende

Situation und mögliche wirkungsvollere Interventionsinstrumente im Umgang mit häuslicher Gewalt, ermittelte den Handlungsbedarf und zeigte Lösungsansätze auf (Kranich/Eggenberger/Lindauer: Gemeinsam gegen häusliche Gewalt – eine Bestandesaufnahme im Kanton Zürich. Zürich 2004). Gestützt auf diese Vorarbeiten verabschiedete der Regierungsrat am 11. Februar 2004 ein Konzept für ein Gesetz zum Schutz vor häuslicher Gewalt und beauftragte die Direktion der Justiz und des Innern mit der Ausarbeitung eines Vorentwurfes. Mit Beschluss vom 9. Juni 2004 ermächtigte der Regierungsrat die Direktion der Justiz und des Innern, das Vernehmlassungsverfahren für den Gesetzesentwurf durchzuführen. In seiner Sitzung vom 30. August 2004 beriet der Kantonsrat sodann einen Bericht und Antrag des Regierungsrates zum Postulat, stimmte diesem zu und schrieb das Postulat KR-Nr. 55/2002 ab.

## **II. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf**

Häusliche Gewalt in schwer wiegender Form kommt gemäss einer Studie des Nationalen Forschungsprogramms NFP 40 in jeder zehnten Schweizer Familie regelmässig vor (Gillioz, Lucienne; De Puy, Jacqueline; Ducret, Véronique: *Domination et violence envers la femme dans le couple*. Lausanne 1997), unabhängig von deren gesellschaftlichem Status. Neben dem überwiegenden Teil der häuslichen Gewalt, der von Männern gegenüber ihren Partnerinnen ausgeübt wird, dürfen andere Formen, wie etwa direktes gewalttätiges Handeln gegen Kinder oder auch die zunehmende Gewaltbereitschaft von Kindern gegenüber ihren Eltern nicht ausser Acht gelassen werden. Die Zürcher Kriminalstatistik (KRISTA) erfasst seit 2003 Vorfälle häuslicher Gewalt. 2004 musste sich die Polizei mit insgesamt 1246 Fällen häuslicher Gewalt (Vorjahr: 858) befassen. In 955 Fällen (Vorjahr: 484) wurde ein Strafverfahren eingeleitet, und es kam zu 496 kurzfristigen polizeilichen Festnahmen (Vorjahr: 273). Dabei waren 6 von insgesamt 16 vollendeten Tötungsdelikten auf häusliche Gewalt zurückzuführen (Vorjahr: 9 von 14). Die gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Auswirkungen häuslicher Gewalt sind angesichts des Ausmasses häuslicher Gewalt erheblich (vgl. dazu V.).

In den vergangenen Jahren wurden die staatlichen Bemühungen zur Bekämpfung häuslicher Gewalt verstärkt. Am 1. April 2004 wurde eine Revision des Strafgesetzbuches in Kraft gesetzt, wonach einige Delikte, die bei häuslicher Gewalt regelmässig vorkommen, von Amtes wegen zu verfolgen sind. Die Rechtskommission des Nationalrates berät eine Verbesserung des privatrechtlichen Schutzes, der zivil-

standsunabhängig ausgestaltet werden soll. Diese bundesrechtlichen Neuerungen sichern den unmittelbaren Schutz in Krisensituationen in- dessen nicht, zielen sie doch auf einen mittel- und längerfristigen Schutz der gefährdeten Person und setzen einen Gang an die Gerichte voraus. Der unmittelbare Schutz der gefährdeten Person als direkte Reaktion auf eine Gefährdungssituation ist damit aber noch nicht gesichert. Dieser muss durch polizeirechtliche Bestimmungen sicher- gestellt werden, die in der Kompetenz der Kantone liegen.

Der heute bereits bestehende, strafrechtliche Schutz ist nicht aus- reichend. Bei häuslicher Gewalt handelt es sich strafrechtlich meist um Bagatelldelikte, wie Tätlichkeiten, einfache Körperverletzung, Dro- hungen, Sachbeschädigungen usw. Sofern die Voraussetzungen für die Anordnung von Untersuchungshaft oder einer strafprozessualen Er- satzanordnung überhaupt gegeben sind, sind diese nur von kurzer Dauer. Die Anordnung von Untersuchungshaft hat sodann häufig auch negative Auswirkungen auf den Arbeitsplatz des Inhaftierten, weshalb diese strafprozessuale Zwangsmassnahme richtigerweise zu- rückhaltend angewendet wird. Ihr Zweck dient auch nicht dem Opfer- schutz, sondern der Sicherstellung eines geordneten Ablaufes des Strafverfahrens. Heute müssen gewaltbetroffene Personen – allenfalls mit den gemeinsamen Kindern – die Familienwohnung oft verlassen und bei Familienangehörigen oder in Frauenhäusern Zuflucht suchen, da gesetzliche Handlungsgrundlagen, um ihren Schutz zu sichern und einen Verbleib in der gemeinsamen Wohnung zu ermöglichen, fehlen. Diese offensichtliche Gesetzes- und Sicherheitslücke soll durch ge- eignete Schutzmassnahmen behoben werden.

Erfahrungen im In- und Ausland haben gezeigt, dass zielgerichte- tes Vorgehen gegen häusliche Gewalt nur dann möglich ist, wenn flankierende Massnahmen zu den Schutzmassnahmen hinzukommen. Neben Beratungs- und Unterstützungshilfen für die Betroffenen muss die bessere Zusammenarbeit von staatlichen und privaten Institutio- nen, deren Schulung, Weiterbildung und auch die Öffentlichkeitsarbeit sichergestellt werden.

### **III. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens**

Im Juni 2004 wurde ein breit angelegtes Vernehmlassungsverfah- ren bei den Direktionen und der Staatskanzlei, den obersten kantona- len Gerichten, den Parteien sowie verschiedenen Verbänden und in der Beratung von Betroffenen tätigen Institutionen durchgeführt.

Die überwiegende Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden äusserte sich grundsätzlich positiv zum Entwurf, und die Einführung von polizeilichen Schutzmassnahmen wurde von einer grossen Mehrheit als notwendig erachtet. Weitgehend begrüsst wurde auch die Entkopplung der vorgesehenen Schutzmassnahmen von allfälligen Eheschutzmassnahmen. Von verschiedenen Vernehmlassungsteilnehmenden wurde insbesondere auch auf die Notwendigkeit der im Gesetz vorgesehenen ausserpolizeilichen Instrumente sowie der Prävention hingewiesen (Beratung, Weiterbildung, Koordination) und deren weitere Stärkung verlangt. Im Hinblick auf die zu erwartenden Mehrkosten – vorab im polizeilichen und Beratungsbereich – wurde betont, dass sich das Gesetz auf die Dauer durch die Vermeidung von Folgekosten Kosten sparend auswirken werde. Andererseits wurden genau diese Massnahmen von verschiedenen Stellen insbesondere unter Hinweis auf die Kosten abgelehnt.

Die Vernehmlassungsteilnehmenden haben auf verschiedene Schwachstellen des Entwurfes hingewiesen. So wurde insbesondere eine fehlende Definition häuslicher Gewalt bemängelt und von verschiedener Seite angeregt, den Tatbestand des so genannten «Stalking» ausdrücklich in den Entwurf aufzunehmen. Verschiedentlich wurde auch gerügt, die Formulierung (gefährdet jemand) sei zu vage und müsse konkreter gefasst werden. Von mehreren Stellen wurde auch auf die Notwendigkeit weiterer Regelungen im Bereich des Kinderschutzes hingewiesen. Ferner wurden die in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagenen Verfahrensbestimmungen als ungenügend erachtet. Sodann wurde darauf hingewiesen, dass die Abgrenzung zum Straf- und Strafprozessrecht unklar sei.

Von den Gegnern der Vorlage wurde im Wesentlichen vorgebracht, durch die Instrumentarien der Strafprozessordnung sei bereits genügender Schutz gewährleistet. Falls weiterer Schutz notwendig sei, so sei dieser durch das (allerdings erst noch zu schaffende) Polizeigesetz zu gewährleisten. Auf das Verhältnis zum künftigen allgemeinen Polizeigesetz (und die zu klärenden Abgrenzungsfragen) wiesen auch weitere Vernehmlassungsteilnehmende hin. Zudem sei nicht einsehbar, weshalb die vorgeschlagenen Schutzmassnahmen nicht auch auf Opfer ausserhäuslicher Gewalt anwendbar seien. Geltend gemacht wurde zudem, die durch das Gesetz der Polizei neu zugeteilten Zusatzaufgaben würden das polizeiliche Kerngeschäft überstrapazieren. Die neue Gesetzgebung wurde sodann von verschiedenen Vernehmlassungsteilnehmenden unter dem Gesichtspunkt der Kostenfolgen abgelehnt.

#### **IV. Bemerkungen zu den Bestimmungen des Gesetzes im Einzelnen**

##### **I. Allgemeines**

###### **§ 1 Zweck**

Der Zweckartikel legt fest, dass sich das Gesetz mit dem Schutz von durch häusliche Gewalt betroffenen Personen befasst. Die familiäre oder partnerschaftliche Beziehung zwischen der gefährdeten und der gefährdenden Person ist durch Vertrautheit, Verletzlichkeit und Abhängigkeit bestimmt. Die Dynamik häuslicher Gewalt zeichnet sich oft durch ein Nebeneinander von Demütigungen und Bedrohungen mit physischer, psychischer oder sexueller Gewalt aus und macht deshalb besondere Massnahmen zum Schutz gefährdeter Personen notwendig. Diese Schutzmassnahmen benötigen eine gesetzliche Grundlage. Eine Ausdehnung des Geltungsbereichs (z. B. auf Gewalt im sozialen Nahraum allgemein) wurde verworfen, weil etwa Nachbarschaftsstreitigkeiten nicht durch die besondere Nähe und die Intimität gekennzeichnet sind, die für familiäre und partnerschaftliche Beziehungen typisch ist. Es rechtfertigt sich, diese Gewaltformen der Regelung im in Ausarbeitung befindlichen Polizeigesetz zu unterstellen.

Die Aufnahme der Prävention und der interdisziplinären Zusammenarbeit im Zweckartikel (Abs. 2) unterstreicht die grosse Bedeutung, die diesen Bereichen zukommt. Immer noch wird häusliche Gewalt tabuisiert und bagatellisiert. Die Unkenntnis über das grosse Schädigungspotenzial, vor allem für Kinder, die in solchen Familien aufwachsen, verhindert oft frühe Interventionen. Gewaltpräventive Massnahmen, wie z. B. die Aufklärung der Bevölkerung, sollen dazu beitragen, gefährdeten Familien frühzeitig Hilfe zukommen zu lassen.

###### **§ 2 Begriffe**

Durch die Aufnahme einer Definition in das Gesetz wird – insbesondere auch für die Recht anwendenden Behörden – festgehalten, was unter häuslicher Gewalt zu verstehen ist.

Gefährdete und gefährdende Personen müssen in einer familiären oder partnerschaftlichen Beziehung stehen, unabhängig vom Zivilstand und unabhängig davon, ob es sich um Gewalt zwischen den Partnern oder zwischen Eltern und Kindern handelt. Vom Erfordernis eines gemeinsamen Haushaltes wurde abgesehen, um auch jene Gefährdeten zu schützen, die nie oder noch nicht mit ihrem Partner einen gemeinsamen Haushalt gründeten und doch eine partnerschaftliche Beziehung leben. Im Jahr 2004 entfielen ungefähr ein Fünftel der Vorfälle häuslicher Gewalt auf unverheiratete Paare (2003: ein Drittel). Ein Zwölftel (2003: ein Sechstel) lebte getrennt. In gut 5% der

Vorfälle waren Jugendliche gegen ihre Eltern gewalttätig geworden. Es drängt sich auf, die Legaldefinition auf diese Fakten auszurichten.

Die geschützten Rechtsgüter wurden wie im Opferhilfegesetz umschrieben. Geschützt werden soll die «körperliche, sexuelle oder psychische Integrität» vor Verletzungen und Gefährdungen.

Lit. a erfasst die Verursachung der Verletzung oder Gefährdung der Integrität durch Ausübung oder Androhung von Gewalt. Darunter fallen z. B. strafbare Handlungen wie Tätlichkeiten, Körperverletzungen, Beschimpfungen, Drohungen, Nötigungen und Sachbeschädigungen, sofern sie in der konkreten Situation geeignet sind, gefährdende oder verletzende Auswirkungen auf die Integrität einer Person zu haben. Dies kann z. B. der Fall sein, wenn Hausrat, Mobiliar oder persönliche Gegenstände absichtlich und gezielt zerstört werden. Nicht erfasst werden demgegenüber heftige, verbale Streitigkeiten zwischen Partnern, die nicht zu einer derartigen Verletzung eines Partners führen.

Lit. b will Formen der Trennungsgewalt, die auch als «Stalking» bezeichnet werden, tatbestandsmässig erfassen. Die Verletzung oder Gefährdung der Integrität wird dabei durch regelmässiges Belästigen, Auflauern und Nachstellen verursacht. Dies sind Formen gezielter Einschüchterung, die oft Vorstufen schwerer Gewalt sind. Polizeiliche Untersuchungen in Deutschland (Kriminalistik Nr. 6/03) haben gezeigt, dass vor allem in Trennungsphasen ein erhöhtes Schutzbedürfnis gefährdeter Personen vorliegt, dem oft durch konsequent eingehaltene Kontaktverbote abgeholfen werden kann. Da das Stalking in der Regel strafrechtlich nicht erfasst werden kann, ist die gesetzliche Verankerung einer Schutzmöglichkeit in diesen Fällen vordringlich. Stalking kann schwere psychische Schädigungen betroffener Personen verursachen.

Die Absätze zwei und drei umschreiben die im Gesetzestext verwendeten Begriffe der gefährdeten und gefährdenden Personen.

## **II. Anordnung von Schutzmassnahmen**

### **§ 3 polizeiliche Anordnung**

Die Schutzmassnahmen im Sinne von § 3 greifen in die Freiheitsrechte der gefährdenden Personen ein (persönliche Freiheit, Art. 10 Abs. 2 BV; Schutz der Privatsphäre, Art. 13 Abs. 1 BV; Eigentumsgarantie, Art. 26 BV). Sie sind Beschränkungen der Grundrechte. Derartige Beschränkungen sind, da der Schutz von Freiheitsrechten nie absolut sein kann, nur dann gerechtfertigt, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. So setzt jede Beschränkung eine entsprechende ge-

setzliche Grundlage voraus. Zudem müssen die Beschränkungen im öffentlichen Interesse liegen, verhältnismässig sein, und der Kerngehalt des Grundrechts muss gewahrt bleiben. Die notwendige gesetzliche Grundlage wird durch das vorliegende Gesetz geschaffen. Der Schutz von Personen vor Gewalt liegt zweifellos im öffentlichen Interesse, und die Verhältnismässigkeit wird bereits dadurch gewahrt, dass eine Anordnung von Schutzmassnahmen nur dann in Betracht kommen kann, wenn durch das Verhalten der gefährdenden Person, die Grundrechte der gefährdeten Personen gefährdet sind. Zudem wird die Verhältnismässigkeit auch durch die verschiedenen Arten von Schutzmassnahmen und deren kurze Befristung gewährleistet. Überdies besteht die Möglichkeit einer richterlichen Überprüfung. Zu ergänzen bleibt, dass eine Anwendung von Art. 5 EMRK ausser Betracht fällt. Zwar ist der Unterschied zwischen einer blossen Regelung der Bewegungsfreiheit und einem eigentlichen Freiheitsentzug graduell. Durch die vorliegend vorgesehenen Massnahmen wird die Bewegungsfreiheit jedoch nicht so weitgehend eingeschränkt, dass der betroffenen Person ein normales Alltagsleben verunmöglicht würde, wird es ihr doch insbesondere nicht verunmöglicht, weiterhin ihrer Arbeit nachzugehen und ihre Sozialkontakte zu pflegen (vgl. Mark E. Villiger, Handbuch der EMRK, 2. A., Zürich 1999, § 17 N. 316 ff.).

#### Abs. 1

Die Polizei ist für die Anordnung von Schutzmassnahmen zuständig. Diese sachliche Zuständigkeit drängt sich auf, da der Schutz der Bevölkerung zu den wichtigsten Aufgaben der Polizei gehört. Die Polizei kann ihren Einsatz jederzeit garantieren: Nachts, an Wochenenden und Feiertagen und ist deshalb in der Lage, Schutzmassnahmen sofort zu treffen. Überdies ist sie mit akuten Krisensituationen vertraut. Die Polizei muss die Situation in der Regel vor Ort festhalten und beurteilen und ist bei vorliegender Gefährdung oder Verletzung verpflichtet, zweckmässige Schutzmassnahmen zu treffen, unabhängig vom Antrag der gefährdeten Person. Sie hat die Schutzmassnahmen auch dann zu treffen, wenn gleichzeitig wegen Straftaten rapportiert werden muss, wie dies in einer Vielzahl von Vorfällen der Fall ist (vgl. dazu § 7).

Die Polizei muss, sofern dies ohne Verzug möglich ist, die gefährdende und die gefährdete Person anhören. Bei glaubhafter Gefährdung z. B. auf Grund von Zerstörungen in der Wohnung oder Verletzungen der gefährdeten Person, kann die Schutzmassnahme auch dann angeordnet werden, wenn die gefährdende Person nicht anwesend ist oder – auf Grund mangelnder Deutschkenntnisse – zuerst ein Übersetzer hinzugezogen werden muss. Diese Aufgaben sollen von entsprechend ausgebildeten Polizistinnen und Polizisten vorgenommen werden.

Seit dem 1. April 2004 ist die Polizei verpflichtet, einen Grossteil der bei häuslicher Gewalt begangenen Straftaten von Amtes wegen zu verfolgen. Die Polizei muss deshalb – bereits auf Grund der Bestimmungen des StGB – die beschuldigte Person wie auch die gefährdete Person befragen, weitere zweckdienliche Ermittlungen vornehmen und zuhanden der Strafuntersuchungsbehörden einen Rapport erstellen. Diese im Rahmen der Strafuntersuchung ohnehin notwendigen Arbeiten dienen gleichzeitig als Grundlage für die Schutzmassnahmen. Der Mehraufwand ist deshalb eher gering.

Mit dem Hinweis, dass die Polizei nur die notwendigen Massnahmen treffen darf, wird noch einmal das Verhältnismässigkeitsprinzip betont.

#### Abs. 2

Die Schutzmassnahmen setzen voraus, dass die Tatbestandsmerkmale von § 2 erfüllt sind, d. h., es muss eine aufgelöste oder bestehende familiäre oder partnerschaftliche Beziehung vorliegen, und die zu schützende Person muss in ihrer körperlichen, sexuellen und psychischen Integrität gefährdet oder verletzt sein.

Drei verschiedene Schutzmassnahmen sind vorgesehen: Eine Wegweisung nach lit. a wird dann anzuordnen sein, wenn die Personen im gleichen Haushalt leben. Sie erfolgt unabhängig vom sachenrechtlichen oder vertragsrechtlichen Eigentum bzw. Besitz an der Wohnung oder dem Haus. Ein Betretungs- oder Rayonverbot kann die Sicherheit einer gefährdeten Person etwa am Arbeitsort sicherstellen. Das Kontaktverbot soll z. B. vor Belästigungen durch Telefon oder elektronische Mittel schützen. Betretungs- und Kontaktverbote sind zudem zum Schutz vor Stalking geeignet.

Die Schutzmassnahmen sollen es der gefährdeten Person ermöglichen, in der vertrauten Umgebung zu verbleiben, wieder Sicherheit zu gewinnen und zur Ruhe zu kommen. Zusätzlich zielen sie auf eine Beruhigung der Gewaltsituation. Von grosser Bedeutung sind die Schutzmassnahmen dann, wenn Kinder betroffen sind. Heute müssen diese meist zusammen mit dem gefährdeten Elternteil die Wohnung verlassen und werden aus ihrem vertrauten, sozialen Umfeld gerissen und müssen auch oft der Schule fernbleiben. Wegweisung, Betretungs- und Kontaktverbote können kumuliert angeordnet werden, wenn dies zur Erreichung des Schutzzwecks notwendig ist.

#### Abs. 3

Die Schutzmassnahmen dauern in jedem Fall 14 Tage. Die Anordnung einer kürzeren Dauer durch die Polizei ist nicht vorgesehen, da Gewaltsituationen zu ihrer Beruhigung erfahrungsgemäss eine gewisse Zeit benötigen. Zudem muss die gefährdete Person genügend

Zeit haben, um sich über ihre weiteren Schritte klar zu werden (Beratung, Auflösung des gemeinsamen Haushaltes). Ausserdem treten Gewalteskalationen häufig über Festtage auf. Im Hinblick darauf, dass in solchen Zeiten die Erreichbarkeit von Beratungsstellen erschwert ist, ist eine Frist von 14 Tagen unbedingt notwendig. Die zweiwöchige Frist ermöglicht es sodann, unter Umständen bereits aussergerichtliche Massnahmen zur Verminderung der Gewalt einzuleiten, so etwa geeignete Therapien oder Lernprogramme.

#### § 4 Mitteilung

##### Abs. 1

Die Schutzmassnahmen sollen schriftlich in einer Verfügung festgehalten werden und in der Regel der gefährdenden und der gefährdeten Person sofort ausgehändigt werden. Die Verfügung kann mittels eines Formulars erfolgen, auf dem u. a. auf die Möglichkeit der gerichtlichen Beurteilung (§ 5) sowie auf die Verlängerungsmöglichkeit hingewiesen wird (§ 6). In der Verordnung wird sicherzustellen sein, dass und wie die weggewiesene Person Zugriff auf die notwendigen Effekten hat.

##### Abs. 2

Ist die gefährdende Person nicht mehr in der Wohnung und soll eine Wegweisung erfolgen oder hat sie bereits einen anderen Aufenthaltsort, weil kein gemeinsamer Haushalt (mehr) besteht, muss die Aushändigung der Verfügung sichergestellt und damit der Zeitpunkt des Empfanges für den Fristenlauf klargestellt werden. In diesen Fällen muss durch einen geeigneten und die gefährdeten Personen schützenden Hinweis am Ort, wo man gemeinsam wohnte bzw. sich aufhielt, die gefährdende Person aufgefordert werden, sich bei der Polizei zu melden, wo ihr die Verfügung ausgehändigt wird. Zu denken ist etwa an einen Hinweis am Briefkasten oder notfalls an der Wohnungstüre. Einzelheiten werden – zusammen mit den Modalitäten der Schlüsselabnahmen, wenn die gefährdende Person betroffen werden kann – in der Verordnung zu regeln sein. Meldet sich die gefährdende Person nicht innert drei Tagen, ist eine Publikation im Amtsblatt unvermeidlich, um die verfügten Schutzmassnahmen in Kraft zu setzen. Diese Regelung wurde auch vom Kanton St. Gallen gewählt und ist eine Mitteilungsform, wie sie auch im Gerichtsverfassungsgesetz vorgesehen ist (§ 183 Abs. 1 und § 187 Abs. 2 GVG).

##### Abs. 3

Nach § 181 GVG erfolgen behördliche Zustellungen an die letzte bekannte Adresse. Im Falle von Wegweisungen kommt die letzte bekannte Adresse, die ja der gemeinsame Wohn- oder Aufenthaltsort ist, als Zustellungsort nicht in Frage. Eine wegzuweisende Person muss deshalb

eine Zustelladresse bezeichnen. Sie wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Unterlassung der Bezeichnung einer Zustelladresse zur Folge hat, dass Vorladungen und Verfügungen bei der Polizei hinterlegt werden können und als zugestellt gelten. Festzuhalten ist dabei, dass es sich um eine blosser Hinterlegung bei der Polizei handelt: Die Polizei ist nicht verpflichtet, aktiv nach dem Aufenthaltsort der Weggewiesenen zu forschen.

#### § 5 gerichtliche Beurteilung

Die gefährdende Person kann innert fünf Tagen nach Empfang der Schutzmassnahme deren gerichtliche Beurteilung verlangen. Die Erfahrungen im Kanton Appenzell Ausserrhoden und auch in Österreich zeigen, dass selbst die gefährdeten Personen in der Regel die Notwendigkeit einer befristeten Trennung einsehen und deshalb Wegweisungsmassnahmen meistens akzeptieren. Die von der Fachstelle Gewalt des eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann in Auftrag gegebene Studie empfiehlt in ihrer Evaluation des St. Galler Wegweisungsmodells, eine richterliche Überprüfung künftig nur noch auf Begehren hin vorzunehmen (Eva Wyss, Gegen häusliche Gewalt, Interventionsprojekte in den Kantonen St. Gallen und Appenzell Ausserrhoden: Erste Erfahrungen mit der Umsetzung der polizeilichen Wegweisung, S. 39).

Mit dem Verzicht auf eine richterliche Überprüfung in jedem Fall wird eine unnötige Belastung der Gerichte vermieden. Selbstverständlich ist jede Verfügung von Schutzmassnahmen mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen (vgl. § 4 Abs. 1). Um den Schutz bis zum gerichtlichen Entscheid aufrechtzuerhalten, soll einem Begehren um Überprüfung keine aufschiebende Wirkung zukommen.

#### § 6 Verlängerung, Änderung und Aufhebung

##### Abs. 1

Ein Gesuch um Verlängerung einer Schutzmassnahme muss innert acht Tagen nach deren Anordnung gestellt werden. Die Frist von acht Tagen stellt auch für Personen, die an einem Freitagabend oder an einem Samstag Gewalt erfahren haben, eine volle Woche Bedenkzeit sicher. Nachdem die gerichtliche Beurteilung innert vier Arbeitstagen zu erfolgen hat (§ 9 Abs. 1), ist ein richterlicher Entscheid innerhalb der 14 Tage dauernden polizeilichen Verfügung der Schutzmassnahme gesichert.

Bewusst wurde darauf verzichtet, eine Frist für eine zwangsweise Einleitung eines Eheschutzverfahrens einzuführen. Eheschutzverfahren zielen auf eine vorläufige Trennung unter Regelung aller notwendigen Nebenfolgen. Der abschliessende Entscheid über die zu regelnden Fragen ist der Richterin oder dem Richter im Eheschutzverfahren

innert der sehr kurzen Frist von 14 Tagen nicht möglich, insbesondere dann nicht, wenn sich Zustellungsprobleme stellen, verlangt doch das Gerichtsverfassungsgesetz eine zweimalige Zustellung. In diesem Zusammenhang ist sodann darauf hinzuweisen, dass sich die St. Galler Lösung, die eine zehntägige Wegweisungsfrist vorsieht und die Einleitung eines Eheschutzverfahrens innert sieben Tagen verlangt, als wenig zweckmässig erwiesen hat. Zudem betrifft eine Vielzahl der Vorfälle häuslicher Gewalt im Kanton Zürich nicht verheiratete Paare und Familien. Diesen steht das Eheschutzverfahren nicht offen. Ausserdem wollen – nach den Erfahrungen von Österreich – nur zehn bis zwölf Prozent der gewaltbetroffenen Personen nach einem Gewaltvorfall eine Trennung. Der überwiegende Teil hofft, dass die Gewalt ein Ende nimmt und das Zusammenleben weiterhin möglich ist. Auch aus diesem Grund erscheint die Verweisung in ein Eheschutzverfahren nicht als angebracht. Schutzmassnahmen sind zudem im öffentlichen Interesse angeordnete Massnahmen zum Schutz gefährdeter Personen und zur Entspannung einer häuslichen Gewaltsituation. Sie stehen als solche nicht ausschliesslich – wie die eherechtlichen Regelungen – in der freien Disposition der Betroffenen. Vor diesem Hintergrund rechtfertigt sich die Einführung eines Verfahrens, das (nur) die Gewalt- und Gefahrensituation und das sich daraus ergebende Schutzbedürfnis zum Gegenstand hat.

#### Abs. 2

Die jederzeitige Überprüfbarkeit nach Abs. 2 stellt sicher, dass eine Schutzmassnahme nicht bestehen bleibt, wenn ihre Voraussetzungen entfallen sind.

#### Abs. 3

Die Verlängerung der Schutzmassnahmen entlastet die gefährdeten Personen und kann zudem unterstützend für eine aussergerichtliche Befriedung und Entschärfung der Gewalt wirken. Sie ist auf höchstens drei Monate beschränkt.

Im Vergleich zu anderen kantonalen Regelungen ist diese Frist von drei Monaten lang. Sowohl im Kanton St. Gallen wie auch in Österreich hat sich jedoch gezeigt, dass die Dauer der Anordnungen auf die Verfahrensdauer allfälliger Zivilverfahren abgestimmt werden muss. Würde die Frist der hafrichterlichen Schutzanordnung lediglich auf zehn Tage beschränkt – wie dies beispielsweise im Kanton St. Gallen (noch) der Fall ist –, könnte im Kanton Zürich eine eheschutzrichterliche Trennung gar nicht gewährleistet werden. Die Eheschutzrichterin oder der Eheschutzrichter müsste vielmehr superprovisorische Massnahmen treffen, was zu einer unverhältnismässigen Mehrarbeit führen würde. Wie erwähnt stehen sodann für bereits getrennte oder nicht verheiratete Personen keine zivilrechtlichen, rasch wirksamen Instru-

mente zur Verfügung. Mit dem hafrichterlichen Verfahren wird deshalb einerseits eine unnötige Belastung des Gerichtsapparates vermieden und andererseits überhaupt erst eine Schutzmöglichkeit geschaffen.

#### § 7 Verhältnis zu anderen Massnahmen

##### Abs. 1

Wird im Rahmen eines Eheschutzverfahrens das Getrenntleben bewilligt und ist die Ausweisung aus der ehelichen Wohnung vollzogen, so entfällt eine in einer Schutzmassnahme angeordnete Wegweisung. Demgegenüber dauern Betretungs- und Kontaktverbote fort, da diese auf Grund des Numerus clausus in Art. 172 Abs. 3 ZGB im Rahmen eines Eheschutzverfahrens nicht angeordnet werden können. Die Schutzmassnahmen können auch durch vorsorgliche Massnahmen im Scheidungsverfahren oder – bei Schutzmassnahmen, die sich auch auf gefährdete Kinder beziehen – durch Kindesschutzmassnahmen abgelöst werden. Funktion der Schutzmassnahmen ist es, in erster Linie einen unmittelbar notwendigen, durch andere Verfahren nicht garantierbaren Schutz für gefährdete Personen sicherzustellen. Die Ablösung durch andere Massnahmen, die eine dauerhaftere Regelung ermöglichen, ist deshalb sinnvoll und zweckmässig.

##### Abs. 2

Im Gegensatz zu den privatrechtlichen oder vormundschaftsrechtlichen Massnahmen, die in aller Regel eine längerfristige, umfassendere Befriedung zwischen den Parteien in einem ordentlichen rechtsstaatlichen Verfahren ermöglichen, dienen die strafprozessualen Massnahmen in erster Linie der Sicherung eines geordneten Strafverfahrens. Jene strafprozessualen Massnahmen, die eine ebenfalls unmittelbare Schutzfunktion für die Opfer haben, nämlich die Untersuchungshaft bzw. die Ersatzanordnungen gestützt auf § 58 Abs. 4 in Verbindung mit § 72 Abs. 2 StPO, verlangen zu ihrer Anordnung neben dem dringenden Verdacht auf ein Vergehen oder Verbrechen die Erfüllung weiterer Voraussetzungen (insbesondere Flucht- und Kollisionsgefahr). Die Dauer ist überdies massgebend von der voraussichtlichen Straflänge abhängig. Delikte häuslicher Gewalt sind strafrechtlich gesehen meistens Bagatelldelikte und häufig nur Übertretungen (etwa Tätlichkeiten). Zudem werden nach der Inkraftsetzung des revidierten allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches kurze Freiheitsstrafen nur noch in Ausnahmefällen angeordnet. Dies wird notgedrungen eine Rückwirkung auf die Zulässigkeit bzw. Dauer der Untersuchungshaft für die betreffenden Delikte haben. Ausserdem werden die Opfer häuslicher Gewalt oft nicht oder zu spät über die – manchmal sehr raschen – Entlassungen aus der Untersuchungshaft orientiert, sodass

sie in ständiger Angst leben und mit den Kindern Zuflucht ausserhalb der ehelichen Wohnung suchen. Die 14-tägige polizeiliche Anordnung muss deshalb gegenüber einem oder einer Tatverdächtigen selbst dann Wirkung entfalten, wenn Untersuchungshaft angeordnet wird. Die Verfügung von Schutzmassnahmen führt für die Polizei lediglich zu einem geringen Mehraufwand, da die Vorarbeiten durch die notwendige polizeiliche Ermittlungsarbeit weitgehend geleistet ist.

### **III. Gemeinsame Verfahrensbestimmungen**

#### **§ 8 Form der Gesuche; Zuständigkeit**

##### **Abs. 1**

Die Gesuche um richterliche Beurteilung bzw. um Verlängerung einer polizeilichen Schutzmassnahme müssen schriftlich unter Beilage der Verfügung der Schutzmassnahme eingereicht werden. Die Beilage der polizeilichen Verfügung der Schutzmassnahme ist deshalb von Bedeutung, weil daraus die zuständige Polizeidienststelle ersichtlich ist und der Umstand, ob gleichzeitig zuhanden der Strafuntersuchungsbehörden ermittelt wird. Damit ist garantiert, dass die Haftrichterin oder der Haftrichter die notwendigen Informationen für den Aktenbeizug nach § 9 Abs. 2 hat.

##### **Abs. 2**

Für die örtliche Zuständigkeit ist der Deliktort vorgesehen. An diesen Ort knüpfen in der Regel auch die Strafverfahren an (Art. 7 StGB), sodass der Aktenbeizug nach § 9 Abs. 2 einfach zu handhaben ist. Die sachliche Zuständigkeit des Haftrichteramtes rechtfertigt sich, weil dieses bereits heute für schnelle Verfahren zuständig und deshalb organisatorisch entsprechend eingerichtet ist. Haftrichterinnen und -richter haben mit Wegweisungsmassnahmen aus anderen Rechtsgebieten bereits Erfahrungen (Ersatzmassnahmen im Strafprozessrecht; Rayonverbote im Ausländerrecht). Die Prüfung der Verhältnismässigkeit und die Rechtsgüterabwägungen sind Alltag in ihrer Tätigkeit.

#### **§ 9 Verfahrensgrundsätze**

##### **Abs. 1**

Der haftrichterliche Entscheid muss innert vier Arbeitstagen nach Eingang der Gesuche nach § 8 Abs. 1 erfolgen. Diese Frist wurde mit Rücksicht auf die Abläufe und die Organisation der haftrichterlichen Verfahren so festgelegt. Da die Haftrichterämter administrativ auf rasche Verfahren eingerichtet sind, ist es ihnen möglich, sowohl die notwendigen Akten innert Frist beizuziehen als auch Vorladungen

rasch und umgehend zuzustellen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass im Gegensatz zu den anderen Verfahren, mit denen das Haftrichteramt befasst ist, bei den polizeilichen Schutzmassnahmen der von der Verfügung Beschwerde nicht sofort zugeführt werden kann, weil er sich in der Regel weder in Haft noch in einer psychiatrischen Anstalt befinden wird.

Sollte eine polizeiliche Schutzmassnahme zu Unrecht erfolgt sein, ist durch den raschen Entscheid diese unrechtmässige Grundrechtsbeschränkung innert Kürze wieder behoben. Gleichzeitig wird garantiert, dass ein Verlängerungsentscheid innerhalb der 14 Tage dauernden polizeilichen Schutzmassnahme noch gefällt werden kann, da ein Verlängerungsgesuch nach § 6 Abs. 1 innert acht Tagen zu stellen ist.

#### Abs. 2

Der Sachverhalt wird von Amtes wegen festgestellt. In der Regel sollten die beigezogenen polizeilichen bzw. untersuchungsrichterlichen Akten für einen Entscheid die nötigen Grundlagen bieten. Im Zeitpunkt der haftrichterlichen Beurteilung sind die polizeilichen Ermittlungsarbeiten bereits vorangeschritten. Befragungen des Angeeschuldigten beziehungsweise der Opfer liegen vor, unter Umständen sind auch ärztliche Zeugnisse vorhanden. Bei Bedarf haben die Polizei und die Staatsanwaltschaft Stellungnahmen abzugeben.

#### Abs. 3

Die Gesuchsgegner sind anzuhören. Ist eine Anhörung nicht möglich, so kann gemäss § 10 Abs. 2 bei glaubhaftem Fortbestand der Gefährdung eine haftrichterliche Schutzmassnahme vorläufig verfügt werden. Gegen diese kann innert fünf Tagen Einsprache erhoben werden (§ 11). Diese Verfahrensausgestaltung ermöglicht rasches Handeln, ohne dass der Rechtsschutz für die Gesuchstellenden oder die Gesuchsgegner beschränkt wird.

Die Haftrichterinnen oder -richter haben die Möglichkeit, auch die Gesuchstellenden nochmals anzuhören, wenn ihnen dies für die Rechtsfindung notwendig erscheint. Dies ist angezeigt, wenn die Aktenlage unklar oder das Gesuch mangelhaft begründet ist. In diesen Fällen ist auf Gesuch der gefährdeten Person eine direkte Begegnung zu vermeiden. Damit kommen die Persönlichkeitsschutzbestimmungen des Opferhilfegesetzes in abgeschwächter Form analog zur Anwendung.

#### Abs. 4

Grundsätzlich sind sämtliche Beweismittel zugelassen wie schriftliche Auskünfte, Augenschein, Urkunden und Zeugenbefragungen. Diese sind abzunehmen unter der Voraussetzung, dass sie das Verfahren nicht verzögern.

## § 10 haftrichterlicher Entscheid

### Abs. 1

Ist glaubhaft, dass eine Gefährdung vorliegt, so trifft die HaftrichterIn oder der Haftrichter die den Umständen angepasste, geeignete Schutzmassnahme und legt deren Dauer fest. Die Schutzmassnahme beträgt höchstens drei Monate (§ 6 Abs. 3). In Analogie zu einstweiligen Verfügungen in anderen Verfahren kann die HaftrichterIn oder der Haftrichter eine Schutzmassnahme vorläufig anordnen, wenn die Anhörung der GesuchsgegnerIn oder des Gesuchsgegners nicht möglich war. Zu betonen bleibt, dass die HaftrichterIn oder der Haftrichter frei über die zu treffende Schutzmassnahme sowie über deren Dauer verfügt. Dies bedeutet, dass sie oder er nicht an die Anträge der GesuchstellerIn oder des Gesuchstellers gebunden ist, sondern die angemessene Massnahme anordnen kann. Sie oder er kann damit der Situation des Einzelfalles unter Wahrung der verfassungsmässigen Rechte differenzierter Rechnung tragen.

### Abs. 2

Da es sich nur um verhältnismässig kurze und wenig einschneidende Massnahmen handelt, ist der Entscheid der HaftrichterIn oder des Haftrichters endgültig. Dies allerdings nur, wenn die GesuchsgegnerIn oder der Gesuchsgegner angehört werden konnte. Unterbleibt eine Anhörung, so steht dem oder der Nichtangehörten die Einsprache offen (§ 11).

### Abs. 3

Eine kurze schriftliche Begründung des Entscheides rechtfertigt sich einerseits unter dem Gesichtspunkt der Rechtsstaatlichkeit. Andererseits wird damit der Sachverhalt festgehalten, der dem haftrichterlichen Entscheid zu Grunde liegt, was für spätere Verfahren bedeutsam sein kann, vor allem wenn die haftrichterliche Anordnung nur für kurze Dauer verlängert wird oder sich im Verlauf der dreimonatigen Frist eine Änderung bzw. nochmalige Verlängerung der Schutzmassnahme aufdrängt.

## § 11 Einsprache gegen vorläufige Entscheide

### Abs. 1

Muss eine Schutzmassnahme durch den Haftrichter oder die HaftrichterIn vorläufig getroffen werden, weil eine Anhörung nach § 8 Abs. 3 des Gesuchsgegners bzw. der GesuchsgegnerIn nicht möglich war, besteht die Möglichkeit, innert fünf Tagen Einsprache zu erheben. Erfolgt keine Einsprache, wird die vorläufige Anordnung endgültig. Eine ähnliche Regelung findet sich bei den superprovisorischen Massnahmen nach § 110 Abs. 2 ZPO.

#### Abs. 2

Eine Einsprache ist schriftlich zu erheben und kurz zu begründen. Nach der Anhörung durch den Haftrichter oder die Haftrichterin ergeht der endgültige Entscheid.

#### § 12 Kosten

Die Auflage und Höhe der Kosten richtet sich nach der Verordnung über die Gerichtsgebühren vom 30. Juni 1993 (LS 211.11). Gemäss der verfassungsmässigen Garantie von Art. 29 Abs. 3 BV kann unentgeltliche Rechtspflege gewährt werden. Im Rahmen derselben Garantien besteht unter Umständen auch Anspruch auf einen unentgeltlichen Rechtsbeistand.

### **IV. Gewahrsam**

#### § 13 Anordnung

Unter qualifizierten Voraussetzungen wird als Ultima Ratio eine zeitlich beschränkte Inhaftierung der gefährdenden Person vorgesehen. Anders als beim Verhältnis der Schutzmassnahmen zu den strafprozessualen Zwangsmassnahmen (vgl. § 7 Abs. 2) gehen die polizeiliche Festnahme nach § 54 StPO und eine eventuell nachfolgende Untersuchungshaft nach § 58 StPO dem Gewahrsam nach § 13 vor. Der Gewahrsam wird sich auf Fälle strafrechtlicher Übertretungen beschränken, etwa wiederholte Tötlichkeiten (Art. 126 Abs. 2 StGB), wiederholte Sachbeschädigungen und Entziehungen geringer Vermögenswerte (Art. 123 Ziffer 1 in Verbindung mit Art. 172<sup>ter</sup> StGB) oder Tatbestände des so genannten Stalking (wiederholtes Belästigen, Aufschaukeln oder Nachstellen). Vorausgesetzt wird, dass die Erfüllung dieser Tatbestände eine nicht anders abwendbare schwere Gefährdung bewirkt, insbesondere eine solche der psychischen Integrität der gefährdeten Person. Besteht ein Verdacht auf ein Vergehen oder Verbrechen, so kann die Polizei nach den Regeln des Strafprozessrechtes eine Person festnehmen, ohne dass – im Gegensatz zu den Anforderungen nach § 13 Abs. 1 – eine schwer wiegende und unmittelbare Gefährdung des Opfers bzw. der gefährdeten Person vorliegen muss. Damit wird verdeutlicht, dass das Ziel dieses Gesetzes nicht das deliktische Handeln, sondern das ausgewiesene und glaubhaft zu machende Schutzbedürfnis der von Gewalt betroffenen Personen ist.

Beim Gewahrsam ist den Anforderungen, die an eine Einschränkung der Grundrechte, insbesondere der persönlichen Freiheit, gestellt werden, besondere Beachtung zu schenken. Der Gesetzestext schafft die notwendige gesetzliche Grundlage. Das überwiegende öf-

fentliche Interesse liegt in der Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung, sowie im Schutz überwiegender persönlicher Interessen der unmittelbar gefährdeten oder verletzten Person an der Unversehrtheit ihrer körperlichen, sexuellen und psychischen Integrität. Neben Art. 10 BV, der die persönliche Freiheit schützt, ist vorliegend Art. 5 EMRK zu beachten, der vor willkürlicher Freiheitsentziehung schützt. Art. 5 EMRK legt einerseits abschliessend die Voraussetzungen fest, unter denen eine Freiheitsentziehung zulässig ist, und andererseits die Rechte, die den Inhaftierten zustehen. Nach Art. 5 Abs. 1 lit. c EMRK ist eine Festnahme zulässig, wenn eine Person an der Begehung einer strafbaren Handlung gehindert werden soll (§ 12 Abs. 1 lit. a). Soweit § 13 Abs. 1 lit. b die Durchsetzung der polizeilichen Schutzmassnahmen sicherstellt, entsprechen die Anforderungen Art. 5 Abs. 2 lit. b EMRK. Durch die weitgehend analoge Anwendung des hafrichterlichen Verfahrens im Falle einer Verlängerung des Gewahrsams nach § 14 ist auch ein menschenrechtskonformes Verfahren garantiert.

Abs. 1 lit. a

Die Polizei kann gestützt auf § 13 eine gefährdende Person in Gewahrsam nehmen. Dazu muss eine schwer wiegende und unmittelbare Gefährdung vorliegen. Weitere Voraussetzung für die Anordnung des Gewahrsams ist, dass die Gefährdung nicht auf andere Art abgewendet werden kann. Der Gewahrsam ist damit das letzte Mittel, das zum Schutz von gefährdeten Personen ergriffen werden soll. Er tritt kumulativ zu den Schutzmassnahmen nach § 3 Abs. 2 hinzu.

Abs. 1 lit. b

Der Gewahrsam kann auch der Durchsetzung der polizeilichen Schutzmassnahmen nach § 3 Abs. 2 dienen, wenn die gefährdende Person nicht gewillt ist, der polizeilichen Schutzmassnahme Folge zu leisten (lit. a). In diesen Fällen liegt das überwiegende öffentliche Interesse im Anspruch auf Durchsetzung staatlicher Anordnungen. Hat der Widerstand jene Intensität erreicht, die es rechtfertigt, wegen Hinderung einer Amtshandlung nach Art. 286 StGB an die Staatsanwaltschaft zu rapportieren, besteht wiederum die Möglichkeit der polizeilichen Festnahme nach § 54 StPO.

Abs. 2

Damit dem Verhältnismässigkeitsprinzip entsprochen wird, darf der Gewahrsam nicht länger dauern als unbedingt notwendig, höchstens 24 Stunden.

#### § 14 Verlängerung

Der Gewahrsam ist grundsätzlich auf 24 Stunden beschränkt. Reicht diese Zeitspanne nicht aus, um der Gefährdung zu begegnen, so beantragt die Polizei dem Haftrichter oder der HaftrichterIn eine Verlängerung. Diese kann für längstens vier Tage erfolgen. Das Verfahren ist analog dem Haftrichterverfahren ausgestaltet. Dies ist möglich, weil – im Gegensatz zum Verfahren bei den Schutzmassnahmen – bei Gewahrsam die gefährdende Person aus der Inhaftierung dem Haftrichteramt direkt zugeführt werden kann.

Ein Rechtsmittel gegen den Entscheid des Haftrichters oder der HaftrichterIn ist nicht vorzusehen, könnte doch ein Rechtsmittelverfahren angesichts der kurzen Dauer der möglichen Verlängerung vor Ablauf der längstmöglichen Verlängerung gar nicht durchgeführt werden.

Die Verlängerung des Gewahrsams bei häuslicher Gewalt wird jedoch lediglich von untergeordneter Bedeutung sein. Der Gewahrsam soll als wirksames polizeiliches Instrument dienen gegenüber renitenten Personen, die ein schwer wiegendes Gefährdungspotenzial darstellen.

### **V. Flankierende Massnahmen**

#### § 15 Informations- und Mitteilungspflichten

Art. 13 BV schützt die Privatsphäre jeder Person. Einschränkungen der Privatsphäre sind gestützt auf Art. 36 BV nur unter Einhaltung besonderer Voraussetzungen zulässig. Die Weitergabe besonders sensibler Personendaten ist ein schwer wiegender Eingriff in das Grundrecht, weshalb die Regelung der Weiterleitung der Daten in einem formellen Gesetz vorzusehen ist. Zudem muss die Weitergabe durch ein überwiegendes öffentliches Interesse oder zum Schutz der Grundrechte Dritter gerechtfertigt sein. Die Weitergabe muss ausserdem verhältnismässig sein.

Ferner ist darauf hinzuweisen, dass sich im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt auch die Frage einer fürsorglichen Freiheitsentziehung stellen kann. Die gesetzliche Grundlage für die Information einer Ärztin oder eines Arztes oder der Vormundschaftsbehörde besteht im Einführungsgesetz zum ZGB (§ 117a EG ZGB).

#### Abs. 1

Die Auswirkungen häuslicher Gewalt auf Kinder sind einschneidend, und zwar nicht nur dann, wenn die Kinder selbst Opfer von Gewalt sind, sondern auch wenn sie lediglich deren Zeugen sind und in

einem Klima der Gewalt aufwachsen. Ein überwiegender Teil der Fremdplatzierungen im Kanton Zürich steht denn auch mit häuslicher Gewalt in Zusammenhang. Die Polizei ist deshalb zu einer Meldung an die Vormundschaftsbehörde verpflichtet, wenn Kinder direkt oder indirekt von häuslicher Gewalt betroffen sind. Abs. 1 konkretisiert die allgemeine Anzeigepflicht, wie sie bereits in § 60 Abs. 1 EG ZGB festgelegt ist. Ergänzend wird die Polizei verpflichtet, die Verfügungen, mit der Schutzmassnahmen angeordnet wurden, der Vormundschaftsbehörde zuzustellen, damit diese Kenntnis des Sachverhaltes erhält. Der Schutz des Kindeswohls überwiegt das Interesse der gefährdenden und anderer gefährdeter Personen, sodass die Bekanntgabe der Schutzmassnahmen an die Vormundschaftsbehörde gerechtfertigt ist. Sollte gar der Verdacht strafrechtlich relevanten Handelns gegenüber Minderjährigen bestehen, sind die an ein Berufs- oder Amtsgeheimnis gebundenen Personen ohne besonderes Entbindungsverfahren berechtigt, die Vormundschaftsbehörde zu benachrichtigen (Art. 358<sup>ter</sup> StGB).

Die Vormundschaftsbehörde ist verpflichtet, unverzüglich abzuklären, ob Kindesschutzmassnahmen im Sinne von Art. 307 ff. ZGB notwendig und solche von Amtes wegen einzuleiten sind, wenn das Kindeswohl gefährdet ist (§ 59 Abs. 1 EG zum ZGB, LS 230). Die unverzügliche Weiterleitung der Schutzmassnahme an die Vormundschaftsbehörde ermöglicht ein rasches und unter Umständen Schaden minderndes Eingreifen.

#### Abs. 2

Es ist ausserordentlich wichtig, dass sowohl gefährdete als auch gefährdende Personen sofort nach einem Vorfall häuslicher Gewalt Hilfe finden. Ziel ist die Verarbeitung des Erlittenen, aber auch die Verhinderung weiterer Vorfälle. Der blosser Hinweis auf ein Beratungsangebot reicht nicht aus: Auf der Seite der gefährdeten Person führt häusliche Gewalt oft zu Verzweiflung und Ohnmacht, die Handlungsunfähigkeit zur Folge hat. Es ist der betroffenen Person unmittelbar nach dem Gewaltakt oft nicht möglich, eine Entscheidung zu fällen, auch nicht diejenige, ob sie eine Vermittlung an eine Beratungsstelle wünscht oder nicht. Unverzügliche Beratung und Hilfe durch geschulte Kräfte sind aber unabdingbar. Deshalb ist die Verfügung der Schutzmassnahme mit den Befragungen an eine spezialisierte (und staatlich anerkannte) Beratungsstelle für gefährdete und gefährdende Personen gemäss § 16 weiterzuleiten. Die Evaluation der Interventionsprojekte der Kantone St. Gallen und Appenzell Ausserrhoden empfiehlt denn auch ausdrücklich eine Weiterleitung der Daten in jedem Fall (Eva Wyss, a. a. O., S. 39).

## Abs. 3

Auf Antrag hin sind die Akten den Organen der Vormundschaftsbehörden und der Zivilrechtspflege zur Verfügung zu stellen. Die Vormundschaftsbehörden sind zur Ergreifung der zum Schutz von Minderjährigen nötigen Massnahmen verpflichtet. Zur Erfüllung dieser Aufgabe sind sie auf die Akten angewiesen. Dasselbe gilt für die Eheschutzrichterin oder den Eheschutzrichter.

## § 16 Beratungsstellen

## Abs. 1

Die Beratung von gefährdeten und gefährdenden Personen ist eine wesentliche Massnahme, die notwendig ist, um konsequent gegen häusliche Gewalt vorzugehen. Erfahrungen aus dem In- und Ausland belegen dies. Normen zum Schutz von Betroffenen häuslicher Gewalt erweisen sich nach diesen Erfahrungen als toter Buchstabe oder sind sogar kontraproduktiv, wenn den Betroffenen keine Beratung und Unterstützung zukommt. Gefährdete Personen sind häufig Opfer im Sinne von Art. 2 Abs. 1 OHG. Der durch die Schutzmassnahmen verursachte Mehraufwand an notwendiger Beratungshilfe muss sichergestellt werden. Für die Finanzierung ist eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage erforderlich.

## Abs. 2

Die Beratungsstellen haben den Kontakt mit den Betroffenen zu suchen. Bei der gefährdenden Person braucht es oft mehr Zeit und häufig Druck, damit diese zur Einsicht gelangt, dass verhaltensändernde Schritte notwendig sind, um weitere Gewalteskalationen zu verhindern. Diese Einsicht kann durch Beratungsgespräche unterstützt werden. Verstärkt werden kann die Einsicht, wenn die betreffende Person bereit ist, etwa das Lernprogramm «Partnerschaft ohne Gewalt» des Amtes für Justizvollzug zu besuchen. Dies wird insbesondere dann der Fall sein, wenn ein Strafverfahren hängig ist. Die vorgeschlagene Regelung entlastet zudem die Polizei von langen Gesprächen mit den betroffenen Personen vor Ort und erleichtert ihre Ermittlungsarbeit. Leider zeigen die Erfahrungen des Kantons St. Gallen und von Österreich, dass gefährdende Personen nur selten freiwillig von Beratungsangeboten Gebrauch machen. Es bleibt deshalb Aufgabe der Strafuntersuchungsbehörden, im Rahmen von Strafverfahren in Verbindung mit dem bedingten Strafvollzug, die Teilnahme an einem Lernprogramm (z. B. Lernprogramm «Partnerschaft ohne Gewalt» (ZOG) des Amtes für Justizvollzug) als Weisung im Sinn von Art. 41 Ziffer 2 Abs. 1 StGB anzuordnen.

Die vorgeschlagene gesetzliche Regelung erfüllt die Anforderungen des Datenschutzes. Die Übermittlung der polizeilichen Daten ist notwendig, damit die Beratungsstelle die Gefährdung einschätzen und ihren weiteren Beratungsauftrag wahrnehmen kann (§ 15 Abs. 2). Die Tätigkeit der Beratungsstellen von gefährdeten und gefährdenden Personen dient dem Schutz vor häuslicher Gewalt und liegt damit im öffentlichen Interesse. Wünscht eine Person bei einer ersten Kontaktaufnahme keine Beratung, so werden die von der Polizei übermittelten Daten vernichtet. Damit ist die vorgeschlagene Lösung verhältnismässig.

#### § 17 Interventionsstelle

Die Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt (IST) besteht seit 2001 und ist bei der Direktion der Justiz und des Innern angesiedelt. Die Arbeit der Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt ist eine wichtige Voraussetzung für das Gelingen einer gemeinsamen Vorgehensweise aller beteiligten Stellen gegen häusliche Gewalt. Die Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt stimmt die Handlungen der beteiligten Fachpersonen und Behörden aufeinander ab. Sie schlägt der zuständigen Direktion die Mitglieder des Kooperationsgremiums zur Wahl vor, bereitet dessen Sitzungen vor und leitet sie. Zudem entwickelt sie gemeinsam mit den beteiligten Behörden und Fachpersonen Massnahmen, setzt diese mit ihnen um, überprüft sie auf ihre Wirkung. Sie setzt sich zudem für die Verbesserung der Zusammenarbeit der beteiligten Stellen ein. Der Nutzen und die Wirkung dieses zeitgemässen Ansatzes ist unbestritten. Weitere Aufgaben kommen der Interventionsstelle zudem bei der Schulung und Weiterbildung der beteiligten Stellen sowie bei der Öffentlichkeitsarbeit zu.

Im – ebenfalls bereits bestehenden – Kooperationsgremium sind heute folgende Fachpersonen und Institutionen vertreten:

- Direktion für Soziales und Sicherheit (Kantonspolizei, Migrationsamt)
- Gesundheitsdirektion (Bereich Psychiatrie)
- Bildungsdirektion (Amt für Jugend und Berufsberatung, Bereich Kinderschutz)
- Direktion der Justiz und des Innern (Generalsekretariat, Staatsanwaltschaften, Amt für Justizvollzug, kantonale Opferhilfestelle)
- Obergericht (als Zivil- und Strafgericht)
- Bezirksgericht Zürich (Abteilung V: Eheschutz)
- Stadtpolizei Zürich und Stadtpolizei Winterthur
- Vertreterin der Frauenhäuser
- Vertreterin der Beratungsstellen für Frauen

- Vertreterin der Migrantinnenprojekte
- Vertreter der Beratungsstelle für Männer (Mannebüro Züri)
- Anwaltschaft (vertreten durch eine Rechtsanwältin)

Das Gremium leistete bei der Ausarbeitung des Gesetzes grundlegende Arbeit. Es hat die Umsetzung der verschiedenen rechtlichen Instrumente gegen häusliche Gewalt und die Einführung des Gesetzes zum Schutz vor häuslicher Gewalt sicherzustellen, wenn es um gemeinsame Anliegen gegen die häusliche Gewalt geht.

#### § 18 Aus- und Weiterbildung

Alle Berufsgruppen, die mit häuslicher Gewalt zu tun haben, insbesondere Polizei und Gerichte, sollen in der Thematik und der besonderen Problematik von häuslicher Gewalt und im Umgang mit gefährdeten und gefährdenden Personen geschult und weitergebildet werden. Angemessenes Handeln setzt voraus, dass die Auswirkungen häuslicher Gewalt und auch die gesetzlichen Handlungsmöglichkeiten bekannt sind. Diese müssen zudem geübt werden. Eine erfolgreiche Schulung muss deshalb interdisziplinär erfolgen. Die Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt wird gemeinsam mit weiteren Fachpersonen sowie den betroffenen Stellen diese Schulungen entwickeln und den Institutionen bei der Durchführung behilflich sein.

Selbstverständlich sind, um das Ziel der Eindämmung häuslicher Gewalt zu erreichen, sämtliche Institutionen gehalten, die häusliche Gewalt und allfällige Eingriffsmöglichkeiten in ihre internen Weiterbildungsprogramme aufzunehmen.

#### § 19 Änderung des geltenden Rechts

Das Gesetz zum Schutz gegen häusliche Gewalt weist der HaftrichterIn bzw. dem Haftrichter neue Aufgaben zu. Das Gerichtsverfassungsgesetz (GVG), das die Zuständigkeiten der Gerichte regelt, ist entsprechend anzupassen.

## **V. Kostenfolgen**

### **1. Wirtschaftlicher Schaden häuslicher Gewalt**

Die staatlichen Aufwendungen (Justiz und Polizei, medizinische Versorgung, Opferunterstützung, Sozialhilfe) und die privatwirtschaftlichen Folgekosten (Arbeitsausfälle, Versicherungsleistungen, Selbstzahlungen der Betroffenen) belaufen sich auf mehrstellige Millionenbeträge. Eine Studie der Universität Freiburg aus dem Jahr 1998 schätzt die Justiz-, Gesundheits- und Sozialhilfekosten der öffentlichen

Hand für die Folgen der Gewalt gegen Frauen auf jährlich 410 Mio. Franken. Auf den Kanton Zürich würden danach jährlich rund 75 Mio. Franken entfallen (Godenzi, Alberto; Carrie, Yolanda: Erster Bericht zu den ökonomischen Kosten der Gewalt gegen Frauen. Freiburg 1998). Nicht erfasst sind dabei Folgekosten der Sozialversicherungen, namentlich der Kranken- und Unfallversicherung. Gemäss einer Studie der Maternité Inselhof des Stadtsitals Triemli aus dem Jahr 2004 zeigen regelmässig von schwerer häuslicher Gewalt betroffene Patientinnen chronische somatische und psychische Beschwerden, die nicht nur die Arbeitsfähigkeit beeinträchtigen, sondern bis zur Erwerbsunfähigkeit führen können (Gloor, Daniela; Meier, Hanna: Frauen, Gesundheit und Gewalt im sozialen Nahraum, Bern 2004). 2002 wendete die kantonale Opferhilfestelle für Fremdunterkünfte gewaltbetroffener Frauen rund Fr. 600 000 auf. Oft müssen wegen häuslicher Gewalt Kinder fremdplatziert werden. Ein Grossteil der jährlich rund 970 vormundschaftlichen Platzierungen im Kanton entfallen auf häusliche Gewalt. Pro Kind müssen die kostenpflichtigen Gemeinwesen durchschnittlich Fr. 100 000 bezahlen.

Gelingt es, häusliche Gewalt einzudämmen, ist deshalb mit – leider kaum nachweisbaren – Einsparungen bei den öffentlichen Ausgaben zu rechnen.

## **2. Folgekosten des Gesetzes**

Die Gesetzesvorlage führt ohne Zweifel zu einem finanziellen Mehraufwand, insbesondere im Bereich der polizeilichen Aufgaben sowie im Bereich der Beratungen.

### **a) Polizeiliche Arbeit**

Seit dem 1. April 2004 ist die Änderung des Strafgesetzbuches betreffend Strafverfolgung in der Ehe und in der Partnerschaft (Offizialisierung) in Kraft (BBl 2003 6621). Die meisten Vorfälle häuslicher Gewalt sind gestützt auf diese Änderung heute Offizialdelikte, sodass die Polizei von Amtes wegen vorzugehen hat, was – gegenüber der früheren Regelung – zu einer Ausdehnung der Ermittlungshandlungen (etwa Befragungen der Angeschuldigten und der Opfer, Umgebungsbefragungen) geführt hat. Im Jahr 2004 wurden von der KRISTA denn auch insgesamt 1246 Vorfälle erfasst, was gegenüber 2003 eine Erhöhung um fast 50% bedeutet. Die aus diesen Umständen entstehende Mehrbelastung der Polizei steht allerdings nicht in Zusammenhang mit dem Gesetz zum Schutz vor häuslicher Gewalt.

Bei der Vorbereitung des Gesetzes zum Schutz vor häuslicher Gewalt wurde sehr darauf geachtet, vorhandene Ressourcen zu optimieren. Deshalb knüpft die Sachverhaltsfeststellung für die polizeilichen Schutzmassnahmen direkt an die polizeilichen Ermittlungshandlungen an, d. h. die polizeiliche Arbeit, die für die Strafuntersuchung geleistet werden muss, umfasst gleichzeitig die Vorarbeit für die polizeiliche Schutzmassnahme. Der Mehraufwand der Polizeiarbeit besteht vor allem in der Prüfung der Voraussetzungen für die Schutzmassnahme und in der Aushändigung der Schutzmassnahmeverfügung (§ 4 Abs. 1). Auf Grund der St. Galler Erfahrungen muss für den Kanton Zürich mit rund 600 Schutzmassnahmen jährlich gerechnet werden, davon sind rund 530 Wegweisungen. Die Schutzanordnungen werden – in Anlehnung an die Beispiele aus Österreich und der Ostschweiz – weitgehend standardisiert werden. Bei Wegweisungen kommen die Abnahme der Schlüssel sowie die Überwachung der Herausgabe der Effekten hinzu. Die Schutzmassnahmen müssen an die spezialisierten Beratungsstellen, unter Umständen auch an die Vormundschaftsbehörde (§ 15), versandt werden. Zudem müssen die Akten an die zuständige Haftrichterin oder den zuständigen Haftrichter übermittelt und allenfalls mit einer kurzen Stellungnahme ergänzt werden (§ 9 Abs. 2). Hat eine weggewiesene Person keine Zustelladresse bezeichnet, ist die Polizei die Notadresse für Verfahrenszustellungen (§ 4 Abs. 2). Dieser Mehraufwand ist – gegenüber dem durch die erwähnte Offzialisierung verursachten Mehraufwand – allerdings zu vernachlässigen.

b) Haftrichterliche Überprüfungen bzw. Verlängerungen

§ 5 sieht nicht in jedem Fall eine haftrichterliche Überprüfung der polizeilichen Schutzmassnahmen vor. Eine solche erfolgt vielmehr lediglich auf Grund einer Einsprache der beschwerten Person.

Die Erfahrungen in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, St. Gallen und auch in Vorarlberg zeigen, dass die Schutzmassnahmen von den gefährdenden Personen in der Regel akzeptiert werden. Da Massnahmen nur angeordnet werden können, wenn Hinweise auf Gewaltanwendung vorliegen, ist meist auch der gefährdenden Person klar, dass sie etwas «Unrechtes» getan hat. Deshalb kann davon ausgegangen werden, dass nur bei 10% der polizeilichen Wegweisungsanordnungen ein haftrichterliches Überprüfungsverfahren stattfindet.

c) Beratungen gewaltbetroffener Personen

Gefährdete und verletzte Personen sind, sofern eine Strafuntersuchung eingeleitet wird, in aller Regel Opfer im Sinne von Art. 2 Abs. 1 des Opferhilfegesetzes. Sie können die unentgeltliche Beratungshilfe nach Opferhilfegesetz beanspruchen. Die Kantone sind verpflichtet, das entsprechende Beratungsangebot sicherzustellen. Im Kanton Zürich hat es sich bewährt, für die verschiedenen Opferkategorien spezia-

lisierte Beratungsstellen zu schaffen (Verkehrsoffer benötigen eine andere Fachkompetenz als Opfer häuslicher Gewalt). Im Kanton gibt es derzeit eine spezialisierte Stelle für weibliche Opfer häuslicher Gewalt und zwei Stellen, die teilweise Opfer häuslicher Gewalt beraten (bif Beratungs- und Informationsstelle für Frauen Zürich / Frauen-Nottelefon Winterthur / Beratungsstelle Nottelefon für Frauen – gegen sexuelle Gewalt, Zürich). Für männliche Opfer gibt es eine Beratungsstelle. Die für die Beratung zur Verfügung stehenden Ressourcen reichen nicht aus, um die infolge der Offizialisierung eingetretene Nachfrage abzudecken. Es wird deshalb bereits heute mit einem Kapazitätsmanko von 4,5 bis 6 Stellen gerechnet. Der Mehraufwand an Beratung, der durch Schutzmassnahmen verursacht wird, ist demgegenüber überschaubar und kann mit rund 3 Stellen angegeben werden.

d) Beratung gefährdender Personen

Neben dem «Mannebüro Züri», das bereits heute mit gewalttätigen Männern arbeitet, gibt es im Rahmen des Justizvollzuges das Lernprogramm «Partnerschaft ohne Gewalt». Leider zeigen die Erfahrungen der anderen Kantone, dass gefährdende und gewalttätige Personen selten bereit sind, sich freiwillig zu melden, weshalb nur beschränkte Ressourcen zur Verfügung gestellt werden müssen. Gegenüber den bereits heute jährlich zur Verfügung gestellten Beträgen ist mit einer leichten Erhöhung zu rechnen.

Auf die Schaffung einer Beratungsstelle für gewalttätige Partnerinnen wird verzichtet. Der Bewährungsdienst des Amtes für Justizvollzug kann diesen Bedarf im Rahmen der bestehenden Ressourcen abdecken.

e) Weiterbildungen

Um das Gesetz einzuführen, sind Weiterbildungen, insbesondere der Polizei, der Haftrichterinnen und -richter sowie der Mitarbeitenden der Beratungsstellen, notwendig. Für die Entwicklung der Ausbildungsgänge und die Vermittlung der Basisinformationen ist ein Aufwand von Fr. 160 000 zu veranschlagen.

## f) Öffentlichkeitsarbeit

Zur Information der Öffentlichkeit sowie zur Erleichterung der behördlichen Arbeit muss in geeigneter Form und in mehreren Sprachen Informationsmaterial zur Verfügung stehen. In den Kantonen St. Gallen und Luzern wurden diese Informationen in neun bzw. zehn Sprachen übersetzt nämlich Albanisch, Englisch, Französisch, Portugiesisch, Italienisch, Spanisch, Tamilisch, Türkisch, Serbokroatisch. Der Erstaufwand besteht vor allem in Übersetzungsarbeiten. Es muss hier gesamthaft mit einem Aufwand von Fr. 50 000 gerechnet werden.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:            Der Staatsschreiber:  
Fierz                            Husi