

MOTION VON ALOIS GÖSSI  
BETREFFEND BESSERE HILFESTELLUNG VON EHEFRAUEN/KINDERN  
VOR SCHLAGENDEN EHEMÄNNERN/VÄTERN  
(VORLAGE NR. 995.1 - 10804)

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 15 . JUNI 2004

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Kantonsrat Alois Gössi, Baar, sowie sechs Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner reichten am 28. Februar 2002 eine Motion (Vorlage Nr. 995.1 - 10804) mit folgendem Wortlaut ein:

*Der Regierungsrat wird beauftragt, gesetzliche Massnahmen vorzuschlagen, damit Ehefrauen oder Kinder vor schlagenden und prügelnden Ehemännern/Vätern besser geschützt werden.*

Zur Begründung der Motion wird auf den kurz zuvor vom Kantonsrat abgelehnten Sockelbeitrag an das Frauenhaus Luzern verwiesen und ausgeführt, bevor Frauen mit ihren Kindern ins Frauenhaus flüchteten, sei praktisch immer Gewalt im Spiel. Ein Ansatz, den Ehefrauen mit ihren Kindern zu helfen, sei ein besserer und effektiverer Schutz vor ihren Ehemännern/Vätern.

Der Motionär erwähnt die Bestrebungen im Kanton St. Gallen mit dem Ziel, den Schutz und die bessere Hilfestellung für Opfer häuslicher Gewalt im Polizeigesetz zu verankern und zitiert aus der damaligen Vorlage des Regierungsrats des Kantons St. Gallen zur Ergänzung des Polizeigesetzes. Danach bestehe die polizeiliche Reaktion bei häuslicher Gewalt häufig im Versuch, den Streit zu schlichten, oder im Ratschlag an die Opfer, sich vorübergehend in Sicherheit zu begeben. Die Last der

Bereinigung der Gefahrensituation solle aber nicht dem Opfer aufgebürdet, sondern es soll vielmehr der Urheber der Störung des häuslichen Friedens zur Verantwortung gezogen werden. Das st. gallische Modell sehe neben dem polizeilichen Gewahrsam zur Behebung einer akuten Gefahrensituation mit der Wegweisung und dem Rückkehrverbot ein neues Instrument im Kampf gegen häusliche Gewalt vor. Danach könne die Polizei eine gewalttätige Person aus der gemeinsamen Wohnung wegweisen und die Rückkehr während einer bestimmten Dauer verbieten. Damit hätten alle Beteiligten Zeit, sich die weiteren Schritte allenfalls mit fachlicher Unterstützung zu überlegen.

Die Motion erwähnt Presseberichte, wonach in der Schweiz rund 20 % aller Frauen im Laufe ihres Lebens körperliche und/oder sexuelle Gewalt erleiden, die vom Ehemann oder vom Lebenspartner verursacht wurde. Ferner werden Zahlen rund um die Zufluchtnahme von Frauen in Schweizer Frauenhäuser genannt. Schliesslich weist der Motionär darauf hin, dass häusliche Gewalt auch enorme ökonomische Kosten zur Folge habe.

An seiner Sitzung vom 28. März 2002 überwies der Kantonsrat die Motion dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung.

Die instruierende Sicherheitsdirektion führte beim Obergericht, Verwaltungsgericht, Untersuchungsrichteramt, bei der Direktion des Innern (kantonales Sozialamt), beim Kommando der Zuger Polizei, bei Opferberatungsstellen sowie bei der Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann eine interne Vernehmlassung durch. Mit den Justizbehörden und der Polizei wurden die Vorarbeiten für diese Motionsbeantwortung mehrmals besprochen.

In Kenntnis der eingetroffenen Mitberichte nimmt der Regierungsrat zu den Anliegen des Motionärs Stellung, wobei wir unseren Bericht wie folgt gliedern:

#### **I. Das Wichtigste in Kürze**

#### **II. Vorbemerkungen**

#### **III. Häusliche Gewalt**

1. Formen
2. Opfer
3. Ausmass
4. Wirtschaftliche Folgen

**IV. Vorgehen der Zuger Polizei bei häuslicher Gewalt**

1. Frühere Praxis
2. Ermitteln statt Vermitteln
3. Erfahrungen im Jahre 2003

**V. Bestehendes kantonales und Bundesrecht gegen häusliche Gewalt**

1. Strafprozessuale und strafrechtliche Massnahmen gegen häusliche Gewalt
  - a. Bundesrecht
  - b. Zuger Recht
2. Heute mögliche polizeiliche Massnahmen im Bereich der Gefahrenabwehr
3. Zivilrechtliche Massnahmen gegen häusliche Gewalt
4. Weitere Massnahmen gegen häusliche Gewalt
5. Opferschutz gemäss Opferhilfegesetz

**VI. Handlungsbedarf****VII. Neues ergänzendes kantonales Recht zur Eindämmung der häuslichen Gewalt**

1. Polizeiliche Massnahmen
2. Umgang der Polizei mit dem Opfer
3. Mitteilungs- und Auskunftspflicht der Polizei
4. Geschützter Personenkreis
5. Verlängerung des polizeilichen Gewahrsams?

**VIII. Schaffung eines Sozial-Pikettdienstes als neue flankierende Massnahme bei häuslicher Gewalt****IX. Finanzielle und personelle Auswirkungen****X. Antrag****I. Das Wichtigste in Kürze**

Der Anspruch jeder Person auf Privatleben und Schutz der Wohnung bedeutet nicht, dass dadurch der Privatbereich und die eigene Wohnung zum rechtsfreien Raum werden. Wird in diesem Bereich gegen die vom Staat aufgestellte Rechtsordnung verstossen, hat der Staat entsprechende Instrumente zur Verfügung zu stellen, um die Rechtsordnung zu schützen.

Gewalt in Ehe und anderen Lebensgemeinschaften werden seit einigen Jahren vermehrt in der Öffentlichkeit thematisiert. Unter "häuslicher Gewalt" oder "Gewalt im sozialen Nahraum" werden Vorfälle erfasst, die in erster Linie Frauen betreffend, die

von (ehemaligen) Ehemännern oder Partnern belästigt, bedroht, geschlagen, genötigt oder anderweitig gedemütigt werden. Gegen gewalttätige Verhaltensweisen im Privatbereich stellen das Bundes- und das kantonale Recht Instrumente zur Verfügung, und zwar insbesondere auf den Ebenen des Strafrechts, des Strafprozessrechts, des Zivilrechts und des Polizeirechts, dort im Bereich der Gefahrenabwehr. Doch greifen nicht alle Instrumente sofort, um eine akute Gefährdungssituation zu bereinigen. Nötig sind vielmehr Instrumente, die die Polizei ausserhalb eines Strafverfahrens sofort anwenden kann und die zum Schutze des Opfers sofort greifen, bis zivilrechtliche Massnahmen zum Zug kommen. Zwar kann die Polizei schon heute eine gewalttätige Person vorübergehend in Gewahrsam nehmen. Dies führt jedoch in den seltensten Fällen zu einer nachhaltigen Verbesserung des Opferschutzes. Notwendig sind deshalb zusätzliche Massnahmen, um die Gewalt und ihre Fortsetzung sofort zu verunmöglichen. Mit der Wegweisung, dem Rückkehrverbot und der Kontaktsperre kann die Polizei räumliche Distanz zwischen Opfer und gewalttätiger Person schaffen, bis zivilrechtliche Massnahmen greifen. Die drei erwähnten Massnahmen im Bereich der polizeilichen Gefahrenabwehr kennt das Zuger Recht bis anhin nicht. Sie sollen neu eingeführt werden.

Der Erfolg aller Massnahmen gegen häusliche Gewalt hängt wesentlich davon ab, dass die in deren Bekämpfung involvierten Stellen wie Polizei, Beratungsstellen, Vormundschaftsbehörden, Sozialämter, Strafverfolgungsbehörden, Zivilgerichte und die Strafuntersuchungsbehörden ihre Zusammenarbeit koordinieren. Das bedeutet aber gleichzeitig auch, dass sich die Polizei, die sich als erste mit Fällen häuslicher Gewalt zu beschäftigen hat, insbesondere auch ausserhalb der üblichen Bürozeiten auf die fachliche Unterstützung eines professionellen Sozialdienstes stützen können, vor allem auch, bis die Opfer die von ihnen gewählten Beratungsstellen aufsuchen können. Es ist deshalb wichtig, wenn die Gemeinden koordiniert einen Sozial-Pikettdienst bereitstellen könnten, der rund um die Uhr, also während sieben Tagen und 24 Stunden, den Opfern rasch zur Seite stünde.

Zur wirksamen Bekämpfung der häuslichen Gewalt soll bei der Zuger Polizei eine Fachstelle häusliche Gewalt geschaffen und mit zwei Personaleinheiten dotiert werden. Diese zusätzlichen zwei Personaleinheiten sind in der Finanzstrategie des Regierungsrates nicht enthalten, aber notwendig für die effektive und effiziente Bekämpfung der häuslichen Gewalt.

## II. Vorbemerkungen

a. Zur Zeit befindet sich ein neues Polizeigesetz in Ausarbeitung. Darin werden unter anderem diejenigen Massnahmen umschrieben, die die Polizei bei der Erfüllung ihres ureigensten Auftrags treffen darf und treffen muss zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, zur Abwehr unmittelbar drohender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung und zur Beseitigung eingetretener Störungen. Es geht also in erster Linie um die Festschreibung von Regeln im Bereich der Gefahrenabwehr.

Um Fragen der Gefahrenabwehr über die strafprozessual heute schon bestehenden Möglichkeiten hinaus geht es auch im Motionstext. Er verlangt nämlich ausdrücklich einen besseren Schutz der Ehefrauen oder Kinder vor "schlagenden und prügelnde Ehemännern/Vätern". Deshalb wäre es eigentlich naheliegend, die Motion im Rahmen des kommenden Polizeigesetzes zur Sprache zu bringen. Allerdings wird Ihnen das Polizeigesetz voraussichtlich erst 2005 unterbreitet werden können. Wir wollen jedoch nicht bis zur Vorlage des neuen Polizeigesetzes zuwarten, sondern Ihnen im Falle der Erheblicherklärung dieser Motion möglichst bald wirksame zusätzliche Instrumente gegen die häusliche Gewalt unterbreiten, vorerst als Ergänzung des geltenden Kantonspolizeigesetzes.

b. Die Motion will Schutzmassnahmen vor schlagenden und prügelnden Ehemännern und Vätern. Die Beschränkung der Schutzmassnahmen auf diesen Personenkreis ist jedoch, wie die Erfahrung zeigt, zu eng. Häusliche Gewalt wird nicht nur unter Eheleuten verübt, sondern auch unter anderen Personen, die zusammenleben. Der Schutz muss sich deshalb auch auf andere Formen von Lebensgemeinschaften erstrecken. Entsprechend sieht denn auch der Bericht und Vorentwurf der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats zur Änderung von Art. 28 b des Zivilgesetzbuches (ZGB) vor, dass nicht nur Eheleute, sondern auch andere Personen, die mit anderen einen gemeinsamen Haushalt führen oder geführt haben<sup>1</sup>, unter die Schutzbestimmungen fallen. Zu berücksichtigen ist schliesslich, dass häusliche Gewalt zwar vorwiegend, nicht aber ausschliesslich von Männern ausgeht, sondern auch von Frauen. Deshalb sind, wenn von häuslicher Gewalt die Rede ist, möglichst geschlechtsneutrale Formulierungen zu wählen.

---

<sup>1</sup> ausgeschlossen sind reine Wohn- und Zweckgemeinschaften

### III. Häusliche Gewalt

Häusliche Gewalt, auch Gewalt im sozialen Nahraum genannt, liegt vor, wenn Personen innerhalb einer bestehenden oder aufgelösten familiären oder partnerschaftlichen Beziehung physische, psychische oder sexuelle Gewalt ausüben oder androhen<sup>2</sup>. Wesensmerkmal der häuslichen Gewalt ist somit die besondere Beziehung der gewaltausübenden Person zum Opfer. Es geht um die Verletzung der partnerschaftlichen Solidarität und um die Ausnützung der Privatheit der Verhältnisse sowie um Macht und persönliche Verstrickung. Dies unterscheidet die Gewalt im sozialen Nahraum grundlegend von der grösstenteils anonymen übrigen Gewalt gegen Personen, die mit der gewaltausübenden Person nicht derart eng und partnerschaftlich verbunden sind.

In der Vergangenheit wurde häusliche Gewalt in der Öffentlichkeit häufig stark tabuisiert oder sogar verharmlost. Gewalt innerhalb der Familie oder einer anderen Lebensgemeinschaft ist jedoch entgegen einer weit verbreiteten Auffassung keine Privatsache. Zwar hat der Staat die Intimität der häuslichen Sphäre zu respektieren. Dieser Respekt findet aber dort seine Grenze, wo es um den Schutz der körperlichen Sicherheit vor allem von sozial oder psychisch schwächeren Personen geht. Hier hat der Staat zu intervenieren.

#### 1. Formen

Häusliche Gewalt äussert sich in der Ausübung oder Androhung physischer, sexueller oder psychischer Gewalt gegenüber Personen, die miteinander in einer Lebensgemeinschaft stehen. Sie wird vorwiegend im privaten Raum ausgeübt. Die physische Gewalt reicht von schubsen, ohrfeigen, schlagen, treten, mit Gegenständen bewerfen, würgen bis zur Tötung<sup>3</sup>. Unter die sexuelle Gewalt fällt jede Art der Nötigung zu sexuellen Handlungen, insbesondere die Vergewaltigung. Die psychische Gewalt schliesslich besteht vor allem in der wiederholten Erniedrigung, Demütigung, Beleidigung und Bedrohung, insbesondere etwa im Verbot, das Haus oder die Wohnung zu verlassen oder dahin zurückzukehren, in der Isolierung sowie in der dauernden Verweigerung finanzieller Mittel. Die psychische Gewalt wird hier nur der

---

<sup>2</sup> Cornelia Kranich Schneiter, Marlene Eggenberger, Ursula Lindauer: Gemeinsam gegen häusliche Gewalt (eine Bestandesaufnahme im Kanton Zürich), Zürich 2004, Seite 23

<sup>3</sup> Im Kanton Zürich kamen im Jahre 2003 neun Personen im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt zu Tode, fünf Fälle endeten in einem Tötungsversuch, sechs Personen wurden schwer verletzt (Cornelia Kranich Schneiter, Marlene Eggenberger, Ursula Lindauer, a.a.O., Umschlag)

Vollständigkeit halber erwähnt. Wird psychische Gewalt verübt, gelangen die polizeilichen Massnahmen nicht zur Anwendung. Psychische Gewalt erstreckt sich nämlich in aller Regel über einen längeren Zeitraum hinweg und ist deshalb im Gegensatz etwa zur physischen Gewalt kaum auf den ersten Blick und zuverlässig feststellbar. Es überstiege die Möglichkeiten der Polizei, bei einer Intervention und bei einer erstmaligen Begegnung mit Opfer und Täterschaft zuverlässig zu beurteilen, ob im Einzelfall ohne jegliche Anzeichen körperlicher Gewalteinwirkung psychische Gewalt verübt wurde oder wird. Wer Opfer psychischer Gewalt wurde, ist trotzdem nicht schutzlos. Hier gelangen die zivilrechtlichen Möglichkeiten zur Anwendung. Im Zivilverfahren lässt sich die behauptete psychische Gewalt zuverlässig verifizieren. Superprovisorische Massnahmen erlauben auch hier ein rasches Handeln. Wenn Straftatbestände wie beispielsweise Nötigung oder Freiheitsberaubung erfüllt sind, gibt es auch wirkungsvolle Möglichkeiten der Strafverfolgung gegen psychische Gewalt.

Physische, sexuelle und psychische Gewalt stehen in engem Zusammenhang zueinander. Sie greifen ineinander und lösen einander ab. Der häuslichen Gewalt liegt nämlich meistens ein Gewaltkreislauf zu Grunde, der geprägt ist von Wiederholungen in immer kürzeren Abständen sowie von einer Steigerung der Gewaltintensität. Wer über längere Zeit hinweg Opfer häuslicher Gewalt wurde, sieht sich häufig nicht mehr in der Lage, diesem Gewaltkreislauf aus eigener Kraft ein Ende zu setzen. Er muss von aussen unterbrochen und den Betroffenen die Möglichkeit geboten werden, Hilfe in Anspruch zu nehmen.

## 2. Opfer

Opfer häuslicher Gewalt sind überwiegend, aber nicht ausschliesslich Frauen, Jugendliche und Kinder. Betagte Menschen erleben häusliche Gewalt im Zusammenhang mit ihrer alters- und pflegebedingten Abhängigkeit. Staats- und Schichtzugehörigkeit, Wohnort oder Bildungsgrad der Opfer spielen dabei keine ausschlaggebende Rolle. Die neuste Opferbefragung der Universität Lausanne<sup>4</sup> belegt, dass das Phänomen der häuslichen Gewalt durchaus auch in Kreisen der sog. Oberschicht relativ häufig vorkommt<sup>5</sup>. Soweit häusliche Gewalt in der Mittel- und Oberschicht

---

<sup>4</sup> Martin Killias, Mathieu Simonin, Jacqueline De Puy, Violence Experienced by women in Switzerland over their Lifespan, Results of The International Violence against Women Survey (IVAWS), Ecole des sciences Criminelles, University of Lausanne, 2004

<sup>5</sup> Der Fragekatalog beinhaltet Fragen zur Ausbildung des Opfers, des Täters und der finanziellen Verhältnisse in der Partnerschaft. Dabei ergab sich, dass die Opferrate sowohl bei physischer als

weniger wahrgenommen werden sollte, erklärt sich der Tabuisierungseffekt aus dem unterschiedlichen Konfliktmanagement. Der Unterschicht und vor allem Frauen mit geringem Integrationsgrad steht als einziges Problemlösungsinstrument häufig nur die Polizei zur Verfügung. Dadurch erklärt sich auch der hohe Ausländeranteil bei den polizeilich bekannten Ereignissen. Integrierte Frauen finden auch nach der Erfahrung der Zuger Polizei in der Praxis andere Möglichkeiten sich beraten oder unterstützen zu lassen.

Kinder und Jugendliche erleben die häusliche Gewalt, soweit sie sicht- oder spürbar ist, häufig unmittelbar mit. Die gewalttätige Atmosphäre in der Familie führt zu einem Klima der Angst und Ohnmacht. Müssen sie Misshandlungen ihrer Mutter oder ihres Vaters miterleben, wirkt sich dies negativ auf sie aus, sehen sie sich doch kaum imstande, die Gewalt im sozialen Nahraum seelisch zu verkraften. Dies wiederum beeinflusst ihre Beziehung zu Mutter und Vater. Kinder und Jugendliche glauben zudem oft, sich schützend vor das Opfer stellen zu müssen. Dadurch begeben sie sich oft selbst in Gefahr.

### 3. Ausmass

Nach den Ergebnissen einer Umfrage im Rahmen einer allerdings älteren Studie des nationalen Forschungsprogramms „Frauen in Recht und Gesellschaft“ im Jahre 1996<sup>6</sup> erlitt rund ein Fünftel der Frauen in der Schweiz im Verlauf ihres bisherigen Lebens körperliche oder sexuelle Gewalt durch ihren Partner. Hochgerechnet bedeutet dies, dass pro Jahr rund 100 000 Frauen von Gewalt betroffen sind. In dieser Zahl nicht eingeschlossen ist der übrige Personenkreis, der von häuslicher Gewalt betroffen sein kann, insbesondere etwa Kinder und Jugendliche. Dies zeigt die weite Verbreitung der Gewalt in partnerschaftlichen Strukturen. Gemäss einer neueren

---

auch sexueller Gewalt unter Frauen mit geringerer Ausbildung und tieferem Einkommen zwar höher war. Immerhin ergab sich aber bei den gutsituierten Frauen, die Angaben Opfer von Gewalt durch ihren Partner geworden zu sein, noch eine Rate von 9.9 während Frauen mit lediglich Grundschulausbildung eine Rate von 10.8 aufwiesen. Das geringe Einkommen erwies sich hier als absoluter Stressfaktor. Die Rate der gutsituierten Frauen mit einem monatlichen Einkommen von mehr als Fr. 7'500.-- betrug 7.1, diejenige bei Opfern mit einem Einkommen von weniger als Fr. 2'500 16.1. Die gewalttätigen ehemaligen Partner mit höherer Ausbildung wiesen eine Rate von 16.2 auf, während diejenigen mit Grundschulausbildung auf 23.9 kamen. Die Einkommensklasse von über Fr. 7'500.- monatlich erzielte eine Rate von 21.5 während die Einkommensklasse zwischen Fr. 2'500.- und 5'000.- 20.2 aufwies und der Hauptanteil auf die Täter mit einem Einkommen zwischen Fr. 2'500.- und 5'000.- monatlich fiel.

<sup>6</sup> Gillioz Lucienne/De Puy Jaqueline/Ducret Véronique: Domination et violence envers la femme dans le couple, Lausanne 1997

Studie<sup>7</sup> mussten die Polizeikorps des Kantons Zürich im Jahre 2003 insgesamt 858 Mal wegen häuslicher Gewalt intervenieren

Die Zuger Polizei registrierte 57 Fälle von häuslicher Gewalt im Jahr 2001, 48 Fälle im Jahr 2002 und 157 Fälle im Jahr 2003. Um über Ausmass, Form und Intensität der Gewaltausübung zuverlässige Aussagen machen zu können, mussten die polizeilichen Daten und Unterlagen zentral ausgewertet werden. Dies geschieht erst seit anfangs 2003. Die bisher geführte Statistik der Zuger Polizei erlaubt deshalb noch keine abschliessende Einschätzung der Entwicklung für die kommenden Jahre. Grundsätzlich kann aber gesagt werden, dass das Gewaltpotenzial im sozialen Nahraum auch im Kanton Zug recht hoch ist<sup>8</sup>. Vergleiche mit den Zahlen aus anderen Kantonen (z. B. St. Gallen, wo die Polizei im vergangenen Jahr rund 450 mal wegen häuslicher Gewalt ausrücken musste und dabei 158 Wegweisungen und 63 mal Polizeigewahrsam für 24 Stunden anordnete) legen jedoch unter Berücksichtigung der Bevölkerungszahl, Bevölkerungsstruktur und Demografie den Schluss nahe, dass die Dunkelziffer relativ gross sein muss. Berücksichtigt man zudem, dass die Polizei häufig erst in einer eskalierten Situation gerufen wird, Übergriffe erfahrungsgemäss jedoch bereits früher erfolgten, aber nicht gemeldet wurden, und berücksichtigt man weiter, dass Opfer häufig erst dann mit einer Anzeige bei der Polizei reagieren, wenn sie sich definitiv in der Ablösungs- und Trennungsphase von ihren Peinigern befinden, zeigt dies ansatzweise, dass das Aufkommen des Phänomens der häuslichen Gewalt auch in unserem Kanton wohl nicht unterschätzt werden darf.

#### **4. Wirtschaftliche Folgen**

Häusliche Gewalt hat nicht nur schwerwiegenden Konsequenzen für die gewaltbetroffene Person, sondern zieht gleichzeitig enorme staatliche und privatwirtschaftliche Kosten nach sich. Zu den staatlichen Kosten zählen etwa jene der Polizei und Justiz, der medizinischen Versorgung (ärztliche Behandlung, Spitalkosten), der Opfer- und allenfalls der Sozialhilfe. Im Jahr 1998 wurde erstmals in der Schweiz ein Bericht zu den ökonomischen Kosten der Gewalt gegen Frauen veröffentlicht<sup>9</sup>. Nach dieser Studie belaufen sich die staatlichen Kosten aus häuslicher Gewalt auf über

---

<sup>7</sup> Cornelia Kranich Schneiter, Marlene Eggenberger, Ursula Lindauer, a.a.O., Umschlag

<sup>8</sup> vgl. auch die Angaben hinten unter Ziffer IV.3

<sup>9</sup> Alberto Godenzi/Carrie Yolandis: Erster Bericht zu den ökonomischen Kosten der Gewalt gegen Frauen, Freiburg 1998

400 Millionen Schweizer Franken<sup>10</sup>. Nicht berücksichtigt sind in dieser Zahl die Folgekosten, resultierend aus Arbeitslosigkeit oder Invalidität infolge herabgesetzter Leistungsfähigkeit gewaltbetroffener Frauen bis hin zum Verlust des Arbeitsplatzes. Dazu kommen weitere Kosten wie etwa jene durch die Unterrichtsabsenzen von Kindern mit Folgen für ihre Ausbildung.

Wenn durch frühzeitige Intervention und Prävention weitere Gewalt verhindert wird, können dadurch längerfristig auch finanzielle Mittel eingespart werden. Es besteht deshalb auch volkswirtschaftlich ein grosses Interesse, häusliche Gewalt wirksam zu verhindern oder zumindest die Anzahl Fälle deutlich zu reduzieren<sup>11</sup>.

#### **IV. Vorgehen der Zuger Polizei bei häuslicher Gewalt**

##### **1. Frühere Praxis**

Rückte die Polizei früher wegen häuslicher Gewalt aus, sah sie sich in erster Linie in der Rolle der Streitschlichterin. Die Polizei hörte zu und versuchte, als neutrale Instanz zwischen den Parteien zu vermitteln. Entsprechend war ihr Auftreten eher versöhnlich. Dadurch liess sich die Situation möglicherweise vordergründig entspannen, die Gewaltbereitschaft mittel- bis längerfristig indes nicht verringern oder eliminieren. Dieser Auftritt der Polizei kann zur Folge haben, dass sich die gewaltausübende Person in ihrem Verhalten bestätigt, das Opfer sich hingegen nicht ernst genommen fühlt. Dabei ist die Gewalthandlung, die Anlass für den polizeilichen Einsatz ist, häufig nicht die erste, sondern Glied einer von gewalttätigen Verhaltensweisen geprägten Kette in der Beziehung zum Opfer. Die bloss verbale Beruhigung der Polizei ist deshalb für das Opfer kein wirklicher Schutz vor weiterer Gewalt und entspricht nicht seinen Erwartungen und Bedürfnissen. Es wünscht vielmehr unverzügliche Hilfe vor weiterer Gewalt und Unterstützung. Ohne wirksame Hilfe wird es in Zukunft vom Beizug der Polizei absehen.

---

<sup>10</sup> Der Kanton Zürich schätzt die direkten Justiz- und Gesundheitskosten, die er jährlich wegen häuslicher Gewalt zu tragen hatte, auf rund 75 Millionen Franken, dies ohne Berücksichtigung der Sozialversicherungsbeiträge für Hinterbliebene und Schwerverletzte (vgl. Cornelia Kranich Schneiter, Marlene Eggenberger, Ursula Lindauer, a.a.O., Umschlag)

<sup>11</sup> "Studien amerikanischer Interventionsprojekte gegen häusliche Gewalt belegen, dass die Gewalt durch konsequente polizeiliche Interventionen bis zu 30 % reduziert werden konnte" (Cornelia Kranich Schneiter, Marlene Eggenberger, Ursula Lindauer, a.a.O., Seite 32).

Aus Sicht der Polizei wiederum ist ihre Vermittlungsrolle vor allem auch aus folgenden zwei Überlegungen nicht richtig: Erstens wendet sie damit unterschiedliche Massstäbe an für die Bewältigung von Gewalt, je nach dem, ob es sich um Gewalt im öffentlichen Raum handelt oder um Gewalt im sozialen Nahraum. Für eine solche Differenzierung der Gewaltbekämpfung gibt es keine sachlichen und schon gar nicht rechtliche Gründe. Zweitens sieht sich die Polizei gar nicht in der Lage, die Rolle der erfolgreichen Streitvermittlerin in einer so heiklen Situation wahrzunehmen, ist sie doch zur Vermittlung in einer unmittelbaren Misshandlungssituation nicht ausgebildet.

## **2. Ermitteln statt Vermitteln**

Die Zuger Polizei hat deshalb die polizeiliche Intervention bei häuslicher Gewalt neu definiert und dazu am 15. Juni 2000 eine Dienstanweisung erlassen. Diese zeigt auf, wie in Fällen von häuslicher Gewalt vorzugehen ist. Danach sind Sachverhalte zu ermitteln und bei Verdacht auf Vorliegen eines Straftatbestandes strafprozessuale Massnahmen zu ergreifen. Im Vordergrund der polizeilichen Intervention steht der Schutz der Opfer vor gewalttätigen Personen. Delikte, bei denen der Verdacht auf häusliche Gewalt vorliegt, sind zwingend zu rapportieren, auch wenn es sich um ein Antragsdelikt handelt<sup>12</sup>. Die polizeiliche Vermittlungstätigkeit beschränkt sich nur noch auf diejenigen Fälle, in denen sich beim Eintreffen der Polizei die Situation bereits wieder beruhigt hat, das Opfer sich für eine Sachverhaltsermittlung nicht kooperativ zeigt, es von Beginn weg auf einen möglichen Strafantrag verzichtet und die gewalttätige Person sich wieder völlig beruhigt hat. In solchen Fällen geht man davon aus, dass das Opfer an der Intervention der Polizei lediglich zur Beilegung einer kurzfristig eskalierten Situation interessiert war.

## **3. Erfahrungen im Jahr 2003**

Die Zuger Polizei führt seit 1. Januar 2003 eine spezielle Statistik über die Interventionen und Einsätze im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt. Eine ähnliche Statistik wurde zwar bereits in den Vorjahren geführt, damals allerdings mit einem geringeren Detaillierungsgrad. Das Ziel dieser Erhebung besteht nicht nur darin, Aufkommen und Ausmass der häuslichen Gewalt im Kanton Zug beurteilen zu können, sondern auch darin, Gefährdungspotenzial und Handlungsbedarf im Einzelfall zu erkennen. Es handelt sich somit um eine operative Analyse, die insbesondere auch

---

<sup>12</sup> Dies deshalb, weil sich Opfer häufig nicht durchringen können, Strafantrag gegen die gewalttätige Person zu stellen oder sie einen einmal gestellten Strafantrag wieder zurückziehen.

Rückschlüsse auf den Wirkungsgrad der polizeilichen Intervention zulässt und in einer späteren Phase auch ein Urteil über die Nachhaltigkeit des polizeilichen Handelns ermöglicht. Die Zuger Polizei erfasste im Jahr 2003 insgesamt 157 (Vorjahr 48) Fälle von häuslicher Gewalt verursacht durch 124 Aggressoren oder Täter. Bei 102 Personen handelte es sich im Erhebungszeitraum somit um Einzeltäter. 22 Personen traten mehrfach in Erscheinung. Beinahe die Hälfte der als Verursacher erfassten Personen wies bereits polizeiliche Vorakten auf. Bei rund der Hälfte handelt es sich um ausländische Staatsangehörige. Im Verlaufe der 157 Einsätze wurden 22 Verhaftungen vorgenommen. 100 Fälle endeten mit einer Verzeigung an das Untersuchungsrichteramt. 57 Fälle wurden formlos erledigt.

## **V. Bestehendes kantonales und Bundesrecht gegen häusliche Gewalt**

Bevor Lücken im Zuger Recht im Kampf gegen häusliche Gewalt ausgemerzt werden können, sind die bereits heute dafür bestehenden rechtlichen Möglichkeiten darzustellen sowie die Massnahmen zu skizzieren, die nötig sind, um das geltende Recht zu ergänzen. Im Verlauf der bisherigen Ausführungen benutzten wir die Begriffe "Gefahrenabwehr" und "Strafverfolgung". Im Rahmen der Auflistung des bestehenden Rechts gegen häusliche Gewalt sind diese beiden Aufgabenbereiche zu unterscheiden.

### **1. Strafprozessuale und strafrechtliche Massnahmen gegen häusliche Gewalt**

#### **a. Bundesrecht**

Früher konnten die meisten Straftaten in der häuslichen Gemeinschaft wie etwa Vergewaltigung, sexuelle Nötigung, einfache Körperverletzung, wiederholte Tötlichkeiten oder Drohungen nur auf Anzeige verfolgt werden, wenn die Täterin oder der Täter mit dem Opfer verheiratet ist oder mit ihr/ihm im gemeinsamen Haushalt lebt. Ab 1. April 2004 gelten nun körperliche und sexuelle Gewalt gegen Ehegatten und hetero- oder homosexuelle Lebenspartnerinnen und -partner nicht mehr als eine Bagatel- und Privatangelegenheit, sondern häusliche Gewalt wird künftig von Amtes wegen verfolgt<sup>13</sup>, nicht mehr bloss auf Antrag hin. Diese Neuerungen im Strafgesetzbuch

---

<sup>13</sup> In die Berücksichtigung des Opportunitätsprinzips kann den im Einzelfall bestehenden Bedürfnissen auf Einstellung der Strafverfolgung angemessen Rechnung getragen werden, wenn das Opfer einverstanden ist und beim Täter kein Rückfallrisiko besteht.

bewirken, dass auch die in der Ehe oder Partnerschaft begangene sexuelle Nötigung und die Vergewaltigung als Officialdelikte gelten<sup>14</sup>. Erfasst werden auch einfache Körperverletzungen, wiederholte Tötlichkeiten und Drohungen. In diesen Fällen und der bereits heute von Amts wegen verfolgten Nötigung soll jedoch das Verfahren auf Verlangen des Opfers provisorisch eingestellt werden können. Dieser Entscheid liegt jedoch nicht beim Opfer, sondern bei der zuständigen Behörde. So soll das Opfer vor möglichen Druckversuchen des Täters oder der Täterin geschützt werden. Widerruft das Opfer im Falle einer provisorischen Einstellung seine Zustimmung innerhalb von sechs Monaten, wird das Verfahren unverzüglich wieder aufgenommen.

Diese vom Bundesrecht zur Verfügung gestellten Instrumente gegen die häusliche Gewalt und die Officialisierung bestimmter im sozialen Nahraum begangener Delikte sind wichtige Massnahmen, greifen jedoch nicht, um bei einem polizeilichen Einsatz eine akute Gefährdungssituation zu bereinigen.

#### b. Zuger Recht

aa. In vielen Fällen häuslicher Gewalt hat die gewalttätige Person bereits eine strafbare Handlung gegen das Opfer begangen oder es liegt ein dringender Tatverdacht vor. Wenn zusätzlich zum dringenden Tatverdacht noch ein Haftgrund gegeben ist, also konkrete Anhaltspunkte für eine Flucht, die Kollusion oder Wiederholung des Verbrechens oder Vergehens vorliegen (§ 17 Abs. 1 StPO), greift die Strafprozessordnung. In Fällen häuslicher Gewalt ist der Haftgrund der Kollusion von Bedeutung, also die Beeinflussung des Opfers bezüglich seines Aussageverhaltens in der Strafuntersuchung.

bb. Bevor es überhaupt zu einer Straftat gekommen ist, sieht die Strafprozessordnung in § 16<sup>bis</sup> Abs. 1 Ziff. 3 und § 17 Abs. 2 auch die Möglichkeit der Präventivhaft vor. Das ist dann der Fall, wenn jemand ein Verbrechen oder Vergehen<sup>15</sup> vorbereitet oder ankündigt, wenn ernsthaft befürchtet werden muss, diese Person werde die Tat auch tatsächlich ausführen. Die Haft kann zudem angeordnet werden, wenn aufgrund bestimmter Anhaltspunkte befürchtet werden muss, jemand werde ein ange drohtes schweres Verbrechen ausführen. Bei der Ausführungsgefahr genügt es, dass aufgrund bestimmter Anhaltspunkte zu befürchten ist, dass jemand ein

---

<sup>14</sup> Nach wie vor nur auf Antrag verfolgt werden diese Delikte, wenn die Partner nicht verheiratet sind oder noch keinen gemeinsamen Haushalt gebildet hatte, bzw. seit mehr als einem Jahr geschieden oder getrennt sind (BBI 2003 Seiten 1909 - 1931)

<sup>15</sup> nicht aber eine Übertretung

schweres Verbrechen ausführen könnte; ein gleichzeitig bereits vorliegender hinreichender Tatverdacht dafür muss noch nicht gegeben sein.

cc. Die Strafprozessordnung sieht anstelle der Untersuchung- oder Sicherheitshaft mildere Massnahmen vor (§ 17<sup>ter</sup>)<sup>16</sup>. Sind die Voraussetzungen für die Anordnung der Untersuchungshaft erfüllt, muss die Strafuntersuchungsbehörde in Anwendung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes prüfen, ob anstelle der Untersuchungshaft Ersatzmassnahmen treten können. Im Falle häuslicher Gewalt können Weisungen bezüglich des Aufenthaltsortes der gewalttätigen Person oder ein Kontaktverbot in Frage kommen.

## **2. Heute mögliche polizeiliche Massnahmen im Bereich der Gefahrenabwehr**

a. Soweit die Polizei die öffentliche Sicherheit und Ordnung wahrt, unmittelbar dagegen drohende Gefahren abwehrt und eingetretene Störungen beseitigt, handelt sie selbständig. Rechtsgrundlage für diese polizeiliche Tätigkeit im Bereich der Gefahrenabwehr ist das Polizeigesetz, insbesondere die Bestimmungen über die polizeilichen Massnahmen, ausnahmsweise die polizeiliche Generalklausel. Im heutigen Kantonspolizeigesetz fehlen Bestimmungen zu denjenigen Massnahmen, die die Polizei im Bereich der Gefahrenabwehr treffen darf. Bisher stützte sich die Zuger Polizei und früher die Kantonspolizei bei ihrer täglichen Arbeit zur Gefahrenabwehr weitgehend auf die sogenannte polizeiliche Generalklausel ab. Diese erlaubt es der Polizei, auch ohne spezifizierte gesetzliche Einzelbestimmungen alle erforderlichen Anordnungen zur Gefahrenabwehr zu treffen. Polizeiliches Handeln gestützt auf die polizeiliche Generalklausel genügt gemäss Art. 36 der Bundesverfassung jedoch nur in Fällen ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr. Damit ist auch schon gesagt, dass die polizeiliche Generalklausel nicht herangezogen werden darf, wenn eine typische und vor allem zum voraus erkennbare Gefahr nicht normiert wurde. Für die sich im normalen Rahmen abwickelnde tägliche Arbeit der Polizei genügt die polizeiliche Generalklausel somit nicht als Rechtsgrundlage. Um diesen rechtsstaatlichen Mangel zu beheben, bereitet der Regierungsrat das Polizeigesetz vor, also einen Erlass auf Gesetzesstufe, um die polizeiliche Tätigkeit in allen Aufgabenbereichen auf eine solide Rechtsgrundlage zu stellen. Allfällige Bestimmungen zur Bekämpfung der häuslichen Gewalt werden Bestandteil dieser Vorlage sein.

---

<sup>16</sup> Änderung der Strafprozessordnung vom 19. Dezember 2002 (GS 27, 633), in Kraft seit 1. Januar 2003

b. Laut § 36 des Polizeistrafgesetzes vom 26. Februar 1981 (BGS 311.1) kann die Polizei Personen, die Menschen unmittelbar gefährden, in polizeilichen Gewahrsam nehmen. In Fällen häuslicher Gewalt hat die Polizei also zum Schutz des Opfers die Möglichkeit, eine gewalttätige Person für eine bestimmte Zeit festzuhalten. Der polizeiliche Gewahrsam ist kein Instrument der Strafverfolgung, sondern eines der Gefahrenabwehr. Deshalb hängt die Anordnung von polizeilichem Gewahrsam nicht vom Vorliegen eines Strafantrags ab, sondern die Polizei kann eine gewalttätige Person in Gewahrsam nehmen, wenn sie aufgrund ihrer Beurteilung der konkreten Situation findet, nur so lasse sich eine akute Gefährdungssituation entschärfen. Die Bestimmungen der Strafprozessordnung über die Präventivhaft unterscheiden sich somit klar von § 36 des Polizeistrafgesetzes. Laut Polizeistrafgesetz darf die Polizei in Präventivhaft nehmen, wer andere ernsthaft und unmittelbar gefährdet. Die unmittelbar bevorstehende Verübung einer strafbaren Handlung ist nicht vorausgesetzt.

Der polizeiliche Gewahrsam mag zwar der gewalttätigen Person den Ernst der Lage bewusst machen, führt jedoch in den seltensten Fällen zu einer nachhaltigen Verbesserung des Opferschutzes. Weil dieser Freiheitsentzug nicht von einem Gericht angeordnet wird, sondern von der Verwaltung und deshalb eine administrative Massnahme ist, sind ihm enge Grenzen gesetzt. Die Polizei hat die festgenommene Person zu entlassen, sobald die Voraussetzungen der Festnahme dahingefallen sind, spätestens aber nach 24 Stunden (§ 37 Polizeistrafgesetz). Diese zeigt, dass der polizeiliche Gewahrsam zwar als Sofortmassnahme im Falle einer Polizeiintervention bei häuslicher Gewalt taugt, mittel- bis längerfristig jedoch nicht die nötigen Veränderungen im Verhältnis der gewalttätigen Person zu ihrem Opfer herbeizuführen vermag.

### **3. Zivilrechtliche Massnahmen gegen häusliche Gewalt**

Auch das Schweizerische Zivilgesetzbuch (ZGB) bietet Instrumente gegen die häusliche Gewalt an. In deren Mittelpunkt steht der Opferschutz, der vor allem durch die Fernhaltung der gewalttätigen Person verwirklicht wird.

a. Die eheschutzrechtliche Trennung ist bei häuslicher Gewalt eine wichtige zivilrechtliche Massnahme zum Schutz verheirateter Opfer. Dabei trifft das Gericht auf Begehren einer Partei die in Art. 172 Abs. 3 ZGB vorgesehenen Massnahmen. Allerdings bietet die gerichtliche Haushaltaufhebung und Zuweisung einer Wohnung allein noch keinen genügenden Schutz, wenn der Täterin oder dem Täter nicht gleichzeitig

auch verboten wird, sich dem Opfer zu nähern, sich in der Nähe des Arbeitsplatzes des Opfers aufzuhalten oder überhaupt Kontakt mit ihm aufzunehmen.

b. Im Scheidungsverfahren ordnet das Gericht auf Begehren einer Partei die nötigen vorsorglichen Massnahmen an<sup>17</sup>. Hier ist die Frage offen, ob das Gericht andere und weitergehende Regelungen als die scheidungsrechtlich vorgesehenen im Sinne von vorsorglichen Massnahmen anordnen kann.

c. Für alle Betroffenen, unabhängig vom Zivilstand, können persönlichkeitsrechtliche Behelfe nach Art. 28 ZGB auch eine rechtliche Möglichkeit gegen häusliche Gewalt sein. Gemäss Art. 28 a ZGB können Massnahmen beantragt werden, um eine "drohende Verletzung zu verbieten" bzw. um "eine bestehende Verletzung zu beseitigen". Dieser ZGB-Behelf setzt allerdings den Nachweis der Widerrechtlichkeit voraus.

Persönlichkeitsrechtliche Verbote können als vorsorgliche Massnahmen oder als superprovisorische Massnahmen<sup>18</sup> verfügt werden, sofern glaubhaft gemacht wird, dass eine Persönlichkeitsverletzung erfolgte oder zu befürchten ist.

Auch wenn mit den geltenden Bestimmungen des Persönlichkeitsschutzes die Rechtsgrundlagen zur Bekämpfung der häuslichen Gewalt an und für sich vorhanden sind, unterbreitete der Bundesrat Ende des vergangenen Jahres den Kantonen den Entwurf eines neuen ZGB-Artikels, der den Opfern häuslicher Gewalt ausdrücklich einen besseren und vor allem auch schnelleren Schutz zur Verfügung stellt. Danach sollen gewalttätige Personen sofort aus der gemeinsamen oder ehemals gemeinsamen Wohnung weggewiesen werden können; sie dürfen sie für eine bestimmte Zeit nicht mehr betreten. Dies bietet dem Opfer eine Alternative zur Flucht aus der eigenen Wohnung. Auch soll das Gericht die Möglichkeit erhalten, weitere Schutzmassnahmen zu veranlassen und der verletzenden Person verbieten, die unmittelbare Umgebung der Wohnung zu betreten oder mit dem Opfer Kontakt aufzunehmen, weder telefonisch, schriftlich, elektronisch oder auf anderen Wege. Diese Massnahme soll befristet für höchstens zwei Jahre ausgesprochen werden. In seiner Vernehmlassung vom 9. März 2004 begrüsst der Regierungsrat diesen Revisionsvorschlag.

---

<sup>17</sup> Art. 137 Abs. 2 ZGB

<sup>18</sup> also sofort, ohne Anhörung der Gegenpartei, mit Fristansetzung zur Stellungnahme

#### **4. Weitere Massnahmen gegen häusliche Gewalt**

Weitere Massnahmen gegen häusliche Gewalt sind die fürsorgerische Freiheitsentziehung, der Verlust des Aufenthaltsrechts ausländischer Staatsangehöriger bei Trennung oder Scheidung wegen Gewalt nach kurzer Ehedauer oder waffenrechtliche Bestimmungen (strafrechtliche Beschlagnahmung von Waffen und gefährlichen Gegenständen, Beschlagnahmung und Erwerb von zivilen Waffen oder Dienstwaffen). In den meisten Fällen handelt es sich dabei allerdings eher um indirekte Massnahmen gegen häusliche Gewalt, die hier lediglich der Vollständigkeit halber erwähnt werden<sup>19</sup>.

#### **5. Opferschutz gemäss Opferhilfegesetz**

Im Kanton Zug gibt es zwei anerkannte Beratungsstellen, an die sich Opfer häuslicher Gewalt wenden können, nämlich die Opferberatungsstelle der Frauenzentrale Zug und die Opferberatungsstelle des „triangel“ der evangelisch-reformierten Kirchgemeinde Zug. Während sich die Opferberatungsstelle der Frauenzentrale mit der Beratung und Hilfeleistung für Opfer von Gewalt in Familie und Partnerschaft sowie für Opfer von Sexualdelikten befasst, steht die Opferberatung des „triangel“ generell allen Opfern schwerer Straftaten zur Verfügung. Daneben bietet „Die Dargebotene Hand“ eine telefonische Erstberatung und verweist die Opfer dann an eine der beiden Opferberatungsstellen.

### **VI. Handlungsbedarf**

1. Für die Opfer bedeutet die Einschaltung der Polizei, der Justiz und/oder des Sozialdienstes nicht selten eine hohe Schwelle. Wird nämlich eine gewalttätige Person gestützt auf die heutigen rechtlichen Möglichkeiten in Polizeigewahrsam genommen, ist damit zu rechnen, dass sie nach längstens 24 Stunden wieder freigelassen wird, es sei denn, es liege ein strafprozessualer Grund für eine längerdauernde Inhaftierung gemäss Strafprozessordnung vor. Zivilrechtliche Massnahmen greifen in diesem Zeitpunkt noch nicht, denn es ist nicht möglich - auch nicht superprovisorisch -, innert 24 Stunden eheschutz-, scheidungs- oder persönlichkeitsrechtliche Massnahmen zu erwirken. Die gefährdete Person ist somit nur vorübergehend geschützt.

---

<sup>19</sup> ausführlich dazu Cornelia Kranich Schneiter, Marlene Eggenberger, Ursula Lindauer, a.a.O., Seiten 67 ff.

Die Angst der Opfer vor dieser Zeit danach ist deshalb gross. Aus Angst vor weiteren Übergriffen und/oder wegen wirtschaftlicher oder auch emotionaler Abhängigkeiten sehen Opfer zudem nicht selten von einer Strafanzeige ab und melden die häusliche Gewalt nicht der Polizei. Nebst der Angst vor weiterer Bedrohung und Misshandlung mag hier oft auch die Hoffnung auf Besserung der gewalttätigen Person eine Rolle spielen. Dazu kommen häufig wirtschaftliche Überlegungen, sofern die gewalttätige Person für den Lebensunterhalt des Opfers aufkommt.

Ohne Meldung der Opfer sind der Polizei jedoch die Hände gebunden. Sie erfährt kaum von Fällen häuslicher Gewalt, weil sich diese selten in der Öffentlichkeit ereignet, sondern im sozialen Nahraum, also in den eigenen vier Wänden. Wird die Polizei jedoch wegen häuslicher Gewalt gerufen, ist es ganz entscheidend, wie sie eingreift und wie häusliche Gewalt anschliessend von der Justiz beurteilt wird. Nur ganz entschiedenes Vorgehen vermittelt dem Opfer und der Allgemeinheit, aber auch der gewalttätigen Person, glaubhaft die unmissverständliche Ächtung der Gewalt, und zwar auch jener im sozialen Nahraum. Schon das Vorgehen der Polizei muss deutlich machen, dass es sich nicht nur um blossе Streitigkeiten handelt, wie sie etwa vorkommen, sondern klar um Unrecht. Dafür soll die gewalttätige Person zur Verantwortung gezogen werden.

2. Die Bestrebungen der Kantone zur Schaffung griffiger Instrumente gegen die häusliche Gewalt sind mit den auf Bundesebene bereits verwirklichten und noch vorgesehenen Massnahmen nicht überflüssig geworden. Der Bund stellt zivilrechtliche und strafrechtliche Bestimmungen gegen die häusliche Gewalt zur Verfügung. Diese Instrumente bieten zwar dem Opfer einen wirksamen Schutz, doch greifen sie nicht sofort. Daran ändert insbesondere auch die Offizialisierung<sup>20</sup> bestimmter Delikte im Bereich der häuslichen Gewalt nichts. Nötig sind vielmehr griffige Instrumente, die die Polizei bei ihrer Intervention sofort anwenden kann und zum Schutze des Opfers sofort greifen. Die Polizeihöhe liegt bei den Kantonen. Also sind sie es, die solche Instrumente zum Schutz der Opfer zu schaffen haben. Diese polizeirechtlichen kantonalen Bestimmungen ergänzen die zivil- und strafprozessrechtlichen Massnahmen.

3. Die Zuger Polizei verfügt im Bereich der Gefahrenabwehr heute lediglich über das Instrument des polizeilichen Gewahrsams. Dabei handelt es sich um eine auf

---

<sup>20</sup> Offizialisierung bedeutet, dass die Verübung bestimmter Delikte nicht von einem Strafantrag des Opfers abhängt, sondern in jedem Fall zwingend Strafanzeige erstattet wird, ob das Opfer dies nun verlangt oder nicht.

24 Stunden begrenzte Massnahme. Weitere Instrumente zur sofortigen Gefahrenabwehr, also bis strafprozessrechtliche<sup>21</sup> und/oder zivilrechtliche<sup>22</sup> Massnahmen greifen, fehlen. Es besteht somit bei uns Handlungsbedarf, solche Instrumente zu schaffen.

Zwar wirkt sich die Öffentlichkeits- und Sensibilisierungsarbeit der Polizei über die Möglichkeiten der Opfer im Falle häuslicher Gewalt offensichtlich bereits aus, wenn die Zahl der polizeilichen Interventionen im Jahre 2003 mit jener der Vorjahre verglichen wird. Im Jahre 2003 stieg die Zahl der Interventionen und damit der polizeilich bekannten Fälle gegenüber der Vorjahre um das Dreifache an. Die Zahlen des letzten Jahres und die zweifellos grosse Dunkelziffer von Gewalt im sozialen Nahraum lassen vermuten, dass auch im Kanton Zug häusliche Gewalt wohl nicht als seltene Ausnahmeerscheinung abgetan werden darf. Zwar wird häusliche Gewalt erst seit kurzem statistisch erfasst und die erhobenen Zahlen analysiert. Trotzdem konnte bereits eine kriminelle Kerngruppe entlarvt werden, die auch in anderen Deliktsbereichen aktiv war.

4. Um der Polizei sofortiges und entschiedenes Handeln zu ermöglichen, hat ihr der Gesetzgeber neue Befugnisse einzuräumen. Es geht hier darum, auf kantonaler Ebene jene Lücken zu schliessen, die heute gegen die häusliche Gewalt noch bestehen. Der Handlungsbedarf dazu ist ausgewiesen und wird mit den in Ziffer VII. nachfolgend skizzierten Massnahmen umgesetzt.

## **VII. Neues ergänzendes kantonales Recht zur Eindämmung der häuslichen Gewalt**

### **1. Polizeiliche Massnahmen**

a. Zwar besteht heute schon ein vor allem strafprozessual ausgerichtetes Instrumentarium für die Intervention bei häuslicher Gewalt, und auch im Bereich der Gefahrenabwehr gibt es den polizeilichen Gewahrsam<sup>23</sup>, der allerdings längstens 24 Stunden dauert. Nachher muss die gewalttätige Person wieder entlassen werden. Sie wird dann wohl wieder in die gemeinsame Wohnung zurückkehren.

---

<sup>21</sup> Untersuchungshaft

<sup>22</sup> Eheschutz- und Scheidungsmassnahmen, Massnahmen gestützt auf Art. 28 a und b ZGB

<sup>23</sup> §§ 36 f. Polizeistrafgesetz

Möglicherweise beginnt dann die Konfrontation mit dem Opfer von neuem. Die strafprozessualen Mittel<sup>24</sup> setzen ein Vergehen oder Verbrechen oder zumindest die unmittelbare Ausführungsgefahr voraus, um eine gewalttätige Person länger als 24 Stunden festhalten zu können. Zwar sind Ersatzmassnahmen<sup>25</sup> möglich, doch setzen auch sie einen Haftgrund voraus. Die zivilrechtlichen Behelfe wiederum greifen nicht sofort, auch nicht die gestützt auf das Opferhilfegesetz möglichen Massnahmen. Diese beschränken sich auf psychologische, medizinische, juristische oder materielle Hilfeleistungen an das unmittelbar betroffene Opfer; gegenüber der gewaltausübenden Person jedoch können keine Anordnungen getroffen werden.

Von zentraler Bedeutung sind deshalb zusätzliche polizeiliche Kompetenzen, um die Fortsetzung der Gewalt sofort zu verunmöglichen durch Schaffung einer räumlichen Distanz zwischen Opfer und gewalttätiger Person. Dabei sind diese zusätzlichen polizeilichen Massnahmen so auszugestalten, dass damit die Zeit zwischen der Gewaltverübung und der Wirksamkeit zivilrechtlicher Massnahmen überbrückt werden kann. Solche polizeiliche Massnahmen sind die Wegweisung, das Rückkehrverbot und die Kontaktsperre. Diese kennt das Zuger Recht bis anhin nicht.

b. Aufgrund des geltenden Rechts ist es lediglich möglich, Opfer häuslicher Gewalt zu ihrem Schutz aus ihrer Wohnung und ihrem gewohnten Umfeld auf eine ausserhäusliche Institution, beispielsweise ein Frauenhaus, zu verweisen. Somit hat nicht etwa die gewalttätige Person als Verursacherin der unhaltbaren Situation die Wohnung zu verlassen, sondern vielmehr muss das Opfer fliehen und an einem fremden Ort eine Unterkunft suchen oder an einen sicheren Ort gebracht werden. Der Polizei ist eine Intervention beim eigentlichen Störer nicht möglich; der gewalttätige Konflikt wird durch die Flucht des Opfers "gelöst". Diese Situation ist höchst unbefriedigend, insbesondere wenn auch Kinder involviert sind. Der Polizei muss deshalb die Möglichkeit eingeräumt werden, eine gewalttätige Person aus der gemeinsamen Wohnung oder dem gemeinsamen Haus - ungeachtet der Eigentumsverhältnisse - und aus deren unmittelbarer Umgebung wegweisen und ihr die Rückkehr dorthin verbieten zu können. Wegweisung und Rückkehrverbot nützen aber wenig, wenn die gewalttätige Person mit dem Opfer auf jede Art und Weise versucht, Kontakt aufzunehmen. Nur die räumliche und emotionale Distanz des Opfers zur gewalttätigen Person führt dazu, dass das Opfer wieder Sicherheit gewinnt und zur Ruhe kommt und sich die weiteren Schritte ohne Druck überlegen kann. Deshalb ist

---

<sup>24</sup> § 16<sup>bis</sup> Abs. 1 Ziff. 3 und Abs. 5 StPO

<sup>25</sup> § 17<sup>ter</sup> StPO

die Kontaktsperre eine wichtige ergänzende Massnahme gegen häusliche Gewalt. Die Wegweisung, das Rückkehrverbot und die Kontaktsperre werden immer angeordnet, wenn sich die gewalttätige Person bei Eintreffen der Polizei noch in der Wohnung aufhält. Demgegenüber reichen das Rückkehrverbot und die Kontaktsperre aus, wenn sich die gewalttätige Person beim Eintreffen der Polizei nicht mehr in der Wohnung aufhält, denn dann braucht sie nicht mehr aus der Wohnung gewiesen zu werden.

Eine besondere Bemerkung zur Kontaktsperre: Zusammen mit Misshandlungen kann das Opfer unerwünschte Kontakte mit der gewalttätigen Person als besonders belastenden psychischen Druck empfinden. Deshalb umfasst die Kontaktsperre das Verbot, mit dem Opfer körperlichen, visuellen, mündlichen (auch telefonischen) oder schriftlichen (auch per Fax oder E-Mail) Kontakt aufzunehmen, sei dies in den vom Opfer bewohnten Räumlichkeiten, sei es ausserhalb davon, etwa am Arbeitsplatz, beim Einkaufen oder bei Kindern auf dem Schulweg. Insofern geht die Kontaktsperre weiter als die Wegweisung und das Rückkehrverbot, weil sie sich nicht auf den häuslichen Bereich beschränkt, sondern auch auf allgemein zugängliche Orte.

Die Wegweisung, das Rückkehrverbot und die Kontaktsperre sind sicherheitspolizeiliche Massnahmen zur Gefahrenabwehr. Die Polizei händigt den von diesen Massnahmen oder von einer dieser Massnahmen betroffenen Person vor Ort eine schriftliche Verfügung aus. Darin ist klar umschrieben, was sie zu tun hat (etwa Verlassen der Wohnung) und was ihr verboten ist (z.B. Kontaktaufnahme mit dem Opfer, Rückkehr in die gemeinsame Wohnung), dies jeweils unter Androhung der Bestrafung nach Art. 292 StGB bei Missachtung der Verfügung. Aufgeführt sind überdies geeignete Beratungsstellen. Fallen gegen die gewalttätige Person gegebenenfalls vormundschaftliche Massnahmen in Betracht, meldet die Polizei die verfügte(n) Massnahme(n) so bald als möglich der zuständigen Sozialbehörde. Die Dauer des Rückkehrverbots und der Kontaktsperre wird auf maximal fünf Tage seit der Aushändigung der Verfügung beschränkt. Diese Dauer räumt allen Beteiligten eine, wenn auch kurze, Schon- und Nachdenkzeit ein, während der vor allem das Opfer weitere Schritte in die Wege leiten kann, etwa solche zivilrechtlicher Art. Die Fünftagefrist bietet Gewähr, dass das Gericht tätig werden kann, auch wenn sich beispielsweise eine Reihe von Festtagen aneinander reihen sollte (etwa Weihnachten). Mit einem superprovisorischen Entscheid kann das Gericht dann sowohl das von der Polizei verfügte Rückkehrverbot, aber auch die Kontaktsperre nahtlos weiterführen und verlängern.

Ob gegen die polizeiliche Wegweisung, das höchstens fünf Tage dauernde polizeiliche Rückkehrverbot und die gleich lange polizeiliche Kontaktsperre ein Rechtsmittel möglich ist, ist noch nicht abschliessend geklärt. Es stellen sich hier eine Reihe komplexer Fragen, die im Rahmen der Ausarbeitung der gesetzlichen Bestimmungen zu klären sein werden.

Im Rahmen des neuen Polizeigesetzes wird überdies zu klären sein, ob die Kosten für die polizeiliche Intervention bei häuslicher Gewalt der gewalttätigen Person überwält werden können. Auch hier stellen sich eine Reihe komplexer Fragen, etwa, ob polizeiliche Kosten, die vor Einleitung eines Strafverfahrens entstanden sind, der verurteilten Person überbunden werden können.

## **2. Umgang der Polizei mit dem Opfer**

Das Opfer muss wissen, welche Massnahmen die Polizei gegenüber der gewalttätigen Person angeordnet hat und ob und wann die gewalttätige Person wieder zurückkehren oder mit ihr in Kontakt treten und ob und wann die gewalttätige Person wieder zurückkehren oder mit ihr in Kontakt treten könnte. Deshalb hat es die Polizei über den Inhalt der Wegweisungsverfügung, das Rückkehrverbot und die Kontaktsperre zu informieren und ihm eine Kopie dieser Verfügung auszuhändigen.

Die Schaffung einer räumlichen und zeitlichen Distanz zwischen gewalttätiger Person und Opfer ist das eine, die fachgerechte Beratung und Betreuung des Opfers, aber auch der gewalttätigen Person, das andere. Opfer können die vorhandenen Unterstützungsangebote nur dann in Anspruch nehmen, wenn sie davon Kenntnis haben. Deshalb soll die Polizei das Opfer über geeignete Beratungsstellen informieren. Diese werden ihm dann die vorhandenen Beratungs- und Therapieangebote vermitteln. Ferner muss das Opfer informiert werden über die Möglichkeit zur Erhebung eines Strafantrags<sup>26</sup> und zur Anrufung des Zivilgerichts. Diese für das Opfer wichtigen Informationen sind problemlos zu vermitteln und belasten die polizeiliche Arbeit nicht, denn sie können auf einem Handzettel übersichtlich und leicht verständlich zusammengestellt und dem Opfer an Ort und Stelle ausgehändigt werden.

Denkbar ist, dass Urteilsunfähige oder Unmündige entweder direkt oder indirekt Opfer häuslicher Gewalt wurden und die gewalttätige Person aus den gemeinsamen Räumlichkeiten weggewiesen oder ihr die Rückkehr dorthin untersagt wird. Können

---

<sup>26</sup> sofern nicht ein Delikt vorliegt, das von Amtes wegen zu verfolgen ist (Offizialdelikt)

die von Gewalt betroffenen Urteilsunfähigen und Unmündigen nicht sich selber überlassen bleiben, hat die Polizei so bald als möglich die Vormundschaftsbehörde des Wohnortes oder bei Dringlichkeit des Aufenthaltsorts zu benachrichtigen. Für die Anordnung weiterer Massnahmen gelangen die Bestimmungen des Kindes- und Erwachsenenschutzes<sup>27</sup> zur Anwendung.

### **3. Mitteilungs- und Auskunftspflicht der Polizei**

Wünschenswert wäre, wenn die Beratung unmittelbar nach einem Polizeieinsatz wegen häuslicher Gewalt einsetzte, vor allem aber unmittelbar nach der polizeilichen Wegweisung der gewalttätigen Person aus der gemeinsamen Wohnung. Das Opfer soll nämlich in dieser schwierigen Situation nicht sich selbst überlassen bleiben. Die Polizei sollte Institutionen und Beratungsstellen über die von ihr festgestellte häusliche Gewalt informieren und Auskunft geben können. Institutionen und Beratungsstellen wiederum müssten in solchen Fällen pro-aktiv tätig werden, also nicht warten, bis das Opfer den Weg in die Hilfseinrichtung findet, sondern von sich aus den Kontakt mit dem Opfer suchen. Nur dieses Vorgehen könnte die hohe Schwelle etwas ebnen, vor die sich Opfer von Gewalt im sozialen Nahraum sehen. Institutionen und Beratungsstellen sollen behutsam und beharrlich versuchen, Kontakt zum Opfer aufzubauen. Aber auch die gewalttätige Person sollte unterstützende Beratung erhalten.

Die Einführung einer Mitteilungs- und Auskunftspflicht für die Polizei ist ein heikles datenschutzrechtliches Problem, das nicht isoliert von anderen polizeilichen Datenschutzproblemen behandelt werden soll. Wir möchten deshalb im Rahmen der allfälligen Umsetzung dieser Motion die komplexe Datenschutzproblematik im Polizeibereich nicht umfassend aufwerfen und dann trotzdem nur gerade einen Teilbereich davon, eben die Datenschutzproblematik in Fällen häuslicher Gewalt, lösen. Im Polizeigesetz, das Ihnen im kommenden Jahr unterbreitet wird, ist unter dem Marginalie "Datenaustausch" vorgesehen, dass die Polizei in Fällen von häuslicher Gewalt geeigneten Fachstellen Mitteilung macht und Auskunft gibt.

---

<sup>27</sup> Eingriffe in die elterliche Sorge (Art. 307 - 315b ZGB); Unmündigenvormundschaft (Art. 368, 405 f., 407 ff. ZGB); Pflegekinderaufsicht (Art. 316 ZGB und Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Pflegekindern); Jugendhilfe (Art. 317 ZGB); Massnahmen des Vormundschaftsrechts (Art. 360 ff. ZGB)

#### **4. Geschützter Personenkreis**

Die vorgesehenen Bestimmungen zur Bekämpfung der häuslichen Gewalt sollen auf erwachsene Personen anwendbar sein, die in einer ehelichen, eheähnlichen (Konkubinat, Homosexuelle) oder verwandtschaftlichen (etwa Geschwister, Grosseltern) Lebensgemeinschaft stehen. Auch eine Beziehung, die in Trennung begriffen ist, fällt unter den Begriff der Lebensgemeinschaft, zumindest solange keine definitive häusliche Trennung und keine neue Wohnsitznahme erfolgt sind. Erfahrungsgemäss haben nämlich beide Parteien häufig bis zur definitiven Trennung noch Zugang zur ehemals gemeinsamen Wohnung. Während des Trennungsprozesses ist die Gefahr, Opfer von häuslicher Gewalt zu werden, besonders gross. In dieser Hinsicht deckt sich der vorgesehene geschützte Personenkreis mit demjenigen im Bericht und Vorwurf der nationalrätlichen Kommission für Rechtsfragen vom 25. August 2003 zu den zivilrechtlichen Schutzbestimmungen. Hingegen gehören nur jene Personen zum geschützten Kreis, die aktuell einen gemeinsamen Haushalt führen, nicht jedoch solche, die in der Vergangenheit eine Lebensgemeinschaft führten und nun getrennt leben (Freund/Freundin, Geschiedene). In diesen Fällen besteht nämlich gar keine Lebensgemeinschaft mehr; die zivilrechtlichen Schutzmassnahmen, gegebenenfalls kombiniert mit einem strafrechtlich durchsetzbaren Betretungsverbot genügen. Ebenso wenig bedürfen Studenten- oder Seniorenwohngemeinschaften eines besonderen Schutzes, denn hier liegt meistens keine Lebens-, sondern lediglich eine reine Zweckgemeinschaft vor. Die emotionalen und wirtschaftlichen Abhängigkeiten, die gerade die besondere Täter-Opfer-Beziehung ausmachen, fehlen hier. Hingegen soll der Schutz ausgeweitet werden auf Unmündige, die mit Erwachsenen eine Lebensgemeinschaft bilden (eigene Kinder, Pflegekinder) oder sich vorübergehend in der Obhut von Erwachsenen aufhalten (etwa Au-Pairs, Austauschstudierende, nicht jedoch Kurzbesucherinnen und -besucher). Keine häusliche Gewalt stellen schliesslich Kinderraufereien, also Streitigkeiten unter Kindern, dar.

#### **5. Verlängerung des polizeilichen Gewahrsams?**

Im Verlaufe der Ausarbeitung dieser Motionsantwort wurde als weitere polizeiliche Massnahme die Möglichkeit einer Verlängerung des polizeilichen Gewahrsams über 24 Stunden hinaus für Fälle häuslicher Gewalt eingehend auch unter Einschluss der

Gerichtsbehörden diskutiert. Diese Idee wurde indes wieder verworfen, im wesentlichen aus folgenden Überlegungen<sup>28</sup>:

Der polizeiliche Gewahrsam, weil kein Instrument der Strafverfolgung, sondern der Gefahrenabwehr, richtet sich nicht nach den Regeln des Strafprozessrechts, sondern des Polizeirechts. Ausserhalb eines Strafverfahrens ist ein Freiheitsentzug jedoch nur in engen Grenzen möglich, etwa als fürsorglicher Freiheitsentzug, als ausländerechtliche Haft oder eben als polizeilicher Gewahrsam. Könnte dieser verlängert werden, diene der polizeiliche Gewahrsam nicht mehr in erster Linie der Abwehr einer unmittelbar drohenden Gefahr. Ein polizeilicher Gewahrsam, der länger als 24 Stunden dauert, also nicht der unmittelbaren Gefahrenabwehr dient, widerspricht der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Insbesondere zählt Art. 5 Abs. 1 Bst. a bis f EMRK abschliessend auf, unter welchen Voraussetzungen ein Freiheitsentzug zulässig ist. Darunter lässt sich die Verlängerung des polizeilichen Gewahrsams nicht subsumieren. Soll ein Freiheitsentzug länger dauern, ist er nur strafprozessual begründbar.

### **VIII. Schaffung eines Sozial-Pikettdienstes als neue flankierende Massnahme bei häuslicher Gewalt**

Zwar hat eine von häuslicher Gewalt betroffene Person Anspruch auf finanzielle Hilfeleistung, wenn sie Opferstellung im Sinne des Opferhilfegesetzes hat. Auch wird sie von den Beratungsstellen fachkundig und umfassend beraten. Mit der Opferhilfe allein ist dem Problem der Gewalt in Ehe und Partnerschaft jedoch nicht beizukommen. Zwar erweisen sich die unterstützenden Angebote für gewaltbetroffene Personen als nicht mehr wegzudenkende Bestandteile unseres sozialen Systems, weil sie eine unabdingbare Krisenintervention leisten und den Opfern im Sinne einer Notstandsmassnahme einen sicheren Ort anbieten nebst fachlicher und menschlicher

---

<sup>28</sup> Der Kanton St. Gallen sieht zwar die Verlängerung des polizeilichen Gewahrsams generell bis zu acht Tagen durch einen Haftrichter vor. Die EMRK-Konformität wurde bei Einführung dieser St. Galler Bestimmung nicht hinterfragt. Man stellte sich auf den Standpunkt, wenn schon ein unabhängiger Richter (Haftrichter) über die Verlängerung des polizeilichen Gewahrsams befände, sei die Präventivhaft EMRK-konform. Bis anhin kam eine Verlängerung des polizeilichen Gewahrsams aber noch nie zum Zuge, wie eine entsprechende Anfrage ergab. Der Kanton Luzern sowie der Kanton Appenzell A. Rh. sehen von einer Verlängerungsmöglichkeit des polizeilichen Gewahrsams ab. Im Kanton Neuenburg ist in Fällen von drohendem Rückfall oder bei Drohungen die Verlängerung des polizeilichen Gewahrsams bis zu acht Tagen vorgesehen. Damit würden aber Täter in Fällen häuslicher Gewalt gegenüber solchen, die Gewalt ausserhalb des sozialen Nahraums verüben, schlechter gestellt. Die Vorlage wurde deshalb vom Grosse Rat zur Klärung dieser und weiterer rechtlicher Fragen an die Kommission zurückgewiesen.

Unterstützung in einer sehr schwierigen Situation. Dies genügt jedoch nicht. Erstens erreichen sie die gewaltbetroffene Person oft zu spät, nämlich erst dann, wenn die Gewalt eskaliert ist oder schon lange andauert. Zweitens erreichen sie nur diejenige, welche die Hilfe aktiv sucht und bereit ist, das Vorgefallene offen zu legen. Drittens erreichen sie die gewalttätige Person nicht. Wird keine Strafanzeige eingereicht oder liegt kein Officialdelikt vor, kann die gewalttätige Person für ihre Tat strafrechtlich nicht einmal zur Verantwortung gezogen werden. Dies befriedigt nicht. Viertens bietet das Frauenhaus für Frauen und Kinder nur während der Dauer ihres Aufenthalts Schutz. Nachher sind sie häufig weiteren, teilweise noch schlimmeren Gewalttätigkeiten und Drohungen ausgesetzt. Erwähnt werden soll schliesslich, dass das Frauenhaus nur für Frauen und Kinder da ist, nicht jedoch auch für gewaltbetroffene Männer. Für sie besteht kein Ort, um gewalttätigen Frauen entfliehen zu können.

Der Erfolg aller Massnahmen gegen häusliche Gewalt ist wesentlich davon abhängig, dass die in deren Bekämpfung involvierten Stellen wie die Polizei, Beratungsstellen, Vormundschaftsbehörden, Sozialämter, Strafverfolgungsbehörden, Zivilgerichte und die Strafuntersuchungsbehörden ihre Zusammenarbeit insgesamt verbessern, intensivieren und vor allem auch koordinierte Massnahmen entwickeln und umsetzen. Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, dass die Polizei, die sich als erste mit Fällen häuslicher Gewalt zu beschäftigen hat, kein Sozialdienst ist. Die Tragweite dieser Feststellung ist umso bedeutsamer, als sich die Polizei häufig mit den grössten Schwierigkeiten konfrontiert sieht, wenn sie ausserhalb der üblichen Bürozeiten zu einer Intervention wegen häuslicher Gewalt gerufen wird. In solchen Fällen sollte sie sich auf die fachliche Unterstützung eines professionellen Sozialdienstes stützen können, vor allem auch, bis die Opfer die von ihnen gewählten Beratungsstellen aufsuchen können. Die Polizei sollte sich jedoch auch auf den Sozialdienst stützen können, wenn es gilt, Kinder als direkte oder indirekte Opfer häuslicher Gewalt unterzubringen. Es wäre wichtig, wenn die Gemeinden koordiniert einen Sozial-Pikettdienst bereitstellen könnten, der rund um die Uhr, also während sieben Tagen und 24 Stunden, den Opfern rasch zur Seite stünde. Der Regierungsrat wird diesbezüglich das Gespräch mit den Gemeinden suchen.

## **IX. Finanzielle und personelle Auswirkungen**

a. Wie dargelegt, gelten ab 1. April 2004 eine Reihe von Delikten, die bei häuslicher Gewalt häufig festzustellen sind, nicht mehr als Antrags-, sondern als

Offizialdelikte. Dies bedeutet unter anderem, dass die Polizei von Amtes wegen gewalttätige Personen zu verzeigen hat, wenn sie strafrechtsrelevante Anzeichen von häuslicher Gewalt feststellt. Die Bearbeitung solcher Anzeigen kann zeit- und arbeitsintensiv sein. Die polizeilichen Interventionen als Folge dieser bundesrechtlichen Neuerungen werden somit künftig aufwändiger und zeitintensiver sein und gewisse Mehrkosten verursachen. Dazu kommt, dass die Sensibilisierung der Öffentlichkeit zu einem Anstieg der polizeilichen Interventionen führen könnte. In welchem Ausmass dieser Anstieg zu erwarten ist, lässt sich heute noch nicht zuverlässig sagen.

b. Aus polizeilicher Sicht kristallisieren sich im Bereich häuslicher Gewalt vier wichtige Umstände heraus, die beim polizeilichen Einsatz unbedingt ausgenutzt werden sollten, allerdings personelle und damit auch finanzielle Folgen haben:

- Feststellung der kriminellen Kerngruppe

Durch Analyse der polizeilichen Daten und Unterlagen der Fälle von häuslicher Gewalt ist es möglich, eine kriminelle Kerngruppe festzustellen, die nicht nur im Bereiche der häuslichen Gewalt, sondern auch in anderen Deliktsgebieten äusserst aktiv ist. Die bereits erwähnte Zürcher Untersuchung zeigt, dass 18 % der Täter über 30 % der Interventionen verursachen. Durch konsequente und standardisierte Rapporterstattung kann die Polizei somit diejenigen Fälle erkennen, die sämtliche Behörden und Hilfsinstitutionen relativ lange beschäftigen und absorbieren.

- Gefährdungspotenzial

Liegen die soeben erwähnten Analysemöglichkeiten vor, ist eine relativ zuverlässige Risikobeurteilung der Faktoren machbar, die aus psychologischer Sicht relevant für die Beurteilung der Gefährlichkeit von Straftätern sein können. Die Beurteilung des Gefährdungspotenzials ist nicht nur zum Schutz der Opfer wichtig, sondern auch zum Schutz der Polizistinnen und Polizisten. Es fällt auf, dass diejenigen Todesfälle von Polizistinnen und Polizisten, die in der Schweiz in den letzten Jahren verzeichnet werden mussten, bei Einsätzen im sozialen Nahraum oder innerfamiliären Konflikten passierten. Eine seriöse und ebenfalls nach gewissen Standards erfolgende Analyse der Akten in Bezug auf die Gefährdungssituation der betroffenen Familie und das Gefährdungspotenzial der mutmasslichen gewalttätigen Person ist deshalb unabdingbar.

- Schnittstellenproblematik

Bei der Bekämpfung der häuslichen Gewalt gibt es immer wieder Schnittstellen, die optimiert werden müssten. Eine Optimierung in diesem Bereich müsste in Form eines so genannten Case-Managements erfolgen. Es ermöglicht, dass der Hauptansprechpartner für ein Opfer nach Möglichkeit immer derselbe bleibt und Fallkenntnisse während der Fallbearbeitung bei allfälligen Zuständigkeitswechseln nicht verloren gehen.

- Kontrolle der Nachhaltigkeit

Bereits heute ordnet das Untersuchungsrichteramt auf Ersuchen der Zuger Polizei Kontaktsperren oder Verhaltensmassregeln gegenüber der Täterschaft an. Derartige Auflagen, wie sie das Untersuchungsrichteramt an die Entlassung aus der Untersuchungshaft knüpft, müssen aber auch kontrolliert werden. Des Weiteren drängt sich aber auch eine Nachkontrolle in Bezug auf weitere Delikte auf. Ansprechpartner für das Opfer war bis heute immer die Polizei. Die Nachbetreuung ist eine sehr aufwändige Arbeit, da sich die Anliegen des Opfers nicht immer exakt in strafrechtliche und soziale Anliegen abtrennen lassen. Das Opfer wendet sich ab und zu auch wegen anderer Bedürfnisse an den zuständigen polizeilichen Sachbearbeiter. Für diese Betreuung müssen unbedingt Ressourcen geschaffen werden.

Die St. Galler Erfahrungen haben gezeigt, dass sich die Aus- und Weiterbildung des Polizeikorps für den Bereich der häuslichen Gewalt aufwändig gestaltet. Bis heute ist regelmässiges Briefing der eingesetzten Polizistinnen und Polizisten und die Unterstützung und Nachkontrolle bei den polizeilichen Einsätzen und danach nötig. Dies kann durch die mit anderen Aufgaben betrauten Angehörigen der Polizei nicht zusätzlich übernommen werden. Des Weiteren muss sichergestellt sein, dass eine genaue operative Kriminalanalyse und eine seriöse Risikobeurteilung, vorzugsweise durch erfahrene Polizistinnen oder Polizisten, vorgenommen werden können. Diesen muss auch die Möglichkeit offen stehen, auf andere Daten als die polizeilichen zuzugreifen zu können, um sich ein umfassendes Bild über die psychologische Situation und das Potenzial der gewalttätigen Person machen zu können. Schliesslich werden die bereits bestehenden und vorgesehenen Massnahmen nach den bisherigen Erfahrungen einen Anstieg der Anzeigen und eine Änderung des Anzeigeverhaltens bei den Opfern bewirken. Auf der operativen Ebene müssen deshalb ebenfalls Ressourcen geschaffen werden.

c. Aus all diesen Gründen soll eine Fachstelle Häusliche Gewalt geschaffen werden, in der ca. vier Mitarbeitende der Kriminalpolizei arbeiten, mit insgesamt 200 Stellenprozenten:

- Ein in strategischer und operativer Kriminalanalyse ausgebildeter Mitarbeiter bzw. ausgebildete Mitarbeiterin wird inskünftig mittels täglichen Recherchen sämtliche Ereignisse erfassen, die der Polizei im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt oder möglichen Gefährdungssituationen bekannt werden. Der bereits heute ausgearbeitete Gefährdungskatalog bildet Grundlage, um bei Informationen über häusliche Gewalt ohne vorangegangene polizeiliche Intervention die nötigen Massnahmen zu ergreifen und einem operativ tätigen und spezialisierten Mitarbeiter einen Auftrag zur Nachkontrolle oder Aufnahme von Ermittlungen zu geben. Gleichzeitig unterstützt er die handelnden Mitarbeitenden mit wichtigen Informationen und Hinweisen und lässt wichtige Angaben in den Rechner der ELZ einfließen. Der Zeitaufwand dürfte ca. 30 Stellenprozente betragen.
- Ein weiterer Mitarbeiter bzw. eine weitere Mitarbeiterin wird die Kontrolle über allfällige Wegweisungen und Rückkehrverbote übernehmen müssen. Diesem wird der Auftrag zufallen sämtliche Verfügungen, die ausserhalb der Bürozeiten von den Frontmannschaften verfügt wurden, in rechtlicher Hinsicht zu kontrollieren und zu überprüfen. Bei Bedarf wird er den Frontmannschaften beim Aussprechen der Verfügung helfen müssen. Der Bereich Ausbildung und Verwaltung der nötigen Formulare wird ebenfalls in dessen Pflichtenheft fallen. Es ist damit zu rechnen, dass diese Aufgabe mehr als 40 Stellenprozente beanspruchen wird.
- Mindestens eine Person (100 Stellenprozente) wird sich mit der Nachbereitung der Fälle und der Übernahme der entsprechenden Haftfälle von den Frontmannschaften sowie den Ermittlungsaufträgen des Analytisten befassen müssen.
- Dazu dürften für den rechtlichen Support durch die Dienstchefs der Kriminalpolizei sowie die Chefin Kripo mindestens 20 Stellenprozente aufgewendet werden müssen.
- Nur mit einem intensiven und professionellen Support der Polizistinnen und Polizisten vor Ort kann deren Mehraufwand in gewissen Schranken gehalten werden. Aufgrund der Neuheit der Institution und der damit verbundenen Unsicherheiten

dürfte aber ein zusätzlicher Aufwand entstehen, der heute vorsichtig mit ca. 10 Stellenprozenten beziffert wird.

- Die Pikettoffiziere, die zwingend die Verfügungen betr. Wegweisung und Rückkehrverbot absegnen müssen, werden ebenfalls eine gewisse Mehrbelastung erfahren.

Wünschbar wäre zwar gewesen, eine Organisationsstruktur zu schaffen, die eine Betreuung dieser Fälle im Rahmen eines Pikettdienstes ermöglicht. Das hätte aber bedingt, dass mindestens 300 Stellenprozent dieser Tätigkeit zugewiesen worden wären. Das vorliegende Modell mit 200 Stellenprozenten wird aber befriedigende Lösungen ebenfalls zulassen, wenn es der Polizei gelingt, die Schulungen und Instruktionen professionell zu gestalten und den administrativen Bereich pragmatisch zu regeln.

Diese zusätzlichen zwei Personaleinheiten sind in der Finanzstrategie des Regierungsrates nicht berücksichtigt, für die wirksame Bekämpfung der häuslichen Gewalt aber unabdingbar. Bei der konkreten Gesetzesvorlage wird es aber nötig sein, den Personalstellenbeschluss um zwei Personalstellen zu erhöhen.

d. Im Rahmen des neuen Polizeigesetzes wird geprüft, ob eine Rechtsgrundlage geschaffen wird, mit der die Kosten für die polizeiliche Intervention dem Verursacher in Rechnung gestellt werden können. Diese Rechtsgrundlage besteht grundsätzlich heute schon, sofern die polizeiliche Intervention strafrechtlich begründet ist. Neu beabsichtigt der Regierungsrat, auch die Kosten polizeilicher Interventionen im Rahmen der neuen Bestimmungen im Zusammenhang mit der polizeilichen Gefahrenabwehr dem Verursacher in Rechnung zu stellen.

e. Die Schaffung neuer kantonaler Beratungsstellen für Opfer häuslicher Gewalt oder für gewalttätige Personen ist nicht geplant. Hingegen sind gegebenenfalls Leistungsaufträge mit den Beratungsstellen anzupassen, um die Effizienz und die nötigen Kapazitäten für die fachkundige Beratung von Gewaltopfern zur Verfügung zu haben. Allenfalls ist sogar eine eigentliche Interventionsstelle einzurichten. Gemäss Bericht und Vorentwurf der nationalrätlichen Kommission für Rechtsfragen vom 25. August 2003 zur parlamentarischen Initiative „Schutz vor Gewalt im Familienkreis und in der Partnerschaft“ ist nämlich vorgesehen, dass die Kantone Informations- und Beratungsstellen zum Schutz vor häuslicher Gewalt einzurichten haben (Entwurf

zu Art. 28 b Abs. 5 ZGB). Diese Stellen sollen präventive Wirkung entfalten, um häusliche Gewalt zu vermeiden und allenfalls auch Täterinnen und Täter vor einem Rückfall zu bewahren. Möglicherweise wird die Umsetzung der parlamentarischen Initiative zu Verschiebungen der finanziellen Aufwendungen innerhalb des bestehenden Beratungsnetzes führen, indem einzelne Beratungsstellen zusätzlich belastet werden bei gleichzeitiger Entlastung anderer Beratungsstellen. Erweist sich die Schaffung einer eigentlichen Interventionsstelle als unumgänglich, sind die mit den Beratungsstellen bestehenden oder noch auszuhandelnden Leistungsvereinbarungen anzupassen.

f. Die finanziellen und personellen Auswirkungen für den Kanton und die Gemeinden im Falle der Schaffung eines Sozial-Pikettdienstes sind im Rahmen dieser Motionsbeantwortung noch nicht errechnet worden. Dies erfolgt im Rahmen der Erarbeitung der gesetzlichen Bestimmungen nach der Erheblicherklärung dieser Motion.

g. Die Massnahmen gegen häusliche Gewalt lassen auch Einsparungen erwarten. Durch die Wegweisung der gewalttätigen Person aus der mit den Opfer gemeinsam bewohnten Räumlichkeiten dürfte die Soforthilfe gegenüber Opfern häuslicher Gewalt wegfallen, nämlich insbesondere die heute recht erheblichen Kosten für den Aufenthalt im Frauenhaus sowie Überbrückungsgelder. Allerdings lassen sich auch hier heute noch keine zuverlässigen Aussagen machen.

## X. Antrag

Wir **b e a n t r a g e n** Ihnen daher,

die Motion Alois Gössi betreffend bessere Hilfestellung von Ehefrauen/Kindern vor schlagenden Ehemännern/Vätern (Vorlage Nr. 995.1 - 10804) erheblich zu erklären, indem die vorgeschlagenen neuen Massnahmen im Bereich der polizeilichen Gefahrenabwehr gesetzlich verankert werden.

Zug, 15. Juni 2004

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Der Landammann: Walter Suter

300/sk

Der Landschreiber: Tino Jorio