
Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten
Conférence Suisse des Délégué·e·s à l'Égalité entre Femmes et Hommes
Conferenza Svizzera delle Delegate alla Parità fra Donne e Uomini

**Eidgenössisches Justiz und
Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus
3003 Bern**

Per e-mail an :
sibyll.walter@bj.admin.ch

Chur, den 28. Januar 2016

**Verbesserung des Schutzes von Gewaltopfern: Änderungen des Schweizerischen
Zivilgesetzbuchs, der Schweizerischen Zivilprozessordnung, des Schweizerischen
Strafgesetzbuchs und des Militärstrafrechts**

Sehr geehrte Damen und Herren,

Die Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten (SKG), der Zusammenschluss der Gleichstellungsbüros des Bundes, der Kantone und der Städte in der Schweiz, hat die Ehre, Ihnen hiermit ihre Stellungnahmen zum eingangs erwähnten Vorhaben zu unterbreiten.

Laut dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) werden die Vertragsparteien der EMRK angehalten, Massnahmen zum Schutz von Opfern häuslicher Gewalt umzusetzen. Die Gewalt gegen Frauen ist gleichzeitig Ursache und Folge von ungleichen Machtverhältnissen zwischen den Geschlechtern und steht im Widerspruch zum UNO-Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW). Aus diesem Grund haben insbesondere die Kantone der lateinischen Schweiz die Bekämpfung der häuslichen Gewalt den Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann anvertraut.

Die SKG begrüsst den Willen des Bundesrates, den Schutz von Gewaltopfern zu verstärken. Sie erinnert jedoch daran, dass eine Evaluation¹ zur Umsetzung und Wirkung von Art. 28b ZGB von Gloor / Meier / Büchler feststellt, dass es für die nachhaltige Bekämpfung häuslicher Gewalt in der Schweiz ein nationales Gewaltschutzgesetz bräuchte. Die SKG bedauert, dass der Bundesrat diese Empfehlung nicht umsetzt.

Der Entwurf sieht mehrere Änderungen des Zivilgesetzbuchs, der Zivilprozessordnung des Strafgesetzbuchs und des Militärstrafrechts vor, die der Situation von Gewaltopfern Rechnung tragen, um so einen besseren Schutz zu gewähren. Aufgrund der aus heutiger Sicht teilweise nicht abschätzbaren Wirkungen dieser vorgesehenen Änderungen, insbesondere in Bezug auf die elektronische Überwachung, sowie die neue Praxis zu Art. 55a StGB, beantragt die SKG, eine Evaluation der Neuerungen vorzusehen.

¹ Gloor, Meier und Büchler 2015: Evaluation «Umsetzung und Wirkung von Art. 28b ZGB»

1. Zivilrechtlicher Schutz von Gewaltopfern

1.1 Ad Art. 28b ZGB

Die SKG begrüsst den neuen Abs. 3^{bis} des Artikels 28b ZGB über die Kommunikation, möchte jedoch noch weitere Behörden mit einbinden. Kommunizieren – immer unter Berücksichtigung des Datenschutzes – ist notwendig, um das Bedrohungsmanagement wirksam zu gestalten und so Hochrisikosituationen zu vermeiden. Die Kommunikation darf sich nicht nur auf die Justizbehörden einerseits und die KESB und die kantonale Stelle andererseits, die im Art. 28b Abs. 4 ZGB erwähnt wird, beschränken.

Die SKG begrüsst insbesondere auch die Abschaffung der während der Behandlung durch das Gericht anfallenden Verfahrenskosten gemäss Art. 28b Zivilgesetzbuch. So haben alle Opfer, auch diejenigen, die wirtschaftlich von ihrem Lebenspartner oder ihrer Lebenspartnerin abhängig sind, die Möglichkeit, ihre Rechte geltend zu machen und falls nötig Schutz anzufordern.

Hingegen bedauert die SKG, dass die Bedingung «im Krisenfall» in Artikel 28b Abs. 4 ZGB nicht geändert wurde. Wir stellen fest, dass diese Bedingung je nach Kanton anders, und bisweilen auch sehr restriktiv, ausgelegt wird. Eine Folge davon ist eine oft sehr tiefe Wegweisungsquote. Eine Änderung, gestützt auf eine weniger strikte Formulierung, wäre dem Opferschutz bei einem Polizeieinsatz dienlicher gewesen.

1.2 Ad Art. 28c ZGB

Neben anderen zur Verfügung stehenden technischen Mitteln, begrüsst die SKG die Möglichkeit, elektronische Überwachung in Fällen häuslicher Gewalt unter bestimmten Voraussetzungen zuzulassen. Da es sich aber um eine Sofortschutzmassnahme von kurzer Dauer handelt, darf sie auf keinen Fall die übrigen polizeilichen oder strafverfahrensrechtlichen Massnahmen ersetzen. Dieses Vorgehen wurde bereits in mehreren europäischen Ländern umgesetzt, namentlich in Spanien, Portugal, sowie im Rahmen von Pilotprojekten in Frankreich, und hat nachweislich eine positive Wirkung gezeigt. Zudem erlaubt die duale Lösung – das Opfer wird ebenfalls mit einem Gerät ausgerüstet – dass der Schutz, der auf dieser Massnahme gründet, noch stark verbessert wird.

Allerdings kann der Schutz *hoch gefährdeter* Opfer nur bedingt gewährleistet werden. Die Frage, für welche Täter- bzw. Opferkategorien dieses zusätzliche Instrument geeignet ist, muss deshalb mit einem entsprechenden Kriterienkatalog festgelegt werden. Zwingend notwendig sind zudem flankierende Massnahmen für die überwachte wie auch die antragsstellende Person in Form von Beratung und Begleitung. Eine Fussfessel allein wird keine nachhaltige Verhaltensänderung der überwachten Person bewirken, dafür bedarf es konfliktorientierte Beratungsarbeit wie z.B. ein Lernprogramm oder eine Gewaltberatung. Auch die antragstellende/schutzbedürftige Person benötigt Beratung und Begleitung. Miteinzubeziehen ist weiter, dass die Schweiz ausserhalb des Strafvollzugs noch kaum Erfahrungswerte mit Electronic Monitoring vorweisen kann. In diesem Sinne sind die Politik und die anordnenden Behörden über die Möglichkeiten und die Grenzen der elektronischen Überwachung zu informieren. Gestützt auf diese Ausführungen beantragt die SKG, in der Botschaft zum Gesetz darauf hinzuweisen, dass eine vorgängige Risikoeinschätzung beim Einsatz von Electronic Monitoring zwingend vorausgesetzt werden muss.

Ausserdem sind Fragen zu möglichen Sanktionen bei Widerhandlungen gegen die zivilrichterlichen Anordnungen, die dank EM nachweisbar sind, nicht geregelt. Da bedarf es einer Ergänzung.

Im Übrigen bedauert die SKG, dass es der klagenden Person obliegt, die elektronische Überwachung zu beantragen. Im vorliegenden Fall scheint es uns angemessen, dass Richter *ultra petita* entscheiden können, statt die Wahl dem Opfer zu überlassen. Die SKG findet, dass der Bestimmungsentwurf in diesem Sinne abgeändert werden sollte.

1.3 Ad Art. 198 Bst. a^{bis} ZPO

Im Allgemeinen können wir lediglich feststellen, dass sich die Situation von Ehepaaren und jene von Lebenspartnern voneinander unterscheidet. In der Tat können Erstgenannte um die Gesamtheit der Massnahmen zum Schutz der Persönlichkeit der Artikel 28b ff. ZGB ersuchen, und zwar im Rahmen der Massnahmen zum Schutz der ehelichen Gemeinschaft, die dem summarischen Verfahren unterliegen. Lebenspartner müssen hingegen den Weg des vereinfachten Verfahrens, das anspruchsvoller ist, beschreiten. Jeglicher Versuch, diesen Unterschied zu verringern, sollte deshalb unterstützt und gefördert werden. Auch unverheiratete Paare sollten Zugang haben zu einem schnellen und kostenlosen Verfahren.

Was die Änderung des Artikels 198, Bst. a^{bis} ZPO betrifft, hebt die SKG hervor, dass diese in der Praxis wohl kaum von grosser Tragweite sein wird. Tatsächlich ist es in der Mehrzahl der Fälle so, dass die Zivilgerichte mit einem Antrag auf Erlass vorsorglicher Massnahmen befasst werden, die eine Schlichtung nicht mit einbeziehen. Die SKG hebt hervor wie wichtig hier Vorkehrungen sind, die eine Konfrontation zwischen den Parteien verhindern, in Anlehnung an Art. 152 Abs. 3 StGB (allgemeine Massnahmen zum Schutz von Opfern).

2. Strafrechtlicher Schutz von Gewaltopfern

Vorab regt die SKG an, eine Bestimmung einzuführen, die es ermöglicht, den Tatbestand des Stalking klar zu definieren und zu bestrafen. Der Pressemitteilung zur Vernehmlassung ist die klare Absicht zu entnehmen, Opfer von häuslicher Gewalt, Drohungen und *Nachstellungen* besser schützen zu wollen. Dieser letzte Punkt ist wegen des Fehlens einer wirksamen Bestimmung im Strafrecht nicht erfüllt. Art. 28b ZGB erlaubt, in der Tat, ein Annäherungsverbot auszusprechen, richtet sich aber nach dem Dispositionsgrundsatz und zieht als Sanktion höchstens eine Busse laut Art. 292 StGB nach sich.

Erfreulicherweise hat der Bundesrat auch beschlossen, Art. 55a des Strafgesetzbuches zu ändern. So ist zu hoffen, dass bei einem Verfahrensunterbruch eine Einstellung des Verfahrens nicht wie bisher (beinahe) zur Regel wird. Tatsächlich schwankt die Einstellungsrate aktuell zwischen 53% und 92%. Die SKG regt an, dass auch wiederholte Verfahrenssistierungen unzulässig sein sollen. Wiederholt sistierte Verfahren im Kontext von häuslicher Gewalt weisen darauf hin, dass Gewalt in der Beziehung stattgefunden hat. Es muss deshalb abgeklärt werden, ob es sich um Wiederholungstaten handelt.

2.1 Ad. Art. 55a Abs. 1 StGB

Aufgrund des Umstandes, dass es auch nach mehreren Jahren, insbesondere in Elternbeziehungen über die Abwicklung der Elternrechte, zu erneuten Gewalteskalationen kommen kann, beantragt die SKG die Einjahresfrist in Art. 55a Abs. 1 lit. a StGB in den Ziffern 1 bis 3 ersatzlos zu streichen.

2.2 Ad. Art. 55a Abs. 2 StGB

Weiter impliziert die im Entwurf vorgesehene Formulierung von Art. 55a Abs. 2 lit. e, f und h VE-StGB aus Sicht der SKG im Rahmen der vorzunehmenden Interessenabwägung beim Entscheid über die Sistierung des Verfahrens. Aus diesem Grund beantragt die SKG die Abänderung dieses Kriterium wie folgt:

e. ersatzlos zu streichen

f. ~~ob die Risiken~~ das Risiko eines erneuten Übergriffs ~~grösser oder geringer geworden ist~~ oder deliktischen Verhaltens besteht,

h. ob ein Verdacht auf ein Vergehen vorliegt.

Ausserdem ist die Sistierung damit zu verbinden, dass die beschuldigte Person Schritte zur Verhaltensänderung unternommen hat, namentlich, dass sie ein Lernprogramm gegen häusliche Gewalt oder ein anderes geeignetes Beratungsprogramm besucht. Obschon es

solche Programme in zahlreichen Kantonen gibt, stellen wir fest, dass RichterInnen und StaatsanwältInnen nur selten Tatpersonen verpflichten, an solchen Programmen teilzunehmen². Wenn Opfer besser geschützt werden sollen, müssen gewalttätige Personen dahin geführt werden, dass sie sich ihres Verhaltens bewusst werden und dafür Verantwortung übernehmen.

2.3 Ad Art. 55a Abs 3 StGB

Bei Art. 55a Abs 3 Bst. a und bVE-StGB soll die Sistierung nicht zulässig sein, wenn die beschuldigte Person wegen Gewaltdelikten im Kontext von häuslicher Gewalt rechtskräftig verurteilt wurde, ist ein Schritt in die richtige Richtung. Um wiederholte Gewalt wirksam zu bekämpfen, geht der Schritt aber nicht weit genug. Eine wiederholte Verfahrenssistierung sollte deshalb unzulässig sein. Aus der Forensik ist bekannt, dass bereits ausgeübte Gewalt gegen Menschen ein starker Prädiktor für weitere Gewaltausübungen ist. Art. 55a Abs. 4 Bst. b ist deshalb ersatzlos zu streichen.

Ein neuer Bst. soll in Art 55a Abs. 3 hinzugefügt werden. Leben minderjährige Kinder im Haushalt oder haben Opfer und Täter gemeinsame Kinder, muss an der Durchführung des Strafverfahrens festgehalten werden. Es ist aus der Forschung bekannt, dass eine gewalttätige Elternbeziehung dazu führt, dass sich bei 2/3 der mitbetroffenen Kinder klinische Symptome entwickeln. Gemäss Dunkelfeldforschung sind ausserdem 40% – 60% dieser Kinder auch direkt gewaltbetroffen.

2.4 Ad Art. 55a Abs. 4 StGB

Es sollte eine neue Bestimmung hinzugefügt werden, die vorsieht dass: „falls die Behörden während der Sistierung über neue Vorkommnisse in Kenntnis gesetzt werden, ist das Verfahren wieder aufzunehmen.“

2.5 Ad. Art. 55a Abs. 5 StGB

Die SKG begrüsst ausdrücklich den Vorschlag, dass nach Ablauf der Sistierungsfrist das Opfer systematisch anzuhören sei. Sie unterstreicht jedoch, dass eine solche Anhörung zwingend in mündlicher Form und nicht schriftlich stattfinden muss. Ein Staatsanwalt kann anhand einer schriftlichen Erklärung unmöglich beurteilen, ob es sich hier tatsächlich um eine freie Willensäusserung handelt oder nicht.

3. Strafprozess

Um den Opferschutz sicher zu stellen, soll das Strafverfahren, genauso wie das Zivilverfahren, keine Kosten verursachen. Die Unentgeltlichkeit soll jedoch nur für die beschwerdeführende Partei gelten, und zwar auch im Falle der Sistierung des Verfahrens, dies in Abweichung zu Art. 427 StPO, sowie der aktuellen Rechtsprechung des Bundesgerichts (Urteil 6B_446/2015), die es ermöglichen, die Kosten der beschwerdeführenden Partei, also dem Gewaltopfer, anzulasten.

4. Entwurf des Bundesgesetzes zum Strafregister

Die SKG begrüsst den Entwurf des Bundesgesetzes zum Strafregister, der vorsieht, dass solche Verfahrenseinstellungen künftig eingetragen werden. Das SEM hat für die Bewertung der Dossiers bei Erneuerung der Aufenthaltsbewilligung für Opfer von Paargewalt das s.g. Kriterium der Intensität eingeführt. Dieser Nachweis ist ausserordentlich schwierig zu erbringen. Gerade wenn ein Verfahren eingestellt wurde, ist es praktisch unmöglich, diesen Beweis zu erbringen. Hoffentlich wird es dank dieser Änderung einfacher sein, Gewalt in Paarbeziehungen, nachweisen zu können.

5. Bemerkungen zu Begleitbericht

² MOREILLON Laurent, DRUEY Joëlle, *Programmes imposés pour auteur-e-s de violence dans le couple*, BEFH, 2012.
MÖSCH PAYOT Peter, « Anordnung von Pflichtberatung und Lernprogrammen im Rahmen von strafrechtlichen Sanktionen », in *Jusletter*, 4 juin 2012

- Kap. 5.2, (S. 51, letzter Abschnitt, Auswirkungen auf die Kantone), betreffend Kostenfolgen von mehr Verfahren durch weniger Sistierungen und mehr Urteile durch die Strafverfolgungsbehörde: Hier sollte auch erwähnt werden, dass durch mehr Urteile, insbesondere auch in Fällen mit mehrfachen Polizeiiinterventionen, sich die Kosten auf Seite Polizeieinsätze reduzieren dürften. Durch mehr Urteile werden auch mehr Weisungsmöglichkeiten für Tatpersonen häuslicher Gewalt ermöglicht, was eine Reduktion der Gewaltvorfälle mit sich bringt, was wiederum Auswirkungen auf die Polizeiarbeit haben dürfte.
- Art. 28c Abs. 3: Je nach Fallkonstellation werden solche Verbotsmissachtungen auch im Rahmen eines kantonalen Bedrohungsmanagements gehandhabt. Im Kap. 4.1 soll explizit der Datenaustausch im Rahmen eines kantonalen Bedrohungsmanagements (KBM) erwähnt werden, wenn es dabei um Personen geht, welche von einem Verbot gemäss Art. 28b Abs. 1 betroffen sind (gewaltausübende und bedrohte Personen).
- Kap. 3.2.5 (S. 36, 2. Absatz): Wir bitten Sie, die Aussage „Besucht die beschuldigte Person das Lernprogramm ohne dazu motiviert zu sein, ist ein solches ohne Nutzen“ zu korrigieren, da diese so nicht stimmt. Die Motivationsarbeit gehört zum Inhalt des Lernprogramms und zur Arbeit mit Tatpersonen häuslicher Gewalt.
- Kap. 4.3 (S. 47, letzter Abschnitt): „Nach Absatz 3 soll eine Sistierung aber nicht zulässig sein, wenn Verdacht auf wiederholte Gewalt in der Paarbeziehung besteht“. Ein Verdacht auf Wiederholung ist aber nicht nur gegeben, wenn bereits eine rechtskräftige Verurteilung vorliegt, sondern auch, wenn die Polizei schon mehrmals intervenieren musste. Eine mehrfache Polizeiiintervention sollte ebenso als Verdacht genügen, damit die Staatsanwaltschaft den Sachverhalt abklärt und keine Sistierung zulässt. Wir bitten Sie folglich, den Abschnitt entsprechend zu ergänzen.

Zusammenfassend spricht sich die SKG für die vorgesehenen Änderungen gemäss Vorentwurf des Bundesgesetzes über den Schutz von Gewaltopfern aus und plädiert für umfassende Überlegungen zu den in unserer Stellungnahme erwähnten Problempunkten.

Sinn gemäss gilt diese Stellungnahme zum Art. 55a StGB auch in Bezug auf das Militärstrafgesetz (Art. 46b).

Wir danken Ihnen für den Kenntnissnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen.



Silvia Hofmann
Präsidentin der Schweizerischen
Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten