



An den Grossen Rat

14.5348.02

JSD/P145348

Basel, 4. Februar 2015

Regierungsratsbeschluss vom 3. Februar 2015

Motion Ursula Metzger und Konsorten betreffend «Einfügung einer Legaldefinition der häuslichen Gewalt im Polizeigesetz» – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 12. November 2014 die nachstehende Ursula Metzger und Konsorten dem Regierungsrat zur rechtlichen Prüfung und zur Berichterstattung überwiesen:

«Basel- Stadt verfügt über keine gesetzliche Definition des Tatbestandes der häuslichen Gewalt. Auf polizeilicher Ebene besteht lediglich eine Dienstvorschrift im Umgang mit häuslicher Gewalt. Die Einschätzung, ob ein Fall von häuslicher Gewalt oder eine "blosse innerfamiliäre Streitigkeit" vorliegt, ist dem am Einsatzort eintreffenden Polizisten überlassen.

Die Differenzierung zwischen häuslicher Gewalt und familiärer Streitigkeiten ist von grosser Wichtigkeit, sind doch bei häuslicher Gewalt rasch konkrete Massnahmen zu treffen, welche das Polizeigesetz heute schon enthält. Ebenso muss der psycho-soziale Dienst der Kantonspolizei informiert werden. Es hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass Basel-Stadt im Vergleich zu anderen Kantonen nur wenige polizeiliche Wegweisungen verfügt. Die Ergreifung dieser Massnahme ist für gewaltbetroffene Opfer jedoch wichtig und kann rasch zu einer Entspannung der Situation führen wie auch den Schutz der Opfer sicherstellen. Ebenso hängen von der Einschätzung eines Einsatzes als häusliche Gewalt das Aktivwerden anderer involvierter Stellen wie z. Bsp. des Migrationsamtes, der KESB, des KJD ab. Gerade bei in die Auseinandersetzung involvierten Kindern ist die Weiterleitung der Information an die Kinderschutzhörden wichtig. Diese erfolgt jedoch nur, wenn die Polizei den Vorfall als häusliche Gewalt qualifiziert.

Das Gewaltschutzgesetz des Kantons Zürich vom 19. Juni 2006 enthält in § 2 eine Legaldefinition der häuslichen Gewalt. Es bildet die Grundlage für das Handeln der Polizei und anderer Behörden:

"§2 ¹ Häusliche Gewalt liegt vor, wenn eine Person in einer bestehenden oder aufgelösten familiären oder partnerschaftlichen Beziehung in ihrer körperlichen, sexuellen oder psychischen Integrität verletzt oder gefährdet wird

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

² Als gefährdende Person gilt, wer häusliche Gewalt ausübt oder androht

³ Als gefährdete Person gilt, wer von häuslicher Gewalt betroffen ist."

Diese Legaldefinition des Zürcher Gewaltschutzgesetzes umfasst ebenfalls das Stalking als Teil der häuslichen Gewalt und geht damit weiter, als die bestehende gesetzliche Grundlage in Basel-Stadt.

Stalking ist eine das Opfer besonders belastende Form von Gewalt, gegen die heute in Basel nur zivilrechtliche Massnahmen ergriffen werden können. Durch die Aufnahme des Stalking ins Polizeigesetz würde den Opfern auch ermöglicht werden, eine polizeiliche Wegweisung zu erwirken.

Die Motionärinnen und Motionäre beantragen dem Regierungsrat demnach, eine Legaldefinition von häuslicher Gewalt, unter Einbezug des Stalkings in partnerschaftlichen familiären Beziehungen, ins Polizeigesetz aufzunehmen.

Ursula Metzger, Brigitta Gerber, Dominique König-Lüdin, Stephan Luethi-Brüderlin, René Brigger, Helen Schai-Zigerlig, Annemarie Pfeifer, Sibylle Benz Hübner, Martina Bernasconi, Sibel Arslan, Atilla Toptas, Murat Kaya, Seyit Erdogan, Mustafa Atici, Tanja Soland, Oswald Inglin, Thomas Müry»

Der Regierungsrat nimmt zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Rechtliche Zulässigkeit der Motion

§ 42 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO; SG 152.100) bestimmt:

¹ In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

² Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen.

³ Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, eine Legaldefinition der Häuslichen Gewalt im Polizeigesetz einzufügen.

Die Motion verlangt damit nicht etwas, das sich auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtsetzungsbereich bezieht. Es spricht auch kein spezifisches höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen das Vorhaben. Die Motion steht damit im Einklang mit § 42 GO.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig zu betrachten.

2. Inhalt der Motion

2.1 Einleitung

Bei Fällen von Häuslicher Gewalt interveniert die Kantonspolizei Basel-Stadt aufgrund von Meldungen und Anzeigen von direkt Involvierten oder Drittpersonen sowie aufgrund eigener Feststellungen. Ist eine Wegweisung und Rückkehrverbot (inkl. Kontaktverbot) gemäss § 37a. PolG angezeigt, wird diese vom Dienstoffizier verfügt. Bei komplexen Ereignissen unterstützen und entlasten die Psycho-Sozialen Dienste (PSD) der Kantonspolizei Basel-Stadt die Polizeikräfte.

Die Kantonspolizei und zahlreiche weitere beteiligte Dienststellen und private Organisationen stehen in engem Austausch und streben bei der Bekämpfung der Häuslichen Gewalt kontinuierlich Fortschritte an. Detaillierte Informationen zu den verschiedenen Akteuren, deren gesetzliche Aufgaben sowie dem Vorgehen bei Fällen Häuslicher Gewalt sind der ausführlichen Stellungnahme des Regierungsrats zur Motion Brigitta Gerber und Konsorten betreffend «Ausarbeitung eines Gewaltschutzgesetzes für den Kanton Basel-Stadt»¹ zu entnehmen.

¹ SCHR 13.5529.02.

2.2 Legaldefinition der Häuslichen Gewalt

2.2.1 Implizite Definition im PoIG (§ 37a.)

Gefährdet eine mündige Person eine andere mündige Person innerhalb einer bestehenden oder aufgelösten familiären oder partnerschaftlichen Beziehung oder droht sie mit einer ernsthaften Gefährdung, kann die Polizei sie gemäss § 37a. PoIG aus dem gemeinsamen Wohnraum beziehungsweise dem Wohnraum der gefährdeten Person und der unmittelbaren Umgebung wegweisen und ihr die Rückkehr dahin sowie jegliche Form der Kontaktaufnahme für zwölf Tage verbieten. Damit besteht auch in Basel-Stadt sehr wohl eine (implizite) Legaldefinition der Häuslichen Gewalt.

§ 37a. Wegweisung und Rückkehrverbot bei häuslicher Gewalt

¹ Gefährdet eine mündige Person eine andere mündige Person innerhalb einer bestehenden oder aufgelösten familiären oder partnerschaftlichen Beziehung oder droht sie mit einer ernsthaften Gefährdung, kann die Polizei sie aus dem gemeinsamen Wohnraum beziehungsweise dem Wohnraum der gefährdeten Person und der unmittelbaren Umgebung wegweisen und ihr die Rückkehr dahin sowie jegliche Form der Kontaktaufnahme für zwölf Tage verbieten.

² Die Wegweisung und das Rückkehrverbot erfolgen unter Strafandrohung gemäss Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches.

³ Mit der Wegweisung können weitere Massnahmen angeordnet werden.

Eine Definition der Häuslichen Gewalt ist ferner in der polizeiliche Dienstvorschrift 3.2.065 «Häusliche Gewalt, Grundregeln bei familiären und partnerschaftlichen Streitigkeiten», die Abläufe und Entscheidungsgrundsätze bei der Anordnung von Wegweisung und Rückkehrverbot gegen die gewaltausübende Person gemäss Polizeigesetz regelt, weiter konkretisiert worden. Gemäss dieser Dienstvorschrift wird «von Häuslicher Gewalt (gesprochen), wenn Personen innerhalb einer bestehenden oder aufgelösten familiären, ehelichen oder partnerschaftlichen Beziehung physische, psychische oder sexuelle Gewalt ausüben (...) oder androhen». Auch in der jüngsten Broschüre «Häusliche Gewalt ist kein Tabu!», die von der Kantonspolizei und der Fachstelle Häusliche Gewalt gemeinsam herausgegeben wird, findet sich dieselbe Definition. Diese lehnt sich an einen im Auftrag des eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann, Fachstelle gegen Gewalt, erstellten Berichts von November 2006 zur Häuslichen Gewalt an.²

2.2.2 Legaldefinition nicht gleich mehr Wegweisungen

Wenn die Motionärin bemängelt, dass «Basel-Stadt über keine gesetzliche Definition des Tatbestandes der häuslichen Gewalt [verfügt]» verkennt sie, dass ein Tatbestand immer die abstrakten Merkmale, die einer Tat im rechtlichen Sinne zugrunde liegen aufzählt. Ein Tatbestand im juristischen Sinne muss deshalb immer ein Verhalten beschreiben und die Sanktion für die rechtsunterworfenen Person aufzeigen, weshalb die bestehende implizite Definition der Häuslichen Gewalt bzw. die Umschreibung der Voraussetzungen für die Vornahme einer Wegweisung – als verwaltungsrechtliche Massnahme – im PoIG sinnvoll und zweckmässig sind.

Im Herbst 2012 wurde der erste Bericht «Monitoring Häusliche Gewalt im Kanton Basel-Stadt» öffentlich vorgestellt, im Juni 2013 folgte der sogenannte Massnahmenbericht. Das Monitoring hat gezeigt, dass im Vergleich mit den unter Häuslicher Gewalt registrierten Polizeieinsätzen verhältnismässig wenige Wegweisungen verfügt worden sind. Die Kantonspolizei hat dies zum Anlass genommen, die Dienstvorschrift zum Umgang mit Häuslicher Gewalt zu überarbeiten und die Wegweiskriterien neu und umfassender zu definieren. Des Weiteren wurden die PSD von der Polizeileitung mit dem Qualitätsmanagement aller erfassten Fälle zu Häuslicher Gewalt mandatiert. Inwiefern diese Änderungen in der Praxis die gewünschte Wirkung entfalten, wird künftig in einem regelmässigen Austausch zwischen den PSD und der Fachstelle Häusliche Gewalt eruiert.

² Häusliche Gewalt: Situation Kantonalen Massnahmen aus rechtlicher Sicht» (Vgl. Begriffsdefinition Ziffer 2.3, S. 13).

Nachhaltige Verbesserungen zum Schutz betroffener Opfer lassen sich nicht durch eine gesetzliche Legaldefinition der Häuslichen Gewalt, sondern nur durch die Bündelung der Kräfte sämtlicher Beteiligter und einer sorgfältigen Analyse der polizeilichen Wegweisungspraxis erzielen. Zu diesem Zweck wurde mit der Beantwortung der einleitend erwähnten Motion Brigitta Gerber und Konsorten betreffend «Ausarbeitung eines Gewaltschutzgesetzes für den Kanton Basel-Stadt» ein quantitativer und qualitativer Vergleich der Praxis mit anderen Kantonen und Städten innerhalb der Schweiz in Aussicht gestellt. Die Ergebnisse dieses Benchmarking werden Erkenntnisgewinne für die operative Arbeit an der Einsatzfront in Basel-Stadt ermöglichen. Ob die Voraussetzungen für eine Wegweisung gesetzlich umschrieben sind (=implizite Definition der Häuslichen Gewalt) oder eine explizite Legaldefinition für Häusliche Gewalt besteht, hat jedenfalls keinerlei Einfluss auf die Anzahl an entsprechenden polizeilichen Verfügungen. Letzteres verlängert lediglich den Gesetzestext.

2.2.3 Beschränkte Verbindlichkeit und Nutzen für Dritte

Auf die Arbeit der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt als Untersuchungs- und Anklagebehörde und der Strafgerichte als Justizbehörde würde eine explizite Legaldefinition von Häuslicher Gewalt im Polizeigesetz keine Auswirkungen tätigen: Sowohl Staatsanwaltschaft wie Strafgerichte stützen sich bei der Wahrnehmung ihres gesetzlichen Auftrags auf das Strafgesetzbuch (StGB, SR 311.0) die Schweizerische Strafprozessordnung (StPO, SR 312.0) – und nicht auf das kantonale Polizeigesetz. In beiden Bundesgesetzen sind keine Legaldefinition von Häuslicher Gewalt zu finden, sondern einzelne Straftatbestände im Bereich der Häuslichen Gewalt, die im Jahr 2004 zwar eine «Offizialisierung» erfahren haben, aber auf ausdrückliches Geheiss des Opfers teilweise nicht mehr weiterverfolgt werden dürfen.

Auch das Migrationsamt oder die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) sind nicht dem kantonalen Polizeigesetz verpflichtet. Vielmehr richtet sich deren Handeln nach den bundesrechtlichen Aufträgen, namentlich des Ausländergesetzes (AuG; SR 142.20) bzw. des Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210), weshalb eine explizite Legaldefinition keinen grossen Nutzen bringen dürfte. Die KESB und der Kinder- und Jugenddienst (KJD) erhalten bereits heute bei jedem Vorfall Häuslicher Gewalt, bei dem Kinder involviert sind, von der Kantonspolizei eine Meldung.

2.3 Stalking

Mit der Einführung von Art. 28b ZGB ist vom Bundesgesetzgeber eine umfassende gesetzliche Regelung getroffen worden, mit der Stalking begegnet werden soll. Zum Schutz vor Gewalt, Drohung oder Nachstellung kann die klagende Person dem Gericht beantragen, der verletzenden Person bestimmte Verhaltensweisen zu verbieten. Lebt die klagende mit der verletzenden Person in einer Wohnung zusammen, so ist gemäss Art. 28b Abs. 2 ZGB sogar eine befristete Ausweisung aus der Wohnung möglich. Mit dieser umfassenden Gewaltschutznorm wurde ein zivilrechtliches Instrument zur Abwehr von «Stalking» geschaffen. Zudem sind beim eigentlichen Stalking auch strafrechtliche Mittel anwendbar, da es regelmässig über Handlungen erfolgt, welche die Tatbestände der Drohung oder Nötigung gemäss StGB erfüllen. Seit dem 1. Januar 2015 haben die Gerichte gemäss Art. 67b StGB zudem die Möglichkeit, die Täterschaft (Häusliche Gewalt und allgemein «Stalking») als zusätzliche Strafmassnahme mit bestimmten bis zu fünfjährigen Kontakt- und Rayonverboten zu belegen.

«Stalking» geschieht nicht bloss im Kontext von Häuslicher Gewalt, sondern auch ausserhalb des sozialen Nahraums. Zu denken ist beispielsweise an verfolgte und belästigte Personen des öffentlichen Lebens. Eine differenzierte Behandlung ein und desselben «Tatbestands» im Polizeigesetz ist nach Ansicht des Regierungsrats sachlich nicht angebracht.

Nicht zuletzt ist der Regierungsrat auch der Meinung, dass die Gründe, die es der Kantonspolizei erlauben, eine Person aus den eigenen vier Wänden mit Rückkehrverbot wegzuweisen, grundsätzlich auf die unmittelbare Gefahrenabwehr beschränkt sind.³ Bei einer Wegweisung handelt es sich um einen beträchtlichen Grundrechtseingriff ausserhalb des Strafrechts. Solche verwaltungsrechtlichen Massnahmen, die indirekt auch einen impliziten pönalen Charakter entfalten, sollen nicht leichthin verfügt werden und in unserer Rechtsordnung die Ausnahme bilden.

2.4 Fazit

Der Regierungsrat erachtet die Aufnahme einer expliziten Legaldefinition der Häuslichen Gewalt unter Einbezug von «Stalking» in das Polizeigesetz aus folgenden Gründen als weder notwendig noch zielführend:

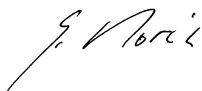
- In § 37a. PolG werden die konkrete Gefährdungssituation in Fällen Häuslicher Gewalt bzw. die Voraussetzungen für eine Wegweisung und ein Rückkehrverbot beschrieben, womit eine implizite Legaldefinition der Häuslichen Gewalt besteht. Die gesetzliche Umschreibung der Gefährdungssituation im Polizeigesetz hat sich als sinnvoll und zweckmässig erwiesen. Nachhaltige Verbesserungen zum Schutz betroffener Opfer – und wie von der Motionärin gewünscht auch mehr Wegweisungen – lassen sich nicht durch eine gesetzliche Legaldefinition erzielen.
- Eine explizite Legaldefinition der Häuslichen Gewalt im kantonalen Polizeigesetz ist für die Strafverfolgungs- und Strafbehörden nicht verbindlich. Gleichzeitig richtet sich auch die Arbeit des Migrationsamtes, der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde und des Kinder- und Jugenddienstes nicht nach dem Polizeigesetz.
- Zum Schutz vor und zur Ahndung von «Stalking» bestehen auf Bundesebene umfassende strafrechtliche und zivilrechtliche Regelungen. Vor diesem Hintergrund erscheint der Einbezug des willentlichen und wiederholten (beharrlichen) Verfolgen oder Belästigen einer Person in eine Legaldefinition der Häuslichen Gewalt im Polizeigesetz sowohl legislatorisch als auch faktisch problematisch, denn es ist nicht einleuchtend, weshalb «Stalking» in Fällen von Häuslicher Gewalt anders als «Stalking» ausserhalb des sozialen Nahraums behandelt werden sollte.

Der Regierungsrat betont gleichzeitig, dass er die Entwicklungen im Bereich der Häuslichen Gewalt sorgsam beobachtet und dem Thema grosse Aufmerksamkeit schenkt. Sobald der Vergleich der polizeilichen Wegweisungspraxis in anderen Schweizer Kantonen und Städten abgeschlossen und die Ergebnisse ausgewertet sind, plant der Regierungsrat, dem Grossen Rat zu vorliegendem Vorstoss gemeinsam mit dem Anzug Gerber und Konsorten betreffend «Ausarbeitung eines Gewaltschutzgesetzes für den Kanton Basel-Stadt» Bericht zu erstatten.

3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragt der Regierungsrat, ihm die Motion Ursula Metzger und Konsorten betreffend «Einfügung einer Legaldefinition der häuslichen Gewalt im Polizeigesetz» als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

³ Vgl. Ratschlag Nr. 06.1574.01/01.6809.04 sowie Kommissionsbericht Nr. 06.1574.02/01.6809.05.