

§ 14 Aenderung der Strafprozessordnung des Kantons Glarus

Die Vorlage im Ueberblick

Die Vorlage beabsichtigt eine Aenderung der Strafprozessordnung, um die polizeilichen Interventionsmöglichkeiten gegen häusliche Gewalt zu verbessern. Seit dem 1. April 2004 wird die häusliche Gewalt nicht mehr nur auf Antrag, sondern von Amtes wegen verfolgt. Um jedoch die von einer Person unmittelbar ausgehende Gewalt oder Bedrohung sofort wirksam abwenden zu können, braucht es griffige Interventionsmöglichkeiten auf Kantonsebene. So soll es möglich werden, die Gewalt ausübende oder androhende Person wegzuweisen bzw. ihr den Zutritt zur Wohnung zu verbieten sowie Beratung und Behandlung anzubieten. Nicht zu vergessen ist der Aspekt des Kinderschutzes.

Heute muss die Polizei einschreiten, ohne für den Fortgang der Situation eine rechtliche Handhabe zu besitzen. Da sie vielfach ergebnislos wieder abziehen muss, hat sie häufig innert kurzer Zeit zu den gleichen Personen auszurücken. Erste Erfahrungen in anderen Kantonen und Ländern zeigen, dass die neuen Massnahmen und vor allem die Sensibilisierung der Oeffentlichkeit präventive Wirkung erzielen und nach der Einführungsphase eher mit rückläufigen Interventionszahlen und somit von Kosten und Personalaufwand zu rechnen ist. Trotzdem wird die Polizei tendenziell stärker belastet werden, da Interventionen mit Wegweisungsmassnahmen zusätzlichen Aufwand bringen.

Da es sich bei der Wegweisung und dem Zutrittsverbot um starke Eingriffe in die Grundrechte (persönliche Freiheit, Eigentumsfreiheit) handelt und Einschränkungen der Grundrechte grundsätzlich einer formellen gesetzlichen Grundlage bedürfen, ist die Strafprozessordnung zu ergänzen. In Artikel 57^a wird das eigentliche Wegweisungs- und Zutrittsverbot des Gewaltausübenden bzw. -androhenden verankert, in Artikel 57^b das Recht und die Pflicht des Verhörrichters, die weggewiesene Person innert fünf Tagen einzuvernehmen, notfalls die Wegweisung um zehn Tage zu verlängern und das soziale Interventionsnetz zu aktivieren, in Artikel 57^c der weitere Fortgang des Verfahrens. Alle involvierten Stellen werden ein gesamtheitliches Interventionskonzept (Verfahrensabläufe, Schnittstellen, Informationsmaterial) erarbeiten.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, die Strafprozessordnung zu ändern.

1. Einleitung

Die Vorlage geht auf einen vom Landrat im Juni 2004 überwiesenen Vorstoss der Grünen Landratsfraktion zurück, welcher griffigere Interventionsmöglichkeiten gegen häusliche Gewalt forderte.

Der Entwurf für eine Aenderung der Strafprozessordnung (StPO) wurde allen involvierten Kreisen (Aerzte- und Anwaltsverband, Verwaltungskommission der Gerichte, Verwaltungsgericht, Verhöramt, Sanitäts- und Fürsorgedirektion, Kantonspolizei) zur Stellungnahme unterbreitet; alle begrüsst die Einführung der neuen Interventionsmöglichkeiten.

Bei der häuslichen Gewalt geht es um physische, psychische oder sexuelle Gewalt oder deren Androhung von Personen gegenüber anderen Personen innerhalb einer bestehenden oder aufgelösten familiären, ehelichen oder partnerschaftlichen Beziehung. Seit dem 1. April 2004 wird die häusliche Gewalt nicht mehr nur auf Antrag, sondern von Amtes wegen verfolgt, wodurch sich die Antragsproblematik betreffend Vergewaltigung, sexueller Nötigung, einfacher Körperverletzung, wiederholter Tätlichkeit und Drohungen reduziert und sich der Schutz der Persönlichkeit verstärkt. Um jedoch die von einer Person unmittelbar ausgehende Gewalt oder Bedrohung sofort durch die Polizei wirksam abwenden zu können, braucht es griffige Interventionsmöglichkeiten. So soll es möglich werden, die Gewalt ausübende oder androhende Person wegzuweisen bzw. ihr den Zutritt zur Wohnung zu verbieten sowie Beratungen und Behandlungen anzubieten. Nicht zu vergessen ist dabei der Aspekt des Kinderschutzes. Von der Polizei angeordnete Wegweisungsmassnahmen sollen innert fünf Tagen («automatisierter Instanzenzug») von einer von der Polizei unabhängigen Instanz überprüft werden können; für einen unabhängigen und raschen Entscheid kommen lediglich die Verhörrichter mit der bestehenden Pikettorganisation in Frage.

Da es sich bei der Wegweisung und dem Zutrittsverbot um starke Eingriffe in die Grundrechte (persönliche Freiheit, Eigentumsfreiheit) handelt und Einschränkungen der Grundrechte grundsätzlich einer formellen gesetzlichen Grundlage bedürfen, ist eine Regelung auf Verordnungsebene nicht möglich, sondern es ist ein Erlass auf Gesetzesstufe zwingend. Die gesetzlichen Grundlagen werden geschaffen im zweiten Abschnitt «Verfahren bei Verbrechen und Vergehen», Titel «Untersuchungsverfahren» (für welches grundsätzlich die Verhörrichter zuständig sind) und zwar nach den Artikeln über die Verhaftung (Art. 48–57) mit den drei neuen Artikeln 57^a–57^c.

2. Erläuterungen zur Gesetzesänderung

2.1. Wegweisung und Zutrittsverbot (Art. 57^a)

Absatz 1. – Geschützt werden die von der Gewalt in Ehe, Partnerschaft und Familie betroffenen Personen (Frauen, Männer und Kinder). Die Wegweisungsmassnahmen richten sich als «Wegweisung» nicht nur gegen die in der gleichen Wohnung lebende Täterschaft, sondern als «Zutrittsverbot» auch gegen Personen, welche sich vorübergehend in der Wohnung aufhalten, z. B. Besuch, getrennt lebende Paare, Wochenendbeziehungen usw. Durch den relativ offenen Begriff des «Zutrittsverbots» wird das Gesetz somit auf nicht dauernd in der Wohnung lebende Personen anwendbar.

Die Wegweisungsmassnahmen sollen sich lediglich auf die Wohnung bzw. das Haus und die unmittelbare Umgebung des Opfers beziehen. Eine Ausdehnung auf ein Kontaktverbot und auf Orte, an welchen sich das Opfer für gewöhnlich aufhält (z. B. Arbeitsort, Schulweg der Kinder usw.), erscheint unverhältnismässig, da es sich bei den Wegweisungsmassnahmen um eine behördliche Krisenintervention handelt, welche unabhängig einer Strafanzeige des Opfers von Amtes wegen vorgenommen werden muss. Diese Intervention gibt dem Opfer die Möglichkeit, ans Zivilgericht zu gelangen und auf diesem Wege superprovisorische Massnahmen zu beantragen.

Zudem sollen die Wegweisungsmassnahmen nicht nur intervenierend, sondern auch präventiv angeordnet werden können, wenn noch keine Gewalttat verübt, aber angedroht worden ist. Liegen strafbare Handlungen vor (z. B. Körperverletzung, Nötigung, Drohung, Vergewaltigung oder Freiheitsberaubung), kann das Opfer zudem einen Strafantrag einreichen. Andere Bestimmungen lassen – in Schranken – weitere Schutzmassnahmen zu. Beispielsweise kann die Polizei einen Verdächtigen vorläufig festnehmen, wenn Gefahr im Verzug ist und ein Haftgrund vorliegt.

Da die Polizei in der Regel als Erste vor Ort ist, muss ihr ein wirksames Instrument für die Gefahrenabwehr und die Hilfeleistung zur Verfügung gestellt werden, um die gewalttätige Person sofort und ohne grossen administrativen Aufwand wegweisen zu können. Selbstverständlich kann die Polizei die Einhaltung der Massnahmen kontrollieren, auch wenn keine Meldung über eine Missachtung der Massnahmen eingegangen ist.

Da es Aufgabe des Staates ist, Opfer bei unmittelbar drohender Gefahr zu schützen, ist es rechtsstaatlich unbedenklich, dass (ausdrücklich nur) die vereidigten Angestellten der Kantonspolizei über Wegweisung und Zutrittsverbot entscheiden können. Durch die Anordnung von Massnahmen von Amtes wegen wird die Entscheidfällung vom Opfer, welches in der Krisensituation dazu meistens gar nicht in der Lage ist, auf die Polizei übertragen. Allerdings hat diese in jedem Fall abzuwägen, ob und welche Wegweisungsmassnahmen zu ergreifen sind. Wegen der Anforderungen an Grundrechtseingriffe darf nicht bereits bei der Anrufung der Polizei grundsätzlich von einer Bedrohungssituation ausgegangen werden.

Absatz 2. – Die Polizei gibt der gewalttätigen Person die Gelegenheit, die notwendigen persönlichen Gegenstände mitzunehmen, nimmt ihr die Haus- oder Wohnungsschlüssel und dergleichen ab und lässt sich von ihr eine Zustelladresse geben. Bestätigt der Verhörer in der Folge die Wegweisung und das Zutrittsverbot, schliesst dies ohne seinen anders lautenden Entscheid auch den Rückbehalt der Schlüssel oder ähnlicher Zugangsmittel mit ein, unabhängig der tatsächlich bestehenden Miet- bzw. Eigentumsverhältnisse an Wohnung oder Haus. Darüber soll erst im zivilgerichtlichen Verfahren entschieden werden.

Absatz 3. – Um Unklarheiten zu beseitigen hat die Polizei ausdrücklich die mit einer Wegweisungsmassnahme belegte Person über den räumlichen Schutz- bzw. Geltungsbereich zu informieren. Gleichzeitig weist die Polizei auf Artikel 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches hin, wonach mit Busse oder Haft bestraft wird, wer der von einer zuständigen Stelle erlassenen Verfügung keine Folge leistet.

2.2. Aufgaben des Verhörers (Art. 57^b)

Absatz 1. – Der Verhörer hat innert fünf Tagen nach der polizeilichen Wegweisung die weggewiesene Person einzuvernehmen. Dadurch wird das rechtliche Gehör gewährleistet. Aufgrund der Anhörung sowie der Akten ist bis zum Ablauf dieser Frist über die Aufhebung, Abänderung oder Verlängerung der polizeilichen Massnahme zu entscheiden, wobei die verhörliche Wegweisungsverfügung z. B. auch mit einer vorläufigen Festnahme bzw. mit der Versetzung in Untersuchungshaft verbunden werden kann.

Falls die Zeit von fünf Tagen nicht zu einer Neutralisierung der Situation ausreicht, räumt die vom Verhörer angeordnete maximale Verlängerung um zehn Tage allen Beteiligten eine «Schon- und Nachdenkzeit» ein, während der die weiteren Schritte in die Wege geleitet werden können. So ergibt sich eine Wegweisungsdauer von maximal 15 Tagen. Dabei ist es dem Verhörer überlassen, die konkrete Dauer der Wegweisung festzulegen.

Absatz 2. – Der Verhörer hat seinen Entscheid über die Wegweisung und das Zutrittsverbot schriftlich zu begründen. Die Wegweisungsverfügung enthält klare Angaben, was der weggewiesenen Person verboten ist und auf welchen räumlichen Bereich sich die Verfügung bezieht sowie den Hinweis auf die Folgen gemäss Artikel 292 StGB bei Missachtung der Verfügung (Haft oder Busse). Die weggewiesene Person ist

zudem ausdrücklich auf die entsprechenden Therapie- und Beratungsangebote aufmerksam zu machen. Leistet die weggewiesene Person der Vorladung vor den Verhörer keine Folge, ist aufgrund der Akten zu entscheiden. Erscheinen zudem vormundschaftliche Massnahmen als notwendig, so meldet dies der Verhörer ohne Verzug der zuständigen Vormundschaftsbehörde. Diese hat zu prüfen, ob bezüglich der weggewiesenen Person vormundschaftliche Massnahmen und gegenüber Kindern Kindesschutzmassnahmen zu ergreifen sind.

Absatz 3. – Um den Opferschutz zu gewährleisten, hat der Verhörer die gefährdete Person über den Inhalt und die Dauer der verfügten Wegweisung, aber auch über die Rechtsfolgen bei Missachtung durch die weggewiesene Person zu orientieren. Die gefährdete Person soll zudem (mit einem Merkblatt) auf ihre rechtlichen Möglichkeiten in zivil- und strafrechtlicher Hinsicht (Ehe- und Persönlichkeitsschutz, Strafanzeige usw.) und auf Beratungsangebote (Opferberatungsstelle, Frauenhäuser, Kinder- und Jugendhilfe, Rechtsberatungsstellen usw.) hingewiesen werden.

2.3. Verlängerung der Wegweisung und des Zutrittsverbotes (Art. 57^c)

Absatz 1. – Während bei unmittelbar drohender Gefahr der Staat die Aufgabe hat, die Opfer auch gegen ihren Willen zu schützen, ist nach Abwendung dieser unmittelbaren Gefahr das Selbstbestimmungsrecht des Opfers zu wahren. Die Wegweisung ist daher zeitlich zu begrenzen und es ist der gefährdeten Person der Entscheid über die Inanspruchnahme weiterer Hilfe zu überlassen. So kann sie innert fünf Tagen ab Zustellung der Wegweisungsverfügung auf zivilgerichtlichem Weg Schutzmassnahmen beantragen (z.B. superprovisorische Wohnungszuweisung im Verfahren des Eheschutzes oder des Persönlichkeitsschutzes), wodurch sich die Dauer der Wegweisung um längstens weitere zehn Tage seit Zustellung der Wegweisungsverfügung verlängert. Bei dieser Regelung geht man davon aus, dass die Zustellung an beide Parteien koordiniert erfolgt. Insgesamt kann daher die Wegweisung bis auf maximal 25 Tage verlängert werden. Dies verhindert die Rückkehr der weggewiesenen Person, ehe im zivilgerichtlichen Verfahren über dringliche Massnahmen entschieden wird; sonst könnte sie auf die gefährdete Person Einfluss nehmen. Das Gesuch ist aber vor Ablauf der Wegweisungsdauer einzureichen.

Da die zehntägige Frist mit dem Erlass der Wegweisungsverfügung zu laufen beginnt, muss auf zivilgerichtlichem Wege innert dieser (verlängerten) Wegweisungsdauer ein Entscheid über dringliche Massnahmen gefällt werden. Auch die weggewiesene Person soll so bald als möglich Klarheit darüber erhalten, ob sich die Wegweisung durch Anrufung des Zivilgerichtes verlängert. Da die gefährdete Person beim Einschreiten der Polizei vor Ort auf geeignete Beratungsstellen hinzuweisen ist, kann sie sich bereits vor Erlass der verhörrichterlichen Wegweisungsverfügung rechtlich beraten lassen und die zivilgerichtliche Eingabe vorbereiten.

Absatz 3. – Um Rechtsstreitigkeiten bezüglich der genauen Fristberechnung zu vermeiden, verweist Absatz 3 auf Artikel 118 der Zivilprozessordnung.

3. Auswirkungen der Gesetzesänderung

Da die betroffenen Organisationen bereits heute zusammenarbeiten (Polizei, Untersuchungsbehörden, Vormundschaftsbehörden, Zivilrichter, Beratungsstellen, insbesondere Opferberatungsstelle, Sozialdienst, Rechtsanwälte, Spital und Aerzte), dürfte es mit der Umsetzung keine grösseren Probleme geben. Es wird aber ein gesamtheitliches Interventionskonzept (Verfahrensabläufe, Schnittstellen, Informationsmaterial usw.) erarbeitet werden müssen. Die involvierten Personen sind allenfalls zu schulen. Zudem ist die Öffentlichkeit zu informieren. Für die bedrohten wie für die weggewiesenen Personen müssen Beratungsangebote bereitstehen.

In Bezug auf die häusliche Gewalt fallen bereits heute Kosten an. So muss die Polizei jeweils einschreiten, ohne für den Fortgang der Situation eine rechtliche Handhabe zu besitzen. Da sie vielfach ergebnislos wieder abziehen muss, hat sie häufig innert kurzer Zeit zu den gleichen Personen auszurücken. Wegen der Ersterhebungen und Rapportierungen sowie der Aus- und Weiterbildung wird es zu einem befristeten Mehraufwand kommen. Erste Erfahrungen in anderen Kantonen und Ländern zeigen, dass die neuen Massnahmen und vor allem die Sensibilisierung der Öffentlichkeit präventive Wirkung erzielten und nach der Einführungsphase eher mit rückläufigen Interventionszahlen und somit von Kosten und Personalaufwand zu rechnen ist. Trotzdem wird die Polizei tendenziell stärker belastet werden, da Interventionen mit Wegweisungsmassnahmen Aufwand bringen.

Insbesondere kommt auf die Verhörer zusätzliche Arbeit zu. Sie verfügen aber bereits über eine Pikettoorganisation, welche es ermöglicht, auch an Wochenenden rasch Entscheide zu fällen. Betreffend Beratung sind keine neuen Stellen geplant. Da aber von Amtes wegen eingeschritten wird, Massnahmen gegen den Willen gefährdeter Personen ergriffen werden und somit Verfahren ohnehin im Gange sind, werden sich vermutlich mehr Personen an die Beratungsstellen wenden.

4. Beratung der Vorlage im Landrat

Die Justizkommission des Landrates unter dem Präsidium von Landrat Matthias Auer, Netstal, befasste sich mit dieser Vorlage. Eintreten war für die Kommission unbestritten, zumal nach neuen bundesrechtlichen Bestimmungen häusliche Gewalt von Amtes wegen zu verfolgen ist. Nach wie vor besteht vor dem Einsatz von straf- und zivilprozessualen Mitteln bei unmittelbarer Bedrohung der häuslichen Gemeinschaft eine Lücke, die es zu füllen gilt. Sowohl von Seiten der bedrohten Familie als auch von der Polizei besteht das Bedürfnis, diese Lücke zu füllen. Da es um einen Eingriff in die Grundrechte eines Menschen geht (persönliche Freiheit, Eigentumsfreiheit), ist dafür eine Grundlage in einem von der Landsgemeinde erlassenen Gesetz notwendig; eine landrätliche Verordnung genügt dazu nicht. In der Detailberatung lehnte die Kommission eine Ausweitung des vom Polizisten vor Ort ausgesprochenen Wegweisungs- und Zutrittsverbotes in Artikel 57^a auf ein eigentliches Kontaktverbot (z. B. an Schule oder Arbeitsplatz) ab, da der Verhörer, welcher die Wegweisung allenfalls zu bestätigen hat, dies verfügen kann, sofern es sich als notwendig erweist. Die Kommission unterstützte die automatische Überprüfung der polizeilichen Wegweisung durch den Verhörer, setzte jedoch die dafür vorzusehende Frist auf fünf Tage (anstelle 72 Stunden) fest, was die Überlegungs- und Handlungsfrist für beide Parteien verlängert. Im Weiteren schlug sie einige redaktionelle Korrekturen vor.

Im Landrat war Eintreten auf die Vorlage unbestritten. Eine Minderheit forderte in Artikel 57^a bereits für die erste polizeiliche Intervention die Erweiterung des Wegweisungs- und Zutrittsverbots auf ein Kontaktverbot. Die Mehrheit schloss sich jedoch der Fassung von Regierungsrat und Kommission an, da ein Kontaktverbot für die Polizei fast nicht durchsetzbar wäre. Sollte es sich als notwendig erweisen, habe der Verhörer die notwendige Handhabe für die Erweiterung. – Ein Antrag, ein höherer Polizeioffizier müsse für den Wegweisungsentscheid eingeschaltet werden, wurde abgelehnt. Es sei wenig sinnvoll, eine solche Regelung ins Gesetz aufzunehmen, da dies die polizeiinterne Kompetenzregelung betreffe, die flexibel und handhabbar sein müsse. Die Vorlage wurde vom Landrat gemäss Kommissionsfassung einstimmig zuhanden der Landsgemeinde verabschiedet.

5. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, folgender Aenderung der Strafprozessordnung zuzustimmen:

Aenderung der Strafprozessordnung des Kantons Glarus

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2005)

I.

Die Strafprozessordnung des Kantons Glarus vom 2. Mai 1965 wird wie folgt geändert:

Art. 57^a (neu)

Häusliche
Gewalt; Weg-
weisung und
Zutrittsverbot

¹ Die vereidigten Angestellten der Kantonspolizei können eine Person, die andere Personen ernsthaft gefährdet oder die mit einer ernsthaften Gefährdung droht, vorläufig aus deren Wohnung und deren unmittelbaren Umgebung wegweisen bzw. ihr den Zutritt verbieten.

² Nachdem der weggewiesenen Person die Gelegenheit gegeben wurde, die notwendigen Gegenstände des persönlichen Bedarfs mitzunehmen, nimmt die Polizei ihr nötigenfalls die Haus- bzw. Wohnungsschlüssel oder dergleichen ab. Die weggewiesene Person hat der Polizei eine Zustelladresse anzugeben.

³ Die Polizei informiert die weggewiesene Person über den räumlichen Bereich, auf welchen sich Wegweisung und Zutrittsverbot beziehen, und über die Folgen der Missachtung der Wegweisung und des Zutrittsverbotes gemäss Artikel 292 StGB. Des Weiteren hat die Polizei die gefährdete Person über den unmittelbaren Fortgang des Verfahrens und über geeignete Beratungsstellen aufzuklären.

Art. 57^b (neu)Aufgaben des
Verhorrichters

¹ Jede weggewiesene Person ist innert fünf Tagen nach der polizeilichen Wegweisung vom Verhorrichter einzuvernehmen, welcher bis zum Ablauf dieser Frist über Aufhebung, Abänderung oder Verlängerung der Wegweisungsmassnahmen zu entscheiden hat. Die Wegweisung kann höchstens um zehn Tage verlängert werden.

² Der Verhorrichter erlässt unter Hinweis auf die Straffolgen nach Artikel 292 StGB einen schriftlich begründeten Entscheid und informiert die weggewiesene Person über geeignete Beratungs- und Therapieangebote. Erscheint diese nicht zur Einvernahme, ist aufgrund der Aktenlage zu entscheiden. Fallen Vormundschaftsmassnahmen in Betracht, bringt der Verhorrichter die Wegweisung der zuständigen Vormundschaftsbehörde unverzüglich zur Kenntnis.

³ Der Verhorrichter informiert die gefährdete Person umgehend über den Inhalt und die Dauer der Wegweisungsverfügung, über die Folgen von deren Missachtung durch die weggewiesene Person, über geeignete Beratungsstellen und über die rechtlichen Möglichkeiten, insbesondere über die Möglichkeit der Anrufung des Zivilrichters.

⁴ Einer allfälligen Beschwerde gegen die Entscheidung des Verhorrichters (Art. 86^d StPO) betreffend die Wegweisungsmassnahmen kommt keine aufschiebende Wirkung zu.

Art. 57^c (neu)Verlängerung
der Wegwei-
sung und des
Zutrittsverbotes

¹ Ersucht die gefährdete Person vor Ablauf der vom Verhorrichter angesetzten Wegweisungsdauer, längstens jedoch innert fünf Tagen nach Zustellung der Wegweisungsverfügung des Verhorrichters, auf dem zivilrechtlichen Weg um Anordnung von Schutzmassnahmen nach den Artikeln 28 ff., 137 oder 175 ff. ZGB, verlängert sich die Wegweisung und das Zutrittsverbot bis zum zivilrichterlichen Entscheid, längstens jedoch um zehn Tage.

² Der Zivilrichter teilt den Betroffenen und dem Verhorrichter unverzüglich den Eingang des Gesuches und die Verlängerung der Wegweisung mit.

³ Die Fristen berechnen sich nach Artikel 118 der kantonalen Zivilprozessordnung. Artikel 118 gilt nicht für die Dauer der Wegweisung und des Zutrittsverbotes.

II.

Diese Aenderung tritt am 1. Juli 2005 in Kraft.