

An den Landrat

---

Glarus, 28. November 2023

**Motion Frederick Hefti, Ennenda, und Unterzeichnende «Schutzmassnahmen für Betroffene von häuslicher Gewalt»**

Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

**1. Ausgangslage**

Landrat Frederick Hefti und Unterzeichnende reichten am 16. Juni 2023 die Motion «Schutzmassnahmen für Betroffene von häuslicher Gewalt» ein (s. Beilage). Sie wollen damit den Regierungsrat beauftragen, dem Landrat eine Gesetzesvorlage mit den nachfolgenden Änderungen vorlegen:

- Artikel 16a des Polizeigesetzes sei so anzupassen, dass das Zwangsmassnahmengericht Wegweisungsmassnahmen der Polizei im Falle von häuslicher Gewalt um bis zu drei Monate statt nur für zehn Tage verlängern kann.
- Das Polizeigesetz sei so anzupassen, dass neben der Wegweisung auch Annäherungs-, Kontakt- und Rayonverbote zum Schutz der Opfer durch die Polizei angeordnet werden können. Es soll das gleiche Verfahren wie bei der Wegweisung gelten.
- Es sei eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, wonach die Polizei in einem Fall von häuslicher Gewalt die Gewaltberatung des Kantons Glarus informiert, sodass diese proaktiv tätig werden kann.
- Es sei eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, wonach die Polizei in einem Fall von häuslicher Gewalt, in dem Kinder involviert sind, eine Beratungsstelle im Bereich Kinderschutz informiert, sodass diese proaktiv tätig werden kann.

**2. Geltendes Recht**

**2.1. Bundesrecht**

Das Phänomen der häuslichen Gewalt findet in der schweizerischen Rechtsordnung auf Bundesebene seinen Niederschlag in zahlreichen gesetzlichen Regelungen. Zu erwähnen sind die Regelungen im Schweizerischen Strafgesetzbuch (StGB; Körperverletzungsdelikte, wiederholte Tötlichkeiten, Drohung, sexuelle Nötigung, Vergewaltigung; Möglichkeit zur Sistierung von Strafverfahren), in der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO; Haft; Ersatzmassnahmen; Opferstellung von Geschädigten); im Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten sowie im Schweizerischen Zivilgesetzbuch (ZGB; Schutz gegen Gewalt, Drohungen und Nachstellungen).

Im Bereich der durch die vorliegende Motion angesprochenen Krisenintervention folgt Artikel 28b Absatz 4 ZGB dem Konzept der sogenannten super-superprovisorischen Massnahme im Rahmen des Persönlichkeitsschutzes (vgl. BBl 2005 6871, S. 6889). Dabei soll eine vom Kanton bezeichnete Stelle – in der Regel die Polizei – die sofortige Ausweisung der verletzenden Person aus der gemeinsamen Wohnung verfügen können. Gemäss dem Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates zur Parlamentarischen Initiative «Schutz vor Gewalt im Familienkreis und in der Partnerschaft» liegt es in der Kompetenz der Kantone, eine solche Wegweisung automatisch oder bloss auf Anruf einer betroffenen Partei durch eine gerichtliche Instanz genehmigen zu lassen (BBl 2005 6871, S. 6890).

Der am 1. Juli 2007 in Kraft getretene Artikel 28b Absatz 4 ZGB verpflichtet somit die Kantone zur Bezeichnung einer Stelle, die im Krisenfall die sofortige Ausweisung der verletzenden Person aus der gemeinsamen Wohnung verfügen kann. Mit dieser Bezeichnung verbunden ist die Pflicht der Kantone zur Schaffung eines entsprechenden Rechtswegs einerseits für die Fortführung der im Krisenfall ausgesprochenen Massnahmen und andererseits für deren gerichtliche Überprüfung.

Daraus leitet sich ab, dass die Krisenintervention sowie insbesondere deren Fortführung dem Grundsatz nach im Zivilrecht verankert ist.

## 2.2. *Kantonales Recht*

Der Kanton Glarus hat die Wegweisungsbestimmungen im Bereich der häuslichen Gewalt im Polizeigesetz vom 6. Mai 2007 entsprechend umgesetzt. Artikel 16 des Polizeigesetzes in der damaligen Fassung gab der Kantonspolizei die Möglichkeit, eine Person zum Schutz von anderen Personen vor Gewalt, Drohungen und Nachstellungen aus deren Wohnung und deren unmittelbaren Umgebung wegzuweisen bzw. ihr den Zutritt zu verbieten.

Bis zum Inkrafttreten der StPO am 1. Januar 2011 galten für das Verfahren der Wegweisung die Regeln von Artikel 57b und 57c der damaligen kantonalen Strafprozessordnung: Eine von der Kantonspolizei weggewiesene Person war innert fünf Tagen vom Verhörrichter einzuvernehmen. Dieser hatte bis zum Ablauf dieser Frist über Aufhebung, Abänderung oder Verlängerung der Wegweisungsmassnahmen zu entscheiden. Er konnte die Wegweisung um höchstens zehn Tage verlängern.

Mit der Einführung der StPO und der Schaffung eines Zwangsmassnahmengerichts wurde das Verfahren der Wegweisung per 1. Januar 2011 mit den ergänzenden Artikeln 16a und 16b des Polizeigesetzes angepasst. Seither ist das Zwangsmassnahmengericht für die Weiterführung einer von der Kantonspolizei ausgesprochenen Wegweisung zuständig.

**Tabelle 1. Ablauf einer Wegweisung im Falle von häuslicher Gewalt nach geltendem Recht**

<i>Akteur</i>	<i>Massnahme</i>	<i>Fristen</i>
Kantonspolizei	Wegweisung und Zutrittsverbot	maximal 5 Tage
Zwangsmassnahmengericht	(automatische) Anhörung weggewiesene Person und Entscheid über Aufhebung, Abänderung oder Verlängerung der polizeilichen Wegweisung	maximal 10 Tage
gefährdete Person	Klage auf Anordnung von Schutzmassnahmen nach Artikel 28b ZGB beim Zivilgericht	maximal 5 Tage nach Entscheid des Zwangsmassnahmengerichts  Verlängerung Wegweisungsdauer ab Klageeinreichung um maximal 10 Tage

Die Regelung im Kanton Glarus sieht vor, dass das Zwangsmassnahmengericht nach einer polizeilichen Wegweisung ohne Zutun einer Partei von Amtes wegen tätig wird und über die allfällige Weiterführung der Massnahmen entscheidet. Daneben kann die gefährdete Person das Zivilgericht für die Weiterführung bzw. Anordnung weiterer Massnahmen anrufen.

Die Motion kritisiert an dieser Rechtslage sinngemäss, der maximale Zeitraum für eine Wegweisung von ungefähr 20 Tagen reiche für ein Gerichtsverfahren gemäss Artikel 28b ff. ZGB nicht aus. Die von Gewalt betroffenen Personen müssten während dieser Zeitspanne zudem an zwei unterschiedliche Gerichte gelangen, damit die gewaltausübende Person auch weiterhin weggewiesen werde. Diese Prozesse benötigten viel Zeit und könnten eine grosse Belastung für die gewaltbetroffene Person sein.

Das vom Kanton Glarus gewählte Modell hat sich in der Praxis zwar eingespielt, bedeutet jedoch vor allem für das Zwangsmassnahmengericht angesichts der sehr knappen Fristen (Entscheid innert 5 Tagen seit polizeilicher Wegweisung gemäss Art. 16a Abs. 1 Polizeigesetz) einen nicht zu unterschätzenden Aufwand. Die sich überlappenden Fristenläufe sowie das Nebeneinander von Zwangsmassnahmen- und Zivilgericht stellen insbesondere juristische Laien vor teils unübersichtliche Fragen.

Eine Umschau bei anderen Kantonen zeigt, dass für die Umsetzung der Bundesvorgaben sehr unterschiedliche Lösungen gefunden worden sind. Tendenziell lässt sich aber feststellen, dass viele Kantone eine von der Polizei ausgesprochene Wegweisung (bzw. allfällige weitere Massnahmen) direkt in den zivilrechtlichen Weg überführen und sich damit im engeren Sinn an die Vorgaben von Artikel 28b Absatz 4 ZGB anlehnen.

### **3. Stellungnahme des Regierungsrates**

Die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der Motion wollen am System im Kanton Glarus grundsätzlich festhalten, jedoch die Entscheidkompetenzen des Zwangsmassnahmengerichts erheblich ausweiten und dabei auch die Möglichkeit der Anordnung eines Kontakt- und Rayonverbots durch die Kantonspolizei einführen.

Die in der Motion beabsichtigte Erweiterung der Kompetenz des Zwangsmassnahmengerichts zur Verlängerung der polizeilichen Massnahmen um drei Monate steht jedoch in einem Spannungsfeld mit den Instrumenten von Artikel 28b ZGB. Denn Artikel 28b Absatz 4 ZGB gibt den Kantonen bloss den Auftrag zur Regelung der *super-superprovisorischen* Krisenintervention. Die Fortführung der Massnahmen gehört somit streng genommen in die Hand eines Zivilgerichts und nicht in eine verwaltungsgerichtliche Parallelstruktur in Form des Zwangsmassnahmengerichts. Eine Weiterführung von polizeilichen Schutzmassnahmen um bis zu drei Monate wirft zudem Fragen nach der Entschädigung für die ausschliessliche Benutzung der Familienwohnung durch die bedrohte Person sowie weitere mietvertragliche Fragen auf – was gemäss Artikel 28b Absatz 3 ZGB klassischerweise die Materie der Zivilgerichtsbarkeit ist; ein verwaltungsrechtlicher Rechtsweg wäre systemfremd.

Der Regierungsrat erkennt somit dahingehend Handlungsbedarf, dass im gesamten System eine grössere Nähe zur gesetzgeberischen Absicht von Artikel 28b ZGB zu schaffen und das Verfahren früh in den zivilrechtlichen Weg zu überführen ist. Im Fokus sollen dabei einerseits primär die Interessen der gefährdeten Person, andererseits aber auch das Anliegen eines vereinfachten und klaren Rechtswegs für die von den (womöglich ungerechtfertigten) Massnahmen betroffene Person liegen.

Gleichzeitig soll die Autonomie der beteiligten Akteure sichergestellt werden. Eine Weiterführung bzw. Aufhebung der von der Polizei ausgesprochenen Massnahmen soll durch die entsprechenden Rechtshandlungen der Betroffenen – Gesuchstellung an das zuständige Gericht mit Formulierung der Begehren – initiiert werden. Der heute existierende Verfahrensauf Automatismus soll wegfallen.

Die Geltendmachung von zivilrechtlichen Ansprüchen der gefährdeten Person im Rahmen von Artikel 28b ZGB ist bereits heute vom Bundesgesetzgeber sehr niederschwellig ausgestaltet:

- Vereinfachtes Verfahren gemäss Artikel 243 Absatz 2 Buchstabe b Zivilprozessordnung;
- Einreichung einer unbegründeten Klage genügt (Art. 244 Abs. 2 Zivilprozessordnung);
- Anwendung der (eingeschränkten) Untersuchungsmaxime – der Sachverhalt wird von Amtes wegen ermittelt (Art. 247 Abs. 2 Bst. a Zivilprozessordnung); und
- keine Erhebung von Gerichtskosten (Art. 114 Bst. f Zivilprozessordnung).

Will die gefährdete Person somit die von der Polizei ausgesprochenen Massnahmen verlängern, anpassen oder detaillierter regeln lassen, würde die bloss schriftliche – allenfalls formulargestützte – Einreichung eines unbegründeten Gesuchs mit allfälligen Beilagen (z. B. Mietvertrag usw.) ausreichen, damit das Zivilgericht auf diese Klage eintritt, den Sachverhalt weitgehend von Amtes wegen ermittelt und mit einem Erkenntnisurteil über das Gesuch entscheidet.

Die Anfechtung polizeilicher Schutzmassnahmen liesse sich für die betroffene Person analog ausgestalten. Das Begehren um eine richterliche Prüfung kann im summarischen Zivilverfahren (gemäss Art. 248 Bst. d Zivilprozessordnung) erledigt werden und würde – da es ja mit umgekehrten Vorzeichen ebenfalls um eine Streitigkeit nach Artikel 28b ZGB geht – auch keine Gerichtskosten generieren (analog Art. 114 Bst. f Zivilprozessordnung).

Der Gesetzestext von Artikel 28b Absatz 4 ZGB spricht einzig von der sofortigen Ausweisung der verletzenden Person aus der gemeinsamen Wohnung im Krisenfall. Ein Kontakt- oder Rayonverbot wird in dieser Bestimmung nicht erwähnt. Die Regelung polizeilicher Interventionen im Krisenfall gehört aber zu den klassischen Kompetenzen der kantonalen Gesetzgebung, welche sich folgerichtig im Erlass kantonalen Polizeigesetze niederschlägt. Demgemäss finden sich in den entsprechenden Gesetzen zahlreicher Deutschschweizer Kantone auch Regelungen zu den Themen Wegweisung, Rayon- oder Kontaktverbote, unabhängig davon, ob häusliche Gewalt oder andere auslösende Tatbestandselemente (z. B. Stalking, störendes Verhalten usw.) vorliegen.

Das Bedürfnis nach (flankierender) Auferlegung von Kontakt- und Rayonverboten ist auch im Kanton Glarus vorhanden. Einerseits gibt es Gewaltkonstellationen, in denen die Beteiligten keinen gemeinsamen Wohnsitz haben; andererseits können gerade Wegweisungen vom gemeinsamen Wohnsitz im Nachgang zu unerwünschten Nachstellungen der bedrohten Person z. B. am Arbeitsplatz oder am Einkaufsort führen. Es wäre daher systemwidrig, der Kantonspolizei als Kriseninterventionsstelle bloss die Kompetenz zur Wegweisung zu geben, jedoch auf fallspezifisch notwendige, sofort wirksame Kontakt- und Rayonverbote durch die Polizei zu verzichten. Der Verhältnismässigkeitsgrundsatz stellt zudem sicher, dass die Massnahmen auch bereits bei der Krisenintervention situationsbezogen ausgesprochen werden.

Für die Weiterführung bzw. Überprüfung von polizeilich ausgesprochenen Kontakt- und Rayonverboten soll ebenfalls der zivilprozessuale Weg beschritten werden, dies aufgrund der expliziten Referenz zum Massnahmenkatalog in Artikel 28b Absatz 1 Ziffern 2 und 3 ZGB.

Der Regierungsrat erachtet es daher als notwendig, dass das Instrumentarium der polizeilichen Krisenintervention neben der Wegweisung auch ein Kontakt- und Rayonverbot umfassen soll. Zudem soll die Geltungsdauer von polizeilich angeordneten Massnahmen so verlängert werden, dass einerseits der gefährdeten Person genügend Zeit bleibt, zuhanden des Zivilgerichts ihre Begehren für die Weiterführung und Anpassung der Schutzmassnahmen zu formulieren und einzureichen. Andererseits soll das angerufene Zivilgericht genügend Reaktionszeit haben, die entsprechenden Anordnungen zu fällen und allen involvierten Parteien

fristgerecht zustellen zu können. Nur so lässt sich sicherstellen, dass die polizeilich ausgesprochenen Massnahmen auch nahtlos in ein vom Zivilgericht angeordnetes Schutzregime überführt werden können. Sinnvoll erscheint dabei einerseits eine 10-Tages-Frist für die betroffene Person zur Einreichung entsprechender Begehren und, daran anschliessend, eine 10-Tages-Frist für das angerufene Gericht zur Beurteilung, Anordnung und Zustellung des Entscheids. Insgesamt würde sich die Maximalfrist für eine polizeiliche Wegweisung somit auf 20 Tage erstrecken.

Gleichzeitig soll ab dem Zeitpunkt des Aussprechens der polizeilichen Massnahmen sichergestellt sein, dass die davon betroffene Person jederzeit deren richterliche Überprüfung verlangen kann; dies während der gesamten Frist der vorstehend genannten 20 Tage. Im Sinne der Motion soll zudem auch vorgesehen werden, dass die Polizei die Beteiligten über Beratungsstellen (Gewaltberatung, Beratungsstellen im Kinderschutz usw.) informiert und bei Einverständnis der Beteiligten die Personalien weiterleiten muss.

#### **4. Antrag**

*Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die Motion zu überweisen.*

Genehmigen Sie, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

**Im Namen des Regierungsrates**

*Benjamin Mühlemann, Landammann  
Arpad Baranyi, Ratsschreiber*

Beilage:  
- Motion