

An den Landrat

Glarus, 10. September 2024

Änderung des Polizeigesetzes

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

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Die Vorlage im Überblick

Anstoss für die Änderung des Polizeigesetzes (PolG) bildete die am 20. Dezember 2023 durch den Landrat überwiesene Motion, die auf die Verbesserung des Schutzes von Opfern häuslicher Gewalt hinzielt. In Erfüllung der Motion beantragt der Regierungsrat dem Landrat zuhänden der Landsgemeinde, die Vorschriften über die häusliche Gewalt im Polizeigesetz anzupassen.

Die Anpassung bezweckt eine Ausweitung der Kompetenzen der Kantonspolizei bei der Anordnung von Massnahmen in Fällen häuslicher Gewalt. Neben der schon jetzt möglichen Wegweisung der gefährdenden Person aus der Wohnung sollen künftig zusätzlich ein Rayonverbot und/oder ein Kontaktverbot angeordnet werden können, wenn es die Umstände erfordern. Die Kantonspolizei wird in Fällen häuslicher Gewalt je nach Konstellation auch die entsprechenden Fachstellen des Kantons über den Sachverhalt und die getroffenen Anordnungen unterrichten (Opferberatung, Gewaltberatung, psychosoziale Beratung für Kinder und Jugendliche) sowie im Bedarfsfall auch mit der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) kooperieren.

Ausserdem sollen die für Laien schwer nachvollziehbaren Verfahrensvorschriften vereinfacht werden. Neu – und im Einklang mit den bundesrechtlichen Vorschriften – ist eine Überführung des polizeilichen Massnahmeverfahrens in die Zivilgerichtsbarkeit vorgesehen, sofern eine betroffene Partei die Fortführung, Abänderung oder gerichtliche Überprüfung der angeordneten Massnahmen verlangt.

Das Inkrafttreten der Änderungen ist auf den 1. Oktober 2025 vorgesehen. Für dannzumal bereits rechtshängige Verfahren gilt das bisherige Recht.

2. Ausgangslage

2.1. Anstoss

Landrat Frederick Hefti und Unterzeichnende reichten am 16. Juni 2023 die Motion «Schutzmassnahmen für Betroffene von häuslicher Gewalt» ein (s. Beilage). Sie wollten 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.

In seiner Stellungnahme vom 28. November 2023 begrüsst der Regierungsrat die Stossrichtung der Motion und beantragte dem Landrat deren Überweisung. Gleichzeitig schlug er vor, in Abweichung zur Motion die Kompetenz für die Überprüfung bzw. Verlängerung der polizeilich angeordneten Massnahmen nicht weiter beim Zwangsmassnahmengericht zu belassen, sondern dem Zivilgericht zu übertragen, dies im Einklang mit den Instrumenten von Artikel 28b des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (ZGB). Darüber hinaus solle die Autonomie der Akteure respektiert werden, indem das Gericht nur auf Antrag einer Partei hin tätig werden soll.

Der Landrat überwies die Motion in der Folge. Mit der vorliegenden Änderung wird diese nun umgesetzt. Sie kann als erledigt abgeschrieben werden.

2.2. Geltendes Recht und Praxis

2.2.1. 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 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 ei-

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

2.2.2. 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 Schweizerischen Strafprozessordnung 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 (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.

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 PolG) einen nicht zu unterschätzenden Aufwand. Die sich überlappenden Fristenläufe sowie das Nebeneinander von Zwangsmassnahmen- und Zivilgericht stellen insbesondere juristische Laien vor teils unübersichtliche Fragestellungen.

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

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

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.

2.3. Zielsetzungen

Mit der vorgeschlagenen Änderung des Polizeigesetzes soll den Anliegen der Motion Rechnung getragen werden. Ziel der Revision ist eine Stärkung des Schutzes gefährdeter Personen in Akutsituationen bei häuslicher Gewalt; einerseits durch Ausweitung der polizeilich anzuordnenden Massnahmen und andererseits durch eine Verlängerung der Fristen für eine allfällige Fortsetzung oder Anpassung der Massnahmen. Der Rechtsschutz für die von den Massnahmen betroffene Person ist jederzeit gewährleistet.

Gleichzeitig ist der Verfahrensweg zu vereinfachen und eine einheitliche Instanz vorzusehen, welche in einem nachgelagerten Verfahren auch materiell mit dem Fall befasst ist. Die polizeilichen Massnahmen stellen eine Krisenintervention für eine beschränkte Dauer dar. Sie stehen im Vorfeld möglicher gerichtlicher Massnahmen und sollen zu diesen einen möglichst nahtlosen Übergang schaffen.

2.4. Inhalt

Die vorgeschlagenen Änderungen betreffen folgende drei Regelungsbereiche:

- *Anordnung von Massnahmen bei Gewalt in Beziehungen*: Die Kantonspolizei erhält die Möglichkeit, bei Gewalt in Beziehungen je nach vorgefundener Situation Massnahmen wie Wegweisung/Rückkehrverbot, Annäherungs-, Kontakt- und/oder Rayonverbot zu erlassen. Damit werden neu auch – bestehende oder aufgelöste – Beziehungen erfasst, bei welchen die Beteiligten keinen gemeinsamen Wohnsitz haben.
- *Ausweitung der Dauer*: Die Dauer der Anordnungen wird neu auf 20 Tage festgelegt. Die gefährdete Person kann innert zehn Tagen seit Erlass das Kantonsgericht anrufen und zivilrechtliche vorsorgliche Massnahmen beantragen. In diesem Fall verlängern sich die Massnahmen bis zur Erledigung des Verfahrens. Die weggewiesene Person wiederum kann beim Kantonsgericht jederzeit die gerichtliche Überprüfung der Massnahmen verlangen.
- *Orientierung von Fachstellen*: Die Kantonspolizei ist situationsabhängig berechtigt, die jeweils zuständigen Fachstellen (Opfer- und Gewaltberatung, psychosoziale Beratung für Minderjährige) über den Sachverhalt und die getroffenen Anordnungen zu orientieren. Darüber hinaus arbeitet die Kantonspolizei mit der KESB zusammen, wenn entsprechende Massnahmen in Betracht fallen.

3. Vernehmlassungsverfahren

3.1. Adressatenkreis

Der Regierungsrat verabschiedete die Vorlage am 4. Juli 2024 in die Vernehmlassung bis zum 15. August 2024. Zur Vernehmlassung eingeladen wurden die Gemeinden und sämtliche im Landrat vertretenen politischen Parteien, einschliesslich der Jungparteien, sowie die Verwaltungskommission der Gerichte. Ebenfalls zur Vernehmlassung begrüsst wurde der Glarner Anwalts- und Notarenverband sowie die Frauenzentrale des Kantons Glarus. In der kantonalen Verwaltung erhielten alle Departemente und die Staatskanzlei Gelegenheit zur Stellungnahme. Insgesamt gingen 14 externe und verwaltungsinterne Stellungnahmen ein.

3.2. Generelle Beurteilung

In der Vernehmlassung stiess die Revisionsvorlage von ihrer Zielsetzung her auf breite Zustimmung. Es wurden verschiedene Anpassungen angeregt, die teilweise auch umgesetzt wurden. Nachfolgend wird auf die in der Vernehmlassung eingebrachten wesentlichen Anliegen ausführlicher eingegangen, wobei sich weitere Anmerkungen dazu auch in den Erläute-

rungen zu den einzelnen geänderten Bestimmungen finden. Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse wurden überdies einige Formulierungen direkt angepasst, die in materieller Hinsicht aber keine wesentlichen Änderungen gegenüber der Vernehmlassungsvorlage mit sich brachten.

3.3. Berücksichtigte Anliegen

Die SP und die Verwaltung regten an, den Begriff «Nachstellungen» stehen zu lassen bzw. diesen Begriff in den Artikel 16 Absatz 1 der Vernehmlassungsvorlage zu integrieren, da Nachstellungen bzw. Stalking eine erhebliche Gefahr darstellen und die Handlungsfreiheit, der davon betroffenen Person akut einschränken können. Auch die Gemeinde Glarus regte an den Anwendungsbereich dahingehend zu erweitern, dass Fälle von Stalking erfasst sind.

Diese Vorschläge ergeben Sinn und werden in der Vorlage berücksichtigt.

3.4. Nicht berücksichtigte Anliegen

3.4.1. Ausweitung auf Fremdstalking

Der Gemeinde Glarus war der Begriff Beziehung (bestehende oder aufgelöste familiäre oder partnerschaftliche) zu eng gefasst, da dadurch das Fremdstalking nicht erfasst werde. Dieses geht etwa von gänzlich fremden Personen, Personen aus dem Arbeitsumfeld oder Personen aus der Nachbarschaft aus.

Eine Ausweitung auf Fremdstalking ist jedoch wesensfremd. Es geht bei der vorliegenden Revision des Polizeigesetzes um den Kontext der häuslichen Gewalt in einer bestehenden bzw. aufgelösten Beziehung der Parteien untereinander. Im Übrigen ist auf den Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates vom 22. Februar 2024 über die Parlamentarische Initiative «StGB-Tatbestände mit Stalking ergänzen» (19.433) hinzuweisen, mit welcher auf Bundesebene ein eigenständiger Tatbestand des Stalkings geschaffen werden soll, wobei die Definition des Nachstellens noch einer Auseinandersetzung bedarf (vgl. BBl 2024 751, BBl 2024 1219). Dieser Gesetzgebungsprozess kann Auswirkungen auf polizeiliche Interventionen zeitigen.

3.4.2. Entfernung des Begriffs «unmittelbar»

Die SP regte an, den Begriff «unmittelbar» aus Artikel 16 Absatz 1 zu streichen und begründet dies damit, dass die gefährdete Person nach einer Bedrohung unter Schock steht und sich daher erst später melden kann. Sie führte dazu aus, dass ein Ermessensspielraum bestehen müsse.

In der bundesrätlichen Botschaft zu Artikel 28b Absatz 4 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches werden die polizeilichen Massnahmen als «super-superprovisorisch» bezeichnet (BBl 2005 6871, S. 6889). Konkret müssen demnach Massnahmen unter Zeitdruck bei einer noch unsicheren Informationslage von einer relativ hohen Eingriffsintensität verhängt werden. Aus diesem Grund ist eine Unmittelbarkeit der Gefahr zwingend vorauszusetzen. Herrscht keine unmittelbare Gefahr, ist eine polizeiliche Intervention nicht angezeigt. Die gefährdete Person ist auf den Verfahrensweg nach Artikel 28b des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Anrufung des Zivilgerichtes) zu verweisen.

3.4.3. Informationspflicht der Polizei

Die Gemeinde Glarus sowie die Grünen, die Jungen Grünen und die SP sprachen sich dafür aus, Artikel 16 Absatz 3 der Vernehmlassungsvorlage dahingehend anzupassen, dass die Kantonspolizei in jedem Fall verpflichtet ist, die jeweils zuständigen Stellen für Opferberatung, Gewaltberatung sowie psychosoziale Beratung für Kinder und Jugendliche über den Sachverhalt und getroffenen Anordnungen zu orientieren.

Zunächst ist an dieser Stelle auf Artikel 75 Absatz 2 der Schweizerischen Strafprozessordnung zu verweisen, wonach bereits eine Informationspflicht besteht, wenn dies zum Schutz einer geschädigten Person erforderlich ist. Im Weiteren darf eine Meldung von Name und Adresse des Opfers durch die Polizei gemäss Artikel 305 Absatz 3 der Schweizerischen Strafprozessordnung nur dann erfolgen, wenn sich das Opfer damit einverstanden erklärt. Ergänzend ist zudem der Aspekt des Datenschutzes zu gewichten. So wird die Kantonspolizei öfters zu Einsätzen im anfänglichen Kontext mit häuslicher Gewalt gerufen, bei denen es sich letztlich bloss um eine lautstarke Auseinandersetzung oder gar ein lautes Telefongespräch ohne jeden Gewaltbezug handelt. Eine Pflicht zur Information anderer Amtsstellen würde zu einer unstatthaften Einschränkung des Datenschutzes im Bereich der besonders schützenswerten Personendaten führen. Zudem ist zu befürchten, dass eine Informationspflicht die Hemmschwelle für die Meldung eines Falls von häuslicher Gewalt erhöht.

Die SP regte an, in Artikel 16b Absatz 1 der Vernehmlassungsvorlage eine Informationspflicht gegenüber der KESB vorzusehen. Dies, um einen allfälligen Unterbruch der Behandlungskette zu vermeiden.

Der Kantonspolizei muss es möglich sein, vor Einschaltung eines eigentlichen Meldeapparates zuhanden mehrerer Stellen die Verhältnismässigkeit einer solchen Informationsweitergabe prüfen zu können. Das Melden von blossen (lautstarken) Streitereien oder gar Ruhestörungen ist unverhältnismässig. Unbestritten ist die Information an die KESB aber beim Ergreifen einer Massnahme durch die Polizei oder wenn sich anlässlich der Intervention der Eindruck einer Kindeswohlgefährdung verdichtet (z. B. Alkoholmissbrauch durch die Erziehungsberechtigten, «Messie»-Wohnungen oder ungeeignete Wohnverhältnisse für Kinder). Zudem ist die Polizei gemäss Artikel 75 Absatz 3 der Schweizerischen Strafprozessordnung zur unverzüglichen Information der KESB verpflichtet, wenn sie bei der Verfolgung von Straftaten, an denen Minderjährige beteiligt sind, feststellt, dass weitere Massnahmen erforderlich sind. Anzumerken gilt es aber in diesem Kontext, dass nicht bei jedem Fall von häuslicher Gewalt automatisch Kinder oder Jugendliche involviert sind (kinderlose Beziehungen, Kinder oder Jugendliche nicht anwesend usw.).

3.4.4. Flexiblere Dauer bzw. Verkürzung der Dauer

Die Gemeinde Glarus regte eine Verkürzung der Dauer der polizeilichen Anordnung auf 14 Tage an. Die Jungen Grünen und die Grünen schlugen eine flexiblere Ausgestaltung der Dauer der polizeilichen Anordnung vor.

Die Dauer von 20 Tagen wurde so gewählt, damit für die gefährdete Person eine angemessene Reaktionszeit zur Ergreifung zivilrechtlicher Mittel besteht. Die weggewiesene Person kann zudem jederzeit das Gericht zur Überprüfung der Wegweisung anrufen, indes muss sie aus eigener Initiative tätig werden. Auch kann die polizeiliche Wiedererwägung als Korrektiv dienen.

3.4.5. Streichung der Möglichkeit zur Wiedererwägung durch die Polizei

Die SP wollte Artikel 16c Absatz 3 streichen, da die Polizei nicht ihre eigenen Anordnungen wiedererwägen könne. Dies sei eher Aufgabe der Staatsanwaltschaft. Zudem solle nicht die gefährdete Person eine Wiedererwägung auslösen müssen, da diese eventuell unter Druck stehe und es keine Sicherheitsgarantie gebe. Ausserdem werde so das nachgelagerte Betreuungssystem nicht aktiviert.

Die Wiedererwägung ist ein zentrales Element der Revision und ist als Gegengewicht zur relativ langen Wegweisungsfrist von 20 Tagen zu verstehen. Sie ist die Entsprechung für das Verhältnismässigkeitsprinzip. Darüber hinaus bildet sie auch die Vollzugsrealität ab, wonach Weggewiesene durchaus vor Ablauf der Wegweisungsfrist im Einverständnis mit der gefährdeten Person wieder nach Hause zurückkehren, ungeachtet der rechtlichen Situation.

Die Wiedererwägungsklausel ist als Kann-Vorschrift ausgestaltet, die nur auf aktive Initiative der gefährdeten Person zum Tragen kommt. Objektivierend ist dann festgehalten, dass es nicht nur auf den Willen der gefährdeten Person ankommt, sondern eben auch auf die Gefährdungslage, welche aktualisiert zu prüfen ist. Je nach Situation ist das Vorgehen mit dem Kantonsgericht sowie mit den zuständigen Stellen abzustimmen. Es versteht sich von selbst, dass eine Wiedererwägung nicht leichtfertig bzw. vorschnell vorgenommen wird. Zudem gilt es darauf hinzuweisen, dass ein allenfalls in Bewegung gesetztes, nachgelagertes Betreuungssystem von der Wiedererwägung nicht tangiert wird, bereits erfolgte Meldungen an die zuständigen Stellen werden von diesen autonom verarbeitet.

Im Weiteren ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass die Wiedererwägung auch ohne explizite Erwähnung in anderen Polizeigesetzen integraler Teil des Verwaltungsrechts ist.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 16; Gewalt in Beziehungen

Absatz 1 definiert den in der Artikelüberschrift aufgeführten Begriff «Gewalt in Beziehungen». Er stellt klar, dass sich die Bestimmungen auf bestehende oder aufgelöste familiäre oder partnerschaftliche Beziehungen beschränken. Vom Beziehungsbegriff umfasst sind somit Ehen, eheähnliche Konstellationen, aber auch andere Verbindungen bis hin zu Gelegenheitsbekanntschaften. Weitere Kategorien können Eltern-Kind-Beziehungen oder private Pflegeverhältnisse bei alten oder von Behinderungen betroffenen Menschen sein.

Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Gewalt in Beziehungen sich von anderen Gewaltkontexten unterscheidet. Kennzeichnend sind Merkmale wie persönliche Verstrickung, Missachtung der partnerschaftlichen oder familiären Solidarität, Ausbeutung der Intimität sowie das Umschlagen einer (auch kurzen) Vertrauensbeziehung in offene Aggression. Entsprechend finden Gewalt- oder Bedrohungshandlungen sowie Nachstellungen im Kontext emotionaler Nähe, sozialer Abhängigkeit oder in familiärer, räumlicher bzw. wirtschaftlicher Verflechtung der beteiligten Personen statt.

Auf einen gemeinsamen Wohnsitz der Akteure ist nicht mehr abzustellen; Massnahmen können somit unabhängig von einer aktuellen Wohnsituation ausgesprochen werden. Mit der Wegweisung soll vermieden werden, dass einem Opfer auch noch zugemutet wird, sich ausserhalb der eigenen Wohnung um Schutz und Unterkunft kümmern zu müssen.

Ein Tätigwerden der Kantonspolizei ist dann angezeigt, wenn eine Person innerhalb dieser Beziehung ernsthaft und unmittelbar gefährdet, bedroht oder ihr in einer Weise nachgestellt wird, welche für sie unzumutbare Einschränkungen der Handlungsfreiheit zur Folge hat; davon abzugrenzen sind minderschwere Meinungsverschiedenheiten unter gleichgestellten Akteuren.

Als erste und vordringliche Massnahme ist in Absatz 1 geregelt, dass die gefährdende Person aus der Wohnung, dem Haus sowie der unmittelbaren Umgebung der gefährdeten Person weggewiesen werden und ihr auch die Rückkehr dorthin verboten werden kann. Der Begriff der unmittelbaren Umgebung ist auf den Einzelfall anzupassen. Mit Verweis auf Artikel 76 Absatz 1 Verwaltungsrechtspflegegesetz wird eine schriftliche Verfügung ausgehändigt, welche die notwendigen Informationen enthält.

Absatz 2 weitert den polizeilichen Massnahmenkatalog aus. Der gefährdenden Person kann kumulativ oder alternativ ein Annäherungs-, ein Kontakt- und/oder ein Rayonverbot auferlegt werden. Diese Massnahmen sollen ein Nachstellen («Stalking») durch die gefährdende Person unterbinden, sei es physisch (z. B. am Arbeitsplatz oder in einer Ausbildungsstätte) oder auf elektronischem oder fernmündlichem Weg (Telefon, SMS, Whatsapp, soziale Medien etc.). Der Massnahmenkatalog ist am Einzelfall auszurichten. Das Rayonverbot verbietet es der gefährdenden Person sich an bestimmten Orten, namentlich bestimmten Strassen, Plätzen oder Quartieren, aufzuhalten und passt sich damit dem Gesetzeswortlaut von Artikel 28b Absatz 1 Ziffer 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches an.

Absatz 3 regelt die Weitergabe von Daten der Kantonspolizei an die entsprechenden Beratungsstellen. Je nach angetroffener Situation und unter Beachtung von Artikel 305 Absatz 3 der Schweizerischen Strafprozedurordnung sind die Opferberatung, die Gewaltberatung sowie – bei betroffenen Kindern – eine psychosoziale Beratungsstelle für Kinder und Jugendliche über den Vorfall zu orientieren. Der Inhalt der Information umfasst die angeordneten Massnahmen sowie den polizeilich ermittelten, vollständigen Sachverhalt (z. B. Rapporte, Wahrnehmungsberichte, Dokumentationen, Unterlagen etc.). Eine Weitergabe von Informationen ist auch dann möglich, wenn im konkreten Fall (noch) keine Massnahmen angeordnet werden. Die Weitergabe der Information erfolgt in schriftlicher bzw. digitaler Form.

Artikel 16a; Vorgehen

Absatz 1 legt das Vorgehen der Kantonspolizei im Falle des Erlasses von polizeilichen Anordnungen dar. Zunächst ist der Sachverhalt zu ermitteln, damit die Notwendigkeit von allfälligen Massnahmen zum Schutz der gefährdeten Personen im konkreten Einzelfall bestimmt werden kann. Die Ermittlung des Sachverhalts umfasst typischerweise den Augenschein vor Ort, die Wahrnehmungen der Funktionäre im Hinblick auf den Zustand der Beteiligten (Erregung, Alkoholisierung, Klagen über Schmerzen, sichtbare Spuren) sowie die getrennte Befragung der Beteiligten. Für das Vorliegen einer drohenden oder bereits erfolgten Anlasstat ist auf die Glaubhaftmachung der betroffenen Person abzustellen. Der Gesetzestext umfasst jedoch auch Szenarien, in welchen die gefährdete Person schweigt (und somit nichts glaubhaft macht), die Umstände jedoch klar für das Vorliegen von häuslicher Gewalt sprechen (z.B. Verletzungen, Verwüstungen in der Wohnung etc.).

Buchstabe a der Bestimmung sieht vor, dass eine schriftliche Verfügung betreffend eine allfällige Wegweisung samt Rückkehrverbot, eines Annäherungs-, Kontakt- und/oder Rayonverbots zu erlassen ist. In der Verfügung ist auf die Strafandrohung gemäss Artikel 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches im Falle eines Verstosses gegen die Anordnung hinzuweisen. Ebenso sind die Beteiligten auf die Möglichkeiten zur gerichtlichen Fortführung, Anpassung bzw. Beurteilung der Anordnungen hinzuweisen. In der Praxis werden die Massnahmen jeweils im nächstgelegenen Polizeistützpunkt stets durch den diensthabenden Piktettchef ausgesprochen, womit gewährleistet ist, dass für die polizeilichen Anordnungen ein Mitglied des Polizeikaders verantwortlich zeichnet und die Kantonspolizei über die nötige Infrastruktur für die Erstellung einer schriftlichen Verfügung verfügt.

Buchstabe b bestimmt, dass der weggewiesenen Person die Wohnungsschlüssel oder andere Zutrittsmittel abgenommen werden. Diese werden zurückgegeben, wenn die Massnahme durch Ablauf der Dauer gemäss Artikel 16c Absatz 1 abgelaufen ist, ein angerufenes Gericht entsprechende Anordnungen erlässt oder die Anordnungen im Rahmen der Wiedererwägung (Art. 16c Abs. 3) aufgehoben werden.

Aus Buchstabe c folgt, dass die Verfügung gemäss Buchstabe a mit Blick auf den Fristenlauf für ein gerichtliches Verfahren auch der gefährdeten Person ausgehändigt wird.

Buchstabe d weist auf die Weitergabe von Daten zum Vorfall an die entsprechenden Fachstellen hin (vgl. dazu die Ausführungen zu Artikel 16 Absatz 3).

Absatz 2 stellt sicher, dass die weggewiesene Person – unter Aufsicht – ihre Gegenstände des persönlichen Bedarfs mitnehmen kann. Gleichzeitig ist von der weggewiesenen Person eine Zustelladresse zu bezeichnen. Wird keine Adresse angegeben, können behördliche Zustellungen bei der Kantonspolizei hinterlegt werden. Die Praxis zeigt, dass eine weggewiesene Person unmittelbar während der Intervention bisweilen keine Adresse angeben kann. In diesem Fall wird zumindest eine Mobiltelefonnummer und/oder eine elektronische Kontaktmöglichkeit (z. B. E-Mail oder Whatsapp) abgefragt, womit die Person bei behördlichen Zustellungen von der Kantonspolizei kontaktiert werden kann.

Artikel 16b; Zusammenarbeit mit der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde

Die Bestimmung schreibt die bisher gelebte, bewährte Praxis fort, wonach die KESB über den Sachverhalt sowie allfällige getroffene polizeiliche Anordnungen benachrichtigt wird, sofern allfällige Massnahmen im Bereich des Kindes- bzw. Erwachsenenschutzes angezeigt sind.

Artikel 16c; Dauer

Absatz 1 definiert die Dauer der polizeilichen Anordnungen; diese wird auf 20 Tage festgelegt.

In Absatz 2 werden die Rechte der gefährdeten Person normiert. Diese kann innert zehn Tagen seit Erlass der polizeilichen Anordnungen das Zivilgericht anrufen und eine Fortführung oder Anpassung der Massnahmen beantragen. Bereits die Anhebung durch die gefährdete Person führt automatisch zu einer Verlängerung der polizeilich getroffenen Massnahmen bis zur Erledigung des zivilrechtlichen Verfahrens, dies unter dem Vorbehalt anderer Anordnungen des Zivilgerichts. Die Parteien werden über den Eingang des Begehrens und über allfällige Anordnungen orientiert.

Absatz 3 gibt der Kantonspolizei die Möglichkeit, getroffene polizeiliche Anordnungen in Wiedererwägung zu ziehen, solange das Zivilgericht noch nicht angerufen wurde. Eine Wiedererwägung kommt allerdings nur in Frage, wenn die gefährdete Person dies ausdrücklich und augenscheinlich aus freiem Willen verlangt und objektivierend nach Einschätzung der Kantonspolizei (i. d. R. in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen) von der weggewiesenen Person keine Gefährdung mehr ausgeht. Mit dieser Möglichkeit wird der Praxis Rechnung getragen, dass sich eine Beziehung nach erfolgter Intervention auch wieder normalisieren kann. Die Wiedererwägung kann auch die Anpassung von angeordneten Massnahmen zum Inhalt haben. Ein allfälliges Tätigwerden von Fachstellen oder der KESB bleibt von einer Wiedererwägung unberührt.

Artikel 16d; Gerichtliche Überprüfung

Die weggewiesene Person hat gemäss Absatz 1 der Bestimmung Anspruch auf eine gerichtliche Überprüfung der polizeilichen Anordnungen. Sie kann während der gesamten Gültigkeitsdauer gemäss Artikel 16c Absatz 1 – also bereits am Tag der Anordnung – ein entsprechendes Begehren zuhanden des Kantonsgerichts einreichen. Die Norm stellt klar, dass einem solchen Begehren keine aufschiebende Wirkung zukommt, um die Anordnungen nicht zu hintertreiben. Die gerichtliche Überprüfung hat einzig die Frage zu beurteilen, ob die polizeilichen Anordnungen zum Zeitpunkt der Intervention rechtens waren oder nicht. Eine Gutheissung der Eingabe führt zur sofortigen Aufhebung bzw. allfälligen Anpassung dieser Anordnung.

Diese gerichtliche Überprüfung präjudiziert ein von der gefährdeten Person eingeleitetes zivilgerichtliches Verfahren nicht, da durch allfällige superprovisorische Massnahmen im Rahmen dieses Verfahrens die polizeilich angeordneten Massnahmen (und somit auch ein entsprechendes Überprüfungsgesuch) ohnehin gegenstandslos werden.

Absatz 2 der Bestimmung legt fest, dass das Kantonsgericht im summarischen Verfahren gemäss der Schweizerischen Zivilprozessordnung zu entscheiden hat. Um die Fristen kurz zu halten, sind die Beteiligten innert höchstens dreier Arbeitstage nach Einreichung des Begehrens anzuhören. Der Entscheid ist innerhalb weiterer drei Arbeitstage nach der Anhörung den Beteiligten zu eröffnen. Mit diesem Fristenlauf – der sich am heutigen Regime orientiert – ist auch für die weggewiesene Person ein effizienter Rechtsschutz gewährleistet.

Artikel 45a; Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...

Ohne spezielle Regelung würden die Verfahrensvorschriften ab dem Inkrafttreten sofort, das heisst auch für laufende Verfahren gelten. Dies wird mit der Übergangsbestimmung verhindert. Massgebend ist demzufolge, ob ein Verfahren zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Bestimmungen rechtshängig ist. In diesem Fall findet das bisherige Recht bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens Anwendung.

5. Inkrafttreten

Vorgesehen ist die Inkraftsetzung der Änderung des Polizeigesetzes auf den 1. Oktober 2025.

6. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Durch die Änderungen sind gegenüber dem geltenden Recht keine zusätzlichen Kosten zu erwarten. Bei der Kantonspolizei fällt mit der Ausweitung des Massnahmenkatalogs ein geringfügiger Mehraufwand an. Im Bereich der Gerichtsbarkeit kann es zu einer punktuellen Mehrbelastung kommen, die jedoch andererseits dadurch abgefedert werden kann, dass der bisherige Verfahrensautomatismus mit der zwingenden gerichtlichen Beurteilung durch das Zwangsmassnahmengericht abgeschafft wird und folglich nicht mehr alle polizeilichen Anordnungen ein gerichtliches Verfahren nach sich ziehen.

7. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat,

- 1. die beiliegende Gesetzesänderung der Landsgemeinde zur Zustimmung zu unterbreiten; und*
- 2. die Motion Frederick Hefti, Ennenda, und Unterzeichnende «Schutzmassnahmen für Betroffene von häuslicher Gewalt» als erfüllt abzuschreiben.*

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

Im Namen des Regierungsrates

*Kaspar Becker, Landammann
Arpad Baranyi, Ratsschreiber*

Beilagen:

- Motion
- SBE
- Synopse