



An den Grossen Rat

13.5529.03

14.5348.03

JSD/P135529, P145348

Basel, 14. Juni 2017

Regierungsratsbeschluss vom 13. Juni 2017

Anzug Brigitta Gerber und Konsorten betreffend «Ausarbeitung eines Gewaltschutzgesetzes für den Kanton Basel-Stadt»

sowie

Anzug Ursula Metzger und Konsorten betreffend «Einfügung einer Legaldefinition der häuslichen Gewalt im Polizeigesetz»

1. Ausgangslage

1.1 Anzüge Brigitta Gerber und Ursula Metzger

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 4. Juni 2014 bzw. 22. April 2015 die beiden nachstehenden Anzüge von Brigitta Gerber und Konsorten sowie Ursula Metzger und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

«Gewalt in Paarbeziehungen verursache nicht nur grosses Leid, sondern offensichtlich auch hohe Kosten, so war im November in den Zeitungen zu lesen. Eine Studie im Auftrag des Bundes beziffert diese auf mindestens 164 Millionen Franken im Jahr. Dabei handelt es sich aber nur um die tatsächlich getätigten Ausgaben und die Produktivitätsverluste. 164 Millionen Franken entsprechenden Ausgaben einer mittelgrossen Schweizer Stadt! Und viele Kosten - etwa für betroffene Kinder - konnten wegen fehlender Daten gar nicht erst eingerechnet werden. Den grössten Anteil machen laut der Studie mit 49 Millionen Franken die Kosten von Polizei und Justiz aus, gefolgt von den Produktivitätsverlusten in der Höhe von 40 Millionen Franken und den Kosten für Unterstützungsangebote in der Höhe von 37 Millionen Franken. Häusliche Gewalt ist in der Schweiz ein verbreitetes soziales Problem. Mehr als die Hälfte der Tötungsdelikte entfällt auf diesen Bereich. Im Durchschnitt wird alle zwei Wochen eine Person getötet, zwei von drei Opfern sind Frauen. Häusliche Gewalt liegt dann vor, wenn eine Person in einer bestehenden oder einer aufgelösten familiären oder partnerschaftlichen Beziehung in ihrer körperlichen, sexuellen oder psychischen Integrität verletzt oder gefährdet wird durch Ausübung und/oder Androhung von Gewalt, durch mehrmaliges Belästigen (Stalking), Auflauern oder Nachstellen.

Der Kanton Basel-Stadt betreibt seit 2003 eine Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt. Sie hat im vergangenen Jahr ein erstes Monitoring publiziert. Hier werden diverse Fragen aufgeworfen: Zusammenarbeit der involvierten Abteilungen mit der Interventionsstelle, Verankerung der Präventionsarbeit; Transparenz der Staatsanwaltschaft bezüglich Einstellungen der Strafverfahren: 2011 wurden 80% der Strafverfahren, die unter häuslicher Gewalt registriert wurden, eingestellt, was bedeutet, dass der Angeklagte straffrei blieb. Dies ist umso erstaunlicher, da ja in Fällen häuslicher Gewalt die Täterschaft in aller Regel bekannt ist, was ein Vergleich mit den Einstellungszahlen bei Diebstählen oder Einbrüchen ausschliesst, wo die Täterschaft meist unbekannt ist. Die Verfahrenseinstellungen

im Jahr 2011 beruhen in weniger als der Hälfte der Fälle auf Anträgen des Opfers (Sistierungsantrag gem. StGB 55a). Bei der Mehrheit der Fälle ist somit der Einstellungsgrund nicht ausgewiesen.

Die Situation soll insbesondere mit einer klaren Gesetzesgrundlage, die alle Massnahmen und Normen zu häuslicher Gewalt bündelt, verbessert werden. Dadurch können einerseits die Abläufe gestrafft werden, so dass unter anderem auch Kosten reduziert werden können, und das Leid in den Familien gezielter und koordinierter reduziert werden kann. Deshalb wird die Regierung von den Motionärinnen und Motionären gebeten, eine gesetzliche Grundlage, die hinsichtlich Zweck und Ausrichtung sowie Umsetzung dem Gewaltschutzgesetz (GSG) des Kantons Zürichs (2006) anlehnt, auszuarbeiten und dem Grossen Rat vorzulegen.

- Das Gesetz soll einerseits Schutz, Sicherheit und Unterstützung für Personen, die von häuslicher Gewalt betroffen sind, garantieren und regeln. Zudem soll das Gesetz sicherstellen, dass der Kanton eine Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt führt, die das Querschnittsthema im Auge behält und die die interdepartementale und interdisziplinäre Zusammenarbeit organisiert und fördert. Der Kanton soll vorbeugende Massnahmen zur Verminderung von häuslicher Gewalt sowie die Zusammenarbeit der damit befassten Stellen regeln und fördern. Dies insbesondere auch im Bereich abhängiger Kinder und Jugendlicher.
- Die kantonale Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt gewährleistet, steuert, koordiniert und überprüft die Zusammenarbeit der mit häuslicher Gewalt befassten Behörden und Beratungsstellen. Die Interventionsstelle ist als Expertin (oder als spezialisierte Fachstelle) für häusliche Gewalt im Kanton Basel-Stadt für alle Regelungen in diesem Bereich Vernehmlassungspartnerin. Das zuständige Departement setzt eine interdepartementale fachübergreifende Arbeitsgruppe ein, welche die Arbeit der Interventionsstelle unterstützt und begleitet. Diese könnte im Gewaltschutzgesetz formuliert werden.
- Der Kanton sorgt für die fachliche Aus- und Weiterbildung der mit häuslicher Gewalt befassten Behörden und Beratungsstellen. Er fördert die regelmässige Information der Bevölkerung zu Fragen der häuslichen Gewalt. Er unterstützt die Tätigkeit entsprechender Organisationen, insbesondere für vorbeugende Massnahmen zur Verminderung der Gewalt.

Brigitta Gerber, Ursula Metzger, Leonhard Burckhardt, Martina Bernasconi, Mustafa Atici, Annemarie Pfeifer, Dominique König-Lüdin, Peter Bochsler, Urs Schweizer, Beatriz Greuter, Heidi Mück, Anita Lachenmeier-Thüring, Pascal Pfister, Helen Schai-Zigerlig, Andrea Bollinger, Urs Müller-Walz, Franziska Reinhard, Emmanuel Ullmann, Brigitte Heilbronner, Kerstin Wenk, Rolf von Aarburg, Sibylle Benz Hübner, Eduard Rutschmann, Daniel Stolz, Andreas Zappalà, Nora Bertschi, Christian von Wartburg, Stephan Luethi-Brüderlin, Toya Krummenacher, Franziska Roth-Bräm»

«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:

"§ 2¹ 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, Atila Toptas, Murat Kaya, Seyit Erdogan, Mustafa Atici, Tanja Soland, Oswald Inglin, Thomas Mury»

Wir berichten zu diesen Anzügen wie folgt.

1.2 Aufgabenstellung

In seiner Stellungnahme zur Motion von Brigitta Gerber hat der Regierungsrat die weiteren Schritte in der Thematik der Häuslichen Gewalt wie folgt skizziert:

Der Regierungsrat geht mit den Motionärinnen und Motionären einig, dass der Thematik «Häusliche Gewalt» weiterhin hohe Priorität zuzumessen ist. Im Vordergrund der Weiterentwicklung stehen die folgenden Ansätze:

- *Weiterer Erfahrungsgewinn aus der Neustrukturierung der Fachstelle Häusliche Gewalt: Auswirkungen der besseren Einbindung in die Departementsleitung sowie der Zusammenführung der verschiedenen Verantwortlichkeiten sowie Subventionsverhältnisse in neuer Organisation.*
- *Umsetzung und Evaluierung der im Nachgang zum Bericht «Monitoring Häusliche Gewalt» eingeleiteten Massnahmen wie polizeiliches Qualitätsmanagement, Analyse der Wirkung der überarbeiteten Dienstvorschriften, Ausbau der Gefährderansprache, Erarbeitung eines Notfalldispositivs zur Unterbringung von Kindern etc.*
- *«Benchmarking» mit anderen Kantonen und Städten: Quantitativer und qualitativer Vergleich der Praxis innerhalb der Schweiz und mögliche Erkenntnisgewinne für die operative Arbeit in Basel-Stadt.*
- *Definition der Periodizität und Implementation der künftigen Berichterstattung «Monitoring Häusliche Gewalt».*
- *Weitere Fragestellungen wie beispielsweise die Klärung der Zusammensetzung und Rolle des Fachbeirats.*

Der Regierungsrat plant, hierzu dem Grossen Rat Bericht zu erstatten.

Zur Motion von Ursula Metzger hat der Regierungsrat sodann wie folgt Stellung genommen:

Der Regierungsrat betont (...), 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.

Die nachfolgenden Ausführungen knüpfen daran an.

2. Häusliche Gewalt in Basel-Stadt

Eine polizeilich registrierte Straftat wird dem Bereich der Häuslichen Gewalt zugewiesen, wenn die Polizeibehörden erfasst haben, dass zur Tatzeit zwischen geschädigter und beschuldigter Person eine häusliche Beziehung besteht. Unter häusliche Beziehung fallen folgende Beziehungsarten: «Partnerschaft», «ehemalige Partnerschaft», «Eltern-Kind-Beziehung», «restliche Familienbeziehung». Im Rahmen der Häuslichen Gewalt werden abschliessend die nachfolgend genannten Straftaten des Schweizerischen Strafgesetzbuches berücksichtigt:

- Art. 111-113/116 Tötungsdelikte vollendet
- Art. 111-113/116 Tötungsdelikte versucht
- Art. 115 Verleitung und Beihilfe zum Suizid
- Art. 118 Ziff. 2 Strafbarer Schwangerschaftsabbruch
- Art. 122 Schwere Körperverletzung
- Art. 123 Einfache Körperverletzung
- Art. 124 Verstümmelung weiblicher Genitalien
- Art. 126 Tätlichkeiten
- Art. 127 Aussetzung
- Art. 129 Gefährdung des Lebens
- Art. 136 Verabreichung gesundheitsgefährdender Stoffe an Kinder
- Art. 173 Üble Nachrede
- Art. 174 Verleumdung
- Art. 177 Beschimpfung
- Art. 179^{septies} Missbrauch einer Fernmeldeanlage
- Art. 180 Drohung
- Art. 181 Nötigung
- Art. 181a Zwangsheirat, erzwungene eingetragene Partnerschaft
- Art. 183 Freiheitsberaubung/Entführung
- Art. 184 Freiheitsberaubung/Entführung: erschwerende Umstände
- Art. 185 Geiselnahme
- Art. 187 Sexuelle Handlungen mit Kindern
- Art. 188 Sexuelle Handlungen mit Abhängigen
- Art. 189 Sexuelle Nötigung
- Art. 190 Vergewaltigung
- Art. 191 Schändung
- Art. 193 Ausnützung einer Notlage
- Art. 198 Sexuelle Belästigung
- Art. 260^{bis} Strafbare Vorbereitungshandlungen

Das Bundesamt für Statistik veröffentlicht im Rahmen der polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) jährlich eine Auswertung zum Thema Häusliche Gewalt. Tabelle 1 zeigt, dass die Anzahl Delikte Häuslicher Gewalt jährlichen Schwankungen unterworfen und im Jahr 2016 gegenüber den Vorjahren leicht rückläufig ist.

Tabelle 1: Anzahl Delikte Häusliche Gewalt Basel-Stadt gemäss PKS 2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Delikte Häuslicher Gewalt	744	860	768	783	772	798	707

Es ist schwierig, Aussagen darüber zu machen, welche Faktoren für diese Schwankungen verantwortlich sind. Fest steht, dass die Strafverfolgungsbehörden nur bei einem Bruchteil der Vorfälle involviert werden. Gemäss Schätzungen auf Grundlage einer Dunkelfeldstudie¹ werden den Behörden im Bereich der physischen und sexuellen Gewalt etwa drei Prozent der Vorfälle bekannt. Entsprechend bleibt rund 97% der Häuslichen Gewalt im sogenannten Dunkelfeld.

3. Vergleich polizeiliche Schutzmassnahmen Basel/Zürich

3.1 Auftrag

Im Sommer 2015 beauftragte der Vorsteher des Justiz- und Sicherheitsdepartements die Fachstelle Häusliche Gewalt, das angekündigte Benchmarking durchzuführen. Nach ersten Recherchen wurde der Auftrag im Dezember 2015 konkretisiert. Aufgrund der grossen Diversität der gesetzlichen Rahmenbedingungen, der polizeilichen Praxis und der zur Verfügung stehenden Daten zu Häuslicher Gewalt wurde entschieden, das Benchmarking in Form einer Untersuchung der Basler Praxis unter Vergleich der Instrumente und Daten des Kantons Zürich durchzuführen.

2016 wurden quantitative Angaben zu Häuslicher Gewalt in Basel-Stadt und Zürich gesammelt und aufbereitet sowie Interviews mit ausgesuchten Fachpersonen aus beiden Kantonen geführt.

¹ Triemli-Studie von 2004: Repräsentativbefragung von 1'772 Patientinnen der Gynäkologie und Geburtshilfe im Triemli Spital Zürich

Im Anschluss ist der vorliegende Bericht mit allen Akteuren abgestimmt und im April 2017 fertiggestellt worden. Ziel des Vergleichs ist es, die polizeilichen Schutzmassnahmen, ihre gesetzlichen Grundlagen und ihren Einsatz im Rahmen der jeweiligen Polizeipraxis zu analysieren und Schlussfolgerungen für Basel-Stadt zu ziehen. Verglichen wurden auch die Möglichkeiten zum mittel- und langfristigen Schutz Gewaltbetroffener.

Der Bericht liegt diesem Dokument bei.

3.2 Quantitative Angaben

Der Vergleich der offiziellen Zahlen aus der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS), die das Bundesamt für Statistik aufbereitet, erwies sich als nicht aussagekräftig, da die Beziehung zwischen Täter/in und Opfer erst seit Mai 2015 eine Pflichtangabe ist. Dadurch wurden in den Jahren 2012 bis 2014 bei bis zu 66% der Straftaten keine Angaben zum Beziehungsstatus gemacht, womit Aussagen zur Problematik der Häuslichen Gewalt nahezu verunmöglicht werden. Der Vergleich stützt sich deshalb auf das statistische Datenmaterial der Kantonspolizei Basel-Stadt und der Zürcher Polizeikorps (Stadtpolizei Zürich, Stadtpolizei Winterthur und Kantonspolizei Zürich).

Die Anzahl der polizeilichen Interventionen zu Häuslicher Gewalt im Kanton Basel-Stadt ist mit den Werten aus Zürich vergleichbar (Tabellen 2 und 3).

Tabelle 2: Anzahl Polizeirapporte zu Häuslicher Gewalt pro Kanton/Stadt

	2012	2013	2014
Kanton Basel-Stadt	314	300	249
Stadt Zürich	931	582	496
Kanton Zürich	2992	2256	2529

Quelle: Polizeistatistiken BS / ZH

Tabelle 3: Anzahl Häusliche Gewalt-Rapporte pro Kanton bzw. Stadt (pro 1'000 Einwohner)

	2012	2013	2014
Kanton Basel-Stadt	1.675	1.584	1.306
Stadt Zürich	2.445	1.512	1.267
Kanton Zürich	2.124	1.582	1.748

Quelle: Polizeistatistiken BS / ZH

Worin sich Basel und Zürich jedoch deutlich unterscheiden, ist die Anzahl verfügbarer Wegweisungen und anderer Schutzmassnahmen (Tabelle 4).

Tabelle 4: Anzahl Schutzverfügungen pro Kanton/Stadt (pro 1'000 Einwohner/innen)

	2012	2013	2014
Kanton Basel-Stadt Wegweisungen	0.240	0.232	0.257
Stadt Zürich total Schutzverfügungen	1.000	0.966	0.850
davon Wegweisungen	0.543	0.524	0.447
Kanton Zürich total Schutzverfügungen	0.753	0.758	0.723
davon Wegweisungen	0.448	0.453	0.409

Quelle: Polizeistatistiken BS / ZH

3.3 Gesetzliche Grundlagen

Einen Einfluss auf die unterschiedlich hohe Anzahl an verfügbaren Wegweisungen und weiterer Schutzmassnahmen haben die unterschiedlichen gesetzlichen Rahmenbedingungen der beiden Kantone. Sowohl in Zürich als auch in Basel-Stadt entscheidet die Polizei aufgrund der geltenden gesetzlichen Bestimmungen, welche ersten Schutzmassnahmen für 14 bzw. 12 Tage angeordnet werden. Zur Veranschaulichung werden die wichtigsten Bestimmungen der beiden kantonalen Gesetzgebungen einander gegenübergestellt (Tabelle 5).

Tabelle 5: Gegenüberstellung PolG und GSG

	Polizeigesetz Basel-Stadt (PolG)	Gewaltschutzgesetz Zürich (GSG)
Legaldefinition	implizit in § 37a PolG	§ 2 Abs. 1
Stalking	-	§ 2 Abs. 1 lit. b: mehrmaliges Belästigen, Auflauern oder Nachstellen als Form Häuslicher Gewalt
Anwendung von Schutzmassnahmen	bei akuter Gewaltsituation	bei akuter Gewaltsituation, aber auch bei nachträglicher Information, soweit das Opfer weiterhin gefährdet erscheint
Umfang der Schutzmassnahmen	§ 37a. Abs. 1: Wegweisung und Rückkehrverbot, Kontaktverbot für 12 Tage § 37a. Abs. 3: Mit einer Wegweisung können weitere Massnahmen angeordnet werden (z.B. Rayonverbot)	§ 3 Abs. 2 lit. a: Wegweisung § 3 Abs. 2 lit. b: Rayonverbot § 3 Abs. 2 lit. c: Kontaktverbot Schutzmassnahmen gelten jeweils während 14 Tagen
Beratung nach Vorfall	§ 37c Abs. 2: Übermittlung der Adresse der gefährdeten sowie der weggewiesenen Person von Amtes wegen an die zuständigen Beratungsstellen.	§ 15 f. (...) Darüber hinaus werden die Beratungsstellen für gefährdete wie gefährdende Personen mit den für die proaktive Ansprache notwendigen Unterlagen bedient.
Gewahrsam	§ 37: Gewahrsam für max. 24h, danach ist Person zu entlassen oder der erforderlichen Obhut zuzuführen	§ 13: Gewahrsam für max. 24h § 14: Verlängerung für max. 4 Tage möglich
Rechtsweg und gerichtliche Beurteilung	§ 37e: Beurteilung erfolgt durch das Zivilgericht Rekurs an das Verwaltungsgericht	§ 8: Beurteilung der Schutzmassnahmen durch das Zwangsmassnahmengericht
Widerhandlungen gegen Schutzmassnahmen	§ 37a Abs. 2: Verweis auf Art. 292 StGB (Möglichkeit einer Busse)	§ 3 Abs. 3: Verweis auf Art. 292 StGB (Möglichkeit einer Busse)
Kindwohlgefährdung	§ 37c Abs. 3	§ 15 Abs. 1

In Zürich basieren die gewaltschutzrechtlichen Instrumente der Polizei auf einer Definition von Häuslicher Gewalt, die auch Stalking umfasst und sich nicht ausschliesslich auf mündige Gefährder und Gefährderinnen fokussiert. Das führt dazu, dass die mögliche Zielgruppe für polizeiliche Schutzmassnahmen von Anfang an grösser ist als in Basel-Stadt. Auch können in Zürich verschiedene Schutzmassnahmen unabhängig voneinander für verschiedene involvierte Familienmitglieder verfügt werden.

3.4 Weiterführende Schutzmassnahmen

Im Gegensatz zu Zürich, wo praktisch keine Fälle Häuslicher Gewalt über den zivilrechtlichen Weg nach Art. 28b ZGB laufen, wird in Basel-Stadt ein grosser Teil der Schutzmassnahmen bei Häuslicher Gewalt nicht von der Polizei angeordnet, sondern vom Zivilgericht verfügt. Deshalb greift es zu kurz, nur die polizeilichen Schutzmassnahmen in Basel-Stadt und Zürich miteinander zu vergleichen. Insgesamt verfügt das Zivilgericht Basel-Stadt in rund hundert Fällen Häuslicher Gewalt Schutzmassnahmen. Wenn diese zivilrechtlichen Schutzmassnahmen gemeinsam mit den polizeilichen Schutzmassnahmen betrachtet werden, ist das Total verfügbarer Schutzmassnahmen (pro 1'000 Einwohner und Einwohnerinnen) mit Zürich vergleichbar.

Tabelle 6: Anzahl Schutzmassnahmen Kanton BS (pro 1'000 Einwohner/innen)

Kanton Basel-Stadt	2012	2013	2014
Polizeiliche Wegweisungen	0.240	0.232	0.257
Zivilrechtliche Schutzmassnahmen ca. 100 Fälle pro Jahr	0.533	0.528	0.524
Total polizeiliche und zivilrechtliche Schutzmassnahmen	0.773	0.760	0.781

Tabelle 7: Anzahl Schutzmassnahmen Kanton ZH (pro 1'000 Einwohner/innen)

Kanton Zürich	2012	2013	2014
Polizeiliche Schutzmassnahmen	0.753	0.758	0.723
Zivilrechtliche Schutzmassnahmen praktisch keine	-	-	-
Total polizeiliche und zivilrechtliche Schutzmassnahmen²	0.753	0.758	0.723

3.5 Schlussfolgerungen aus dem Vergleich

Die Ergebnisse zeigen, dass die Behörden in beiden Kantonen über ein gesetzlich verankertes Instrumentarium verfügen und sich im Kampf gegen Häusliche Gewalt stark engagieren. Warum in Basel-Stadt ähnlich viele Fälle von Häuslicher Gewalt polizeilich rapportiert werden wie in Zürich, aber deutlich weniger polizeiliche Schutzmassnahmen verfügt werden, hat verschiedene Gründe, die im beiliegenden Vergleich mit verschiedenen Erklärungsansätzen dargelegt werden.

Eine zentrale Schlussfolgerung ist, dass oft mehrere Familienmitglieder in einen Konflikt involviert respektive von Häuslicher Gewalt betroffen sind. Wenn der Fokus nicht nur auf erwachsene Paargewalt gelegt wird, kann die Polizei auch für Kinder und weitere Familienmitglieder unmittelbar nach einem Vorfall Schutzmassnahmen anordnen. Wenn zudem Stalking als Form von Häuslicher Gewalt in die Definition einfließt, hat die Polizei auch in Trennungssituationen eine Handhabe, da gerade Ex-Partnerinnen und Ex-Partner in dieser Phase häufig mit Stalking und Cyber-Stalking beginnen.

Eine weitere zentrale Erkenntnis ist, dass der Polizei ein grösserer Handlungsspielraum eingeräumt wird, wenn Wegweisungen, Kontakt- und Rayonverbote unabhängig voneinander für unterschiedliche Betroffene verfügt werden können und weitere Voraussetzungen, wie gemeinsame Wohnadresse und Anwesenheit des Täters bei einem Polizeieinsatz etc. nicht zu Ausschlusskriterien für mögliche Schutzmassnahmen werden.

4. Pilotprojekt «Erweiterte Gefährderansprache»

Mit dem Pilotprojekt «Erweiterte Gefährderansprache» werden im Kanton Basel-Stadt seit dem 1. Januar 2016 neben weggewiesenen Personen auch Gefährdende, die im Rahmen einer Polizeiintervention wegen Häuslicher Gewalt auffällig geworden sind, durch die Gewaltberatungsstelle der Bewährungshilfe angesprochen und zu einer freiwilligen Gewaltberatung eingeladen. Die Kantonspolizei leitet die Polizeirapporte zu sämtlichen Einsätzen wegen Häuslicher Gewalt an die Gewaltberatungsstelle weiter, sofern die in der Verordnung über die Meldung von gefährdenden Personen im Rahmen eines Pilotversuchs («Erweiterte Gefährderansprache») definierten Kriterien erfüllt sind.

Ein Zwischenbericht zur laufenden Evaluation des Projekts hat gezeigt, dass die vor Beginn der Pilotphase gesteckten Ziele bis jetzt grösstenteils erreicht werden konnten. Dank dem Pilotprojekt können deutlich mehr Gefährdende erreicht und zu einer niederschweligen Gewaltberatung eingeladen werden.

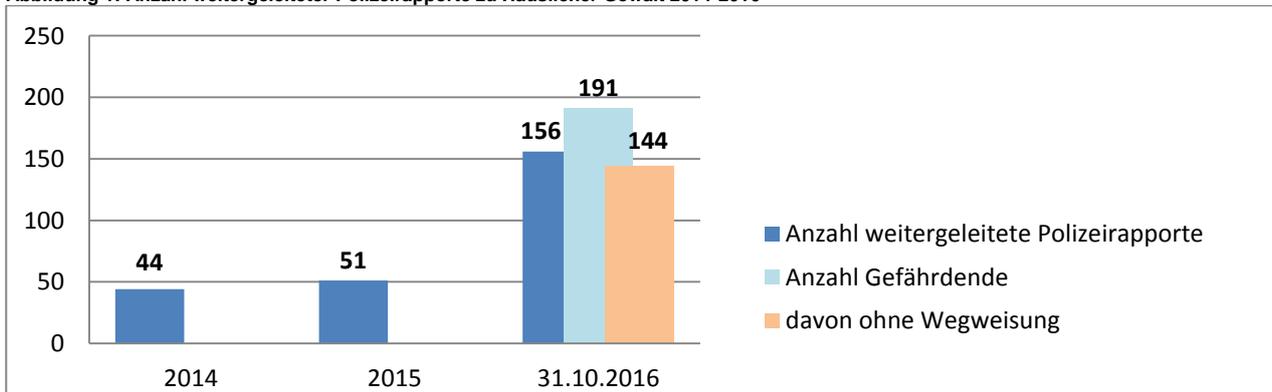
² Die Zahlen des Kantons Zürich beinhalten immer die Zahlen der Stadt Zürich.

Tabelle 8 und Abbildung 1 zeigen, wie viele Polizeirapporte mit und ohne Wegweisung an die Gewaltberatungsstelle weitergeleitet wurden und wie viele Gefährdende daraus resultierten. Diese Zahlen werden mit Angaben aus den Jahren 2014 und 2015 verglichen, als Kontaktdaten der Tatperson nur weitergeleitet wurden, wenn eine Wegweisung verfügt worden war.

Tabelle 8: Weitergeleitete Polizeirapporte

	2014	2015	2016
Total Anzahl weitergeleitete Rapporte/Kontaktdaten zu Polizeieinsätzen betreffend Häusliche Gewalt	44	51	156
Total Anzahl Gefährdende (Bei gegenseitiger Gewalt mehr als 1 Person pro Rapport)	44	51	191
...davon mit Wegweisung	44	51	47
...davon ohne Wegweisung	-	-	144

Abbildung 1: Anzahl weitergeleiteter Polizeirapporte zu Häuslicher Gewalt 2014-2016



Anhand der Zahlen wird deutlich, dass die Zielgruppe stark erweitert werden konnte. Gegenüber den Jahren 2014 und 2015 wurden die Meldungen mehr als verdreifacht. Da pro Rapport aufgrund gegenseitiger Gewalt auch zwei gefährdende Personen kontaktiert werden können, liegt die Fallzahl sogar noch höher (Vervierfachung).

Die Gewaltberatungsstelle nimmt auf Grundlage der Polizeirapporte telefonisch Erstkontakt mit den Gefährdenden auf. Nach drei erfolglosen Kontaktversuchen wird der entsprechende Fall abgeschlossen. So erklärt sich der quantitative Unterschied zwischen der Anzahl weitergeleiteter Polizeirapporte und den Gefährdenden (Tabelle 8 und Abbildung 1) im Vergleich zur Anzahl Telefonkontakte resp. kontaktierter Personen (Tabelle 9 und Abbildung 2). Der Vergleich mit dem Jahr 2014 ist nur beschränkt möglich, weil damals der Erstkontakt auch via Brief und SMS aufgenommen wurde. Für den Vergleich wurde aber nur die Anzahl Telefonkontakte aufgeführt.

Tabelle 9: Anzahl Telefonkontakte und kontaktierte Personen

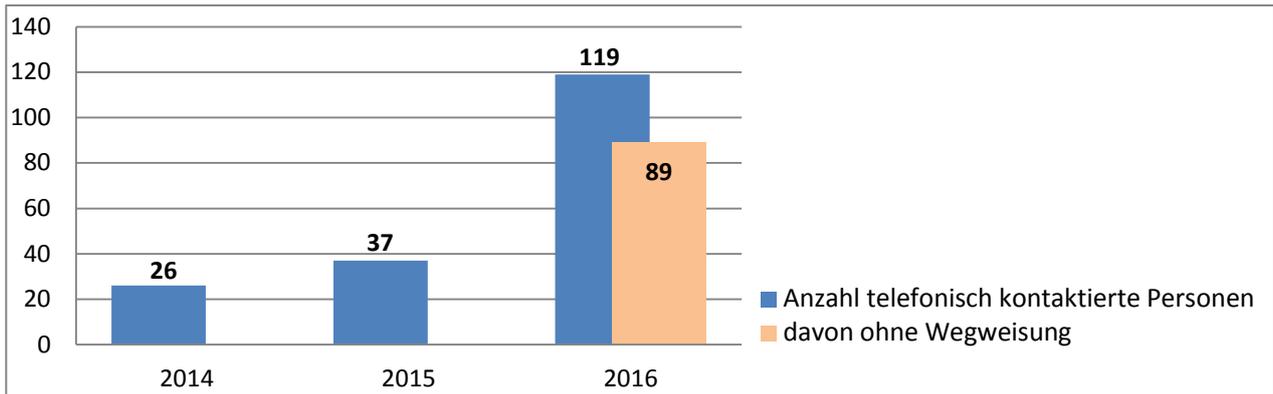
	2014	2015	2016
Total Telefonkontakte ³	35 ⁴	41	165
Personen mit Wegweisung, telefonisch kontaktiert	26 ⁵	37	30
Personen ohne Wegweisung, telefonisch kontaktiert	-	-	89

³ Das Total der Telefonkontakte ist höher als die Anzahl kontaktierter Personen, da z.T. mehrere Telefongespräche mit der gleichen Person geführt wurden.

⁴ Mehrmalige Kontakte wurden nicht exakt dokumentiert.

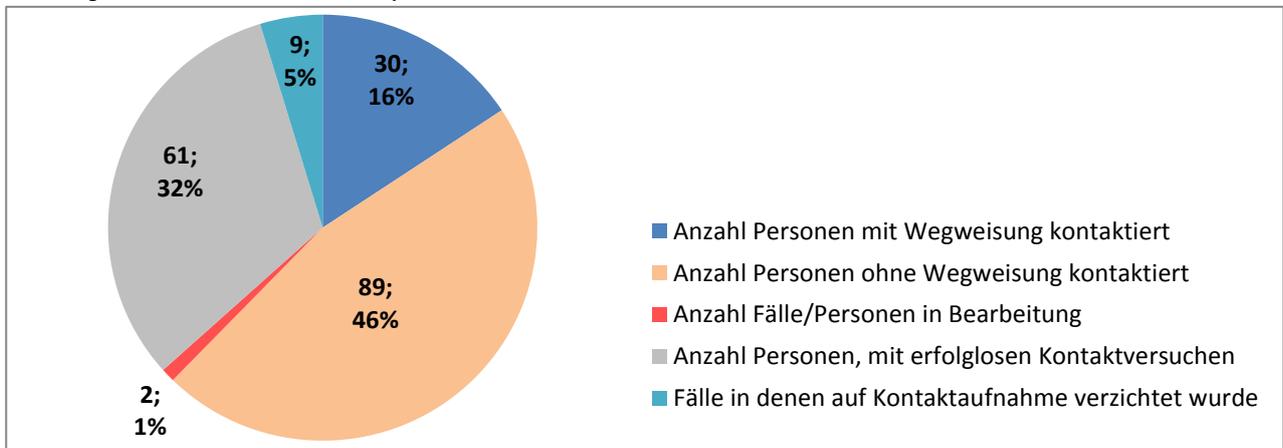
⁵ Erstkontakte per SMS oder Brief sowie Kontakte ohne Vorfalldatum wurden nicht berücksichtigt.

Abbildung 2: Anzahl telefonisch kontaktierter Personen 2014-2016



Um die Anzahl telefonisch kontaktierter Personen im Gesamtkontext zu veranschaulichen, wird in Abbildung 3 der Status der 191 Gefährdenden per 31. Dezember 2016 dargestellt.

Abbildung 3: Status der 191 Gefährdenden per 31.12.2016



Das Projekt zielt darauf ab, die sogenannte Erstansprache (erster telefonischer Kontakt) fokussierter durchzuführen, so dass mehr Personen eine persönliche Gewaltberatung in Anspruch nehmen. Dies soll namentlich dank zusätzlicher Hintergrundinformationen, die dem Polizeirapport entnommen werden können, geschehen.

Tabelle 10 zeigt, wie viele der telefonisch kontaktierten Personen für eine persönliche Gewaltberatung gewonnen werden konnten und wie die Zahlen mit und ohne Wegweisung aussehen. Auch diese Angaben werden mit Zahlen aus den Jahren 2014 und 2015 verglichen.

Tabelle 10: Anzahl persönliche Beratungen

	2014	2015	2016
Total persönliche Beratungsgespräche (z.T. mehrere pro Person)	22	18	70
Total Personen, die persönlich beraten wurden	8 (30.8%)	13 (35.1%)	51 (41.8%) ⁶
Personen mit Wegweisung, die persönlich beraten wurden	8	13	21 (70%)
Personen ohne Wegweisung, die persönlich beraten wurden	-	-	30 (33.7%)
Personen, die im UG ⁶ beraten wurden	-	-	3

⁶ Da drei Personen im Untersuchungsgefängnis (UG) eine persönliche Beratung erhalten haben, wurde das Total beratener Personen durch das Total telefonisch kontaktierter Personen +3 gerechnet (51/122= 0.418).

Abbildung 4: Anzahl persönlich beratene Personen 2014-2016

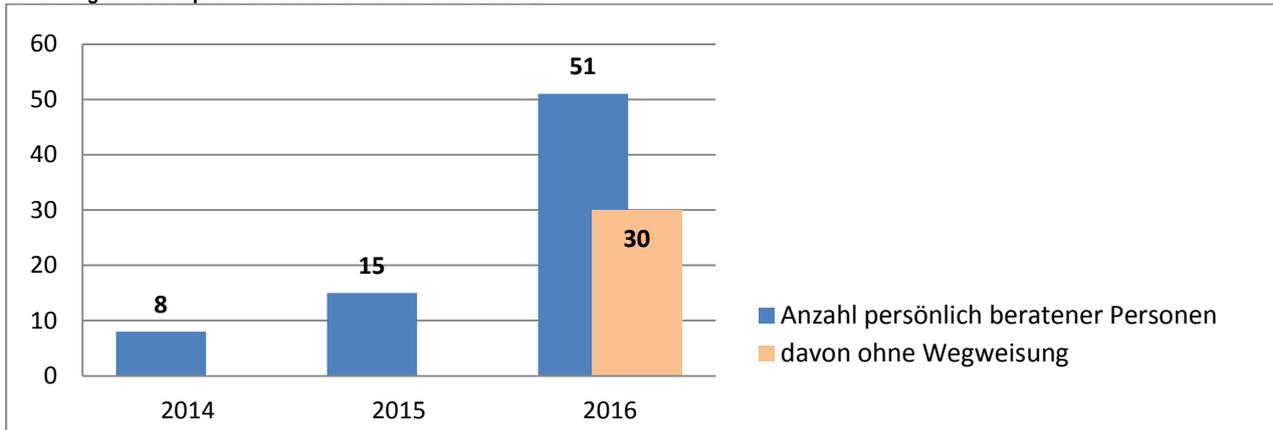
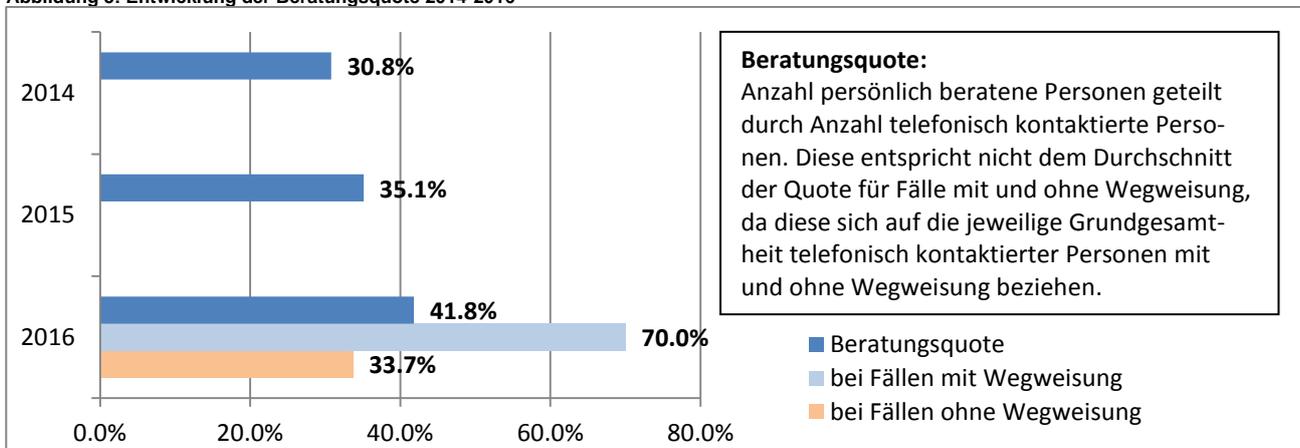


Tabelle 10 und Abbildung 4 zeigen, dass 2016 deutlich mehr persönliche Beratungsgespräche als in den davorliegenden Jahren stattgefunden haben.

Abbildung 5 zeigt die Entwicklung der Beratungsquote. Von Personen ohne Wegweisung, die telefonisch kontaktiert wurden, konnten bisher 33.7% für eine persönliche Beratung gewonnen werden. Bei dieser neuen Personengruppe, die erst sein dem Pilotprojekt kontaktiert wird, gibt es keinen Vergleichswert aus den vergangenen Jahren. Unerwartet hoch ist die Steigerung der Beratungsquote bei telefonisch kontaktierten Personen mit Wegweisung ausgefallen. Diese konnte von 35 auf 70% gesteigert werden. Es wird davon ausgegangen, dass die Kombination von polizeilicher Wegweisung und zielgerichteter Erstansprache mit Hintergrundwissen aus dem Polizeirapport die Problemeinsicht der Betroffenen verstärkt und sie deshalb eher bereit sind, Unterstützung anzunehmen.

Abbildung 5: Entwicklung der Beratungsquote 2014-2016



Aufgrund der vielversprechenden Ergebnisse aus der Pilotphase der «Erweiterten Gefährderansprache» beabsichtigt das Justiz- und Sicherheitsdepartement, die rechtlichen Grundlagen, die in im Rahmen des Pilotversuchs auf Verordnungsstufe festgehalten sind, im Polizeigesetz zu verankern. Um einen nahtlosen Übergang von der Pilotphase in das Regelangebot sicherzustellen, hat der Regierungsrat im Dezember entschieden, die Verordnung um zwei Jahre zu verlängern.

5. Weitere Themen

Zu den weiteren in Ziffern 1.2 genannten Themen kann Folgendes ausgeführt werden:

- Neustrukturierung verschiedener Themen im Fachreferat: Die Zusammenführung der vier Hauptthemen «Häusliche Gewalt», «Prostitution», «Menschenhandel» und «Opferhilfe» sowie der entsprechenden Staatsbeitragsverhältnisse im Fachreferat hat sich bewährt. Die Themen können vernetzt durchdacht und bearbeitet werden, wodurch Synergien besser genutzt werden. Die verschiedenen Akteure, die zum Teil an mehreren Runden Tischen teilnehmen, haben eine Ansprechstelle und die Entscheidungswege sind kürzer. Der direkte und regelmäßige Kontakt des Fachreferats zur Departementsleitung hat sich sehr positiv auf die Gewichtung der Querschnittsthemen innerhalb des ganzen Departements ausgewirkt.
- Qualitätsmanagement und Dienstvorschriften der Kantonspolizei zu Häuslicher Gewalt sind im laufenden Pilotprojekt «Erweiterte Gefährderansprache» wichtige Themen. Die interdisziplinäre Begleitgruppe wird die Kantonspolizei im Hinblick auf die geplante Anpassung des Polizeigesetzes auch beratend bei der Weiterentwicklung von Qualitätssicherung und Schulung unterstützen.
- Notfalldispositiv für Kinder: Die Situation hat sich seit 2013 deutlich verbessert, weil neben dem KJD seither auch die KESB ein 24-Stunden-Telefonpikett hat. Der KJD wird per August 2017 zudem eine 24/7-Betreuung von Kindern vor Ort einführen. Bezüglich der traumatherapeutischen Unterstützung von Kindern, insbesondere nach Vorfällen Häuslicher Gewalt, existiert bisher noch kein Angebot.
- Monitoring Häusliche Gewalt: Über die Weiterführung des «Monitorings Häusliche Gewalt» wird erst nach der gesetzlichen Verankerung der «Erweiterten Gefährderansprache» und allfälliger Anpassungen der Schutzmassnahmen im Polizeigesetz entschieden, da diese Änderungen einen Einfluss auf die zu erhebenden Daten haben.
- Fachbeirat: Der Fachbeirat Halt-Gewalt, welcher der Fachstelle Häusliche Gewalt zur Beratung und Unterstützung durch den Verein Halt-Gewalt zur Seite gestellt worden war, hat sich im Juni 2016 aufgelöst. Das Fachreferat pflegt die interdisziplinäre Reflexion mit Fachpersonen und Netzwerken zur Thematik der Häuslichen Gewalt jedoch weiterhin.

6. Schlussfolgerungen

Aufgrund der in den Kapiteln zwei, drei und vier des beiliegenden Vergleichs ausgeführten Erkenntnisse gilt es zu prüfen, welche gesetzlichen und weiteren Anpassungen am Instrumentarium gegen Häusliche Gewalt in Basel-Stadt umgesetzt werden können und sollen. Konkret sollen folgende Ansatzpunkte hinsichtlich einer Revision des Polizeigesetzes geprüft werden:

- Erfassung weiterer Konstellationen von Häuslicher Gewalt
 - Gewalt in Partnerschaften ohne gemeinsame Wohnadresse
 - Gewalt in jugendlichen Paarbeziehungen
 - Betroffenheit von allen involvierten Familienmitgliedern
- Erweiterung und Differenzierung des Massnahmen-Instrumentariums
 - Entkoppelung der Schutzmassnahmen (nicht an Wegweisung gebundene Massnahmen)
 - Schutzmassnahmen für involvierte, aber nicht direkt gefährdete Kinder
 - Schutzmassnahmen bei und gegen Stalking
 - Implementierung der erweiterten Gefährderansprache

Zu prüfen sind des Weiteren:

- Vereinheitlichung der statistischen Grundlagen
- Bedarf einer Fachstelle analog der FFA in Zürich
- Prüfung eines traumatherapeutischen Unterstützungsangebots für Kinder eingebettet ins bestehende Kinderschutzsystem des Kantons Basel-Stadt

7. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragt der Regierungsrat, die Anzüge Metzger betreffend «Ausarbeitung eines Gewaltschutzgesetzes für den Kanton Basel-Stadt» und Gerber betreffend «Einfügung einer Legaldefinition der häuslichen Gewalt im Polizeigesetz» stehen zu lassen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilage

Bericht

«Schutzmassnahmen im Bereich der Häuslichen Gewalt. Eine Untersuchung der Basler Praxis unter Vergleich der Instrumente und Daten des Kantons Zürich».



Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Basel-Stadt

Generalsekretariat

Schutzmassnahmen im Bereich der Häuslichen Gewalt

Eine Untersuchung der Basler Praxis

unter Vergleich der Instrumente und Daten des Kantons Zürich

Mai 2017

INHALTSVERZEICHNIS

1. Ausgangslage	3
1.1 Vorgehen.....	3
1.2 Inhalt und Umfang.....	3
2. Vergleich der polizeilichen Schutzmassnahmen	5
2.1 Polizeistatistiken.....	5
2.1.1 Aussagekraft	5
2.1.2 Verwendete Daten.....	6
2.1.3 Polizeiliche Interventionen	7
2.1.4 Wegweisungen und weitere Schutzmassnahmen	8
2.1.5 Wiederholte Anordnung von Schutzmassnahmen.....	9
2.1.6 Überprüfung und Verlängerung von Schutzmassnahmen	10
2.1.7 Beziehung bei verfügbarer Schutzmassnahme	11
2.1.8 Minderjährige.....	13
2.2 Gesetzesgrundlagen	17
2.2.1 Übersicht	17
2.2.2 Legaldefinition	18
2.2.3 Stalking.....	18
2.2.4 Schutzmassnahmen in Gewaltsituationen	18
2.2.5 Umfang der Schutzmassnahmen.....	18
2.2.6 Beratung nach Gewaltvorfall	19
2.2.7 Polizeigewahrsam	19
2.2.8 Rechtsweg und gerichtliche Beurteilung	20
2.2.9 Widerhandlungen gegen Schutzmassnahmen	20
2.2.10 Kindswohlgefährdung.....	21
2.3 Erstes Zwischenfazit	22
3. Weiterführende Schutzmassnahmen	23
3.1 Zivilprozess und Gewaltschutzgesetz-Prozess im Vergleich.....	23
3.1.1 Die Basler Praxis.....	23
3.1.2 Die Zürcher Praxis.....	24
3.2 Zweites Zwischenfazit	26
4. Exkurs	27
4.1 «Kinderansprache» in Zürich	27
4.2 «Prävention Plus» Vorausschauende Polizeiarbeit in Zürich	27
4.3 «Forensic Assessment & Risk Management» in Zürich	28
4.4 «Erweiterte Gefährderansprache» in Basel-Stadt	30
5. Fazit	31
6. Anhang	33
6.1 Interviewpartner und Interviewpartnerinnen.....	33
6.2 Verzeichnisse.....	34

1. Ausgangslage

1.1 Vorgehen

Im Herbst 2012 hat das Justiz- und Sicherheitsdepartement den Bericht «Monitoring Häusliche Gewalt im Kanton Basel-Stadt» sowie im Juni 2013 den zugehörigen «Massnahmenbericht» veröffentlicht. Dieses Monitoring hat aufgezeigt, dass in Basel-Stadt zahlreiche Meldungen zu Häuslicher Gewalt rapportiert, aber nur in verhältnismässig wenigen Situationen Schutzmassnahmen gemäss Polizeigesetz verfügt werden. In der Folge haben die zuständigen Stellen verschiedene Massnahmen eingeleitet. So wurden unter anderem die Dienstvorschrift zum Umgang mit Häuslicher Gewalt überarbeitet, die Wegweiskriterien neu und umfassender definiert und die Psycho-Sozialen Dienste der Kantonspolizei (PSD) von der Polizeileitung mit dem Qualitätsmanagement aller polizeilich erfassten Fälle Häuslicher Gewalt mandatiert.

Im Februar 2014 wurde im Basler Grossen Rat die Motion «betreffend Ausarbeitung eines Gewaltschutzgesetzes für den Kanton Basel-Stadt» eingereicht. Im Zuge der Beantwortung dieses Vorstosses hat der Regierungsrat angekündigt, dass ein «Benchmarking» mit anderen Kantonen und Städten folgen wird.

Im Sommer 2015 beauftragte der Departementsvorsteher des Justiz- und Sicherheitsdepartements das Fachreferat¹ des Generalsekretariats, das angekündigte Benchmarking durchzuführen. Nach ersten Recherchen erging im Dezember 2015 der konkretisierte Auftrag. Aufgrund der vorhandenen Ressourcen wurde entschieden, das Benchmarking in Form eines Vergleichs mit nur einem anderen Kanton durchzuführen. Da im Kanton Zürich seit fast zehn Jahren ein kantonales Gewaltschutzgesetz (GSG) gilt und Basel-Stadt oft mit Zürich verglichen wird, wurde der Kanton Zürich als Vergleichsgrösse herangezogen.

Im Februar 2016 wurden die Interviews mit ausgesuchten Fachpersonen in Basel und Zürich geführt. Im Anschluss ist der vorliegende Bericht mit allen Akteuren in mehreren Etappen überarbeitet, abgestimmt und im April 2017 fertiggestellt worden.

1.2 Inhalt und Umfang

Der vorliegende Bericht soll der Beantwortung folgender Fragen im Bereich der Häuslichen Gewalt dienlich sein:

- Welche polizeilichen Schutzmassnahmen bestehen in Basel-Stadt und in Zürich? Was sind deren gesetzliche Grundlagen?
- Wie kann der mittel- und längerfristige Schutz gewährleistet werden? Welche Möglichkeiten existieren in Zürich und in Basel-Stadt?
- Was sind die relevanten Unterschiede?
- Welche Schlussfolgerungen können gezogen werden?

Zurückgehend auf die Definition von Prof. Dr. M. Schwander wird Häusliche Gewalt (HG) folgendermassen verstanden: «Häusliche Gewalt liegt vor, wenn Personen innerhalb einer bestehenden oder aufgelösten familiären, ehelichen oder partnerschaftlichen Beziehung physische, psychische oder sexuelle Gewalt ausüben oder androhen».²

¹ Das Fachreferat betreut verschiedene Themen, die eine überdurchschnittliche soziale und politische Bedeutung haben. Dazu zählen neben der Häuslichen Gewalt auch Prostitution, Menschenhandel und Opferhilfe. In den Zuständigkeitsbereich des Fachreferats fällt auch die Betreuung der Staatsbeitragsverhältnisse mit Institutionen, die in den genannten Bereichen Beratung und Unterstützung anbieten (Opferhilfe beider Basel, Frauenhaus beider Basel, Männerbüro Region Basel, Die Dargebotene Hand Basel und Aliena Beratungsstelle im Sexgewerbe).

² Schwander Marianne (2003): Interventionsprojekte gegen häusliche Gewalt: Neue Erkenntnisse – neue Instrumente. In: Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht, Band 121, Heft 2, Bern. Die Fachstelle Häusliche Gewalt (Fachreferat im Generalsekretariat des Justiz- und Sicherheitsdepartementes Basel-Stadt) und das Fachteam Häusliche Gewalt (Psycho-Soziale Dienste der Kantonspolizei Basel-Stadt) gehen in der Broschüre «Häusliche Gewalt ist kein Tabu!»(2014) von dieser Definition aus.

Der vorliegende Vergleich zwischen Basel-Stadt und Zürich basiert sowohl auf quantitativen als auch auf qualitativen Daten zu Häuslicher Gewalt. Der Schwerpunkt der Darstellung liegt dabei auf den polizeilichen Schutzmassnahmen gegen Häusliche Gewalt.

Diese sind für den sofortigen Schutz nach einer Gewalteskalation gedacht und dauern in der Regel nicht länger als zwei Wochen. Im Kanton Zürich geschieht die Anordnung gestützt auf das kantonale Gewaltschutzgesetz, im Kanton Basel-Stadt auf Basis des Polizeigesetzes.

Häusliche Gewalt ist eine Gewaltform, die nicht aus einer einmaligen Eskalation bestehen muss. Sie kann auch in chronischer Form auftreten. Häusliche Gewalt kann in derselben Partnerschaft oder Familie über Jahre ausgeübt werden. Manche Gewaltausübenden wenden Gewalt über Jahrzehnte (beispielsweise an aufeinanderfolgenden Partnerinnen) an, teilweise werden Gewaltmuster über Generationen weitergegeben. Um dieser Spezifik der Häuslichen Gewalt Rechnung zu tragen, werden im vorliegenden Vergleich auch Schutzmassnahmen einbezogen, die längerfristigen Schutz bieten können.

Die Möglichkeiten und Anwendungen der längerfristigen Schutzmassnahmen und der kurzfristigen polizeilichen Schutzmassnahmen beeinflussen sich gegenseitig. Das eine kann nicht interpretiert werden, ohne das andere zu kennen. Die verschiedenen Wege längerfristiger Schutzmassnahmen führen über den Zivilprozess und das Verwaltungsrecht. Diese Wege sind in Zürich und Basel-Stadt sehr unterschiedlich ausgeprägt, was vor allem mit den unterschiedlichen Gesetzesgrundlagen zusammenhängt. Im vorliegenden Bericht werden die unterschiedlichen Wege beschrieben und, wo möglich, miteinander verglichen.

Da sich mit statistischen Angaben und Gegenüberstellungen nur quantitative Aussagen machen lassen, wurden zusätzlich mit ausgewählten Fachpersonen qualitative Interviews geführt. Die daraus folgenden Erkenntnisse und relevanten Informationen sind im vorliegenden Bericht eingearbeitet. Einzelne, besonders hervorzuhebende Zitate werden in ihrer mündlichen Sprache belassen und als Zitat gekennzeichnet in den Bericht eingefügt.

Der vorliegende Bericht stützt sich auf die Zürcher Kennzahlen zum Gewaltschutzgesetz (GSG) und diejenigen zum Basler Polizeigesetz (PolG). Gemäss Vorgabe werden Daten aus dem Bereich des Opferschutzes explizit nicht einbezogen. Es wurden deshalb auch keine qualitativen Interviews mit spezialisierten Fachpersonen aus den Bereichen Frauenberatung, Frauenhaus, Kinderberatung, Kinderansprache, Männerberatung, Gefährderansprache, Gewaltberatung oder Lernprogramm gegen Häusliche Gewalt geführt. Auch die Jugendstaatsanwaltschaft, Opfer- und Kinderanwaltschaften, der Kinder- und Jugenddienst (KJD) sowie die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) wurden nicht miteinbezogen. Die Involvierung dieser Bereiche hätte den Rahmen des vorliegenden Berichts gesprengt.

2. Vergleich der polizeilichen Schutzmassnahmen

2.1 Polizeistatistiken

Eine polizeilich registrierte Straftat wird dem Bereich der Häuslichen Gewalt zugewiesen, wenn die Polizeibehörden erfasst haben, dass zur Tatzeit zwischen geschädigter und beschuldigter Person eine häusliche Beziehung besteht. Unter häusliche Beziehung fallen folgende Beziehungsarten: «Partnerschaft», «ehemalige Partnerschaft», «Eltern-Kind-Beziehung», «restliche Familienbeziehung». Im Rahmen der Häuslichen Gewalt werden abschliessend die nachfolgend genannten Straftaten des Schweizerischen Strafgesetzbuches berücksichtigt:

- Art. 111-113/116 Tötungsdelikte vollendet
- Art. 111-113/116 Tötungsdelikte versucht
- Art. 115 Verleitung und Beihilfe zum Suizid
- Art. 118 Ziff. 2 Strafbarer Schwangerschaftsabbruch
- Art. 122 Schwere Körperverletzung
- Art. 123 Einfache Körperverletzung
- Art. 124 Verstümmelung weiblicher Genitalien
- Art. 126 Tötlichkeiten
- Art. 127 Aussetzung
- Art. 129 Gefährdung des Lebens
- Art. 136 Verabreichung gesundheitsgefährdender Stoffe an Kinder
- Art. 173 Üble Nachrede
- Art. 174 Verleumdung
- Art. 177 Beschimpfung
- Art. 179^{septies} Missbrauch einer Fernmeldeanlage
- Art. 180 Drohung
- Art. 181 Nötigung
- Art. 181a Zwangsheirat, erzwungene eingetragene Partnerschaft
- Art. 183 Freiheitsberaubung/Entführung
- Art. 184 Freiheitsberaubung/Entführung: erschwerende Umstände
- Art. 185 Geiselnahme
- Art. 187 Sexuelle Handlungen mit Kindern
- Art. 188 Sexuelle Handlungen mit Abhängigen
- Art. 189 Sexuelle Nötigung
- Art. 190 Vergewaltigung
- Art. 191 Schändung
- Art. 193 Ausnützung einer Notlage
- Art. 198 Sexuelle Belästigung
- Art. 260^{bis} Strafbare Vorbereitungshandlungen

2.1.1 Aussagekraft

Nur sehr wenige Straftaten aus dem Bereich der Häuslichen Gewalt finden den Weg in eine Anzeigenstatistik. Aus Scham, ambivalenten Gefühlen gegenüber der gefährdenden Person oder aufgrund verschiedener Abhängigkeiten zeigen nur wenige Betroffene die Gewalttaten an, die in ihrer Partnerschaft oder Familie stattfinden. Die Strafverfolgungsbehörden erfahren deshalb nur wenig über das Ausmass Häuslicher Gewalt. Dies ist beim vorliegenden Vergleich zu berücksichtigen. Die Vergleichswerte stammen alle aus dem «Hellfeld», dem Teil der Häuslichen Gewalt, der den Behörden bekannt ist. Daneben existiert das «Dunkelfeld», die Häusliche Gewalt, die den Behörden nicht gemeldet wird. Gemäss nachstehender Schätzung ergibt sich – alleine im Bereich der physischen und sexuellen Gewalt – ein Verhältnis von etwa drei Prozent behördlich bekannter Häuslicher Gewalt im Verhältnis zum «Dunkelfeld», das sich über rund 97 Prozent der Häuslichen Gewalt erstreckt.

Zu dieser Einschätzung kommt man mit folgendem Denkmodell: Die Grundgesamtheit (100%) bildet der geschätzte Anteil der Wohnbevölkerung, der mit Häuslicher Gewalt konfrontiert ist. Da es keine spezifischen Basler Zahlen dazu gibt, werden die Resultate einer bekannten Dunkelfeldstudie, der Zürcher Triemli-Studie³ als Anhaltspunkt genommen und auf Basel-Stadt übertragen.

Die Triemli-Studie von 2004 ist eine Repräsentativbefragung von 1'772 Patientinnen der Gynäkologie und Geburtshilfe im Triemli Spital Zürich. Die Studie ergab, dass 12,2 Prozent der befragten Frauen innerhalb eines Jahres «physische Gewalt und Drohungen» und «sexuelle Gewalt», im sozialen Nahraum erfahren haben, davon 98 Prozent durch ihren Partner oder Ex-Partner. Psychische Gewalt ist nicht berücksichtigt, betroffene Kinder und Männer als Opfer sind nicht einbezogen. Übertragen auf die Basler Verhältnisse könnte dies Folgendes bedeuten: Bei einer Wohnbevölkerung von rund 190'000 Personen hätte bei 12,2 Prozent, also 23'180 Personen, physische oder sexuelle Häusliche Gewalt stattgefunden.

³ Gloor Daniela und Meier Hanna (2004): Frauen, Gesundheit und Gewalt im sozialen Nahraum. Repräsentativbefragung bei Patientinnen der Maternité Inselhof Triemli, Klinik für Geburtshilfe und Gynäkologie. Hg.: Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann der Stadt Zürich und Maternité Inselhof Triemli, Zürich, Edition Soziothek, Bern.

Da bei Häuslicher Gewalt meist von Paargewalt ausgegangen wird, werden pro Fall zwei beteiligte Personen angenommen, das ergibt 11'590 Fälle. Selbstverständlich könnte diese Zahl noch nach Minderjährigen und Erwachsenen unterschieden werden, aber für eine ganz grobe Schätzung wird dies ausser Acht gelassen. Diese 11'590 Fälle Häuslicher Gewalt werden nun also ins Verhältnis gesetzt zu den rund 300 Einsätzen zu Häuslicher Gewalt, die durch die Polizei innerhalb eines Kalenderjahres erfasst werden. So ergibt sich ein Verhältnis von etwa drei zu 97 Prozent. Diese konkrete Zahl suggeriert eine Genauigkeit, die aufgrund der äusserst groben Schätzung nicht gegeben ist. In Bezug auf den vorliegenden Vergleich soll diese grobe Schätzung aber bewusst machen, dass aus den polizeilichen Statistiken abgeleitete Erkenntnisse mit Vorsicht zu geniessen sind.

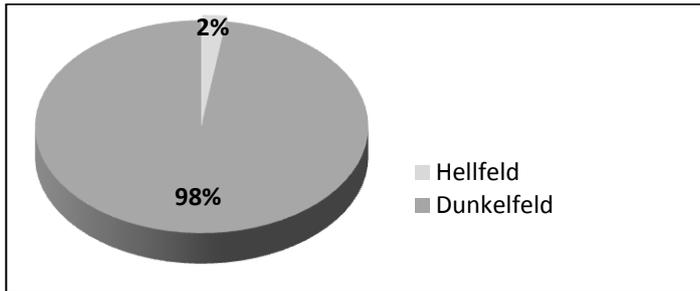


Abbildung 1: Verhältnis Hell- und Dunkelfeld

2.1.2 Verwendete Daten

Obwohl vom Bundesamt für Statistik im Rahmen der polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) jährlich eine Auswertung zum Thema Häusliche Gewalt veröffentlicht wird, wurde im vorliegenden Bericht auf die Verwendung der kantonalen Auswertungen zur PKS verzichtet. Grund dafür ist, dass die Daten für den gewählten Zeitraum nicht aussagekräftig sind. Im Kanton Zürich wird der Beziehungsstatus erst seit Mai 2015 als Pflichtfeld bei der Erfassung von Straftaten für die PKS behandelt, weshalb bei gewissen Straftaten (z.B. Tötlichkeit) keine Aussage darüber gemacht wird, ob die Tat im häuslichen Kontext stattgefunden hat. Da Tötlichkeiten einen grossen Teil der Straftaten im Bereich der Häuslichen Gewalt ausmachen, ist mit einer Verzerrung des Gesamtbildes zu rechnen. Deshalb wird in den folgenden Kapiteln ausschliesslich das statistische Datenmaterial der Kantonspolizei Basel-Stadt und von drei Zürcher Polizeikorps (Stadtpolizei Zürich, Stadtpolizei Winterthur und Kantonspolizei Zürich) verwendet, die unabhängig von den PKS Zahlen erhoben werden. Die Daten der Stadtpolizei Zürich werden zusätzlich gesondert ausgewiesen. Dabei handelt es sich um Zahlen aus dem oben erläuterten «Hellfeld».

Es werden jeweils die Werte des Kantons Basel-Stadt denjenigen der Stadt Zürich und des Kantons Zürich gegenübergestellt. Die Zahlen des Kantons Zürich beinhalten stets auch die Zahlen der Stadt Zürich. Die Stadt Zürich ist immer eine Teilmenge des Kantons Zürich. Für den Kanton Basel-Stadt findet keine weitere Aufschlüsselung in die drei einzelnen Gemeinden statt. In zeitlicher Hinsicht beschränkt sich der Vergleich auf die Jahre 2012 bis 2014.

Die polizeilichen Kennzahlen werden im Bericht im Verhältnis zur Bevölkerungszahl dargestellt. Dafür werden folgende Vergleichswerte verwendet:

Tabelle 1: Bevölkerungszahlen Kt. BS, Kt. ZH und Stadt ZH 2012-2014

	2012	2013	2014
Kanton Basel-Stadt	187'425	189'335	190'580
Stadt Zürich	380'777	384'786	391'359
Kanton Zürich	1'408'575	1'425'538	1'446'354

Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS): Statistisches Lexikon der Schweiz

Die oben genannten drei Zürcher Polizeikorps unterhalten jeweils eigene Fachstellen für Häusliche Gewalt. Es existiert also in diesen Polizeikorps eine Aufteilung in Generalisten und Spezialisten. Die Fachstellen Häusliche Gewalt erfassen Daten zu Fällen Häuslicher Gewalt und stellen sie der Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt des Kantons Zürich (IST) zur Verfügung. In Basel-Stadt ist das Fachteam Häusliche Gewalt Teil der Psycho-Sozialen Dienste (PSD) der Kantonspolizei. Sie sind die Spezialisten für Häusliche Gewalt innerhalb der Polizei und erstellen ebenfalls eine Statistik zu Fällen Häuslicher Gewalt, die sie der Fachstelle Häusliche Gewalt des Kantons Basel-Stadt, angesiedelt im Fachreferat des Generalsekretariats des Justiz- und Sicherheitsdepartements, zur Verfügung stellen.

Für den vorliegenden Vergleich werden unter Schutzmassnahmen sowohl die baselstädtische Wegweisung mit Rückkehr- und Kontaktverbot gemäss § 37a Abs. 1 PolG als auch die Zürcher Möglichkeiten Wegweisung, Rayon- und Kontaktverbot gemäss § 3 Abs. 2 GSG verstanden.

Wegweisung
Die gefährdende Person wird aus der gemeinsamen Wohnung oder dem Haus gewiesen. Die Wegweisung gilt auch für die unmittelbare Umgebung bzw. die zur Wohnung gehörenden Nutzungsräume und Zugänge (Treppenhaus, Keller, Waschküche, Garten, Parkplatz, Tiefgarage).
Rayonverbot
Der gefährdenden Person wird verboten, sich in gewissen Gebieten aufzuhalten oder diese zu betreten. Die betroffenen Gebiete (z.B. Wohn-, Arbeitsort oder Schulweg) werden in einem Plan eingezeichnet und der Schutzverfügung beigelegt. Rayonverbote werden im Kontext Häuslicher Gewalt den Rahmenbedingungen des Vorfalls angepasst (z.B. in Bezug auf Kindergarten oder Schule).
Kontaktverbot
Der gefährdenden Person wird verboten, mit der gefährdeten Person in irgendeiner Form Kontakt aufzunehmen. Dazu gehören das direkte Ansprechen, Telefonanrufe, SMS, E-Mails, Briefe, Facebook etc. Falls zur Sicherstellung des Schutzes notwendig, kann das Kontaktverbot standardmässig (ZH) oder in Einzelfällen (BS) auch auf weitere Personen ausgedehnt werden, die der gefährdeten Person nahestehen (z.B. Kinder, Eltern, Geschwister).

2.1.3 Polizeiliche Interventionen

Unter polizeilicher Intervention zu Häuslicher Gewalt sind die Fälle zu verstehen, in denen die Polizei ausgerückt ist und interveniert hat, unabhängig davon, ob Schutzmassnahmen angeordnet wurden oder nicht. Zu diesen Einsätzen werden jeweils Polizeirapporte verfasst, die über die zuständigen Stellen bei der Polizei auch statistisch erfasst werden. In diesen Zahlen nicht enthalten sind polizeiliche Interventionen bei Fällen mit partnerschaftlichen oder familiären Streitigkeiten, bei denen die Schwelle zur Häuslichen Gewalt nicht überschritten worden ist.

Tabelle 2: Anzahl Polizeirapporte zu Häuslicher Gewalt pro Kanton/Stadt

	2012	2013	2014
Kanton Basel-Stadt	314	300	249
Stadt Zürich	931	582	496
Kanton Zürich	2992	2256	2529

Quelle: Polizeistatistiken BS / ZH

Tabelle 3: Anzahl Polizeirapporte zu Häuslicher Gewalt pro Kanton/Stadt (pro 1'000 Einwohner/innen)

	2012	2013	2014
Kanton Basel-Stadt	1.675	1.584	1.306
Stadt Zürich	2.445	1.512	1.267
Kanton Zürich	2.124	1.582	1.748

Quelle: Polizeistatistiken BS / ZH

Die Zahlen der polizeilichen Interventionen zu Häuslicher Gewalt im Kanton Basel-Stadt sind mit den Werten aus Zürich vergleichbar. Die Zahlen sind jährlichen Schwankungen unterworfen, weshalb bei deren Interpretation Vorsicht geboten ist. Es fällt jedoch auf, dass im Kanton Zürich im Jahr 2014 mehr Polizeirapporte zu Häuslicher Gewalt verzeichnet sind als in der Stadt Zürich⁴.

2.1.4 Wegweisungen und weitere Schutzmassnahmen

In Bezug auf verfügte Schutzmassnahmen sieht das Bild anders aus. Wie untenstehende Zahlen zeigen, werden in Basel-Stadt deutlich weniger Wegweisungen pro Einwohnerin und Einwohner verfügt als in Zürich. Dies gilt sowohl im Verhältnis zur Stadt als auch zum Kanton Zürich.

In Basel-Stadt sind weitere Schutzverfügungen nur im Zusammenhang mit einer Wegweisung möglich. Die allenfalls mit einer Wegweisung verbundenen zusätzlichen Schutzmassnahmen werden statistisch nicht erfasst.

Tabelle 4: Anzahl Schutzverfügungen pro Kanton/Stadt (pro 1'000 Einwohner/innen)

	2012	2013	2014
Kanton Basel-Stadt Wegweisungen	0.240	0.232	0.257
Stadt Zürich total Schutzverfügungen	1.000	0.966	0.850
davon Wegweisungen	0.543	0.524	0.447
Kanton Zürich total Schutzverfügungen	0.753	0.758	0.723
davon Wegweisungen	0.448	0.453	0.409

Quelle: Polizeistatistiken BS / ZH

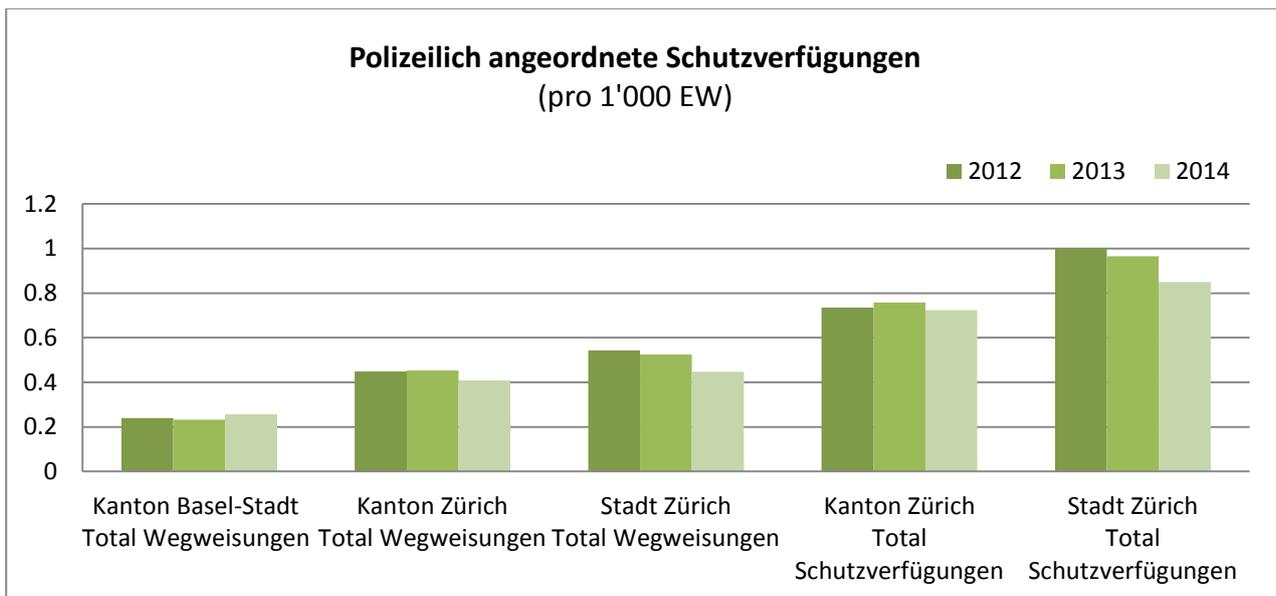


Abbildung 2: Polizeilich angeordnete Schutzverfügungen im Vergleich

«Der wichtigste Punkt ist, dass zeitnah reagiert wird. Auf einen HG-Vorfall muss umgehend eine Antwort der Polizei folgen. So ist es für den Täter spürbar. Nach drei Monaten ist dies nicht mehr der Fall.» Dienst Gewaltschutz der Kantonspolizei Zürich

⁴ Die Fachstelle Häusliche Gewalt der Kantonspolizei Zürich vermutet einen Zusammenhang mit der Infrastruktur für Opfer Häuslicher Gewalt (Beratung und Unterstützung), die für die Stadtbevölkerung besser ausgebaut und erreichbar ist als für die Landbevölkerung. Es ist möglich, dass die Polizei in der Stadt deshalb weniger oft zu Hilfe geholt wird. Diese Vermutung wurde nicht vertieft überprüft.

In Basel-Stadt werden die polizeilichen Schutzmassnahmen ebenso zeitnah angeordnet wie in Zürich, aber deutlich seltener. Wenn in Basel-Stadt auf eine Wegweisung verzichtet und auf den zivilrechtlichen Weg verwiesen wird, dauert es in der Regel länger, bis für die gewaltausübende Person Konsequenzen spürbar werden. Es kann sein, dass beim Zivilgericht superprovisorische Massnahmen beantragt werden, was zeitnah geschieht, es kann aber auch sein, dass vier bis sechs Wochen vergehen, bis es zu einer ordentlichen Gerichtsverhandlung kommt. Dies hängt davon ab, wie schnell die gewaltbetroffene Person zivilrechtliche Schutzmassnahmen beantragt.

2.1.5 Wiederholte Anordnung von Schutzmassnahmen

In Basel-Stadt gilt als Wiederholungstäter, wer im Polizei-Journal bereits mit einem Vorfall Häuslicher Gewalt registriert ist. Es liegen jedoch keine statistischen Auswertungen dazu vor, ob eine Wegweisung bei derselben Person einmal oder mehrmals angeordnet wurde. Es wird auch nicht ausgewiesen, ob die gewaltausübende Person an derselben Partnerin oder in wechselnden Partnerschaften (seriell) Häusliche Gewalt ausgeübt hat.

Tabelle 5: Anzahl Wegweisungen Kanton Basel-Stadt

	2012	2013	2014
Total Wegweisungen	45	44	49
1. Anordnung	-	-	-
Wiederholungsfall	-	-	-

Quelle: Basler Polizeistatistik

In der Zürcher Statistik zu Häuslicher Gewalt werden Erst- und Wiederholungsfälle ausgewiesen. Zudem kann dargestellt werden, ob die Gewaltausübung gegenüber den gleichen oder verschiedenen Partnerinnen stattgefunden hat.

Tabelle 6: Anzahl Schutzmassnahmen und Wiederholungsfälle Stadt Zürich

	2012	2013	2014
Total Schutzmassnahmen	381	372	333
1. Anordnung	314	311	263
Wiederholungsfall	67	61	70

Quelle: Zürcher Polizeistatistik

Tabelle 7: Anzahl Schutzmassnahmen und Wiederholungsfälle Kanton Zürich

	2012	2013	2014
Total Schutzmassnahmen	1'062	1'081	1'047
1. Anordnung	842	885	825
Wiederholungsfall	221	196	222

Quelle: Zürcher Polizeistatistik

Wie immer bei statistischen Daten zu Häuslicher Gewalt ist bei der Interpretation Vorsicht geboten: Bloss weil eine Person nur einmal polizeilich betreffend Häuslicher Gewalt aufgefallen ist, heisst das nicht, dass es nicht zu Wiederholungstaten gekommen ist. Von vielen Vorfällen erfährt die Polizei nichts. Die Erfassung und Auswertung von polizeilich bekannten Wiederholungsfällen bietet aber einen Anhaltspunkt, um die Wirksamkeit von Schutzmassnahmen und Gefährderansprachen zu beurteilen.

Eine frühere Datenanalyse («Monitoring Häusliche Gewalt Basel-Stadt⁵» von 2012) hat ergeben, dass die Kantonspolizei Basel-Stadt im Jahr 2011 insgesamt bei 160 Familien mit Kindern wegen Häuslicher Gewalt intervenieren musste. Bei 57 dieser 160 Familien kam es zu wiederholten Polizeieinsätzen. Konkret gab es bei 30 Familien zwei, bei 13 Familien drei und bei 14 Familien gar vier oder mehr Einsätze innerhalb von 24 Monaten.

⁵ <http://www.jsd.bs.ch/ueber-das-departement/bereiche-abteilungen/generalsekretariat/fachstelle-haeusliche-gewalt/haeusliche-gewalt-kanton-basel-stadt.html> Monitoringbericht Häusliche Gewalt 2012, Seite 11 (zuletzt besucht am 29.03.2017).

2.1.6 Überprüfung und Verlängerung von Schutzmassnahmen

In Basel-Stadt können die polizeilich angeordneten Schutzmassnahmen nicht verlängert werden. Wenn lückenlos ein längerfristiger Schutz nötig ist, müssen innerhalb von zehn Tagen beim Zivilgericht zivilrechtliche Schutzmassnahmen beantragt werden (§ 37d Abs. 1 PolG).

Gemäss Schätzung des Zivilgerichts Basel-Stadt gelangen rund hundert Fälle Häuslicher Gewalt ans Zivilgericht, bei denen von der gefährdeten Person Schutzmassnahmen beantragt werden. Ausserdem wird dem Zivilgericht pro Jahr in circa ein bis zwei Fällen durch die gefährdende Person die Überprüfung einer polizeilichen Wegweisung beantragt⁶. In den letzten Jahren haben diese Überprüfungen in keinem Fall zum Schluss geführt, dass die Wegweisung zu Unrecht angeordnet worden wäre.

Am Zivilgericht Basel-Stadt findet in der Regel keine eigene Verhandlung zur Überprüfung einer polizeilichen Wegweisung statt. Die Überprüfung wird bei Ehepaaren oft in die Eheschutzverhandlung integriert. Aber auch Unverheiratete und Personen, die in eingetragener Partnerschaft leben, können beim Zivilgericht eine solche Überprüfung beantragen.

Tabelle 8: Anzahl Beschwerden gegen angeordnete Schutzmassnahmen pro Jahr: Kanton Basel-Stadt

	2012	2013	2014
Total angeordnete polizeiliche Wegweisungen	45	44	49
Total Beschwerden am Zivilgericht	2	2	1
davon Entsprechung	0	0	0

Quelle: Polizeistatistik BS und Angaben Zivilgericht

Obwohl in Zürich deutlich mehr Wegweisungen angeordnet werden, erfolgen auch dort nur ganz wenige Beschwerden ans zuständige Gericht. In Zürich haben gefährdende Personen fünf Tage Zeit, um gegen polizeilich verfügte Schutzmassnahmen Einsprache zu erheben.

Tabelle 9: Anzahl Beschwerden gegen angeordnete Schutzmassnahmen pro Jahr: Stadt Zürich

	2012	2013	2014
Total angeordnete Schutzmassnahmen	381	372	333
Total Beschwerden	16	14	12
davon Entsprechung	4	10	6
davon Abweisung/Nichteintreten	11	4	6
Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Urteile des Zwangsmassnahmengerichts	1	0	0

Quelle: Zürcher Polizeistatistik

Tabelle 10: Anzahl Beschwerden gegen angeordnete Schutzmassnahmen pro Jahr: Kanton Zürich

	2012	2013	2014
Total angeordnete Schutzmassnahmen	1'062	1'081	1'047
Total Beschwerden	74	54	61
davon Entsprechung	31	26	30
davon Abweisung/Nichteintreten	42	27	31
Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Urteile des Zwangsmassnahmengerichts	1	2	0

Quelle: Zürcher Polizeistatistik

Dass selten eine Überprüfung verlangt wird, interpretiert das Basler Zivilgericht dahingehend, dass den gewaltausübenden Personen in der Regel durchaus bewusst ist, dass sie etwas falsch gemacht haben. Die Wegweisung ist eine deeskalierende Intervention in dem Moment, in dem erkennbar etwas geschehen ist.

⁶ Eine weggewiesene Person kann innert fünf Tagen seit Eröffnung der Wegweisung beim Einzelgericht des Zivilgerichts schriftlich und begründet Beschwerde erheben (§ 37e Abs. 1 PolG).

Im Vordergrund steht für die Betroffenen die Beurteilung und Bereinigung der Gesamtumstände, was am Zivilgericht zeitnah und niederschwellig durchgeführt wird und für die Beteiligten die Frage der Angemessenheit der Wegweisung in den Hintergrund treten lässt. Gemäss Zivilgericht ist von den wenigen Fällen, in denen Beschwerde gegen eine polizeiliche Wegweisung erhoben worden ist, noch kein einziger Fall gutgeheissen worden.

Das Bezirksgericht Winterthur begutachtet den grössten Teil der Gewaltschutzfälle des Kantons Zürich nach dem GSG. Um dieser Rolle im vorliegenden Bericht Rechnung zu tragen, wird im Folgenden vom Bezirksgericht ZH gesprochen. Für die Verlängerung bzw. Überprüfung von Schutzmassnahmen liegen dem Bezirksgericht ZH in der Regel die polizeilichen Einvernahmeprotokolle der Gesuchstellerin und des Gesuchgegners sowie die Hafteninvernahmen der Staatsanwaltschaft vor. Wenn die gefährdende Person bereits in Untersuchungshaft war, wird sie im Verfahren nicht noch zusätzlich angehört.

Es kann aufgrund der Gewaltschutz-Statistik festgehalten werden, dass auch in Zürich, wo viel häufiger polizeiliche Schutzmassnahmen angeordnet werden als in Basel-Stadt, selten eine gerichtliche Überprüfung verlangt wird. Die Schutzmassnahmen scheinen von den gewaltausübenden Personen grösstenteils akzeptiert zu werden. Es ist davon auszugehen, dass deutlich mehr Personen gegen angeordnete Schutzmassnahmen Beschwerde einreichen würden, wenn diese unverhältnismässig oder ungerechtfertigt angeordnet würden.

Wenn der Schutz vor Gewalt im Zentrum steht, liegt der Schluss nahe, den Handlungsspielraum auszuloten und Schutzmassnahmen vermehrt anzuordnen, um ein «Time out» für alle Beteiligten zu erwirken. Sowohl die gewaltbetroffene als auch die gewaltausübende Person erhalten durch diese Massnahme ein paar Tage Ruhe und die Chance, mit etwas Abstand ihre Situation zu überdenken. Steht hingegen die Schuldfrage im Zentrum, dann mag die Forderung, Schutzmassnahmen vermehrt anzuordnen, problematisch erscheinen. Denn polizeiliche Schutzmassnahmen werden zeitnah angeordnet, aufgrund einer ersten Einschätzung. Zu diesem Zeitpunkt ist die Schuldfrage noch nicht geklärt. Dazu ist ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren notwendig. Es besteht somit eine gewisse Gefahr, auch gegen unschuldige Personen Massnahmen zu verfügen.

Bei der Einführung der Wegweisung in Basel-Stadt im Jahr 2006 wurden Ziel und Zweck des damals neuen Instruments klar definiert. Im Ratschlag 06.1574.01 zur Änderung des PolG wurde festgehalten, dass die Wegweisung nicht der Bestrafung diene, sondern einerseits eine Massnahme zur Deeskalation sei und andererseits ein Zeitfenster eröffne, um Vorkehrungen zum Schutz vor weiterer Gewalt zu treffen. Nach dem Willen des Gesetzgebers ist es irrelevant, ob zum Zeitpunkt der Anordnung einer Wegweisung die Schuldfrage geklärt ist oder nicht.

2.1.7 Beziehung bei verfügbarer Schutzmassnahme

Bei einer Polizeiintervention wegen Häuslicher Gewalt können, in Abhängigkeit der Beziehung zwischen der gefährdenden Person und der gefährdeten Person sowie der Wohnsituation, unterschiedliche Schutzmassnahmen angeordnet werden. Da bei der Häuslichen Gewalt das Machtgefälle innerhalb von Beziehungen zu berücksichtigen ist, wird unterschieden, ob Eltern Gewalt untereinander oder gegenüber einem Kind ausüben oder ein Kind gegenüber den Eltern.

Bei Wohngemeinschaften («WG») werden Betroffene in Basel-Stadt auf den zivilrechtlichen Weg verwiesen und keine Wegweisung ausgesprochen, da es an der familiären bzw. partnerschaftlichen Beziehung fehlt. Im Kanton Zürich erfolgt in solchen Fällen die sofortige Wegweisung nach Art. 28b ZGB ebenfalls durch die Polizei für die Dauer von 14 Tagen in Anwendung einzelner Bestimmungen des GSG. Anschliessend ist für die Verlängerung jedoch der zivilrechtliche Weg zu beschreiten.

Beim folgenden Vergleich der Anzahl der gefährdenden Personen nach Geschlecht, gegen die eine Schutzmassnahme verfügt wurde, fällt auf, dass die gefährdenden Personen in den allermeisten Fällen männlich sind. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es auch Fälle gibt, in denen die binäre Unterscheidung in «Gefährder/in oder Täter/in» und «Opfer» zu kurz greift. Zudem muss beachtet werden, dass Männer, die Opfer Häuslicher Gewalt werden, mit einem doppelten Tabu konfrontiert sind; erstens Opfer zu werden und zweitens durch eine Frau Gewalt zu erleben. Gleichzeitig ist es aber auch möglich, dass Männer Opfer männlicher Gewalt werden, z.B. zwischen Vater und Sohn.

«Bei gegenseitiger Gewalt ist es teilweise schwierig zu entscheiden, wer von den beiden Personen wegzudeuten ist, zum Beispiel wenn beide gleich gewalttätig waren. Es wird aber auf jeden Fall jemand weggewiesen.» Kantonspolizei Basel-Stadt, PSD

Tabelle 11: Anzahl Gefährdende nach Geschlecht: Kanton Basel-Stadt

	2012	2013	2014
Total	45	44	49
davon Männer	44	43	47
davon Frauen	1	1	2

Quelle: Basler Polizeistatistik

Tabelle 12: Gefährdende nach Geschlecht: Kanton Basel-Stadt in %

	2012	2013	2014
Frauen	2	2	4
Männer	98	98	96

Quelle: Basler Polizeistatistik

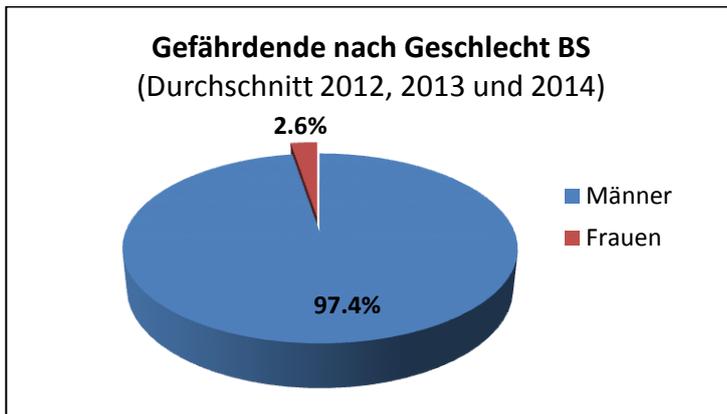


Abbildung 3: Verhältnis Gefährdende nach Geschlecht Kt. BS

Tabelle 13: Anzahl Gefährdende nach Geschlecht: Stadt Zürich

	2012	2013	2014
Total	381	372	333
davon Männer	353	355	305
davon Frauen	28	17	28

Quelle: Zürcher Polizeistatistik

Tabelle 14: Gefährdende nach Geschlecht: Stadt Zürich in %

	2012	2013	2014
davon Frauen	7	5	8
davon Männer	93	95	92

Quelle: Zürcher Polizeistatistik

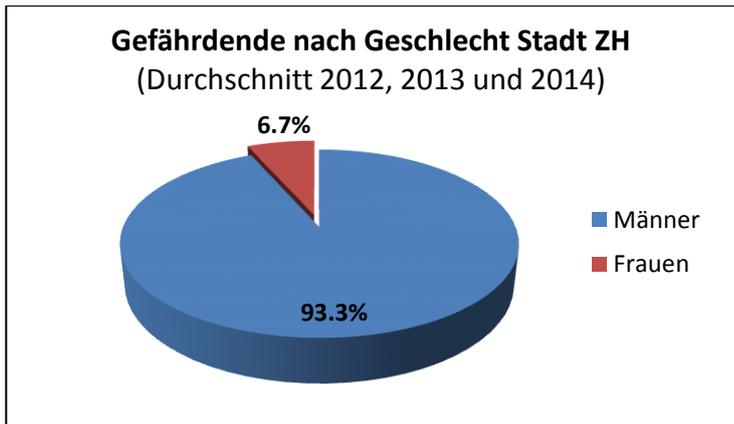


Abbildung 4: Verhältnis Gefährdende nach Geschlecht Stadt ZH

Tabelle 15: Anzahl Gefährdende nach Geschlecht: Kanton Zürich

	2012	2013	2014
Total	1'062	1'081	1'047
davon Männer	990	1004	976
davon Frauen	72	77	71

Quelle: Zürcher Polizeistatistik

Tabelle 16: Gefährdende nach Geschlecht: Kanton Zürich in %

	2012	2013	2014
davon Frauen	7	7	7
davon Männer	93	93	93

Quelle: Zürcher Polizeistatistik

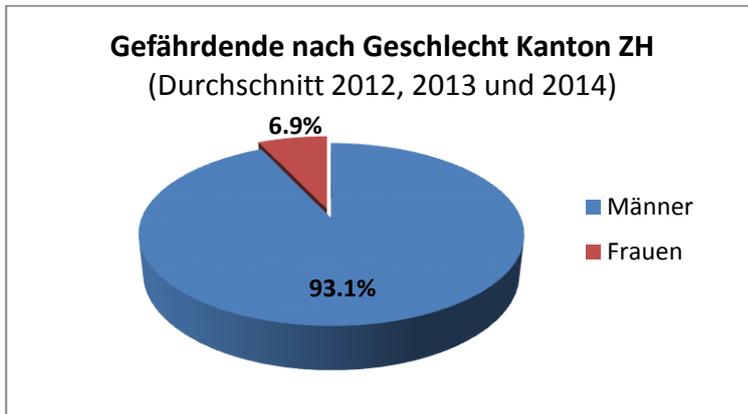


Abbildung 5: Verhältnis Gefährdende nach Geschlecht Kt. ZH

In Zürich sind im Vergleich mit Basel-Stadt mehr Frauen als Gefährderinnen erfasst. Eine mögliche Erklärung dafür ist, dass in Zürich Schutzmassnahmen voneinander unabhängig und deshalb situationsspezifischer verfügt werden können, was der Polizei gerade in Fällen gegenseitiger Gewalt mehr Handlungsspielraum einräumt.

2.1.8 Minderjährige

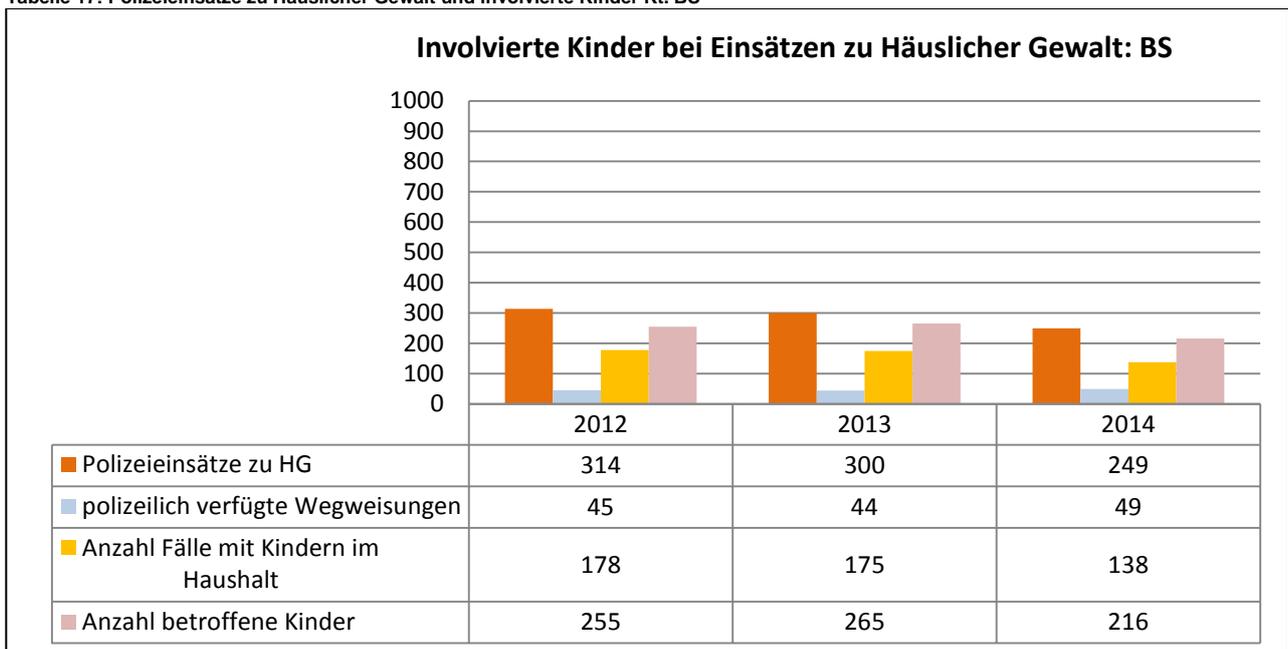
Im Kanton Zürich können gemäss Gewaltschutzgesetz grundsätzlich auch Schutzmassnahmen gegen Jugendliche ausgesprochen werden. So können beispielsweise bei Gewalt in jugendlichen Paarbeziehungen, insbesondere auch bei Cyber-Stalking, Kontakt- und Rayonverbote verfügt werden. Wegweisungen von im gleichen Haushalt lebenden Minderjährigen sind nur im Einverständnis der Eltern möglich, wobei bei einem Wegfall der elterlichen Zustimmung die bestehende Schutzmassnahme polizeilich kaum mehr durchsetzbar wäre. Eine Fremdplatzierung käme dann lediglich im Rahmen des Jugendstrafverfahrens oder als zivilrechtliche Massnahme der KESB in Frage.

Das Polizeigesetz Basel-Stadt ist auf erwachsene⁷ Gefährder und Gefährderinnen ausgerichtet. Die Polizei führt deshalb gewalttätige Jugendliche der Jugendstaatsanwaltschaft zu und macht Meldung an den KJD. Es liegen keine statistischen Angaben vor, die einen diesbezüglichen Zahlenvergleich ermöglichen würden. Keine Kompetenzen hat die Polizei in Basel-Stadt betreffend Schutzmassnahmen bei Häuslicher Gewalt in jugendlichen Paarbeziehungen. Wegweisungen sind nicht möglich, auch nicht Kontakt- oder Rayonverbote. In diesen Fällen besteht jedoch die Möglichkeit, entsprechende Schutzmassnahmen am Zivilgericht zu beantragen.

Häusliche Gewalt kann als Paargewalt stattfinden, aber auch innerhalb einer Familie. Im gleichen Haushalt wohnen unter Umständen gemeinsame Kinder, Kinder aus früheren Beziehungen, Schwiegereltern oder andere Verwandte, die in die Gewaltproblematik involviert sind. Am häufigsten sind es jedoch Kinder, die Zeugen elterlicher Gewalt werden und dadurch betroffen sind.

Im Folgenden interessiert, wie viele Kinder in Familien gross werden, in denen Häusliche Gewalt ausgeübt wird. Dazu werden Daten aus dem «Hellfeld», konkret aus den Polizeistatistiken Basel-Stadt und Zürich, herangezogen. Weil dazu keine umfassenden Zahlen vorliegen, muss die Fragestellung enger gefasst werden: Wie viele Kinder sind in Haushalten gemeldet, in denen Polizeieinsätze aufgrund von Häuslicher Gewalt stattfinden? Die Datenlage zur möglichen Beantwortung dieser Frage ist in Basel und Zürich unterschiedlich und kann nur mit Vorbehalt verglichen werden. In Zürich werden statistische Angaben zu Haushalten mit Kindern nur dann erfasst, wenn Schutzmassnahmen angeordnet wurden. Allgemeine Angaben zu betroffenen Minderjährigen bei polizeilichen Einsätzen wegen Häuslicher Gewalt können daher nicht gemacht werden.

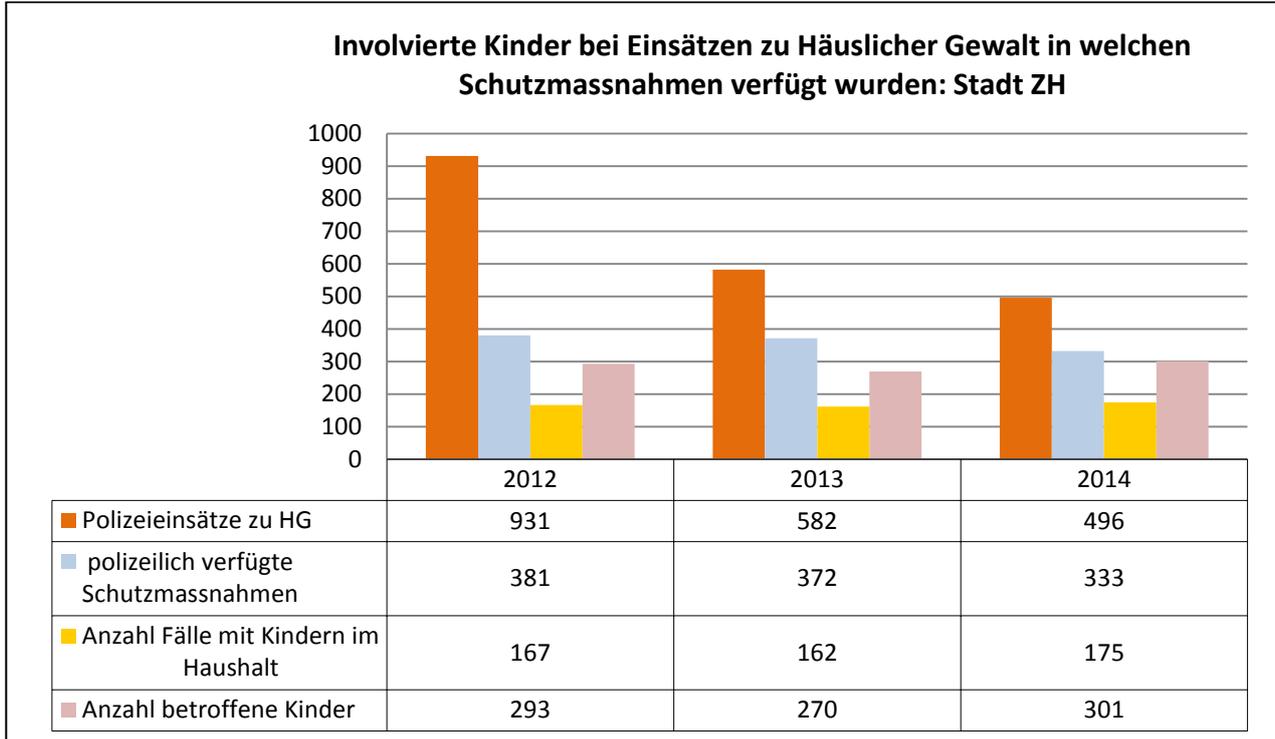
Tabelle 17: Polizeieinsätze zu Häuslicher Gewalt und involvierte Kinder Kt. BS



Quelle: Basler Polizeistatistik

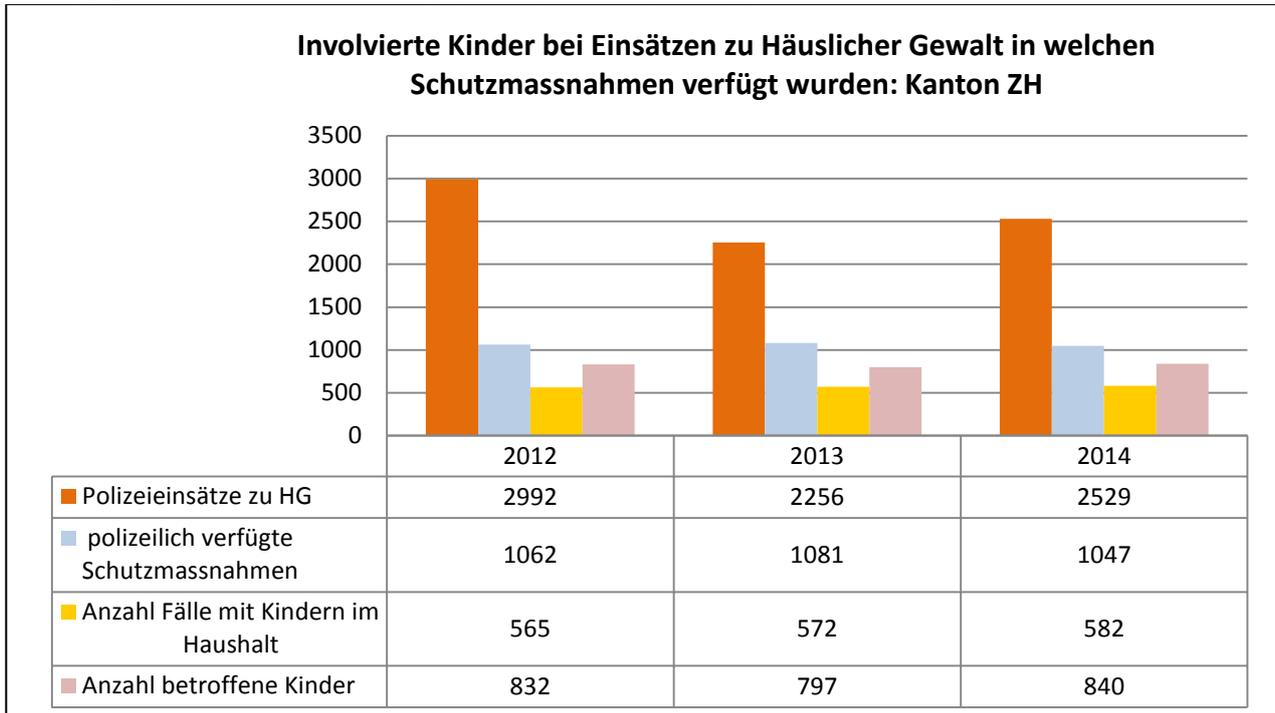
⁷ PolG § 37 a: gefährdet eine mündige Person eine andere mündige Person

Tabelle 18: Schutzmassnahmen bei Häuslicher Gewalt und involvierte Kinder Stadt ZH



Quelle: Zürcher Polizeistatistik

Tabelle 19: Schutzmassnahmen bei Häuslicher Gewalt und involvierte Kinder Kt. ZH



Quelle: Zürcher Polizeistatistik

Die dargestellten Zahlen zeigen auf, dass in Basel-Stadt bei mehr als der Hälfte der Polizeieinsätze wegen Häuslicher Gewalt Kinder involviert sind. Involviert bedeutet hier, dass diese Kinder in einem Haushalt leben, wo Häusliche Gewalt stattfindet. In Zürich ist die statistische Erfassung anders als in Basel. Wie oben ausgeführt, werden Kinder in Zürich nur in jenen Fällen erfasst, in denen polizeiliche Schutzmassnahmen angeordnet wurden. Die Anzahl Polizeieinsätze wurde trotzdem für Basel-Stadt und für Stadt und Kanton Zürich dargestellt.

Die Tabellen 17 bis 19 verdeutlichen, dass die Anzahl (mit-)betroffener Kinder bei Häuslicher Gewalt sehr hoch ist. Sie können aufgrund ihrer Unmündigkeit selten selbst etwas an der familiären Situation ändern und sind deshalb besonders darauf angewiesen, vor Gewalt geschützt zu werden.

Die Abklärung, ob das Kindeswohl gefährdet ist, findet – unabhängig von einer polizeilich angeordneten Schutzmassnahme – in einem eigenen Prozess statt. Der Prozess wird ausgelöst, wenn die Polizei nach einer Intervention in einem Fall Häuslicher Gewalt eine Meldung an die KESB vornimmt.

Bei Häuslicher Gewalt versuchen Eltern oft Straftaten in der Familie zu vertuschen oder zu verharmlosen. Meist fehlt ihnen das Bewusstsein dafür, wie sehr Häusliche Gewalt das Wohl ihrer Kinder beeinträchtigt. Im Strafverfahren wird deshalb die Situation der Kinder angesprochen. Wenn Minderjährige zu befragen sind, bestellt die Verfahrensleitung eine Kollisionsbeistandschaft. Allgemein wird bei urteilsunfähigen Kindern eine Kollisionsbeistandschaft nach Art. 306 Abs. 2 ZGB bestellt, wenn ein Interessenskonflikt bei der gesetzlichen Vertretung besteht. Dies ist der Fall, wenn die gesetzliche Vertretung zugleich die beschuldigte Person ist oder mit dieser in Beziehung steht (Ehegatte, Verwandtschaft, Partnerschaft).

Auch im zivilrechtlichen Verfahren wird die Situation der Kinder berücksichtigt. In der Regel vertreten die Eltern die Interessen der Kinder. In strittigen Fällen kann das Basler Zivilgericht Fachpersonen von der Kinder- und Jugendpsychiatrie hinzuziehen, welche im Beisein des Richters das Kind befragen. Kinder können ab einem Alter von circa sechs Jahren für eine Kinderanhörung auf diese Weise von speziell ausgebildeten Fachpersonen befragt werden. Bei Bedarf ordnet das Gericht eine Vertretung des Kindes an und bezeichnet eine in fürsorgerischen und rechtlichen Fragen erfahrene Person als Beiständin. Stellt das urteilsfähige Kind Antrag auf Vertretung, so ist diesem Antrag zu entsprechen. Die Urteilsfähigkeit ist abhängig von der Entwicklung des Kindes und vom sich stellenden Regelungsbedarf. Ab dem 14. Altersjahr sind dem Kind die Entscheide des Zivilgerichts in eherechtlichen Verfahren seiner Eltern persönlich zu eröffnen, soweit es seine Belange betrifft.

«Für Kinder ist es immer am schlimmsten. Ich hatte einmal einen Fall, wo der Vater auf die Mutter losging mit dem Messer. Der siebenjährige Junge ging zwischen die Eltern. Der Junge stand mittendrin. In der Folge konnte er sich in der Schule nicht mehr konzentrieren, weil er befürchtete, zu Hause könne wieder etwas passieren.» Bezirksgericht ZH

2.2 Gesetzesgrundlagen

2.2.1 Übersicht

Sowohl im Kanton Basel-Stadt als auch im Kanton Zürich wird dem Grundsatz des Störerprinzips «wär schloht, dä goht» gefolgt. Demnach ist es Auftrag der Polizei, in Fällen Häuslicher Gewalt mit ihrem Eingreifen Gewalt zu stoppen, Opfer zu schützen und die allfällige Täterschaft zu ermitteln. Sofern die Voraussetzungen für die Anordnung erfüllt sind, kann die Polizei Schutzmassnahmen aussprechen.

Zur Veranschaulichung wird im Folgenden auf die wichtigsten gesetzlichen Bestimmungen der kantonalen Gesetzgebung eingegangen. Im Kanton Zürich existiert dazu ein separates Gewaltschutzgesetz⁸ (GSG), während sich in Basel-Stadt die gesetzlichen Grundlagen im Polizeigesetz⁹ (§37a bis e PolG) finden.

Tabelle 20: Gegenüberstellung PolG und GSG

	Polizeigesetz Basel-Stadt (PolG)	Gewaltschutzgesetz Zürich (GSG)
Legaldefinition	implizit in § 37a PolG	§ 2 Abs. 1
Stalking	-	§ 2 Abs. 1 lit. b: zählt mehrmaliges Belästigen, Auflauern oder Nachstellen als Form Häuslicher Gewalt auf
Anwendung von Schutzmassnahmen	bei akuter Gewaltsituation	bei akuter Gewaltsituation aber auch bei nachträglicher Information, soweit das Opfer weiterhin gefährdet erscheint
Umfang der Schutzmassnahmen	§ 37a. Abs. 1: Wegweisung und Rückkehrverbot, Kontaktverbot für 12 Tage § 37a. Abs. 3: Mit Wegweisung können weitere Massnahmen angeordnet werden (z.B. Rayonverbot)	§ 3 Abs. 2 lit. a: Wegweisung § 3 Abs. 2 lit. b: Rayonverbot § 3 Abs. 2 lit. c: Kontaktverbot Schutzmassnahmen gelten jeweils während 14 Tagen
Beratung nach Vorfall	§ 37c Abs. 2: Übermittlung der Adresse der gefährdeten sowie der weggewiesenen Person von Amtes wegen an die zuständigen Beratungsstellen.	§ 15 f. (...) Darüber hinaus werden die Beratungsstellen für gefährdete wie gefährdende Personen mit den für die proaktive Ansprache notwendigen Unterlagen bedient.
Gewahrsam	§ 37: Gewahrsam für max. 24h danach ist Person zu entlassen oder der erforderlichen Obhut zuzuführen	§ 13: Gewahrsam für max. 24h § 14: Verlängerung für max. 4 Tage möglich
Rechtsweg und gerichtliche Beurteilung	§ 37e: Beurteilung erfolgt durch das Zivilgericht Rekurs an das Verwaltungsgericht	§ 8: Beurteilung der Schutzmassnahmen durch Zwangsmassnahmengericht
Widerhandlungen gegen Schutzmassnahmen	§ 37a Abs. 2: Verweis auf Art. 292 StGB (Möglichkeit einer Busse)	§ 3 Abs. 3: Verweis auf Art. 292 StGB (Möglichkeit einer Busse)
Kindwohlgefährdung	§ 37c Abs. 3	§ 15 Abs. 1

Darstellung: Fachstelle Häusliche Gewalt BS

⁸ LS 351, Inkrafttreten 1. April 2007.

⁹ SG 510.100, Inkrafttreten 1. Juli 2007.

2.2.2 Legaldefinition

Das GSG definiert in § 2 umfassend, was unter Häuslicher Gewalt zu verstehen ist. Demgegenüber beschreibt das PolG in § 37a («Wegweisung und Rückkehrverbot bei häuslicher Gewalt»), unter welchen Voraussetzungen eine Wegweisung angeordnet werden kann.

2.2.3 Stalking

Im Unterschied zu Basel-Stadt kennt Zürich Stalking als Form von Häuslicher Gewalt. § 2 Abs. 1 lit. b GSG zählt mehrmaliges Belästigen, Auflauern oder Nachstellen als Form der Häuslichen Gewalt auf. In Basel-Stadt muss demgegenüber die «gestalkte» Person den zivilrechtlichen Weg beschreiten. Namentlich im Bereich des «weichen Stalking», wenn noch keine strafrechtlichen Tatbestände erfüllt sind, aber einer erhebliche Belästigung durch Auflauern und Nachstellen über einen gewissen Zeitraum stattgefunden hat, kann es sein, dass die gestalkte Person dadurch erheblich unter der Situation leidet.

Im Bereich der Häuslichen Gewalt kennen sich die stalkende und die gestalkte Person zumeist gut, deshalb werden oft auch intime Details aus der Beziehung oder kompromittierende Fotos gegen den Ex-Partner verwendet. Die Optimus Studie¹⁰ kam zum Schluss, dass auch Jugendliche häufig durch jugendliche Partner sexuelle Gewalt erfahren, und dass auch sexuelle Belästigung in Form von Cybermobbing bei Jugendlichen eine grosse Rolle spielt.

2.2.4 Schutzmassnahmen in Gewaltsituationen

In Basel-Stadt kann die Kantonspolizei anlässlich einer Intervention wegen Häuslicher Gewalt durch den Dienstoffizier eine Schutzmassnahme anordnen, um die Konfliktsituation zu entschärfen und weitere Gewalthandlungen zu verhindern. Der gefährdenden Person wird die Wegweisung meist auf dem Polizeiposten ausgehändigt, selten geschieht dies auch an Ort und Stelle in den Wohnräumen. Eine gefährdende Person kann in Basel-Stadt gemäss geltender Praxis nur weggewiesen werden, wenn sie an der gleichen Adresse wie das Opfer gemeldet ist und ihr von der Polizei vor Ort und/oder auf dem Polizeiposten das rechtliche Gehör gewährt werden kann. In Basel-Stadt wird die Wegweisung als Instrument zur Entschärfung einer akuten Gewaltsituation betrachtet und nicht zur Abwendung anhaltender Bedrohung oder Gefahr.

Im Kanton Zürich können die polizeilichen Schutzmassnahmen hingegen auch dann ausgesprochen werden, wenn die Polizei erst nachträglich über die Häusliche Gewalt informiert wird, sofern die gefährdete Person noch immer glaubhaft darlegen kann, dass die Gefährdungssituation nach wie vor gegeben ist. Polizeiliche Schutzmassnahmen können in Zürich darum auch in Abwesenheit der gefährdenden Person ausgesprochen werden. Sie beginnen jedoch erst zu laufen, wenn sie der gefährdenden Person eröffnet worden sind. Gibt die gefährdende Person bei einer Wegweisung keine Zustelladresse bekannt, so wird die Schutzverfügung den polizeilichen Fachstellen Häusliche Gewalt zur Abholung durch die gefährdende Person übergeben und gilt damit als zugestellt.

2.2.5 Umfang der Schutzmassnahmen

Beide Kantone kennen die polizeiliche Wegweisung. In Zürich wird die gefährdende Person für 14 Tage aus der Wohnung oder aus dem Haus weggewiesen (§ 3 Abs. 2 lit. a in Verbindung mit § 3 Abs. 3 GSG). Gemäss § 37a Abs. 1 PolG kann eine gefährdende Person für 12 Tage aus dem gemeinsamen Wohnraum bzw. dem Wohnraum der gefährdeten Person und der unmittelbaren Umgebung weggewiesen werden.

¹⁰ Optimus Studie (2012): Sexuelle Übergriffe an Kindern und Jugendlichen in der Schweiz. Formen, Verbreitung, Tatumstände. Zürich.

Beide Kantone kennen auch das Verbot der Kontaktaufnahme mit der gefährdeten Person. Das Kontaktverbot ist in Zürich gemäss § 3 Abs. 2. lit. c. GSG explizit auf Personen ausdehnbar, die der gefährdeten Person nahe stehen, namentlich Kinder. Das Rayonverbot kann beispielsweise auch für den Schulweg der Kinder angeordnet werden, wenn der gefährdende Elternteil die Kinder stalkt.

Im PolG ist in § 37a. Abs. 3 festgehalten, dass «Mit der Wegweisung (...) weitere Massnahmen angeordnet werden» können. Sofern zum Schutz Minderjähriger nötig, weitet die Kantonspolizei Basel-Stadt das Kontaktverbot zur gefährdeten Person auf die Kinder aus. Voraussetzung dafür ist aber, dass die gefährdende Person gegenüber einem volljährigen Elternteil Häusliche Gewalt ausgeübt hat – in einem Ausmass, das eine Wegweisung rechtfertigt. Da nur in einem kleinen Teil der Polizeiinterventionen wegen Häuslicher Gewalt eine Wegweisung angeordnet wird, ist im Grossteil der Fälle kein spezifisches Kontaktverbot gegenüber gefährdeten Kindern möglich.

In Zürich können Rayonverbot und Kontaktverbot unabhängig von einer polizeilichen Wegweisung angeordnet werden. Die Möglichkeit des Zürcher Rayonverbots bietet den Vorteil, jemanden nicht nur aus der Wohnstätte und der unmittelbaren Umgebung wegweisen zu können, sondern die Person auch von weiteren Orten – wie dem Arbeitsort, Kindergarten etc. – fernzuhalten.

2.2.6 Beratung nach Gewaltvorfall

Beide Kantone kennen die zeitnahe Beratung nach einer Polizeiintervention wegen Häuslicher Gewalt. In Zürich und in Basel-Stadt übermittelt die Polizei die Daten der gefährdenden Person an eine spezialisierte Beratungsstelle, welche diese kontaktieren muss und freiwillige Gewaltberatungsgespräche anbietet. Die Daten der gefährdeten Personen werden ebenfalls an die entsprechenden Opferhilfe-Beratungsstellen vermittelt. Für Kinder und Jugendliche, die von Paargewalt mitbetroffen sind, findet in Zürich – unabhängig von der KESB – überdies eine zeitnahe Kinderansprache mit psychotherapeutischer Beratung statt, die ebenfalls durch die Opferhilfe finanziert wird. Die Datenübermittlung erfolgt in diesen Fällen jedoch nur mit Zustimmung eines Elternteils.

Die Möglichkeit nach einem Vorfall Häuslicher Gewalt auch Kontaktdaten von Kindern an eine spezialisierte Beratungsstelle weiterzuleiten, ergibt sich in Zürich aus der offenen Formulierung von § 15 GSG. Die Formulierung wurde so gewählt, dass potentiell mehrere Personen gefährdet sein können.

Da in § 37c des PolG nur von einer gefährdeten Person ausgegangen wird, besteht in Basel-Stadt für die Kantonspolizei aktuell keine rechtliche Grundlage, welche die Übermittlung der Kontaktdaten von Kindern an eine Beratungsstelle ermöglichen würde. Die Formulierung von § 37c fokussiert auf Paargewalt (eine gefährdete und eine gefährdende Person), was nicht der aktuellen Polizeipraxis entspricht. Die Kantonspolizei orientiert sich an einer umfassenden Definition von Häuslicher Gewalt, die nicht nur Gewalt in ehelichen oder partnerschaftlichen Beziehungen, sondern auch Gewalt in *familiären* Beziehungen umfasst. Darin ist Gewalt von Eltern gegenüber Kindern ebenso enthalten wie Gewalt zwischen Eltern, die von Kindern miterlebt und bezeugt wird.

2.2.7 Polizeigewahrsam

Das GSG behandelt auch den Polizeigewahrsam (§§ 13 und 14). Der Gewahrsam ist für längstens 24 Stunden zulässig. Ist eine Verlängerung des Gewahrsams angezeigt – das GSG ermöglicht Verlängerungen bis höchstens vier Tage –, so stellt die Polizei ein Gesuch an das zuständige Zwangsmassnahmengericht (§ 14 GSG). Es kommt zu einer Anhörung der gefährdenden Person. Das GSG verweist auf die anwendbaren Bestimmungen der Schweizerischen Strafprozessordnung (Art. 224 ff. StPO).

In Basel-Stadt ist der Polizeigewahrsam in § 37 PolG geregelt. Auch hier dauert der vorübergehende Polizeigewahrsam maximal 24 Stunden, danach ist die Person zu entlassen oder der erforderlichen Obhut zuzuführen. Beantragt die Staatsanwaltschaft die Untersuchungshaft vor dem Basler Zwangsmassnahmengericht, läuft das Verfahren nach den Vorschriften der StPO.

Das GSG bietet zwar die Möglichkeit, Gefährder und Gefährderinnen für weitere vier Tage in polizeilichen Gewahrsam zu nehmen. Dies findet jedoch kaum Anwendung in der Praxis. Fälle, welche die Voraussetzungen für mehrtägigen Gewahrsam erfüllen würden, werden ohnehin umgehend der Staatsanwaltschaft zugeführt.

2.2.8 Rechtsweg und gerichtliche Beurteilung

In Zürich wird die gerichtliche Beurteilung einer GSG-Massnahme durch das Zwangsmassnahmengericht vorgenommen (§ 8 Abs. 2 GSG). Die gefährdende Person hat fünf Tage Zeit, um bei Gericht Antrag auf Überprüfung der angeordneten Massnahme zu stellen (§ 5 GSG). Die gefährdete Person kann gleichzeitig innert acht Tagen dasselbe Gericht um Verlängerung der gewaltschutzrechtlichen Massnahmen ersuchen (§ 6 Abs. 1 GSG). Das Zwangsmassnahmengericht beurteilt die Einsprache der gefährdenden Person bzw. das Verlängerungsgesuch der gefährdeten Person in einem kostenpflichtigen Entscheid innert vier Arbeitstagen (§ 9 Abs. 1 GSG). Durch das Zwangsmassnahmengericht können die Gewaltschutzmassnahmen um maximal drei Monate verlängert werden (§ 6 Abs. 3 GSG).

Der Entscheid des Zwangsmassnahmengerichts ist wiederum beschwerdefähig und kann an das Verwaltungsgericht Zürich weitergezogen werden (§ 11a Abs. 1 GSG). Erwähnten Eingaben kommt keine aufschiebende Wirkung zu (§ 5, § 11 Abs. 2, § 11a Abs. 2 GSG).

In Basel-Stadt führt der Rechtsweg ans Zivilgericht. Die weggewiesene Person kann innerhalb von fünf Tagen schriftlich und begründet Beschwerde an das Zivilgericht erheben. Die Beschwerde hat keine aufschiebende Wirkung. Das Zivilgericht entscheidet im summarischen Verfahren innert drei Arbeitstagen über die Beschwerde. Dieser Entscheid ist mit Rekurs an das Appellationsgericht weiterziehbar (§ 37e PolG).

Die gefährdete Person ihrerseits kann innert zehn Tagen ab Wegweisung ebenfalls an das Zivilgericht gelangen und um Anordnung von zivilrechtlichen Schutzmassnahmen ersuchen. Das Zivilgericht Basel-Stadt verlängert dabei nicht die polizeiliche Schutzmassnahmen, es kann stattdessen zivilrechtliche Massnahmen erlassen (§ 37d PolG), namentlich die Bestimmung über den Schutz der Persönlichkeit gegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen (Art. 28b ZGB).

Der Rechtsweg für die gefährdende Person ist in Zürich und Basel-Stadt vergleichbar geregelt. Wenn sie mit einer polizeilich angeordneten Schutzmassnahme nicht einverstanden ist, kann sie deren Überprüfung durch ein Gericht beantragen. Für die gefährdete Person hingegen, sind die Wege in Basel-Stadt und Zürich unterschiedlich ausgestaltet. In Zürich kann sie um Verlängerung der bereits angeordneten Schutzmassnahmen ersuchen, in Basel-Stadt kann sie die gleiche oder auch andere Schutzmassnahmen über den Zivilrechtsweg beantragen.

2.2.9 Widerhandlungen gegen Schutzmassnahmen

Sowohl im Kanton Basel-Stadt als auch im Kanton Zürich werden Widerhandlungen gegen verfügte Schutzmassnahmen im Rahmen von Art. 292 StGB «Ungehorsam gegen amtliche Verfügungen» geahndet. In beiden Kantonen verweisen die spezialgesetzlichen Grundlagen auf den entsprechenden Artikel des Strafgesetzbuches (§ 37a Abs. 2 PolG und § 3 Abs. 3 GSG).

Die Praxis in beiden Kantonen ist vergleichbar: Es werden geringe oder gar keine Bussen ausgesprochen. Die Fachleute sind sich deshalb einig, dass die Busse bei Nichteinhaltung einer angeordneten Schutzmassnahme oft keine Wirkung zeigt.

«Art. 292 StGB ist ein zahnloser Tiger, das nützt nichts. Die Busshöhe bewegt sich normalerweise im Bereich von ein paar Hundert Franken.» Staatsanwaltschaft Zürich

«Art. 292 StGB ist eine stumpfe Waffe: Die Busse ist keine geeignete Abschreckung, zudem ist die Höhe der Busse nicht sehr hoch. Aber die Person wird von der Polizei zusätzlich verwarnet, dass sie mit einer Zuführung zur Staatsanwaltschaft rechnen muss.» Bezirksgericht ZH

«Was bewirkt die Wegweisung? Wenn sie ignoriert wird, erhält der Täter eine Busse von ein paar Hundert Franken. Das macht keinen Eindruck. Haft macht Eindruck.» Staatsanwaltschaft Basel-Stadt

«Wir haben relativ zahme Massnahmen. Wenn ich eine Massnahme missachte, dann gibt's Busse. Ja, was will ich einem nackten Mann in die Tasche greifen, wenn er nichts hat, dann hat er nichts. Da müsste man verschärfen. Eine Null-Toleranz-Haltung würde sich schnell rumsprechen, davon bin ich überzeugt.» Kantonspolizei Basel-Stadt, Psychosoziale Dienste (PSD)

2.2.10 Kindswohlfährdung

Von Bundesrechts wegen ist die KESB zuständig, die geeigneten Massnahmen zum Schutz des Kindes zu treffen (Art. 307ff. ZGB). Die KESB verfasst einen Sozialbericht, ernennt allenfalls einen Beistand, entzieht das Aufenthaltsbestimmungsrecht oder entzieht die elterliche Sorge, wenn andere Kindesschutzmassnahmen erfolglos geblieben oder von vornherein als ungenügend erschienen sind.

In Zürich informiert die Polizei laut § 15 Abs. 1 GSG die KESB über die angeordneten Gewaltenschutzmassnahmen, sobald Minderjährige im Haushalt der gefährdeten oder gefährdenden Person leben oder sie Kenntnis über eine Schwangerschaft hat. Wird folglich durch die Polizei Häusliche Gewalt festgestellt, erfolgt von Gesetzes wegen eine Meldung an die KESB, die für die Abklärung der Kindswohlfährdung zuständig ist.

Auch in Basel-Stadt macht die Polizei Meldung an die KESB, wenn Kindes- oder Erwachsenenschutzmassnahmen angezeigt erscheinen (§ 37c Abs. 3 PoIG). Die Kantonspolizei Basel-Stadt meldet der KESB und dem KJD jeden Fall, in dem Kinder im selben Haushalt gemeldet sind, in dem auch die Polizeiintervention stattfand, auch ohne deren Anwesenheit zum Tatzeitpunkt und auch dann, wenn keine polizeiliche Massnahme angeordnet wurde. Bei Kenntnis über eine Schwangerschaft wird ebenfalls eine Meldung gemacht. Die Rechtsgrundlage für diese Praxis bieten Art. 443 Abs. 2 Zivilgesetzbuch (ZGB) und § 6 Abs. 1 des Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes (KESG). Die Polizeiipraxis von Basel-Stadt und Zürich sind bei der Kindswohlfährdung also ähnlich ausgestaltet.

«Man muss vom Kind ausgehen. Die Optik muss sein: Ist das Kindwohl gefährdet, weil das Kind gesehen oder erlebt hat, wie Gewalt ausgeübt wurde? Wurde das Kind dadurch traumatisiert? Wie wirkt sich das aufs Kind aus? Ist das Kind gefährdet, wenn der Vater wieder was mit dem Kind zu tun hat? Man muss da im Einzelfall schauen. Wenn jemand einmal was macht, ist es anders, als wenn er regelmässig was macht. Vielleicht braucht's Zeit. Wenn jemand einen Fehler gemacht hat, als Eltern, da bleibt man halt Eltern des Kindes.» Basler Zivilgericht

2.3 Erstes Zwischenfazit

In der Stadt und im Kanton Zürich werden vergleichbar viele Fälle Häuslicher Gewalt wie im Kanton Basel-Stadt registriert (mit jährlichen Schwankungen). Hingegen fällt auf, dass in Zürich markant mehr polizeiliche Schutzmassnahmen pro Einwohner angeordnet werden als in Basel-Stadt.

Auch wenn in Zürich die polizeilich angeordneten Schutzmassnahmen beim zuständigen Zwangsmassnahmengericht (Bezirksgericht) verlängert werden können, hat dies keinen Einfluss auf die Statistik. Die Verlängerungen werden nicht als zusätzliche Anordnungen gezählt, sondern separat ausgewiesen. Damit kann der quantitative Unterschied also nicht erklärt werden.

Eine Erklärung für den Unterschied liefern die gesetzlichen Grundlagen für die Polizeiarbeit. In Zürich basieren die gewaltschutzrechtlichen Instrumente der Polizei auf einer umfassenden Definition von Häuslicher Gewalt, die auch Stalking umfasst und sich nicht ausschliesslich auf mündige Gefährder und Gefährderinnen fokussiert. Das führt dazu, dass die mögliche Zielgruppe für polizeiliche Schutzmassnahmen von Anfang an grösser ist als in Basel-Stadt. Das GSG bietet der Polizei zudem einen grösseren Handlungsspielraum bei der Anwendung von Schutzmassnahmen als das PolG. In Zürich können verschiedene Schutzmassnahmen unabhängig voneinander für verschiedene involvierte Familienmitglieder verfügt werden. In Basel-Stadt können Kontakt- und Rayonverbote hingegen nur in Verbindung mit einer Wegweisung verfügt und für weitere Familienangehörige angewendet werden.

Eine weitere Erklärung liefert die Polizeipraxis. In Basel-Stadt wird § 37a des PolG eng interpretiert. Ein gemeinsamer Haushalt (Meldung an gleicher Adresse) wird für die Anordnung einer Wegweisung vorausgesetzt. Ebenfalls einschränkend wirkt, dass nur gegen eine anwesende Person eine Wegweisung verfügt wird. In Zürich ist weder ein gemeinsamer Haushalt noch die Anwesenheit der gefährdenden Person eine Voraussetzung für die Anordnung einer Schutzmassnahme.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sowohl durch enge Formulierungen im PolG als auch durch enge Interpretationen der Gesetzesgrundlagen in der Polizeipraxis die mögliche Zielgruppe für Schutzmassnahmen in Basel-Stadt gegenüber Zürich deutlich eingeschränkt wird. Eine polizeiliche Wegweisung wird in Basel-Stadt in weniger als einem Fünftel der Fälle von Häuslicher Gewalt angeordnet (mit jährlichen Schwankungen). Entsprechend gross sind die Unterschiede in den Polizeistatistiken in Bezug auf Schutzmassnahmen.

Weitere Erkenntnisse aus den ersten Kapiteln des Vergleichs sind, dass in Basel-Stadt wiederholte Anordnungen von Schutzmassnahmen in der Basler Polizeistatistik bisher nicht standardmässig erfasst werden. Diese Daten wären informativ, um die Wirksamkeit von Schutzmassnahmen und freiwilliger Gewaltberatung abschätzen und allenfalls auf Wiederholungstäter anpassen zu können. Auch hat sich gezeigt, dass in Basel-Stadt etwas mehr Verantwortung beim Opfer liegt als in Zürich, denn die polizeilichen Schutzmassnahmen können nicht verlängert werden. Das Opfer muss in einem separaten Prozess zivilrechtliche Schutzmassnahmen beantragen. In Zürich kann das Opfer die Verlängerung einer bereits polizeilich angeordneten Schutzmassnahme beantragen. Für ein Opfer kann es entlastend sein, wenn die Polizei die erste Entscheidung abnimmt und es nur noch entscheiden muss, ob es eine Verlängerung beantragen will oder nicht. Das bedeutet, dass von offizieller Seite ein klares Signal gegeben wurde, dass Häusliche Gewalt nicht toleriert wird.

Die Problemeinsicht scheint unmittelbar nach einem Gewaltvorfall am grössten zu sein. Aus diesem Grund ist es wirkungsvoll, der Polizei – die vor Ort in akuten Situationen Häuslicher Gewalt interveniert – ein sinnvolles Instrumentarium¹¹ zur Verfügung zu stellen und die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen zu schaffen.

¹¹Siehe Kapitel 2.1.2: Wegweisung, Rayonverbot und Kontaktverbot werden am Ende des Kapitels erläutert.

Der Vergleich der Zürcher und der Basler Polizeistatistiken (Kapitel 2.1) und der Vergleich des Zürcher Gewaltschutzgesetzes und des Basler Polizeigesetzes (Kapitel 2.2) erklären zwar, warum in Zürich auf Ebene der Polizei deutlich mehr Schutzmassnahmen angeordnet werden als in Basel-Stadt. Um die Gesamtsituation betreffend Schutz vor Häuslicher Gewalt beurteilen zu können, ist es aber wichtig, auch den Zivilprozess und den sogenannten GSG-Prozess (Kapitel 3.1) mit einzubeziehen.

3. Weiterführende Schutzmassnahmen

3.1 Zivilprozess und Gewaltschutzgesetz-Prozess im Vergleich

Wie bereits in vorhergehenden Kapiteln erwähnt, verlaufen die Wege in Bezug auf längerfristigen Schutz in Basel-Stadt und Zürich unterschiedlich. In Basel-Stadt wird im Zivilprozess über weiterführende Schutzmassnahmen entschieden. In Zürich wird dieser Entscheid hingegen im GSG-Prozess gefällt.

3.1.1 Die Basler Praxis

In Basel-Stadt können die polizeilichen Schutzmassnahmen nicht verlängert werden. Wenn weiterführende Schutzmassnahmen nötig sind, müssen diese beim Zivilgericht beantragt werden. Es gehört zu den frühesten Errungenschaften des Runden Tisches Häusliche Gewalt Basel-Stadt, dass der zivilrechtliche Weg niederschwellig ist. Es gibt die Möglichkeit, ohne Anmeldung zur Eheaudienz zu kommen oder mündlich am Schalter ein Anliegen zu deponieren. Bei Bedarf bietet die Opferhilfe Beratung und/oder Unterstützung bei der Gesuchstellung an, manchmal ist auch ein Anwalt nötig.

Das Zivilgericht unterscheidet Fälle von Häuslicher Gewalt innerhalb und ausserhalb der Ehe. In Verfahren von nicht verheirateten Paaren geht es spezifisch um die Thematik der Häuslichen Gewalt. Dort sind meist superprovisorische Massnahmen nötig, die sofort wirksam werden. Diese können niederschwellig beim Tagespräsidium des Zivilgerichts beantragt werden.

Das Zivilgericht Basel-Stadt führt zwar keine Statistik darüber, hat aber für den vorliegenden Bericht die Fälle gezählt: Im Jahr 2015 hat das Tagespräsidium in 45 Fällen Häuslicher Gewalt Schutzmassnahmen (Rayonverbote und Kontaktverbote) für Personen verfügt, die nicht miteinander verheiratet waren. Im Jahr 2016 wurden ebenfalls in 45 Fällen oben genannte Schutzmassnahmen verfügt. Offenbar werden diese superprovisorischen Massnahmen meist akzeptiert, da gemäss Erfahrung des Zivilgerichts nur ein bis zwei Mal pro Jahr Verfügungen angefochten werden.

Bei Verfahren verheirateter Paare, den Eheschutzverfahren, ist Häusliche Gewalt meist ein Aspekt unter vielen, die im selben Verfahren behandelt werden. Da aber sehr viele Eheschutzverfahren am Zivilgericht Basel-Stadt geführt werden und nicht vermerkt wird, in welchen Verfahren Häusliche Gewalt Thema ist und in welchen nicht, ist es zurzeit nicht möglich, präzise Angaben zur Fallzahl zu machen. Gemäss Schätzung des Zivilgerichts Basel-Stadt werden in mindestens nochmals so vielen Fällen bei verheirateten Paaren Schutzmassnahmen verfügt wie bei unverheirateten Paaren. Insgesamt (unverheiratete und verheiratete Paare) verfügt das Zivilgericht Basel-Stadt pro Jahr folglich in rund hundert Fällen Häuslicher Gewalt Schutzmassnahmen.

Tabelle 21: Zivilrechtliche Schutzverfügungen BS (pro 1'000 Einwohner/innen)

Kanton Basel-Stadt	2012	2013	2014
Zivilrechtliche SV (Art. 28b ZGB) geschätzt ca. 100 Fälle pro Jahr	0.533	0.528	0.524

Die Eheschutzverfahren werden vom Zivilgericht Basel-Stadt als niederschwellige Verfahren beschrieben, die in den allermeisten Fällen relativ rasch zu einem Abschluss kommen. Zwischen dem Antrag eines der Ehegatten auf eine Eheschutzverhandlung und der Gerichtsverhandlung dauert es in Basel-Stadt in der Regel zwischen vier bis sechs Wochen. In den meisten Fällen sind die Eheschutzverfahren nach einer Gerichtsverhandlung abgeschlossen. In strittigen Fällen kann es sein, dass beispielsweise Kindesschutzmassnahmen geprüft und entsprechende Berichte eingeholt werden müssen, was allenfalls eine zweite Verhandlung nötig macht und das Verfahren dementsprechend verlängern kann.

Da die Hauptverhandlung einige Wochen nach der Gewalteskalation durchgeführt wird, haben sich die Wogen bis zu diesem Zeitpunkt meist etwas geglättet. In vielen Fällen gelingt es, einvernehmliche Lösungen herbeizuführen.

Das zivilgerichtliche Verfahren ist ein Zweiparteienverfahren, in dem es üblich ist, dass die Parteien gemeinsam im Gerichtssaal anwesend sind. In aller Regel ist die Frage der Häuslichen Gewalt, wie bereits erwähnt, nur ein Teilaspekt, der zu behandeln ist. Dies ist vor allem in Eheschutzverfahren der Fall. Es geht in solchen Fällen oft auch um die Frage der Obhut über die Kinder, das Besuchsrecht, die Unterhaltsbeträge, die Zuteilung der Wohnung etc. Die Ehegatten können einen Anwalt oder eine Anwältin beiziehen; häufig ist dies aber nicht nötig, da eine umfassende richterliche Fragepflicht besteht und das Zivilgericht den Sachverhalt von Amtes wegen abzuklären hat. Glaubhaftmachen der Behauptungen genügt. Wenn das Gericht eine besondere Schutzbedürftigkeit feststellt, ordnet es entsprechende Massnahmen an. Dies gilt auch im Hinblick auf die Kinder, für die besondere Module entwickelt worden sind, wie die «angeordnete Beratung» der Eltern oder das Projekt «Kinder im Blick».

Wo nötig, werden andere Fachstellen miteinbezogen; insbesondere die KESB, der KJD, die Familienberatung oder die Kinder- und Jugendpsychiatrische Klinik. In besonderen Fällen, vor allem wegen traumatisierender Gewalt, kann die Verhandlung ausnahmsweise auch getrennt erfolgen.

Die Gerichtskosten bei Eheschutzverhandlungen sind sehr niedrig; auf Kostenvorschüsse wird in der Regel verzichtet. In der Praxis erweist es sich als wertvoll, dass die Betroffenen sowohl die Frage der Aufrechterhaltung der Wegweisung bzw. den Erlass von neuen Schutzmassnahmen als auch die Regelung der Trennungsmodalitäten im selben niederschweligen Verfahren gerichtlich regeln können.

«Im Prinzip ist ein zivilrechtliches Verfahren dazu da, dass zwei erwachsene Menschen ihre privaten Verhältnisse bereinigen sollen. Mit Hilfe des Gerichts. Unter Umständen autoritativ durch das Gericht. Es geht um eine Lösungsfindung mit formalisierten, staatlichen Leitplanken. [...] Der Schutz muss natürlich gewährleistet sein. Aber es geht in familienrechtlichen Verfahren am Zivilgericht auch darum zu schauen wie es weitergehen soll. Der gerichtliche Rahmen ist tatsächlich ein geschützter Rahmen, wo sich beide Parteien äussern können. Das Formalisierte hilft. Beide müssen sich zuhören. Oft bemerken sie, dass sie den gleichen Sachverhalt völlig anders beurteilen, oder auch falsch verstanden haben. Ich versuche, die Eheschutzverfahren möglichst lösungsorientiert und versöhnend auszugestalten.» Zivilgericht Basel-Stadt

3.1.2 Die Zürcher Praxis

«Im Kanton Zürich gibt es ganz wenige Fälle über ZGB [28b], da alles übers GSG abgewickelt wird.» Staatsanwaltschaft Zürich

Nach Aussage der Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt des Kantons Zürich (IST) laufen in Zürich praktisch keine Fälle Häuslicher Gewalt über den zivilrechtlichen Persönlichkeitsschutz nach Art. 28b ZGB. Neben den Gewaltschutzmassnahmen kommen für den längerfristigen Opferschutz auf zivilrechtlicher Ebene hingegen durchaus Eheschutzmassnahmen oder auch Kindesschutzmassnahmen zum Zuge. Diesbezüglich verfügt die IST jedoch über keine statistischen Angaben.

Deshalb wurde für den vorliegenden Bericht kein qualitatives Interview mit einem Vertreter oder einer Vertreterin eines Zürcher Zivilgerichts geführt, sondern mit der am Bezirksgericht Winterthur (im Folgenden Bezirksgericht ZH genannt) zuständigen Person für gewaltschutzrechtliche Massnahmen.

Das Bezirksgericht ZH, das GSG-Verfahren im Kanton Zürich führt, erläutert:

«Das GSG-Verfahren ist auf Schnelligkeit ausgelegt. Vieles läuft über Telefongespräche, auch die Kontaktaufnahme und Vorladung. Wir machen das pragmatisch. Wir haben vier Werkzeuge um ein Gesuch zu behandeln. Wir müssen sehr flexibel sein, ich behalte gewisse Zeiten frei, meist frühmorgens, damit ich diese Leute vorladen kann.» Bezirksgericht ZH

Auf Antrag der gefährdeten Person können GSG-Massnahmen niederschwellig beim zuständigen Gericht verlängert werden. Dies ist unkompliziert, da kein neues Verfahren eröffnet werden muss, es geht lediglich darum, bereits angeordnete Schutzmassnahmen zu verlängern. Es wird kein Kostenvorschuss verlangt. Das Verfahren sieht kein Plädoyer eines Anwaltes vor. Das GSG-Verfahren prüft die Glaubwürdigkeit der Aussagen der gefährdeten als auch der gefährdenden Person. Die Parteien werden getrennt angehört. Eine Begegnung zwischen ihnen wird vermieden. Wenn das Gericht eine Schutzbedürftigkeit feststellt, ordnet es entsprechende Massnahmen an. Aufgrund der Möglichkeit, Schutzmassnahmen differenziert anzuordnen, kann das Gericht beispielsweise ein Kontaktverbot des Vaters zu seinen Kindern aufheben und gleichzeitig ein Kontaktverbot zur Ex-Partnerin verlängern.

Das GSG-Verfahren findet sehr zeitnah, wenige Tage nach dem Gewaltereignis, statt. Die gewaltbetroffene Person trägt keine Beweislast. Es genügt die Glaubhaftmachung der Gefährdung. Im Übrigen stellt das Gericht den Sachverhalt von Amtes wegen fest. Auch die finanzielle Belastung wird auf ein Minimum reduziert, da kein Kostenvorschuss verlangt wird und die Gerichtskosten niedrig sind. Teilweise wird sogar von einer Auferlegung der Gerichtskosten auf die gefährdete Person abgesehen, wenn ihr Gesuch um Verlängerung der Schutzmassnahmen nicht oder nur teilweise gutgeheissen worden ist.

Kindesanhörungen werden nur auf Antrag durchgeführt. Wenn eine Anhörung stattfindet, ist der Richter nicht förmlich gekleidet; unter Umständen findet auch eine kleine Führung durch das Gerichtsgebäude statt, um einen Kontakt zu den Kindern herzustellen, bevor das Kind befragt wird. Diese Befragung erfolgt nicht durch Kinderpsychologen, sondern durch Richter oder Gerichtsschreiber.

In Zürich werden seit Einführung des GSG Zahlen zu Fällen Häuslicher Gewalt, die auf Grundlage des GSG behandelt werden, in der sogenannten GSG-Statistik erhoben und ausgewertet:

Tabelle 22: GSG Zahlen: Stadt Zürich

	2012	2013	2014
Total Verlängerungsgesuche	172	155	162
davon Entsprechung	149	141	136
davon Abweisung/Nichteintreten/Rückzug	19	14	25
VG-Beschwerde gegen Zwangsmassnahmengericht-Urteil	9	1	9

Quelle: Zürcher Polizeistatistik

Tabelle 23: GSG Zahlen: Kanton Zürich

	2012	2013	2014
Total Verlängerungsgesuche	495	509	500
davon Entsprechung	448	480	439
davon Abweisung/Nichteintreten/Rückzug	39	28	60
VG-Beschwerde gegen Zwangsmassnahmengericht-Urteil	18	10	22

Quelle: Zürcher Polizeistatistik

3.2 Zweites Zwischenfazit

In Basel-Stadt wird ein grosser Teil der Schutzmassnahmen bei Häuslicher Gewalt nicht von der Polizei angeordnet, sondern vom Zivilgericht verfügt. Deshalb greift es zu kurz, nur die polizeilichen Schutzmassnahmen in Basel-Stadt und Zürich miteinander zu vergleichen. Insgesamt verfügt das Zivilgericht Basel-Stadt bei unverheirateten und bei verheirateten Paaren pro Jahr in rund hundert Fällen Häuslicher Gewalt Schutzmassnahmen. Wenn diese zivilrechtlichen Schutzmassnahmen gemeinsam mit den polizeilichen Schutzmassnahmen betrachtet werden, ist das Total verfügbarer Schutzmassnahmen (pro 1'000 Einwohner und Einwohnerinnen) bezüglich Gröszenordnung durchaus vergleichbar mit Zürich. Allerdings besteht der Vorbehalt, dass keine exakten Statistiken verfügbar sind.

Da das Basler Zivilgericht keine offizielle Statistik führt, wird der langjährige Erfahrungswert von rund hundert Fällen pro Jahr als Richtwert verwendet. Da nach Aussage der Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt des Kantons Zürich praktisch keine Fälle Häuslicher Gewalt über den zivilrechtlichen Weg nach Art. 28b ZGB laufen, wird in der Tabelle an betreffender Stelle auf eine Schätzung verzichtet.

Tabelle 24: Anzahl Schutzverfügungen (SV) Kanton BS (pro 1'000 Einwohner/innen)

Kanton Basel-Stadt	2012	2013	2014
Polizeiliche Wegweisungen	0.240	0.232	0.257
Zivilrechtliche SV Art. 28b ZGB geschätzt ca. 100 Fälle pro Jahr	0.533	0.528	0.524
Total polizeiliche und zivilrechtliche SV	0.773	0.760	0.781

Tabelle 25: Anzahl Schutzverfügungen (SV) pro Kanton/Stadt ZH (pro 1'000 Einwohner/innen)

Stadt und Kanton Zürich	2012	2013	2014
Stadt Polizeiliche SV	1.000	0.966	0.850
Stadt Zivilrechtliche SV Art. 28b ZGB geschätzt praktisch keine	-	-	-
Kanton Polizeiliche SV	0.753	0.758	0.723
Kanton Zivilrechtliche SV Art. 28b ZGB geschätzt praktisch keine	-	-	-
Total polizeiliche und zivilrechtliche SV¹²	0.753	0.758	0.723

Durch die gemeinsame Betrachtung von polizeilichen und zivilrechtlichen Schutzverfügungen entsteht ein ausgewogeneres Bild und der quantitative Unterschied zwischen Basel und Zürich in Bezug auf verfügte Schutzmassnahmen wird relativiert.

¹² Die Zahlen des Kantons Zürich beinhalten immer die Zahlen der Stadt Zürich.

4. Exkurs

Die Polizeiarbeit im Bereich der Häuslichen Gewalt geschieht nicht isoliert sondern ist in ein vernetztes System von begleitenden, anknüpfenden oder übergeordneten Massnahmen eingebettet. In diesem Kapitel werden vier Beispiele mit Vorbildcharakter näher beschrieben.

4.1 «Kinderansprache» in Zürich

In Zürich besteht seit 2010 die sogenannte Kinderansprache. Die Beratungsstellen¹³ «KidsPunkt» in Winterthur und «KidsCare» in Zürich bieten Kindern, die Gewalt zwischen ihren Eltern miterleben, psychotherapeutische Unterstützung an, wenn mindestens ein Elternteil die Einwilligung zur Kontaktaufnahme gibt. Die gewaltbetroffenen Kinder werden zeitnah kontaktiert. Spezialisierte Fachpersonen können negative Auswirkungen von Häuslicher Gewalt erkennen und behandeln. Durch frühe Intervention soll die Chance genutzt werden, familiäre Gewaltmuster zu durchbrechen, negative Auswirkungen auf die Entwicklung der Kinder einzudämmen und damit auch langfristige Folgekosten Häuslicher Gewalt einzusparen.

Eine grosse Herausforderung bei der Zürcher Kinderansprache ist, dass Minderjährige nur mit Einverständnis eines Elternteils kontaktiert werden dürfen. Zur Spezifik der Häuslichen Gewalt gehört, dass Eltern oft selbst Tatpersonen sind und somit die Straftat verschleiern wollen. Oder sie befürchten, die Kinder nicht vor Gewalt geschützt zu haben und deswegen belangt zu werden. Die Erfahrungen aus Zürich zeigen, dass Eltern ihr Einverständnis zur Kinderansprache oft deshalb geben, weil die Beratung durch einen unabhängigen Verein erfolgt, und nicht durch eine staatliche Behörde mit Verfügungsgewalt. Viele Eltern befürchten offenbar, dass ihre Kinder von einer Behörde fremdplatziert werden, wenn amtlich wird, dass die Kinder Häuslicher Gewalt ausgesetzt sind. Für die Eltern ist deshalb wichtig, dass die Gesprächsinhalte im Beratungsgespräch der Kinderansprache vertraulich bleiben. Dies ist allerdings nur der Fall, solange keine Kindeswohlgefährdung im Raum steht. Mit den Akteuren des Kindesschutzsystems wird eine enge Zusammenarbeit gepflegt. Seit dem 1. Januar 2016 ist die Kinderansprache in Zürich offiziell durch die kantonale Opferhilfe Zürich anerkannt und wird durch diese finanziert.¹⁴

In Basel-Stadt wird durch die aufsuchende Praxis des KJD zwar eine erste Ansprache der Kinder nach Häuslicher Gewalt geleistet, aber ein standardisiertes psychotherapeutisches Angebot, das zeitnah nach einem Vorfall zum Tragen kommt, besteht noch nicht. Praxiserfahrungen aus Zürich und wissenschaftliche Erkenntnisse zeigen jedoch, dass dies für Kinder wichtig ist, um traumatisierende Erlebnisse psychotherapeutisch zu verarbeiten.

4.2 «Prävention Plus» Vorausschauende Polizeiarbeit in Zürich

Seit dem 1. Januar 2014 wird in Zürich die «vorausschauende Polizeiarbeit» praktiziert, mit dem Schwerpunktthema «Prävention Plus». Gemäss Angaben der Kantonspolizei Zürich soll es aufgrund standardisierter Prozesse möglich sein, Häusliche Gewalt frühzeitig zu erkennen und mit den Betroffenen Kontakt aufzunehmen, bevor etwas geschieht. Dabei sind alle Vorfälle – nicht nur strafrechtlich relevante – zu beachten. Ab einer gewissen Anzahl niederschwelliger Konflikte kann eine Gefährderansprache bei den Personen zu Hause stattfinden. Seit Einführung der «vorausschauenden Polizeiarbeit» werden die Fälle ganzheitlicher betrachtet. Mit der Schwerpunktsetzung auf die Prävention wurde in der Polizeiarbeit ein Paradigmenwechsel – von einer reaktiven zu einer vorausschauenden Polizeipraxis – eingeleitet.

¹³ Die Beratungsstelle in Winterthur heisst heute «OKey&KidsPunkt. Fachstelle für Opferberatung & Kinderschutz» <http://www.okeywinterthur.ch> (zuletzt besucht am 29.03.2017). Die Beratungsstelle «KidsCare» in Zürich tritt gemeinsam mit den Beratungsstellen von «Schlupfhuus» und «Mädchenhaus» unter dem neuen Namen «kokon – Krisenintervention und Opferhilfe für Kinder und Jugendliche in Not» auf: <http://kokon-zh.ch> (zuletzt besucht am 29.03.2017).

¹⁴ Die Kinderansprache ZH wurde im Anschluss an die Pilotphase wissenschaftlich evaluiert. Evaluationsbericht abrufbar unter: http://www.mmi.ch/files/downloads/a2cd316c8a80393b3f9f82c19f1f470e/Bericht_Evaluation_KidsCare_KidsPunkt.pdf (zuletzt besucht am 23.02.2016).

Ein umfassendes Bedrohungsmanagement beinhaltet verschiedene aufeinander abgestimmte Massnahmen, angefangen bei einem strukturierten Screening durch die Kantonspolizei über weiterführende Risiko- und Gefährdungsanalysen hin zu einer spezialisierten forensischen Risikoeinschätzung durch die Fachstelle Forensic Assessment & Risk Management (FFA). Für das Fallmanagement werden alle relevanten Informationen durch die FFA analysiert, Interventionsempfehlungen werden abgegeben und dienen Polizei und Staatsanwaltschaft als Entscheidungsgrundlage.

Gemäss Angabe des Leiters der Präventionsabteilung kam der Anstoss zur vorausschauenden Polizeiarbeit von der Polizeileitung. Nach den Tötungsdelikten in Pfäffikon 2011 wurden viele neue Ideen und Massnahmen ins Rollen gebracht. Der Bereich der Früherkennung hat an Bedeutung gewonnen. Im Sinne einer ganzheitlichen und vorausschauenden Präventionsarbeit wird seither auch verstärkt Wert gelegt auf den Schutz der involvierten Kinder. Sie bekommen altersgerechte Unterstützungsangebote, um der intergenerationalen Weitergabe von Gewaltmustern etwas entgegenzusetzen.

4.3 «Forensic Assessment & Risk Management» in Zürich

«Die FFA finde ich etwas ganz Gutes. Das war jahrelang das Problem: Am Freitag, nachmittags um drei, wird jemand verhaftet. Da fragt sich der Staatsanwalt, ist der wirklich gefährlich? Bringt der die noch um? Muss der in Haft? Oder soll ich ihn gehen lassen, sonst verliert der seinen Job? Das ist eine ganz schwierige Entscheidung. Und da war der Staatsanwalt alleine gelassen. Jetzt gibt es eine «second opinion» von Fachleuten, um abzuschätzen, ob jemand austicken könnte oder ob jemand nicht so gefährlich ist. Das hat sich sehr bewährt und ist auch sehr beliebt bei den Staatsanwälten.» Staatsanwaltschaft Zürich

Die Fachstelle für Forensisches Assessment und Risiko Management (FFA) in Zürich ist bei der Präventionsabteilung der Kantonspolizei angesiedelt und wird von der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich, Klinik für Forensische Psychiatrie, betrieben. Die Kosten werden von der Direktion der Justiz und des Innern, der Sicherheitsdirektion und der Gesundheitsdirektion auf der Grundlage einer Vereinbarung gemeinsam getragen.

Die FFA unterstützt die Bedrohungsmanagement-Fachstellen der Polizei und die Staatsanwaltschaft bei der Risikoeinschätzung von Personen in Bezug auf ein mögliches Gewaltpotential. Bereits in einem frühen Stadium des Falles bzw. des Verfahrens kann die Verfahrensleitung auf forensisch-psychologisches und psychiatrisches Fachwissen zurückgreifen, um den Verdacht des Vorliegens einer psychischen Störung rechtzeitig zu erkennen. Eine erste Risikoeinschätzung im frühen Stadium ist anspruchsvoll. Jedoch müssen (forensische) Psychologen und Psychiater auch im klinischen (ambulanten oder stationären) Setting nicht selten im Rahmen einer unsicheren und unvollständigen Informationslage rasche Entscheidungen treffen bzw. eine erste Weichenstellungen vornehmen (z.B. Einschätzung Suizidalität).

Bei der forensischen Risikoeinschätzung durch die FFA werden risikorelevante Problembereiche beschrieben und sofern möglich und zielführend Instrumente zur Beurteilung eines Gewalttrisikos angewendet. Die FFA weist die Strafverfolgungsbehörden auf fehlende fallrelevante Informationen für eine Einschätzung hin. Als zentrale Anlaufstelle gibt die FFA im Auftrag der Polizei oder der Staatsanwaltschaft eine Risikoeinschätzung und/oder Interventionsempfehlung in schriftlicher Form ab. Bei einer aussagekräftigen Informationslage kann eine Aktennotiz oder ein Abklärungsbericht innerhalb eines oder mehrerer Arbeitstage erstellt werden, ein umfangreicherer Bericht mit Untersuchung der Person innerhalb von ca. vier Wochen. Diese Berichte sind nicht gleichzusetzen mit einer umfassenden forensisch-psychiatrischen Begutachtung. Die Berichte können aus forensischer Sicht auf einen weiteren Abklärungsbedarf oder auf die aktuelle Situation bezogene risikoreduzierende Interventionsempfehlungen hinweisen.

Die Berichte werden in die Strafakten genommen und im Rahmen eines Haftverfahrens zeitgerecht dem Zwangsmassnahmengericht unterbreitet. Die Empfehlungen der Fachstelle sind nicht bindend und der Justiz obliegt die Entscheidung betreffend Verhältnismässigkeit. Eine zeitnahe Einschätzung der Situation, durch die eine unzweckmässig lange Dauer der U-Haft vermieden und der Erhalt der Arbeitsstelle gewahrt werden kann, kann in einigen Fällen als deeskalierend erachtet werden. Reichen die Berichtsformen für eine Einschätzung des Risikos nicht aus, hilft die FFA, eine psychiatrisch oder psychologisch geschulte Fachkraft zu vermitteln, die im Rahmen eines Kurzgutachtens (Fokal-Gutachten) eine ausführlichere Risikobeurteilung abgibt.

Während der Pilotphase, die Anfang 2014 startete und etwas weniger als zwei Jahre dauerte, war die FFA mit 100 Stellenprozent ausgestattet. Die rege Nachfrage führte zur Aufstockung auf 260 Stellenprocente im regulären Betrieb seit 2016. Zusätzlich wurde das Angebot erweitert, sodass auch Risikoeinschätzungen von Minderjährigen vorgenommen werden können und zudem die allgemeinpsychiatrischen Kliniken des Kantons bei der Einschätzung eines Patienten auf die Fachstelle zurückgreifen dürfen. Ebenfalls in der Pilotphase hat sich herausgestellt, dass die Mitarbeitenden gerade im Rahmen der polizeilichen Aufträge aktiv am Fallmanagement beteiligt sind (z.B. Teilnahme an Gefährderansprachen etc.) und eine forensische Einschätzung ohne eine forensisch-psychiatrische bzw. psychologische Begleitung des Fallmanagements nicht sinnvoll ist bzw. insuffizient bleibt.

Aus Sicht der Forensisch-Psychiatrischen Klinik Basel (FPK) sind Schnellbeurteilungen schwierig. Die Erstellung eines Gutachtens ist sehr anspruchsvoll und kann für Betroffene und Drittpersonen weitreichende Folgen haben, weshalb sich die FPK dafür ausspricht, vertieft und gründlich alle Aspekte zu beurteilen. Ihrer Meinung nach kann ein Negativnachweis – also zu belegen, dass jemand nicht gefährlich ist oder dass jemand völlig unbedenklich ist – nicht innerhalb von zwei Tagen erbracht werden. Die Aktenlage für eine solche Beurteilung muss sehr gut sein. Der Betroffene muss psychopathologisch fundiert beurteilt werden und alle fallrelevanten Informationen müssen zur Verfügung stehen. Dann können Aussagen dazu gemacht werden, welche Straftaten in welchem Zeitraum mit welcher Wahrscheinlichkeit und in welcher Situation zu erwarten sind. Ob eine Person als gefährlich einzustufen ist, muss die fallführende Behörde entscheiden.

«Die schnelle Beurteilung, quick and dirty, das ist aus unserer Sicht schwierig.» Forensisch-Psychiatrischen Klinik Basel (FPK)

Die FPK würde ein strukturiertes Screening durchaus begrüssen, um die Risikomerkmale herauszufinden und dann zu überlegen, was im Anschluss daran folgen soll. Das Screening könnte von fachfremden Polizisten unter Anwendung des Screening Instruments ODARA¹⁵ vorgenommen werden, wie es in Zürich bei Fällen Häuslicher Gewalt bereits praktiziert wird.

Weitere Abklärungen müssten dann über die Staatsanwaltschaft bei der Forensik in Auftrag gegeben werden. Bisher bekommt die Basler FPK die Aufträge für Gutachten von der Staatsanwaltschaft und in wenigen Fällen auch vom Zwangsmassnahmengericht.

Aus Sicht der Basler Staatsanwaltschaft wäre es wünschenswert, dass im Rahmen eines polizeilichen Ermittlungsverfahrens ein Auftrag zur Gefährlichkeitseinschätzung an eine FFA gegeben werden könnte. Dies ist nicht zu verwechseln mit einem Auftrag für eine Begutachtung im Rahmen eines Untersuchungsverfahrens. Die Gefährlichkeitseinschätzung müsste nicht in Zusammenhang mit einer Verhaftung erfolgen. Die Fachstelle sollte eine Einschätzung abgeben, wie hoch das Risiko aus ihrer Sicht ist, dass erneut Gewalt angewendet oder eine Drohung in die Tat umgesetzt wird. Sie könnte je nach Situation ein forensisch-psychiatrisches Gutachten empfehlen oder die Aufrechterhaltung von Schutzmassnahmen.

¹⁵ Das validierte Risikoeinschätzungsinstrument Ontario Domestic Assault Risk Assessment (ODARA) wurde spezifisch für Fälle Häuslicher Gewalt entwickelt. Es fokussiert auf männliche Personen, die physische Gewalt gegenüber der (Ex-)Partnerin oder deren Kinder ausgeübt oder eine Todesdrohung ausgesprochen hat. ODARA umfasst dreizehn dichotome Items (0, 1), die Informationen zur Vorgeschichte Häuslicher und nicht-häuslicher Gewalt umfassen und dient dazu, das Risiko erneuter Häuslicher Gewalt einzuschätzen.

In Zürich werden die Kosten für die Tätigkeiten der FFA nicht per Einzelfall abgerechnet, sondern mittels einer Pauschale durch mehrere Departemente finanziert. In Basel-Stadt werden die Kosten für ein psychiatrisches Gutachten in manchen Fällen auf die zu begutachtende Person überwältzt, was eine finanzielle Belastung bedeutet. Die Kosten für einen kurzen Bericht sind geringer als die Kosten für ein ausführliches Gutachten.

4.4 «Erweiterte Gefährderansprache» in Basel-Stadt

Das Monitoring Häusliche Gewalt Basel-Stadt von 2012 hat gezeigt, dass sowohl bei der Zuweisungsrate in das Lernprogramm gegen häusliche Gewalt als auch bei der Anzahl Personen, die über die Gefährderansprache erreicht werden, Verbesserungsbedarf besteht. Aus diesem Grund initiierte die Fachstelle Häusliche Gewalt 2013 eine Erweiterung der Gefährderansprache, die seit 1. Januar 2016 in Form eines Pilotprojekts mit dem Namen «Erweiterte Gefährderansprache»¹⁶ umgesetzt wird.

Das Pilotprojekt hat zum Ziel, möglichst vielen gefährdenden Personen nach Polizeiiinterventionen aufgrund Häuslicher Gewalt zeitnah eine Gewaltberatung auf freiwilliger Basis anzubieten. Die gefährdenden Personen werden persönlich angesprochen, um sie für eine Gewaltberatung zu gewinnen. Damit soll die Gewaltspirale unterbrochen, das Opfer geschützt und die gewaltausübende Person in die Verantwortung genommen werden. Die Gewaltberatung ist nicht als Bestrafung, sondern als Chance für die Gewaltausübenden anzusehen. Sie können professionelle Unterstützung zur Entwicklung alternativer Verhaltensweisen in Anspruch nehmen. Die bisherigen gesetzlichen Grundlagen ermöglichten es lediglich, die Personalien von weggewiesenen Personen an die entsprechenden Beratungsstellen zu übermitteln.

In den jährlich rund 250 Fällen, in denen keine Wegweisung ausgesprochen wurde, konnte bisher nicht aktiv auf die gewaltausübenden Personen zugegangen werden. Mit dem Pilotprojekt ist dies nun – mit Einschränkung durch die festgelegten Kriterien – möglich. Zudem stehen den Gewaltberatenden die vollständigen Polizeirapporte als Grundlage für die Vorbereitung der Erstansprache zur Verfügung.

Ein Zwischenbericht zum Pilotprojekt wurde Ende 2016 erstellt. Die Ergebnisse sind vielversprechend. Verglichen mit 2014 und 2015 konnte sowohl die Zielgruppe für die Gefährderansprache erweitert, als auch die Anzahl telefonisch erreichter Personen verdreifacht sowie die Anzahl persönlicher Beratungen vervierfacht werden. Die detaillierteren Angaben zum Gewaltvorfall aus den Polizeirapporten erleichtern es den Gewaltberatenden, die Betroffenen gezielt anzusprechen und für eine Beratung zu gewinnen.

Es wurde ebenfalls festgestellt, dass vor allem jene Gefährder und Gefährderinnen, die auf ihre Gewalthandlung eine umgehende Reaktion der Polizei – in Form einer Wegweisung – erlebt haben, besonders empfänglich für eine Gewaltberatung sind. Eine polizeiliche Schutzmassnahme scheint in Kombination mit einer gezielten, faktenbasierten Erstansprache die Problemeinsicht so zu begünstigen, dass die freiwillige Gewaltberatung deutlich häufiger angenommen wird, als wenn die Polizei keine Schutzmassnahme angeordnet hat.

In der zweiten Projektphase ab 2017 stehen der Gewaltberatungsstelle mehr Ressourcen zur Verfügung, so dass sie die Anzahl Beratungsstunden dem Bedarf entsprechend steigern kann. Dadurch soll auch die Vermittlungsquote an weiterführende Angebote, wie das Lernprogramm gegen Häusliche Gewalt, gesteigert werden.

¹⁶ Verordnung über die Meldung von gefährdenden Personen im Rahmen eines Pilotversuchs («Erweiterte Gefährderansprache», SG 510.420).

Das ursprünglich auf ein Jahr angelegte Pilotprojekt wurde gemäss Regierungsratsbeschluss vom 20. Dezember 2016 bis Ende 2018 verlängert. Nach einer umfassenden Evaluation wird geprüft und entschieden, ob dieses Angebot durch eine Gesetzesänderung definitiv eingeführt werden soll.

5. Fazit

Im vorliegenden Bericht werden die verschiedenen Massnahmen im Bereich der Häuslichen Gewalt in den Kantonen Zürich und Basel-Stadt miteinander verglichen. Die Ergebnisse zeigen, dass die Behörden in beiden Kantonen über ein gesetzlich verankertes Instrumentarium verfügen und sich im Kampf gegen Häusliche Gewalt stark engagieren.

Warum in Basel-Stadt ähnlich viele Fälle von Häuslicher Gewalt polizeilich rapportiert werden wie in Zürich, aber deutlich weniger polizeiliche Schutzmassnahmen verfügt werden, hat verschiedene Gründe und wird im vorliegenden Bericht mit verschiedenen Erklärungsansätzen dargelegt.

Eine zentrale Schlussfolgerung aus diesem Bericht ist, dass oft mehrere Familienmitglieder in einen Konflikt involviert respektive von Häuslicher Gewalt betroffen sind. Wenn der Fokus nicht nur auf erwachsene Paargewalt gelegt wird, kann die Polizei auch für Kinder und weitere Familienmitglieder unmittelbar nach einem Vorfall Schutzmassnahmen anordnen. Wenn zudem Stalking als Form von Häuslicher Gewalt in die Definition miteinfliesst, hat die Polizei auch in Trennungssituationen eine Handhabe, da gerade Ex-Partnerinnen und Ex-Partner in dieser Phase häufig mit Stalking und Cyber-Stalking beginnen.

Eine weitere zentrale Erkenntnis ist, dass der Polizei ein grösserer Handlungsspielraum eingeräumt wird, wenn Wegweisung, Kontakt- und Rayonverbote unabhängig voneinander für unterschiedliche Betroffene verfügt werden können und weitere Voraussetzungen, wie gemeinsame Wohnadresse und Anwesenheit des Täters bei einem Polizeieinsatz etc. nicht zu Ausschlusskriterien für mögliche Schutzmassnahmen werden.

Der quantitative Aspekt allein steht dabei nicht im Zentrum, denn wenn die zivilrechtlichen Schutzverfügungen in Basel-Stadt mitberücksichtigt werden, relativiert sich der quantitative Unterschied zu Zürich. Es interessiert vielmehr welche Wirkung polizeiliche Schutzmassnahmen bei der Bekämpfung Häuslicher Gewalt entfalten können. Im Gegensatz zum zivilrechtlichen Weg, verfügt die Polizei ihre Massnahmen unabhängig vom Willen der Betroffenen, was einerseits klar das Signal aussendet, dass Häusliche Gewalt nicht toleriert wird und andererseits Druck vom Opfer wegnimmt. Dazu kommt, dass die Problemeinsicht unmittelbar nach einem Gewaltvorfall am grössten ist und durch ein differenziertes aber konsequentes Eingreifen der Polizei verstärkt werden kann. Davon profitieren nachgelagerte Beratungs- und Unterstützungsangebote wie die Gefährderansprache. Berücksichtigt man zudem die hohe Akzeptanz der Schutzmassnahmen unter den Betroffenen, spricht einiges dafür, die Polizeiarbeit diesbezüglich zu stärken.

Da Polizeiarbeit im Bereich der Häuslichen Gewalt nicht isoliert geschieht, wurde im Kapitel «Exkurs» ein Blick auf verschiedene Schnittstellen geworfen. Traumatherapeutische Unterstützung für Kinder und erweiterte Gefährderansprache knüpfen direkt an polizeiliche Interventionen zu Häuslicher Gewalt an. Damit polizeiliche Interventionen eine längerfristige Wirkung in der Bekämpfung Häuslicher Gewalt entfalten können, ist es wichtig, dass für alle Betroffenen nach einem Vorfall Häuslicher Gewalt anknüpfende Unterstützungsangebote bereit stehen. Damit diese optimal funktionieren, müssen sie in bestehende Systeme eingebettet und mit allen wichtigen Akteuren abgestimmt sein. Um die Entwicklungen im Bereich der Häuslichen Gewalt verfolgen zu können, ist zudem eine systematische Datenerfassung und statistische Auswertung zentral. So kann beurteilt werden, ob das bestehende Angebot genutzt wird und die Zusammenarbeit in den Schnittstellen funktioniert.

In einem nächsten Schritt gilt es, als Schlussfolgerung aus diesem Bericht zu prüfen, welche gesetzlichen und weiteren Anpassungen am Instrumentarium gegen Häusliche Gewalt in Basel-Stadt umgesetzt werden können und sollen.

Folgende Ansatzpunkte sollen hinsichtlich einer Revision des Polizeigesetzes geprüft werden:

- Erfassung weiterer Konstellationen von Häuslicher Gewalt
 - Gewalt in Partnerschaften ohne gemeinsame Wohnadresse
 - Gewalt in jugendlichen Paarbeziehungen
 - Betroffenheit von allen involvierten Familienmitgliedern
- Erweiterung und Differenzierung des Massnahmen-Instrumentariums
 - Entkoppelung der Schutzmassnahmen (nicht an Wegweisung gebundene Massnahmen)
 - Schutzmassnahmen für involvierte, aber nicht direkt gefährdete Kinder
 - Schutzmassnahmen bei und gegen Stalking
 - Implementierung der erweiterten Gefährderansprache

Zu prüfen sind des Weiteren:

- Vereinheitlichung der statistischen Grundlagen
- Bedarf einer Fachstelle analog der FFA in Zürich
- Prüfung eines traumatherapeutischen Unterstützungsangebots für Kinder eingebettet ins bestehende Kinderschutzsystem des Kantons Basel-Stadt

Der grosse Dank geht an alle involvierten Organisationen und Personen in Zürich und Basel-Stadt, die an diesem Bericht mitgewirkt haben.

6. Anhang

6.1 Interviewpartner und Interviewpartnerinnen

Wer	Funktion und Zugehörigkeit
lic. iur. Claudia Wiederkehr	Leitende Staatsanwältin Staatsanwaltschaft Limmattal /Albis
lic. iur. Bruno Lötscher	Präsident Zivilgericht Basel-Stadt
Dr. iur. Stefan Jaissle	Leitender Gerichtsschreiber / Ersatzrichter Bezirksgericht Winterthur im Kanton Zürich (im Bericht vereinfacht als Bezirksgericht ZH bezeichnet)
Dr. med. Henning Hachtel	Ärztliche Leitung Erwachsenenforensik Universitäre Psychiatrische Kliniken Basel
lic. iur. Isabella Feusi	Leiterin Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt des Kantons Zürich (IST), Kantonspolizei Zürich
Hptm Reinhard Brunner	Chef Präventionsabteilung, Kantonspolizei Zürich
Hans Schmid	Dienstchef Gewaltschutz, Kantonspolizei Zürich
Heinz Mora	Leiter Fachstelle Häusliche Gewalt, Kantonspolizei Zürich
Dr. phil. Angela Guldemann	Leiterin Fachstelle Forensic Assessment & Risk Management (FFA), Psychiatrische Universitätsklinik Zürich
Dr. iur. Beat Voser	Leitender Staatsanwalt Staatsanwaltschaft Basel-Stadt
Dipl. Sozialarbeiter FH/BA Massimo Bonato	Dienstleiter Stv. Psycho-Soziale Dienste, Kantonspolizei Basel-Stadt
M.A. Isabel Miko Iso	Fachleiterin Fachstelle Häusliche Gewalt des Kantons Basel-Stadt, Justiz- und Sicherheitsdepartement Basel-Stadt: Interviewführung und Projektleitung
lic.phil. Sonja Roest	Leiterin Fachreferat, Justiz- und Sicherheitsdepartement Basel-Stadt: Redaktion
MLaw Matthias Bodmer	Wissenschaftlicher Praktikant Fachreferat, Justiz- und Sicherheits- departement Basel-Stadt: Mitarbeit am Bericht

6.2 Verzeichnisse

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Bevölkerungszahlen Kt. BS, Kt. ZH und Stadt ZH 2012-2014	6
Tabelle 2: Anzahl Polizeirapporte zu Häuslicher Gewalt pro Kanton/Stadt	7
Tabelle 3: Anzahl Polizeirapporte zu Häuslicher Gewalt pro Kanton/Stadt (pro 1'000 Einwohner/innen)	7
Tabelle 4: Anzahl Schutzverfügungen pro Kanton/Stadt (pro 1'000 Einwohner/innen)	8
Tabelle 5: Anzahl Wegweisungen Kanton Basel-Stadt	9
Tabelle 6: Anzahl Schutzmassnahmen und Wiederholungsfälle Stadt Zürich	9
Tabelle 7: Anzahl Schutzmassnahmen und Wiederholungsfälle Kanton Zürich	9
Tabelle 8: Anzahl Beschwerden gegen angeordnete Schutzmassnahmen pro Jahr: Kanton Basel-Stadt ..	10
Tabelle 9: Anzahl Beschwerden gegen angeordnete Schutzmassnahmen pro Jahr: Stadt Zürich	10
Tabelle 10: Anzahl Beschwerden gegen angeordnete Schutzmassnahmen pro Jahr: Kanton Zürich	10
Tabelle 11: Anzahl Gefährdende nach Geschlecht: Kanton Basel-Stadt	12
Tabelle 12: Gefährdende nach Geschlecht: Kanton Basel-Stadt in %	12
Tabelle 13: Anzahl Gefährdende nach Geschlecht: Stadt Zürich	12
Tabelle 14: Gefährdende nach Geschlecht: Stadt Zürich in %	12
Tabelle 15: Anzahl Gefährdende nach Geschlecht: Kanton Zürich	13
Tabelle 16: Gefährdende nach Geschlecht: Kanton Zürich in %	13
Tabelle 17: Polizeieinsätze zu Häuslicher Gewalt und involvierte Kinder Kt. BS	14
Tabelle 18: Schutzmassnahmen bei Häuslicher Gewalt und involvierte Kinder Stadt ZH	15
Tabelle 19: Schutzmassnahmen bei Häuslicher Gewalt und involvierte Kinder Kt. ZH	15
Tabelle 20: Gegenüberstellung PolG und GSG	17
Tabelle 21: Zivilrechtliche Schutzverfügungen BS (pro 1'000 Einwohner/innen)	23
Tabelle 22: GSG Zahlen: Stadt Zürich	25
Tabelle 23: GSG Zahlen: Kanton Zürich	25
Tabelle 24: Anzahl Schutzverfügungen (SV) Kanton BS (pro 1'000 Einwohner/innen)	26
Tabelle 25: Anzahl Schutzverfügungen (SV) pro Kanton/Stadt ZH (pro 1'000 Einwohner/innen)	26

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Verhältnis Hell- und Dunkelfeld	6
Abbildung 2: Polizeilich angeordnete Schutzverfügungen im Vergleich	8
Abbildung 3: Verhältnis Gefährdende nach Geschlecht Kt. BS	12
Abbildung 4: Verhältnis Gefährdende nach Geschlecht Stadt ZH	13
Abbildung 5: Verhältnis Gefährdende nach Geschlecht Kt. ZH	13