



An den Grossen Rat

13.5529.02

JSD/P135529

Basel, 7. Mai 2014

Regierungsratsbeschluss vom 6. Mai 2014

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

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 12. Februar 2014 die nachstehende Brigitta Gerber und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme 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 entsprechen den 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 beruhten 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 häusli-

cher 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“

Der Regierungsrat nimmt zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Anliegen der Motionärinnen und Motionäre

Die Motionärinnen und Motionäre bitten den Regierungsrat, eine gesetzliche Grundlage, die hinsichtlich Zweck und Ausstattung sowie Umsetzung dem Gewaltschutzgesetz des Kantons Zürich anlehnt, auszuarbeiten:

- Mit einer klaren Gesetzesgrundlage, in der alle Massnahmen gebündelt festzuschreiben sind, soll der Häuslichen Gewalt entgegengewirkt und Betroffenen besserer Schutz, Sicherheit und Unterstützung garantiert werden. Zudem soll die heutige Fachstelle Häusliche Gewalt eine gesetzliche Institutionalisierung erfahren.
- Die Fachstelle Häusliche Gewalt soll die zahlreichen Steuerungs- und Koordinationsaufgaben im Bereich der Häuslichen Gewalt wahrnehmen sowie kantonale Vernehmlassungspartnerin sein. Zusätzlich soll eine interdepartementale und fachübergreifende Arbeitsgruppe eingesetzt werden, die der Fachstelle unterstützend zur Seite steht.
- Schliesslich soll der Kanton mittels Weiterbildungen und vorbeugenden Massnahmen zur Verminderung der Häuslichen Gewalt beitragen und die Tätigkeit entsprechender Organisationen unterstützen.

2. Rechtliche Zulässigkeit der Motion

2.1 Die Motion

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

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

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

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

2.2 Erwägungen

Grundsätzlich sorgen die Kantone für die öffentliche Sicherheit und Ordnung auf ihrem Hoheitsgebiet (vgl. Art. 57 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101). Die Verfassung des Kantons Basel-Stadt (Kantonsverfassung, KV; SG 111.100) sieht in § 24 vor, dass der Staat den Schutz vor Gewalt gewährleistet (Abs. 1) und Massnahmen zur Gewaltprävention trifft (Abs. 2). Darin ist die Grundlage der Handlungskompetenz der kantonalen Behörden zu sehen. Mit §§ 37a. bis e. des Gesetzes betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz, PolG; SG 510.100) wurde im Kanton Basel-Stadt im Jahre 2007 eine Grundlage zur Wegweisung und Rückkehrverbot bei Häuslicher Gewalt geschaffen. Im Kanton Zürich wurden die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen im Gewaltschutzgesetz (GSG, LS 351) untergebracht.

Es kann festgehalten werden, dass ein Teil der Motionsforderungen im Kanton Basel-Stadt als bereits erfüllt sind. Gemäss § 29 des Gesetzes betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (Organisationsgesetz, OG; SG 153.100) legt die Exekutive die Organisation der Departemente in Bereiche, Abteilungen und Stabsstellen fest. Da die Motion zwingend die Führung einer sogenannten Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt begehrt, ist fraglich, ob damit in die genannte gesetzliche Kompetenz des Regierungsrates eingegriffen wird. Der Grosse Rat hat gemäss § 83 Abs. 2 lit. d KV die Kompetenz die Grundzüge der Organisation der Behörden festzulegen. Der Motionstext kann auch dahingehend interpretiert werden, dass eine aus der Verwaltung ausgegliederte Stelle die Aufgaben wahrnimmt. In der Stabstelle «Fachreferat» besteht bereits die Fachstelle Häusliche Gewalt (ehemals Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt), die sich mit der Thematik beschäftigt. Die Kompetenzaufteilung zwischen Regierungsrat und dem Grossen Rat ist nicht derart konkret und eindeutig, dass punktuelle Eingriffe der Legislative gänzlich auszuschliessen sind. Die Festschreibung einer konkreten Amtsstelle in einem Gesetz «kratzt» aber an der Organisationsfreiheit der Exekutive.

2.3 Prüfungsergebnis

Mit der Motion wird vom Regierungsrat die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes beantragt. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Zudem verlangt die Motion nicht etwas, das sich auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich bezieht. Es spricht auch wie oben dargestellt kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt.

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

3. Inhalt der Motion

3.1 Einleitung

Zahlreiche gesetzliche Änderungen der letzten Jahre zeigen, dass in der Haltung der Gesellschaft zur sogenannten Häuslichen Gewalt¹ ein **Paradigmenwechsel** stattgefunden hat. Häusliche Gewalt stellt in der Schweiz für staatliche Eingriffe im privaten Bereich nicht länger ein Tabu dar. Vielmehr wurde erkannt, dass Gewalt in Familien- und Paarbeziehungen ein soziales Problem von erheblichem Ausmass darstellt, dem entschieden entgegenzutreten ist. Zahlreiche beteiligte Dienststellen und private Organisationen stehen in engem Austausch und streben bei der Bekämpfung der Häuslichen Gewalt kontinuierlich Fortschritte an.

3.2 Bekämpfung der Häuslichen Gewalt auf nationaler und kantonaler Ebene

3.2.1 Nationale Ebene

In den vergangenen Jahren konnten bei der nationalen Gesetzgebung **wichtige Meilensteine** hinsichtlich der Bekämpfung der Häuslichen Gewalt erreicht werden:

- So gelten seit dem 1. April 2004 einige Delikte des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB; SR 311), die im Bereich der Häuslichen Gewalt anzusiedeln sind, als von Amtes wegen zu verfolgende **Offizialdelikte**, während sie früher lediglich Antragsdelikte waren. Durch das Beseitigen des Strafantragserfordernisses werden einfache Körperverletzungen (Art. 123 StGB), wiederholte Tötlichkeiten (Art. 126 StGB) und Drohungen (Art. 180 StGB) in der bestehenden bzw. aufgelösten Ehe, eingetragenen Partnerschaft und Lebenspartnerschaft mit gemeinsamem Haushalt von Amtes wegen geahndet. Für das Opfer fällt damit die Hürde eines Strafantrages. Dies setzt das Signal, dass genannte Tatbestände nicht als Bagatellen oder Kavaliersdelikte abgetan werden. Geht es jedoch um die Tatbestände Nötigung (Art. 181 StGB), sexuelle Nötigung (189 StGB) und Vergewaltigung (190 StGB) so ist durch die Offizialisierung nunmehr unterschiedslos geworden, ob das Opfer zur Täterschaft in einer engen persönlichen Beziehung steht oder nicht. Es gilt ausschliesslich die Strafverfolgung von Amtes wegen.
- Parallel zur Offizialisierung trat als **Kompensationsmechanismus** der heutige Art. 55a StGB in Kraft. Opfer von einfacher Körperverletzung (Art. 123 Ziff. 2 Abs. 3-5), wiederholten Tötlichkeiten (Art. 126 Abs. 2 lit. b, b^{bis} und c), Drohung (Art. 180 Abs. 2) und Nötigung (Art. 181) haben die Möglichkeit, die provisorische Einstellung des Strafverfahrens zu veranlassen. Nach dem Willen des Gesetzgebers soll die strafrechtliche Intervention beendet werden, wenn sie dem wohlverstandenen Interesse des aufgeklärten und sich frei entscheidenden Opfers zuwiderläuft.
- Am 1. Juli 2007 trat zudem eine Revision des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) in Kraft, die für gewaltbetroffene Personen die Möglichkeit schuf, sich mittels zivilrechtlicher Massnahmen gegen eine Beeinträchtigung und Gefährdung ihrer Integrität durch Gewalt, Drohungen und Nachstellungen im sozialen Nahraum schützen zu können. Diese **Gewalt-schutznorm** in Art. 28b ZGB ermöglicht neue Massnahmen wie z.B. Annäherungs-, Orts- und Kontaktaufnahmeverbote oder Ausweisungen aus der gemeinsamen Wohnung. Die Inanspruchnahme des zivilrechtlichen Schutzes verlangt von der gewaltbetroffenen Person jedoch ein aktives Handeln, indem sie beim zuständigen Gericht Klage einreicht und die Anordnung von Schutzmassnahmen beantragt. Zudem trägt sie die Beweislast dafür, dass eine Verletzung der Persönlichkeit durch Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen tatsächlich droht oder bereits besteht.
- Neu ist schliesslich seit 1. Juli 2013 die **Zwangsheirat** bzw. die erzwungene eingetragene Partnerschaft unter Strafe gestellt. Als Spezialtatbestand der Nötigung ist laut Art. 181a StGB strafbar, wer jemanden nötigt, die Ehe oder die eingetragene Partnerschaft einzugehen.

¹ Der Ausdruck «häuslich» ist nicht adjektivisch, also im Sinne von «im Haus» zu verstehen, sondern an die Beziehungskonstellation, die Partnerschaft etc. geknüpft. Aus diesem Grund wird im Folgenden «Häuslich» als stehender Begriff jeweils grossgeschrieben. Wo der Ausdruck im vorliegenden Text dennoch kleingeschrieben erscheint, wird er wie original verwendet wiedergegeben.

Auf Bundesebene verworfen wurde die Forderung zur Schaffung eines **eidgenössischen Gewaltschutzgesetzes**. Der Nationalrat lehnte im Jahre 2009 eine entsprechende Motion von Nationalrätin Susanne Leutenegger Oberholzer ab.²

3.2.2 Kantonale Ebene

Mit Beschluss des Grossen Rates Basel-Stadt wurde im September 2001 die Motion Dr. Andrea Büchler Grünseis und Dr. Peter Aebersold zur Einführung einer **polizeilichen Wegweisungs- und Rückkehrverbotsnorm** bei häuslicher Gewalt³ an den Regierungsrat überwiesen. Ziel dieser Motion war es, der Polizei ein ergänzendes Instrument in Fällen Häuslicher Gewalt zur Verfügung zu stellen. Damit soll sofort und unmittelbar eine gefährliche Situation entschärft werden und der von der Gewalt betroffenen Person eine Alternative zur Flucht aus ihrer häuslichen Umgebung (z.B. ins Frauenhaus) geboten werden. Gleichzeitig soll damit auch dem polizeilichen Störerprinzip entsprochen werden, wonach sich eine Massnahme gegen den Störer oder die Störerin richtet. Unter Beteiligung der Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt wurde der sogenannte «Wegweisungsartikel» in § 37a. bis e. PolG ausgearbeitet, der seit dem 1. Juli 2007 wirksam ist. Der § 37a. PolG regelt die Wegweisung und das Rückkehrverbot bei Häuslicher Gewalt. Er ermächtigt die Kantonspolizei eine gefährdende Person für 12 Tage wegzuweisen und die Personalien der beteiligten Personen an Beratungsstellen weiterzuleiten.

Die Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt des Kantons Basel-Stadt (**«Halt-Gewalt»**) ist aus dem 1997 lancierten Interventionsprojekt gegen Gewalt in Ehe und Partnerschaft hervorgegangen, das 2003 in die Abteilung Jugend, Familie und Prävention des ehemaligen Justizdepartements integriert worden ist. Seit 2009 ist die Interventionsstelle im **Generalsekretariat des Justiz- und Sicherheitsdepartements** angesiedelt.

3.3 Konzeptioneller und koordinativer Akteur: Fachstelle Häusliche Gewalt

Per Anfang 2014 wurde die Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt in **Fachstelle Häusliche Gewalt** umbenannt (vgl. auch GPK-Bericht 2012, S. 40) und in das neu geschaffene **Fachreferat** im Generalsekretariat des Justiz- und Sicherheitsdepartements integriert. Dies hat folgende Vorteile:

- Im Fachreferat werden verschiedene Themen, die eine überdurchschnittliche soziale und politische Bedeutung haben, gebündelt und innerhalb des Departements unter ein gemeinsames Dach gebracht. Zu diesen Themen zählen neben der Häuslichen Gewalt auch Prostitution/Menschenhandel, Opferhilfe, Gewalt im Sport sowie Extremismus.
- Gleichzeitig betreut das Fachreferat auch verschiedene Subventionsverhältnisse, die im Zusammenhang mit den oben genannten Themen stehen (Opferhilfe, Frauenhaus, Männerbüro, Aliena und Telehilfe).
- Damit werden diese anspruchsvollen Aufgabestellungen einerseits besser in die Departementsstruktur eingebunden und können andererseits direkter in die Departementsführung eingebracht werden. Die Leiterin des Fachreferats ist neu Teil des Führungsteams des Generalsekretariats. Aus Sicht des Regierungsrates erfährt die Fachstelle Häusliche Gewalt durch die Integration ins Fachreferat und dessen bessere strukturelle Einbindung ins Departement eine wesentliche Aufwertung.⁴

² Motion Eidgenössisches Gewaltschutzgesetz, Curia Vista Geschäftsdatenbank 09.3411.

³ Motion Dr. Andrea Büchler Grünseis und Dr. Peter Aebersold zur Einführung einer polizeilichen Wegweisungs- und Rückkehrverbotsnorm bei häuslicher Gewalt, Geschäftsnummer 01.6809.

⁴ Vgl. Schreiben des Regierungsrates auf Schriftliche Anfrage Nora Bertschi betreffend Interventionsstelle Halt-Gewalt, Geschäftsnummer 13.5476.

Die Fachstelle Häusliche Gewalt nimmt sowohl die strategische Planung und Konzeptarbeit als auch die konkrete operationelle Umsetzung und Begleitung von Projekten wahr:

- Sie bildet und leitet Gremien zur Förderung der interdepartementalen, interinstitutionellen und interdisziplinären Zusammenarbeit und unterstützt die Koordination der Schnittstellen. Dabei ist der 1997 gegründete kantonale **Runde Tisch** für die Koordination und den interdisziplinären Fachaustausch das wichtigste Gremium. Um spezifische Frage- oder Problemstellungen mit einzelnen Schnittstellen zu erörtern und Lösungen auszuarbeiten, werden auch **Ad-hoc-Arbeitsgruppen** einberufen:
 - So hat die Fachstelle einen konkreten Vorfall von Ende 2013, bei dem die notfallmässige Unterbringung mehrerer Kinder nach einer Polizeiintervention nicht funktioniert hat, zum Anlass genommen, die Schnittstelle Kantonspolizei und KJD⁵ näher zu beleuchten. In einer Austauschsitzung mit den beiden Schnittstellenpartnern sowie der KESB⁶ werden zurzeit gemeinsam Lösungsansätze entwickelt, um in ähnlich gelagerten Fällen auf ein gut funktionierendes Notfalldispositiv zurückgreifen zu können.
 - Handlungsbedarf hat die Fachstelle auch bei der sogenannten Gefährderansprache erkannt. Die Erfahrung der letzten Jahre hat gezeigt, dass mit der bis anhin praktizierten Gefährderansprache nicht so viele Personen wie gewünscht haben erreicht werden konnten. Aus diesem Grund wird unter Einbezug der Fachstelle Häusliche Gewalt durch die Bewährungshilfe eruiert, wie die Gefährderansprache neu konzipiert werden kann. Geprüft wird beispielsweise die Möglichkeit, die Gefährderansprache auch auf Personen auszuweiten, die im Rahmen einer Polizeiintervention bekannt werden, gegen die allerdings keine Wegweisung verfügt worden ist. Ziel ist es, die Erstansprache für Gefährderinnen und Gefährder effektiver auszugestalten.
- Mitte 2010 hat die Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt ein **«Monitoring Häusliche Gewalt»** aufgebaut, in dem erstmals Daten verschiedener Institutionen zusammengeführt und mögliches Optimierungspotential aufgezeigt worden sind. Im Herbst 2012 wurde der erste Bericht «Monitoring Häusliche Gewalt im Kanton Basel-Stadt» öffentlich vorgestellt, im Juni 2013 folgte der sogenannte Massnahmenbericht. Das Monitoring hat gezeigt, dass im Vergleich mit den unter Häuslicher Gewalt registrierten Polizeieinsätzen verhältnismässig wenige Wegweisungen verfügt worden sind. Die Kantonspolizei hat dies zum Anlass genommen, die Dienstvorschrift zum Umgang mit Häuslicher Gewalt zu überarbeiten und die Wegweiskriterien neu und umfassender zu definieren. Des Weiteren wurden die Psychosozialen Dienste der Kantonspolizei (PSD) von der Polizeileitung mit dem Qualitätsmanagement aller erfassten Fälle zu Häuslicher Gewalt mandatiert. Inwiefern diese Änderungen in der Praxis die gewünschte Wirkung entfalten, wird künftig in einem regelmässigen Austausch zwischen den PSD und der Fachstelle Häusliche Gewalt eruiert. Die Fachstelle plant erneut, ein Monitoring zu Häuslicher Gewalt im Kanton Basel-Stadt durchzuführen. In welcher Form das zweite Monitoring durchgeführt werden soll, wird gestützt auf die Erfahrungen mit dem ersten Monitoring bis im Sommer 2014 entschieden.
- An kantonalen sowie gesamtschweizerischen **Vernehmlassungen** von Gesetzesvorlagen, die für den Bereich Häusliche Gewalt von Bedeutung sind, nimmt die Fachstelle teil.
- Die Fachstelle bietet **Weiterbildungen** für Fachpersonen und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung an. In diesem Jahr führt sie beispielsweise für die Mitarbeitenden des Einwohneramtes Basel-Stadt eine Weiterbildungsveranstaltung durch.
- Im Rahmen von **Öffentlichkeitsarbeit** leistet die Fachstelle einen Beitrag zur Sensibilisierung und Prävention im Bereich der Häuslichen Gewalt. Im Herbst 2014 wird sie mit der Kantonspolizei Basel-Stadt im Rahmen der polizeilichen Medieninformationsveranstaltung «Polmedinform» zum Thema Häusliche Gewalt referieren.

⁵ Kinder- und Jugenddienst des Erziehungsdepartements Basel-Stadt.

⁶ Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde.

- Zusammen mit der basellandschaftlichen Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt führt die Fachstelle Häusliche Gewalt des Weiteren seit 2001 ein **Lernprogramm** gegen Häusliche Gewalt. Hierbei handelt es sich um ein halbjähriges Gruppentraining, das unter Anleitung von spezialisierten Kursleiterinnen und Kursleitern durchgeführt wird. Das Angebot richtet sich an Männer⁷, die in Ehe und Partnerschaft Gewalt gegen eine Frau anwenden oder angewendet haben. Die Teilnahme erfolgt entweder aufgrund behördlicher Anordnung oder auf freiwilliger Basis. Das Lernprogramm gilt als erfolgreiches Mittel zur Bekämpfung Häuslicher Gewalt und als wichtiges Angebot zur Unterstützung von Gefährdten. Im Bericht zum «Monitoring Häusliche Gewalt» wurde auch Verbesserungspotenzial bei der Zuweisung zum Lernprogramm ausgemacht. Auffallend war, dass jeweils deutlich mehr Männer aus dem Kanton Basel-Landschaft dem Lernprogramm zugewiesen wurden als aus Basel-Stadt. Die Fachstelle Häusliche Gewalt führt diesbezüglich Gespräche mit verschiedenen Schnittstellen. In die neue kantonale Verordnung über den Justizvollzug (Justizvollzugsverordnung, JVV; SG 258.210) wurde unterdessen bewusst die Möglichkeit aufgenommen, Halbgefangenschaft, Electronic Monitoring und Gemeinnützige Arbeit mit der Teilnahme des Straftäters an einem Lernprogramm zu verbinden (§§ 61 und 64 JVV). Primäres Ziel der genannten Bestimmungen ist es, ein zusätzliches Instrument einzuführen, um gewaltausübende Personen zur Teilnahme am Lernprogramm gegen Häusliche Gewalt zu motivieren.
- Auf interkantonaler und internationaler Ebene pflegt die Fachstelle Häusliche Gewalt den **Fach- austausch und die Vernetzung** und beteiligt sich an der Gestaltung und Durchführung von nationalen und internationalen Fachtagungen. Die Fachstelle wirkt an der Schnittstelle zwischen Forschung und Praxis. So nimmt sie regelmässig an Weiterbildungen und Fachtagungen teil, nimmt neueste nationale und internationale Trends sowie Studienresultate und Erkenntnisse der Forschung auf und vermittelt diese weiter ans regionale Fachpublikum. Jüngst organisierte die Fachstelle im Frühjahr 2014 eine Informationsveranstaltung zum Thema «Interventionen bei Partnergewalt – wie sind die Erfahrungen der Betroffenen?».
- Die Fachstelle vertritt den Kanton Basel-Stadt in der Konferenz der Interventionsstellen, -projekte und Fachstellen gegen Häusliche Gewalt Schweiz (KIFS) sowie in der Schweizerischen Konferenz gegen Häusliche Gewalt (SKHG).

Unterstützend steht der Fachstelle Häusliche Gewalt ein **interdisziplinär zusammengesetzter Fachbeirat** zur Seite. Das Ziel des Fachbeirats besteht insbesondere darin, die Arbeit der Fachstelle beratend zu begleiten. Der Fachbeirat bringt sein Fachwissen und seine Praxiserfahrung ein. Zudem gewährleistet er den Einbezug von Einrichtungen im Bereich des Opferschutzes und der Täterarbeit. Derzeit wird die Zusammensetzung und Rolle des Fachbeirats überprüft.

3.4 Operative Akteure: Staatliche und private Organisationen

3.4.1 Kantonspolizei

Die Kantonspolizei Basel-Stadt interveniert bei Fällen Häuslicher Gewalt aufgrund von Meldungen und Anzeigen von direkt Involvierten oder Drittpersonen sowie aufgrund eigener Feststellungen. Ist eine **Wegweisung und Rückkehrverbot** (inkl. Kontaktverbot) gemäss § 37a. PolG angezeigt, wird diese vom Dienstoffizier verfügt. Die Adressen von gefährdeten und weggewiesenen Personen werden von Amtes wegen an die zuständigen Beratungsstellen übermittelt; die Betroffenen nehmen von den entsprechenden Beratungsangeboten unterschriftlich Kenntnis.

⁷ Das Lernprogramm für gewalttätige Frauen wurde mangels Nachfrage eingestellt.

Die **Psycho-Sozialen Dienste (PSD)** der Kantonspolizei Basel-Stadt unterstützen und entlasten die Polizeikräfte bei komplexen Ereignissen. Die PSD verfügen über ein internes Fachteam Häusliche Gewalt, das in Fällen Häuslicher Gewalt beigezogen wird und neben der operativen Unterstützung der Polizeiorgane im Ereignisfall auch für die Ausbildung des Polizeikorps zuständig ist.

Zum polizeilichen Vorgehen bei Wegweisungen sei auf den Abschnitt 3.5 verwiesen.

3.4.2 Staatsanwaltschaft

Die Staatsanwaltschaft Basel-Stadt stellt als **Untersuchungs- und Anklagebehörde** die Strafverfolgung im Kanton Basel-Stadt sicher. Fälle Häuslicher Gewalt werden in den beiden Abteilungen Leib und Leben sowie Sexualdelikte von spezialisierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bearbeitet, die sich seit Jahren schwerpunktmässig mit Paargewalt befassen.

Eine staatsanwaltschaftliche Untersuchung wird eröffnet, wenn sich ein hinreichender Tatverdacht ergibt, die Staatsanwaltschaft Zwangsmassnahmen anordnet und wenn polizeiliche Informationen über schwere Straftaten sowie über andere schwerwiegende Ereignisse vorliegen (Art. 309 Abs. 1 StPO). Ergibt die Untersuchung, dass sich kein Tatverdacht erhärten lässt, kein Straftatbestand erfüllt ist, Rechtfertigungsgründe vorliegen, Prozessvoraussetzungen fehlen, Prozesshindernisse aufgetreten sind oder nach gesetzlicher Vorschrift auf Strafverfolgung oder Bestrafung verzichtet werden kann, verfügt die Staatsanwaltschaft die vollständige oder teilweise Einstellung des Verfahrens (Art. 319 Abs. 1 StPO). Die Staatsanwaltschaft erhebt beim zuständigen Gericht dagegen Anklage, wenn sie aufgrund der Untersuchung die Verdachtsgründe als hinreichend erachtet und keinen Strafbefehl erlassen kann (Art. 324 Abs. 1 StPO).

Zwar trifft es zu, dass bei Häuslicher Gewalt die mutmassliche Täterschaft im Gegensatz zu vielen anderen Straftaten bekannt ist. Wie bei Letzteren reicht aber eine Anzeige allein zur Verurteilung der beschuldigten Person nicht aus; vielmehr ist der Tatvorwurf zu beweisen. Weil bei Delikten im Bereich der Häuslichen Gewalt mit Täter und Opfer oft nur zwei Personen einbezogen sind, Zeugen fehlen und die beschuldigte Person den Tatvorwurf bestreitet, muss die Staatsanwaltschaft eine Vielzahl dieser Verfahren aus Mangel an Beweisen einstellen. Zudem haben diese Fälle häufig eine ganz spezielle Dynamik, die dazu führt, dass nach der Anzeigeerstattung und Verfahrenseröffnung entweder eine Verbesserung der Beziehung erreicht oder ihr faktischer bzw. rechtlicher Abbruch eingeleitet wird. In diesen Fällen haben die Anzeige erstattenden Personen regelmässig kein Interesse mehr an der Fortsetzung des Verfahrens, was ebenfalls Beweisprobleme bewirken oder aber zu einer Verfahrenseinstellung nach Art. 55a StGB (vgl. 3.2.1) führen kann. Rund 46% der Verfahrenseinstellungen erfolgen denn auch unter diesem Titel. Die begründeten Einstellungen der Staatsanwaltschaft können beim Beschwerdegericht angefochten werden. Bisher wurden alle angefochtenen Einstellungsverfügungen im Bereich der Häuslichen Gewalt gerichtlich gestützt.

3.4.3 Gerichte

Das Zivilgericht entscheidet im Kontext der Häuslichen Gewalt über Massnahmen im Bereich des Persönlichkeitsschutzes (Art. 28b ZGB) sowie über Eheschutzmassnahmen (Art. 172 ff. ZGB). Gleichzeitig fungiert im Kanton Basel-Stadt das Einzelgericht des Zivilgerichts als Beschwerde-stelle für Wegweisungs-, Rückkehr- und Kontaktverbotsverfügungen gemäss § 37a. PolG.

Das Strafgericht beurteilt auf Anklage der Staatsanwaltschaft hin erstinstanzlich Delikte des Strafgesetzbuches oder anderer eidgenössischer und baselstädtischer Nebenstrafgesetze. Anklagen im Zusammenhang mit Häuslicher Gewalt werden folglich vom Strafgericht behandelt. Erstinstanzliche **Gerichtsentseide** des Zivil- oder Strafgerichts können an das Appellationsgericht weitergezogen werden.

3.4.4 Bewährungshilfe

Die Polizei übermittelt die Kontaktdaten von weggewiesenen Personen von Amtes wegen an die Bewährungshilfe Basel-Stadt (§ 37c. Abs. 2 PolG), die organisatorisch dem Amt für Justizvollzug angegliedert ist. Die Bewährungshilfe kontaktiert die betreffenden Personen und lädt zu einer **freiwilligen Beratung** ein. Für weggewiesene Personen soll ein niederschwelliger Zugang zu einem spezifischen Beratungsangebot gewährleistet sein. In diesem als Erstansprache konzipierten Angebot kann die gewaltausübende Person motiviert werden, weiterführende Unterstützung in Anspruch zu nehmen. Gleichzeitig soll diese Erstansprache ergänzend zur Deeskalation der Gewaltsituation beitragen.

3.4.5 Migrationsamt

Das Migrationsamt erhält von der Polizei von Amtes wegen alle Polizeirapporte zu Häuslicher Gewalt, wenn Personen ohne Schweizerpass involviert sind. Durch eine räumliche Trennung eines Paares aufgrund von Häuslicher Gewalt entfällt der **Aufenthaltsgrund** «Verbleib beim Ehegatten». Diese Fälle werden in der Abteilung Aufenthalte des Migrationsamts geprüft, wobei auch andere Gründe (Straffälligkeit, Sozialhilfeabhängigkeit, Schulden und allgemein mangelnde oder gelungene Integration) für oder gegen einen weiteren Verbleib in der Schweiz sprechen können.

Ebenfalls geprüft wird die Erteilung einer sogenannten **Härtefallbewilligung** an gewaltbetroffene Personen nach dem Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG; SR 142.20). Sind Kinder vorhanden, kann ein weiterer Aufenthalt in der Schweiz auch gestützt auf Art. 8 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK; SR 0.101) angezeigt erscheinen, welche das Recht auf Familienleben (hier die lebbare Beziehung des Kindes zum Elternteil, der in der Schweiz verbleibt) garantiert.

Bejaht die Abteilung Aufenthalte einen solchen Härtefall, stellt sie Antrag an das Bundesamt für Migration in Bern um Zustimmung zur Erteilung einer Härtefallbewilligung. Die Überprüfung des Aufenthaltsrechts entfällt bei Personen, die eine eigenständige Niederlassungsbewilligung haben, weil deren Aufenthalt nicht an die Bedingung des Verbleibs beim Ehegatten geknüpft ist.

3.4.6 Gesundheitssektor

Im Gesundheitssektor sind **zahlreiche Einrichtungen** mit Häuslicher Gewalt befasst: Die Frauenklinik des Universitätsspitals (USB) führt – bei Fällen sexueller Gewalt ohne Anzeigerstattung – rund um die Uhr Erstuntersuchungen durch, stellt die medizinische Versorgung sicher und dokumentiert die Auswirkungen der Gewalt. Die dortige Abteilung für gynäkologische Sozialmedizin und Psychosomatik bietet spezialisierte Betreuung für weibliche Gewaltopfer an. Bei sexueller Gewalt mit Anzeige liegt das Case-Management dagegen beim Institut für Rechtsmedizin (IRM). Dieses ist für die Befunderhebung, Dokumentation und Spurensicherung bei der Erstversorgung sowie für allfällige weiterführende Analysen zuständig. Im Auftrag der Staatsanwaltschaft fertigt das IRM zudem Gutachten für die Ermittlungs-/Strafverfahren an und führt – sofern angefordert – Spurenanalysen durch.

Ebenfalls im Bereich Häusliche Gewalt tätig sind der allgemeine Notfall des USB, das Universitäts-Kinderspital beider Basel (mit eigener Kinderschutzgruppe), die Universitären Psychiatrischen Kliniken, die Kinder- und Jugendpsychiatrische Klinik, die Kriseninterventionsstation (mit spezialisiertem stationärem Angebot), die Erwachsenen-Psychiatrische Klinik (mit ambulanten Spezialsprechstunden, die Forensisch-Psychiatrische Klinik (mit Gefährlichkeitseinschätzungen), die Abteilung Sucht der Gesundheitsdienste (beim Auftreten von Alkohol- und Drogenproblematik) und der Kinder- und Jugendgesundheitsdienst (als Schnittstelle zwischen Schule und privater Ärzteschaft). Einige Vertreterinnen und Vertreter dieser Organisationen sind Mitglied am Runden Tisch Häusliche Gewalt.

3.4.7 Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde

Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt nimmt Meldungen und Anträge zu allenfalls notwendigen **Schutzmassnahmen** für Erwachsene und Kinder entgegen, klärt diese ab und bereitet den Entscheid vor. Zuständig für den Entscheid ist eine der beiden Spruchkammern.

Polizeirapporte zu Häuslicher Gewalt, die darauf schliessen lassen, dass Kinder involviert oder im selben Haushalt gemeldet sind, werden von der Kantonspolizei in jedem Fall an die KESB weitergeleitet (§ 37c. Abs. 3 PolG). Das Abklärungsteam 1 (Kindesschutz i.e.S.) prüft Gefährdungsmeldungen von betroffenen Kindern und gibt bei weiterem Bedarf einen Abklärungsauftrag an den Kinder- und Jugenddienst (KJD)⁸, der für die KESB Mandate im Kindesschutzbereich führt. Bestätigen die Abklärungen des KJD einen Bedarf an zivilrechtlichen Kindesschutzmassnahmen, entscheidet die Spruchkammer der KESB nach Anhörung der Beteiligten über deren Anordnung.

Die KESB verfügt über einen telefonischen Pikettdienst (ausserhalb der Bürozeiten), der von Mitgliedern der beiden Spruchkammern abgedeckt wird. Die Nutzung dieses Telefonpiketts ist der Kantonspolizei und dem KJD vorbehalten, um in dringenden Fällen einen Antrag auf vorsorgliche und superprovisorische Massnahmen zu stellen.

3.4.8 Kinder- und Jugenddienst

Sind bei Vorfällen Häuslicher Gewalt Kinder involviert, meldet dies die Kantonspolizei nicht nur der KESB, sondern auch dem im Erziehungsdepartement angegliederten Kinder- und Jugenddienst (KJD). Die Leistungen des KJD umfassen Abklärung, Beratung sowie Koordination und Begleitung. So stattet der KJD nach Meldungen zu Häuslicher Gewalt den Haushalten mit Kindern, die dem KJD bis dahin noch nicht bekannt sind, Hausbesuche ab. Für Haushalte, die beim KJD bereits bekannt sind, besteht ein standardisiertes Vorgehen zur gezielten **Hilfeplanung**. Nach Möglichkeit wird versucht, die geeigneten Hilfen mit den Familien zu vereinbaren. Auf Sommer 2014 plant der KJD zusammen mit der Kinder- und Jugendpsychiatrische Klinik ein Projekt, das die zusätzliche Unterstützung einer traumapädagogischen Fachperson in Fällen Häuslicher Gewalt vorsieht.

Auch der KJD verfügt über ein 24-Stunden-Telefonpikett für dringende Soforthilfe. Dieses ist aufgrund seiner aktuellen Ausgestaltung jedoch nicht mit einem Betreuungspikett zu verwechseln. In der Regel ist es möglich, im Rahmen dieses Piketts notfallmässige Unterbringungen zu organisieren. Es hat aber vereinzelt Fälle gegeben, wo dies nicht bzw. nur mit erheblichen Erschwernissen gelang.

Neben KESB und KJD sind weitere Stellen und Einrichtungen mit der Thematik Kinder und Häusliche Gewalt befasst. Zu nennen wären unter anderem «triangel» (die auf Kinder spezialisierte Abteilung der Opferhilfe beider Basel), die Mütter- und Väterberatung, das Zentrum für Frühförderung, die Schulsozialarbeit, der Schulpsychologische Dienst, die Familienberatung, die Heime, die Notbetten, die Jugendanwaltschaft und die Netzwerke zum Kindesschutz.

3.4.9 Opferhilfe beider Basel

Die von den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft subventionierte Opferhilfe beider Basel (OHBB) ist zuständig für die Beratung und Begleitung von Opfern von Straftaten. Nach einer Polizeiintervention aufgrund Häuslicher Gewalt, die eine Wegweisung der gefährdenden Person zur Folge hatte, wird die Adresse der gefährdeten Person von Amtes wegen an die Opferhilfe übermittelt (§ 37c. Abs. 2 PolG). Wünscht eine Person keine Beratung, werden die übermittelten Daten von der Opferhilfe vernichtet. Wird keine Wegweisung verfügt, erfolgt die Übermittlung der Kontaktdaten des Opfers nur mit dessen Einverständnis.

⁸ Ehemals AKJS (Abteilung Kindes- und Jugendschutz).

Die Polizei informiert das Opfer jedoch in beiden Fällen ausführlich über das **Beratungsangebot** der Opferhilfe. Die beiden Fachbereiche der Opferhilfe «limit» (Beratung für gewaltbetroffene Frauen) und «männer plus» (Beratung für gewaltbetroffene Männer) nehmen umgehend mit den betroffenen Personen Kontakt auf. Der Fachbereich «triangel» bietet Beratung für gewaltbetroffene Kinder und Jugendliche an.

3.4.10 Frauenhaus Basel

Das Frauenhaus Basel steht **Frauen und ihren Kindern** zur Verfügung, die vor allem Gewalt im sozialen Nahraum erfahren haben – sei dies physische, psychische oder eine andere Form von Gewalt. Auch junge Frauen, die von einer Zwangsheirat bedroht sind, finden im Frauenhaus vorübergehend Unterkunft und Hilfe. Betroffene Frauen melden sich entweder selber beim Frauenhaus oder werden durch die Kantonspolizei, die Opferhilfe oder durch andere Institutionen vermittelt. Die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft finanzieren dieses stationäre Angebot mit einem jährlichen Betriebsbeitrag.

3.4.11 Männerbüro Region Basel

Das Männerbüro Region Basel bietet **Männern** eine niederschwellige Beratung zu verschiedenen Themenbereichen. Ein Schwerpunkt stellt dabei die Beratung von Männern dar, die Häusliche Gewalt ausüben. (Potentielle) Gefährder werden von der Kantonspolizei und der Bewährungshilfe regelmässig auf das Beratungsangebot hingewiesen. Die Gewaltberatung des Männerbüros wird durch die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft finanziell unterstützt.

3.5 Das Gewaltschutzgesetz des Kantons Zürich im Vergleich

3.5.1 Allgemeines (§ 1 GSG)

Sowohl das Gewaltschutzgesetz (GSG; LS 351) des Kantons Zürich als auch das baselstädtische Polizeigesetz (PolG; SG 510.100) verfolgen das Störerprinzip («wer schloht, dä goht»). Das GSG Zürich trat am 1. April 2007 in Kraft, die neuen Paragraphen 37a.- e. PolG Basel-Stadt am 1. Juli 2007. In Zürich wurde im Jahr 2012 eine Evaluation zum GSG erhoben. Ebenfalls im Jahr 2012 wurde in Basel ein Monitoring-Bericht zur Häuslichen Gewalt erstellt. In beiden Kantonen ist es Auftrag der Polizei mit ihrem Eingreifen für die Deeskalation der Gewaltsituation zu sorgen. In beiden Kantonen steht den Betroffenen jeweils der Gang ans Gericht offen, einerseits um die Massnahme gerichtlich anzufechten, andererseits um weitere Schutzmassnahmen zu beantragen.

3.5.2 Legaldefinition (§ 2 GSG)

Das GSG definiert in § 2, was unter Häuslicher Gewalt zu verstehen ist. Demgegenüber fehlt im Polizeigesetz eine eigentliche Legaldefinition von «Häuslicher Gewalt». Der § 37a. PolG trägt die Marginalie «Wegweisung und Rückkehrverbot bei häuslicher Gewalt». Im Gesetzestext wird lediglich die Gefährdungssituation beschrieben. Wichtig erscheint an dieser Stelle allerdings weniger eine gesetzliche Begriffsbestimmung, als dass die rechtsanwendenden Behörden und Stellen von denselben Begrifflichkeiten ausgehen.

3.5.3 Stalking (§ 2 Abs. 1 lit. b. GSG)

Im Unterschied zu Basel-Stadt kennt Zürich «Stalking» als Form von Häuslicher Gewalt. Der § 2 Abs. 1 lit. b GSG zählt mehrmaliges Belästigen, Auflauern oder Nachstellen als Form der Häuslichen Gewalt auf. Nicht so das Basler Polizeigesetz. Hier muss die «gestalkte» Person den zivilrechtlichen Weg beschreiten bzw. das Zivilgericht Basel-Stadt um Schutz nach Art. 28b ff. ZGB anrufen. «Stalking» könnte als Form der Häuslichen Gewalt in das Polizeigesetz aufgenommen werden. Dadurch könnten Betroffene eine Wegweisung aufgrund des Polizeigesetzes erwirken, anstatt oder bevor sie eine ordentliche Zivilklage nach Art. 28b ZGB anstrengen müssen. Es wür-

de sich allerdings die Frage stellen, weshalb «Stalking» in Fällen von Häuslicher Gewalt anders zu behandeln ist als «Stalking» ausserhalb des sozialen Nahraums.

3.5.4 Schutzmassnahmen in Gewaltsituationen (§§ 3 Abs. 1, 2 und 4 GSG)

In Basel-Stadt kann die Kantonspolizei anlässlich einer Intervention wegen Häuslicher Gewalt durch den Dienstoffizier eine Schutzmassnahme anordnen. Dies geschieht entweder an Ort und Stelle oder die gefährdende Person wird hierfür in Polizeigewahrsam genommen. Die Wegweisung und das Rückkehrverbot bei Häuslicher Gewalt sollen in erster Linie zur unmittelbaren Entschärfung der Konfliktsituation, zur Vermeidung weiterer Gewalt sowie zur Unterbrechung der Gewaltanwendung beitragen.⁹ Die Wegweisung und das Rückkehrverbot sind im PolG somit für eine akute Gewaltsituation konzipiert und nicht zur Abwendung eines Zustands anhaltender Bedrohung oder Gefahr vorgesehen.

Im Kanton Zürich können die polizeilichen Schutzmassnahmen dagegen auch dann ausgesprochen werden (die Einsatzkräfte vor Ort ordnen diese nach Rücksprache mit einer Kaderperson direkt an), wenn die Polizei erst nachträglich über die Häusliche Gewalt informiert wird, sofern die gefährdete Person noch immer glaubhaft darlegen kann, dass sie Angst vor weiterer Gewalt, Drohung oder Nachstellung haben muss. Polizeiliche Schutzmassnahmen können darum sogar in Abwesenheit der gefährdenden Person ausgesprochen werden.¹⁰

3.5.5 Umfang der Schutzmassnahmen (§ 3 Abs. 2 und 3 GSG)

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. 3 GSG). Gemäss baselstädtischem PolG kann eine gefährdende Person für 12 Tage aus dem gemeinsamen Wohnraum bzw. dem Wohnraum der gefährdeten Person und der unmittelbaren Umgebung weggewiesen werden (§ 37a. Abs. 1 PolG).

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 GSG nennt zudem ausdrücklich die Möglichkeit, gegen die gefährdende Person ein Rayonverbot zu erlassen (§ 3 Abs. 2. lit. b. GSG). Dies bietet den Vorteil, jemanden nicht nur aus der Wohnstätte und der unmittelbaren Umgebung wegzuweisen, sondern die Person auch von weiteren Orten wie beispielsweise vom Arbeitsort, Kindergarten etc. fernzuhalten. Im Polizeigesetz ist in § 37a. Abs. 3 festgehalten, dass «Mit der Wegweisung (...) weitere Massnahmen angeordnet werden» können. Sofern zum Schutz Minderjähriger nötig, weitet auch die Kantonspolizei Basel-Stadt in Einzelfällen das Kontaktverbot zur gefährdeten Person ebenso auf die Kinder aus. Darüber hinaus kann einer gefährdenden Person etwa der Zutritt zur Arbeitsstelle der gefährdeten Person oder zum Schulhaus der Kinder verboten werden.¹¹

3.5.6 Rechtsweg und gerichtliche Beurteilung (§§ 5-12 GSG)

In Zürich wird die gerichtliche Beurteilung einer GSG-Massnahme durch das Zwangsmassnahmengericht vorgenommen (§ 8 Abs. 1 GSG). Die gefährdende Person hat fünf Tage Zeit, um die angeordnete Massnahme gerichtlich überprüfen zu lassen (§ 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

⁹ Vgl. Ziffer 5.1.1 S. 13 f. im Ratschlag zur Änderung des Gesetzes betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz) vom 20. Oktober 2006, Geschäftsnummer 06.1574.

¹⁰ Vgl. Ziffer II. § 3 Abs. 1 im Ratschlag des Kantonsrates Zürich zum Gewaltschutzgesetz vom Juli 2005, Geschäft 4267.

¹¹ Vgl. Ziffer 5.2.1 S. 19 im Ratschlag zur Änderung des Gesetzes betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz) vom 20. Oktober 2006, Geschäftsnummer 06.1574.

verlängert werden (vgl. § 6 Abs. 3 GSG). Der Entscheid des Zwangsmassnahmengerichtes ist wiederum beschwerdefähig und wird an das Verwaltungsgericht Zürich weitergezogen. Im ganzen Verfahren sind alle Rechtsmittel ohne aufschiebende Wirkung (§ 11 Abs. 2 GSG).

In Basel-Stadt führt der Rechtsweg an das Zivilgericht. Die weggewiesene Person kann innert 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. Der Entscheid des Zivilgerichts Basel-Stadt ist mit Rekurs an das Appellationsgericht als Verwaltungsgericht weiterziehbar (§ 37e. PolG). Die gefährdete Person ihrerseits kann innert zehn Tagen ab Wegweisung ebenfalls ans Zivilgericht gelangen und um Anordnung von zivilrechtlichen Schutzmassnahmen ersuchen. Um einen möglichst lückenlosen Gefährdungsschutz zu gewährleisten, bleibt eine Wegweisung bis zum kostenpflichtigen Entscheid des Zivilgerichts bestehen, längstens jedoch um zusätzliche 14 Tage. Das Zivilgericht Basel-Stadt verlängert nicht die polizeiliche Wegweisung oder das polizeiliche Kontaktverbot, es kann stattdessen eine zivilrechtliche Massnahme erlassen (§ 37d. PolG). In Frage kommen bei Eheleuten Eheschutzmassnahmen nach Art. 172 ff. ZGB oder aber ein richterliches Annäherungs-, Rayon- oder Kontaktaufnahmeverbot aus dem Persönlichkeitsrecht nach Art. 28b ZGB.

3.5.7 Gewahrsam (§§ 13 und 14 GSG)

Das GSG behandelt auch den Polizeigewahrsam. Der Gewahrsam ist für längstens 24 Stunden zulässig. Ist eine Verlängerung des Gewahrsams angezeigt, 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 (§ 37 PolG). Wird gegen die gefährdende Person ein Strafverfahren eröffnet und beantragt die Staatsanwaltschaft die Untersuchungshaft vor dem baselstädtischen Zwangsmassnahmengericht, läuft das Verfahren wiederum nach den Vorschriften der Schweizerischen StPO und somit gleich wie in Zürich.

3.5.8 Kindswohlgefährdung (§ 15 Abs. 1 GSG)

Von Bundesrechts wegen ist die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde KESB zuständig zum Erlass von Schutzmassnahmen nach Zivilgesetzbuch (ZGB). In Zürich macht die Polizei laut § 15 Abs. 1 GSG Mitteilung an die KESB sobald Minderjährige im Haushalt der gefährdeten oder gefährdenden Person leben.

Wenn Minderjährige in Basel-Stadt gefährdet werden, so liegt es gemäss § 37c. Abs. 3 PolG im Ermessen der Polizei, die KESB zu verständigen. Bereits heute macht die Kantonspolizei Basel-Stadt aber in jedem Fall, wo Kinder am Wohnort gemeldet sind (auch ohne deren Anwesenheit) eine Meldung an die KESB und den KJD.

3.5.9 Proaktive Beratung (§ 15 Abs. 2 GSG)

Beide Kantone kennen sowohl für die gefährdete als auch für die gefährdende Person eine proaktive Beratung. In Zürich informiert die Polizei die gefährdete und die gefährdende Person über spezialisierte Beratungsstellen und übermittelt die Schutzmassnahmeverfügung an die Beratungsstellen (§ 15 Abs. 2 GSG).

In Basel-Stadt übermittelt die Polizei gemäss § 37c. Abs. 2 PolG die Adresse der gefährdeten sowie der weggewiesenen Person umgehend und von Amtes wegen an die zuständigen Beratungsstellen. Diese Beratungsstellen werden aktiv und kontaktieren sowohl die gefährdete Person als auch die gefährdende Person für ein (freiwilliges) Gespräch. Wünscht eine Person keine Beratung, werden die von der Polizei übermittelten Daten von den Beratungsstellen vernichtet.

3.5.10 Institutionalisierung der Interventionsstelle (§ 17 Abs. 1 GSG)

Die Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt des Kantons Zürich ist im § 17 des GSG verankert. Im Gesetz finden sich die Kompetenzen und Aufgaben der Interventionsstelle. Seit Anfang des Jahres 2014 ist die Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt an der Kantonspolizei Zürich angegliedert.

In Basel-Stadt ist die Fachstelle Häusliche Gewalt seit 2003 der Kantonsverwaltung – auch ohne gesetzliche Grundlage – angegliedert und seit Dezember 2013 Teil des Fachreferats im Generalsekretariat des Justiz- und Sicherheitsdepartements.

3.5.11 Fachübergreifende Arbeitsgruppe (§ 17 Abs. 2 GSG)

Gemäss GSG wird die Zürcher Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt von einer fachübergreifenden Arbeitsgruppe unterstützt und begleitet. Diese Arbeitsgruppe wird von der zuständigen Direktion des Regierungsrates eingesetzt. In Basel-Stadt wird die Fachstelle vom Fachbeirat beraten.

3.5.12 Weitere flankierende Massnahmen (§§ 16 und 18 GSG)

Unter flankierenden Massnahmen führt das GSG in § 16 die Beratungsstellen sowohl für die gefährdende als auch für die gefährdete Person auf. Es wird gesetzlich festgehalten, dass der Kanton Zürich diese Organisationen unterstützt.

Im Kanton Basel-Stadt wird die Opferhilfe beider Basel als ausgewiesene Beratungsstelle für gefährdete Personen mit einem Betriebsbeitrag finanziell subventioniert. Das Männerbüro Region Basel bietet Gewaltberatung für Männer an. Auch diese Beratungstätigkeit wird durch den Kanton Basel-Stadt alimentiert.

§ 18 GSG hält fest, dass der Kanton für fachliche Aus- und Weiterbildung der mit Häuslicher Gewalt befassten Behörden und Beratungsstellen sorgt. Nach Gesetzesvorschrift hat der Kanton Zürich die regelmässige Information der Bevölkerung zu Fragen der Häuslichen Gewalt zu fördern und die Tätigkeiten entsprechender Organisationen, insbesondere für vorbeugende Massnahmen zur Verminderung der Gewalt, zu unterstützen.

In Basel-Stadt organisiert die Fachstelle Häusliche Gewalt zweimal pro Jahr einen Runden Tisch zwecks Austauschs der mit Häuslicher Gewalt befassten Behörden und Institutionen. In regelmässigen Abständen führt die Fachstelle Häusliche Gewalt Fachveranstaltungen durch und bietet auch Schulungen an.

3.5.13 Zusammenfassung

Beide kantonalen Gesetzgebungen zum Schutz vor Häuslicher Gewalt **verfolgen dieselben Ziele**: Gewalt stoppen, Opfer schützen, Gewalt ausübende Personen belangen. Der Hauptunterschied zwischen dem PolG und dem GSG liegt in der Gesetzessystematik. Während sich in Basel-Stadt die gesetzlichen Grundlagen für eine polizeiliche Wegweisung im Polizeigesetz finden, hat der Kanton Zürich dafür eigens ein separates Gesetz erlassen. Ferner wird bei der Anfechtung von oder der Beantragung weitergehender Schutzmassnahmen in Basel-Stadt der zivilrechtliche, in Zürich dagegen der verwaltungsrechtliche Rechtsweg beschritten. Sowohl in Zürich als auch in Basel-Stadt werden seit 2007 praktische Erfahrungen mit der Wegweisung gewonnen. Die Vorgehensweise, die beteiligten Akteure, die involvierten Schnittstellen und die entdeckten Schwierigkeiten sind jedoch über weite Strecken gleich. Die Gesetzesparagrafen über die Wegweisung und das Rückkehrverbot sind in Basel-Stadt im kantonalen Polizeigesetz, und damit direkt beim wichtigsten Player – der Kantonspolizei – eingebettet. **Basel-Stadt hat damit faktisch bereits heute ein Gewaltschutzgesetz.**

3.6 Fazit

Der Regierungsrat erachtet die Ausarbeitung eines zusätzlichen separaten Gewaltschutzgesetzes als weder notwendig noch zielführend:

- Der Vergleich zwischen dem Gewaltschutzgesetz Zürich und dem baselstädtischen Polizeigesetz zeigt, dass bezüglich des Umgangs mit Häuslicher Gewalt wenige Unterschiede bestehen (vgl. 3.5). Unabhängig davon, ob ein separates Gewaltschutzgesetz erlassen wird oder ob – wie in Basel-Stadt – Massnahmen zum Schutz vor Häuslicher Gewalt im Polizeigesetz aufgenommen sind, können nachhaltige Verbesserungen **nur mit gebündelten Kräften sämtlicher beteiligten Behörden und privaten Institutionen**, nicht aber mit einem detaillierten neuen Gesetz erzielt werden. Die gesetzliche Normierung der Wegweisung im Polizeigesetz hat sich bisher als zweckmässig erwiesen.
- Auch für die Arbeit der Fachstelle Häusliche Gewalt bringt eine gesetzliche Institutionalisierung und Umschreibung ihrer Tätigkeiten weder Änderungen noch Verbesserungen. Im Unterschied zu Zürich ist die Fachstelle Häusliche Gewalt nicht innerhalb der Kantonspolizei organisiert, sondern Teil des Stabs des Justiz- und Sicherheitsdepartements und damit **institutionell unabhängig**. Keine andere Fachstelle aus den Bereichen Sicherheit und Kriminalität ist im Justiz- und Sicherheitsdepartement so nahe an der Departementsleitung angesiedelt. Die Fachstelle Häusliche Gewalt pflegt im Rahmen eines wöchentlichen Rapports den direkten Austausch mit dem Vorsteher des Justiz- und Sicherheitsdepartements (vgl. 3.3).
- Die Fachstelle Häusliche Gewalt nimmt **bereits heute zahlreiche Steuerungs-, Vernetzungs- und Koordinationsaufgaben** im Bereich der Häuslichen Gewalt wahr und lässt ihr Fachwissen regelmässig in Vernehmlassungen zu kantonalen und nationalen Vorlagen einfließen, die im engeren oder weiteren Sinne thematisch mit ihrem Aufgabenfeld verknüpft sind (vgl. 3.3). Eine weitere fachübergreifende Arbeitsgruppe (nebst dem bestehenden Runden Tisch und dem Fachbeirat) würde wohl einzig zusätzliche finanzielle und personelle Ressourcen binden, ohne dass ein Mehrwert ersichtlich wäre.
- Im Bereich der Weiterbildungen, Lernprogramme und der Öffentlichkeitsarbeit engagiert sich die Fachstelle stark; die entsprechende Normierung einer kantonalen Verantwortlichkeit erübrigt sich (vgl. 3.3). Ebenso ist darauf hinzuweisen, dass das Thema «Häusliche Gewalt» bei der Kantonspolizei zentraler Bestandteil der Ausbildung ist (vgl. 3.4.1). Das Justiz- und Sicherheitsdepartement betreut die Subventionsverhältnisse namentlich zur Opfer- und Täterarbeit (vgl. 3.4.9 ff.), die vom Kanton Basel-Stadt finanziell unterstützt werden.

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

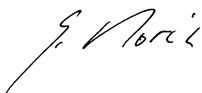
- **Weiterer Erfahrungsgewinn** aus der Neustrukturierung der Fachstelle Häusliche Gewalt: Auswirkungen der besseren Einbindung in die Departementsleitung sowie der Zusammenführung der verschiedenen Verantwortlichkeiten sowie Subventionsverhältnisse in neuer Organisation.
- Umsetzung und Evaluierung 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.

4. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Brigitta Gerber und Konsorten betreffend «Ausarbeitung eines Gewaltschutzgesetzes für den Kanton Basel-Stadt» dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin