



An den Grossen Rat

18.5046.02

JSD/P185046

Basel, 27. Juni 2018

Regierungsratsbeschluss vom 26. Juni 2018

Motion Katja Christ und Konsorten betreffend Massnahmen gegen Stalking»

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 11. April 2018 die nachstehende Motion Katja Christ dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Stalking bezeichnet das willentliche und wiederholte Nachstellen und Belästigen einer Person, deren physische oder psychische Integrität dadurch bedroht oder geschädigt werden kann. Es umfasst Taten unterschiedlicher Schwere, vom aufdringlichen Werben um Aufmerksamkeit bis hin zu dauerhaftem Psychoterror. In einzelnen Fällen ist Stalking auch ein Vorbote späterer schwerer Gewalttaten.

Opfer von Stalking sind in der weit überwiegenden Zahl der Fälle Frauen. In einer repräsentativen Studie der Europäischen Union gaben 18% der befragten Frauen an, schon einmal Opfer von Stalking geworden zu sein. Bei 21% der Opfer dauerte das Stalking mehr als zwei Jahre. Viele der Opfer tragen schwere seelische Schäden davon (Quelle: Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, Informationsblatt 7: Stalking: bedroht, belästigt, verfolgt).

Der Rechtsschutz gegen Stalking ist heute anerkanntermassen ungenügend. Die Instrumente des Zivilgesetzbuchs werden wenig genutzt, denn sie haben sich als nicht zielführend für die Betroffenen erwiesen. Die Betroffenen müssen beim Gericht einen Antrag stellen, wobei sie die Beweislast tragen. Auch müssen die Opfer meist eine relativ lange Verfahrensdauer in Kauf nehmen, ein sofortiger Schutz ist nicht gewährleistet. Zudem muss damit gerechnet werden, dass man im Verfahren mit dem Täter oder der Täterin konfrontiert wird. Eine Reihe von parlamentarischen Vorstössen hat in letzter Zeit griffigere Mittel gegen häusliche Gewalt im Polizeirecht gefordert. Das JSD hat in seinem Bericht über Schutzmassnahmen im Bereich der Häuslichen Gewalt vom Mai 2017 Handlungsbedarf erkannt.

Diese Bemühungen zielen aber nur auf die Bekämpfung von Gewalt in bestehenden oder aufgelösten familiären oder partnerschaftlichen Beziehungen. Zu einem beträchtlichen Teil findet Stalking aber ausserhalb dieses Bereichs statt: Täter und Opfer kennen sich oft nur flüchtig oder gar nicht. Es gibt keinen vernünftigen Grund, diesen Opfern nicht denselben Schutz vor den Tätern zu gewähren wie im Falle von Häuslicher Gewalt.

Im Dezember 2017 veröffentlichten Bericht "Stalking bekämpfen" des Bundesrates in Erfüllung des Postulates Feri 14.4204 vom 11. Dezember 2014 wird empfohlen, vorhandene Ansätze zur Prävention und zur Beendigung von Stalking, zur Verbesserung des Schutzes der Opfer und zur Inverantwortungnahme von Stalkenden weiter zu entwickeln. Die in Zusammenhang mit Häuslicher Gewalt etablierten Massnahmen und Kooperationsstrukturen können ohne grossen Aufwand auf die Bekämpfung von Stalking ausgeweitet bzw. von Anfang an umfassend angegangen werden. Zu den Empfehlungen des Berichts gehört, dass polizeiliche Massnahmen in den kantonalen Polizeigesetzen auf Stalking ausgeweitet werden. Ebenfalls empfohlen wird eine Ausweitung des Präventionsauftrags der Polizei, um einen nachhaltigen Opferschutz zu ermöglichen und Stalkende in die Verantwortung zu nehmen (Bedrohungsmanagement).

Antrag:

Die Unterzeichnenden beantragen dem Regierungsrat, dem Grossen Rat eine Änderung des Polizeigesetzes vorzulegen, mit welcher der wirksame und rasche Schutz von Opfern von Stalking in- und ausserhalb des persönlichen Nahbereichs gewährleistet wird. Sie schlagen ihm vor, polizeiliche Massnahmen im Falle des mehrfachen Belästigens, Auflauerns, Nachstellens oder wiederholter unerwünschter Kontaktaufnahme vorzusehen. Als Massnahmen kommen insbesondere Rayonverbot, Kontaktverbot und Wegweisung in Betracht. Diese Massnahmen sollen durch die Polizei auf Ersuchen hin umgehend und für eine angemessene Dauer ausgesprochen und auf Gesuch hin durch das Gericht verlängert werden können. Durch eine Ausweitung des Präventionsauftrags der Polizei soll zudem die Grundlage für ein kantonales Bedrohungsmanagement geschaffen werden, so dass eine frühzeitige Intervention zum Schutz der Opfer möglich ist.

Katja Christ, Joël Thüring, Jeremy Stephenson, Michelle Lachenmeier, Christian Griss, Ursula Metzger, Luca Urgese»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 GO bestimmt über die Motion:

§ 42. Inhalt und Eintretensbeschluss

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.

^{1bis} In der Form einer Motion kann zudem jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, eine Massnahme zu ergreifen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses gemäss Abs. 1, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.

² Unzulässig ist eine Motion, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.

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.

Die Motion ist sowohl im Kompetenzbereich des Grossen Rates wie auch in demjenigen des Regierungsrates zulässig. Ausserhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung (vgl. § 42 Abs. 2 GO) ist der betroffene Zuständigkeitsbereich somit keine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Grosse Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasse gebunden, die die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet sich die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. 1^{bis} GO. Liegt die Motion im Zustän-

digkeitsbereich des Grossen Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Verordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1^{bis} GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1^{bis} Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, dem Grossen Rat eine Änderung des Polizeigesetzes vorzulegen, mit der der wirksame und rasche Schutz von Opfern von Stalking in- und ausserhalb des persönlichen Nahbereichs gewährleistet wird. Diese Änderung soll polizeiliche Massnahmen im Falle des mehrfachen Belästigens, Auflauerns, Nachstellen oder wiederholter unerwünschter Kontaktaufnahme vorsehen. Als Massnahmen kommen insbesondere das Rayonverbot, das Kontaktverbot und die Wegweisung in Betracht. Diese Massnahmen sollen durch die Polizei auf Ersuchen hin umgehend und für eine angemessene Dauer ausgesprochen und auf Gesuch hin durch das Gericht verlängert werden können. Durch eine Ausweitung des Präventionsauftrags der Polizei soll zudem die Grundlage für ein kantonales Bedrohungsmanagement geschaffen werden, so dass eine frühzeitige Intervention zum Schutz der Opfer möglich ist.

In den §§ 37a ff. regelt das Gesetz betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz, PolG; SG 510.100) Massnahmen im Zusammenhang mit der häuslichen Gewalt. Das geforderte Motionsanliegen kann mittels Änderung des Polizeigesetzes umgesetzt werden. Bei der Umsetzung wird darauf zu achten sein, dass auf Bundesebene im Rahmen des Bundesgesetzes über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen das Zivilgesetzbuch (SR 210) Regelungen im Rahmen des Stalking vorsehen wird, diese Änderung jedoch noch nicht in Kraft getreten ist.

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 verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht. Es spricht auch kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Inhalt der Motion

Stalking mit seinen vielfältigen Erscheinungsformen trat in den letzten Jahren vermehrt auf und beschäftigt die Kantonspolizei und andere Verwaltungsstellen regelmässig.

Derzeit befassen sich zwei Projekte des Regierungsrats mit diesem Thema:

- Zum einen sollen die Handlungsmöglichkeiten der Kantonspolizei gegen Häusliche Gewalt verstärkt werden, wobei auch das Phänomen des Stalking in Form von mehrmaligem Belästigen, Auflauern oder Nachstellen künftig explizit eingeschlossen wird. Der entsprechende Ratschlag soll dem Grossen Rat noch in diesem Jahr vorgelegt werden (vgl. Anzugsbeantwortung «Brigitta Gerber und Konsorten betreffend Ausarbeitung eines Gewaltschutzgesetzes für den Kanton Basel-Stadt» sowie «Ursula Metzger und Konsorten betreffend Einfügung einer Legaldefinition der häuslichen Gewalt im Polizeigesetz» vom 14. Juni 2017).
- Zum anderen lässt der Regierungsrat die rechtlichen und organisatorischen Grundlagen eines umfassenden kantonalen Bedrohungsmanagements prüfen. Ein mögliches Thema ist dabei die Erkennung und Verhinderung von Stalking als eine Form der Bedrohung auch aus-

serhalb des Kontextes von Häuslicher Gewalt (vgl. Ratschlag und Massnahmenplan 2018 «Ratschlag und Terrorismus» vom 11. April 2018).

Das Anliegen der Motionärinnen und Motionäre, die Thematik des Stalking systematischer anzugehen, ist somit bereits in verschiedenen aktuellen Projekten adressiert worden. Gleichzeitig sind diese und anderweitige Erweiterungen des präventiven Instrumentariums der staatlichen Eingriffs- und polizeilichen Zwangsverwaltung – erinnert sei etwa an die Diskussionen über Hooliganismus oder das Bundesmassnahmenpaket «Via sicura» – aus rechtsstaatlichen und rechtspolitischen Gründen sehr sorgfältig abzuwägen. Um deshalb bei der Umsetzung des vorliegenden Anliegens einen gewissen Spielraum zu haben und diesen im Rahmen der ausgeführten bereits laufenden Projekten ausführlich darlegen zu können, wird die Überweisung als Anzug beantragt.

3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Katja Christ und Konsorten betreffend «Massnahmen gegen Stalking» dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin