Social Insight

Forschung Evaluation Beratung

Daniela Gloor Hanna Meier

Evaluation «Umsetzung und Wirkung von Art. 28*b* ZGB»

Schlussbericht zuhanden Bundesamt für Justiz

Mandat: Social Insight, Forschung Evaluation Beratung, Schinznach-Dorf,
in Arbeitsgemeinschaft mit Prof. Dr. Andrea Büchler, Universität Zürich

Daniela Gloor und Hanna Meier, Soziologinnen, Dr. phil.
Andrea Büchler, Prof. Dr. iur.

Schinznach-Dorf und Zürich, 10. April 2015

Social Insight GmbH
Unterdorfstrasse 18, CH-5107 Schinznach-Dorf
Tel. 056 443 15 14, Fax 056 443 15 12, sociology@socialinsight.ch, www.socialinsight.ch

Inhaltsverzeichnis

A Grundlagen

1 Ausgangslage 5

2 Vorgehen der Evaluation 6
2.1 Aufgaben und Ziele der Evaluation 6
2.2 Akteure im Zusammenhang mit Art. 28*b* ZGB 7
2.3 Forschungsverlauf 8
2.3.1 Explorativphase 8
2.3.2 Schriftliche Befragung in allen Kantonen 9
2.3.3 Expert/inneninterviews 11
2.4 Beteiligung an der schriftlichen Datenerhebung 12

3 Inhalt des Evaluationsberichts und Dank 14

B Ergebnisse: quantitativ-schriftliche Erhebung bei Gerichten erster Instanz, Opferberatungsstellen und Frauenhäusern sowie Anwälten/Anwältinnen

4 Häufigkeit von Verfahren nach Art. 28*b* ZGB 16
4.1 Verfahren mit Schutzmassnahmen (jährliche Anzahl) 16
4.2 Anwendung der einzelnen Absätze von Art. 28*b* ZGB 19
4.3 Schutzmassnahmen ausserhalb eherechtlicher Verfahren (seit Inkrafttreten von Art. 28*b* ZGB) 21
4.4 Schlichtungsverfahren (ausserhalb eherechtlicher Verfahren) 24

5 Beizug Anwalt/Anwältin 25

6 Kostenaspekte 27

7 Praxis des Art. 28*b* ZGB: Umsetzung und Verfahrensverlauf 30
7.1 Erfahrungen der Gerichte 30
7.2 Erfahrungen der Opfervertretungen 32
7.3 Einheitlichkeit der Praxis 37

8 Gerichtliche Ausgestaltung der Schutzmassnahmen 38
8.1 Konkretisierung von Distanzen, Kontaktformen und zeitlicher Gültigkeit 38
8.2 Konkretisierung im Falle minderjähriger Kinder der Gesuchstellenden 40
8.3 Einreichen der Klage bei Verfahren ausserhalb des Eherechts 41
8.4 Strafbewehrung von Schutzmassnahmen 42

9 Schnittstellen zu anderen Rechtsbereichen 43
9.1 Information an Polizei, Staatsanwaltschaft und KESB 43
9.2 Besuchsrecht – Zivilrecht: Besuchsrecht der gewaltausübenden Person und Schutzmassnahmen nach Art. 28*b* ZGB 44
9.3 Polizei – Zivilrecht: Verlängerung der polizeitlichen Wegweisung 45
9.4 Zivilrecht – Strafrecht 48

10 Wirksamkeit und Sanktionierung 49

11 Art. 28*b* ZGB aus Sicht der Befragten 52
11.1 Veränderungen im Opferschutz durch Art. 28*b* ZGB 52
11.2 Stärken und Schwächen von Art. 28*b* ZGB (Kommentare der Befragten) 56

C Ergebnisse: Expert/inneninterviews – Erfahrungen und Einschätzungen weiterer Akteure (die sich mit Art. 28*b* ZGB befassen)

12 Interventions- und Koordinationsstelle gegen Häusliche Gewalt/Schweizerische Konferenz gegen häusliche Gewalt (SKHG) 63

13 Polizei 65

14 Staatsanwaltschaft 67

15 Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde 69

16 Stalkingberatungsstellen 71

17 Beratungsstellen für gewaltausübende Männer 73

D Schlussteil

18 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 76
18.1 Folgerungen 76
18.2 Fazit 78
18.3 Mögliche Wege 78
18.4 Empfehlungen 79

Literatur 80
Anhang 81

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1	Versand und Befragungsteilnahme (schriftliche Befragung)	13
Tabelle 2.2	Zuständigkeit der Richter/innen	14
Tabelle 4.1	Eherechtliche Verfahren: jährliche Anzahl Verfahren pro Richter/in (Gerichte)	18
Tabelle 4.2	Verfahren ausserhalb Eherecht mit Schutzmassnahmen: jährliche Anzahl Verfahren pro Richter/in (Gerichte)	18
Tabelle 4.3	Relative Anteile der einzelnen Opfergruppen an der Gesamtzahl der Verfahren (Gerichte; basierend auf Tab. 4.1 und 4.2)	19
Tabelle 4.4	Anwendung der einzelnen Absätze von Art. 28*b* ZGB (Gerichte)	21
Tabelle 4.5	Insgesamt pro Gericht: Anzahl 28*b*-Fälle ausserhalb eherechtlicher Verfahren seit Juli 2007 bis September 2014 (Gerichte)	23
Tabelle 4.6	Im Schlichtungsverfahren erledigte Fälle ausserhalb eherechtlicher Verfahren mit Schutzmassnahmen (Gerichte)	24
Tabelle 5.1	Notwendigkeit des Beizugs eines Anwalts oder einer Anwältin (Gerichte)	26
Tabelle 5.2	Notwendigkeit des Beizugs eines Anwalts oder einer Anwältin (Opferberatung und Frauenhäuser)	26
Tabelle 5.3	Notwendigkeit des Beizugs eines Anwalts oder einer Anwältin (Anwält/innen)	26
Tabelle 6.1	Umgang mit dem Kostenvorschuss (Gerichte)	29
Tabelle 6.2	Höhe des Kostenvorschusses (Gerichte)	29
Tabelle 6.3	Handhabung von Art. 111 Abs. 2 ZPO im Zusammenhang mit Art. 28*b* ZGB (Gerichte)	29
Tabelle 6.4	Finanzielle Aspekte (Kostenvorschuss, Gerichtkosten, Liquidation) als Erschwernis oder Hindernis für das Beantragen von Schutzmassnahmen (Opferberatung und Frauenhäuser)	30
Tabelle 6.5	Finanzielle Aspekte (Kostenvorschuss, Gerichtkosten, Liquidation) als Erschwernis oder Hindernis für das Beantragen von Schutzmassnahmen (Anwält/innen)	30
Tabelle 7.1	Abweisung von Gesuchen/Klagen (Gerichte)	31
Tabelle 7.2	Häufigkeit verschiedener Gründe für die Abweisung von Gesuchen/Klagen (Gerichte)	32
Tabelle 7.3	Gutheissung von Schutzmassnahmen (Opferberatung und Frauenhäuser)	34
Tabelle 7.4	Gutheissung von Schutzmassnahmen (Anwält/innen)	35
Tabelle 7.5	Beweisanerkennung durch das Gericht (Opferberatung und Frauenhäuser)	35
Tabelle 7.6	Beweisanerkennung durch das Gericht (Anwält/innen)	36
Tabelle 7.7	Erschwernisse/Hindernisse für das Beantragen von Schutzmassnahmen (Opferberatung und Frauenhäuser)	36
Tabelle 7.8	Erschwernisse/Hindernisse für das Beantragen von Schutzmassnahmen (Anwält/innen)	37
Tabelle 7.9	Einheitlichkeit der gerichtlichen Handhabung von Art. 28*b* ZGB (Opferberatung und Frauenhäuser sowie Anwält/innen)	38

Tabelle 8.1 Gestaltung der Schutzmassnahmen: Distanzangaben, Ortsangaben und Kontaktformen (Gerichte) 39
Tabelle 8.2 Eherechtliche Verfahren: zeitliche Gültigkeit verfügter Schutzmassnahmen (Gerichte) 39
Tabelle 8.3 Verfahren ausserhalb Eherecht: zeitliche Gültigkeit verfügter Schutzmassnahmen (Gerichte) 39
Tabelle 8.4 Ausgestaltung im Falle minderjähriger Kinder (eherechtliche Verfahren) (Gerichte) 41
Tabelle 8.5 Ausgestaltung im Falle minderjähriger Kinder (Verfahren ausserhalb des Eherechts) (Gerichte) 41
Tabelle 8.6 Verfahren ausserhalb Eherecht: Frist zur Einreichung der Klage nach vorsorglichen (ev. superprovisorischen) Massnahmen (Gerichte) 42
Tabelle 8.7 Strafandrohung bei Missachtung (Art. 292 StGB) (Gerichte) 43

Tabelle 9.1 Information/Meldung an andere Stellen (Gerichte) 44
Tabelle 9.2 Häufigkeit von Konflikten zwischen Schutzmassnahmen nach Art. 28*b* ZGB und Besuchsrecht der gewaltausübenden Person (Opferberatung und Frauenhäuser sowie Anwält/innen) 45
Tabelle 9.3 Gutheissung eines Schutzantrags ohne vorgängige polizeiliche Wegweisung oder Strafantrag (Gerichte) 49
Tabelle 9.4 Gutheissung eines Schutzantrags ohne vorgängige polizeiliche Wegweisung oder Strafantrag (Opferberatung und Frauenhäuser) 49
Tabelle 9.5 Gutheissung eines Schutzantrags ohne vorgängige polizeiliche Wegweisung oder Strafantrag (Anwält/innen) 49

Tabelle 10.1 Information der Beratungsstellen resp. Anwält/innen durch die Klient/innen (Opferberatung und Frauenhäuser sowie Anwält/innen) 51
Tabelle 10.2 Einhaltung angeordneter Schutzmassnahmen (Opferberatung und Frauenhäuser sowie Anwält/innen) 51
Tabelle 10.3 Sanktionierung von Übertretungen bei Schutzmassnahmen, ohne erneute Gewalt (Opferberatung und Frauenhäuser sowie Anwält/innen) 52
Tabelle 10.4 Sanktionierung von Übertretungen bei Schutzmassnahmen, mit erneuter Gewalt (Opferberatung und Frauenhäuser sowie Anwält/innen) 52

Tabelle 11.1 Verbesserungen im Opferschutz mit Art. 28*b* ZGB, verschiedene Konstellationen (Gerichte) 55
Tabelle 11.2 Verbesserungen im Opferschutz mit Art. 28*b* ZGB, verschiedene Konstellationen (Opferberatung/Frauenhäuser) 55
Tabelle 11.3 Verbesserungen im Opferschutz mit Art. 28*b* ZGB, verschiedene Konstellationen (Anwält/innen) 55
Tabelle 11.4 Revisionsbedarf (alle Befragten) 56
Tabelle 11.5 Angaben zu Vorteilen und Mängeln von Art. 28*b* ZGB (alle Befragten) 56

A Grundlagen

1 Ausgangslage

Seit Mitte der 1990er Jahre wird häusliche Gewalt, das heisst insbesondere Gewalt in Ehe und Partnerschaft, als gesellschaftliches Problem erkannt, dem von Seiten des Staates und der Institutionen konsequent begegnet werden soll. In verschiedenen Kantonen wurden Koordinations-, Interventions- und Fachstellen im Bereich häusliche Gewalt eingerichtet, die wesentlich zur Sensibilisierung für das Problem und zu Veränderungen der Massnahmen bei häuslicher Gewalt auf kantonaler Ebene beigetragen haben.[1] Zudem wurden auf Gesetzesebene des Bundes massgebliche Neuerungen eingeführt: Seit 2004 gelten Gewaltdelikte in Ehe und Partnerschaft als Offizialdelikt und werden von Amtes wegen verfolgt, und am 1. Juli 2007 trat die zivilrechtliche Gewaltschutznorm gemäss Art. 28*b* ZGB in Kraft. Der Fachbereich «Häusliche Gewalt» des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann verstärkt und ergänzt seit 2003 im Auftrag des Bundesrates die Massnahmen zur Bekämpfung der Gewalt, insbesondere der Gewalt an Frauen.

Die Erweiterung des zivilrechtlichen Persönlichkeitsschutzes bei Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen (Art. 28*b* ZGB) geht auf eine von Ruth Gaby Vermot-Mangold am 14. Juni 2000 eingereichte parlamentarische Initiative – «Schutz vor Gewalt im Familienkreis und in der Partnerschaft» – zurück.[2] Die Initiative in der Form der allgemeinen Anregung forderte: «Es soll ein Gewaltschutzgesetz geschaffen werden, das die von Gewalt betroffenen Personen schützt und die sofortige Wegweisung von gewalttätigen Personen aus der Wohnung und das Betretungsverbot über eine bestimmte Zeitdauer festlegt (analog zur österreichischen Gesetzgebung).»[3]

In der Schweiz führten verschiedene Kantone bereits ab 2003 die Möglichkeit der polizeilichen Wegweisung bei häuslicher Gewalt ein sowie entsprechende Bestimmungen und Weisungen zum Vorgehen, zu Verlängerungsmöglichkeiten, Rechtsmitteln und Kooperationsformen mit spezialisierten Beratungsstellen.[4] Mit Inkraftsetzung des zivilrechtlichen Gewaltschutzes auf Bundesebene haben sodann auch diejenigen Kantone, die bis dato noch nicht

---

[1] Die Stellen vernetzen auf Kantonsebene staatliche und private Institutionen, die in der Prävention und Bekämpfung von häuslicher Gewalt tätig sind. Die kantonalen Interventions- und Koordinationsstellen der Deutschschweiz und der lateinischen Schweiz haben sich 2013 zur Schweizerischen Konferenz gegen Häusliche Gewalt (SKHG) zusammengeschlossen.

[2] Zum Initiativtext vgl. www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id= 20000419

[3] Richtungsweisende Merkmale und Instrumente des österreichischen Gewaltschutzgesetzes, das seit 1997 in Kraft ist, sind:

– die polizeiliche Wegweisung und das Betretungsverbot, die gegenüber dem Gefährder ausgesprochen werden,
– die geregelte Vernetzung mit spezialisierten Beratungsstellen,
– die polizeiliche Kontrolle der Einhaltung von Wegweisung und Betretungsverbot sowie Sanktionierung bei Missachtung,
– die Verlängerungsmöglichkeit von Wegweisung und Betretungsverbot (einstweilige Verfügung).

Für Evaluationen des österreichischen Gewaltschutzgesetzes: Dearing und Haller (2000 und 2005).

[4] St. Gallen und Appenzell Ausserrhoden waren die ersten Kantone, die 2003 das Interventionsinstrument der polizeilichen Wegweisung einführten. Weitere Kantone folgten diesem Vorgehen in den darauf folgenden Jahren.

über die Möglichkeit der polizeilichen Wegweisung verfügten, dieses Instrument, gestützt auf Art. 28*b* Abs. 4 ZGB, neu eingeführt.[5]

Der zivilrechtliche Schutz gegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen (Art. 28*b* ZGB) beschränkt sich nicht auf häusliche Gewalt, sondern findet als Konkretisierung des Persönlichkeitsschutzes auch in Situationen ausserhalb des sozialen Nahraums Anwendung. Im prozessualen Vorgehen gibt es Unterschiede, je nach Beziehungskonstellation der Betroffenen. Vom zivilrechtlichen Schutz können nebst Verheirateten auch unverheiratete Personen, Personen in eingetragener Partnerschaft sowie sich nicht bekannte Personen Gebrauch machen. Superprovisorische Verfügungen ermöglichen eine rasche Intervention.[6] Der Schutz von Art. 28*b* ZGB umfasst die physische, psychische, sexuelle und soziale Integrität einer Person. In den Schutz einbezogen sind insbesondere auch Nachstellungen, das heisst Fälle von Stalking.[7]

Sowohl der Bericht von Egger/Schär Moser (2008) sowie die NFP60-Forschungsarbeit von Gloor/Meier (2014) als auch Expert/innen (Anwält/innen, Opferhilfestellen, Koordinations- und Interventionsstellen häusliche Gewalt) machen darauf aufmerksam, dass die Anwendung des Art. 28*b* ZGB in der gerichtlichen Praxis einigen Schwierigkeiten begegnet. Es werden in diesem Zusammenhang insbesondere prozessuale Hürden genannt. Genauere Fakten sind indes nicht bekannt respektive nicht aufgearbeitet, und es liegen auch keine Evaluationen oder Zahlen zur Anwendung von Art. 28*b* ZGB vor.

Gemäss Ankündigung des Bundesrats soll fünf Jahre nach Inkrafttreten von Art. 28b ZGB eine Evaluation dieser neuen Bestimmung stattfinden.[8] Das Bundesamt für Justiz ist zu diesem Zweck mit der «Ausschreibung und Begleitung einer Evaluation zu Umsetzung und Wirksamkeit von Artikel 28*b* des Zivilgesetzbuches (ZGB) zum Schutz der Persönlichkeit vor Gewalt, Drohungen und Nachstellungen» beauftragt worden. Die Durchführung der Evaluation wurde Social Insight in Arbeitsgemeinschaft mit Andrea Büchler, Universität Zürich, übertragen.

2 Vorgehen der Evaluation

2.1 Aufgaben und Ziele der Evaluation

Die Evaluation beinhaltet folgende Aufgaben:

a) Die Evaluation soll darüber Auskunft geben, inwiefern sich die Gewaltschutznorm im Zivilrecht in der Praxis bewährt.
b) Die Evaluation soll ein Augenmerk auf die Parallelität von Verfahren richten (Schnittstellen, Sicherstellen von Informationen) sowie auf die Frage, welche Folgen die Nichtbeachtung persönlichkeitsrechtlicher Verbote zeitigt (Sanktionen bei Missachtung).

[5] Vgl. zur Umsetzung von Art. 28b Abs. 4 ZGB in den Kantonen die Übersicht von Kettiger (2012).
[6] Zur Einführung von Art. 28b ZGB als Schutznorm bei Gewalt und Stalking vgl. Hrubesch-Millauer, Vetterli (2009). Zur Situation von Schutzverfügungen in europäischen Ländern vgl. Aa et al. (2015).
[7] Zum Stand der Stalking-Gesetzgebung innerhalb von Europa und den besonderen Schutzansprüchen bei Stalkingsituationen siehe Aa, Römkens (2013); zum Thema Cyberstalking insbesondere Lopez (2015).
[8] Vgl. den Bericht des Bundesrates: «Bericht über Gewalt in Paarbeziehungen. Ursachen und in der Schweiz getroffene Massnahmen» vom 13. Mai 2009, S. 4106 sowie S. 4112.

c) Die Evaluation soll Angaben dazu machen, ob Artikel 28*b* ZGB revidiert werden sollte und wenn ja, welche materiellrechtlichen und/oder prozessualen Anpassungen nötig wären.

Die Evaluation umfasst zwei Zielbereiche:

– Zum einen gilt es, die in den Kantonen getroffenen *Umsetzungen* des neuen Gesetzes zu erfassen (als Output oder Leistungen zu bezeichnen, die aus dem Gesetz hervorgegangen sind)

– Zum andern soll etwas über die *Wirkung* des neuen Gesetzes in Erfahrung gebracht werden (erwünschte und unerwünschte Wirkungen). Inwiefern bringt das neue Gesetz den gewünschten Persönlichkeitsschutz? Dabei sind zweierlei Wirkungen zu unterscheiden: erstens in Bezug auf die Nutzung des Gesetzes (Informiertheit und Inanspruchnahme durch potenzielle Zielpersonen) und zweitens in Bezug auf die Zielerreichung des beabsichtigten Schutzes der Persönlichkeit der Zielpersonen, für die eine Schutzmassnahme nach Art. 28*b* ZGB angeordnet wurde.

2.2 Akteure im Zusammenhang mit Art. 28*b* ZGB

Es sind die folgenden Akteure von Art. 28*b* ZGB betroffen respektive in verschiedener Art und Weise damit befasst:

– Individualebene: Antragsteller/innen (Opfer) sowie Gefährder/innen
– Institutionelle Ebene:
  – Zivilgericht (Beurteilung von Anträgen, Eheschutzverfahren),
  – Anwält/innen (Hilfestellung für Antragstellende),
  – Opferhilfestellen und Frauenhäuser (Vermittlung von Anwält/innen, Kenntnisse über Verläufe, Erfolge und Schwierigkeiten, z. T. Hilfestellung für Antragstellende),
  – Polizei (Ermittlung bei Missachtung/Übertretung gerichtlicher Schutzmassnahmen nach Art. 28*b* ZGB; Umsetzung im Krisenfall: Art. 28*b* Abs. 4 ZGB),
  – Staatsanwaltschaft (Sanktionen/Strafbefehl, Anklagen, z. T. Überprüfung polizeilicher Wegweisungen) und Strafgericht (Beurteilung),
  – Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) (Regelungen bei unverheirateten Paaren mit Kindern oder bei Kindesschutzmassnahmen),
  – Gewaltberatungsstellen (Kontakt zu Gewaltausübenden mit Partner/in mit Schutzmassnahmen nach Art. 28*b* ZGB)

Die Evaluation konzentrierte sich aus Gründen der Machbarkeit auf die institutionelle Ebene. Erstens wurden – mit der quantitativen-schriftlichen Untersuchung – die folgenden zentralen Akteure in die Untersuchung einbezogen:

– *Erstinstanzliche Gerichte*; Zuständigkeit für die Bearbeitung von Anträgen (Annahme, Ablehnung)[9],
– *Anwält/innen* sowie *Opferhilfestellen und Frauenhäuser*; Zuständigkeit für die Beratung von Betroffenen, für die eine Inanspruchnahme von Art. 28*b* ZGB potenziell in Frage

[9] Wie ein Einblick in die Rechtsprechung ergibt, gehen nur wenige Fälle über die erste Instanz hinaus (siehe z. Bsp: www.zivilgerichte.ch > via Kantone > Rechtsprechung).

kommt. Diese Akteure verfügen zudem über Wissen zum günstigen oder schwierigen Verlauf der Fälle (Nichtbeachtung von Verboten) und zur Wirkung der Massnahmen.

Der Einbezug der genannten Akteure ermöglichte eine breite, mehrperspektivische Erfassung des mittlerweile in den Kantonen vorhandenen Wissens und von Erfahrungen zur Handhabbarkeit von Art. 28*b* ZGB und dessen Wirkung im Sinne des Persönlichkeitsschutzes. Über die drei Akteurtypen konnten auch Informationen zu den Schnittstellen mit der Arbeit der Polizei, der Staatsanwaltschaft, der KESB und des Strafgerichts erfasst werden. Der Einbezug von Erfahrungen der antragstellenden Opfer war über Anwält/innen und Opferhilfestellen/Frauenhäuser bis zu einem gewissen Grad sichergestellt.

Zweitens wurden die folgenden weiteren Akteure in die Untersuchung miteinbezogen: Schweizerische Konferenz gegen häusliche Gewalt (SKHG)/kantonale Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt, Polizei, Staatsanwaltschaft, KESB, Beratungsstellen für Nachstellungsopfer sowie Beratungsstellen für gewaltausübende Männer und Frauen. Diese wurden mündlich befragt (Expert/inneninterviews).

Das Ziel des qualitativen Forschungsschritts bestand darin, Angaben zur Verfügung stellen zu können, welche Erfahrungen diese Stellen mit Art. 28*b* ZGB machen.

2.3 Forschungsverlauf

2.3.1 Explorativphase

Zu Beginn der Evaluationsarbeiten wurden fünf Explorativgespräche durchgeführt. Ziel der Explorativgespräche war es, innerhalb der interessierenden Thematik «Umsetzung und Wirkung von Art. 28*b* ZGB» möglichst viele Wissensbestände zu erschliessen.

Einbezogen wurden folgende Fachleute: ein Experte der BJ-Begleitgruppe, zwei Zivilrichter (Kantone BS und LU), Expertinnen einer Opferberatungsstelle mit ambulantem und stationärem Angebot (Kanton BE) sowie eine Anwältin (Kanton ZH), die Mitglied der Schweizerischen Konferenz gegen Häusliche Gewalt ist.[10]

Der Gesprächleitfaden beinhaltet folgende Aspekte zu Art. 28*b* ZGB:
- Anwendungsbereiche von Art. 28*b* ZGB (Personengruppen, Problemlagen)
- Informationen betreffend Häufigkeit der Anwendung (Anträge, Verfügungen)
- Dauer und Kosten von Verfahren
- Begegnung zwischen antragstellender Person und beklagter Person
- Situation der Kinder
- Beizug anwaltliche Unterstützung
- Missachtung von Schutzmassnahmen
- Schnittstellen zu anderen Verfahren/Institutionen
- Vorteile und Schwierigkeiten des Gesetzes für Betroffene
- Notwendigkeit von Verbesserungen der aktuellen Situation

Die Explorativgespräche wurden im Weiteren zur Vorbereitung der standardisierten Erhebungen zu Umsetzung und Wirksamkeit von Art. 28*b* ZGB genutzt.

[10] Siehe Anhang 1.

Die Explorativgespräche fanden im Juli 2014 statt. Die Gespräche dauerten gut eine bis maximal zwei Stunden. Während des Gesprächs wurden Handnotizen erstellt und anschliessend transkribiert. Mit den Explorativgesprächen wurde das Untersuchungsfeld zu Beginn der Arbeiten geöffnet und es wurden themenbezogen möglichst umfassend Informationen zusammengestellt, die nutzbringend in die Haupterhebung einfliessen konnten.

2.3.2 Schriftliche Befragung in allen Kantonen

Als Kernstück der Datenerhebung für die Evaluation wurde in allen 26 Kantonen eine schriftliche Befragung durchgeführt (elektronischer Fragebogen, via E-Mail). Die Befragung umfasste drei Zielgruppen:

– a) Erstinstanzliche Behörden, das heisst die Bezirksgerichte, die Anträge nach Art. 28*b* ZGB bearbeiten, sowie
– b) Anwält/innen und c) Opferhilfestellen/Frauenhäuser, die Gewaltbetroffene im Hinblick auf das Stellen eines Antrags beim Gericht unterstützen und über Kontextwissen zum Verlauf und den Wirkungen der Massnahmen verfügen.

Die Evaluatorinnen **entwickelten** für die drei Zielgruppen je angepasste Fragebogen mit dem Ziel, in Erfahrung zu bringen, wie die Kantone Art. 28*b* ZGB konkret umgesetzt haben und welche erwünschten und nicht erwünschten Wirkungen festgestellt werden. Die Erhebung wurde in allen Kantonen durchgeführt (Querschnittvergleich), da die Umsetzung und die Usanzen kantonal erheblich variieren.

Erfasst wurden der Output des neuen Gesetzes (Angaben zur konkreten Umsetzung, zur Häufigkeit der Anwendung, Angaben zu Anträgen, Vorgehen und erteilten Schutzmassnahmen), Outcome (die Wirkungen der gesetzlichen Bestimmung, Vor- und Nachteile der Inanspruchnahme) sowie Einschätzungen und Folgerungen aufgrund der Erfahrungen mit dem Gesetz (Anpassungen).

Die Instrumente umfassen – in je angepassten Versionen – **folgende Themen**:

– Informationen zu den Befragten
– Anzahl Fälle (Schätzung oder exakte Zahlen), Häufigkeit der Anwendung total von Art. 28*b* ZGB, einzelne Bestimmungen (Abs. 1–3), sowie für verschiedene Zielgruppen
– Vorgehen betreffend Kostenfragen und Liquidation (Art. 111 Abs. 2 ZPO)
– Notwendigkeit des Beizugs eines Anwaltes oder einer Anwältin
– Gründe für Abweisungen von Gesuchen/Klagen sowie Häufigkeit
– Erfahrungen mit Beweismitteln
– Gutheissung ohne polizeiliche Wegweisung oder Strafanzeige
– Verlängerung polizeilicher Wegweisungen
– Ausgestaltung von Schutzmassnahmen (Annäherungsverbot, Rayonverbot, Kontaktverbot, zeitliche Gültigkeit, Umgang betreffend minderjährige Kinder)
– Umgang mit Strafandrohung bei Missachtung (Art. 292 StGB), Verlauf, Sanktionierung und Wirkung
– Informationen an andere Stellen (Polizei, Staatsanwaltschaft, KESB), sowie Schnittstelle zwischen Schutzmassnahmen und Besuchsrechtsfragen
– Gesamthafte Beurteilung der Erfahrungen mit und der Wirkungen von Art. 28*b* ZGB

Art. 28*b* ZGB kommt in verschiedenen Verfahren zur Anwendung: in besonderen eherechtlichen Verfahren (Eheschutzverfahren, vorsorgliche Massnahme im Scheidungsverfahren, Scheidungsurteil, aber auch in entsprechenden Abänderungsverfahren), im vereinfachten Verfahren nach ZPO und als vorsorgliche (eventuell superprovisorische) Massnahme im summarischen Verfahren. Diese Komplexität in einem Fragebogen einzufangen ist nicht einfach. Unterscheiden lassen sich aber die beiden Kategorien «eherechtliche Verfahren» und «Verfahren ausserhalb des Eherechts». Bei Letzteren muss in der Regel danach unterschieden werden, ob es sich um ein vereinfachtes Verfahren handelt oder um den Erlass vorsorglicher Massnahmen im summarischen Verfahren. Auch im Eheschutz sind vorsorgliche und superprovisorische Massnahmen denkbar.

In eherechtlichen Verfahren werden verschiedene Anliegen behandelt, Massnahmen wie die Zuweisung der Wohnung müssen zudem nicht zwingend gestützt auf Art. 28*b* ZGB erfolgen. In der Erhebung lautete die Vorgabe, immer dann von einem für die Befragung relevanten Fall auszugehen, wenn häusliche Gewalt für den Entscheid, eine Schutzmassnahme anzuordnen, wesentlich war; auch wenn sich ein Richter oder eine Richterin nicht explizit auf Art. 28*b* ZGB bezogen hat, sondern womöglich auf Art. 176 Abs. 1 Ziff. 2 ZGB oder Art. 121 ZGB.

Bei den Fragen wurden somit – je nach Notwendigkeit – Daten für folgende vier rechtlich unterschiedliche Situationen getrennt erhoben:

a) Eherechtliche Verfahren mit Schutzmassnahmen: Eheschutz
b) Eherechtliche Verfahren mit Schutzmassnahmen: vorsorgliche (inkl. superprovisorische) Massnahmen in Eheschutz- und Scheidungsverfahren
c) Verfahren ausserhalb des Eherechts mit Massnahmen nach Art. 28*b* ZGB: vereinfachtes Verfahren
d) Verfahren ausserhalb des Eherechts mit Massnahmen nach Art. 28*b* ZGB: vorsorgliche (inkl. superprovisorische) Massnahmen

Die meisten Fragen des Erhebungsinstrumentes sind geschlossene Fragen mit vorgegebenen Antwortmöglichkeiten. Ein kleiner Teil sind offene Fragen, zu denen Antworten in eigenen Worten formuliert werden konnten.

Es wurde ein **Pretest** durchgeführt. Einerseits wurden direkt mögliche Zielpersonen einbezogen: zwei Zivilrichter, zwei Beratungsstellen/Frauenhäuser und drei Anwält/innen. Anderseits wurden die sechs Mitglieder der BJ-Begleitgruppe in den Pretest einbezogen. Nach der Überarbeitung und der Erstellung der definitiven Fragebogen wurden die drei Befragungsinstrumente auf Französisch übersetzt.

Das Befragungsinstrument umfasst für die Zivilgerichte 144 Variablen, für die Beratungsstellen und Frauenhäuser 82 Variablen und für die Anwält/innen 137 Variablen.

Die **Zieladressen respektive -personen** der **Zivilgerichte** wurden mit Hilfe elektronischer Dateien (www.zivilgerichte.ch), via elektronische Staatskalender sowie mit Hilfe persönlicher Auskünfte zusammengestellt. Pro Kanton wurden je nach Situation/Struktur und Grösse des Kantons 1–3 Gerichte ausgewählt und innerhalb der Gerichte alle Zivilrichter/innen, die (unter anderem) mit Art. 28*b* -Fällen beschäftigt sind, angeschrieben.

Die Adressen der Opferberatungsstellen wurden via Adressliste der SODK (Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren)[11] sowie über die Dachorganisation der Frauenhäuser der Schweiz (www.frauenhaus-schweiz.ch) erfasst.

Adressen von **Anwält/innen** in den 26 Kantonen wurden via Beratungsstellen/Frauenhäuser zusammengestellt. So konnte eher sichergestellt werden, dass Zielpersonen angeschrieben wurden, die tatsächlich mit Fällen im Bereich von Art. 28*b* ZGB befasst sind. Ein paar wenige Beratungsstellen stellten aus Gründen des Datenschutzes respektive wegen des Aufwands keine Adressen zur Verfügung. In diesen Fällen wurden die Zieladressen über den Schweizerischen Anwaltsverband respektive über kantonale Anwaltsverbände erfasst.

Der **Versand** der Befragung fand leicht gestaffelt statt:
– Zivilgerichte: Erstversand 8.9.14, Erinnerungsschreiben 6.10.14 mit Frist bis 31.10.14
– Beratungsstellen/Frauenhäuser: Erstversand am 15.9.14, Erinnerungsschreiben 14.10.14 mit Frist bis 10.11.14
– Anwält/innen: Erstversand am 12.9.14, Erinnerungsschreiben 13.10.14 mit Frist bis 10.11.14

Die **Beteiligung** an der schriftlichen Befragung wird in Kapitel 2.4 vorgestellt.

Die **Auswertung** erfolgte mit der für quantitative Befragungen spezialisierten Software SPSS.

2.3.3 Expert/inneninterviews

Zusätzlich zur schriftlichen Befragung wurden mit weiteren zentralen Akteuren, die potentiell mit Art. 28*b* ZGB befasst sind, Expert/innengespräche zu ihren bisherigen Erfahrungen und Einschätzungen durchgeführt.

Für die Gespräche wurde ein Leitfaden erstellt. Der Leitfaden umfasst folgende Themen:
– Erfahrungen der Institution mit Art. 28*b* ZGB
– Konkrete Berührungspunkte der Institution mit Art. 28*b* ZGB
– Fallbeispiele aus der Praxis der Fachleute
– Gesamthafte Beurteilung von Art. 28*b* ZGB: Vorteile, Schwierigkeiten
– Einschätzung zum Opferschutz mit der neuen Möglichkeit für Schutzmassnahmen
– Angaben zu Verbesserungen
– Weitere Aspekte im Zusammenhang mit Art. 28*b* ZGB

Insgesamt wurden elf Interviews mit Expert/innen aus folgenden Institutionen durchgeführt:[12]
– kantonale Koordinations- und Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt/Schweizerische Konferenz gegen Häusliche Gewalt SKHG (1 Interview)
– Kantonspolizei (2 Interviews)
– Staatsanwaltschaft (2 Interviews)
– Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (2 Interviews)
– Stalkingberatungsstellen (2 Interviews)
– Beratungsstellen für gewaltausübende Männer (2 Interviews)

[11] www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Opferhilfe/Adresslisten/Adressen_der_OH-Beratungsstellen.pdf
[12] Siehe Anhang 2.

Die Interviews wurden telefonisch durchgeführt. Die Gespräche dauerten zwischen 30 und 70 Minuten. Die Gespräche fanden im Oktober und November 2014 statt. Während des Gesprächs wurden Handnotizen erstellt, die anschliessend transkribiert und auf zentrale Aussagen hin ausgewertet wurden. Informationen wurden mit Fokus auf folgende Themenbereiche zusammengestellt:

– Bedeutung von Art. 28*b* ZGB und Häufigkeit von Fällen in der angesprochenen Institution
– Praxis und Umsetzung von Art. 28*b* ZGB sowie Schnittstellen
– Wirksamkeit des zivilrechtlichen Opferschutzes und Situation bei Missachtung
– gesamthafte Beurteilung der neuen zivilrechtlichen Möglichkeit

2.4 Beteiligung an der schriftlichen Datenerhebung

Die Evaluation zur Umsetzung und Wirkung von Art. 28*b* ZGB basiert wie ausgeführt auf quantitativen und qualitativen Datenerhebungen. Vorliegend werden Ausführungen zur Beteiligung an der schriftlichen Befragung derjenigen Akteure gemacht, die zentral mit Art. 28*b* ZGB befasst sind: Zivilrichter/innen, Opferberatung und Frauenhäuser sowie Anwält/innen.

Aus der quantitativen Untersuchung liegen Daten für alle Kantone vor (vgl. Tab. 2.1). Für 21 Kantone sind es Daten von allen drei respektive von zwei der drei Institutionstypen, aus fünf Kantonen liegen Daten von jeweils einem Institutionstyp vor. Insgesamt liegt die Beteiligung der Richter/innen bei 31,6 % (N = 57). Die Beteiligung der Opferberatungsstellen und Frauenhäuser liegt bei 71,4 % (N = 40) und diejenige der Anwält/innen bei 10,3 % (N = 31).

Die meisten Richter/innen, die an der Befragung teilgenommen haben, sind gemäss ihren Angaben für Schutzmassnahmen in eherechtlichen Verfahren sowie für Verfahren ausserhalb des Eherechts zuständig. Dies trifft auf 40 der 57 Richter/innen zu. Acht respektive neun Richter/innen sind jeweils für eines der beiden Gebiete zuständig (vgl. Tab. 2.2).

Die Qualität und Aussagekraft der Daten aus den schriftlichen Befragungen ist als sehr gut zu bezeichnen; die Fragebogen wurden verständlich und konsistent ausgefüllt.

Der Rücklauf der drei Gruppen ist unterschiedlich: Die Beteiligung der Gerichte (31,6 %) ist als gut zu bezeichnen, diejenige der Opferberatungsstellen und Frauenhäuser (71,4 %) als sehr gut. Vom Kreis der angeschriebenen Anwält/innen haben bedauerlicherweise eher wenige Fachleute teilgenommen (10,3 %). Vermutlich ist dies dem Aufwand für das Ausfüllen des Fragebogens geschuldet. Zu anderen Gründen einer Nichtteilnahme liegen den Evaluatorinnen keine Angaben vor.

Tabelle 2.1 Versand und Befragungsteilnahme (schriftliche Befragung)

	Erstinstanzliche Gerichte		Opferberatung (OH) und Frauenhäuser (FH)		Anwälte und Anwältinnen		Teilnahme: Anzahl Institutions-Typen (IT) pro Kanton
	Versand an Richter/innen		Versand an Institutionen		Versand an Anwält/innen		
	Anzahl Versand *****	**Teilnahme:** Anzahl Fragebogen	Anzahl Versand	**Teilnahme:** Anzahl Fragebogen	Anzahl Versand	**Teilnahme:** Anzahl Fragebogen	
1 AG	12 (2)	3	2**	-*	33+	4	2 von 3 IT
2 AR	3 (1)	-	(2)**	-	12++	-	1 von 3 IT
3 AI	2 (1)	1	(2)**	-	(12)++	-	2 von 3 IT
4 BL	5 (1)	2	2#	2	20+++	1	alle 3 IT
5 BS	9 (1)	3	2#	2	(20)+++	1	alle 3 IT
6 BE	28 (3)	8	9	8	41	4	alle 3 IT
7 FR	9 (1)	2	2	2	24	1	alle 3 IT
8 GE	21 (1)	-	2	1	13	2	2 von 3 IT
9 GL	4 (1)	3	1	-	1	-	1 von 3 IT
10 GR	3 (1)	-	2	2	14	1	2 von 3 IT
11 JU	6 (1)	-	1	1	14	1	2 von 3 IT
12 LU	6 (2)	3	2	2	13	2	alle 3 IT
13 NE	7 (1)	-	3	2	3	-	1 von 3 IT
14 NW	4 (1)	1	1	1	2	-	2 von 3 IT
15 OW	3 (1)	1	1	1	-	-	2 von 3 IT
16 SH	8 (1)	4	1	-	12	1	2 von 3 IT
17 SZ	2 (1)	-	1	1	15++++	-	1 von 3 IT
18 SO	3 (1)	2	(2)**	-*	(33)+	-	1 von 3 IT
19 SG	9 (2)	7	3	3	(12)++	1	alle 3 IT
20 TI	8 (2)	2	2	1	8	-	2 von 3 IT
21 TG	4 (1)	1	1	1	7	1	alle 3 IT
22 UR	1 (1)	1	1	1	(15)++++	2	alle 3 IT
23 VD	20 (2)	3	2	-*	25	2	2 von 3 IT
24 VS	8 (2)	2	3	-*	23	5	2 von 3 IT
25 ZG	5 (1)	2	2	2	5	-	2 von 3 IT
26 ZH	10 (3)	6	10	7	48	2	alle 3 IT
	200*** (36)	**57 Richter/innen**	56	**40 OH und FH**	333****	**31 Anwält/innen**	
	Teilnahmequote: 31,6 % (von 180 R.)		Teilnahmequote: 71,4 % (von 56 I.)		Teilnahmequote: 10,3 % (von 300 A.)		

* Antwortschreiben der Stellen: keine Angaben möglich (zu wenig Erfahrung, gesundheitliche Gründe; jedoch Kt. VD: Angaben per Mail).

**AG und SO: gemeinsame OH; AR und AI: OH gemeinsam mit SG.

***Rückmeldung von rund 20 der 200 Angeschriebenen, dass die Zuständigkeit für das evaluierte Thema nicht gegeben ist; in einem Fall (Kt. GE): zu wenig Zeit der Richter/innen zum Ausfüllen, jedoch Angaben zu jährlichen Zahlen (Angaben per Mail).

****Rückmeldung von rund 20 Anwält/innen: keine betreffenden Fälle bearbeitet; zudem ca. 10 Adressen nicht zustellbar.

*****In Klammer: Anzahl angeschriebener Gerichte pro Kanton.

#OH-Stelle und FH Basel: für BL und BS zuständig; je zwei Fragebogen ausgefüllt, da kantonal unterschiedliche Situationen.

+Zusammen mit Kt. SO. ++Zusammen mit Kte. AI und SG. +++ Zusammen mit Kt. BS. ++++ Zusammen mit Kt. UR.

Tabelle 2.2 Zuständigkeit der Richter/innen

Zuständigkeit für:	Anzahl Befragte
– eherechtliche Verfahren	8 Richter/innen
– Verfahren ausserhalb des Eherechts	9 Richter/innen
– beide Verfahrenstypen	40 Richter/innen
Total	57 Richter/innen

3 Inhalt des Evaluationsberichts und Dank

Die Ergebnisse der vorliegenden Evaluation verbessern den Wissensstand zu Umsetzung und Wirkung von Art. 28*b* ZGB. Bisher gab es keinerlei systematisierte Daten zum am 1. Juli 2007 in Kraft getretenen Gesetz. Mit der quantitativen Befragung der Gerichte sowie der Opfervertretungen (Opferberatung, Frauenhäuser und Anwält/innen) liegen erstmals Zahlen zur Umsetzung von Art. 28*b* ZGB sowie Erfahrungen und Einschätzungen zur Wirkung des Gesetzes vor. Zudem ergänzen die Angaben von Expert/innen weiterer zentraler Institutionen die Sicht auf die Bedeutung zivilrechtlicher Schutzmassnahmen bei häuslicher und ausserhäuslicher Gewalt, Drohungen und Nachstellungen.

Teil A des Evaluationsberichts enthält die Grundlagen der vorliegenden Evaluationsarbeit. Kapitel 1 hält die Ausgangslage und zentrale Eckpunkt von Art. 28*b* ZGB fest. Kapitel 2 beschreibt das Vorgehen der Evaluation sowie die Teilnahme der Fachleute an der schriftlichen Befragung. In Kapitel 3 finden sich der Inhaltsbeschrieb des Berichts und der Dank an die Experten und Expertinnen der verschiedenen Institutionen für die Teilnahme an der Evaluation.

In Teil B sind die Ergebnisse der drei schriftlichen Erhebungen ausgeführt: der Befragung der erstinstanzlichen Zivilgerichte, der Opferberatungsstellen und Frauenhäuser und der Anwält/innen. Kapitel 4 enthält Angaben der Gerichte zur Häufigkeit von Verfahren nach Art. 28*b* ZGB. Kapitel 5 macht aus den verschiedenen Blickwinkeln Angaben zur Frage der Notwendigkeit des Beizugs anwaltlicher Hilfe in Verfahren von Art. 28*b* ZGB. In Kapitel 6 sind verschiedene Aspekte in Bezug auf die Kosten aufgeführt, mit denen Betroffene konfrontiert werden, wenn sie von Art. 28*b* ZGB Gebrauch machen möchten.

Bisher standen keine Angaben zum Verlauf von Schutzmassnahmen nach Art. 28*b* ZGB zur Verfügung. Kapitel 7 macht dazu – aus den verschiedenen fachlichen Perspektiven – Ausführungen ebenso wie zur Frage der Einheitlichkeit der Gerichtspraxis.

In Kapitel 8 finden sich nähere Angaben zur Ausgestaltung der Schutzmassnahmen nach Art. 28*b* ZGB: Distanzen, Kontaktformen und zeitliche Gültigkeiten. Ebenso wird das Vorgehen in Fällen mit minderjährigen Kindern der Gesuchstellenden ausgeführt. Im Weiteren wird dargelegt, welche Frist Gesuchstellende nach vorsorglichen oder eventuell superprovisorischen Massnahmen zur Einreichung der Klage, also zur Überführung in ein ordentliches Verfahren erhalten. Schliesslich wird erläutert, ob in Entscheiden für Schutzmassnahmen die Strafandrohung bei Missachtung aufgeführt ist.

Schnittstellen zu anderen Rechtsbereichen sind das Thema von Kapitel 9. Dazu gehören die Informationspraxis gegenüber Polizei, Staatsanwaltschaft und KESB, die Problematik gleichzeitiger Anordnungen in den Bereichen «Besuchsrecht» und «Schutzmassnahmen nach Art. 28*b* ZGB», der Übergang von polizeilichen Wegweisungen zu zivilrechtlichen Schutzmassnahmen sowie das Abstützen zivilrechtlicher Schutzmassnahmen auf strafrechtliche Indizien.

Kapitel 10 thematisiert die Fragen der Wirksamkeit der neuen zivilrechtlichen Schutzmöglichkeit sowie der Sanktionierung bei Missachtung von Verfügungen.

In Kapitel 11 sind aus Sicht der befragten Fachleute zusammenfassend Vorteile und Schwierigkeiten der zivilrechtlichen Schutzmassnahme nach Art. 28*b* ZGB ausgeführt.

In Teil C sind die Ergebnisse aus den Interviews mit Expert/innen folgender Institutionen beschrieben: Interventions- und Koordinationsstelle gegen Häusliche Gewalt/Schweizerische Konferenz gegen häusliche Gewalt (SKHG) (Kap. 12), Polizei (Kap. 13), Staatsanwaltschaft (Kap. 14), Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (Kap. 15), Stalkingberatungsstellen (Kap. 16) und Beratungsstellen für gewaltausübende Männer (Kap. 17).

Teil D des Schlussberichts enthält schliesslich die Folgerungen und Empfehlungen der Evaluation (Kap. 18).

Wir bedanken uns bei den Mitgliedern der Begleitgruppe der Evaluation sowie beim Bundesamt für Justiz für die gute Kooperation und die wohlwollende Unterstützung der Arbeiten für die Evaluation zu Art. 28*b* ZGB.

Es ist uns ein Anliegen, ebenso den Fachleuten aus der Praxis, die mit ihrem Wissen und ihren Erfahrungen und Einschätzungen zu den vorliegenden Evaluationsergebnissen beigetragen haben, herzlich zu danken. Wir sind uns bewusst, dass die zur Verfügung stehende Arbeitszeit meist stark belastet ist und für Anliegen wie die vorliegende Evaluation zusätzlich Zeit aufgewendet werden muss. Umso mehr schätzen wir den grossen und wichtigen Beitrag, den die über 150 Fachleute aus allen Landesteilen im Hinblick auf die Datensammlung für die Evaluation zu Art. 28*b* ZGB geleistet haben. Eine gute Gesetzgebung ist auf Rückmeldungen aus der Praxis angewiesen, um Rückschlüsse auf die Implementierung neuer Gesetze ziehen zu können. Erst auf diese Weise wird es möglich, notwendige Verbesserungen zu bestimmen und umzusetzen.

B Ergebnisse: quantitativ-schriftliche Erhebung bei Gerichten erster Instanz, Opferberatungsstellen und Frauenhäusern sowie Anwälten/Anwältinnen

4 Häufigkeit von Verfahren nach Art. 28*b* ZGB

4.1 Verfahren mit Schutzmassnahmen (jährliche Anzahl)

Fragestellung: Gesamtschweizerisch liegen keine Zahlen vor, wie häufig Art. 28*b* ZGB angewendet wird. Dazu werden keine Statistiken geführt. Die Befragung ermittelt, wie häufig Art. 28*b* ZGB in der gerichtlichen Praxis zur Anwendung gelangt.

In einem ersten Schritt wird eruiert, wie häufig Schutzmassnahmen in eherechtlichen Verfahren sowie in Verfahren ausserhalb des Eherechts vorkommen, und wie häufig es sich jeweils um vorsorgliche (allenfalls superprovisorische) respektive um reguläre Verfahren handelt.

Zweitens wird untersucht, welche relativen Anteile verschiedene Situationen respektive soziale Konstellationen ausmachen. In diesem Zusammenhang ist u. a. von Interesse, wie häufig Art. 28*b* ZGB im Zusammenhang mit Stalking durch Fremdpersonen angewendet wird.

Ergebnisse: Die Zahlen in den Tabellen 4.1 und 4.2 zeigen auf, wie viele Verfahren mit Schutzmassnahmen ein Richter respektive eine Richterin jährlich bearbeitet. Dabei kann es sich um genaue Zahlen (Bezugsjahr 2013) oder um Schätzungen der jährlichen Anzahl handeln; bei Vorhandensein beider Angaben werden die Schätzzahlen verwendet, da diese «Ausreisser» korrigieren.

Die vorhandenen Angaben deuten auf wenige Verfahren hin. Bei eherechtlichen Verfahren liegt die Spannbreite pro Richter/in zwischen 0 und 40 Fällen jährlich mit Schutzmassnahmen (vgl. Tab. 4.1), bei Verfahren ausserhalb des Eherechts liegt die Anzahl zwischen 0 und 12 Fällen jährlich mit Schutzmassnahmen nach Art. 28*b* ZGB (vgl. Tab. 4.2). Pro Richter/in mit Zuständigkeit für Schutzmassnahmen in eherechtlichen Verfahren ergibt dies im Durchschnitt rund 9 Fälle pro Jahr,[13] pro Richter/in mit Zuständigkeit im Verfahrensbereich ausserhalb des Eherechts sind es durchschnittlich rund 3 Fälle pro Jahr.[14]

Weiter zeigen die Zahlen auf, dass der Hauptanteil der Fälle vorsorgliche respektive superprovisorische Verfahren mit Schutzmassnahmen ausmachen. Reguläre Verfahren sind regelmässig in der deutlichen Minderzahl: 207 von 268 Eheschutzverfahren mit Schutzmassnahmen sind vorsorglich/superprovisorisch (77,2 %), 63 von 121 Scheidungsverfahren mit Schutzmassnahmen sind superprovisorisch (52,1 %), 60 der 70 Verfahren von nicht verheirateten Personen sind vorsorglich (inkl. superprovisorisch) (85,7 %), 11 der 13 Verfahren geschiedener Paare sind vorsorglich (inkl. superprovisorisch) (84,6 %), 12 der 15 Verfahren betreffend andere familiäre oder verwandtschaftliche Konstellationen sind vorsorglich (inkl.

[13] Berechnung gemäss Tab. 4.1: 268 + 121 + 28 Fälle = 417 Fälle : 45 Richter/innen = ca. 9 Fälle pro Richter/in pro Jahr

[14] Berechnung gemäss Tab. 4.2: 70 + 13 + 15 + 23 + 9 Fälle = 130 : 46 Richter/innen = ca. 3 Fälle pro Richter/in pro Jahr

superprovisorisch) (80,0 %), 19 der 23 Verfahren anderer sich bekannter Personen sind vorsorglich (inkl. superprovisorisch) (82,6 %), und schliesslich sind 9 der 9 Verfahren von Stalking durch Fremdpersonen vorsorglich (inkl. superprovisorisch) (100,0 %; vgl. Tab. 4.1 und Tab. 4.2).

Das Ergebnis zu den relativen Anteilen der einzelnen Opfergruppen an der Gesamtzahl aller erhobenen Verfahren mit Schutzmassnahmen (547 Verfahren = 100 %) ergibt, dass es in jedem zweiten Fall um ein Eheschutzverfahren geht (49 %; vgl. Tab. 4.3). In weiteren 22 % der Fälle geht es um Scheidungsverfahren und in 5 % der Fälle um Scheidungsurteile. Insgesamt machen eherechtliche Verfahren mit Schutzmassnahmen drei Viertel aller 28*b*-Fälle aus (76 %; Zahl nicht in Tabelle).

Im Bereich ausserhalb des Eherechts sind Verfahren nicht verheirateter Personen, die in einer Paarbeziehung leben, am häufigsten (13 %; vgl. Tab. 4.3). Alle übrigen Konstellationen sind selten: 2 % der Fälle betreffen geschiedene Paare, 3 % betreffen andere familiäre oder verwandtschaftliche Konstellationen und 4 % betreffen andere sich bekannte Personen. Der Anteil von Verfahren zu Stalking durch Fremdpersonen ist – mit 2 % am Total aller Fälle –als sehr tief zu bezeichnen. Insgesamt machen Schutzmassnahmen ausserhalb des Eherechts ein Viertel aller erhobenen Fälle aus (24 %; Zahl nicht in Tabelle).

Folgerungen: Die Angaben der Richter/innen zur Häufigkeit von Schutzmassnahmen nach Art. 28*b* ZGB zeigen erstens, dass solche Massnahmen selten zur Anwendung kommen; darauf verweisen Richter/innen auch in Zusatzkommentaren zum Fragebogen. Dies gilt sowohl für Verfahren im eherechtlichen Bereich wie auch für Verfahren ausserhalb des Eherechts.

Zweitens lassen die Angaben deutlich erkennen, dass Schutzmassnahmen nach Art. 28*b* ZGB in der (grossen) Mehrheit als vorsorgliche (oder superprovisorische) Massnahmen verlangt werden. Reguläre Verfahren kommen in eherechtlichen Verfahren eher selten und ausserhalb eherechtlicher Verfahren sehr selten vor. Offensichtlich steht für Betroffene der Bedarf nach rasch einsetzenden Massnahmen im Vordergrund, wenn es um Schutz vor Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen geht. Offen bleibt die Frage des Bedarfs nach länger andauernden, definitiven Schutzmassnahmen durch das Gericht; es ist nicht bekannt, wie häufig nach vorsorglichen (oder superprovisorischen) Massnahmen auch ein reguläres Verfahren angestrebt wird respektive wie häufig und aus welchen Gründen dieser Schritt unterbleibt.

Beachtenswert ist weiter, dass Art. 28*b* ZGB im Bereich Stalking bei sich «fremden» Personen (im ausserhäuslichen Bereich) nur sehr selten zur Anwendung gelangt. Gemäss den Angaben liegt die jährliche Anzahl, welche die 46 Richter/innen aus zwanzig Kantonen in einem Jahr behandelt haben, insgesamt bei lediglich neun Verfahren; dies macht anteilsmässig zwei Prozent aller Verfahren mit Schutzmassnahmen nach Art. 28*b* ZGB aus. In all diesen Verfahren ging es um vorsorgliche (oder superprovisorische) Massnahmen.

Tabelle 4.1 Eherechtliche Verfahren: jährliche Anzahl Verfahren pro Richter/in (Gerichte)[15]

	Total erhobene Fälle/ Jahr	Anzahl Fälle pro Jahr und Richter/in			
		Minimum	Maximum	Median*	Arith. Mittel**
Eheschutzverfahren: mit und ohne Schutzmassnahmen (N = 42)	1'356	9	100	25	32,3
Eheschutz mit Schutzmassnahmen (alle Verfahren) (N = 46)	268	0	40	3	5,8
- davon: vorsorglich/superprovisorisch (N = 46)	207	0	40	2	4,5
Scheidungsverfahren mit Schutzmassnahmen (vorsorglich; N = 45)	121	0	20	1	2,7
- davon: superprovisorisch (N = 44)	63	0	20	0	1,4
Scheidungsurteile mit Schutzmassnahmen (N = 45)	28	0	6	0	0,6

*Median: je 50 % der Angaben liegen unter resp. über dieser Zahl.

**Arithmetisches Mittel: Total erhobene Fälle pro Jahr / Anzahl Richer/innen

Tabelle 4.2 Verfahren ausserhalb Eherecht mit Schutzmassnahmen: jährliche Anzahl Verfahren pro Richter/in (Gerichte)

	Total erhobene Fälle/ Jahr	Anzahl Fälle pro Jahr und Richter/in			
		Minimum	Maximum	Median*	Arith. Mittel**
Nicht verheiratete Paare (N = 47)	70	0	12	1	1,5
- davon: vorsorglich (inkl. superprovisorisch)	60	0	12	0	1,3
Geschiedene Paare (N = 47)	13	0	2	0	0,3
- davon: vorsorglich (inkl. superprovisorisch)	11	0	2	0	0,3
And. fam./verwand. Konstellationen (N = 46)	15	0	2	0	0,3
- davon: vorsorglich (inkl. superprovisorisch)	12	0	2	0	0,3
And. sich bekannte Personen (N = 46)	23	0	3	0	0,5
- davon: vorsorglich (inkl. superprovisorisch)	19	0	3	0	0,4
Sich «fremde» Personen --> Stalking Fremder (N = 46)	9	0	2	0	0,2
- davon: vorsorglich (inkl. superprovisorisch)	9	0	2	0	0,2

*Median: je 50 % der Angaben liegen unter resp. über dieser Zahl.

**Arithmetisches Mittel: Total erhobene Fälle pro Jahr / Anzahl Richer/innen

[15] Zur Verdeutlichung ist im Tabellentitel jeweils in der Klammer angegeben, von welcher der drei Befragtengruppen – «Gerichte resp. Richter/Innen», «Opferberatung und Frauenhäuser» oder «Anwält/innen» – die dargestellten Daten stammen.

Tabelle 4.3 Relative Anteile der einzelnen Opfergruppen an der Gesamtzahl der Verfahren (Gerichte; basierend auf Tab. 4.1 und 4.2)

	Anzahl Verfahren (alle Richter/innen, pro Jahr)	**Relativer Anteil**
Eheschutz mit Schutzmassnahmen (alle Verfahren) (N = 46) - davon: vorsorglich/superprovisorisch (N = 46) 207	268	49 %
Scheidungsverfahren mit Schutzmassnahmen (vorsorglich; N = 45) - davon: superprovisorisch (N = 44) 63	121	22 %
Scheidungsurteile mit Schutzmassnahmen (N = 45)	28	5 %
Nicht verheiratete Paare (N = 47) - davon: vorsorglich (inkl. superprovisorisch) 60	70	13 %
Geschiedene Paare (N = 47) - davon: vorsorglich (inkl. superprovisorisch) 11	13	2 %
And. fam./verwand. Konstellationen (N = 46) - davon: vorsorglich (inkl. superprovisorisch) 12	15	3 %
And. sich bekannte Personen (N = 46) - davon: vorsorglich (inkl. superprovisorisch) 19	23	4 %
Sich «fremde» Personen --> Stalking Fremder (N = 46) - davon: vorsorglich (inkl. superprovisorisch) 9	9	2 %
Total aller erhobenen Fälle	547	100 %

4.2 Anwendung der einzelnen Absätze von Art. 28*b* ZGB

Fragestellung: Die Befragung der Richter/innen soll Aufschluss geben über die Anwendung der einzelnen Absätze von Art. 28*b* ZGB in Schutzmassnahmeverfahren. Zudem sollen allfällige Unterschiede zwischen eherechtlichen Verfahren mit Schutzmassnahmen und Verfahren ausserhalb des Eherechts mit Massnahmen nach Art. 28*b* Abs. 1 ZGB eruiert werden.

Ergebnisse: Die Auswertung zeigt auf, dass die befragten Richter/innen Absatz 1 von Art. 28*b* ZGB – Erlass von Schutzmassnahmen (Annäherungs-, Aufenthalts-, Kontaktverbot) – «ab und zu» oder «häufig» anwenden. Dies gilt für beide Verfahrenstypen, sowohl für eherechtliche Verfahren mit Schutzmassnahmen als auch für Verfahren ausserhalb des Eherechts mit Massnahmen nach Art. 28*b* ZGB (gelegentliche Anwendung: 37,8 % resp. 44,2 %; häufige Anwendung: 53,3 % resp. 41,9 %; vgl. Tab. 4.4).

Absatz 2 von Art. 28*b* ZGB – die Ausweisung aus der Wohnung – wird im Vergleich zu Absatz 1 seltener angewendet. Diese Aussage gilt für eherechtliche Verfahren (gelegentliche Anwendung: 54,3 %; häufige Anwendung: 28,3 %), jedoch in erster Linie für Verfahren ausserhalb des Eherechts. Betreffend Verfahren ausserhalb des Eherechts gibt jeder zweite Richter respektive jede zweite Richterin an (52,4 %), Art. 28*b* Abs. 2 ZGB «kaum oder nie» anzuwenden (vgl. Tab. 4.4).

Absatz 3 von Art. 28*b* ZGB – die Übertragung des Mietvertrags auf die klagende Person – wird in beiden Verfahren sehr selten angewendet. In eherechtlichen Verfahren mit Schutz-

massnahmen äussern die meisten Richter/innen, dies «kaum oder nie» zu tun (82,2 %). In den Verfahren ausserhalb des Eherechts mit Schutzmassnahmen gilt dies für sämtliche Befragten (100,0 %; vgl. Tab. 4.4).

Folgerung: Die Ergebnisse verweisen auf eine unterschiedlich intensive Nutzung der Absätze 1 bis 3 von Art. 28*b* ZGB.

Absatz 1 von Art. 28*b* ZGB, das heisst Schutzmassnahmen (Annäherungs-, Aufenthalts-, Kontaktverbot) betreffend zeigt sich, dass diese Möglichkeiten – in beiden Verfahrenstypen – häufig genutzt werden.

Geht es um eherechtliche Verfahren, wird auch die Möglichkeit genutzt, die Absatz 2 von Art. 28*b* ZGB bietet, nämlich die beklagte Person aus der Wohnung auszuweisen. Im Gegensatz dazu erfährt Absatz 3, die Übertragung des Mietvertrags auf die klagende Person, lediglich eine marginale Nutzung in eherechtlichen Verfahren.

Verfahren ausserhalb des Eherechts betreffend zeigt sich, dass sowohl Absatz 2 als auch Absatz 3 von Art. 28*b* ZGB kaum je zur Anwendung gelangen. Dies bedeutet, dass im Falle nicht verheirateter oder geschiedener Paare, bei Verwandten, Bekannten sowie sich fremden Personen kaum Wohnungsausweisungen und keine Übertragung von Mietverträgen verfügt werden. Diese neuen gesetzlichen Möglichkeiten gelangen gemäss den vorliegenden Daten praktisch nicht zur Anwendung.

Freilich ist an dieser Stelle nochmals darauf aufmerksam zu machen, dass mit Bezug auf die Massnahmen der Wohnungszuweisung und der Übertragung des Mietverhältnisses der rechtliche Kontext für verheiratete und nicht verheiratete Personen sehr unterschiedlich ist, was den Vergleich der Resultate erschwert. Die Zuweisung der Wohnung an eine der beiden Personen (und damit die Ausweisung der anderen Person) ist eine reguläre Massnahme des Eheschutzes, die lediglich verlangt, dass die eine Person überwiegende Interessen an der Nutzung der Wohnung geltend machen kann (Art. 176 Abs. 1 Ziff. 2 ZGB). Im Rahmen der Scheidung ist es sodann möglich, die Übertragung des Mitverhältnisses zu beantragen, wenn wichtige Gründe vorliegen, was regelmässig gegeben ist, wenn die betroffene Person minderjährige Kinder in ihrer Obhut hat (Art. 121 Abs. 1 und 2 ZGB). Nicht verheiratete Personen hingegen haben keinen Zugang zu diesen Massnahmen; einzig wenn die Voraussetzungen von Art. 28*b* ZGB gegeben sind, können sie die alleinige Nutzung des Wohnraums beantragen – sofern er mietrechtlich oder sachrechtlich nicht ohnehin ihnen allein «gehört» –, was aber gemäss den Ergebnissen offenbar kaum erfolgt bzw. verfügt wird.

Tabelle 4.4 Anwendung der einzelnen Absätze von Art. 28*b* ZGB (Gerichte)

	a) In eherechtlichen Verfahren mit Schutzmassnahmen (N = 45–46)			b) In Verfahren ausserhalb des Eherechts mit Massnahmen nach Art. 28*b* ZGB (N = 42–43)		
	Kaum/nie	Ab & zu	Häufig	Kaum/nie	Ab & zu	Häufig
– Absatz 1 (Schutzmassnahmen)	8,9 %	37,8 %	53,3 %	14,0 %	44,2 %	41,9 %
– Absatz 2 (Ausweisung aus der Wohnung)	17,4 %	54,3 %	28,3 %	52,4 %	42,9 %	4,8 %
– Absatz 3 (Übertragung Mietvertrag)	82,2 %	15,6 %	2,2 %	100,0 %	--	--

4.3 Schutzmassnahmen ausserhalb eherechtlicher Verfahren (seit Inkrafttreten von Art. 28*b* ZGB)

Fragestellung: Vorabklärungen für die Studie haben Hinweise darauf gegeben, dass Verfahren für Schutzmassnahmen ausserhalb des Eherechts möglicherweise eher selten vorkommen. Um dieser Vermutung nachzugehen, wurde untersucht, wie viele Verfahren mit Schutzmassnahmen nach Art. 28*b* ZGB ausserhalb des Eherechts seit Inkrafttreten der gesetzlichen Möglichkeit pro Gericht insgesamt – das heisst in den gut sieben Jahren (Juli 2007 bis September 2014) – geführt worden sind.

Bei Vorliegen mehrerer, voneinander differierender Quellen, wird pro Gericht die durchschnittliche Anzahl Fälle in die Auswertung einbezogen.

Ergebnisse: Die Resultate bestätigen einerseits die Vermutung, dass Schutzmassnahmen ausserhalb eherechtlicher Verfahren selten vorkommen, sie differenzieren jedoch die Sachlage dahingehend, dass dies nicht für alle in die Befragung einbezogenen Gerichte zutrifft.

Wie die Auswertung zeigt, variieren die Zahlenangaben für die Gerichte insgesamt deutlich. Von zwanzig Gerichten, von denen Angaben zu dieser Frage vorliegen, weisen acht Gerichte – für die gut sieben Jahre seit Inkrafttreten von Art. 28*b* ZGB – insgesamt weniger als zehn Fälle aus (Gerichtseinheiten in den Kantonen AI, LU, NW, OW, SH, SO, TG und UR; vgl. Tab. 4.5, dritte Spalte). Weitere zehn Gerichte weisen total zwischen zehn bis fünfunddreissig Fälle aus (Gerichtseinheiten in den Kantonen AG, BL, BE, FR, LU, TI und ZG). Lediglich ein Gericht zeigt ein anderes Bild: Für den Kanton BS werden für die Zeitspanne der gut sieben Jahre über 300 Fälle ausgewiesen.

Die bevölkerungsangepasste Auswertung (Tab. 4.5, letzte Spalte) bestätigt die grosse Varianz in der Häufigkeit zwischen den Gerichten respektive Regionen.

Im Kanton Basel-Stadt gab es – im Bereich ausserhalb eherechtlicher Verfahren – mit Abstand am meisten Verfahren mit Schutzmassnahmen nach Art. 28*b* ZGB; in den sieben Jahren waren es 16,3 Verfahren auf 10'000 Einwohner/innen. In fünf der 19 Gerichtsbezirke respektive Kantone gab es zwischen zwei und sechs Fälle pro 10'000 Einwohner/innen in der evaluierten Zeitspanne seit Inkrafttreten des Gesetzes. Und schliesslich gab es in je

sieben Bezirken zwischen einem bis zwei Fälle respektive weniger als einen Fall pro 10'000 Einwohner/innen in der untersuchten Zeit (siehe Legende zu Tab. 4.5).

Gemäss den Daten gibt es keine Unterschiede zwischen den verschiedenen Sprachräumen in der Schweiz. Es zeigen sich auch keine Stadt-Land-Unterschiede.

Folgerungen: Die Ergebnisse liefern Hinweise dafür, dass Verfahren nach Art. 28*b* ZGB ausserhalb des Eherechts vielerorts generell nur selten stattfinden. Für acht von zwanzig Gerichten werden für die bisherige Laufzeit von gut sieben Jahren insgesamt weniger als zehn Fälle ausgewiesen. Umgekehrt liegt mit den Daten für den Kanton Basel-Stadt zumindest ein Fall vor, der darauf hinweist, dass die Situation auch deutlich anders aussehen kann: Das Zivilgericht Basel-Stadt führt durchschnittlich pro Woche rund ein Verfahren ausserhalb des Eherechts durch, bei dem es um Schutzmassnahmen nach Art. 28*b* ZGB geht.

Insgesamt zeigt sich, dass die Anwendung von Art. 28*b* ZGB in Fällen ausserhalb des Eherechts stark variiert und – je nach räumlicher Einheit (Bezirk) – bis zu 30-Mal häufiger respektive seltener erfolgt.[16]

Die Frage, weshalb im Kanton Basel-Stadt Art. 28*b* ZGB deutlich häufiger angewendet wird, wäre vertieft zu untersuchen.

[16] Im Bereich eherechtliche Verfahren mit Schutzmassnahmen sind mangels entsprechender Daten keine Aussagen zu kantonalen/räumlichen Unterschieden möglich.

Legende zu Tab. 4.5	Anzahl Fälle in sieben Jahren (Juli 2007 – September 2014)				
	weniger als 1 Fall/10'000 Einw.	> 1 < 2 Fälle/10'000 Einw.	> 2 < 6 Fälle/10'000 Einw.	10–20 Fälle/10'000 Einw.	Total Angaben
Anzahl Bezirke/Kantone	7	7	5	1	19

Tabelle 4.5 Insgesamt pro Gericht: Anzahl 28b-Fälle ausserhalb eherechtlicher Verfahren seit Juli 2007 bis September 2014 (Gerichte)

Gericht:	Anzahl Quellen (davon: nicht bekannt)*	Total Fälle: 1.7.2007–31.09.2014 (ø)**	Anzahl Fälle pro Gericht und Jahr***	Bevölkerung (auf Tsd. gerundet) [div. Quellen]	Vergleich der Gerichte (N-total / 10'000 Einwohner/innen)
AG: Baden	2	13	1,9	137'000	0,9
AG: Zofingen	1	35	5,0	67'000	5,2
AR: Ausserrhoden	--	--	--	--	--
AI: Innerrhoden (o. O'eg)	1	2	0,3	14'000	1,4
BL: West, Arlesheim	2	17	2,4	175'000	1,0
BS: Basel-Stadt	3	319	45,6	196'000	16,3
BE: Bern Mittelland	4 (3)*	35	5,0	399'000	0,9
BE: Bern Jura-Seeland	2 (1)	14	2,0	123'000	1,1
BE: Bern Moutier	--	--	--	--	--
FR: Sarine/Saane	2 (1)	32	4,6	101'000	3,2
GE: Genf	--	--	--	--	--
GL: Glarus	3 (1)	10	1,4	40'000	2,5
GR: Plessur	--	--	--	--	--
JU: Jura	--	--	--	--	--
LU: Kriens	2	11	1,6	98'000	1,1
LU: Hochdorf	1	6	0,9	69'000	0,9
NE: Littoral/Val-de-Trav.	--	--	--	--	--
NW: Nidwalden	1	7	1,0	42'000	1,7
OW: Obwalden	1	4	0,6	37'000	1,1
SH: Schaffhausen	4 (1)	3	0,4	78'000	0,4
SZ: Schwyz	--	--	--	--	--
SO: Olten-Gösgen	2 (1)	5	0,7	72'000	0,7
SG: St. Gallen	2 (2)	--	--	120'000	--
SG: Toggenburg	3 (3)	--	--	45'000	--
TI: Lugano	1 (1)	--	--	--	--
TI: Mendrisio Sud + Nord	1	21	3,0	50'000	4,2
TG: Frauenfeld	1	3	0,4	64'000	0,5
UR: Uri	1	3	0,4	36'000	0,8
VD: Lausanne	3 (2)	29	4,1	227'000	1,3
VD: Broye/Nord vaudois	--	--	--	--	--
VS: Martigny/St. Maurice	2 (2)	--	--	--	--
VS: Brig/Raron/Goms	--	--	--	--	--
ZG: Zug	1	24	3,4	118'000	2,0
ZH: Zürich (Abt 5)	5 (5)	-			--
ZH: Zürich (Abt 10)	--	--	--	--	--
ZH: Hinwil	--	--	--	--	--
Total (36 Gerichte)	51				(20 Angaben)

*Lesebeispiel: Vier Richter/innen des Gerichts «Bern Mittelland» haben an der Befragung teilgenommen, davon machten drei Richter/innen zu dieser Frage eine Angabe (Zahl in Klammer = Anzahl Richter/innen ohne Angabe).

**Liegen pro Gericht mehrere (evtl. voneinander differierende) Angaben vor, so wurde der Durchschnitt ermittelt und verwendet.

***Diese Kolonne = vorherige Kolonne dividiert durch 7 (Jahre).

4.4 Schlichtungsverfahren (ausserhalb eherechtlicher Verfahren)

Fragestellung: Für das vereinfachte Verfahren nach ZPO ist zunächst das Schlichtungsverfahren vorgeschrieben. Da es schweizweit keinerlei Angaben darüber gibt, wie viele Fälle ausserhalb eherechtlicher Verfahren mit Schutzmassnahmen nach Art. 28*b* ZGB möglicherweise bereits im Schichtungsverfahren erledigt werden, wird die Befragung der erstinstanzlichen Richter/innen als Gelegenheit genutzt, mehr über diesen Sachverhalt zu erfahren.

Ergebnisse: Die Auswertung ergibt, dass den meisten Befragten für ihren Gerichtskreis nicht bekannt ist (86,3 %), wie viele Fälle ausserhalb eherechtlicher Verfahren mit Schutzmassnahmen nach Art. 28*b* ZGB im Jahr 2013 im Schlichtungsverfahren erledigt worden sind oder wie hoch diese Zahl einzuschätzen ist. Nur sieben der 51 Befragten machen eine Angabe zur Anzahl Fälle (vgl. Tab. 4.6).

Fünf Befragte geben an, dass keine Fälle bereits im Schlichtungsverfahren erledigt worden seien (9,8 %). Eine befragte Person erwähnt einen Fall und eine zweite erwähnt zwei Fälle, die bereits in diesem ersten rechtlichen Schritt erledigt worden seien (je 2,0 %; vgl. Tab. 4.6).

Folgerungen: Es zeigt sich, dass auf die obige Frage – wie oft Anträge auf Schutzverfügungen ausserhalb des Eherechts bereits im Schlichtungsverfahren erledigt werden – anderswo nach Antworten gesucht werden sollte; naheliegenderweise mit einer Befragung der Schlichtungsstellen, die in vielen Fällen unabhängig (auch an anderen Adressen) von den Gerichten tätig sind.

Die wenigen vorhandenen Angaben legen jedoch die Vermutung nahe, dass es ganz generell nur wenige Schlichtungsverfahren gibt im Zusammenhang mit Schutzmassnahmen ausserhalb eherechtlicher Verfahren. Dies ist auch deshalb naheliegend, weil es (wie in Kap. 4.1 aufgezeigt) nur wenige reguläre vereinfachte Verfahren gibt; indes ist nur in solchen Fällen vorgängig ein Schlichtsverfahren zu durchlaufen. Handelt es sich dagegen um ein Gesuch für eine vorsorgliche Massnahme, wie dies gemäss Daten zumeist der Fall ist (in 80,0 bis 100,0 % der Fälle; vgl. Tab. 4.2), entfällt der Schritt des Schlichtungsverfahrens. Zuständig ist dann direkt das erstinstanzliche Zivilgericht.

Tabelle 4.6 Im Schlichtungsverfahren erledigte Fälle ausserhalb eherechtlicher Verfahren mit Schutzmassnahmen (Gerichte)

Anzahl Fälle pro Jahr resp. im Jahr 2013 (Bezug: Gericht gesamthaft)	Anzahl Befragte	In Prozent
0 Fälle	5	9,8 %
1 Fall	1	2,0 %
2 Fälle	1	2,0 %
Nicht bekannt	44	86,3 %
Total	51	100,0 %

5 Beizug Anwalt/Anwältin

Fragestellung: Im Gegensatz zu strafrechtlichen Verfahren sind Gesuchstellende respektive klagende Personen in zivilrechtlichen Verfahren in viel stärkerem Masse aufgefordert, selbstständig aktiv zu werden. Dies betrifft die Gesuchstellung, das Erbringen von Beweisen etc. Es wird aus diesem Grund geäussert, dass vor allem ordentliche, zivilrechtliche Verfahren (aber auch Gesuche um vorsorgliche Massnahmen) von Laien kaum eigenständig geführt werden könnten.

Dieser Umstand, das die Verfahrensführung für Laien schwierig ist, dürfte umso eher zutreffen, wenn sich die betreffenden gesuchstellenden Personen in belastenden Lebensphasen befinden, wie es von Gewalt und Drohungen geprägte (Beziehungs-)Situationen in einem hohen Mass darstellen.

Ausgehend von dieser Feststellung wird untersucht, wie die Erfahrung und Einschätzung der mit den Verfahren respektive den betroffenen Personen konfrontierten Fachleute aussieht. Gerichte, Opferberatung und Frauenhäuser sowie Anwält/innen werden gefragt, inwiefern sie den Beizug einer anwaltlichen Fachperson für die gesuchstellende/klagende Person als notwendig erachten, wenn es um Schutzmassnahmen nach Art. 28*b* ZGB geht.

Ergebnisse: Die Sicht der Richter/innen ist alle vier Verfahrenstypen betreffend ähnlich. Jeweils eine deutliche Mehrheit der Befragten findet es für das Erlangen von Schutzmassnahmen «durchaus ratsam» (64,4 bis 71,1 %), anwaltliche Hilfe beizuziehen, respektive «kaum möglich» (6,7 bis 17,4 %), dies ohne einen Anwalt oder eine Anwältin zu machen (vgl. Tab. 5.1). Einzig Eheschutzverfahren – wenn sie nicht superprovisorisch sind – bilden aus richterlicher Perspektive eine gewisse Ausnahme. Diesbezüglich äussern 28,9 %, in solchen Fällen sei der Beizug eines Anwalts oder einer Anwältin «nicht nötig».

Nicht unerwartet fällt die Einschätzung der Opfer beratenden Kreise nochmals deutlicher aus. Es sind durchwegs für alle Verfahrenstypen mehr als neun von zehn der befragten Opferberatungsstellen, Frauenhäuser und Anwält/innen der Ansicht, der Beizug einer anwaltlichen Fachperson sei «durchaus ratsam» (19,2 % bis 48,3 %) respektive unabdingbar (48,3 % bis 80,0 %; vgl. Tab. 5.2 und 5.3).

Vergleicht man die verschiedenen Verfahrenstypen, so zeigt sich für alle drei Befragtenkreise (Richter/innen, Opferberatung und Frauenhäuser, Anwält/innen), dass der Beizug eines Anwalts oder einer Anwältin für das Erlangen von Schutzmassnahmen in Verfahren ausserhalb des Eherechts verstärkt für angezeigt erachtet wird im Vergleich zu eherechtlichen Verfahren (vgl. Tab. 5.1–5.3).

Folgerungen: Die Möglichkeit für klagende respektive gesuchstellende Personen, ein Verfahren *ohne* anwaltliche Unterstützung zu beantragen, wird von allen Befragten als gering erachtet. Gemäss den Ergebnissen ist es für Gewaltbetroffene notwendig, einen Anwalt oder eine Anwältin beizuziehen, wenn sie Schutzmassnahmen nach Art. 28*b* ZGB beantragen wollen.

Tabelle 5.1 Notwendigkeit des Beizugs eines Anwalts oder einer Anwältin (Gerichte)

	In eherechtlichen Verfahren mit Schutzmassnahmen:		In Verfahren ausserhalb des Eherechts mit Massnahmen nach Art. 28*b* ZGB:	
	a) Eheschutz	b) vorsorgliche (inkl. superprovisorische) Massnahmen in Eheschutz- und Scheidungsverfahren	c) vereinfachtes Verfahren	d) vorsorgliche (inkl. super-provisorische) Massnahmen
– Nicht nötig	28,9 %	13,0 %	13,3 %	17,8 %
– Durchaus ratsam	64,4 %	69,6 %	71,1 %	71,1 %
– Kaum möglich ohne Anwalt_in	6,7 %	17,4 %	15,6 %	11,1 %
	100,0 % (N = 45)	100,0 % (N = 46)	100,0 % (N = 45)	100,0 % (N = 45)

Tabelle 5.2 Notwendigkeit des Beizugs eines Anwalts oder einer Anwältin (Opferberatung und Frauenhäuser)

	a) In eherechtlichen Verfahren mit Schutzmassnahmen	b) In Verfahren ausserhalb des Eherechts mit Schutzmassnahmen
– Nicht nötig	5,3 %	5,4 %
– Durchaus ratsam	44,7 %	24,3 %
– Kaum möglich ohne Anwalt_in	50,0 %	70,3 %
	100,0 % (N = 38)	100,0 % (N = 37)

Tabelle 5.3 Notwendigkeit des Beizugs eines Anwalts oder einer Anwältin (Anwält/innen)

	In eherechtlichen Verfahren mit Schutzmassnahmen:		In Verfahren ausserhalb des Eherechts mit Massnahmen nach Art. 28*b* ZGB:	
	a) Eheschutz	b) vorsorgliche (inkl. superprovisorische) Massnahmen in Eheschutz- und Scheidungsverfahren	c) vereinfachtes Verfahren	d) vorsorgliche (inkl. super-provisorische) Massnahmen
– Nicht nötig	3,4 %	--	3,8 %	--
– Durchaus ratsam	48,3 %	34,5 %	23,1 %	19,2 %
– Kaum möglich ohne Anwalt_in	48,3 %	65,5 %	73,1 %	80,8 %
	100,0 % (N = 29)	100,0 % (N = 29)	100,0 % (N = 26)	100,0 % (N = 26)

6 Kostenaspekte

Fragestellung: Im Zusammenhang mit Schutzmassnahmen nach Art. 28*b* ZGB gibt es verschiedene Kostenaspekte, die zu beachten sind. Einmal geht es um den Kostenvorschuss: Das Gericht kann von der gesuchstellenden Person einen Kostenvorschuss bis zur mutmasslichen Höhe der Gerichtskosten verlangen (Art. 98 ZPO). Die Höhe des Kostenvorschusses variiert.

Sodann kann die Entschädigung ein Thema werden. Werden nämlich vom Zivilgericht Schutzmassnahmen zugesprochen, muss die gesuchstellende/klagende Person den von ihr bezahlten Vorschuss sowie eine allfällig zugesprochene Entschädigung von der Gegenpartei zurückfordern (Liquidation der Prozesskosten): Gemäss Art. 111 Abs. 2 ZPO muss die kostenpflichtige Partei der anderen Partei die geleisteten Vorschüsse ersetzen sowie die zugesprochene Parteientschädigung bezahlen.

Für diejenigen Opfer häuslicher Gewalt, die über geringe finanzielle Mittel verfügen, jedoch keine unentgeltliche Rechtspflege erhalten, können solche im Voraus zu bezahlenden Kosten im Hinblick auf das Verlangen von zivilrechtlichen Schutzmassnahmen nach Art. 28b ZGB erschwerend oder gar verhindernd wirken. Darüber hinaus ist es für Gewaltopfer oft nicht realistisch und/oder zumutbar, nach einem positiven Gerichtsentscheid die ihnen zustehenden Gelder direkt von derjenigen Person zurückzufordern, die gegen sie Gewalt ausübt oder ausgeübt hat.

Die Evaluation untersucht, wie die Gerichte die Kostenfragen handhaben und wie die diesbezüglichen Erfahrungen und Einschätzungen der Opfer unterstützenden Kreise aussehen. Ebenso werden Unterschiede zwischen den verschiedenen Verfahrensformen erfasst (eherechtliche Verfahren und Verfahren ausserhalb des Eherechts sowie vereinfachte Verfahren und Gesuche um vorsorgliche Massnahmen).

Ergebnisse: Der Umgang der Gerichte mit dem Kostenvorschuss ist sehr unterschiedlich. Während viele Befragte «im Normalfall» einen Kostenvorschuss verlangen oder dies unterschiedlich handhaben und vom jeweiligen Fall abhängig machen, verlangen andere Richter/innen in Verfahren zu Schutzmassnahmen «nie oder kaum» einen Kostenvorschuss. Zudem differiert gemäss Erhebung der Kostenvorschuss zwischen den Verfahrenstypen «eherechtliche Verfahren» und «Verfahren ausserhalb des Eherechts».

Betreffend eherechtliche Verfahren verlangt gut die Hälfte der befragten Richter/innen «im Normalfall einen Kostenvorschuss» (56,5 %). Jede fünfte Person handhabt dies je nach Fall «verschieden» (21,7 %), und ebenso verlangt jede fünfte Person «nie oder kaum» einen Kostenvorschuss (21,7 %). Bei Verfahren ausserhalb des Eherechts wird der Kostenvorschuss im Normalfall noch häufiger verlangt (74,5 %). Ebenso gibt es Richter/innen, die dies je nach Fall verschieden handhaben (14,9 %) und solche, die «nie oder kaum» einen Kostenvorschuss verlangen (10,6 %; vgl. Tab. 6.1).

Vertiefte Auswertungen (keine Tabelle) geben im Weiteren Hinweise darauf, dass die Praxis auch innerhalb der Gerichte häufig unterschiedlich ist. Bei 13 Gerichten, von denen – in eherechtlichen Verfahren – Angaben von jeweils mehreren Richter/innen vorliegen, zeigen

sich bei 5 Gerichten intrainstitutionelle Unterschiede, bei 8 Gerichten ist die Praxis intrainstitutionell einheitlich. Bei Verfahren ausserhalb des Eherechts liegen von 14 Gerichten Angaben von mehreren Richter/innen vor: Es zeigen sich bei 5 Gerichten intrainstitutionelle Unterschiede, 9 Gerichte weisen intrainstitutionell dieselbe Praxis auf.

In Bezug auf die Höhe des Kostenvorschusses zeigt sich je nach Richter/in eine stark unterschiedliche Situation. Gemäss Befragung liegt die Spannweite bei eherechtlichen Verfahren zwischen 0 und 6'000 Franken, bei Verfahren ausserhalb des Eherechts zwischen 0 und 2'900 Franken. Am häufigsten – dies zeigt sich für alle vier Verfahrenstypen – liegen die Angaben bei zwischen 500 bis 1'900 Franken Kostenvorschuss. Rund die Hälfte bis drei Viertel der Angaben liegen in diesem Bereich (vgl. Tab. 6.2). Während somit in gewissen Fällen kein Kostenvorschuss verlangt wird (Eherecht: 17,1 % der Fälle; ausserhalb Eherecht: 7,3 resp. 6,7 % der Fälle), wird in einer deutlichen Mehrheit der Fälle ein Kostenvorschuss verlangt; dies gilt für Verfahren ausserhalb des Eherechts in einem leicht höheren Masse.

Die Handhabung von Art. 111 Abs. 2 ZPO (Liquidation der Prozesskosten) im Zusammenhang mit Art. 28*b* ZGB erweist sich klar als einheitlich. Neun von zehn Richter/innen geben in der Befragung an, dass bei Fällen von Gewalt, Drohungen und Nachstellungen die «normale Anwendung von Art. 111 Abs. 2 ZPO» erfolgt (90,2 %). Indes gibt es auch Richter/innen, die den Artikel bei häuslicher Gewalt nicht anwenden: Dies gilt für 3,9 % der Befragten, und weitere 5,9 % wenden Art. 111 Abs. 2 ZPO auf Antrag hin nicht an (vgl. Tab. 6.3).

Auch in diesem Fall geben vertiefte Auswertungen (keine Tabelle) bei 3 von 15 Gerichten mit mehr als einem Fragebogen Hinweise auf intrainstitutionell verschiedene Praxen.

Die Ergebnisse aus der Befragung der Opfer beratenden Fachstellen und Anwält/innen verweisen – komplementär – darauf, dass die Kostenaspekte (Kostenvorschuss, Gerichtkosten, Liquidation) für gewaltbetroffene Personen häufig eine problematische Hürde oder ein Hindernis darstellen beim Erlangen von Schutzmassnahmen. Dies wird sowohl für eherechtliche Verfahren und – nochmals verstärkt – für Verfahren ausserhalb des Eherechts beschrieben. Mit Anteilen von der Hälfte (46,4 %) bis zu neunzig Prozent (89,6 %) äussern die Opfer beratenden Akteure, Kostenaspekte seien «häufig» oder «teilweise» eine Erschwernis oder ein Hindernis für Betroffene, um Schutzmassnahmen zu beantragen, obwohl solche sachlich angezeigt wären (vgl. Tab. 6.4 und 6.5).

Folgerungen: Die Ergebnisse zu den Kostenfragen zeigen erstens auf, dass die Gerichte die betreffenden Aspekte unterschiedlich handhaben. Es besteht kein einheitliches Vorgehen. Zudem wird anhand der Daten deutlich, dass Gesuchstellende/Klagende in Verfahren ausserhalb des Eherechts, bei denen es um das Erlangen von Schutzmassnahmen geht, häufiger und tendenziell mit höheren Kostenfolgen konfrontiert sind im Vergleich zu solchen in eherechtlichen Verfahren.

Zweitens verweisen die Angaben der Opferberatungsstellen und Frauenhäuser sowie der Anwält/innen sehr klar darauf, dass Kostenaspekte (Kostenvorschuss, Gerichtskosten, Liquidation) für Gewaltbetroffene häufig eine hohe Hürde darstellen, um überhaupt Schutzmassnahmen zu beantragen; das Zusammenspiel zwischen Antrag auf zivilrechtliche Schutzmassnahmen, Kostenaspekten und unentgeltlicher Rechtspflege (wie auch Leistungen des

OHG) müsste vertieft untersucht werden. Kostenhürden werden sowohl für eherechtliche Verfahren beschrieben wie auch, in nochmals verstärktem Ausmass, für Verfahren ausserhalb des Eherechts. Zudem bedeutet die mehr oder weniger einheitliche Handhabung von Art. 111 Abs. 2 ZPO (Liquidation der Prozesskosten), dass antragstellende Personen (Opfer) geleistete Vorschüsse von derjenigen Person zurückfordern muss, die gegen sie Gewalt angewendet hat oder durch die sie Stalking erfährt. Nur wenige Richter/innen wenden diesen Artikel bei Fällen häuslicher Gewalt – von sich aus oder auf Antrag – *nicht* an.

Tabelle 6.1 Umgang mit dem Kostenvorschuss (Gerichte)

	a) In eherechtlichen Verfahren mit Schutzmassnahmen	b) In Verfahren ausserhalb des Eherechts mit Massnahmen nach Art. 28*b* ZGB
– Ich verlange im Normalfall einen Kostenvorschuss.	56,5 %	74,5 %
– Dies handhabe ich verschieden, das hängt vom Fall ab.	21,7 %	14,9 %
– Ich verlange dies nie/kaum.	21,7 %	10,6 %
	100,0 % (N = 46)	100,0 % (N = 47)

Tabelle 6.2 Höhe des Kostenvorschusses (Gerichte)

	In eherechtlichen Verfahren mit Schutzmassnahmen:*		In Verfahren ausserhalb des Eherechts mit Massnahmen nach Art. 28*b* ZGB:**	
	a) Eheschutz	b) vorsorgliche (inkl. superprovisorische) Massnahmen in Eheschutz- und Scheidungsverfahren	c) vereinfachtes Verfahren	d) vorsorgliche (inkl. superprovisorische) Massnahmen
- 0 Fr.	17,1 %	17,1 %	7,3 %	6,7 %
- 100–400 Fr.	9,7 %	24,4 %	24,4 %	17,8 %
- 500–900 Fr.	29,3 %	22,0 %	31,7 %	46,6 %
- 1'000–1'900 Fr.	36,7 %	26,7 %	29,2 %	26,6 %
- 2'000–2'900 Fr.	2,4 %	2,4 %	7,3 %	2,2 %
- 3'000 Fr.	2,4 %	4,9 %	--	--
- 4'000 Fr.	2,4 %	2,4 %	--	--
	100,0 % (N = 41)	100,0 % (N = 41)	100,0 % (N = 41)	100,0 % (N = 45)

*/** Verwendete Daten: *genaue* resp. *Minimums*angaben; nicht aufgeführt sind Maximumangaben, dies bedeutet., dass Vorschüsse in der Praxis zum Teil noch etwas höher liegen als in der Tabelle zum Ausdruck kommt.

Tabelle 6.3 Handhabung von Art. 111 Abs. 2 ZPO im Zusammenhang mit Art. 28*b* ZGB (Gerichte)

	Alle Verfahren
– Normale Anwendung von Art. 111 Abs. 2 ZPO	90,2 %
– Art. 111 Abs. 2 ZPO wird nicht angewendet	3,9 %
– Falls dies beantragt wird, wird Art. 111 Abs. 2 ZPO nicht angewendet	5,9 %
	100,0 % (N = 51)

Tabelle 6.4 Finanzielle Aspekte (Kostenvorschuss, Gerichtkosten, Liquidation) als Erschwernis oder Hindernis für das Beantragen von Schutzmassnahmen (Opferberatung und Frauenhäuser)

	a) In eherechtlichen Verfahren mit Schutzmassnahmen	b) In Verfahren ausserhalb des Eherechts mit Massnahmen nach Art. 28*b* ZGB
– Häufig ein Problem	25,8 %	44,8 %
– Teilweise ein Problem	(häuf + tw: 71,0 %) 45,2 %	(häuf + tw: 89,6) 44,8 %
– Kein Problem	29,0 %	10,3 %
	100,0 % (N = 31)	100,0 % (N = 29)

Tabelle 6.5 Finanzielle Aspekte (Kostenvorschuss, Gerichtkosten, Liquidation) als Erschwernis oder Hindernis für das Beantragen von Schutzmassnahmen (Anwält/innen)

	In eherechtlichen Verfahren mit Schutzmassnahmen:		In Verfahren ausserhalb des Eherechts mit Massnahmen nach Art. 28*b* ZGB:	
	a) Eheschutz	b) vorsorgliche (inkl. superprovisorische) Massnahmen in Eheschutz- und Scheidungsverfahren	c) vereinfachtes Verfahren	d) vorsorgliche (inkl. superprovisorische) Massnahmen
– Häufig ein Problem	10,7 %	14,3 %	22,7 %	29,2 %
– Teilweise ein Problem	(50,0 %) 39,3 %	(46,4 %) 32,1 %	(63,6 %) 40,9 %	(70,9 %) 41,7 %
– Kein Problem	50,0 %	53,6 %	36,4 %	29,2 %
Total	100,0 % (N = 28)	100,0 % (N = 28)	100,0 % (N = 22)	100,0 % (N = 24)

7 Praxis des Art. 28*b* ZGB: Umsetzung und Verfahrensverlauf

7.1 Erfahrungen der Gerichte

Fragestellung: Es ist bisher nichts Genaueres bekannt darüber, wie zivilrechtliche Anträge für Schutzmassnahmen nach Art. 28*b* ZGB verlaufen, das heisst, wie häufig Gesuche respektive Klagen vom Zivilgericht gutgeheissen oder abgewiesen werden.

Es wird untersucht, wie häufig Richter/innen Gesuche respektive Klagen abweisen, und welche Gründe für die Abweisungen massgebend sind.

Ergebnisse: Gemäss den befragten Richter/innen kommt es vor, dass Gesuche respektive Klagen abgewiesen werden. So äussern zwischen 61,4 bis 72,7 %, dass sie dies «ab und zu» tun, und weitere 6,8 bis 15,9 % der Befragten geben an, Gesuche respektive Klagen «eher häufig oder oft» abzuweisen (vgl. Tab. 7.1). Zwischen den Verfahrenstypen zeigen sich geringe Unterschiede, tendenziell werden allerdings Gesuche respektive Klagen in Verfahren ausserhalb des Eherechts etwas häufiger abgewiesen; die Anteile häufiger Abweisungen sind in eherechtlichen Verfahren (6,8 %) verglichen mit vereinfachten Ver-

fahren und Gesuchen um vorsorglichen Massnahmen ausserhalb des Eherechts (10,8 resp. 15,9 %).

Mehrere Gründe sind ausschlaggebend für Abweisungen. Im Vordergrund stehen gemäss den befragten Richter/innen, dass ungenügende Beweise vorliegen (je nach Verfahrenstyp von 28,9 bis 44,2 % der Befragten als «häufiger Grund» genannt), die beantragten Massnahmen als unverhältnismässig wahrgenommen werden (von 40,6 bis 45,2 % als «häufiger Grund» genannt), das Gesuch respektive die Klage zurückgezogen wird (von 21,1 bis 44,2 % als «häufiger Grund» genannt), keine zeitliche Dringlichkeit besteht (von 31,0 bis 39,0 % als «häufiger Grund» genannt) oder Gegenstandslosigkeit vorliegt (von 17,5 bis 23,7 % als «häufiger Grund» genannt; vgl. Tab. 7.2).

Zwei Aspekte werden als seltene Gründe für Abweisungen bezeichnet: Formfehler im Antrag respektive in der Klage sowie die Situation, dass es bei einem Gesuch respektive einer Klage nicht um einen Art.-28b-ZGB-Fall geht (zwischen 0 und 9,8 % erwähnen diese Aspekte als «häufige Gründe»; vgl. Tab. 7.2).

Folgerungen: Die Angaben der Richter/innen verweisen darauf, dass Gesuche respektive Klagen im Bereich von Art. 28*b* ZGB zum Teil abgewiesen werden. Dies gilt für Verfahren innerhalb wie ausserhalb des Eherechts in ähnlichem Ausmass.

Wichtige Gründe für Abweisungen sind gemäss den Aussagen der Richter/innen: ungenügende Beweise, Unverhältnismässigkeit der beantragten Massnahmen, Rückzug des Antrags, fehlende zeitliche Dringlichkeit sowie Gegenstandslosigkeit.

Tabelle 7.1 Abweisung von Gesuchen/Klagen (Gerichte)

	In eherechtlichen Verfahren mit Schutzmassnahmen:		In Verfahren ausserhalb des Eherechts mit Massnahmen nach Art. 28*b* ZGB:	
Abweisung:	a) Eheschutz	b) vorsorgliche (inkl. superprovisorische) Massnahmen in Eheschutz- und Scheidungsverfahren	c) vereinfachtes Verfahren	d) vorsorgliche (inkl. superprovisorische) Massnahmen
– Eher häufig/oft	6,8 %	6,8 %	10,8 %	15,9 %
– Ab und zu	70,5 %	72,7 %	64,9 %	61,4 %
– Kaum/nie	22,7 %	20,5 %	24,3 %	22,7 %
	100,0 % (N = 44)	100,0 % (N = 44)	100,0 % (N = 37)	100,0 % (N = 44)

Tabelle 7.2 Häufigkeit verschiedener Gründe für die Abweisung von Gesuchen/Klagen (Gerichte)

eingetragen: «häufige Gründe» (vs. «selten»/«nie»)	In eherechtlichen Verfahren mit Schutzmassnahmen:		In Verfahren ausserhalb des Eherechts mit Massnahmen nach Art. 28*b* ZGB:	
	a) Eheschutz	b) vorsorgliche (inkl. superprovisorische) Massnahmen in Eheschutz- und Scheidungsverfahren	c) vereinfachtes Verfahren	d) vorsorgliche (inkl. superprovisorische) Massnahmen
– Beweise ungenügend	44,2 %	40,5 %	36,4 %	28,9 %
– Unverhältnismässigkeit der beantragten Massnahme	45,2 %	41,5 %	40,6 %	42,1 %
– Rückzug des Gesuchs/der Klage	44,2 %	39,0 %	28,1 %	21,1 %
– Fehlende zeitliche Dringlichkeit	31,0 %	39,0 %	32,3 %	34,2 %
– Gegenstandslosigkeit	20,9 %	17,5 %	21,9 %	23,7 %
– Kein Art. 28*b* ZGB-Fall	7,0 %	9,8 %	6,3 %	5,3 %
– Formfehler im Gesuch/in der Klage	--	--	3,1 %	2,6 %
	100,0 % (N = 42–43)	100,0 % (N =)	100,0 % (N =)	100,0 % (N =)

7.2 Erfahrungen der Opfervertretungen

Fragestellung: Wie in Kapitel 7.1 erwähnt, ist nicht näher bekannt, inwiefern Gesuche respektive Klagen für Schutzmassnahmen nach Art. 28*b* ZGB erfolgreich verlaufen oder abgewiesen werden. Aus diesem Grund werden auch Erfahrungen der Opfervertretungen erfragt.

Es wird erstens untersucht, wie Opfervertretungen die Aussicht auf eine Gutheissung von Schutzmassnahmen einschätzen. Zweitens wird die Beweissituation beleuchtet, das heisst es wird erfragt, für welche Beweise gemäss den Erfahrungen der Opferberatungsstellen, Frauenhäuser und Anwält/innen die Anerkennung einfach oder schwierig ist. Schliesslich wird eruiert, welche Aspekte für Opfer gemäss den Erfahrungen der Opfervertretungen häufige Hürden darstellen.

Ergebnisse: Die Angaben betreffend Aussicht auf Gutheissung von Schutzmassnahmen zeigen auf, dass gemäss den Erfahrungen der Opfervertretungen die Gutheissung häufig in Frage gestellt ist. Je nach Verfahrenstyp geben zwischen 48,1 bis 91,3 % der Befragten an, es sei «häufig» oder «teilweise» schwierig, eine Gutheissung zu erreichen (vgl. Tab. 7.3 und 7.4; addierte Werte in Klammer).

Die Angaben verdeutlichen klare Unterschiede zwischen den Verfahrenstypen: Die Chancen auf Gutheissung sind in Verfahren ausserhalb des Eherechts gemäss den Befragten geringer (Anteile, die auf Schwierigkeiten hinweisen: 82,8 bis 91,3 %) im Vergleich zu eherechtlichen Verfahren mit Schutzmassnahmen (Anteile, die auf Schwierigkeiten hinweisen: 48,1 bis 71,5 %; vgl. Tab. 7.3 und 7.4).

Die Beweise betreffend zeigt sich, dass nicht nur direkte Opferbeweise vom Gericht häufig als ungenügend bewertet werden, sondern dies auch für institutionell erstellte Beweise zutrifft. Zwischen den Verfahrenstypen sind diesbezüglich kaum Unterschiede auszumachen; Beweismittel werden sowohl in eherechtlichen wie in Verfahren ausserhalb des Eherechts als ungenügend betrachtet.

Am wenigsten Schwierigkeiten bieten – als institutionell erstellte Beweismittel – Polizeirapporte; diesbezüglich geben je nach Verfahrenstyp lediglich zwischen 11,8 bis 17,9 % der befragten Opferhilfestellen, Frauenhäuser respektive Anwält/innen an, diese Dokumente seien als Beweise «wiederholt» oder «häufig ungenügend» (vgl. Tab. 7.5 und 7.6). Indes liegt der Anteil schwieriger Erfahrungen sowohl für Arztzeugnisse wie auch für Berichte von Seiten der Opferberatungsstellen oder Frauenhäuser deutlich höher. Rund jede dritte befragte Opfervertretung berichtet bezüglich Arztzeugnissen als Beweismittel über wiederholte Schwierigkeiten (zwischen 31,8 und 42,1 %). Mehrheitlich noch höher liegen diese Anteile, wenn es sich bei den Beweisen um Berichte von Opferberatungsstellen oder Frauenhäusern handelt (zwischen 52,6 bis 60,0 %).

Auch was die Beweise von Seiten der Opfer oder von Drittpersonen anbelangt – SMS oder Briefe mit Drohungen, Aussagen oder Schreiben von Drittpersonen sowie Beweisaussagen der gesuchstellenden respektive klagenden Person –, bemerken die Opfervertretungen häufige Schwierigkeiten. Wiederum abgesehen von zwei Ausnahmen (23,8 und 31,3 %) sind die Anteile derjenigen, die angeben, diese Beweismittel würden «wiederholt» oder «häufig» als ungenügend beurteilt, gross; sie liegen zwischen 53,5 und 90,5 % (vgl. Tab. 7.5 und 7.6).

Gemäss den Erfahrungen der Opfervertretungen gibt es – nebst der Beweisanerkennung – viele Erschwernisse oder Hindernisse auf dem Weg, Schutzmassnahmen zu beantragen. Dies betrifft die verschiedenen Kostenaspekte (Kostenvorschuss, Gerichtskosten, Liquidation; siehe auch Kap. 6); im Falle von vereinfachten Verfahren das vorgängig zum Zivilgerichtsverfahren notwendige Schlichtungsverfahren; die Tatsache, dass zwischen Opfer und beklagter Person eine persönliche Begegnung stattfindet; die Dispositionsmaxime, also die Tatsache, dass das klagende/gesuchstellende Opfer gegenüber dem Gericht Anträge stellen muss; die als lange wahrgenommene Dauer des Zivilverfahrens; die Problematik von zeitlich begrenzten Schutzmassnahmen (maximale Dauer); die Vollzugs- und Durchsetzungsschwäche im Falle von Missachtung von verfügten Schutzmassnahmen; sowie die als gering oder zu gering wahrgenommene Erfolgsaussichten eines Gesuchs/einer Klage auf Schutzmassnahmen.

Wie in den Tab. 7.7 und 7.8 ersichtlich ist, geben in den meisten Fällen die Hälfte bis zu allen Befragten an, die oben erwähnten Aspekte würden sich «teilweise» oder «häufig» erschwerend oder hinderlich auswirken, wenn es in angezeigten Fällen um das Beantragen von Schutzmassnahmen geht. Mit einer Ausnahme liegen alle Prozentwerte zwischen 50,0 und

100,0 %. Dies bedeutet, dass die befragten Opfervertretungen betreffend aller erwähnten Hürden sehr häufig Probleme orten.

Die unterschiedlichen Verfahrenstypen betreffend bestehen – nicht durchwegs, jedoch die meisten Aspekte betreffend – bei Verfahren ausserhalb des Eherechts tendenziell wiederum noch etwas häufiger Hürden im Vergleich zu eherechtlichen Verfahren (vgl. Tab. 7.7 und 7.8).

Folgerungen: Das Ergebnis der Gerichte (vgl. Kap. 7.1) deckt sich mit der Sicht der Opfervertretungen: Gemäss Opferberatung und Frauenhäusern sowie Anwält/innen ist die Gutheissung von Schutzmassnahmen teilweise oder häufig eher schwierig. Dies gilt sowohl für eherechtliche Verfahren wie auch – nochmals deutlich stärker – für Verfahren ausserhalb des Eherechts.

Diese Ergebnisse von Seiten der Gerichte, Opferberatungsstellen, Frauenhäuser und Anwält/innen bedeuten, dass es für Betroffene, die einen Antrag auf Schutzmassnahmen stellen, recht ungewiss ist, ob dem Ansuchen entsprochen wird.

Die Beweisanerkennung durch die Gerichte erweist sich gemäss Opferberatung und Frauenhäusern sowie Anwält/innen vor allem hinsichtlich folgender Beweise als schwierig: Arztzeugnisse, Berichte von Opferberatungsstellen und Frauenhäusern, schriftliche Dokumente (SMS, Briefe) mit Drohungen der gewaltausübenden Person, Aussagen oder Schreiben von Drittpersonen sowie Beweisaussagen der gesuchstellenden respektive klagenden Person selbst.

Wichtige Gründe, die von Opferberatung und Frauenhäusern sowie Anwält/innen als erschwerend oder hinderlich für das Beantragen von Schutzmassnahmen beschrieben werden, sind: Kostenlast (ausführlich: Kap. 6), persönliche Begegnung mit der gewaltausübenden (beklagten) Person, Beweisanforderungen, Antragspflicht für die gesuchstellende/klagende Person (Dispositionsmaxime), Dauer/Länge des Verfahrens, die maximale Dauer verfügter Schutzmassnahmen, Vollzugs- und Durchsetzungsschwäche bei Missachtung angeordneter Schutzmassnahmen (ausführlich: Kap. 10) sowie (zu) geringe Erfolgsaussichten.

Tabelle 7.3 Gutheissung von Schutzmassnahmen (Opferberatung und Frauenhäuser)

Gutheissung:	In eherechtlichen Verfahren mit Schutzmassnahmen (N = 31)	In Verfahren ausserhalb des Eherechts mit Massnahmen nach Art. 28*b* ZGB (N = 29)
– Häufig (eher) schwierig	16,1 %	27,6 %
– Teilweise schwierig	(61,3 %) 45,2 %	(82,8 %) 55,2 %
– Meist (eher) einfach	38,7 %	17,2 %

Tabelle 7.4 Gutheissung von Schutzmassnahmen (Anwält/innen)

Gutheissung:	In eherechtlichen Verfahren mit Schutzmassnahmen:		In Verfahren ausserhalb des Eherechts mit Massnahmen nach Art. 28*b* ZGB:	
	a) Eheschutz (N = 27)	b) vorsorgliche (inkl. superprovisorische) Massnahmen in Eheschutz-/ Scheidungsv. (N = 28)	c) vereinfachtes Verfahren (N = 23)	d) vorsorgliche (inkl. superprovisorische) Massnahmen (N = 25)
– Häufig (eher) schwierig	11,1 %	3,6 %	52,2 %	40,0 %
– Teilweise schwierig	(48,1 %) 37,0 %	(71,5 %) 67,9 %	(91,3%) 39,1 %	(88,0 %) 48,0 %
– Meist (eher) einfach	51,9 %	28,6 %	8,7 %	12,0 %

Tabelle 7.5 Beweisanerkennung durch das Gericht (Opferberatung und Frauenhäuser)

eingetragen: «wiederholt» oder «häufig ungenügend» (vs. «selten ungenügend »)	a) In eherechtlichen Verfahren (N = 17–23)*	b) In Verfahren ausserhalb des Eherechts (N = 13–20)*
– Polizeirapport	11,8 %	15,4 %
– Arztzeugnis	31,8 %	38,9 %
– Berichte von Opferberatungsstellen/ Frauenhäusern	52,6 %	60,0 %
– SMS/Briefe mit Drohungen	23,8 %	31,3 %
– Aussagen/Schreiben von Drittpersonen	64,7 %	71,4 %
– Beweisaussagen Gesuchstellende/r resp. resp. Kläger/in	73,9 %	70,0 %

*Tiefes N: einige Stellen haben diesbezügliche wenig Erfahrung.

Tabelle 7.6 Beweisanerkennung durch das Gericht (Anwält/innen)

eingetragen: «teilweise» oder «häufig ein Problem» (vs. kein Problem)	In eherechtlichen Verfahren mit Schutzmassnahmen:		In Verfahren ausserhalb des Eherechts mit Massnahmen nach Art. 28*b* ZGB:	
	a) Eheschutz (N = 27–28)	b) vorsorgliche (inkl. super-provisorische) Massnahmen in Eheschutz-/ Scheidungs-verfahren (N = 27–28)	c) vereinfachtes Verfahren (N = 19–20)	d) vorsorgliche (inkl. super-provisorische) Massnahmen (N = 20–21)
– Polizeirapport	17,9 %	14,3 %	15,0 %	14,3 %
– Arztzeugnis	40,7 %	33,3 %	42,1 %	40,0 %
– Berichte von Opferberatungs-stellen/ Frauenhäusern	29,6 %	33,3 %	57,9 %	55,0 %
– SMS/Briefe mit Drohungen	53,5 %	55,5 %	65,0 %	61,9 %
– Aussagen/Schreiben von Drittpersonen	85,7 %	82,1 %	90,0 %	90,5 %
– Beweisaussagen Gesuchstel-lende/r resp. Kläger/in	78,6 %	77,8 %	78,9 %	85,7 %

Tabelle 7.7 Erschwernisse/Hindernisse für das Beantragen von Schutzmassnahmen (Opferberatung und Frauenhäuser)

Eingetragene Kategorien: «teilweise» oder «häufig ein Problem» (vs. «kein Problem»)	a) In eherechtlichen Verfahren (N = 28–32)	b) In Verfahren ausserhalb des Eherechts (N = 28–31)
– ad Kosten	71,0 %	89,6 %
– Vorgängiges Schlichtungsverfahren*	---	75,0 %
– Persönliche Begegnung zwischen Klient/in und Beklagtem/r	100,0 %	100,0 %
– Anforderungen an Beweise	83,8 %	96,8 %
– Kläger/in muss Anträge stellen etc. (Disposi-tionsmaxime)	86,7 %	98,7 %
– Dauer/Länge des Verfahrens	70,0 %	75,9 %
– Maximale Dauer von verfügten Schutzmass-nahmen	73,3 %	75,4 %
– Vollzugs-/Durchsetzungsschwäche bei Miss-achtung	100,0 %	100,0 %
– Erfolgsaussichten (zu) gering	84,4 %	90,0 %

*Betrifft nur Verfahren ausserhalb des Eherechts; die Frage wurde häufiger nicht beantwortet (N = 20), vermutlich weil vielen darüber nichts bekannt ist.

Tabelle 7.8 Erschwernisse/Hindernisse für das Beantragen von Schutzmassnahmen (Anwält/innen)

Eingetragene Kategorien: «teilweise» oder «häufig ein Problem» (vs. kein Problem)	In eherechtlichen Verfahren mit Schutzmassnahmen:		In Verfahren ausserhalb des Eherechts mit Massnahmen nach Art. 28*b* ZGB:	
	a) Eheschutz (N = 27–28)	b) vorsorgliche (inkl. super-provisorische) Massnahmen in Eheschutz-/ Scheidungs-verfahren (N = 27–28)	c) vereinfachtes Verfahren (N = 19–22)	d) vorsorgliche (inkl. super-provisorische) Massnahmen (N = 22–24)
– ad Kosten	50,0 %	46,4 %	63,6 %	70,9 %
– Vorgängiges Schlichtungsverfahren*	---	---	57,9 %	---
– Persönliche Begegnung zwischen Klient/in und Beklagtem/r	75,0 %	64,2 %	72,8 %	62,5 %
– Anforderungen an Beweise	98,3 %	92,6 %	90,5 %	100,0 %
– Kläger/in muss Anträge stellen etc. (Dispositionsmaxime)	59,3 %	66,7 %	80,9 %	81,8 %
– Dauer/Länge des Verfahrens	60,7 %	53,6 %	81,8 %	75,0 %
– Maximale Dauer von verfügten Schutzmassnahmen	60,7 %	59,2 %	72,7 %	66,7 %
– Vollzugs-/Durchsetzungs-schwäche bei Missachtung	82,2 %	82,2 %	90,5 %	91,3 %
– Erfolgsaussichten (zu) gering	67,9 %	78,6 %	95,5 %	95,8 %

7.3 Einheitlichkeit der Praxis

Fragestellung: Die gerichtliche Praxis betreffend ist verschiedentlich zu vernehmen, dass sich die Vorgehen je nach bearbeitender Fachperson voneinander unterscheiden können. In der Befragung werden aus diesem Grund dazu die Erfahrungen der Opferberatungsstellen, Frauenhäuser und Anwält/innen eruiert.

Ergebnisse: Die Angaben der beiden Opfervertretungsgruppen – Opferberatungsstellen und Frauenhäuser einerseits und Anwält/innen anderseits – fallen ähnlich aus. Die Erfahrung der meisten Befragten – je rund zwei Drittel – bestätigen die Vermutung der Uneinheitlichkeit des Vorgehens. Sie wählen die Antwortvorgabe, dass jeder Richter respektive jede Richterin seine/ihre «eigene Praxis» habe (68,2 resp. 60,7 %; vgl. Tab. 7.9). Deutlich seltener stimmen die Befragten mit der Aussage überein, es habe sich «pro Gericht eine einheitliche Praxis» etabliert (22,7 resp. 32,1 %). Nur wenige stimmen der Aussage zu, die gerichtliche Handhabung von Art. 28*b* ZGB sei «gesamtkantonal einheitlich» (9,1 resp. 7,1 %).

Folgerungen: Eine Einheitlichkeit der gerichtlichen Handhabung von Art. 28*b* ZGB scheint es nicht zu geben. Bestätigt wird die Aussage im vorliegenden Bericht durch verschiedene Resultate; z. Bsp. Kap. 6 (Kostenaspekte) und Kap. 8 (Ausgestaltung der Schutzmassnahmen).

Für Gesuchstellende/Klagende stellt die unterschiedliche Handhabung von Art. 28*b* ZGB ein Problem dar. Es ist für Opfer und begleitende Fachpersonen nicht klar, womit sie rechnen können, wenn sie zivilrechtliche Schutzmassnahmen beantragen.

Tabelle 7.9 Einheitlichkeit der gerichtlichen Handhabung von Art. 28*b* ZGB
(Opferberatung und Frauenhäuser sowie Anwält/innen)

	Opferberatung und Frauenhäuser	Anwält/innen
– Jeder/jede Richter/in hat eigene Praxis	68,2 %	60,7 %
– Praxis hat sich pro Gericht etabliert	22,7 %	32,1 %
– Kantonal einheitliche Praxis	9,1 %	7,1 %
Total	100,0 % (N = 22)	100,0 % (N = 28)

8 Gerichtliche Ausgestaltung der Schutzmassnahmen

8.1 Konkretisierung von Distanzen, Kontaktformen und zeitlicher Gültigkeit

Fragestellung: Die Evaluation soll Genaueres über die Umsetzung von Art. 28*b* ZGB in Erfahrung bringen, das heisst, wie die Richter/innen die Verfügungen betreffend die Schutzmassnahmen konkret ausgestalten.

Im Folgenden wird untersucht, wie Verfügungen betreffend Distanzangaben, Ortsangaben und Kontaktformen ausgestaltet sind, das heisst, ob diese konkretisiert werden oder nicht. Weiter wird in Erfahrung gebracht, wie die Richter/innen die zeitliche Gültigkeit von Schutzmassnahmen ausgestalten.

Ergebnisse: Es zeigt sich eine weitgehende Einigkeit bei den Richter/innen betreffend der Ausgestaltung der Schutzmassnahmen, das heisst in der Frage, ob in der Regel genauere Angaben in die Schutzverfügungen aufgenommen werden oder nicht; dies gilt sowohl für eherechtliche Verfahren wir für Verfahren ausserhalb des Eherechts mit Schutzmassnahmen. Gemäss den Angaben enthalten Schutzmassnahmen praktisch ausnahmslos konkrete Angaben dazu, welche Distanzen bei Annäherungsverboten einzuhalten sind (97,8 resp. 100,0 %), welche Orte bei Rayonverboten nicht zu betreten sind (je 100,0 %), sowie welche Kontaktformen bei Kontaktverboten untersagt sind (je 100,0 %; vgl. Tab. 8.1).

Weniger einheitlich ist die Handhabung der Richter/innen in Bezug auf die zeitliche Gültigkeit verfügter Schutzmassnahmen. Während zwei Drittel bis drei Viertel die Verbote – Annäherungsverbot, Rayonverbot und Kontaktverbot – in der Regel zeitlich unbefristet erlassen (Anteile zwischen 63,9 bis 73,2 %), werden diese von einem Viertel bis einem Drittel der Richter/innen in der Regel mit einer Befristung erlassen (Anteile zwischen 26,8 bis

36,1 %). Auch die verfügte Zeitdauer variiert gemäss Angaben beträchtlich (zwischen 0,5 bis 24 Monate). Dieses Ergebnis gilt für beide Verfahrenstypen, also sowohl für eherechtliche Verfahren wie für Verfahren ausserhalb des Eherechts (vgl. Tab. 8.2 und 8.3).

Folgerungen: Die Erhebung verweist darauf, dass Schutzverfügungen im Allgemeinen genauere Angaben zu den ausgesprochenen Verboten enthalten. Es wird präzisiert, welche Distanzen einzuhalten sind, welche Orte nicht aufgesucht werden dürfen und welche Formen der Kontaktnahme untersagt sind.

Die zeitliche Gültigkeit der Massnahmen betreffend zeigen sich verschiedene Vorgehensmodi: Während die Mehrheit der Richter/innen die Verbote im Allgemeinen unbefristet ausspricht (das bedeutet im Falle vorsorglicher Massnahmen, dass die Massnahmen bis zu einer allfälligen Prosequierung gelten), befristen dagegen andere Richter/innen die Gültigkeit der verfügten Schutzmassnahmen; die Dauer fällt – mit zwei Wochen bis zu zwei Jahren – markant unterschiedlich aus.

Tabelle 8.1 Gestaltung der Schutzmassnahmen: Distanzangaben, Ortsangaben und Kontaktformen (Gerichte)

Angaben «MIT»: - Distanzangabe - Ortsangabe/n - versch. Kontaktformen [vs. «ohne»]	a) In eherechtlichen Verfahren mit Schutzmassnahmen (N = 44–45)	b) In Verfahren ausserhalb des Eherechts mit Massnahmen nach Art. 28*b* ZGB (N = 37–38)
– Annäherungsverbot	97,8 %	100,0 %
– Rayonverbot	100,0 %	100,0 %
– Kontaktverbot	100,0 %	100,0 %

Tabelle 8.2 Eherechtliche Verfahren: zeitliche Gültigkeit verfügter Schutzmassnahmen (Gerichte)

	a) Eherechtliche Verfahren		
	In der Regel unbefristet	In der Regel befristet	Spannweite der Dauer
Schutzmassnahmen:			
a) Annäherungsverbot (N = 41)	73,2 %	26,8 %	3–24 Mte.
b) Rayonverbot (N = 40)	70,0 %	30,0 %	3–24 Mte.
c) Kontaktverbot (N = 41)	73,2 %	26,8 %	3–24 Mte.

Tabelle 8.3 Verfahren ausserhalb Eherecht: zeitliche Gültigkeit verfügter Schutzmassnahmen (Gerichte)

	b) Verfahren ausserhalb Eherecht		
	In der Regel unbefristet	In der Regel befristet	Spannweite der Dauer
Schutzmassnahmen:			
a) Annäherungsverbot (N = 37)	67,6 %	32,4 %	0,5–24 Mte.
b) Rayonverbot (N = 36)	63,9 %	36,1 %	0,5–24 Mte.
c) Kontaktverbot (N = 36)	72,2 %	27,8 %	0,5–24 Mte.

8.2 Konkretisierung im Falle minderjähriger Kinder der Gesuchstellenden

Fragestellung: Da in Fällen von häuslicher Gewalt, Drohungen und Nachstellungen häufig Kinder involviert sind, soll die Evaluation auch Genaueres zu diesen Fällen in Erfahrung bringen.

Im Folgenden wird untersucht, wie die Ausgestaltung von Entscheiden betreffend Distanzangaben, Ortsangaben und Kontaktformen aussieht, das heisst, ob diese – die Kinder betreffend – konkretisiert werden oder nicht.

Ergebnisse: Die Angaben der befragten Richter/innen zeigen auf, dass sie minderjährige Kinder, die im Haushalt der gesuchstellenden Person leben, in der Regel nur dann in den Entscheid von Schutzmassnahmen aufnehmen, wenn diesbezüglich Anträge gestellt werden. Dazu zählen das Verbot, sich den Kindern anzunähern; das Rayonverbot, das heisst, Aufenhaltsorte der Kinder wie zum Beispiel die Schule, den Schulweg oder die Tagesstätte aufzusuchen; und das Verbot, zu den Kindern Kontakt aufzunehmen. Zwischen Verfahren im oder ausserhalb des Eherechts sind keine nennenswerten Differenzen feststellbar: Jeweils sehr viele der Richter/innen (zwischen 72,7 bis 91,7 %) geben an, solche Regelungen nur auf Antrag aufzunehmen (vgl. Tab. 8.4 und 8.5).

Ein kleinerer Anteil der Richter/innen geht indes anders vor und führt Verbote, die die Kinder betreffen, standardmässig in den Schutzverfügungen auf. Die Anteile derjenigen, die Kinder standardmässig einbeziehen, variieren zwischen 5,6 und 25,0 % der Richter/innen (vgl. Tab. 8.4 und 8.5)

Folgerungen: Die Ergebnisse verdeutlichen, dass auch für minderjährige Kinder in den meisten Fällen die Dispositionsmaxime Geltung hat. Das bedeutet, dass die Kinder betreffende Regelungen nur auf Antrag in Schutzverfügungen aufgenommen werden. Allerdings gibt es einzelne Richter/innen, die anders vorgehen. Sie führen kinderbezogene Aspekte standardmässig, also auch ohne Antrag, in den Schutzverfügungen auf.

Betreffend Kinder liegen zudem – je nach Verfahrenstyp – unterschiedliche Zuständigkeiten vor. Während in eherechtlichen Verfahren das Zivilgericht auch für die Kinderbelange zuständig ist, und dergestalt die Regelungen alle Personen betreffend vornehmen kann, sind die Abläufe in Verfahren ausserhalb des Eherechts komplizierter und die Praxis ist verworren. Grundsätzlich ist in solchen Fällen das Zivilgericht für die Erwachsenen zuständig, jedoch die KESB für Regelungen, die die Kinder betreffen. Gemäss vorliegenden Erkenntnissen bestehen in solchen Fällen kaum Absprachen zwischen den zuständigen Instanzen.

Tabelle 8.4 Ausgestaltung im Falle minderjähriger Kinder (eherechtliche Verfahren) (Gerichte)

	a) Eherechtliche Verfahren			
	Standardmässig in Entscheiden aufgeführt	Wird nur auf Antrag aufgenommen	Im Allgemeinen nicht enthalten	Total (N = 44)
a) Annäherung an das Kind/die Kinder:	11,4 %	86,4 %	2,3 %	100,0 %
b) Aufenthaltsorte des Kinds/der Kinder: (z.B. Schule, Schulweg, Tagestätte etc.)	13,6%	84,1 %	2,3 %	100,0 %
c) Kontakt zum Kind/ zu den Kindern	25,0 %	72,7 %	2,3 %	100,0 %

Tabelle 8.5 Ausgestaltung im Falle minderjähriger Kinder (Verfahren ausserhalb des Eherechts) (Gerichte)

	b) Verfahren ausserhalb Eherecht			
	Standardmässig in Entscheiden aufgeführt	Wird nur auf Antrag aufgenommen	Im Allgemeinen nicht enthalten	Total (N = 35–37)
a) Annäherung an das Kind/die Kinder:	5,6 %	91,7 %	2,8 %	100,0 %
b) Aufenthaltsorte des Kinds/der Kinder: (z.B. Schule, Schulweg, Tagestätte etc.)	18,9 %	78,4 %	2,7 %	100,0 %
c) Kontakt zum Kind/ zu den Kindern	17,1 %	80,0 %	2,9 %	100,0 %

8.3 Einreichen der Klage bei Verfahren ausserhalb des Eherechts

Fragestellung: Wird in einem Verfahren ausserhalb des Eherechts ein Gesuch um vorsorgliche Massnahmen, eventuell superprovisorische Massnahmen gestellt, muss das Gericht der gesuchstellenden Person eine Frist zu Einreichung einer Klage setzen (Prosequierung). Mit der Befragung der Richter/innen soll in Erfahrung gebracht werden, wie viel Zeit die Gesuchstellenden zur Einreichung der Klage erhalten. Die gewaltbetroffenen Personen werden dann die Einreichung der Klage in Erwägung ziehen, wenn ein vorübergehender Schutz nicht ausreicht, sondern Schutzmassnahmen mit längerer Gültigkeit notwendig sind.

Ergebnisse: Die Angaben verdeutlichen sehr unterschiedliche Vorgehensweisen der Gerichte. Während knapp die Hälfte der Richter/innen eine 30-tägige Frist gewährt zum Einreichen der Klage nach vorsorglichen oder eventuell superprovisorischen Massnahmen (46,5 %), setzt eine/r von drei Richter/innen mit 10 respektive 20 Tagen eine deutliche kürzere Frist an (30,2 %). Jede vierte Amtsperson gewährt wiederum deutlich mehr Zeit, nämlich zwischen 60 bis zu maximal 360 Tagen (23,2 %; vgl. Tab. 8.6).

Folgerungen: Die Gerichte setzen den Gesuchstellenden sehr unterschiedliche Fristen zur Prosequierung an. Die zeitliche Spanne reicht von 10 Tagen bis zu einem Jahr. Dies führt zu

grossen Unterschieden für Betroffene. Eine kurze Frist zwingt die Betroffenen, sich nach Erlass einer Schutzmassnahme praktisch sogleich mit der Frage zu befassen, ob sie eine Klage einreichen wollen. Dies wiederum ist aber mit Kosten, Beweisanforderungen und der Tatsache verbunden, eine persönliche Begegnung gewärtigen zu müssen.

Tabelle 8.6 Verfahren ausserhalb Eherecht: Frist zur Einreichung der Klage nach vorsorglichen (ev. superprovisorischen) Massnahmen (Gerichte)

	Anzahl Richter/innen	In Prozent	Zusammen-fassung
– 10 Tage (1x: 14)	5	11,6 %	
– 20 Tage	8	18,6 %	30,2 %
– 30 Tage (1 x: 42)	20	46,5 %	46,5 %
– 60 Tage	4	9,3 %	
– 90 Tage	4	9,3 %	
– 180 resp. 360 Tage	2	4,6 %	23,2 %
	43	100,0 %	

8.4 Strafbewehrung von Schutzmassnahmen

Fragestellung: In der Praxis stellt sich weiter die Frage der Strafbewehrung von Schutzmassnahmen, das heisst, ob in einer Verfügung die Strafandrohung bei Missachtung (Art. 292 StGB) aufgeführt ist oder nicht. Es wird eruiert, wie die diesbezügliche Praxis der Gerichte aussieht.

Ergebnisse: Die Praxis in der Frage, ob die Strafandrohung bei Missachtung von Schutzmassnahmen (Art. 292 StGB) standardmässig in Entscheiden aufgeführt oder nur auf Antrag aufgenommen wird, ist nicht einheitlich. Die Daten verweisen auf zwei ähnlich grosse Gruppen von Richter/innen, die in dieser Frage unterschiedlich handeln. Die eine Hälfte der Richer/innen führt Art. 292 StGB standardmässig in den Entscheiden auf (50 % resp. 52,3 %; vgl. Tab. 8.7). Die andere Hälfte tut dies lediglich dann, wenn diesbezüglich Antrag gestellt wird (45,7 % resp. 43,2 %). Weiter kommt es kaum vor, dass Art. 292 StGB grundsätzlich nicht aufgeführt würde (4,3 % resp. 4,5 %).

Für die beiden Verfahrenstypen – eherechtliche Verfahren und Verfahren ausserhalb des Eherechts mit Schutzmassnahmen – zeigen sich keine Unterschiede.

Folgerungen: Die Untersuchung verweist darauf, dass die Praxis betreffend Strafandrohung bei Missachtung von Schutzmassnahmen (Art. 292 StGB) unterschiedlich ist. Während rund jede zweite Amtsperson diese standardmässig in Entscheiden aufführt, gilt für rund jede/n zweite/n Richter/in, dass sie oder er diese nur auf Antrag in die Schutzverfügung aufnimmt.

Sind Schutzverfügungen aber nicht strafbewehrt, ist ihr Nutzen – im Falle einer Missachtung der Anordnungen – gering. Ist keine Strafandrohung nach Art. 292 StGB vermerkt, können Zuwiderhandlungen auch nicht belangt werden. Es ist eine Vermutung, dass der grosse Anteil derjenigen, die die Strafandrohung nicht standardmässig aufführen, möglicherweise den Nutzen einer solchen Strafandrohung skeptisch sieht. Die Folgen sind nämlich gering.

Tabelle 8.7 Strafandrohung bei Missachtung (Art. 292 StGB) (Gerichte)

	a) In eherechtlichen Verfahren mit Schutzmassnahmen	b) In Verfahren ausserhalb des Eherechts mit Massnahmen nach Art. 28*b* ZGB
– Standardmässig im Entscheid aufgeführt	50,0 %	52,3 %
– Wird nur auf Antrag aufgenommen	45,7 %	43,2 %
– Im Allgemeinen nicht enthalten	4,3 %	4,5 %
Total	100,0 % (N = 46)	100,0 % (N = 44)

9 Schnittstellen zu anderen Rechtsbereichen

9.1 Information an Polizei, Staatsanwaltschaft und KESB

Fragestellung: Im Folgenden gilt es zu untersuchen, inwiefern die Richter/innen weitere Stellen, die potentiell mit den Betroffenen von Schutzmassnahmen konfrontiert sind, über erfolgte Massnahmen im Sinne von Art. 28*b* ZGB informieren. Untersucht werden die Weiterleitung von Entscheiden an die Polizei, die Information der Staatsanwaltschaft im Falle von Offizialdelikten sowie die Information der KESB, wenn minderjährige Kinder vorhanden sind.

Ergebnisse: Die KESB ist diejenige Institution, die gemäss Angaben der Richter/innen am häufigsten über Schutzmassnahmen informiert wird: in zwei Drittel der Fälle bei eherechtlichen Verfahren (65,9 %) respektive etwas weniger häufig bei Verfahren ausserhalb des Eherechts (56,4 %; vgl. Tab. 9.1).

Informationen an die Staatsanwaltschaft erfolgen in weniger als der Hälfte der Fälle: 44,2 % der Richter/innen geben an, dies im Falle von Offizialdelikten in eherechtlichen Verfahren mit Schutzmassnahmen zu tun, und 35,9 % äussern dasselbe im Falle von Verfahren ausserhalb des Eherechts (vgl. Tab. 9.1).

Am wenigsten häufig werden Informationen betreffend Schutzmassnahmen im Sinne von Art. 28*b* ZGB an die Polizei weitergeleitet. In eherechtlichen Verfahren geschieht dies in zwei von fünf Fällen (39,1 %), ausserhalb des Eherechts in einem von fünf Fällen (22,5 %; vgl. Tab. 9.1).

Folgerungen: Der Untersuchung zufolge ist die Informationspraxis der Gerichte unterschiedlich. Es besteht kein einheitliches Informationsvorgehen. Gemäss den Angaben der Richter/innen informieren sie andere Stellen nur teilweise über verfügte Schutzmassnahmen. In der Hälfte bis zwei Drittel der Fälle wird gemäss den Gerichten die KESB informiert, wenn minderjährige Kinder vorhanden sind. Staatsanwaltschaft und Polizei werden seltener informiert, in einem bis zwei Fünftel der Fälle. Zudem zeigen sich betreffend den zwei Verfahrenstypen leichte Unterschiede: So wird bei Verfahren ausserhalb des Eherechts mit Schutzmassnahmen etwas seltener informiert als bei eherechtlichen Verfahren.

Tabelle 9.1 Information/Meldung an andere Stellen (Gerichte)

Aufgeführt: «Im Allgemeinen: Ja»	a) In eherechtlichen Verfahren mit Schutzmassnahmen (N = 43–46)	b) In Verfahren ausserhalb des Eherechts mit Massnahmen nach Art. 28*b* ZGB (N = 39–40)
– Weiterleitung Entscheid an Polizei	39,1 %	22,5 %
– Info. an Stawa bei Offizialdelikten	44,2 %	35,9 %
– Info. an KESB, wenn minderj. Kinder	65,9 %	56,4 %

9.2 Besuchsrecht – Zivilrecht: Besuchsrecht der gewaltausübenden Person und Schutzmassnahmen nach Art. 28*b* ZGB

Fragestellung: Zwischen Regelungen von Schutzmassahmen nach Art. 28*b* ZGB und dem Besuchsrecht der gewaltausübenden Personen besteht eine Schnittstelle.[17] In der Befragung wird bei den Opfervertretungen eruiert, wie häufig sie über Konflikte zwischen den beiden Positionen erfahren. Zudem äussern sich die Befragten zur Frage, welches gemäss ihrer Erfahrung gegebenenfalls typische Konflikte sind zwischen ausgesprochenen Schutzmassnahmen nach Art. 28*b* ZGB und Besuchsrechten der gewaltausübenden Person.

Ergebnisse: Die Auswertung verweist auf häufige Konfliktsituationen zwischen zivilrechtlichen Schutzmassnahmen nach Art. 28*b* und dem Besuchsrecht der gewaltausübenden Person. Jeweils mehr als die Hälfte der beiden Befragtengruppen geben an, dass sie diesbezüglich «häufig» Konflikte feststellen (Opferberatung und Frauenhäuser: 54,3 %; Anwält/innen: 56,7 %; vgl. Tab. 9.2). Eine kleinere Gruppe von Befragten äussert, dass sie solche Konflikte «selten» feststellen (11,4 % resp. 20,0 %). Wiederum mehr Befragte geben an, dies sei ihnen zu wenig bekannt (34,3 % resp. 24,3 %).

Viele Befragte äussern sich im Weiteren zur offenen Frage, welche Art von Konflikten sie typischerweise feststellen zwischen den beiden Rechtsbereichen (Angaben von je rund 60 %; 27 von 40 Opferberatungen/Frauenhäusern resp. 18 von 31 Anwält/innen).

Die Fachleute verweisen in ihren Kommentaren auf folgende Schwierigkeiten bei der Regelung des Besuchsrechts im Falle von Schutzmassnahmen nach Art. 28*b* ZGB:

– Es gibt in den Kantonen häufig zu wenig oder gar keine Stellen/Fachleute, die begleitete Formen des Besuchsrechts anbieten und/oder über genügend lange Zeit anbieten.

– Es fehlen in den Kantonen Formen für die Übergabe, damit sich Opfer und Tatpersonen nicht sehen müssen.

– Es dauert zu lange, bis konkrete Regelungen installiert sind; dies kann für die Betroffenen schwierig (gefährlich) sein. Auch bis ein Beistand oder eine Beiständin eingesetzt ist, dauert es zu lange.

– Konflikte sind gegeben, wenn das Gericht nur die erwachsenen Personen einbezieht und die Kinder betreffend keine Regelungen erlässt.

– Grundsätzlich gilt: Kontaktverbot der Tatperson kollidiert mit ihrem Besuchsrecht.

[17] Siehe Büchler, Michel (2011).

– Gilt ein Kontaktverbot nur für die erwachsene Person, ist diese – wenn kein begleitetes Besuchsrecht installiert ist – gezwungen, für die Übergabe doch wieder mit der Tatperson in Kontakt zu treten (wiederum mit Gefahren/Schikanen etc. verbunden).

– Angst der Gewaltbetroffenen können bei der gewaltausübenden Person den Eindruck entstehen lassen, sie würde das Kind negativ beeinflussen respektive die Besuche nicht unterstützen.

– Besuchsrecht wird von Gewaltausübenden missbraucht, um über die Kinder an die Mutter zu gelangen.

– Bei begleitetem Besuchsrecht wird die psychische Gefährdung der Kinder zu wenig wahrgenommen und auf die Kinder kann Druck ausgeübt werden; Kinder geraten in Loyalitätskonflikte.

– Das Frauenhaus wird – seit dem gemeinsamen Sorgerecht – angehalten, das Besuchsrecht zu organisieren; das Frauenhaus vertritt die Haltung, während einem Aufenthalt könne kein Besuchsrecht stattfinden.

Folgerungen: Gemäss Opferberatung und Frauenhäuser sowie Anwält/innen liegen zwischen dem Besuchsrecht der gewaltausübenden Person und verfügten Schutzmassnahmen nach Art. 28*b* ZGB häufig Konflikte vor. Jede zweite befragte Stelle respektive Fachperson gibt dies an.

Die Angaben deuten darauf hin, dass die Schnittstelle zwischen Schutzmassnahmen nach Art. 28*b* ZGB und dem Besuchsrecht «unterreguliert» ist. Auch bestehen offenbar sich widersprechende Regelungen zwischen Schutzmassnahmen und Besuchsrecht. Klare Regelungen und ein koordiniertes Vorgehen fehlen gemäss den Aussagen der Fachleute. Dies zieht Schwierigkeiten für beide Parteien nach sich (Gewaltbetroffene und Gewaltausübende) sowie für die Kinder als Betroffene.

Tabelle 9.2 Häufigkeit von Konflikten zwischen Schutzmassnahmen nach Art. 28*b* ZGB und Besuchsrecht der gewaltausübenden Person (Opferberatung und Frauenhäuser sowie Anwält/innen)

	Opferberatung und Frauenhäuser	Anwält/innen
– Häufig	54,3 %	56,7 %
– Selten	11,4 %	20,0 %
– Nicht bekannt	34,3 %	23,3 %
Total	100,0 % (N = 35)	100,0 % (N = 30)

9.3 Polizei – Zivilrecht: Verlängerung der polizeilichen Wegweisung

Fragestellung: Eine bedeutsame Schnittstelle besteht zwischen zivilrechtlichen Schutzmassnahmen nach Art. 28*b* ZGB und der polizeilichen Massnahme «Wegweisung und Rückkehrverbot» bei häuslicher Gewalt. Absatz 4 der zivilrechtlichen Gewaltschutznorm von Art. 28*b* ZGB sieht vor, dass die Kantone eine Stelle bezeichnen, die im Krisenfall die

sofortige Ausweisung der verletzenden Person aus der gemeinsamen Wohnung verfügen kann. In allen Kantonen kommt jeweils der Polizei diese Aufgabe zu. Bereits vor Inkrafttreten von Art. 28*b* ZGB bestanden in vielen Kantonen Regelungen, die eine polizeiliche Wegweisung bei häuslicher Gewalt vorsahen.[18]

In der Befragung wird diese Schnittstelle zwischen Polizei und Zivilrecht beleuchtet: Die Opfervertretungen werden danach gefragt, wie sich das Zusammenspiel in der Praxis konkret gestaltet und welche Erfahrungen insbesondere bei Verlängerung polizeilicher Wegweisungen gemacht werden.

Ergebnisse: Die befragten Opfervertretungen nahmen die Gelegenheit, sich in eigenen Worten zur offen gestellten Frage nach der Schnittstelle zwischen Art. 28*b* ZGB und der polizeilichen Wegweisung zu äussern, grossmehrheitlich wahr (Angaben von 90 % resp. 80 %; 35 von 40 Opferberatungsstellen/Frauenhäuser resp. 24 von 31 Antwält/innen). Allem voran verdeutlicht die Zusammenschau der Ausführungen, dass sich die Regelung der polizeilichen Wegweisung kantonal äusserst unterschiedlich gestaltet. Der Schutz und die Handlungsmöglichkeiten für von Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen Betroffene ist in der Konsequenz – je nach Kanton respektive Wohnort – ungleich.

In den einen Kantonen ist die Dauer der polizeilichen Wegweisungen fix geregelt und umfasst eine festgelegte Anzahl Tage. In anderen Kantonen können Wegweisungen für die Dauer einer vorgesehenen Minimalfrist bis zu einer bestimmten Maximalfrist ausgesprochen werden, und wiederum andere Kantone geben für polizeiliche Wegweisungen lediglich eine Maximaldauer vor. Die Schutzmassnahme der polizeilichen Wegweisung fällt somit interkantonal und häufig auch innerhalb des selben Kantons unterschiedlich lange aus. Diese Tatsache wird von den Fachpersonen häufig als sehr unbefriedigend geschildert, denn die Länge verfügter Massnahmen erweist sich, wie die Erfahrung der Opfervertretungen zeigt, als wesentlicher Faktor für den Schutz von Betroffenen.

Bezüglich der polizeilichen Wegweisung und dem Vorgehen für die Verlängerung polizeilicher Wegweisungen mittels Gesuch um zivilrechtliche Schutzmassnahmen machen die Fachleute auf folgende Schwierigkeiten aufmerksam:

– Häufig ist die Zeitdauer der polizeilichen Wegweisung zu kurz bemessen, so dass Betroffene – wie auch Beratungsstellen – unter grossem Zeitdruck stehen, sollen die gegebenen Fristen nicht verpasst werden.

– Wiederholt stellen Opfervertretungen auch fest, dass die mögliche Wegweisungsdauer in polizeilichen Verfügungen nicht ausgenutzt, sondern häufig unterschritten wird.

– Betroffene müssen sich nach einer Polizeiintervention sehr schnell entscheiden, wie es für sie weitergehen soll und welche Schritte sie konkret unternehmen wollen respektive können. Oftmals ist es im vorgegebenen Zeitrahmen nicht möglich, die für diesen Entscheid notwendigen Kontakte und Informationen zu erhalten/zu vermitteln.

[18] Eine Übersicht über die kantonalen rechtlichen Massnahmen bei häuslicher Gewalt aus dem Jahr 2006 zeigt, dass die polizeiliche Wegweisung in der Mehrheit der Kantone schon eingeführt oder bereits Gegenstand von laufenden Rechtsetzungsprozessen war; vgl. Schwander (2006).

– Für die Verlängerung einer polizeilichen Wegweisung ist in den meisten Kantonen/Situationen der Beizug eines Anwalts oder einer Anwältin notwendig – und zwar bereits innert der polizeilichen Wegweisungsfrist. Zudem entsteht für Betroffene nebst dem Zeitdruck ein Kostenrisiko.
– Eine kurze Dauer polizeilicher Wegweisungen und das anforderungsreiche Verfahren zur Verlängerung via Begehren um zivilrechtliche Schutzmassnahmen kann, wie die Erfahrung in einzelnen Kantonen zeigt, zur absurden Situation führen, dass die gewaltausübende Person bereits in die Wohnung zurückkehren darf, bevor das Opfer eine konforme Eingabe für die Verlängerung stellen konnte. Schliesst die Verlängerung nicht nahtlos an die polizeiliche Wegweisung an, vergrössert sich das Gefahrenpotential für die Betroffenen.

Die Auswertung der Angaben der Opfervertretungen verdeutlicht, dass die Verlängerung polizeilicher Wegweisungen für Betroffene, die mit der gewaltausübenden Person verheiratet sind, in der Regel etwas einfacher zu beantragen und zu erreichen ist als für Nichtverheiratete. Für Verheiratete führt der Weg über die Beantragung von (superprovisorischen) Eheschutzmassnahmen; nicht verheiratete Personen sind auf Art. 28*b* ZGB angewiesen. Aber auch die Verlängerung mittels Begehren um Eheschutzmassnahmen kann gemäss den Erfahrungen der Fachpersonen für Betroffene zu einer hohen Hürde werden: Die Beantragung von Eheschutzmassnahmen wird üblicherweise mit der Einreichung der Trennung gleichgesetzt und als Trennungseingabe wahrgenommen. Für Betroffene stehe jedoch nicht immer im Vordergrund, sogleich die Trennung einzureichen. Für eine Entscheidfindung eben dieser Fragen bräuchten Opfer mehr Zeit und Raum – was sie mit der Verlängerung der polizeilichen Wegweisung gerade erreichen möchten.

Wie Angaben der Opfervertretungen aus dem Kanton Zürich verdeutlichen, wird die Verlängerung der Schutzmassnahmen, die im Rahmen des kantonalen Gewaltschutzgesetzes (GSG) unabhängig vom Zivilstand bis zu drei Monaten möglich ist, als problemangepasster wahrgenommen.

Folgerungen: Die Angaben der Opferberatungen und Frauenhäuser sowie der Anwält/innen verweisen darauf, dass die Schnittstelle zwischen polizeilichen und zivilrechtlichen Schutzmassnahmen nach Art. 28*b* ZGB in der Praxis verschiedene Probleme bereitet. Zum einen sind puncto polizeilicher Wegweisung sowohl kantonal unterschiedliche Praxen und Regelungen wie auch innerkantonal unterschiedliche Umsetzungen feststellbar. Dies bedeutet, dass Opfer von häuslicher Gewalt im Krisenfall – je nachdem, in welchem Kanton sie wohnhaft sind – ungleichen Schutz vor Gewalt, Drohungen und Nachstellungen erhalten. Die Ergebnisse zur Schnittstelle «polizeiliche Wegweisung und Art. 28*b* ZGB» deuten somit darauf hin, dass der nach Bundesrecht angestrebte Gewaltschutz in der kantonalen Umsetzung zu deutlichen Ungleichheiten führt.

Im Weiteren bestehen gemäss den Fachleuten im Übergang von polizeilichen zu zivilrechtlichen Schutzmassnahmen bedeutsame Schwierigkeiten. Insbesondere erweist sich die Koordination zwischen polizeilichen und zivilrechtlichen Schutzmassnahmen als neuralgischer Punkt. Zeitliche Faktoren wie die Dauer polizeilich ausgesprochener Schutzmassnahmen, vorgegebene Fristen und die erforderliche Zeit für die Beratung und das Beantragen respek-

tive das Erlangen zivilrechtlicher Schutzmassnahmen sind ungenügend aufeinander abgestimmt. Zudem trägt die Verlängerung polizeilicher Massnahmen der Problemsituation der Gewalt in Paarbeziehungen nur unzureichend Rechnung: Die Ungleichbehandlung verheirateter und nichtverheirateter Personen ist aus fachlicher Sicht nicht angezeigt.

9.4 Zivilrecht – Strafrecht

Fragestellung: Mit Art. 28*b* ZGB ist die Absicht verbunden, eine zivilrechtliche Interventionsmöglichkeit bei Gewalt, Drohungen und Nachstellungen anzubieten. Indes sind aufgrund der bisherigen Erfahrungen teilweise Bedenken zu hören, in der Praxis sei die Gutheissung von Schutzanträgen ohne das gleichzeitige Vorliegen polizeilicher oder strafrechtlicher Hinweise schwierig.

In der Befragung wird erhoben, welcher Zusammenhang zwischen der Anordnung von Schutzmassnahmen und dem Vorhandensein strafrechtlicher Indizien besteht. Es wird bei allen drei Befragtengruppen erhoben, inwieweit Schutzmassnahmen nach Art. 28*b* Art. 1 ZGB – also Annäherungsverbote, Rayonverbote und Kontaktverbote – gemäss bisherigen Erfahrungen und Einschätzungen ohne polizeiliche Wegweisung bzw. ohne Strafanzeige gutgeheissen werden.

Ergebnisse: Die Daten verweisen für alle Befragtengruppen – Richter/innen, Opferberatung und Frauenhäuser sowie Anwält/innen – auf ein ähnliches Bild. Jeweils gut 50 % bis über 90 % äussern, es sei «teilweise» oder «häufig schwierig», dass ein Schutzantrag gutgeheissen wird, wenn nicht auch eine Strafanzeige besteht oder vorgängig zum zivilrechtlichen Antrag keine polizeiliche Wegweistung stattgefunden habe (vgl. Tab. 9.3, 9.4 und 9.5).

Zwischen Verfahren im eherechtlichen respektive ausserhalb des eherechtlichen Bereichs ergeben sich gewisse, allerdings geringe Unterschiede. Sie gehen dahin, dass die Gutheissung von Verfahren ausserhalb des Eherechts eher als schwieriger erachtet wird ohne vorgängige polizeiliche Wegweisung oder ohne Strafanzeige im Vergleich zu eherechtlichen Verfahren (vgl. Tab. 9.3, 9.4 und 9.5).

Folgerungen: Die Ergebnisse weisen darauf hin, dass Gutheissungen zivilrechtlicher Schutzmassnahmen nach Art. 28*b* ZGB ohne strafrechtliche Indizien einen schweren Stand haben. Die Hälfte bis mehr als neunzig Prozent der befragten Gerichte, Opferberatungsstellen und Frauenhäuser sowie Anwält/innen halten fest, dass Schutzverfügungen weniger häufig erlassen werden, wenn keine Strafanzeige besteht oder wenn vorgängig zum Antrag keine polizeiliche Wegweisung stattgefunden hat.

Die Anwendung der zivilrechtlichen Norm für Schutzmassnahmen nach Art. 28*b* Art. 1 ZGB – Annäherungsverbote, Rayonverbote und Kontaktverbote – erfolgt gemäss den Ergebnissen in deutlicher Abhängigkeit strafrechtlicher und polizeilicher Vorgehen.

Tabelle 9.3 Gutheissung eines Schutzantrags ohne vorgängige polizeiliche Wegweisung oder Strafanzeige (Gerichte)

Eingetragen: «teilweise + häufig schwierig» (vs. «Im Allgemeinen gutgeheissen»)	In eherechtlichen Verfahren mit Schutzmassnahmen:		In Verfahren ausserhalb des Eherechts mit Massnahmen nach Art. 28*b* ZGB:	
	a) Eheschutz	b) vorsorgliche (inkl. superprovisorische) Massnahmen in Eheschutz- und Scheidungsverfahren	c) vereinfachtes Verfahren	d) vorsorgliche (inkl. superprovisorische) Massnahmen
– Ohne polizeiliche Wegweisung	63,6 %	66,7 %	60,0 %	61,0 %
– Ohne Strafanzeige	52,2 %	55,6 %	62,8 %	58,6 %
	100,0 % (N = 44)	100,0 % (N = 45)	100,0 % (N = 35)	100,0 % (N = 41)

Tabelle 9.4 Gutheissung eines Schutzantrags ohne vorgängige polizeiliche Wegweisung oder Strafanzeige (Opferberatung und Frauenhäuser)

Eingetragen: «teilw. + häufig schwierig» (vs. «Im Allgemeinen gutgeheissen»)	In eherechtlichen Verfahren mit Schutzmassnahmen (N = 26–27)	In Verfahren ausserhalb des Eherechts mit Massnahmen nach Art. 28*b* ZGB (N = 23–24)
– Ohne polizeiliche Wegweisung	64,0 %	79,2 %
– Ohne Strafanzeige	84,6 %	82,6 %

Tabelle 9.5 Gutheissung eines Schutzantrags ohne vorgängige polizeiliche Wegweisung oder Strafanzeige (Anwält/innen)

Eingetragen: «teilweise + häufig schwierig» (vs. «Im Allgemeinen gutgeheissen»)	In eherechtlichen Verfahren mit Schutzmassnahmen:		In Verfahren ausserhalb des Eherechts mit Massnahmen nach Art. 28*b* ZGB:	
	a) Eheschutz (N = 27)	b) vorsorgliche (inkl. superprovisorische) Massnahmen in Eheschutz- und Scheidungsverfahren (N = 27)	c) vereinfachtes Verfahren (N = 22)	d) vorsorgliche (inkl. superprovisorische) Massnahmen (N = 22)
– Ohne polizeiliche Wegweisung	70,3 %	81,5 %	90,5 %	90,5 %
– Ohne Strafanzeige	70,3 %	81,5 %	85,7 %	86,4 %

10 Wirksamkeit und Sanktionierung

Ausgangslage: Über die Wirksamkeit von Schutzmassnahmen nach Art. 28*b* ZGB ist wenig gesichertes Wissen vorhanden. Wie die Vorabklärungen für die Studie ergeben haben, verfügen die Gerichte im Allgemeinen nicht über Informationen zum Verlauf ausgesprochener Schutzmassnahmen. In der Untersuchung werden aus diesem Grund die Erfahrungen der Opfervertretungen erfragt.

Es wird erstens geklärt, inwieweit Opferberatungsstellen und Frauenhäuser sowie Anwält/innen – via Klient/innen – Kenntnisse haben über den Verlauf und die Wirkung verfügter Schutzmassnahmen. Zweitens wird die Erfolgsquote untersucht, das heisst es wird gefragt, ob ausgesprochene Schutzmassnahmen gemäss den Erfahrungen eingehalten werden oder nicht. Drittens werden Erfahrungen mit der Sanktionierung bei der Übertretung von angeordneten Schutzmassnahmen erfragt.

Ergebnisse: Die Erhebung zeigt auf, dass auch Opferberatungsstellen und Frauenhäuser sowie Anwält/innen nicht durchwegs über den Verlauf und die Wirksamkeit von Schutzmassnahmen informiert sind. Dennoch verfügen viele über teilweise oder häufige Angaben zu den weiteren Entwicklungen. 61,2 % der Opferberatungen und Frauenhäuser sowie 73,1 % der Anwält/innen geben an, dass sie in der Hälfte oder sogar in der Mehrheit der Fälle über weitergehende Informationen seitens ihrer Klient/innen verfügen. Ein gutes Drittel der Opferberatungen und Frauenhäuser (38,7 %) sowie ein Viertel der Anwält/innen geben dagegen an, eher selten über Informationen zu Verlauf und Wirkung zu verfügen (vgl. Tab. 10.1).

Was die Frage der Missachtung angeordneter Schutzmassnahmen anbelangt, so ist gemäss den Angaben von vielen Missachtungen auszugehen. So äussern fast zwei von drei Opferberatungsstellen und Frauenhäuser (61,5 %) sowie jeder vierte Anwalt respektive jede vierte Anwältin (26,1 %), Schutzmassnahmen würden in der Hälfte der Fälle oder häufiger nicht eingehalten. Dagegen werden Schutzmassnahmen gemäss gut einem Drittel der Opferberatungsstellen und Frauenhäuser (38,5 %) sowie drei Viertel der Anwält/innen (73,9 %) mehrheitlich eingehalten (vgl. Tab. 10.2). Wie diese Zahlen zeigen, unterscheiden sich die Erfahrungen der beiden Befragtengruppen deutlich: Die Anwält/innen machen eher die Erfahrung, dass Schutzmassnahmen eingehalten werden im Vergleich zu den Opferberatungen und Frauenhäuser, die diesbezüglich weniger positive Erfahrungen verzeichnen. Zu beachten ist bei dieser Frage, dass relativ viele Befragte keine Angaben machen (14 der 40 Opferberatungen und Frauenhäuser sowie 8 der 31 Anwält/innen).

Die Sanktionierung von Übertretungen bleibt gemäss den befragten Opfervertretungen häufig aus. Dies gilt in erster Linie, wenn ausschliesslich die Schutzmassnahme missachtet wird, jedoch keine erneute Gewalt vorfällt. In solchen Fällen geben sämtliche Opferberatungen und Frauenhäuser (100,0 %) sowie fast alle Anwält/innen an (90,4 %), solches Verhalten würde wiederholt («häufig» oder «teilweise») keine Sanktionen nach sich ziehen (vgl. Tab. 10.3). Von einer verminderten Sanktionierung ist indes auch die Rede, wenn es um die Übertretung von angeordneten Schutzmassnahmen geht und zugleich erneut Gewalt vorgefallen ist. Auch in solchen Fällen gehen je rund die Hälfte der Befragten von einem wiederholten («häufigen» oder «teilweisen») Fehlen von Sanktionierungen aus; dies gilt für 56,5 % der Opferberatungsstellen und Frauenhäuser sowie für 47,6 % der Anwält/innen (vgl. Tab. 10.4). Die Erfahrung mit Sanktionen betreffend stimmen die beiden Opfervertretungskreise wiederum weitgehend überein. Zu beachten ist indes auch für diese beiden Fragen, dass relativ häufig keine Angaben vorliegen (von 14 der 40 Opferberatungen und Frauenhäuser sowie von 8 der 31 Anwält/innen).

Folgerungen: Wie Vorabklärungen im Hinblick auf die Studie gezeigt haben, sind die Zivilgerichte, die Schutzmassnahmen anordnen, in der Regel nicht über den Verlauf und die Wirksamkeit ihrer Anordnungen informiert. Auch Opferberatungsstellen und Frauenhäuser sowie Anwält/innen verfügen nicht immer über entsprechende Informationen. Jedoch liegen, wie die Untersuchung zeigt, den Opfervertretungen seitens der Klient/innen doch relativ häufig Angaben über den Verlauf und die Wirkung von Schutzmassnahmen vor.

Während die Erfahrungen der beiden Opfervertretungsgruppen in puncto Sanktionierung übereinstimmen, differieren sie, was die Frage der Einhaltung angeordneter Schutzmassnahmen betrifft. Anwält/innen gehen deutlich häufiger als Opferberatungsstellen und Frauenhäuser davon aus, dass Schutzmassnahmen eingehalten werden. Den Gründen für die unterschiedliche Wahrnehmung wäre näher nachzugehen. Möglicherweise geht es um verschiedene Klient/innenkreise, die sich an die betreffenden Stellen oder Fachleute wenden.

Insgesamt verweisen die Daten der Opferberatungsstellen und Frauenhäuser sowie der Anwält/innen auf eine geringe Wirksamkeit von Schutzmassnahmen nach Art. 28*b* ZGB sowie auf eine lückenhafte Sanktionierung im Falle der Missachtung entsprechender Anordnungen.

Eine umfassendere Studie, die sich der Frage der Wirksamkeit detaillierter zuwenden würde, könnte vertieft Aufschluss geben, z. Bsp. über verschiedene Bedingungen, die zur Wirksamkeit oder ihrem Gegenteil beitragen.

Tabelle 10.1 Information der Beratungsstellen resp. Anwält/innen durch die Klient/innen (Opferberatung und Frauenhäuser sowie Anwält/innen)

	Opferberatung und Frauenhäuser		Anwält/innen	
– Mehrheitlich informiert		32,2 %		57,7 %
– Etwa hälftig informiert	(61,2 %)	29,0 %	(73,1 %)	15,4 %
– In weniger als der Hälfte/selten informiert		38,7 %		26,9 %
Total		100,0 % (N = 31)		100,0 % (N = 26)

Tabelle 10.2 Einhaltung angeordneter Schutzmassnahmen (Opferberatung und Frauenhäuser sowie Anwält/innen)

	Opferberatung und Frauenhäuser		Anwält/innen	
– Weniger als hälftig/selten eingehalten		23,0 %		8,7 %
– Etwa in der Hälfte eingehalten	(61,5 %)	38,5 %	(26,1 %)	17,4 %
– Mehrheitlich eingehalten		38,5 %		73,9 %
Total		100,0 % (N = 26)*		100,0 % (N = 23)*

*Angabe relativ häufig nicht bekannt: bei einem Drittel der Opferberatung/Frauenhäuser und einem Viertel der Anwält/innen.

Tabelle 10.3 Sanktionierung von Übertretungen bei Schutzmassnahmen, ohne erneute Gewalt (Opferberatung und Frauenhäuser sowie Anwält/innen)

	Missachtung der Schutzmassnahme ohne erneute Gewalt	
	Opferberatung und Frauenhäuser	Anwält/innen
– Häufig nicht sanktioniert	81,8 %	57,1 %
– Teilweise (nicht) sanktioniert	(100,0 %) 18,2 %	(90,4 %) 33,3 %
– Im Allgemeinen sanktioniert	---	9,5 %
Total	100,0 % (N = 23)*	100,0 % (N = 21)*

*Angabe relativ häufig nicht bekannt: bei knapp der Hälfte der Opferberatung/Frauenhäuser und einem Drittel der Anwält/innen.

Tabelle 10.4 Sanktionierung von Übertretungen bei Schutzmassnahmen, mit erneuter Gewalt (Opferberatung und Frauenhäuser sowie Anwält/innen)

	Missachtung der Schutzmassnahme *und* erneute Gewalt oder Drohungen	
	Opferberatung und Frauenhäuser	Anwält/innen
– Häufig nicht sanktioniert	8,7 %	14,3 %
– Teilweise (nicht) sanktioniert	(56,5 %) 47,8 %	(47,6 %) 33,3 %
– Im Allgemeinen sanktioniert	43,5 %	52,4 %
Total	100,0 % (N = 23)*	100,0 % (N = 21)*

*Angabe relativ häufig nicht bekannt: bei knapp der Hälfte der Opferberatung/Frauenhäuser und einem Drittel der Anwält/innen.

11 Art. 28*b* ZGB aus Sicht der Befragten

11.1 Veränderungen im Opferschutz durch Art. 28*b* ZGB

Ausgangslage: Zuhanden der Evaluation ist die Frage von Interesse, wie die befragten Akteur/innen gesamthaft gesehen den Nutzen der zivilrechtlichen Norm im Hinblick auf den Opferschutz einschätzen. Es wird untersucht, für welche Betroffenengruppen Art. 28*b* ZGB in welchem Ausmass Verbesserungen des Opferschutzes bringt. Einbezogen sind alle Befragten, die Richter/innen, Opferberatungsstellen und Frauenhäuser sowie Anwält/innen. Zudem wird der Revisionsbedarf von Art. 28*b* ZGB oder einer anderen Bestimmung geklärt.

Ergebnisse: Die Auswertungen zur Frage nach den puncto Opferschutz erzielten Verbesserungen infolge von Art. 28*b* ZGB ergeben ein vielgestaltiges Bild.

Auffallend ist, erstens, dass die Anteile der Befragten, die «deutliche Verbesserungen» wahrnehmen, über das Gesamte gesehen nicht sehr gross sind. Die Erwartung, das Gesetz bringe im Opferschutz deutliche Verbesserungen, kann kaum als erfüllt betrachtet werden. Die Anteile der Richter/innen, die «deutliche Verbesserungen» wahrnehmen, variieren je nach Opfergruppe zwischen 14,0 bis maximal 35,3 % (vgl. Tab. 11.1). Die entsprechenden Anteile bei den Opferberatungen und Frauenhäusern liegen zwischen 5,7 bis maximal 34,3 % (vgl. Tab. 11.2). Und die Anteile der Anwält/innen, die mit Art. 28*b* ZGB «deutliche

Verbesserungen» im Opferschutz feststellen, variieren je nach Betroffenengruppe zwischen 0,0 bis maximal 42,9 % (vgl. Tab. 11.3).

Betrachtet man die verschiedenen Opfergruppen, so ergibt sich folgendes Bild:

Paarkonstellationen: Es zeigt sich, dass die drei Befragtengruppen deutliche Verbesserungen im Opferschutz am ehesten für Personen in Paarkonstellationen sehen: vor allem für Verheiratete und Nichtverheiratete sowie, etwas weniger, für Geschiedene (17,1 bis 42,9 %; vgl. Tab. 11.1 bis 11.3).

Verwandte und Bekannte: Die Anteile der Befragten, die deutliche Verbesserungen wahrnehmen, liegen bei den Opferberatungsstellen und Frauenhäusern, aber auch bei den Anwält/innen, sehr tief (zwischen 0,0 und 8,3 %; vgl. Tab. 11.2 und 11.3). Bei den Richter/innen sind die entsprechenden Anteile etwas höher, nehmen sich jedoch auch bei dieser Gruppe bescheiden aus (14,0 resp. 16,3 %; vgl. Tab. 11.1).

Stalking: Wiederum ist der Anteil der Opferberatungen und Frauenhäuser wie auch der Anwält/innen sehr tief, die mit dem neuen Gesetz für die Opfer von Stalking durch Fremdpersonen «deutliche Verbesserungen» wahrnehmen (5,7 resp. 7,1 %; vgl. Tab. 11.2 und 11.3). Hingegen äussert jeder fünfte Richter respektive jede fünfte Richterin, infolge von Art. 28*b* ZGB seien für diese Opfergruppe «deutliche Verbesserungen» zu verzeichnen (21,3 %; vgl. Tab. 11.1).

Bemerkenswert ist, zweitens, dass die Anteile der Befragten, für die es offen ist – «weiss nicht» oder «nicht klar» –, ob mit Art. 28*b* ZGB Verbesserungen im Opferschutz erzielt werden konnten, fast durchwegs sehr hoch sind. Es sind, je nach Opfergruppe, bis zu drei von fünf Befragten, die über den Nutzen keine Aussage machen (14,4 bis 62,9 %; vgl. Tab. 11.1 bis 11.3). Die Unschlüssigen machen häufig die grösste Gruppe aus (in 10 von 18 Angaben; vgl. Tab. 11.1 bis 11.3).

Zu erwähnen ist, drittens, dass die Beurteilung der drei Befragtengruppen insgesamt sehr ähnlich ausfällt. Richter/innen, Opferberatung und Frauenhäuser sowie Anwält/innen machen diesbezüglich weitghend dieselben Erfahrungen. Wie erwähnt, wird ein gewisser Nutzen am ehesten für verheiratete und nicht verheiratete Personen gesehen, sehr häufig enthalten sich indes alle drei Befragtengruppen eines Urteils die Verbesserungen im Opferschutz betreffend.

Die Frage eines Revisionsbedarfs von Art. 28*b* ZGB oder einer anderen Bestimmung wird von den Befragten unterschiedlich beantwortet. Während nur einer respektive eine von fünf Richter/innen einen Revisionsbedarf sieht (19,5 %), gilt dies für fast die Hälfte der Anwält/innen (44,0 %) sowie für eine grosse Mehrheit der Opferberatungen und Frauenhäuser (75,0 %; vgl. Tab. 11.4).

Beachtenswert ist, dass beim gewünschten Revisionsbedarf eher selten die alleinige Überarbeitung von Art. 28*b* ZGB gemeint ist (Gerichte: 0,0 %; Opferberatung und Frauenhäuser: 25,0 %; Anwält/innen: 16,0 %; vgl. Tab. 11.4).

Deutlich häufiger werden im Hinblick auf als nötig erachtete Veränderungen die zwei folgenden Antwortkategorien gewählt: Es gäbe Revisionsbedarf «die ZPO oder ein anderes Gesetz betreffend (Bundes- und/oder kantonale Ebene)» (Gerichte: 14,6 %; Opferberatung

und Frauenhäuser: 20,8 %; Anwält/innen: 8,0 %) oder «Art. 28*b* ZGB und Weiteres (ZPO oder ein anderes Gesetz) betreffend (Bundes- und/oder kantonale Ebene)» (Gerichte: 4,9 %; Opferberatung und Frauenhäuser: 29,2 %; Anwält/innen: 20,0 %). Zu beachten ist auch für diese Frage, dass sich relativ viele Befragte der Stimme enthalten (28 % der Richter/innen; 40 % der Opferberatungen und Frauenhäuser; 24 % der Anwält/innen; vgl. Tab. 11.4).

Die Kommentare der Befragten zu notwendigen Verbesserungen von Art. 28*b* ZGB respektive von anderen Bestimmungen verweisen auf eine breite Palette von Aspekten:

– Schutzmassnahmen sollten unabhängig von polizeilichen Wegweisungen oder Strafverfahren beantragt werden können respektive Chancen haben, verfügt zu werden
– Psychische Gewalt in der Anwendung des Gesetzes berücksichtigen
– Dauer polizeilicher Wegweisungen anpassen sowie mit denjenigen von Art. 28*b* ZGB koordinieren
– Sanktionen bei Übertretungen durchsetzen und erhöhen, Täteransprache/therapeutische Massnahmen einführen
– Prozessuale Bedingungen verbessern: Kostenvorschüsse, Kostenrisiko, Beweislast, Konfrontation mit Tatperson, Dauer des Verfahrens etc.
– Einheitliche innerkantonale und interkantonale Praxen einführen sowie Sensibilisierung der Richter/innen für die Situation der Opfer
– Analoge rechtliche Grundlagen für nichtverheiratete wie für verheiratete Personen
– Gewaltschutzgesetz und Stalkinggesetz entwickeln

Folgerungen: Nur eine Minderheit der befragten Richter/innen, Opferberatungsstellen und Frauenhäuser sowie Anwält/innen gesteht dem neuen Gesetz einen deutlichen Beitrag zur Verbesserung des Opferschutzes zu. Diese Beurteilung gilt in der Sicht der Befragten für sämtliche Opfergruppen, das heisst für verheiratete, nichtverheiratete und geschiedene Paare, für Personen innerhalb anderer familiärer oder verwandtschaftlicher Konstellationen, für andere sich bekannte Personen (Bekannte, Arbeit, Nachbar/innen etc.) sowie auch für Opfer von Stalking durch «fremde» Personen. In vielen Fällen ist diejenige Befragtengruppe am grössten, die angibt, es sei nicht klar oder sie wüssten nicht, inwiefern Art. 28*b* ZGB Verbesserungen des Opferschutzes gebracht hat.

Aus Sicht der Befragten erfüllt sich die Erwartung, mit Art. 28*b* ZGB den Opferschutz deutlich zu verbessern, nicht.

Der Revisionsbedarf wird von den Befragten unterschiedlich beurteilt. Während die Gerichte eher wenig Revisionsbedarf sehen, sind die Anteile bei den Opfervertretungen hoch bis sehr hoch.

Tabelle 11.1 Verbesserungen im Opferschutz mit Art. 28*b* ZGB, verschiedene Konstellationen (Gerichte)

	Deutliche Verbesserung	Teil-weise	Kaum/keine Verbesserung	Weiss nicht/ nicht klar	Total
Paare:					
– Verheiratet (N = 51)	35,3 %	31,4 %	11,8 %	21,6 %	100,0 %
– Nicht verheiratet (N = 47)	21,3 %	42,6 %	10,6 %	25,5 %	100,0 %
– Geschieden (N = 48)	18,8 %	41,7 %	8,3 %	31,3 %	100,0 %
Verwandte und Bekannte:					
– Verwandte (N = 50)	14,0 %	38,0 %	6,0 %	42,0 %	100,0 %
– Bekannte (N = 49)	16,3 %	42,9 %	6,1 %	34,7 %	100,0 %
Sich «fremde» Personen:					
– Stalking (N = 47)	21,3 %	27,7 %	6,4 %	44,7 %	100,0 %

Tabelle 11.2 Verbesserungen im Opferschutz mit Art. 28*b* ZGB, verschiedene Konstellationen (Opferberatung/Frauenhäuser)

	Deutliche Verbesserung	Teil-weise	Kaum/keine Verbesserung	Weiss nicht/ nicht klar	Total
Paare:					
– Verheiratet (N = 35)	34,3 %	25,7 %	2,9 %	37,1 %	100,0 %
– Nicht verheiratet (N = 36)	30,6 %	33,3 %	--	36,1 %	100,0 %
– Geschieden (N = 35)	17,1 %	34,3 %	2,9 %	45,7 %	100,0 %
Verwandte und Bekannte:					
– Verwandte (N = 36)	8,3 %	38,9 %	8,3 %	44,4 %	100,0 %
– Bekannte (N = 35)	5,7 %	25,7 %	8,6 %	60,0 %	100,0 %
Sich «fremde» Personen:					
– Stalking (N = 35)	5,7 %	25,7 %	5,7 %	62,9 %	100,0 %

Tabelle 11.3 Verbesserungen im Opferschutz mit Art. 28*b* ZGB, verschiedene Konstellationen (Anwält/innen)

	Deutliche Verbesserung	Teil-weise	Kaum/keine Verbesserung	Weiss nicht/ nicht klar	Total
Paare:					
– Verheiratet (N = 28)	42,9 %	21,4 %	21,4 %	14,3 %	100,0 %
– Nicht verheiratet (N = 28)	28,6 %	46,4 %	3,6 %	21,4 %	100,0 %
– Geschieden (N = 28)	21,4 %	35,7 %	14,3 %	28,6 %	100,0 %
Verwandte und Bekannte:					
– Verwandte (N = 28)	3,6 %	50,0 %	10,7 %	35,7 %	100,0 %
– Bekannte (N = 28)	--	39,3 %	14,3 %	46,4 %	100,0 %
Sich «fremde» Personen:					
– Stalking (N = 28)	7,1 %	28,6 %	17,9 %	46,4 %	100,0 %

Tabelle 11.4 Revisionsbedarf (alle Befragten)

	Gerichte	Opferberatung/ Frauenhäuser	Anwält/innen
	In Prozent	In Prozent	In Prozent
– Kein Revisionsbedarf	80,5 %	25,0 %	56,0 %
– Revisionsbedarf	19,5 %	75,0 %	44,0 %
Revisionsbedarf:			
– Art. 28*b* ZGB	--	25,0 %	16,0 %
– ZPO oder ein anderes Gesetz betreffend (Bundes- und/oder kantonale Ebene)	14,6 %	20,8 %	8,0 %
– Art. 28*b* ZGB und Weiteres (ZPO oder ein anderes Gesetz) betreffend (Bundes- und/oder kantonale Ebene)	4,9 %	29,2 %	20,0 %
	100,0 % (N = 41)	100,0 % (N = 24)	100,0 % (N = 25)
Enthaltungen	16 (28 %)	16 (40 %)	6 (24 %)

11.2 Stärken und Schwächen von Art. 28*b* ZGB (Kommentare der Befragten)

Ausgangslage: Die Befragten – Richter/innen, Opferberatung und Frauenhäuser sowie Anwält/innen – konnten in der Befragung in eigenen Worten formulieren, welche Stärken und Schwächen sie der neuen Rechtslage zuschreiben und bemerkenswert finden.

Erstens wurde gefragt, welche positiven Aspekte – Vorteile, Stärken, Nützlichkeit, Wirksamkeit – die Befragten Art. 28*b* ZGB zuschreiben. Zweitens wurde eruiert, inwiefern die befragten Fachleute im Zusammenhang mit Art. 28*b* ZGB Mängel, Schwächen oder Nachteile feststellen. Erfahrungen und Kommentare wurden für die beiden Rechtsbereiche – eherechtliche Verfahren mit Schutzmassnahmen sowie Verfahren ausserhalb des Eherechts mit Massnahmen nach Art. 28*b* ZGB – je separat erfragt.

Ergebnisse: Die Übersicht zu den Kommentaren zeigt, dass von relativ vielen Befragten Angaben vorliegen. Gut 40 bis 75 % der jeweiligen Gruppen haben sich zu Vor- und Nachteilen geäussert. Opfervertretungen äusserten sich tendenziell etwas häufiger als Richter/innen (vgl. Tab. 11.5).

Tabelle 11.5 Angaben zu Vorteilen und Mängeln von Art. 28*b* ZGB (alle Befragten)

	Gerichte	Opferberatung/ Frauenhäuser	Anwält/innen
Nennungen zum Bereich:	In Prozent	In Prozent	In Prozent
– Eherechtliche Verfahren: Positives	57,9 %	77,5 %	67,7 %
– Ausserhalb eherechtlicher Verfahren: Positives	50,9 %	77,5 %	58,1 %
– Eherechtliche Verfahren: Mängel	50,9 %	77,5 %	58,1 %
– Ausserhalb eherechtlicher Verfahren: Mängel	42,1 %	75,0 %	58,1 %
	100,0 % (N = 57)	100,0 % (N = 40)	100,0 % (N = 31)

Im Folgenden werden zuerst die Äusserungen der Richter/innen dargestellt und nachfolgend diejenigen der Opfervertretungen.

Angaben der Richter/innen: Die Auswertung der Angaben der Richter/innen verweist auf folgende zentralen Aspekte, die den Aussagen zugrunde liegen:

a) Anmerkungen zur rechtlichen Situation mit Art. 28*b* ZGB

b) Äusserungen zur Situation betroffener Opfer und Tatpersonen

c) Hinweise auf zu wenige Erfahrungen für fundierte Aussagen

ad a): Anmerkungen zur rechtlichen Situation mit Art. 28b ZGB (Kommentare der Richter/innen)

Ein Vorteil, den Richter/innen betreffend *eherechtliche Verfahren* ansprechen, liegt in der Klarheit von Art. 28*b* ZGB. Mehrmals wird angemerkt, solche Massnahmen hätten zwar bereits früher getroffen werden können, mit der neuen Norm bestehe jedoch heute eine klare gesetzliche Verankerung. Art. 28*b* ZGB vereinfache in diesem Sinn die richterliche Aufgabe: «Le fait que les mesures soient expressément citées est cependant de nature à faciliter la tâche du juge.» (110, FR)[19] Im selben Sinn wird angemerkt, mit der Norm bestünde «Klarheit in bezug auf mögliche Massnahmen» (151, BE). Auch werden die offen gehaltenen Formulierungen im Gesetzestext geschätzt, wenn es heisst, «das grosse Ermessen erlaubt angepasste Lösungen» (119, GL). Dieselben Äusserungen erfolgen für Verfahren *ausserhalb* des Eherechts. Auch diesbezüglich wird die Klarheit geschätzt, die die rechtliche Grundlage gebracht hat. So heisst es etwa, die «klare[n] gesetzliche[n] Grundlagen» von Art. 28*b* ZGB seien ein Vorteil des Gesetzes (101, LU).

Lediglich einmal wird explizit erwähnt, dass Art. 28*b* ZGB für Verfahren ausserhalb des Eherechts eine Lücke geschlossen hat. Dazu heisst es: «Ausserhalb eines eherechtlichen Verfahrens fehlt häufig ein Forum, in dem die Parteien ihren Streit austragen können, so dass nur persönlichkeitsrechtliche Massnahmen bleiben. In diesem Bereich hat die Einführung von Art. 28*b* ZGB daher eine effektive Lücke geschlossen, da sich eine betroffene Partei eben auch allein mit einem solchen Anliegen an das Gericht wenden kann. Die (wenigen) Fälle haben gezeigt, dass die neue Bestimmung eine Lücke geschlossen hat und einem echten Bedürfnis entspricht.» (114, SO)

Schwierigkeiten sehen die Richter/innen kaum im Gesetz selbst, eher in den *prozessualen* Gegebenheiten: objektive Beweismittel seien schwer beizubringen, die Glaubhaftmachung sei ein Problem, Prozesskosten zulasten der antragstellenden Person könnten schwierig sein. Diesbezüglich zusammenfassend lautet ein Kommentar: «Sehr kompliziertes Verfahren.» (123, AG) Diametral anders sieht dies die Fachperson eines anderen Gerichts. Das Gesetz sei ein «klares, auch für Laien verständliches Instrument für einen schnellen und wirksamen Schutz vor Gewalt, Drohung und Nachstellung» (118, AG).

[19] Jedem Fragebogen ist eine individuelle Nummer zugeordnet und bei Zitaten ist zusätzlich der Kanton beigefügt. Fragebogen der Gerichte: Nummern 101 bis 157; Fragebogen der Anwält/innen: Nummern 201 bis 231; Fragebogen der Opferberatungsstellen und Frauenhäuser: Nummern 301 bis 340.

Sodann wird bei den Nachteilen die «fehlende Rechtsgleichheit [zwischen] Verheirateten und Nichtverheirateten» erwähnt (118, GL). Nichtverheiratete Personen seien schlechter geschützt als verheiratete Personen im Eheschutzverfahren. Auffallend ist, dass zum Thema Stalking kaum Äusserungen gemacht werden; eine Ausnahme ist die Anmerkung einer Fachperson des Gerichts, die das Fehlen eines Stalking-Strafartikels moniert.

Als eine weitere Schwierigkeit im Bereich von eherechtlichen Verfahren (nicht aber im Bereich ausserehelicher Verfahren) merken Richter/innen die «Missbrauchsgefahr» an (142, ZH). So heisst es zum Beispiel, es sei «schon vorgekommen, dass gerade Frauen den Mann zu unrecht bezichtigt» hätten (106, SH).

Teilweise wird die Zuständigkeit des Zivilgerichts in Sachen «Gewalt» in Frage gestellt. So äussert ein Richter: «Betroffen sind im Kontext der Gewaltprävention oder Gefahrenabwehr Polizeigüter. Deshalb müssten auch entsprechend primär diese Behörden den Schutz gewährleisten.» (108, BL) Oder Richter/innen sind der Ansicht, eine zivilrechtliche Massnahme sei dank der Polizeiintervention nicht notwendig: «En tant que juge des affaires matrimoniales (tout d'abord juge des MPUC [mesures protectrices de l'union conjugale]) puis actuellement juge du divorce), je n'ai jamais appliqué l'art. 28*b* CC. Cependant, j'ai déjà constaté à quelques reprises qu'un conjoint avait reçu des instructions relatives à une interdiction de périmètre, mais ces instructions avait été signifiées par la Police. Dans le canton de Berne, la Loi sur la police contient des dispositions constituant une base légale permettant aux organes de police de prononcer des mesures de protection (voir art. 29 et 29a LPol; RSB 551.1). Ces mesures d'éloignement se sont ainsi avérées efficaces pour que le Tribunal ne doive par lui-même, ultérieurement, prononcer une telle mesure.» (152, BE)

b) Äusserungen zur Situation der betroffenen Opfer und Tatpersonen (Kommentare der Richter/innen)

Zu diesem Punkt wurden ähnlich viele Äusserungen gemacht wie zum obigen Punkt a). Befragte Richter/innen erachten es als positiv, dass Opfer durch Massnahmen nach Art. 28*b* ZGB Raum erhalten – so kann zum Beispiel ein Opfer in der Wohnung verbleiben – und sich ihre Situation entschärfen kann. Die Norm ermöglicht in dieser Sicht einen besseren Opferschutz: «Maggiori garanzie di protezione della parte oggetto di minacce/violenza.» (158, TI)

Wiederholte Erwähnung findet der Ausdruck, Massnahmen nach Art. 28*b* ZGB würden eine «Beruhigung der Situation» bringen (157, TG). So heisst es: «En général (dans la majorité des cas) utile et efficace à titre de mesure d'urgence et pour désamorcer [entschärfen] la situation!» (148, VS) Allerdings ist die Wirksamkeit von Art. 28*b* ZGB in den Kommentaren umstritten. Während die einen Befragten eine Beruhigung der Situation sehen und von einem Befolgen der Anordnungen ausgehen – «Je constate que ces mesures sont presque toujours respectées par les parties et véritablement efficaces» (144, BE) – hegen andere Befragte Zweifel an der Nützlichkeit des Gesetzes sowie an der Durchsetzbarkeit, gerade auch in schweren Fällen. So äussert eine Fachperson: «Wirksamkeit der Massnahme bleibt fraglich. Strafandrohung mit Busse zu gering.» (135, SG)

c) Zu wenig Erfahrungen für Aussagen (Kommentare der Richter/innen)

Auffallend häufig merken die Befragten an, sie hätten zu wenig Erfahrungen, um fundierte Aussagen machen zu können. Dies gilt für beide Verfahrensbereiche, das heisst sowohl für eherechtliche Verfahren wie für Verfahren ausserhalb des Eherechts. Damit bestätigt sich, was bereits die Zahlen zu der Anzahl der jährlich durchgeführten Verfahren aufzeigen (Kap. 4), dass nämlich Verfahren nach Art. 28*b* ZGB selten nachgefragt respektive durchgeführt werden. So äussert eine richterliche Fachperson für den Bereich eherechtlicher Verfahren nach Art. 28*b* ZGB: «Zu wenig Anwendungsfälle, um sinnvoll beantwortet werden zu können.» (139, BE) Eine andere befragte Person des Zivilgerichts hält fest: «Unser Gericht ist sehr selten mit Fällen dieser Art befasst, weshalb Aussagen dazu nicht möglich sind.» (154, SG) Gleichermassen lauten die Äusserungen für Verfahren ausserhalb des Eherechts nach Art. 28*b* ZGB: «Aufgrund der wenigen Fälle, die wir zu behandeln haben, ist eine repräsentative Aussage schwierig.» (125, UR) Oder es heisst ganz kurz: «Trop peu de cas.» (148, VS)

Angaben der Opfervertretungen: Die Auswertung der Angaben der Opfervertretungen – Opferberatungsstellen und Frauenhäuser sowie Anwält/innen – verweist auf dieselben Dimensionen, die auch den Aussagen der Richter/innen zugrunde liegen:

a) Anmerkungen zur rechtlichen Situation mit Art. 28*b* ZGB

b) Äusserungen zur Situation betroffener Opfer und Tatpersonen

c) Hinweise auf zu wenige Erfahrungen für fundierte Aussagen

ad a): Anmerkungen zur rechtlichen Situation mit Art. 28b ZGB (Kommentare der Opfervertretungen)

Verschiedene Äusserungen der Opfervertreter/innen verweisen darauf, dass Schutzmassnahmen im Bereich von eherechtlichen Verfahren seit dem Inkrafttreten von Art. 28*b* ZGB «selbstverständlicher» ausgesprochen würden (329, BL), die Gerichte seien «sensibilisiert[er]», äussern zwei Fachpersonen (201, AG; 231, BS).

Als vorteilhaft wahrgenommen wird, dass sich Schutzmassnahmen nicht nur auf das Zuhause, sondern auf weitere, konkrete Orte beziehen können wie zum Beispiel auf den Arbeitsplatz, die Schule oder den Kindergarten. «La requète de mesures de protection peut s'adresser à des situations bien spécifique (p. ex. fitness etc.).» (322, GE) So können das Opfer und die Kinder am Wohnort verbleiben und die gewaltausübende Person muss sich entfernen.

Eine Stärke wird sodann in der Schnelligkeit superprovisorischer Verfahren gesehen. Dies würde umgehend Ruhe und Sicherheit versprechen. So heisst es zum Beispiel: «Rapidité de la protection prise.» (228, VS) Oder: «Kurzfristig häufig nützlich, wenn sich die Situation beruhigt, was in etwa der Hälfte der Fälle eintrifft.» (209, GR)

Was die Vorteile anbelangt, werden zu Verfahren ausserhalb des Eherechts kaum spezifische Anmerkungen gemacht. Wenige Male wird erwähnt, dass Art. 28*b* ZGB auch Schutz bei «familiärer» Gewalt und für andere Personengruppen biete und dies ein «gutes zusätzliches Instrument» sei, «um Schutz zu erreichen» (328, UR).

Die Liste der Schwierigkeiten und Mängel ist deutlich länger als diejenige mit den positiven Anmerkungen. Gemäss Auswertung der Nennungen der Opferberatungsstellen, Frauenhäuser und Anwält/innen werden folgende Punkte angemerkt:

– Komplexe Verfahren, Hilfe eines Anwalts/einer Anwältin ist nötig; im Gegensatz zum Bundesrecht sei im Kanton Genf über das kantonale Gewaltschutzgesetz zum Beispiel die Verlängerung einer Schutzmassnahme sehr viel einfacher zu erreichen

– Viele prozessuale Hürden für Opfer: so liegt die Beweislast bei der Klägerin, die Anforderungen an den Beweis werden als hoch eingestuft, es besteht ein Kostenrisiko, Opfer müssen den Beklagten vor Gericht treffen, Verfahren dauern lange Zeit an etc.

– Betreffend Kosten wird vermerkt, dass gemäss Art. 30 OHG den Opfern sowie den Angehörigen keine Kosten entstehen sollten, dies jedoch bei Inanspruchnahme von Art. 28*b* ZGB anders sei. Opferberatungsstellen müssten regelmässig Kostenvorschüsse übernehmen, damit das Zivilgericht Betroffenen Schutzmassnahmen gewähre nach erlittener und zum Schutz vor weiterer Gewalt. Dies stehe im Widerspruch zum OHG.

– Ein weiterer, die Kosten betreffender Punkt (Anmerkung aus dem Kt. LU): Tritt aufgrund einer superprovisorischen Schutzmassnahme Ruhe ein, zögern Opfer oft, das Verfahren erneut aufzunehmen, da sie dann die gewaltausübende Person wieder treffen müssten; dies führt indes in Verfahren ausserhalb des Eherechts dazu, dass das Opfer die Kosten übernehmen muss, obschon es im superprovisorischen Verfahren obsiegt hat.

– Kompliziertes und langwieriges Hauptverfahren: während die Niederschwelligkeit superprovisorischer Verfahren positiv erwähnt wird, betonen Opfervertretungen wiederholt, der Klageweg biete ungleich höhere Hürden

– ZH und GE: kantonale Gewaltschutzgesetze haben verschiedene Vorteile im Vergleich zu Art. 28*b* ZGB

– Monieren der zu kurzen Dauer/Fristen; dadurch entstehe ein hoher Druck sowohl für die Opfer wie auch die Opfervertretungen

– Hinweise auf Lücken zwischen der polizeilichen Wegweisung und einer allfällig nachfolgenden, zivilgerichtlichen Verlängerung;[20] es kommt wiederholt vor, dass die Dauer der polizeilichen Wegweisung zu Ende ist, bevor die zivilrichterliche Verlängerung von Schutzmassnahmen einsetzt[21]

– Zu seltene Anwendung von Art. 28*b* ZGB Abs. 4: Wegweisung durch Polizei

– Opfervertretungen, die zu mehreren Gerichten und Richter/innen Kontakt haben, verweisen auf uneinheitliche (z. T. unklare) Gerichtspraxen (individuelle Haltungen, Vorurteile gegenüber Opfern, ungeeignete Moral- und Wertvorstellungen)

– Verfahren ist Betroffenen nicht/zu wenig bekannt

[20] Die Regelungen zur polizeilichen Wegweisung sind kantonal in unterschiedlichen Gesetzen festgehalten: im Polizeigesetz (z. Bsp. AG, AI, BL, TI, VS), im kantonalen Einführungsgesetz (EG) zum ZGB (z. Bsp. FR, LU, JU) oder, selten, im kantonalen Gewaltschutzgesetz (ZH, GE).

[21] Soweit bekannt, gibt es in den Kantonen drei Varianten von Regelungen zu den Fristen polizeilicher Wegweisungen: a) fixe Vorgaben, b) Maximalvorgaben und c) Minimum- und Maximumangaben. ad a) Fixe Vorgaben von 10, 12 oder 14 Tagen haben die Kantone AI, AR, BE, BL, BS, GR und SG. ad b) Maximalvorgaben von bis zu 10 respektive 20 Tagen haben die Kantone AG, FR und LU; die Usanzen für angewendete Fristen liegen indes zum Teil sehr viel tiefer: bei 3 oder 5 Tagen. ad c) Der Kanton GE schliesslich gibt als Minimum 10 und als Maximum 30 Tage vor.

- Gerichte verlangen häufig Polizeiprotokolle und/oder Strafverfahren wegen häuslicher Gewalt für das Ingangsetzen von Schutzverfahren
- Dauer von Schutzmassnahmen ist zum Teil unklar; gewaltausübende Personen verzögern Verfahren
- Keine Schutzmassnahmen wenn die Frau im Frauenhaus ist
- Psychische Gewalt wird nicht/zu wenig berücksichtigt
- Gericht besteht auf anwaltliche Unterstützung
- Schutz für Nichtverheiratete (auch mit Kindern) geringer, der gerichtliche Weg ist noch länger und komplizierter als bei verheirateten Paaren
- Ungeregelte Bereiche/Widersprüche zwischen Schutzmassnahmen nach Art. 28*b* ZGB, gemeinsamem Sorgerecht und Besuchsrechtsregelungen; überhöhte Wichtigkeit des Kontaktes des Gewaltausübenden zu Kindern, aber keine Therapieauflagen oder Ähnliches durch die Gerichte
- Bei Missachtung hat das Opfer eine Bringschuld und muss die Beweise erbringen (Zeitaufwand, Kostenfolgen)
- Bei Missachtung fehlen griffige Sanktionen, Sanktionen sind zu schwach
- Sanktionen sind für Tatperson nicht klar respektive es erfolgt keine Verpflichtung zu Beratung oder Lernprogramm; keine Betreuung («prise en charge») der Tatperson

b) Äusserungen zur Situation der betroffenen Opfer und Tatpersonen (Kommentare der Opfervertretungen)

Die Opfervertretungen verweisen mehrfach auf positive Effekte für gewaltbetroffene Personen, wenn Schutzmassnahmen nach Art. 28*b* ZGB angeordnet werden. Kinder müssen ihren «gewohnten Rahmen» nicht verlassen, es gibt eine «Möglichkeit der Ruhe» (301, ZG). «Gewaltbetroffene Frauen, die sich vom Partner trennen wollen, können durch die Schutzmassnahmen unterstützt werden als Überbrückung, bis sie in eine eigene Wohnung ziehen können.» (306, BE) Frauen fühlen sich «sicherer», wenn zivilrechtliche Schutzmassnahmen angewendet werden (312, LU). «Le sentiment de sécurité est renforcé.» (317, NE) Oder wie es ein Anwalt formuliert: «Meilleure protection de la victime.» (219, JU)

Schutzmassnahmen können, so wird aus Anmerkungen deutlich, im positiven Fall den Handlungsspielraum der Opfer vergrössern und beispielsweise einen Frauenhausaufenthalt verkürzen. «Cette loi permet aux victimes et aux professionnel.les d'agir et ceci est très important face à la dynamique des violences. Ces mesures peuvent être prononcées très rapidement (superprovisionnelles) et permettent alors un plan d'action pour les victimes et professionnel.les qui peuvent en cas de non respect faire appel à la police. Ceci peut toucher tous les domaines de la vie des victimes: école, travail, loisirs, centre ville, etc. Les mesures d'interdiction d'accès peuvent être très largement appliquées et ceci est un point fort. La requérante (souvent à travers l'avocat) peut demander un périmètre xy pour l'interdiction d'accès et peut aussi demander ces mesures pour les femmes et les enfants.» (331, BE)

Die beklagte Person betreffend wird wenige Male positiv erwähnt, dass Gewaltausübenden mit Art. 28*b* ZGB Grenzen gesetzt würden. Gewaltausübende «werden mit ihrem Handeln

konfrontiert» (310, TG) und in der Folge spüren sie «Konsequenzen unmittelbarer» (301, ZG). Häufiger wird allerdings – wie weiter oben angemerkt – erwähnt, dass Schutzanordnungen wiederholt missachtet, jedoch kaum respektive zu wenig sanktioniert werden.

c) Zu wenig Erfahrungen für Aussagen (Kommentare der Opfervertretungen)

Wie die Gerichte verweisen Opfervertretungen, wenn auch seltener, in ihren Kommentaren auf mangelnde Erfahrung mit Art. 28*b* ZGB. So heisst es zum Beispiel für den Bereich der eherechtlichen Verfahren: «Zu wenig Erfahrung, da im Durchschnitt ein Fall pro Jahr gemäss Art. 28*b* ZGB.» (302, OW)

Leicht häufiger wird mangelnde Erfahrung für den Bereich ausserhalb eherechtlicher Verfahren mit Schutzmassnahmen geltend gemacht. Dazu wird unter anderem vermerkt: Die Frage nach Vorteilen und Nachteilen von Art. 28*b* ZGB «kann nicht beantwortet werden, da kaum solche Beratungen stattfinden» (306, BE). Eine andere Stelle schreibt kurz und bündig: «Keine Erfahrung» im Bereich ausserehelicher Verfahren (312, LU). Dasselbe merken auch Anwält/innen an, wenn es heisst: «Jamais appliqueé dans ma pratique.» (221, JU); «Ich habe zu wenig Erfahrung, um dies beurteilen zu können.» (213, SH); oder «Keine Angaben, da kaum solche Verfahren geführt.» (220, AG)

Folgerungen: Die Ausführungen der befragten Richter/innen, Opferberatungsstellen, Frauenhäuser und Anwält/innen erweitern die in Teil B dargelegten Zahlen mit konkreten Beispielen und Aussagen. Diese bestätigen und illustrieren die in den vorangegangenen Kapiteln ausgeführten quantitativen Ergebnisse.

In Art. 28*b* ZGB werden gemäss den Kommentaren mehrere Vorteile gesehen. Allem voran gehören in der Sicht der Befragten die Explizierung der Norm durch den neuen Artikel, die Offenheit der Norm, die Raum lässt für angepasste Schutzmassnahmen, die Schnelligkeit, mit der superprovisorische Massnahmen ausgesprochen werden können sowie – in gewissen Fällen – eine verbesserte Sicherheit für die klagende Partei respektive die Opfer der erlittenen Gewalt, von Drohungen oder Nachstellung zu den Stärken des Gesetzes.

Zum Bereich des Stalking werden kaum Anmerkungen gemacht.

Die erwähnten Nachteile der Gesetzesregelung sind vielfältig und werden in erster Linie von den Opfervertretungen, aber auch von den Gerichten erwähnt. Mängel werden vor allem im prozessualen Bereich sowie bei verschiedenen Schnittstellen gesehen. Art. 28*b* ZGB wird – für Opfer wie für Fachleute – häufig als kompliziert, langwierig, risikoreich und aufwändig beschrieben. Zudem zeigt die Erfahrung der Fachleute, dass der angestrebte Nutzen – die Gewalt zu stoppen und gewaltausübenden Personen Grenzen zu setzen – nur teilweise erreicht wird. Anordnungen werden vielfach missachtet und zudem in der Folge kaum sanktioniert. Erfolgen Sanktionen, werden sie nicht als zielführend eingeschätzt.

Nebst den prozessualen Hürden werden im Zusammenspiel von Art. 28*b* ZGB mit anderen Bereichen vielfältige Schwierigkeiten geortet. Dies gilt besonders für das Zusammenspiel zwischen der zivilrechtlichen Norm und a) der polizeilichen Wegweisung sowie b) gleichzeitig erfolgten Besuchsrechtregelungen.

C Ergebnisse: Expert/inneninterviews – Erfahrungen und Einschätzungen weiterer Akteure (die sich mit Art. 28*b* ZGB befassen)

Im Teil C wird der Frage nachgegangen, wie sich die im Jahr 2007 eingeführte Möglichkeit zivilrechtlicher Gewaltschutzmassnahmen und deren Umsetzung aus Sicht weiterer relevanter Stellen und Fachpersonen präsentiert, die bei Gewalt, Drohungen und Nachstellungen – insbesondere im Kontext häuslicher Gewalt – involviert sind. Welche Erfahrungen machen diese Stellen mit Art. 28*b* ZGB? Wie beurteilen sie dessen Umsetzung und Wirksamkeit, und welche Bedeutung hat die Norm bei ihrer Arbeit?

Zur Untersuchung dieser Fragen wurden Interviews mit Expert/innen folgender Institutionen durchgeführt:[22]

– Interventions- und Koordinationsstelle gegen Häusliche Gewalt/Schweizerische Konferenz gegen häusliche Gewalt (SKHG),
– Polizei,
– Staatsanwaltschaft,
– Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB),
– Stalkingberatung und
– Beratung gewaltausübender Männer/Lernprogramme.

Die Ergebnisse aus den Gesprächen sind im Folgenden für jeden Institutionstyp separat ausgeführt und jeweils nach den folgenden Themen gegliedert:

a) Bedeutung und Häufigkeit von Art. 28*b*-Fällen innerhalb der eigenen Institution,
b) Angaben zur Praxis und Umsetzung des Gesetzes (konkrete Erfahrungen, Berührungspunkte und Schnittstellen),
c) Wirksamkeit des zivilrechtlichen Opferschutzes und Erfahrungen bei der Missachtung von Schutzanordnungen, sowie
d) Gesamthafte Beurteilung der aktuellen Situation mit Art. 28*b* ZGB.

12 Interventions- und Koordinationsstelle gegen Häusliche Gewalt/Schweizerische Konferenz gegen Häusliche Gewalt (SKHG) (Vertreterin der Koordinationsstelle Häusliche Gewalt, Kanton SG, und der Schweizerischen Konferenz gegen häusliche Gewalt)

a) Bedeutung (Häufigkeit)

Die befragte Vertreterin verdeutlicht, dass die Interventions- und Koordinationsstellen der Kantone indirekt mit Art. 28*b* ZGB befasst sind, d. h. über die Zusammenarbeit mit den verschiedenen in der Praxis tätigen Stellen und Behörden. Dabei sei feststellbar, dass die zivilrechtliche Norm nur selten zur Anwendung gelange. Auch in Stalkingfällen, die von Art. 28*b* ZGB ebenfalls erfasst seien, werde der Artikel kaum genutzt. Merkliche Veränderungen im Sinne von Verbesserungen für die von Gewalt, Drohungen und Nachstellungen Betroffe-

[22] Befragte Expertinnen und Experten: siehe Anhang 2.

nen stellen die Interventionsstellen nicht fest. Einzig Interventionsstellen in Kantonen, in denen die Zivilgerichte vor 2007 im Eheschutz keine Schutzverfügungen ausgesprochen hätten, würden eine Veränderung wahrnehmen, dass nämlich neu Schutzmassnahmen gestützt auf Art. 28*b* ZGB verfügt würden. Zuvor wurde die Rechtslage offenbar kantonal unterschiedlich interpretiert; in gewissen Kantonen schloss die Zivilgerichtspraxis auch vor dem Inkrafttreten von Art. 28*b* ZGB Schutzmassnahmen im Eheschutz ein.

b) Praxis und Umsetzung (konkrete Erfahrungen, Berührungspunkte und Schnittstellen)

Was die Anwendung und Umsetzung von Art. 28*b* ZGB anbelangt, so ortet die Expertin verschiedene Probleme, die als systemische Schwächen zu bezeichnen seien. Zivilrechtliche Schutzmassnahmen würden in der interinstitutionellen Kooperation (an den Runden Tischen) wie auch in Fallmonitorings wiederholt zum Thema. Dort zeige sich eine deutliche Zurückhaltung der Zivilgerichte. Richter/innen würden Schutzverfügungen nach Art. 28*b* ZGB als strafnah erachten: Sie würden den Persönlichkeitsschutz bei häuslicher Gewalt und Stalking eher als eine strafrechtlich relevante Thematik wahrnehmen und fühlten sich in dieser Frage weder wohl noch zuständig. Strafrechtsaffine Aspekte sollten, so die Ansicht der Zivilgerichte, nicht über den zivilrechtlichen Weg behandelt werden. Die Erfahrung sei denn auch, dass Zivilrichter/innen bei Gesuchen um Schutzverfügungen viele und «gute» Beweise wollten. Der Austausch würde verdeutlichen, dass Zivilgerichte den Umgang mit Art. 28*b* ZGB als schwierig erachteten; so brauche es zum Beispiel eigentlich keinen Polizeirapport als Beweis, in der Regel sei dies dann aber eben doch so. Richter/innen möchten sich darauf abstützen können.

Die Anwendung von Art. 28*b* ZGB sei in der Praxis auch wegen der prozessrechtlichen Regelungen der ZPO erschwert; solches würde den Interventionsstellen durch Opferberatungsstellen und von anwaltlicher Seite zurückgemeldet. Die Interviewpartnerin nennt in diesem Zusammenhang die prozessrechtlich je nach Zivilstand unterschiedlichen Verfahrenswege bei der Beantragung von Schutzmassnahmen. Solche Unterschiede seien der Problemsituation nicht angemessen. Ebenso hätten die prozessualen Regelungen des Kostenvorschusses und der Gerichtskostenverrechnung für Betroffene erhebliche Probleme zur Folge. Die Erfahrung zeige, dass es kompliziert ist, Schutzmassnahmen in Anspruch zu nehmen; ohne anwaltliche Begleitung sei dies nicht möglich – dies sei auch die Meinung der Beteiligten am Runden Tisch im Kanton. Hinzu komme, dass der Erfolg eines Antrags auf Schutzmassnahmen häufig ungewiss sei, wie die Erfahrungen der Beratungsstellen zeigten. Es zeige sich auch, dass es letztlich gleichwohl den strafrechtlichen Weg brauche (einen Strafantrag oder eine polizeiliche Intervention), damit im Sinne des Zivilgerichts gültige Beweise vorlägen.

c) Wirksamkeit (Opferschutz, Missachtung)

Die Einführung von Art. 28*b* ZGB hat gemäss der befragten Vertreterin der Interventionsstellen in der Praxis kaum zu Verbesserungen des Opferschutzes geführt. Da die zivilrechtliche Gewaltschutznorm nicht anwendungsfreundlich sei, werde sie erstens wenig genutzt und zweitens erfolge im Falle ihrer Missachtung keine effektive Durchsetzung. Der Artikel sei als «zahnloser Tiger» zu bezeichnen. Die Strafandrohung nach Art. 292 StGB bewirke wenig

und werde selten angewendet, d. h. es erfolgten kaum Sanktionen. Die Interventionsstelle habe zum Beispiel im Kanton St. Gallen bei der Staatsanwaltschaft abklären lassen, wie häufig sie mit Missachtungen zu tun hat und wie oft in diesem Zusammenhang ein Strafverfahren nach Art. 292 StGB geführt wird. Die aufwändigen Recherchen (Art. 292er-Fälle werden nicht nach inhaltlichen Kriterien abgelegt) hätten ergeben, dass die Staatsanwaltschaft in rund dreieinhalb Jahren (ab 2011) lediglich acht Fälle bearbeitet hat; in vier dieser Fälle sei es zu einem Strafbefehl gekommen, einmal wurde das Verfahren eingestellt und dreimal lautete der Beschluss auf Nichtanhandnahme.

d) Gesamthafte Beurteilung

Wie die Vertreterin festhält, wird Art. 28*b* ZGB aus Sicht der Interventionsstellen dem Anspruch des Gesetzgebers – Massnahmen zum Schutz vor Gewalt, Drohungen und Nachstellungen bereitzustellen – nicht gerecht. Dazu sei die Anwendung zu kompliziert und zu aufwändig. Art. 28*b* ZGB sei von der Entstehung her ein «Ersatz für ein eigentliches Gewaltschutzgesetz». Anstelle eines Gewaltschutzgesetzes, wie dies durch die parlamentarische Initiative ursprünglich angeregt worden sei, sei jedoch lediglich ein einzelner ZGB-Artikel hinzugefügt worden. Aus einem klaren Statement für ein Gewaltschutzgesetz sei «irgendein» Artikel in «irgendeinem» Gesetz geworden. Dies würde der Problematik nicht gerecht. Verbesserungen müssten umfassender und über die verschiedenen Institutionen hinweg koordiniert geregelt werden. Mittlerweile habe sich gezeigt, dass es nicht ausreicht, an den bestehenden Gesetzen und Artikeln «herumzuschrauben». In dem Sinne sollte zukünftig nicht über Einzelverbesserungen von Art. 28*b* ZGB oder in der ZPO nachgedacht werden. Es brauche «ein nationales Gewaltschutzgesetz», dies erachtet die Interviewpartnerin als «angezeigten Weg». Wie sie verdeutlicht, kommen zivilrechtliche Massnahmen in Gewaltsituationen ohnehin verhältnismässig spät zum Zug. Wichtig wären auch früher einsetzende Verbesserungen: dass die Polizei nicht nur Wegweisungen, sondern auch Massnahmen wie Annäherungs-, Kontakt- und Rayonverbote aussprechen und durchsetzen könnte; dass solche Massnahmen auf einfache Weise verlängert werden könnten; dass die Vorgehen der verschiedenen Institutionen aufeinander abgestimmt wären.

Die Interventionsstellen sehen auch im Bereich Stalking Handlungsbedarf. Es sollten Grundlagen geschaffen werden, damit in solchen Situationen tatsächlich etwas unternommen werden könnte. Heute werde in der öffentlichen Diskussion auf Art. 28*b* ZGB verwiesen, obschon der Artikel bei Stalking nicht greife. Notwendig wären strafrechtliche Grundlagen für ein Stalkinggesetz.

13 **Polizei** (Polizeivertreter der Kantone AG und SG)

a) Bedeutung (Häufigkeit)

Die befragten Polizeivertreter äussern, dass dem zivilrechtlichen Gewaltschutz nach Art. 28*b* ZGB in der polizeilichen Arbeit nur eine marginale Bedeutung zukomme. Gemäss ihrer Auskunft hat die Polizei mit der Bestimmung sehr selten zu tun; Art. 28*b* ZGB sei praktisch kein Thema und spiele in der polizeilichen Praxis kaum eine Rolle. Klare Auswirkungen oder merkliche Veränderungen infolge des Artikels würden sie nicht feststellen.

b) Praxis und Umsetzung (konkrete Erfahrungen, Berührungspunkte und Schnittstellen)

Gemäss den Experten gibt es grundsätzlich zwei Situationen, in denen die Polizei mit den zivilrechtlichen Schutzmassnahmen nach Art. 28*b* ZGB zu tun hat oder zu tun haben könnte:

1. Zum einen informiert die Polizei von Gewalt, Drohungen und Nachstellungen betroffene Personen darüber, dass es die Möglichkeit zivilrechtlicher Schritte gibt und weist sie auf Art. 28*b* ZGB hin. Dies werde vor allem bei Opfern von Trennungsstalking (häusliche Gewalt) gemacht, Stalkingfälle durch Fremdpersonen kämen selten vor.

2. Zum andern wird möglicherweise die Polizei involviert, wenn zivilrechtliche Schutzverfügungen, die mit Strafandrohung nach Art. 292 StGB belegt sind, verletzt worden sind.

ad 1.: Was die Information Betroffener anbelangt, so verdeutlichen die Polizeivertreter, dass der Hinweis auf zivilrechtliche Schutzmassnahmen gemacht werde, die Polizei jedoch am Nutzen und an der Praktikabilität gewisse Zweifel hege. Der Weg, via Art. 28*b* ZGB Schutz zu erhalten, ist gemäss den Interviews mit der Polizei mit verschiedenen Schwierigkeiten behaftet. Es sei nicht realistisch, alleine – ohne anwaltliche Unterstützung oder die Opferberatungsstelle – zum Ziel zu gelangen. Zivilrechtlichen Schutz zu erlangen sei zudem mit Kosten verbunden, umständlich und langwierig. Das Prozedere sei für Betroffene aufwändig und werde gemäss den Erfahrungen den jeweiligen Gewalt- und Bedrohungssituationen wenig gerecht.

ad 2.: Die Polizeivertreter machen auf verschiedene Probleme aufmerksam, die die Missachtung von Schutzmassnahmen nach Art. 28*b* ZGB betreffen. Es wäre in solchen Situationen wichtig, dass die Polizei Kenntnis vom Bestehen einer Schutzmassnahme hat. Sie müsste vom Zivilgericht informiert werden, dass zum Beispiel ein Kontaktverbot besteht, und in den Besitz der gerichtlichen Verfügungen gelangen. Dies sei jedoch im Allgemeinen nicht der Fall, solche Meldungen kämen nur selten vor. In der Regel wisse die Polizei nichts davon, dass ein Gericht in einem Fall von Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen zivilrechtliche Schutzmassnahmen verfügt hat.

Nach den Erfahrungen der Polizeivertreter werden sie von Opfern von Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen meist dann kontaktiert, wenn diese Angst haben und eine Situation für sie «brenzlig» ist. In solchen Fällen stehe für die Polizei die Aufgabe der Gefahrenabwehr im Vordergrund. Es müsste ihr darüber hinaus zur Kenntnis gebracht werden, dass auch zivilrechtliche Verfügungen verletzt worden sind. Jedoch werden gemäss der Erfahrung der Polizei in solchen Fällen keine zivilrechtlichen Verfügungen vorgewiesen oder deren Verstoss zur Anzeige gebracht. Anzeigen von Missachtungen, so äussert einer der beiden Experten, kämen pro Jahr höchstens zwei- bis dreimal vor. Werde die Missachtung einer Verfügung zur Anzeige gebracht, so werde dies von der Polizei aufgenommen, die missachtende Person werde befragt und ermahnt, dies einzuhalten, und es werde eine Verzeigung an die Staatsanwaltschaft geleitet.

Aus der Aussensicht bleibt unklar, wer im Falle der Missachtung einer Verfügung bei der Polizei Anzeige erstatten sollte. In den Interviews werden sowohl das Opfer wie auch das Zivilgericht genannt, dessen Autorität mit dem Verstoss gegen eine Verfügung verletzt werde.

c) Wirksamkeit (Opferschutz, Missachtung)

Die Erfahrungen und Einschätzungen der Polizeivertreter zur Wirksamkeit des zivilrechtlichen Gewaltschutzes als Beitrag zur Verbesserung des Opferschutzes fallen kritisch aus. Sie verweisen darauf, dass bei Art. 28*b* ZGB das Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag für betroffene Opfer ungünstig ausfalle, denn zivilrechtliche Schutzverfügungen könnten aus Polizeisicht nur ungenügend durchgesetzt werden. Wird eine Verfügung – ohne erneute Vorkommnisse von Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen – missachtet, so seien die Folgen «banal»: Die Übertretung führe, wenn überhaupt, lediglich zu einer Geldstrafe. Die Strafandrohung nach Art. 292 StGB erweise sich als «zahnloser Tiger», die das Opfer nicht schütze. In Gewaltsituationen, insbesondere bei Gewalt in Paarbeziehungen, nützte Art. 292 StGB nichts. Erfahrungsgemäss mache Tätern ein «Papier» mit einer Verfügung und einer geringen Strafandrohung wenig Eindruck, das «interessiere sie nicht». Eine zivilrechtliche Schutzverfügung nütze dem Opfer nur etwas, wenn ein Täter – von sich aus – gewillt sei, diese einzuhalten; genau das sei aber in solchen Situationen nicht die Regel. Aufgrund der Erfahrungen erachten es die Polizeivertreter bei häuslicher Gewalt als angezeigt, die Strafandrohung nach Art. 292 StGB zu verschärfen. Denn, wie es ein Interviewpartner ausdrückt: Er sei noch keinem Täter begegnet, bei dem eine Art. 28b-Schutzmassnahme alleine gewirkt habe.

d) Gesamthafte Beurteilung

Die Möglichkeit, dass die Polizei bei häuslicher Gewalt über die Wegweisung hinaus auch Kontakt- und Annäherungsverbote aussprechen kann, ist in gewissen Kantonen gegeben, in anderen Kantonen besteht diese Möglichkeit nicht. Im Kanton Aargau, wo das Polizeigesetz auch Kontakt- und Annäherungsverbote vorsieht, sei Art. 28*b* ZGB eine «Doublette» des Polizeirechts und bringe Betroffenen keine weiteren Verbesserungen. Aus Opfersicht relevant sei jedoch das unterschiedliche Funktionieren der beiden Wege: Während polizeiliche Massnahmen für Opfer rasch und jederzeit (pikettmässig, während 24 Stunden) zugänglich sind, trifft dies für den zivilrechtlichen Weg nicht zu. Der Zivilrechtsweg sei viel aufwändiger, brauche mehr Zeit, koste Geld und die Opfer müssten selbst viel unternehmen und zudem erst noch fachliche Beratung in Anspruch nehmen.

Der unterschiedlich einfache Zugang zu polizeilichen und zivilrechtlichen Schutzmassnahmen wird auch vom Polizeivertreter des Kantons St. Gallen, wo Kontakt- und Annäherungsverbote durch die Polizei nicht möglich sind, thematisiert. Dies sei der Grund, weshalb man die Situation nun kantonal so lösen möchte, dass im Polizeigesetz die Möglichkeit für entsprechende weitere Schutzmassnahmen geschaffen werde.

14 **Staatsanwaltschaft** (Staatsanwalt/anwältin der Kantone SZ und ZH)

a) Bedeutung (Häufigkeit)

Die Staatsanwaltschaft ist – wie beide Auskunftspersonen betonen – nie oder nur ganz am Rande mit Art. 28*b* ZGB befasst. Die zivilrechtliche Gewaltschutznorm sei kein Thema ihrer Institution, mit diesem Artikel werde praktisch nicht gearbeitet. Den Befragten sind keine

konkreten Fälle bekannt, in denen Art. 28*b* ZGB eine Rolle gespielt hat, das komme «null Mal» vor pro Jahr. Die geringe Bedeutung wird zum Beispiel folgendermassen zum Ausdruck gebracht: Als Staatsanwalt habe man bis zum heutigen Tag noch keine einzige Art. 28*b*-Verfügung gesehen, oder man habe den Begriff «Art. 28*b*» noch nie, bei keinem Dokument verwenden müssen, das man unterschrieben habe.

b) Praxis und Umsetzung (konkrete Erfahrungen, Berührungspunkte und Schnittstellen)

Mangels Fälle können die befragten Vertreter/innen zur konkrete Anwendung und Erfahrungen der Staatsanwaltschaft mit Art. 28*b* ZGB keine Angaben machen. Für den Kanton Zürich wird festgehalten, dass zivilrechtlicher Gewaltschutz generell nicht zur Anwendung komme, da die inhaltlichen Anliegen und Möglichkeiten dieser Bestimmung mit dem kantonalen Gewaltschutzgesetz (GSG) viel einfacher, rascher und leichter eingelöst werden könnten; Art. 28*b* ZGB könne ersatzlos gestrichen werden. Das Gewaltschutzgesetz des Kantons Zürich sei sehr zweckmässig und für alle Beteiligten – das heisst sowohl für die Opfer als auch für die Fachleute – praktischer und leichter anwendbar als der zivilrechtliche Weg nach Art. 28*b* ZGB; zur Anwendung kämen via GSG dieselben Instrumente: Wegweisungen, Kontakt- und Rayonverbote.

In den meisten Kantonen ist die Situation anders als im Kanton Zürich, zumal sie nicht über ein umfassendes Gewaltschutzgesetz im Bereich häusliche Gewalt verfügen. Wie der Experte aus dem Kanton Schwyz ausführt, seien dort zurzeit mehrere Instanzen – Polizei, Strafverfolgung, Zivilgerichte sowie die KESB – mit dem Problem der häuslichen Gewalt befasst. Sie würden alle mit denselben Instrumenten (Schutzmassnahmen) arbeiten, jedoch aufgrund verschiedener gesetzlicher Grundlagen. Dies bringe Schnittstellenprobleme mit sich, weshalb gegenwärtig eine Arbeitsgruppe zur Klärung der aktuellen Situation beitragen soll. Zurzeit erfahre die Staatsanwaltschaft in konkreten Fällen nichts darüber, ob zivilrechtliche Schutzmassnahmen ausgesprochen worden sind; das Zivilgericht melde dies nicht an die Staatsanwaltschaft weiter.

c) Wirksamkeit (Opferschutz, Missachtung)

Die Missachtung von zivilrechtlichen Schutzmassnahmen wird von den befragten Vertreter/innen der Staatsanwaltschaft als Problem geschildert; dies gilt auch für die Missachtung von Schutzmassnahmen nach dem GSG im Kanton Zürich. Da solche Massnahmen lediglich mit einer Übertretungsandrohung (Art. 292 StGB) ausgesprochen werden können, sei die Wirksamkeit begrenzt. Art. 292 StGB sei «zahnlos», er kann nur mit Busse sanktioniert werden, was in solchen Fällen zu wenig sei und keinen Eindruck mache. Die Staatsanwaltschaft kommt gemäss Information der Interviewpartner/innen nicht in den Kontakt mit Missachtungen. Im Kanton Zürich würden solche Fälle, falls sie zur Anzeige gelangten, durch die Statthalterämter bearbeitet. Im Kanton Schwyz sei bis anhin noch nie eine Missachtungsmeldung von Art. 28*b* ZGB bei der Staatsanwaltschaft eingegangen.

Eine Verschärfung von Art. 292 StGB wird von den befragten Staatsanwält/innen als sinnvoll erachtet. Damit könnte mehr Klarheit geschaffen und mit der Androhung von Freiheitsstrafen mehr Eindruck gemacht respektive konsequenter gehandelt werden. Überdies wird als notwendig erachtet, ausgesprochene Massnahmen zu kontrollieren und zu überprüfen. Dies

sei für eine effektive Durchsetzung ein wichtiger Aspekt, benötige indes entsprechende zeitliche und personelle Ressourcen.

d) Gesamthafte Beurteilung

Der zivilrechtliche Gewaltschutzartikel wird von den Vertreter/innen der Staatsanwaltschaft als wenig attraktives Instrument wahrgenommen. Das Verfahren sei anspruchsvoll und verlange von betroffenen Opfern viel puncto Zeit, Aufwand und Kosten, zudem brauche es einen Anwalt. Gemäss Einschätzung der Staatsanwaltschaft erweisen sich polizeiliche und strafrechtliche Interventionen in den meisten Fällen als dem Problem angemessener; polizeiliche Massnahmen könnten umgehend sowie rund um die Uhr ausgesprochen und zum Teil effektiver durchgesetzt werden.

Hinsichtlich der Problematik von Stalkingsituationen habe Art. 28*b* ZGB keine Verbesserungen gebracht. Aus Sicht der Staatsanwaltschaft wäre es wichtig, diesbezüglich im Strafrecht bessere Grundlagen zu schaffen, damit Polizei und Staatsanwaltschaft bei Stalkingfällen adäquat vorgehen könnten; zurzeit sei man nach wie vor gezwungen, mit Straftatbeständen zu arbeiten, die nicht auf das Problem zugeschnitten seien.

15 **Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, KESB** (KESB-Vertreter/in der Kantone Bern und Luzern)

a) Bedeutung (Häufigkeit)

Gemäss Ausführungen der befragten Vertreter/innen nimmt Art. 28*b* ZGB in der Praxis der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) nicht viel Raum ein. Dass die KESB einen Fall bearbeitet, wo parallel auch ein Verfahren unter Anwendung von Art. 28*b* ZGB läuft, komme selten vor. Wie eine der Auskunftspersonen feststellt, treffe dies auf maximal fünf Fälle pro Jahr zu, die andere Fachperson äussert, das Thema sei für die KESB «extrem am Rande». Beide Vertreter/innen halten aber fest, dass die KESB sehr wohl regelmässig mit häuslicher Gewalt zu tun hätten und viele solche Fälle bearbeiteten. Indessen habe die Einführung von Art. 28*b* ZGB – wie sie feststellen – für die KESB keine spürbaren Veränderungen bewirkt.

b) Praxis und Umsetzung (konkrete Erfahrungen, Berührungspunkte und Schnittstellen)

Die aktuelle Praxis im Falle zivilrechtlicher Schutzmassnahmen nach Art. 28*b* ZGB erweist sich aus der Sicht der beiden KESB-Vertreter/innen als unbefriedigend. Die Erfahrung zeige, dass die KESB keine Meldung erhält, wenn Schutzmassnahmen verfügt worden sind. Dies wird als klarer Mangel wahrgenommen. Die Befragten sind der Ansicht, dies müsste ihrer Behörde zur Kenntnis gebracht werden, das Zivilgericht sollte ihnen die entsprechenden Verfügungen zustellen. Heute erfährt die KESB allenfalls von Betroffenen oder deren Beiständ/innen, wenn Schutzverfügungen beantragt oder ausgesprochen worden ist, häufig ist dies jedoch nicht bekannt.

Die KESB-Vertreter/innen machen darauf aufmerksam, dass die Situation im Allgemeinen schwierig sei, wenn Schutzverfügungen nach Art. 28*b* ZGB bestehen sowie – gleichzeitig –

ein Besuchsrecht vorgesehen sei; dies sei ein Problem. In den Gesprächen wird deutlich, dass die betreffenden Schnittstellen in der Praxis wenig geklärt sind. In der Regel sei es so, dass Fernhaltesituationen vom Mann als Verweigerung des Besuchsrechts seitens der Frau verstanden werden. Die KESB versuche in solchen Situationen, Lösungen zu erarbeiten und Möglichkeiten für die Übergabe der Kinder vorzusehen oder ein begleitetes Besuchsrecht zu organisieren.

c) Wirksamkeit (Opferschutz, Missachtung)

Was die Wirksamkeit von Schutzverfügungen und den Umgang mit allfälligen Missachtungen anbelangt, sind die Angaben und Erfahrungen der befragten KESB-Vertreter/innen unterschiedlich. Mangels Informationen kann sich die eine der beiden Auskunftspersonen nicht äussern: Missachtungen von Schutzverfügungen waren für die betreffende Stelle bislang kein Thema. Anders äussert sich die zweite KESB-Vertretung: Für sie ist die Wirksamkeit von Art. 28*b* ZGB fraglich. Wie die Erfahrung zeige, bringe das Verfügen solcher Massnahmen für sich allein noch keine Veränderungen; die KESB könne nämlich selbst – ähnlich wie das Zivilgericht nach Art. 28*b* ZGB – Massnahmen verfügen, dies komme bei ihnen im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt zwei- bis dreimal pro Monat vor. Entscheidend bei Verfügungen sei vielmehr die sozialarbeiterische Begleitung: Überzeugungsarbeit und Erklärungen, was die Verfügung für Betroffene bedeute und wie in der Folge konkrete Lösungen aussehen könnten.

In der Praxis zeige sich, dass Schutzmassnahmen immer wieder missachtet würden – ohne sozialarbeiterische Begleitarbeit umso eher. Schutzverfügungen nach Art. 28*b* ZGB allein nützten wenig, so lautet die Einschätzung der KESB-Fachleute, die Wirksamkeit sei limitiert. Am ehesten könne der Artikel bei gut integrierten Personen etwas bewirken, bei Betroffenen, die etwas zu verlieren hätten. Umgekehrt nütze Art. 28*b* ZGB gerade in schwierigen sozialen Situationen, wie dies bei häuslicher Gewalt oft gegeben sei, meistens nichts. In schweren Fällen sei Art. 292 StGB bei einer Missachtung kaum hilfreich, und es gäbe in der Schweiz nicht wie in andern Ländern die Möglichkeit einer Schutzhaft.

d) Gesamthafte Beurteilung

Grundsätzlich wird die Tatsache, dass die rechtlichen Schutzmöglichkeiten bei häuslicher Gewalt ausgeweitet wurden, von den befragten KESB-Vertreter/innen begrüsst. In der Praxis bestehen gemäss ihren Aussagen jedoch grosse Hürden bei der Nutzung von Art. 28*b* ZGB. Der Artikel fordere zu viele Kenntnisse von betroffenen Opfern, und Schutzmassnahmen könnten ohne Anwalt oder Anwältin gar nicht beantragt werden. Auch werden die Kosten und die lange Dauer, bis Schutzmassnahmen verfügt sind, als bedeutsame Hürden genannt.

Die Bedeutung von Art. 28*b* ZGB sehen die KESB-Vertreter/innen am ehesten auf der symbolischen Ebene. Der Artikel sei in erster Linie ein «Statement», dass häusliche Gewalt nicht toleriert werde. Man habe aber auch vor der Einführung von Art. 28*b* ZGB solche Massnahmen aussprechen können, insofern habe sich nicht viel geändert. Jetzt seien das Problem und mögliche Schutzmassnahmen jedoch ausdrücklich bezeichnet, das sei sicherlich hilfreich. Die explizite Nennung würde, so lautet die Vermutung, die Richter/innen möglicherweise darin unterstützen, Massnahmen nach Art. 28*b* ZGB tatsächlich auszusprechen. Die

Explizierung dieser gesetzlichen Möglichkeit würde vermutlich zu einer besseren Sensibilisierung und Anwendung beitragen.

16 **Stalkingberatungsstellen** (Vertreterinnen der Kantone BE und FR)

a) Bedeutung (Häufigkeit)

In der Schweiz gibt es kaum spezialisierte Stalkingberatungsstellen. Die «Fachstelle Stalking-Beratung der Stadt Bern» stellt eine Ausnahme dar. Die Opferhilfe-Beratungsstelle des Kantons Fribourg berät, wie die meisten OH-Beratungsstellen, u. a. auch bei Stalking. Die interviewten Expertinnen der beiden Stellen unterscheiden bezüglich der Bedeutung von Art. 28*b* ZGB in der Praxis klar zwischen Situationen, die Stalking durch Fremdpersonen betreffen, und Situationen, in denen es um Trennungs- oder Beziehungsstalking (häusliche Gewalt) geht.

In Stalkingfällen durch Fremdpersonen machen Betroffene gemäss Auskunft der befragten Fachpersonen kaum Gebrauch von Art. 28*b* ZGB. Der zivilrechtliche Gewaltschutz gelange in diesen Fällen höchst selten zur Anwendung. Die eine Stelle führte 2012 und 2013 je etwa zwei Beratungen zu Stalking durch Fremdpersonen durch, in beiden Fällen wurden keine Massnahmen nach Art. 28*b* ZGB beantragt respektive ausgesprochen. Die spezialisierte Stalkingfachstelle verzeichnete 2013 im Bereich Stalking durch Fremdpersonen 84 Beratungsfälle, jedoch wurden nur in zwei bis drei Fällen Massnahmen nach Art. 28*b* ZGB beantragt. Der Artikel werde, so die Erfahrung beider Stellen, praktisch nicht genutzt.

Gemäss den beiden Fachpersonen kommt Art. 28*b* ZGB eher noch in Fällen von Expartnerstalking als vorsorgliche Massnahme zur Anwendung, vornehmlich im Rahmen des Eheschutzes, zum Teil auch bei nicht verheirateten Expaaren.

b) Praxis und Umsetzung (konkrete Erfahrungen, Berührungspunkte und Schnittstellen)

Wie die befragten Vertreterinnen ausführen, sind Informationen zu Art. 28*b* ZGB fester Bestandteil jeder Beratung von Stalkingopfern: Die Möglichkeit des zivilrechtlichen Gewaltschutzes, Vorgehen und Modalitäten werden im Gespräch regelmässig erläutert. Es zeige sich aber, dass der Artikel mit verschiedenen Hürden verbunden sei, welche Betroffene regelmässig davon abhalten, diesen Weg zu gehen. Das Vorgehen sei aufwändig und die Beweissituation unsicher, auch seien die Kosten häufig ein Problem. Betroffene bräuchten zudem, wie die Vertreterin der Berner Beratungsstelle festhält, in jedem Fall anwaltliche Unterstützung, dies verursache nochmals Kosten respektive Aufwand und Unsicherheiten, wenn unentgeltliche Rechtspflege beantragt werde. Hingegen braucht es gemäss der Erfahrung der Fribourger Expertin – in Fällen von Trennungsstalking bei häuslicher Gewalt – nicht immer einen Anwalt oder eine Anwältin. Sofern vorgängig eine polizeiliche Wegweisung wegen häuslicher Gewalt erfolgt sei, könnten Betroffene superprovisorische Massnahmen zum Teil auch zusammen mit der Beratungsstelle beantragen; in solchen Fällen würden die Beraterinnen immer Antrag auf Verzicht des Kostenvorschusses stellen. Wenige Erfahrungen sind vorhanden, wenn Massnahmen über die superprovisorische Verfügung hinaus andauern sollten.

Die Expertinnen machen im Weiteren darauf aufmerksam, dass verschiedene Umsetzungs- und Schnittstellenprobleme die Anwendung der zivilrechtlichen Schutzmassnahme erschweren oder verunmöglichen. So zeige die Erfahrung, dass die polizeiliche Wegweisung in gewissen Kantonen lediglich für fünf Tage (teilweise für eine noch kürzere Zeitspanne) ausgesprochen wird, obwohl das gesetzliche Maximum höher liege. Dies habe zur Folge, dass es für die von Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen Betroffenen praktisch unmöglich sei, in der kurzen Wegweisungsfrist die nötigen Informationen zu erhalten und eine zivilrechtliche Schutzverfügung zu erwirken. Als problematisch erweist sich die Anwendung von Art. 28*b* ZGB gemäss Erfahrung der befragten Fachpersonen auch, wenn Trennungsstalking vorliegt und das ehemalige Paar gemeinsame Kinder hat. Häufig würde in solchen Fällen der Umgang mit dem Besuchsrecht und den Übergabesituationen ungenügend oder nicht angemessen geregelt. Dies führe zu Problemen, Widersprüchen und Missachtungen. Notwendige Regelungen wie ein begleitetes Besuchsrecht, eine Besuchsbeistandschaft oder geschützte Übergaben würden nicht oder nur für eine zu kurze Zeitspanne vorgesehen. Ferner ergeben sich aus Sicht der Stalkingfachstelle auch Schnittstellenprobleme zur Opferhilfe. Da es national kaum spezialisierte Stalkingfachstellen gibt, sei die Stelle mit Anfragen aus der ganzen Schweiz konfrontiert. Bei Bedarf werde die finanzielle Unterstützung für rechtliche Schritte und anwaltliche Hilfe mit der zuständigen Opferhilfe abgeklärt und in komplexen Fällen für eine länger dauernde Begleitung an die Opferhilfe vor Ort triagiert. Dabei könne es insbesondere in Fällen von Stalking durch Fremdpersonen vorkommen, dass die Opferhilfe die Beratung und Unterstützung solcher Klient/innen ablehnt: Es handle sich nicht um Opfer eines Straftatbestands und somit sei die Opferhilfe nicht zuständig.

c) Wirksamkeit (Opferschutz, Missachtung)

Art. 28*b* ZGB ist gemäss den Fachpersonen in erster Linie ein «Schutz auf dem Papier». Solche Schutzverfügungen könnten grundsätzlich Eindruck machen und dem betroffenen Opfer helfen, die Erfahrung verweise aber auf eine beschränkte Wirksamkeit. Art. 28*b* ZGB bewähre sich am ehesten, wenn die beklagte Person eine gute Position habe und etwa Angst habe, die Arbeitsstelle zu verlieren. Solche Personen wären am ehesten von einer Verfügung beeindruckt. Vielfach sei die Wirksamkeit aber gering, und werde eine Schutzverfügung missachtet, seien die Folgen und Konsequenzen «frustrierend». Die Strafandrohung nach Art. 292 StGB beeindrucke in Stalkingfällen kaum, und Übertretungsbussen zeigten, falls sie überhaupt ausgesprochen würden, erfahrungsgemäss keine Wirkung. Missachtungen würden zumeist ohnehin folgenlos bleiben. Aus Sicht der befragten Vertreterinnen besteht diesbezüglich ein Verbesserungsbedarf: eine konsequente Strafandrohung würde als sinnvoll erachtet. Wie die Erfahrungen der einen Fachstelle zeigen, erweist sich die gezielte Androhung von Haft als wirksamer: Bei der Staatsanwaltschaft gebe es eine zuständige Person, die – wenn zugleich ein Strafverfahren wegen häuslicher Gewalt vorliege – Beschuldigten bei der Einvernahme das Versprechen zur Einhaltung von Art. 28*b* ZGB abnehme und für den Fall der Missachtung Untersuchungshaft androhe, was im Falle einer Zuwiderhandlung auch umgesetzt werde. Die Erfahrungen zeigten, dass Tatpersonen mit dem Stalking eher aufhören, wenn sie in Untersuchungshaft gewesen seien.

d) Gesamthafte Beurteilung

Die Vertreterinnen der Stalkingfachstellen begrüssen, dass «Nachstellungen» in Art. 28*b* ZGB als Problem explizit erwähnt werden. Dies wird als Vorteil des Artikels hervorgehoben. Insgesamt erweise sich der Zugang zum zivilrechtlichen Gewaltschutz aber als allzu schwierig und langwierig, angezeigt wäre ein deutlich einfacheres Verfahren. Obwohl Art. 28*b* ZGB vor Stalking Schutz bieten wolle, gelange er – gerade bei Stalking durch Fremde – kaum zur Anwendung, eine Anwendung sei eher noch im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt und Expartnerstalking festzustellen.

In der Beratungspraxis zeige sich, dass Stalkingopfer im Allgemeinen eher den strafrechtlichen Weg einschlagen. Sowohl Betroffene wie Fachleute würden das Strafrecht bei Stalking als angemessener erachten. Eine Strafanzeige sei für Betroffene «einleuchtender» – einfacher und klarer. Dagegen sei Art. 28*b* ZGB «weit weg von den Leuten». Aus Sicht der Fachpersonen wäre es angezeigt, Stalking als Straftatbestand im Strafgesetzbuch zu verankern.

17 **Beratungsstellen für gewaltausübende Männer** (Vertreter der Kantone AG und BE)

a) Bedeutung (Häufigkeit)

Beratungsstellen und Lernprogramme für gewaltausübende Männer haben laut den befragten Vertretern kaum mit zivilrechtlichen Schutzmassnahmen nach Art. 28*b* ZGB zu tun. Einer der beiden Interviewpartner berichtet über «vereinzelte» Erfahrungen: Er erinnert sich für die Jahre 2012 bis (Herbst) 2014 an drei bis vier von ihm beratene Männer, die Auflagen nach Art. 28*b* ZGB erhalten hatten. Der andere Vertreter kann keine Angaben machen, weil nicht systematisch erfasst wird, ob und wenn ja, welche Art von Massnahmen gegen einen Mann ausgesprochen worden sind.

b) Praxis und Umsetzung (konkrete Erfahrungen, Berührungspunkte und Schnittstellen)

Im Zusammenhang mit Schutzmassnahmen erwähnen die Fachleute der Täterarbeit verschiedene Schnittstellenprobleme. Es bleibe in der Beratungspraxis meist offen, ob gegen einen Klienten Massnahmen oder Auflagen ausgesprochen worden seien. Erführen die Stellen von Massnahmen, wüssten sie dennoch selten Genaueres darüber, welche Stelle welche Verfügung erlassen, d. h. welcher Rechtsweg zu Schutzmassnahmen geführt hat. Dies sei zum einen darauf zurückzuführen, dass sich Schutzmassnahmen und Weisungen immer ähnlich auswirken würden, unabhängig davon, wer sie ausspreche; ob es um Ersatzmassnahmen der Staatsanwaltschaft gehe, um Massnahmen nach Art. 28*b* ZGB, KESB-Auflagen oder Verfügungen der Polizei. Zum andern orten die Fachpersonen ein Grundproblem in der Tatsache, dass die Gewaltberatung von den Behörden «schlecht dokumentiert» würde. Sie erhielten weder vom Zivilgericht noch von der Staatsanwaltschaft entsprechende Meldungen und müssten fast ausschliesslich mit den Informationen des Mannes arbeiten. Die Erfahrung zeige indes bei den Klienten die Tendenz, die Gewaltsituationen «stark zu verharmlosen».

Erfahren die Stellen von Klienten, dass Schutzmassnahmen ausgesprochen worden sind, so ist dies gemäss den befragten Vertretern ein Anlass, mit dem Betroffenen gezielt damit zu arbeiten. Dies heisse zum einen, mit dem Mann «Klartext» zu sprechen und ihn mit seinem Tun zu konfrontieren, denn Schutzverfügen verdeutlichten, dass wohl etliches weniger harmlos sei, als es dargestellt werde. Zum andern gehe es in solchen Fällen in der Beratungsarbeit darum, mit dem Mann zusammen darauf hinzuarbeiten, dass er die Massnahme einhalte respektive einhalten könne und die Zeit nutze, sich darüber klar zu werden, was er wolle und ändern müsse. In diesem Sinne könnten solche Verfügungen in der Beratung ein «Türöffner» sein.

Als problematische Praxis erleben die Vertreter der Täterarbeit, dass Schutzmassnahmen wie Kontakt- und Rayonverbote nur für die Partnerin, nicht aber für die Kinder ausgesprochen würden. Der Umgang mit den Kindern sei häufig nicht offiziell geregelt und bleibe in der konkreten Situation offen und unklar. Bis die Entscheide der KESB oder des Trennungsverfahrens vorliegen, dauere es erfahrungsgemäss lange. Eine Konsequenz sei, dass die Betroffenen selbst eine Lösung finden müssen, was in den gegebenen Situationen meist schwierig bis unmöglich sei. Dies sei, wie einer der beiden Interviewpartner anmerkt, eine äusserst schlechte Ausgangslage. Unklarheit und Informationsmangel würden sich «letztlich gewaltfördernd» auswirken und zu Lasten der Opfer gehen. Unklare Umgangssituationen, die die Kinder betreffen, würden beim Mann regelmässig Wut- und Ohnmachtsgefühle gegenüber der Frau schüren, und sie gerate noch mehr «ins Visier» des Mannes.

c) Wirksamkeit (Opferschutz, Missachtung)

Die befragten Vertreter erachten es als eine zentrale Aufgabe von Gewaltberatungsstellen und Lernprogrammen, teilnehmende Männer zur Einhaltung verfügter Massnahmen und Auflagen anzuhalten und sie dabei zu unterstützen. Es wäre deshalb aus ihrer Sicht wichtig, dass die Stellen offiziell über Missachtungen und erneute Vorfälle informiert würden. Dies sei jedoch zurzeit nicht der Fall, am ehesten würden sie solches von Opferunterstützungsstellen erfahren. Da die Einhaltung nicht überprüft werde, seien die Wirksamkeit und der Opferschutz im Zusammenhang mit Art. 28*b* ZGB fraglich. Die Praxis zeige, dass der Artikel «locker» missachtet werden könne: Sofern dies ein Mann wolle, könne er die Massnahme einfach nicht beachten und damit «habe es sich». Konsequenzen von Seiten der Behörden seien nicht zu erwarten, auch nicht bei Mehrfachübertretungen. Die gesamte Verantwortung, Übertretungen zu melden und anzuzeigen, liege beim Opfer, dies würde jedoch den Schutz und die Sicherheit der betroffenen Frauen zusätzlich mindern.

d) Gesamthafte Beurteilung

Schutzmassnahmen in Form von Auflagen und Verfügungen gegenüber Gewaltausübenden werden von den befragten Experten der Täterarbeit grundsätzlich als sinnvoll und zweckmässig erachtet. Massnahmen wie Wegweisungen, Kontakt- und Rayonverbote hätten, so die Sicht der Fachpersonen, das Potenzial, Distanz und Raum zu schaffen, was beide Seiten nötig hätten. Gegenüber einem Gefährder würden Schutzmassnahmen auch einen gewissen Druck ausüben. Im positiven Fall würden Schutzmassnahmen die Motivation der Männer fördern, etwas zu unternehmen und zu verändern. Art. 28*b* ZGB sei aber «zu weich» und werde

nicht konsequent durchgesetzt; Missachtungen hätten keine Folgen – insgesamt sei es ein «unglücklicher Versuch, die Opfer zu schützen».

Wenn Verfügungen nach Art. 28*b* ZGB ausgesprochen würden, sollte zwingend eine begleitende Beratung stattfinden. Aus Sicht der Gewaltfachleute bewirkten solche Schutzmassnahmen alleine nicht viel; eine gleichzeitige Einbindung und Verankerung der Täterarbeit wäre zentral. Häufig würden Schutzmassnahmen von den Männern als «Verletzung» respektive Zumutung wahrgenommen und als ein Machtinstrument der Frau interpretiert, das diese gegen sie anwende. Begleitende Arbeit mit den Männern sei deshalb sehr wichtig. Nicht zuletzt würde dies die Missachtung von Verfügungen senken. Die Arbeit mit den Tätern sei in diesem Sinne «aktiver Opferschutz».

D Schlussteil

18 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

18.1 Folgerungen

Die Evaluation erhellt die Praxis zu Art. 28*b* ZGB und stellt vielfältige Erkenntnisse zur Verfügung (Kap. 4–17). Die Resultate und ihre Bedeutung – im Hinblick auf das Ziel des Opferschutzes – sind im Folgenden kurz dargelegt.

a) Seltene Anwendung von Art. 28b ZGB

Quantitative Angaben der Richter/innen und Interviewaussagen von weiteren Fachleuten zeigen, dass Massnahmen nach Art. 28*b* ZGB selten zur Anwendung gelangen. Dies gilt sowohl für Verfahren bei Gewalt im häuslichen Bereich – und hier für eherechtliche Verfahren und für Verfahren ausserhalb des Eherechts – als auch für den Bereich Stalking bei sich «fremden» Personen (ausserhäuslicher Bereich). Art. 28*b* ZGB hat sich gemäss den Evaluationsergebnissen und entgegen der ursprünglichen Absicht des Gesetzgebers nicht zu einer gängigen Schutzmassnahme bei häuslicher Gewalt, Drohungen und Nachstellungen entwickelt.

b) Unterschiedliche Gerichtspraxen

Die Erfahrungen der opfervertretenden Fachleute sowie Angaben der Gerichte verweisen darauf, dass die gerichtliche Handhabung von Art. 28*b* ZGB uneinheitlich ist (zwischen den Kantonen und innerhalb der Kantone). Dies zeigt sich unter anderem bei der Ausgestaltung der Schutzmassnahmen durch die Zivilgerichte, in ihrem Umgang bei Vorhandensein minderjähriger Kinder sowie bei der Festlegung der Kosten zulasten der antragstellenden/klagenden Person. Für Opfer und begleitende Fachpersonen ist unklar, womit sie rechnen können, wenn sie zivilrechtliche Schutzmassnahmen beantragen.

c) Unterschiede zwischen eherechtlichen Verfahren mit Schutzmassnahmen und Verfahren ausserhalb des Eherechts mit Schutzmassnahmen nach Art. 28b ZGB

Ergebnisse zeigen auf, dass nichtverheiratete und verheiratete Personen im zivilrechtlichen Persönlichkeitsschutz nach Art. 28*b* ZGB nicht gleichgestellt sind. Betroffene stehen in Abhängigkeit ihres Zivilstandes vor unterschiedlichen Ausgangslagen. Verfahrensrechtliche Unterschiede beeinflussen die Möglichkeiten, zivilrechtlichen Schutz zu beantragen, sowie die Erfolgsaussichten, diesen Schutz zu erhalten.

d) Unterschiedliche Übergänge von polizeirechtlichen zu zivilrechtlichen Massnahmen

Die Evaluation verweist auf die kantonal unterschiedliche Ausgestaltung des Übergangs von polizeirechtlichen zu zivilrechtlichen Massnahmen (Art. 28*b* Abs. 4 ZGB, kantonale Polizeigesetze und kantonale Einführungsgesetze zum ZGB). Die Dauer der polizeilichen Wegweisung ist kantonal sehr verschieden, zudem ist die Wegweisung in zeitlicher Sicht entweder fix vorgegeben oder aber mit einer Minimum- und Maximumangabe versehen. Die Schnittstelle zwischen polizeirechtlichen und zivilrechtlichen Massnahmen stellt für Gewalt-

betroffene eine Hürde dar, wenn die fixe Dauer zu kurz ist respektive wenn die Dauer im individuellen Fall von der Polizei zu kurz angesetzt wird.

e) Schwieriges Verhältnis zwischen zivil- und strafrechtlichen Massnahmen

Absicht des Gesetzgebers war es, für gewaltbetroffene Personen mit Art. 28*b* ZGB eine *zivilrechtliche* Gewaltschutznorm zu schaffen. Gemäss Evaluation sind aber *reine* zivilrechtliche Vorgehen selten: Sehr häufig wird der Erlass von Massnahmen nach Art. 28*b* ZGB an das Vorhandensein strafrechtlicher Indizien geknüpft. Der Zivilrechtsweg ist in der Praxis vom Strafrecht abhängig. Zudem macht die Evaluation deutlich, dass sich Zivilgerichte mit dem Persönlichkeitsschutz nach Art. 28*b* ZGB schwer tun. Sie fühlen sich bei Regelungen sich uneiniger Personen zuständig, nicht aber für Gewaltbetroffene, deren Schutz als «Strafe» gegen die beklagte Person wahrgenommen und somit als Aufgabe des Strafrechts gesehen wird.

f) Unklare Zuständigkeit und Vorgehen bei Schutzmassnahmen, wenn minderjährige Kinder (mit)betroffen sind

Sind in Verfahren für Schutzmassnahmen nach Art. 28*b* ZGB minderjährige Kinder (mit)betroffen, ist gemäss Evaluation kein einheitliches Vorgehen gegeben. Das heisst, die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde wird lediglich in einem Teil der Fälle über die Situation informiert. Zudem erfährt insbesondere die Schnittstelle zwischen Schutzmassnahmen nach Art. 28*b* ZGB und dem Besuchsrecht nicht die ihr gebührende Aufmerksamkeit.

g) Hohe prozessuale Anforderungen und mit Verfahren verbundene Kosten

Die Evaluation bestätigt die Vermutung, dass Antragstellende mit Blick auf das Verfahren mit hohen Hürden konfrontiert sind. Die befragten Fachleute beurteilen die Verfahrensführung für Betroffene als schwierig bis kaum realistisch (Dispositionsmaxime). Der Beizug einer anwaltlichen Vertretung ist notwendig. Ein weiteres Problem sind die mit Begehren um Schutzmassnahmen nach Art. 28*b* ZGB verbundenen Kosten: das Leisten von Vorschüssen, das Kostenrisiko im Falle einer Gesuchsablehnung sowie die Rückforderung geleisteter Vorschüsse von der gewaltausübenden Person (Liquidation der Prozesskosten). Zudem ist gemäss Evaluation die Beweislast hoch. Belastend ist für Gewaltbetroffene auch die persönliche Begegnung mit der beklagten Person (Tatperson). Diese und weitere Aspekte weisen darauf hin, dass die Zivilrechtsnorm bei Gewalt, Drohungen und Nachstellungen beziehungsweise ihre verfahrensrechtliche Umsetzung die spezifischen Dynamiken der Gewalt im sozialen Nahraum nicht genügend berücksichtigt.

h) Schwierige Durchsetzung von Schutzmassnahmen, fehlende Sanktion bei Missachtung sowie geringe Wirksamkeit von Bussen

Die Praxis in Bezug auf die Strafandrohung bei Missachtung von Schutzmassnahmen (Art. 292 StGB) ist unterschiedlich. Zivilrechtliche Entscheide werden auch nicht regelmässig an Polizei und Staatsanwaltschaft weitergeleitet. Wird die Strafandrohung nicht in die Schutzverfügung aufgenommen, können Zuwiderhandlungen in der Folge nicht belangt werden. Schutzmassnahmen werden aber gemäss der Evaluation häufig missachtet. Jedoch bleiben

Sanktionen bei Übertretungen häufig aus. Dies gilt auch dann, wenn erneute Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen vorgefallen sind. Bussen werden zudem als wenig wirksam erachtet. Dem Persönlichkeitsschutz nach Art. 28*b* ZGB wird von den Befragten eine symbolische Bedeutung zugestanden. Als eine effektive und effiziente Hilfe bei vorliegender Gewalt wird die Bestimmung aber nicht wahrgeommen.

18.2 Fazit

Die Evaluation verweist auf viele Probleme in der Umsetzung und Wirksamkeit von Art. 28*b* ZGB. Die Schwierigkeiten gründen nicht nur in der materiellen Ausgestaltung von Art. 28*b* ZGB. Sie stehen vielmehr auch – zentral – im Zusammenhang mit verfahrensrechtlichen Regelungen (ZPO) und der Situierung von Art. 28*b* ZGB im Gesamtkontext von kantonalen und nationalen Regelungen bei häuslicher Gewalt.

Umgang, Vorgehen und Praxis von Art. 28*b* ZGB ist auch den Institutionen, mit denen Expert/innengespräche geführt wurden, häufig kaum vertieft bekannt. Zum einen ist dies darauf zurückzuführen, dass diese Fachleute nur selten mit konkreten Fällen in Kontakt kommen. Zudem wird das Verfahren einerseits als kompliziert und aufwändig eingeschätzt und anderseits der Nutzen der zivilrechtlichen Norm als gering betrachtet oder bezweifelt. Selbst Opferberatungsstellen und Frauenhäuser, die zentral mit der Thematik der häuslichen Gewalt befasst sind, kennen sich zum Teil nur marginal mit Art. 28*b* ZGB aus. Dies hat wiederum mit dem Zweifel an der Nützlichkeit der Bestimmung zu tun, aber auch mit der Komplexität der entsprechenden Verfahren, die selbst für Fachleute, die in ihrem Arbeitsalltag ständig mit Fällen von Gewalt, Drohungen und Nachstellungen befasst sind, (zu) hoch scheint.

18.3 Mögliche Wege

Die im Zuge der Evaluation zu Umsetzung und Wirkung von Art. 28*b* ZGB durchgeführten quantitativen und qualitativen Erhebungen deuten auf eine Dysfunktionalität von Art. 28b ZGB hin, deren Ursache aber nicht (allein) in einer bestimmten Formulierung oder Voraussetzung des Gesetzes zu finden ist, sondern dem System immanent erscheint. Zivilprozessuale Bedingungen, ungeklärtes Verhältnis zwischen Straf-, Strafprozess-, Polizei- und Zivilrecht und den entsprechenden Behörden, grosse kantonale Unterschiede in der praktischen Anwendung und die Zivilstandsabhängigkeit der Verfahren sind alles problematische Aspekte eines Systems, das keine innere Kohärenz zum Schutz der Opfer aufweist.

Zwar kennt die Schweiz zahlreiche Instrumente, die zum Schutz vor Gewalt eingeführt wurden, allerdings bilden sie kein Ganzes, dies nicht zuletzt auch wegen teilweise fehlenden Bundeskompetenzen. Ein Gewaltschutzgesetz zum Schutz vor häuslicher Gewalt ist in der Schweiz bis dato nicht vorhanden. Grundsätzlich sind im Hinblick auf Veränderungen zwei Wege denkbar.

«Kleine Intervention»: Der eine Weg besteht darin, die festgestellten Schwierigkeiten im Einzelnen zu beheben. Das würde zum Beispiel bedeuten, Regelungen für die Kostenfragen zu treffen, die Verfahren – unbesehen vom Zivilstand der Betroffenen – anzugleichen etc. Wir bezeichnen diesen Weg als «kleine Intervention».

«Nationales Gewaltschutzgesetz»: Der andere Weg besteht darin, «das Ganze» anzuschauen, im Bestreben ein schweizerisches Gewaltschutzgesetz zu schaffen, das von häuslicher Gewalt betroffenen Frauen, Kindern und Männern einen umfänglichen – effektiven und effizienten – Schutz bietet. Wie die Erfahrungen zeigen, hält sich die Thematik der häuslichen Gewalt und des Stalking nicht an die üblicherweise bestehenden Grenzen: Sie bewegt sich quer durch verschiedene Gesetzes- und Interventionsbereiche. Dazu zählen die kantonalen Polizeigesetze, das Zivilrecht, das Opferhilfegesetz (das bisher sowohl in Bezug auf die Beratung wie hinsichtlich der finanziellen Unterstützung nur auf das Strafrecht ausgerichtet ist), das Straf- und Strafprozessrecht, der Kindesschutz sowie die Interventionsfelder der Hilfe und Unterstützung für betroffene Frauen, Kinder und Männer sowie auch Hilfe und Unterstützung für gewaltausübende Personen.

18.4 Empfehlungen

Die Empfehlung der Evaluatorinnen lautet dahingehend, das ganze System in den Blick zu nehmen und auf ein *nationales Gesetz zum Schutz vor häuslicher Gewalt* (Gewaltschutzgesetz) hinzuarbeiten, das Betroffenen solcher Gewalt – unabhängig von Zivilstand, Geschlecht, Alter und Nationalität – Hilfe und Unterstützung bietet. Ziel sollte es sein, auf Gewalt, die in Beziehungen ausgeübt wird, eine kohärente Antwort sowie den Betroffenen genügend Schutz und Unterstützung zu geben.

Geht es um die Ausarbeitung einer Vorlage für ein nationales Gewaltschutzgesetz zum Schutz vor häuslicher Gewalt, ist Interdisziplinarität ein wichtiges Stichwort. Es ist zentral, sowohl die Fachkundigen der verschiedenen Rechtsgebiete einzubinden (Polizei, Zivil- und Strafrecht sowie die Belange der Kinder) als auch die Praxisfachleute mit Erfahrung und Wissen in den Bereichen Opfer- und Täterarbeit sowie Expert/innen aus anderen Ländern mit Gewaltschutzgesetzen (z. Bsp. Österreich) und aus internationalen Organisationen (Europarat/Istanbulkonvention: Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, in Kraft seit 1. August 2014) bezuziehen.

Die Empfehlung der Evaluatorinnen betreffend Stalking – gemeint sind Stalking im Bereich häusliche Gewalt wie auch Nachstellungen durch «fremde» Personen und verschiedene Stalkingformen – lautet dahingehend, eine gesonderte strafrechtliche Stalkingnorm respektive andere/weitere erfolgversprechende Strategien zum Schutz vor Stalking zu prüfen sowie vor allem die nötige Hilfe und Beratung für Betroffene sicherzustellen (Opferhilfe). Dazu ist eine systematische Reflexion der aktuellen Situation notwendig: das Erfassen und Auswerten von Erfahrungen Stalkingbetroffener mit dem aktuellen Hilfesystem, das Einbeziehen des Praxiswissens von Fachleuten mit Fallerfahrung im Stalkingbereich sowie eine rechtliche Aufarbeitung des Problems. Bei der Ausarbeitung sind insbesondere auch negative und positive Erfahrungen aus Ländern, in denen Stalkingnormen in Kraft sind, einzubeziehen (vgl. Aa, Römkens, 2013).

Literatur

Aa Suzan van der et al. (2015, im Erscheinen): Mapping the legislation and assessing the impact of protection orders in the European Member States (POEMS-Projekt, Daphne III Programm; poems-project.com).

Aa Suzan van der, Römkens Renée (2013): The state of the art in stalking legislation – reflections on European developments. In: European Criminal Law Review, EuCLR, 3(2), S. 232-256.

Bericht des Schweizerischen Bundesrates (2009): Bericht über Gewalt in Paarbeziehungen. Ursachen und in der Schweiz getroffene Massnahmen (in Erfüllung des Postulats Stump 05.3694 vom Oktober 2005) vom 13. Mai 2009. Bern. Verfügbar über: http://www.ebg.admin.ch/themen/00466/index.html?lang=de&download=NHzLpZeg7t,lnp6I0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCDdIR9e2ym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A-- [Datum des Zugriffs: 13. Februar 2015].

Büchler Andrea, Michel Margot (2011): Besuchsrecht und häusliche Gewalt: zivilrechtliche Aspekte des persönlichen Verkehrs nach Auflösung einer von häuslicher Gewalt geprägten Beziehung. In: FamPra.ch, Die Praxis des Familienrechts, Nr. 3, S. 525–552.

Dearing Albin, Haller Birgitt (Hrsg.) (2000): Das österreichische Gewaltschutzgesetz. Juristische Schriftenreihe Band 163, Verlag Österreich, Wien.

Dearing Albin, Haller Birgitt (Hrsg.) (2005): Schutz vor Gewalt in der Familie. Das österreichische Gewaltschutzgesetz. Juristische Schriftenreihe Band 210, Verlag Österreich, Wien.

Egger Theres, Schär Moser Marianne (2008): Gewalt in Paarbeziehungen. Ursachen und in der Schweiz getroffene Massnahmen. Im Auftrag der Fachstelle gegen Gewalt des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann, EBG, Bern.

Gloor Daniela, Meier Hanna (2014): «Der Polizist ist mein Engel gewesen.» Sicht gewaltbetroffener Frauen auf institutionelle Interventionen bei Gewalt in Ehe und Partnerschaft. Schlussbericht der NFP 60-Studie. Social Insight, Schinznach-Dorf. Verfügbar über: http://www.socialinsight.ch/index.php/betroffenensicht [Datum des Zugriffs: 13. Februar 2015].

Hrubesch-Millauer Stephanie, Vetterli Rolf (2009): Häusliche Gewalt: die Bedeutung des Artikels 28*b* ZGB. In: FamPra, die Praxis des Familienrechts, Nr. 3, 2009, S. 535–560.

Kettiger Daniel (2012): Die Umsetzung von Art. 28*b* Abs. 4 ZGB in den Kantonen; Arbeitspapier vom 12. August 2012. Verfügbar über: http://www.kettiger.ch/fileadmin/user_upload/Dokumente/Downloads/zgb28bumsetzung120812.pdf [Datum des Zugriffs: 13. Februar 2015].

Lopez Irina (2015): Le cyberharcèlement et les jeunes: la situation juridique actuelle en Suisse et quelques perspectives de réglementation. In: Jusletter 19. Januar 2015.

Schwander Marianne (2006): Häusliche Gewalt: Situation kantonaler Massnahmen aus rechtlicher Sicht. Im Auftrag des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann, Fachstelle gegen Gewalt, EBG, Bern.

Anhang 1:
Teilnehmer/innen an den Explorativgesprächen

Cornelia Kranich, Anwältin und Mitglied der Schweizerischen Konferenz gegen Häusliche Gewalt (SKHG)

Bruno Lötscher, Zivilgericht Kanton Basel-Stadt

Peter Mösch, Begleitgruppe des Bundesamtes für Justiz zur Evaluation Art. 28*b* ZGB

Stefan Wüest, Bezirksgericht Kriens, Kanton Luzern

Myriame Zufferey und Claire Magnin, Centre de consultation LAVI et maison d'accueil pour les femmes et leurs enfants victimes de violence conjugale, Biel

Anhang 2:
Teilnehmer/innen an den Expert/innengesprächen

Benno Annen, Oberstaatsanwalt, Kanton Schwyz

Bettina Bannwart, Vizepräsidentin KESB des Kantons Luzern

Bernhard Brunner, Lernprogramm gegen häusliche Gewalt, Kanton Bern

Patrick Fassbind, Präsident KESB des Kantons Bern

Peter Gantner, Fachstelle häusliche Gewalt, Kantonspolizei St. Gallen

Michael Leupold, Kommandant der Kantonspolizei Aargau

Matthias Lüscher, Gewaltberatung der Anlaufstelle Häusliche Gewalt, Kanton Aargau

Claudia Meyer, Bureau-conseil Solidarité Femmes Centre de consultation LAVI Frauenhaus Opferberatungsstelle für Frauen (OHG), Kanton Fribourg

Miriam Reber, Co-Präsidentin der Schweizerischen Konferenz gegen Häusliche Gewalt (SKHG), Leiterin Koordinationsstelle Häusliche Gewalt, Kanton St. Gallen

Natalie Schneiter, Beratungsstelle Stalking, Stadt Bern

Claudia Wiederkehr, Leitende Staatsanwältin, Staatsanwaltschaft Limmattal/Albis, Kanton Zürich