

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

Im Auftrag des Bundesamtes für Justiz

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

Zusammenfassung

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

Schinznach-Dorf und Zürich, 10. April 2015

Fragestellung und Vorgehen der Evaluation

Die Evaluation untersucht die Umsetzung und Wirksamkeit von Artikel 28b des Zivilgesetzbuches (ZGB). Der Bundesrat hat das Bundesamt für Justiz mit der «Ausschreibung und Begleitung einer Evaluation zu Umsetzung und Wirksamkeit von Artikel 28b des Zivilgesetzbuches (ZGB) zum Schutz der Persönlichkeit vor Gewalt, Drohungen und Nachstellungen» beauftragt. Die zivilrechtliche Gewaltschutznorm ist am 1. Juli 2007 in Kraft getreten. Die Durchführung der Evaluation wurde Social Insight, Evaluation, Forschung und Beratung, in Arbeitsgemeinschaft mit Andrea Büchler, Universität Zürich, übertragen.

Die Evaluation wurde 2014/2015 durchgeführt und stützt sich auf verschiedene Datenquellen. In allen Kantonen wurde eine quantitativ-schriftliche Befragung bei Gerichten erster Instanz, Opferhilfestellen, Frauenhäusern und Anwälten/innen durchgeführt. Es liegen Daten für alle Kantone vor, jeweils von einer oder mehreren Institutionen. Die Qualität und Aussagekraft der Daten aus den schriftlichen Befragungen ist als sehr gut zu bezeichnen. 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 Anwälten/innen haben eher wenige Personen teilgenommen (10,3 %). Zudem wurden mit folgenden weiteren Akteuren Expert/inneninterviews zur Praxis von Art. 28b ZGB durchgeführt: Interventions- und Koordinationsstelle gegen Häusliche Gewalt/Schweizerische Konferenz gegen häusliche Gewalt (SKHG), Polizei, Staatsanwaltschaft, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, Stalkingberatungsstellen sowie Beratungsstellen für gewaltausübende Männer. Im vorliegenden Dokument sind die Ergebnisse der Evaluation zusammengefasst. Zur durchgeführten Evaluation ist auch ein ausführlicher Schlussbericht erhältlich (81 Seiten).

Ergebnisse und Folgerungen der Evaluation

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

Seltene Anwendung von Art. 28b ZGB: Die quantitativen Angaben der Richter/innen sowie Interviewaussagen von weiteren Fachleuten zeigen, dass Massnahmen nach Art. 28b 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. 28b 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.

Unterschiedliche Gerichtspraxen: Die Erfahrungen der opfervertretenden Fachleute sowie die Angaben der Gerichte verweisen darauf, dass die gerichtliche Handhabung von Art. 28b 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.

Unterschiede zwischen eherechtlichen Verfahren mit Schutzmassnahmen und Verfahren ausserhalb des Eherechts mit Schutzmassnahmen nach Art. 28b ZGB: Die Ergebnisse zeigen auf, dass nichtverheiratete und verheiratete Personen im zivilrechtlichen Persönlichkeitsschutz nach Art. 28b 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.

Unterschiedliche Übergänge von polizeirechtlichen zu zivilrechtlichen Massnahmen: Die Evaluation verweist auf die kantonal unterschiedliche Ausgestaltung des Übergangs von polizeirechtlichen zu zivilrechtlichen Massnahmen (Art. 28b 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 Gewaltbetroffene eine Hürde dar, wenn die fixe Dauer zu kurz ist respektive wenn die Dauer im individuellen Fall von der Polizei zu kurz angesetzt wird.

Schwieriges Verhältnis zwischen zivil- und strafrechtlichen Massnahmen: Absicht des Gesetzgebers war es, für gewaltbetroffene Personen mit Art. 28b ZGB eine *zivilrechtliche* Gewaltschutznorm zu schaffen. Gemäss Evaluation sind aber *reine* zivilrechtliche Vorgehen selten: Sehr häufig wird der Erlass von Massnahmen nach Art. 28b 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. 28b 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.

Unklare Zuständigkeit und Vorgehen bei Schutzmassnahmen, wenn minderjährige Kinder (mit)betroffen sind: Sind in Verfahren für Schutzmassnahmen nach Art. 28b 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. 28b ZGB und dem Besuchsrecht nicht die ihr gebührende Aufmerksamkeit.

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. 28b 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.

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. 28b ZGB wird von den Befragten eine symbolische Bedeutung zugestanden. Als eine effektive und effiziente Hilfe bei vorliegender Gewalt wird die Bestimmung aber nicht wahrgenommen.

Empfehlungen der Evaluation

Die im Zuge der Evaluation zu Umsetzung und Wirkung von Art. 28b 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 vor Gewalt, Drohungen und Nachstellungen aufweist.

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 Kinderschutz sowie die Interventionsfelder der Hilfe und Unterstützung für betroffene Frauen, Kinder und Männer sowie auch Hilfe und Unterstützung für gewaltausübende Personen.

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.

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) beizuziehen.

Die Empfehlung der Evaluatorinnen betreffend Stalking – gemeint sind Stalking im Bereich häusliche Gewalt wie auch Nachstellungen durch «fremde» Personen – 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 Fallenerfahrung 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.