



00.419 n Parlamentarische Initiative
Schutz vor Gewalt
im Familienkreis und in der Partnerschaft

Zusammenstellung der Vernehmlassungen

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Eingaben	3	
Zusammenfassung der Vernehmlassungsergebnisse	6	
1	Allgemeines	6
2	Allgemeine Beurteilung des Vorentwurfs zu Artikel 28b ZGB	7
2.1	Grundsätzliche Zustimmung	7
2.2	Kritische Stellungnahmen	9
2.3	Grundsätzliche Ablehnung	10
3	Diskussionspunkte	10
3.1	Ausschluss von psychischer Gewalt (Abs. 1 Einleitungssatz)	10
3.2	Der Begriff des gemeinsamen Haushalts (Abs. 1 Einleitungssatz)	11
3.3	Das Verbot der anderweitigen Belästigung (Abs. 1 lit. e)	12
3.4	Befristung der Massnahme (Abs. 2)	12
3.5	Vorsorgliche Massnahmen (Abs. 3)	12
3.6	Das Verfahren (Abs. 4)	13
3.7	Die Informations- und Beratungsstellen (Abs. 5)	14
3.8	Artikel 172 Absatz 3 Satz 2 ZGB	15
3.9	Weitere Vorschläge	15

Verzeichnis der Eingaben

Eidgenössische Gerichte / Tribunaux fédéraux / Tribunali federali:

EVG Eidgenössisches Versicherungsgericht

Kantone / Cantons / Cantoni:

AG Aargau / Argovie / Argovia
AI Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.-Int. / Appenzello Interno
AR Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rh.-Ext. / Appenzello Esterno
BE Bern / Berne / Berna
BL Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna
BS Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città
FR Freiburg / Fribourg / Friburgo
GE Genf / Genève / Ginevra
GL Glarus / Glaris / Glarona
GR Graubünden / Grisons / Grigioni
JU Jura / Giura
LU Luzern / Lucerne / Lucerna
NE Neuenburg / Neuchâtel
NW Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
OW Obwalden / Obwald / Obvaldo
SG St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
SH Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
SO Solothurn / Soleure / Soletta
SZ Schwyz / Svitto
TG Thurgau / Thurgovie / Turgovia
TI Tessin / Ticino
UR Uri
VD Waadt / Vaud / Vaud
VS Wallis / Valais / Vallese
ZG Zug / Zoug / Zugo
ZH Zürich / Zurich / Zurigo

Parteien / Partis politiques / Partiti politici:

CVP	Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz
EDU	Eidgenössisch-Demokratische Union
EVP	Evangelische Volkspartei der
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei der
SP	Sozialdemokratische Partei der
SVP	Schweizerische Volkspartei

Interessierte Organisationen / Organisations intéressées / Organizzazioni interessate:

alliance F	Bund Schweizerischer Frauenorganisationen
DAO	Dachorganisation der Frauenhäuser der Schweiz und Liechtenstein
DJS	Demokratische JuristInnen der Schweiz
economiesuisse	Verband der Schweizer Unternehmen
EFS	Evangelischer Frauenbund der Schweiz
EKF	Eidgenössische Kommission für Frauenfragen
EKFF	Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen
FIZ	Fraueninformationszentrum für Frauen aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa
KSPD	Konferenz der städtischen Polizeidirektorinnen und Polizeidirektoren
kv Schweiz	Kaufmännischer Verband Schweiz
ProF	Pro Familia
ProJ	Pro Juventute
ProMS	Pro Mente Sana
ProSen	Pro Senectute
SAGV	Schweizerischer Arbeitgeberverband
santésuisse	Die Schweizer Krankenversicherer
SBK	Schweizer Bischofskonferenz
SEK	Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund
SGF	Schweizerischer Gemeinnütziger Frauenverein
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
SIG	Schweizerischer israelitischer Gemeindebund
SKF	Schweizerischer Katholischer Frauenbund
SKG	Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten

SKIHG	Schweizerische Konferenz der Interventionsstellen und -projekte gegen häusliche Gewalt
SLFV	Schweizerischer Landfrauenverband
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren
SPV	Schweizer Psychotherapeutenverband
SVR	Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter
Uni BE	Universität Bern, Medizinische Fakultät
Uni BS	Universität Basel, Medizinische Fakultät
Uni GE	Université de Genève, Faculté de droit
Uni LA	Université de Lausanne, Faculté de droit
VFG	Verband evangelischer Freikirchen und Gemeinden in der Schweiz

**Nicht offizielle Vernehmlassungsteilnehmer und -teilnehmerinnen /
Participants non officiels / Partecipanti non consultati ufficialmente:**

AGVbE	Arbeitsgruppe "Verbleib beim Ehemann"
ASCSP	Association suisse des centres sociaux protestants
CP	Centre patronal
FhBE	Berner Frauenhaus
FhZHO	Frauenhaus und Beratungsstelle Zürcher Oberland
FJF	Fondation jeunesse et familles
FzLU	Frauenzentrale Luzern
IUML	Institut universitaire de médecine légale
JeP	Justitia et Pax
JuCH	Juristinnen Schweiz
LA	Municipalité de Lausanne
OH	Opferhilfe-Beratungsstelle
NotTel	Beratungsstelle Nottelefon für Frauen
Pierre Scyboz	
SVAMV	Schweizerischer Verband alleinerziehender Mütter und Väter
VeV	Verantwortungsvoll erziehende Väter und Mütter
VeSmFK	Verein zum Schutz misshandelter Frauen und deren Kinder Zürich
ZFZ	Zürcher Frauenzentrale

**Zusammenfassung der Vernehmlassungsergebnisse
zur Parlamentarischen Initiative 00.419 n
Schutz vor Gewalt im Familienkreis und in der Partnerschaft**

Mai 2004

1 Allgemeines

Das Vernehmlassungsverfahren zum Vorentwurf zu einem Artikel 28b des Zivilgesetzbuchs zum Schutz der Opfer häuslicher Gewalt dauerte vom 12. November 2003 bis zum 29. Februar 2004. Zur Teilnahme eingeladen waren das Bundesgericht, das Eidgenössische Versicherungsgericht, die Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen Parteien, die Katholische Volkspartei sowie 73 interessierte Organisationen.

Stellung genommen haben alle 26 Kantone, 6 politische Parteien und 28 Organisationen.

Ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet haben das Eidgenössische Versicherungsgericht sowie 5 Organisationen (economiesuisse, kv Schweiz, SAgV, santésuisse, SIG), und zwar entweder aufgrund der Tatsache, dass die Vorlage keine Fragen enthalte, zu denen sich die Teilnehmer in der Regel äusserten, oder aus der Überlegung heraus, dass sie davon nur am Rande betroffen seien.

Ausserdem haben 18 nicht offizielle Teilnehmer, davon 17 Organisationen und 1 Einzelperson, eine Stellungnahme eingereicht. Die Mehrheit begrüsst die Gesetzesänderung als eine sinnvolle und notwendige Ergänzung im Bereich des Zivilrechts, insbesondere aufgrund ihrer Überzeugung, dass die Familie die Basis unserer Gesellschaft bilde, deren Schutz der Staat gewährleisten sollte, und dass Gewaltanwendung in der Familie ein ernst zu nehmendes Phänomen darstelle, das nicht länger jenem Bereich der Privatsphäre überlassen werden könne, aus dem sich der Staat herauszuhalten hätte. In weiten Teilen decken sich die Meinungen und Vorschläge mit denjenigen der offiziellen Vernehmlassungsteilnehmer. Lediglich zwei Organisationen sprachen sich gegen den Gesetzesvorschlag aus (FJF, VeV). Die VeV lehnte den neuen Artikel 28b mit der Begründung ab, die kantonalen Polizeigesetze, die sich zunehmend der Problematik der häuslichen Gewalt annähmen, würden genügen. Im Übrigen missbilligte der Verein die einseitige Rollenverteilung: böser männlicher Täter – gutes weibliches Opfer. Der FJF wiederum unterstützt Artikel 28b deshalb nicht, weil er in seiner jetzigen Formulierung den Schutz vor Gewalt in Ehe und Partnerschaft nicht verbessere, sei doch die Sicherheit der Opfer an ihrem Domizil nicht gewährleistet. Zudem trage Repression ohne Resozialisierung der gewaltausübenden Person nicht dazu bei, die Gewalt zu verringern. Nötig wären daher professionelle Betreuungseinrichtungen für solche Personen.

Die nachfolgende Zusammenfassung berücksichtigt hauptsächlich die offiziell zur Vernehmlassung eingeladenen Teilnehmer.

2 Allgemeine Beurteilung des Vorentwurfs zu Artikel 28b ZGB

2.1 Grundsätzliche Zustimmung

Alle 26 Kantone begrüßen den Vorentwurf zu einem Artikel 28b des Zivilgesetzbuches (ZGB) zum Schutz vor häuslicher Gewalt und befürworten eine einheitliche Regelung auf Bundesebene, wenngleich sie bei gewissen, nachfolgend noch zu erläuternden Einzelfragen Vorbehalte oder Verbesserungsvorschläge, teilweise auch weitergehende Vorschläge anbringen. Ähnlich äussern sich sowohl die Parteien (Ausnahmen: EDU, SVP) als auch die offiziell zur Stellungnahme eingeladenen Organisationen. Die neue Bestimmung stünde, wird bemerkt, in perfekter Harmonie zu den parlamentarischen Initiativen, die eine Revision der Artikel 123, 189 und 190 des Strafgesetzbuches vorschlagen, bzw. sie würde diese in vernünftiger Weise komplettieren. Immer wieder wird betont, der Staat signalisiere mit dem neuen Artikel 28b, dass häusliche Gewalt unter keinen Umständen toleriert werde und nicht länger der Privatsphäre zuzurechnen sei, in die der Staat nicht eingreifen dürfe. Vielmehr handle es sich bei diesem Phänomen um eine Persönlichkeitsverletzung, welche es mit geeigneten Abwehrmassnahmen nachhaltig zu unterbinden gelte. Daher sei die neue Gesetzesbestimmung eine angemessene Antwort auf ein ernsthaftes gesellschaftliches Problem, entspreche einem ausgewiesenen Bedürfnis nach einer Verstärkung des nach wie vor ungenügenden Schutzes vor häuslicher Gewalt und sei geeignet, Opfern dieser Gewalt einen kurz- und mittelfristigen Schutz zu bieten. Die polizeilichen Massnahmen könnten den Opfern nur einen unmittelbaren und kurzfristigen Schutz bringen, so dass mittelfristige Normen im Zivilrecht nötig seien. Somit sei der Vorschlag eine absolut notwendige Ergänzung der kantonalen Polizeigesetze. Darüber hinaus sei die neue gesetzliche Bestimmung nicht nur im Anwendungsfall von Bedeutung, sondern entfalte im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt auch eine erwünschte präventive Wirkung. Die verbesserte Rechtsgrundlage werde den Kantonen überdies den Vollzug erleichtern und zu einer Vereinheitlichung der Praxis unter den Kantonen führen. Positiv hervorgehoben wird auch immer wieder die Regelung, wonach der Täter bzw. die Täterin das Domizil zu verlassen hat und die Opfer in ihrer gewohnten Umgebung verbleiben können ("Verursacherprinzip": "Wer schlägt, der geht"). Dass die gewaltausübende Person die Konsequenzen ihrer Gewalthandlungen sofort tragen müsse, habe eine gewisse Signalwirkung, die verdeutliche, auf wessen Seite die Gesellschaft stehe.

Der Entwurf wird grossmehrheitlich als ausgereift, ausgewogen, durchdacht, gut abgeklärt und der Realität angepasst beurteilt, als ein zweckmässiges, handhabbares und taugliches Mittel zum Schutz gegen häusliche Gewalt. Er schliesse eine Lücke im Persönlichkeitsschutz, biete er doch mehr Schutz und Sicherheit für gewaltbetroffene Personen, indem effizienter und mit mehr Möglichkeiten gegen die gewaltausübende Person vorgegangen werden könne. Allerdings müsse die gesetzliche Regelung genügend flexibel sein, um der Individualität jedes Falles gerecht werden und die Härten für alle Beteiligten mildern zu können sowie um Mediation, Prävention und einen nachhaltigen Kinderschutz zu gewährleisten.

Ausdrücklich begrüsst wird:

- dass grundsätzlich jede Verletzung der Persönlichkeit widerrechtlich ist, auch wenn sie nicht vorsätzlich begangen wurde,
- die neue Bestimmung alle im gleichen Haushalt lebenden Personen unter Schutz stellt,
- alle Formen von Paarbeziehungen geschützt werden, nicht nur verheiratete Paare,

- auch die Problematik der Gewalt gegen betagte Personen bzw. von Kindern gegen ihre Eltern darunter fällt,
- die richterlichen Schutzmassnahmen auch nach Beendigung des gemeinsamen Haushalts beantragt werden können,
- die Aufzählung der anzuordnenden Schutzmassnahmen nicht als abschliessend zu betrachten ist,
- die Möglichkeit geschaffen wird, vorsorgliche oder superprovisorische Massnahmen anzuordnen und
- die Kantone beauftragt werden, Informations- und Beratungsstellen einzurichten.

Vereinzelt wird darauf hingewiesen, dass es sich bei häuslicher Gewalt nicht nur um eine männliche, sondern auch um eine weibliche Gewalt handeln könne. Daher wird von einigen Teilnehmern angeregt, die Begriffsverwendung im Gesetz oder allenfalls in einem Kommentar zu verdeutlichen, verstehe man doch unter häuslicher Gewalt im internationalen Sprachgebrauch in erster Linie Gewalt gegen Frauen in der Familie (AR, BE, SG; EDU; ProJ, SKIhG).

Wiederholte Erwähnung findet das Prinzip der Verhältnismässigkeit, das so ausgelegt und angewendet werden müsse, dass dem Schutz des Opfers auf jeden Fall höheres Gewicht eingeräumt werde als der persönlichen Freiheit des Täters oder der Täterin (EFS, SBK, SKF, SODK). Daher wird vorgeschlagen, einen eigenen Absatz aufzunehmen, der den Schutz der Opfer als das bestimmende Prinzip verankern soll. Andere Vernehmlassungsteilnehmer (GE; SGV, Uni BS) möchten dieses Prinzip indessen nicht einseitig zu Gunsten der Opfer angewendet wissen, sondern unterstreichen nicht nur die Wichtigkeit eines ausgewogenen Vorgehens, sondern auch die Wahrung der materiellen und formellen Rechte des Täters oder der Täterin.

Bezüglich der Bedeutung der Frauenhäuser räumt eine eindrückliche Zahl von Vernehmlassungsteilnehmern ein, dass diese durch die vorgeschlagene Bestimmung zwar entlastet würden, dass auf sie jedoch auch in Zukunft nicht verzichtet werden könne (GR, NE, VS, ZG, ZH; DAO, FIZ, SKG, SKIhG). Einerseits würden die vorsorglichen Massnahmen gemäss Artikel 28b ZGB die befristeten Sofortmassnahmen des Polizeirechts – wo überhaupt vorhanden – nicht immer nahtlos ablösen können, andererseits zögen gewaltbetroffene Frauen einen Aufenthalt in einem Frauenhaus mitunter vor, weil dieses einen besseren Schutz biete, einen stationären Aufenthalt mit fachkundiger Betreuung in einem geschützten Rahmen ermögliche und keine behördliche Intervention nötig sei.

In Ergänzung der Massnahmen des Bundes im Straf- bzw. im Zivilrecht sei zudem unabdingbar, wie verschiedentlich betont wird, dass alle Kantone der Schweiz entsprechend dem Vorbild der Kantone AI, AR und SG entsprechende Bestimmungen in ihr Polizeirecht aufnähmen, die dem unmittelbaren Schutz von Opfern häuslicher Gewalt dienen. Die kantonalen Polizeirechte seien das griffigste Mittel, um die Opfer zu schützen, dauere es doch selbst im günstigsten Fall einige Tage, bis vorsorgliche Massnahmen gemäss ZGB von einem Gericht angeordnet werden könnten. Gerade weil der Rechtsschutz nicht schneller verfügbar sei, ist eine Organisation (VFG) sogar der Ansicht, die vorgeschlagene Regelung werde keine wesentlichen Verbesserungen bringen. Die langen Wartezeiten, die vor kantonalen Gerichten bei Eheschutzmassnahmen gelten, würden dies bestätigen. Zu überlegen wäre daher, ob nicht eine Stelle geschaffen werden sollte, die vorläufige, aber verbindliche Anordnungen für eine befristete Dauer von bis zu drei Monaten treffen könnte.

Ganz vereinzelt wird auch die Meinung vertreten (SZ; FIZ), für die Anordnung der Massnahmen sollte grundsätzlich auf die Glaubhaftmachung abgestellt werden, seien die Massnahmen doch ohnehin nur befristet und die Verhältnismässigkeit bei der Anordnung der Dauer zu prüfen.

Weitere Diskussionspunkte, auf die nachfolgend noch eingegangen werden soll, betrafen hauptsächlich die Beschränkung auf physische Angriffe bzw. Drohungen mit solchen, den Ausschluss der psychischen Gewalt, den Begriff des gemeinsamen Haushalts, das Verbot der anderweitigen Belästigung (lit. e), die Art des Verfahrens (Abs. 4), die von den Kantonen zu errichtenden Informations- und Beratungsstellen (Abs. 5) sowie die Änderung von Artikel 172 Absatz 3 Satz 2 ZGB. Zusätzlich wurden einige weitere Vorschläge gemacht.

2.2 Kritische Stellungnahmen

Trotz ihrer grundsätzlichen Zustimmung antworten verschiedene Vernehmlassungsteilnehmer mit einem "Ja, aber". So ist der Kanton BE der Ansicht, die vorgesehene gesetzliche Bestimmung sei zu stark in der Regelung eines bestimmten Einzelproblems verhaftet. Der Kanton JU wiederum empfindet die gleichzeitige Regelung von prozessualen und materiellen Fragen, welche den Schutz der Opfer häuslicher Gewalt berühren, als wenig glücklich und schlägt daher vor, die in den Buchstaben a bis f aufgeführten Massnahmen in Artikel 28a ZGB und die Bestimmungen zu den vorsorglichen Massnahmen in Artikel 28c bzw. Artikel 28d zu integrieren. Für den Kanton TG wäre die Aufzählung der Massnahmen überhaupt entbehrlich, sie schaffe jedoch Klarheit und Rechtssicherheit für Betroffene und Gerichtsinstanzen. Andere Teilnehmer (SO, TG; FDP; SKG) wiederum wenden ein, dass diese Vorlage alleine dem vielschichtigen Problem der häuslichen Gewalt nicht vollends gerecht werden könne, sondern dass es dazu eines mehrschichtigen Instrumentariums bedürfe. Und der Kanton ZG geht davon aus, dass kurz- und mittelfristige Massnahmen im Zivilrecht zwar nötig seien und der Vorschlag diesem Bedürfnis auch entspreche, dass jedoch mit den geltenden Normen des Persönlichkeitsschutzes die notwendigen Rechtsgrundlagen für eine Wegweisung gemäss Artikel 28b ZGB bereits vorhanden wären. Dieser Meinung schliessen sich auch die SVP, der SGV und die Uni LA an. Letztere weist deutlich darauf hin, dass es sich bei den in Artikel 28b aufgezählten Massnahmen um solche handelt, die bereits heute mit dem in Kraft stehenden Recht (Art. 28 ff.) ergriffen werden könnten. In Wirklichkeit gehe es somit eher darum, die richterlichen Gewohnheiten zu ändern, die nur allzu oft die Möglichkeiten negierten, die ihnen das aktuelle Recht zur Verfügung stelle; einzig in diesem Sinn liege die Notwendigkeit für eine Gesetzesrevision. Allerdings vermöge der Vorentwurf den Hauptmangel nicht zu eliminieren, welcher darin bestehe, dass das Opfer, das bereits durch die häusliche Gewalt gezeichnet sei, wiederum verpflichtet werde, einen Zivilprozess zu führen. Dies bedinge eine gewisse Überwindung und persönliche Stärke, die in solchen Situationen häufig nicht gegeben seien. Diese Problematik werde sich, wie verschiedentlich bemerkt wird, im Hinblick auf den Schutz von Betagten noch vermehrt stellen. Um dieser Klippe wirksamer begegnen und sowohl Betagten als auch Kindern den Schutz der neuen Regelung ermöglichen zu können, schlagen Kanton und Uni GE daher vor, den Kreis der Klageberechtigten zu erweitern und auf dem Opfer nahestehende Personen auszudehnen. Ohnehin bewirke, wird weiter argumentiert, eine rechtskräftige Anordnung für sich alleine keinen tatsächlichen Schutz, sondern könne die Situation im schlimmsten Fall sogar noch anheizen. Im Übrigen sei, so die Uni LA, die Belästigung kein Problem der Familie allein, und zusammen mit dem Kanton BE fordert sie, dass das Stalking, das Phä-

nomen des zwanghaften Verfolgens und Belästigens einer Person, allgemein geregelt werde, unabhängig vom häuslichen Kontext oder irgendwelchen Partnerbeziehungen.

Die SP und mit ihr fünf weitere Organisationen (FIZ, DAO, SKG, SKIhG, SODK) vermissen eine Regelung der Situation von Migrantinnen und Migranten im Rahmen des Familiennachzugs. Soll der Schutz für eine bestimmte Kategorie von Opfern nicht illusorisch werden – zu denken sei an Personen mit zivilstandsabhängigem Aufenthaltsrecht – dürfe die faktische Trennung vom Ehegatten nicht zu einer Gefährdung des Aufenthaltsrechts in der Schweiz führen, andernfalls die gewaltausübende Person ein zusätzliches Druckmittel in die Hand bekäme.

Vereinzelt (BS, GE, ZH; ProF, Uni GE) werden die vorgeschlagene Anpassung und die entsprechenden Ausführungen im Begleitbericht in Bezug auf von häuslicher Gewalt betroffene Kinder und Betagte als lückenhaft und ungenügend bezeichnet. Speziell das Verhältnis bzw. die Abgrenzung von Artikel 28 ff. zu den Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen bedürfe einer vertieften Analyse, insbesondere was die Zuständigkeit anlange, würden doch mit dem gemäss Art. 28b zuständigen Zivilrichter weitere Schutzakteure eingeführt. Daher müsse im Hinblick darauf, dass der Ausschluss von der Familiengemeinschaft einem Obhutsentzug gleichkomme, auch Art. 275 ZGB (Zuständigkeit der Regelung des persönlichen Verkehrs) angepasst werden. Weiter geht die Forderung von Kanton und Uni GE, welche die Erwähnung im Begleitbericht, wonach die Bestimmungen über den Kindes- und den Erwachsenenschutz als *leges speciales* vorgingen, ersetzt sehen möchten durch den Hinweis, dass alle Schutzmassnahmen sowohl des Kindes-, Erwachsenen- und Eheschutzes als auch des Scheidungs- und Trennungsrechts und der häuslichen Gewalt kumulativ angewendet werden können, falls sich dies als notwendig erweisen sollte.

2.3 Grundsätzliche Ablehnung

Explizit abgelehnt wird die Vorlage lediglich von einer Partei (SVP) und einer Organisation (SGV), wobei anzumerken ist, dass sich beide der Problematik häuslicher Gewalt sehr wohl bewusst sind. Während die SVP die bestehenden Gesetze für ausreichend hält, stellt der SGV die Frage, ob damit nicht einfach nur die Türen zu zahlreichen Prozessen geöffnet werde, die an den Beteiligten auch nicht spurlos vorbeigehen werden. Dies berechtige zur Frage, ob die vorgeschlagene Antwort auf die Problematik tatsächlich die richtige sei.

3 Diskussionspunkte

3.1 Ausschluss von psychischer Gewalt (Abs. 1 Einleitungssatz)

Die Beschränkung der Massnahmen auf körperliche Angriffe oder eine Drohung mit einem solchen wurde massiv kritisiert (AG, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, LU, SG, SZ, TG, VS, ZH; SP; DAO, DJS, EFS, EKF, EKFF, ProF, ProJ, SBK, SEK, SGV, SKF, SKG, SKIhG, SODK, Uni BS), und zwar mit der Begründung, die von Art. 27 ff. ZGB geschützten Persönlichkeitsrechte würden neben der physischen auch alle weiteren subjektiven und absoluten Rechte wie die psychische oder sexuelle Integrität einer Person umfassen. Diese Integrität sei nicht nur durch einen körperlichen Angriff oder eine Drohung mit einem solchen verletzt. Sie könne beispielsweise auch durch Nötigung (Erzwingen eines Verhaltens mit der Androhung empfindlicher Übel), Freiheitsberaubung (Bewachen, Einsperren), Stalking (andauerndes und systematisches Belästigen, Auflauern, etc.; vgl. dazu Urteil des Bundesgerichts 6S.71/2003

vom 26. August 2003) oder grobe Sachbeschädigung (z.B. Demolieren der Wohnung) ohne Anwendung körperlicher Gewalt verletzt werden. Beschränke sich der Schutz auf körperliche Angriffe und entsprechende Drohungen, würden diese wichtigen Formen von häuslicher Gewalt gegen die Persönlichkeit nicht erfasst. Nicht ausser Acht gelassen werden dürfe, dass psychische Gewalt zu einem ständigen Klima der Angst führe, eine ernsthafte Gefahr darstelle und daher ebenfalls erfasst werden müsse. Häusliche Gewalt zeichne sich in der Regel durch eine längere Gewaltgeschichte aus, bei welcher der emotionalen Misshandlung und einem kontrollierenden Verhalten physische und sexuelle Gewalt folge. Im Übrigen erscheine nicht konsequent, den Persönlichkeitsschutz, der gemäss Art. 28 ZGB nicht nur den Schutz vor körperlichen Verletzungshandlungen umfasse, bei häuslicher Gewalt auf körperliche Angriffe zu beschränken, dies um so weniger, als selbst die vorgesehenen Massnahmen gemäss Artikel 28b (z.B. Verbot der schriftlichen, telefonischen oder elektronischen Kontaktaufnahme) implizit andere Formen von häuslicher Gewalt anerkennen würden. Verwiesen wird auch auf die deutsche Regelung, welche das rechtswidrige Verhalten sowohl als eine Verletzung der körperlichen Integrität als auch der Gesundheit und Freiheit definiere. Lediglich ein Teilnehmer (Uni BE) sah in der Beschränkung auf die physische Gewalt eine klare Sachlage, die ein rasches Handeln ermögliche.

Vereinzelt wird die Aufnahme einer Definition physischer Gewalt entweder ins Gesetz oder in den Begleitbericht gefordert, um willkürliche Interpretationen seitens der Gerichte zu verhindern (BE, SG; EDU; ProJ).

3.2 Der Begriff des gemeinsamen Haushalts (Abs. 1 Einleitungssatz)

Ähnlich massiver Kritik sieht sich der Begriff des "gemeinsamen Haushalts" ausgesetzt, der als zu eng gefasst erscheine (AR, BL, BE, FR, GR, SG, SZ, VS; DAO, EFS, EKF, EKFF, FIZ, ProF, SKF, SKG, SKIhG, SODK, Uni GE). Zu eng gefasst erscheine der Begriff deshalb, weil er die nicht selten anzutreffenden Paarbeziehungen, die in verschiedenen Haushalten lebten, nicht mit einschliesse, ja überhaupt die sich ständig verändernden Formen des Zusammenlebens nicht berücksichtige. Die Einschränkung auf "Haushalt" unterstelle einen räumlichen Kontext, der das spezielle Verletzungspotential nur teilweise widerspiegle. So würde sich häusliche Gewalt beispielsweise ebenso zwischen Eltern und Kindern ereignen, die u.U. zwar im gleichen Haus, aber in unterschiedlichen Haushalten lebten. Daher müsse es möglich sein, auch Massnahmen gegen häusliche Gewalt unter Personen zu ergreifen, die in einer gleichermassen gelebten, durch ein Abhängigkeitsverhältnis geprägten Beziehung stehen, unabhängig davon, ob ein gemeinsamer Haushalt bestehe oder je bestanden habe. Denn das persönlichkeitsrechtliche Verletzungspotential häuslicher Gewalt sei nicht deshalb so gross, weil die betroffenen Personen in einem gemeinsamen Haushalt lebten, sondern weil diese in einem engen Vertrauensverhältnis zueinander stünden, das mehrfache Abhängigkeiten begründe (emotionale, soziale, wirtschaftliche, kinderbedingte etc.). Die demografische Entwicklung zeige ohnehin, dass infolge der Mobilität und des beruflichen Engagements zunehmend mehr Personen in Einzelhaushalten leben und trotzdem ausschliessliche Beziehungen pflegen würden. Gerade bei nicht verheirateten Paaren dürfe daher keinesfalls auf die gemeinsame oder ehemals gemeinsame Haushaltführung abgestellt werden, sondern nur darauf, ob eine Paarbeziehung bestehe oder bestanden habe. Selbst die Mitglieder von Gemeinschaften, die sich aus Kostengründen zusammengeschlossen hätten, seien voneinander abhängig, zählten auf gegenseitige Unterstützung und bedürften somit des Schutzes vor Gewalt, weshalb sich die Frage stelle, ob nicht auch

andere Lebensformen miteinbebezogen werden sollten. Aus diesen Gründen wird beantragt, statt auf den gemeinsamen Haushalt auf die familiäre, eheliche oder eheähnliche Beziehung abzustellen. Vorgeschlagen wurde zudem, im Gesetz oder in der Botschaft zu vermerken, dass der Schutz von Artikel 28b im Sinne einer Reintegration auch dann angerufen werden könne, wenn das Opfer in einem ersten Schritt den gemeinsamen Haushalt verlassen habe.

Grossmehrheitlich begrüsst wurde der Verzicht auf eine zeitliche Befristung der Schutzwürdigkeit, seien doch jahrelange Misshandlungen auch nach Auflösung des gemeinsamen Haushalts keine Ausnahme.

3.3 Das Verbot der anderweitigen Belästigung (Abs. 1 lit. e)

Der Auffangtatbestand der anderweitigen Belästigung wird als auslegungsbedürftig und wenig aussagekräftig empfunden. Daher möchten verschiedene Vernehmlassungsteilnehmer (AG, AR, BS, SG, SZ, ZG, ZH; SP; DAO, FIZ, SKG, SKIhG) mittels einer Präzisierung sichergestellt sehen, dass das Opfer nicht von einer Drittperson, welche von der gewaltausübenden Person dazu angeregt worden ist, belästigt und unter Druck gesetzt werde. Es müsse unbedingt vermieden werden, dass die gewaltbetroffene Person nötigenfalls auch noch ein Verfahren gegenüber einer Drittperson nach Artikel 28 ZGB anstrengen müsse.

3.4 Befristung der Massnahme (Abs. 2)

Während wenigen Vernehmlassungsteilnehmern die Frist von bis zu zwei Jahren als lang erscheint (BE, GL, UR; EKFF), weshalb gesetzlich ein Mechanismus zur periodischen Überprüfung des richterlichen Entscheides vorgesehen werden sollte, äussern sich andere (SZ, ZH; FDP) in expliziter Weise positiv dazu, entspreche die Regelung doch Sinn und Zweck der vorgeschlagenen Massnahmen. Verschiedentlich hat die Befristung indessen auch konkrete Fragen bezüglich des Ablaufs bzw. der Aufhebung der Schutzmassnahme insbesondere bei probeweiser Wiederaufnahme des Zusammenlebens aufgeworfen. Infolgedessen sah sich eine Organisation (FIZ) dazu veranlasst, einen entsprechenden Vorschlag zu unterbreiten, wonach eine Massnahme entweder durch Ablauf der für sie angeordneten Frist oder aber durch den Erlass einer neuen gerichtlichen Massnahme dahinfallen solle, nicht jedoch dann, wenn beispielsweise das Zusammenleben probeweise wieder aufgenommen werde.

3.5 Vorsorgliche Massnahmen (Abs. 3)

Zwei Vernehmlassungsteilnehmer (JU, SZ) wiesen darauf hin, dass zwischen Artikel 28c Absatz 1 und 28b Absatz 3 insofern eine Diskrepanz bestehe, als Absatz 3 von Artikel 28b vorsorgliche Massnahmen nur dann vorsehe, wenn ein Angriff drohe, nicht jedoch, wenn dieser bereits im Gang ist. Eine solche Differenzierung sei nicht nachvollziehbar. Vorgeschlagen wird zudem, den im Bericht erwähnten Ausschluss von Artikel 28d Absatz 2 zweiter Halbsatz (offensichtliches Hinauszögern des Gesuches) in Artikel 28b Absatz 3 ebenfalls zu erwähnen. Der Ausschluss der Bestimmung über die Leistung einer Sicherheit bei vorsorglichen Massnahmen (Art. 28d Abs. 3) wird lediglich von einem Teilnehmer kritisiert (VFG), weil es nicht zweckmässig sei, im selben Rechtsgebiet unterschiedliche Normen zu schaffen. Weiter wird darauf hingewiesen, dass nur die Einschätzung des Opfers ausschlaggebend sein

dürfe, ob eine dringende Gefahr vorliege, zu deren Abwendung eine superprovisorische Massnahme ergriffen werden könne (EKF, SKF).

Aufgeworfen wird ferner die Frage, inwieweit generell und insbesondere im Zusammenhang mit vorsorglichen Massnahmen auch Behandlungen angeordnet werden können, welche voraussichtlich zu einer Verbesserung des Problemverhaltens bei der gewaltausübenden Person beitragen, z.B. im Zusammenhang mit Drogen- bzw. Alkoholkonsum (Uni BS).

3.6 Das Verfahren (Abs. 4)

Dass ein einfaches und rasches Verfahren im Gegensatz zu einem ordentlichen Verfahren vorgesehen ist, wird allseits begrüsst. Kritisiert wird hingegen der Umstand, dass aufgrund der Anwendbarkeit der Bestimmungen von Artikel 28b im Eheschutzverfahren gemäss dem neuen Artikel 172 Absatz 3 Ziffer 2, dieselben Massnahmen für verheiratete Paare im summarischen Verfahren anzuordnen seien, für nicht verheiratete Paare indessen in einem einfachen und raschen Verfahren (BS, SH, ZH). Dies habe zur Folge, dass nicht verheiratete Paare strengeren Beweisregeln unterlägen und sich nicht mit blosser Glaubhaftmachung begnügen könnten. Zudem sei für Massnahmen nach Artikel 28b gegebenenfalls die eidgenössische Berufung zulässig, während auf Bundesebene gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts gegen Entscheide über vorsorgliche Massnahmen und solche im Eheschutz nur die staatsrechtliche Beschwerde erhoben werden könne. Ein einheitliches summarisches Verfahren wäre daher zu bevorzugen, wofür auch der vorläufige Charakter der auf höchstens zwei Jahre zu befristenden Schutzmassnahmen spreche. Im Übrigen wird beantragt, den Zugang zum Verfahren so weit wie möglich zu vereinfachen und dabei zu prüfen, ob es für die gewaltbetroffene Person nicht kostenlos durchgeführt werden könne, sei doch gerade die finanzielle Abhängigkeit der Opfer (meist Frauen) von ihren Peinigern ein grosses Hindernis für einen wirksamen Schutz.

Verschiedene Teilnehmer (SZ; DAO, FIZ, SKIhG) weisen zudem darauf hin, dass bei der Vollstreckung insofern ein Defizit entstehen könnte, als Artikel 292 des Strafgesetzbuches (Ungehorsam gegen amtliche Verfügungen) durch die Revision des allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches vom 13. Dezember 2002 mit dem künftigen Wegfall der Haftstrafen an Bedeutung und damit Wirkung verlieren werde. Die Wirksamkeit der neuen zivilrechtlichen Schutzbestimmungen hingen jedoch nicht zuletzt davon ab, dass den angeordneten Massnahmen auch die notwendige Nachachtung verschafft werden könne, was mit der Androhung einer Busse allein nicht mehr ohne weiteres gewährleistet werden könne. Ausserdem seien Fälle bekannt, in denen das Opfer diese Busse noch selbst habe bezahlen müssen.

Befremdet reagierten etliche Organisationen (EFS, EKF, SBK, SEK, SKF, SODK) auf die Ausführungen im Bericht, wonach anlässlich der Vergleichsverhandlung die klagende Partei die Klage zurückziehen könne, wenn die gewaltausübende Person ein soziales Trainingsprogramm absolviere. Nicht nur widerspreche diese Druckmöglichkeit diametral dem Grundgedanken des Gesetzes, nämlich dem Schutz des Opfers, das Absolvieren eines solchen Trainingsprogramms sei im Übrigen auch keine Garantie, dass keine erneute Ausübung von Gewalt erfolge. Eine solche Rückzugsmöglichkeit könne höchstens dann gebilligt werden, wenn bei Nichteinhaltung des Vergleichs ein neuer Klageanspruch entstünde. In jedem Fall seien jedoch die Umstände des Rückzugs der Klage im Hinblick auf mögliche Druckversuche seitens der gewaltausübenden Person mit grösster Sorgfalt zu würdigen.

3.7 Die Informations- und Beratungsstellen (Abs. 5)

Die Verpflichtung der Kantone zur Errichtung von Informations- und Beratungsstellen zum Schutz vor häuslicher Gewalt stösst auf ein geteiltes Echo. Die Notwendigkeit solcher Stellen wird kaum in Zweifel gezogen, die Regelung als solche gibt indessen zu kritischen Stellungnahmen Anlass, insbesondere was die Kostenfrage anlangt.

Die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer steht der Schaffung von Informations- und Beratungsstellen grundsätzlich positiv gegenüber (AR, BE, BL, BS, GE, GL, GR, JU, NE, SG, UR, VS, ZG, ZH; DAO, DJS, EKF, EKFF, FIZ, ProF, ProJ, SBK, SEK, SGF, SKF, SKG, SKIhG, SODK, SPV, SVR, Uni BS, Uni GE), hänge der Erfolg der Massnahmen doch nicht unwesentlich von flankierenden Massnahmen ab, weshalb es richtig erscheine, die Kantone explizit in die Pflicht zu nehmen. Die Überwälzung sämtlicher Kosten auf die Kantone stösst hingegen mehrheitlich auf Ablehnung. Eine verpflichtende Überwälzung einer neuen Aufgabe an die Kantone müsse entweder kostenneutral erfolgen oder die Kosten müssten mindestens teilweise durch den Bund übernommen werden. Die im Bericht angesprochenen Auswirkungen werden denn auch als verniedlichend empfunden, seien die personellen und finanziellen Folgen doch auch bei vorsichtigem Optimismus nicht zu unterschätzen. Angesichts der Tatsache, dass bestehende Beratungsstellen und Interventionsangebote derzeit ums finanzielle Überleben kämpften oder bereits hätten geschlossen werden müssen, sei die Erarbeitung eines nachhaltigen Finanzierungskonzeptes ausserordentlich wichtig. Während einige wenige Teilnehmer (GE, GR, SH, SZ; alliance F, Uni BE) der Meinung sind, die bestehenden Beratungsstellen, insbesondere diejenigen, welche im Zuge der Opferhilfegesetzgebung geschaffen werden müssten, könnten die vorgesehene Aufgabe übernehmen, ist die grosse Mehrheit der Befürworter der Ansicht, dass im Umgang mit häuslicher Gewalt spezifisches Wissen gefragt sei und bestehende Beratungsstellen kaum geeignet seien, die vorgesehene Aufgabe zu bewältigen. Angezweifelt wird insbesondere die Eignung der Eheberatungsstellen. Daher seien spezialisierte Beratungs- und Informationsstellen zu schaffen. Zwecks Steigerung der Effizienz und zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten sei zusätzlich zu diesen beiden Stellen eine Koordinationsstelle vorzusehen, sei doch eine interdisziplinäre Zusammenarbeit aller in den Fall involvierter Stellen wichtig. Grosser Wert wird im Übrigen auf die Prävention gelegt. Aber auch Angebote für gewaltausübende Personen, u.a. Therapieangebote, müssten angeboten werden können (AR, SG, ZH; CVP-Frauen; SGF, SKIhG, SODK).

Abgesehen von der Kostenfrage wird die Verpflichtung der Kantone und der damit verbundene Eingriff in die kantonale Hoheit auch aus staatspolitischer Sicht als bedenklich empfunden (BE; EDU, SVP), ja die Uni LA spricht dem Bund sogar rundweg die Kompetenz für eine Regelung gemäss Absatz 5 ab: Die Aufnahme einer weiteren Bestimmung ins Zivilgesetzbuch analog derjenigen von Artikel 171 ZGB müsse unbedingt vermieden werden. Es müsse den Kantonen überlassen bleiben, in welcher Form und in welchem Umfang sie das bestehende Beratungs- und Unterstützungsangebot ergänzen und regeln wollen.

Mit der Begründung, die Kantone dürften im Privatleben nicht in Mitverantwortung gezogen werden, spricht sich nur eine Stellungnahme (EDU) gegen die Schaffung von Informations- und Beratungsstellen aus. Verschiedene andere Vernehmlassungsteilnehmer (AG, NE, OS, SH, SO SZ, TG; SVP; SGV) plädieren hauptsächlich aus Kostengründen für die Streichung von Absatz 5 oder für eine Kann-Formulierung.

3.8 Artikel 172 Absatz 3 Satz 2 ZGB

Die Ergänzung von Art. 172 Abs. 3 ZGB wird grundsätzlich begrüsst, verunmögliche doch die heutige Beschränkungsklausel im Eheschutzverfahren zweck- und verhältnismässige Anordnungen im Bereich der häuslichen Gewalt, weshalb die Bestimmung in einzelnen Kantonen nur noch bedingt angewendet werde. Allerdings sind nicht alle Vernehmlassungsteilnehmer mit der Stossrichtung der Revision des Artikels einverstanden und halten insbesondere die für anwendbar erklärten Bestimmungen zum Schutz vor häuslicher Gewalt als zu eingrenzend. Daher wird vorgeschlagen, Artikel 172 Absatz 3 Satz 2 so anzupassen, dass letztlich sämtliche Massnahmen zum Schutz der Persönlichkeit ergriffen werden können (AG, AR, BL, BS, BE, GR, SG, VS, ZH; DAO, FIZ, SKG, SKIhG, Uni GE). Die gewählte Formulierung lege im Übrigen den Umkehrschluss nahe, dass alle weiteren aus dem Persönlichkeitsrecht fliessenden Schutzmassnahmen bei verheirateten Paaren keine Anwendung finden dürfen (GE).

Die Uni LA befürwortet die Revision schon deshalb, weil ohnehin niemand je gewusst hätte, was unter den vom Gesetz vorgesehenen Massnahmen zu verstehen gewesen sei. Der Gesetzgeber müsse die Gelegenheit wahrnehmen, für die Zukunft jegliche Zweideutigkeit zu vermeiden.

3.9 Weitere Vorschläge

Die weiteren Vorschläge sehen meist zusätzliche Absätze vor im Sinne einer Komplettierung oder Ergänzung von Artikel 28b. Aber auch eine Revision von Artikel 28c und 28d ZGB sowie von Artikel 275 ZGB wird beantragt. Ferner solle der Begleitbericht ergänzt und verschiedene aufgetretene Fragen geklärt werden.