

**Präsident**    **Roy Garré, Bundesstrafrichter, Bundesstrafgericht, Viale Stefano Franscini 7, Postfach 2720, 6501 Bellinzona**  
Tel. 091 822 62 62, E-Mail: roy.garre@bstger.ch  
**Sekretariat**    **Miro Dangubic, Bundesstrafgericht, Viale Stefano Franscini 7, Postfach 2720, 6501 Bellinzona**  
Tel. 091 822 62 40, E-Mail: miro.dangubic@bstger.ch, info@svr-asm.ch; www.svr-asm.ch

**Per E-Mail und Per A-Post**

Eidgenössisches Justiz-  
und Polizeidepartement  
Bundesamt für Justiz  
3003 Bern

Bellinzona, den 26. Januar 2016

**Vernehmlassungsverfahren „Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen“**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken für die Einladung zum obengenannten Vernehmlassungsverfahren und erlauben uns, folgende Bemerkungen zum vorgelegten Vorentwurf einzureichen.

Die Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter (SVR) erachtet den Schutz der körperlichen Integrität als wichtige Aufgabe des Staates. Sie unterstützt deshalb auch grundsätzlich das Anliegen des Bundesrats, für einen effektiven Schutz gewaltbetroffener Personen im Zivil- und Strafrecht zu sorgen. Wie im Bericht zum Vorentwurf aufgezeigt wird, verfügt die Schweiz bereits heute über einschlägige Gesetzesbestimmungen sowohl auf zivil- wie auch auf strafrechtlicher Ebene. Gestützt auf Evaluationen in beiden Bereichen besteht indessen nach Ansicht des Bundesrates Handlungsbedarf. Wir äussern uns nachfolgend separat zu den beiden Rechtsbereichen.

**I. Zivil- und Zivilprozessrecht**

**1. Allgemeine Bemerkungen**

Vorab teilt die SVR die Einschätzung des Bundesrates, dass auf die Schaffung eines nationalen Gewaltschutzgesetzes zu verzichten ist. Sowohl das Bestehen ausreichender gesetzlicher Grundlagen im geltenden Recht als auch die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen sprechen gegen diese Lösung.

Die Ergebnisse der Evaluation zeigen, dass die geltend gemachten Schwierigkeiten bei der Umsetzung des zivilrechtlichen Gewaltschutzes zu wesentlichen Teilen im

rechtstatsächlichen Bereich liegen. Dies gilt etwa für die unter "mangelnder Vollzug", "unterschiedliche Gerichtspraxen", "fehlende Information", "mangelhafte Unabhängigkeit des Zivilverfahrens" oder "mangelhafte Regelung des Besuchsrechts" genannten Umstände. Gerade diese Schwächen, die übrigens auch in anderen Rechtsbereichen anzutreffen sind, werden jedoch durch die jetzt vorgeschlagenen Gesetzesänderungen nicht oder kaum verbessert werden. Die SVR stellt vor diesem Hintergrund die Notwendigkeit, aber auch die Eignung der vorgeschlagenen Massnahmen grundsätzlich in Frage.

## **2. Zu den einzelnen Bestimmungen**

### **21 Art. 28b Abs. 3bis und 4 zweiter Satz ZGB**

Die Koordination von Gewaltschutzmassnahmen ist ein wichtiges Anliegen, um Doppelspurigkeiten und Missverständnisse zu vermeiden. Die SVR begrüsst deshalb grundsätzlich die vorgesehene Mitteilungspflicht der Gerichte. Aufgrund des vorgeschlagenen Wortlauts von Absatz 3bis erscheint jedoch unklar, ob sich die Einschränkung "soweit dies für die Erfüllung ihrer Aufgabe notwendig erscheint" auf beide zuvor genannten Stellen oder nur auf die kantonale Stelle nach Absatz 4 bezieht. Ohnehin wird nicht ganz klar, auf welcher Grundlage das Gericht entscheiden soll, welche Information für die Aufgabenerfüllung einer anderen Behörde notwendig erscheint und welche nicht.

Was die Verpflichtung der Kantone gemäss Absatz 4 anbelangt, ist der Handlungsbedarf unseres Erachtens nicht ausgewiesen. So wird – zumindest gemäss Bericht zu Vorentwurf – in der Evaluation des geltenden Rechts kein entsprechendes Manko angesprochen. Absatz 4 ist Ausdruck einer Tendenz, für alle Lebens- und Rechtsbereiche Spezialisierungen zu postulieren, ohne dass damit nachweislich ein Mehrwert verbunden wäre. Es stellt sich auch die Frage, wie v.a. bei kleineren Behörden diese Anforderung umgesetzt werden soll. Aus Sicht der SVR besteht kein Grund, dass der Bund hier in die Organisationshoheit der Kantone eingreift und ihnen eine zusätzliche, mit weiteren Kosten verbundene Pflicht auferlegt. Wir lehnen deshalb Absatz 4 ab. Sollte die Notwendigkeit der Verpflichtung aus dem Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention) hergeleitet werden, dessen Ratifikation der Bundesrat anstrebt und von der SVR befürwortet wird (vgl. separate Stellungnahme), wäre anzumerken, dass sich angesichts der vom Bund übernommenen Verpflichtung eine Kostenübernahme bzw. –beteiligung des Bundes aufdrängen würde.

### **22 Art. 28c ZGB**

Wie im erläuternden Bericht (S. 32) zutreffend festgehalten wird, handelt es sich bei der vorgeschlagenen technischen Überwachung um einen gravierenden Eingriff in die physische und psychische Integrität des Betroffenen. Es stellt sich deshalb die grundsätzliche Frage, ob für eine derartige Massnahme im Bereich des Zivilrechts überhaupt Platz ist. Nach Auffassung der SVR ist dies zu verneinen. Eine dauerhafte technische Überwachung einer Person muss dem Strafrecht bzw. dem Strafvollzug vorbehalten bleiben. In diesem Kontext ist daran zu erinnern, dass das StGB seit 1. Januar 2015 in Artikel 67b ein Kontakt- und Rayonverbot kennt, zu dessen Durchsetzung der Einsatz technischer Mittel ausdrücklich vorgesehen ist. Vor diesem Hintergrund ist ein Bedarf für entsprechende Massnahmen im Zivilrecht nicht ausgewiesen.

Die explizite Erwähnung des Verhältnismässigkeitsprinzips in Artikel 28c Absatz 1 vermag an den grundsätzlichen Einwänden gegenüber einer technischen Überwachung

im Zivilrecht nichts zu ändern. Immerhin sei auch noch erwähnt, dass gemäss der Vernehmlassungsvorlage eine zwölfmonatige Überwachung sogar denkbar wäre, wenn im Rahmen eines Verfahrens auf Erlass vorsorglicher Massnahmen beispielsweise eine Drohung oder Nachstellung lediglich glaubhaft gemacht wird. Nicht zuletzt ist zu beachten, dass die vorgesehene technische Überwachung mit ganz erheblichen Kosten für die Kantone verbunden wäre.

## 23 Zivilprozessordnung

### 231 Kostenlosigkeit von Verfahren gemäss Art. 28b und 28c ZGB

Ob der Katalog von Art. 114 ZPO um diese Verfahren erweitert wird, ist eine rechtspolitische Frage. Der SVR erscheint dies im Grundsatz vertretbar, da die entsprechenden Verfahren wohl unter den Begriff des "sozialen Zivilprozesses" subsumiert werden können. Ob diese Massnahme allerdings geeignet ist, die im Evaluationsbericht erwähnten finanziellen Hindernisse für verletzte Personen erheblich zu minimieren, erscheint uns fraglich: Den Hauptteil der Verfahrenskosten machen die Parteikosten aus, die regelmässig erheblich höher liegen als die Gerichtskosten. Diese werden aber von der Kostenbefreiung nicht umfasst. Nicht ganz klar ist auch der Hinweis auf Unterschiede zwischen separaten Verfahren nach Artikel 28b f. ZGB und eherechtlichen Verfahren: Weshalb sollen in eherechtlichen Verfahren oft die Voraussetzungen für die unentgeltliche Rechtspflege erfüllt sein, nicht aber in Verfahren nach Artikel 28b f. ZGB?

Zu beachten ist sodann, dass die generelle Kostenbefreiung im Einzelfall zur Folge haben kann, dass auch eine „gewalttätige Person“ (ungeachtet ihrer finanziellen Verhältnisse) keine Kosten zu tragen hätte und dadurch privilegiert würde. Wir schlagen deshalb vor, dass eine Gerichtskostenerhebung zulasten des „Täters“ vorbehalten bleiben sollte.

### 232 Ausschluss des Schlichtungsverfahrens

Die Begründung für den Ausschluss des Schlichtungsverfahrens bei Klagen nach Artikel 28b f. ZGB sind nachvollziehbar, weshalb gegen diese Änderung der ZPO nichts einzuwenden ist.

### 233 Geltung des vereinfachten Verfahrens

Die SVR spricht sich wie erwähnt gegen Artikel 28c ZGB aus. Bei einem Verzicht auf diese neue Bestimmung entfällt auch die redaktionelle Anpassung von Artikel 243 ZPO.

## II. Strafrecht

### 1. Allgemeines

Vorab stellt sich die Frage, ob Artikel 55a StGB angesichts seines Regelungsinhalts eigentlich nicht in der Strafprozessordnung stehen sollte. Die SVR regt an, einen Transfer der Bestimmung in das 4. Kapitel der StPO zu prüfen.

### 2. Zur Regelung im Einzelnen

#### 21 Sistierung des Verfahrens

Der Wortlaut des geltenden Artikel 55a Absatz 1 StGB räumt der Staatsanwaltschaft oder dem Gericht beim Sistierungsentscheid an sich ein Ermessen ein, das insbesondere erlauben soll, die Haltung und die Interessen des Opfers zu berücksichtigen, was

angesichts der Ausgestaltung der betreffenden Straftaten als Officialdelikte nicht unproblematisch erscheint. Dieses Ermessen ist jedoch durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung stark relativiert worden, wie der Bericht zum Vorentwurf aufzeigt. Gerade weil die fraglichen Straftaten in der hier relevanten Konstellation von Amtes wegen zur Verfolgung sind, erscheint es richtig, die Sistierung nicht allein vom Entscheid des Opfers abhängig zu machen. Das Anliegen, den Entscheid wirklich als Ermessensentscheid auszugestalten, ist deshalb zu unterstützen.

Die SVR bezweifelt jedoch die Zweckmässigkeit eines derart ausführlichen Kriterienkatalogs, wie er in Artikel 55a Absatz 2 vorgesehen ist. Vorzuziehen wäre demgegenüber eine knappere Formulierung, die den Justizbehörden ermöglicht, die Kriterien in der Praxis zu entwickeln. Die vorgeschlagene Regelung hätte weiter zur Folge, dass sich das Gericht in Nachachtung seiner Begründungspflicht grundsätzlich zu jedem Kriterium äussern muss, was nicht sinnvoll erscheint. Schliesslich ist zu beachten, dass ein derart umfassender Katalog vom Angeschuldigten zu seinen Gunsten verwendet werden kann, indem er versucht, die verschiedenen, nicht gewichteten Kriterien zu seinen Gunsten gegeneinander auszuspielen. In Kombination mit der erwähnten Beachtungs- und Begründungspflicht würden die Begründungsanforderungen deshalb erheblich steigen, was auch zu einem entsprechenden personellen und damit finanziellen Mehraufwand bei den Gerichten führen würde.

Zu begrüssen ist, dass gemäss Vorentwurf auf eine Berücksichtigung früherer eingestellter Verfahren verzichtet wird, da dies mit der Unschuldsvermutung nicht vereinbar wäre. Anzumerken ist, dass die im Bericht zum Vorentwurf erwähnte, geplante Änderung der Verordnung über das Strafregister (VOSTRA) dazu im Widerspruch stünde.

## 22 Ausschluss der Sistierung

Hat die beschuldigte Person gegen ein Opfer gemäss Artikel 55 Absatz 1 Buchstabe a StGB eine bestimmte Straftat begangen, soll eine Sistierung ausgeschlossen sein. Das Argument, dass nach einer entsprechenden Verurteilung und Fall eines erneuten Strafverfahrens das Interesse des Staats an der Klärung der Frage, ob es sich um eine Wiederholungstat handelt, überwiegt, ist nachvollziehbar. Weshalb aber insoweit auch das Interesse des Opfers überwiegen soll, vermag nicht ganz einzuleuchten. Im weiteren überzeugt der Regelungsvorschlag in Artikel 55 Absatz 3 Buchstabe b inhaltlich insoweit nicht, als nicht nachvollziehbar ist, weshalb es einen Unterschied machen soll, ob sich ein Sexualdelikt gegen den früheren Ehegatten bzw. eingetragenen Lebenspartner oder aber gegen einen Konkubinatspartner, eine Gelegenheitsbekanntschaft, ein Kind oder sogar gegen eine unbekannte Person gerichtet hat.

## 23 Wiederaufnahme des Verfahrens

Die Neuregelung der Wiederaufnahme des Verfahrens ist in der Sache nachvollziehbar, jedoch inhaltlich schwerfällig. Die in Artikel 55 Absatz 5 vorgesehene nochmalige Anhörung des Opfers erscheint – abgesehen von verfahrensrechtlichen Fragen (Teilnahmerecht des Angeschuldigten, Rechtsfolgen bei Ausbleiben des Opfers) – umständlich und verursacht sowohl für die zuständigen Behörden wie auch für die Parteien unnötigen Aufwand, weshalb darauf verzichtet werden sollte.

## 24 Militärstrafrecht

Da die Bestimmungen mit denjenigen des StGB übereinstimmen, erübrigen sich weitere Bemerkungen dazu.

### III. Zusammenfassung

Die SVR anerkennt das Anliegen für einen wirksamen Schutz gewaltbetroffener Personen. Die Schweiz verfügt indessen bereits heute über entsprechende Rechtsgrundlagen im Zivil- und Strafrecht. Die nun neu vorgeschlagenen Massnahmen überzeugen nur teilweise:

Im Bereich des Zivilrechts korrespondieren die vorgesehenen Gesetzesänderungen nur sehr bedingt mit den im Evaluationsbericht genannten Mängeln. Letztere lassen sich mit den vorgeschlagenen Änderungen denn auch nur sehr bedingt beseitigen. Die SVR unterstützt wohl die Mitteilungspflicht der Gerichte bezüglich Massnahmen nach Artikel 28b ZGB im Grundsatz, hält jedoch die vorgeschlagene Formulierung für verbesserungsfähig. Auch die Anpassungen der Zivilprozessordnung stossen auf grundsätzliche Zustimmung. Demgegenüber wird die Durchsetzung von Kontakt- und Annäherungsverboten mittels technischer Überwachung abgelehnt. Ein derart weitgehender Eingriff in die Persönlichkeitsrechte muss dem Strafrecht vorbehalten bleiben. Ebenfalls abzulehnen ist nach Auffassung der SVR die Verpflichtung der Kantone, für die Weiterbildung der Mitarbeitenden der kantonalen Stellen nach Artikel 28b Absatz 4 und der Gerichte zu sorgen, da insoweit kein Handlungsbedarf besteht, der einen Eingriff in die Hoheit der Kantone rechtfertigen würde.

Im strafrechtlichen Bereich kann die SVR den vorgeschlagenen Änderungen im Grundsatz zustimmen. Der Kriterienkatalog gemäss Artikel 55a Absatz 2 StGB erscheint aber zu ausführlich und detailliert; hier ist eine Vereinfachung anzustreben. Bei Artikel 55a Absatz 3 Buchstabe b StGB überzeugt die Beschränkung auf Straftaten gegen Opfer nach Absatz 1 nicht. Schliesslich sollte die Bedeutung einer zwingenden nochmaligen Anhörung des Opfers gemäss Artikel 55 Absatz 5 StGB nicht überschätzt werden.

Abschliessend bedanken wir uns nochmals für die Möglichkeit, Stellung nehmen zu können, und verbleiben mit freundlichen Grüssen



Roy Garré  
Bundesstrafrichter  
Präsident SVR-ASM



Dieter Freiburghaus  
Kantonsrichter Kanton Basel-Landschaft  
Vorstandsmitglied SVR-ASM