



2. November 2021

## **Neue Rechtsgrundlagen auf Ebene Kantone**

Rede von Regierungspräsidentin Jacqueline Fehr anlässlich der Konferenz «Neue Rechtsgrundlagen zum Schutz vor Gewalt»

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,  
sehr geehrte Nationalrätinnen,  
liebe Vertreterinnen und Vertreter von Behörden und Verwaltungen,  
geschätzte Fachleute

Föderalismus-Fans... – und ich gestehe gerne: Ich zähle mich zu diesen –  
...Föderalismus-Fans hatten schon einfachere Zeiten als die letzten Monate.

Dass im Covid-Management der Kantone nicht auf Anhieb alles optimal gelaufen ist:  
geschenkt.

Dass sich diese Defizite aber gleich zu einem Generalbashing des föderalen Miteinan-  
ders auswachsen würden: Das hat mich dann doch ein bisschen überrascht.

Umso mehr freut es mich, dass ich hier auftreten darf – und dies mit dem Hut der Kan-  
tonsvertreterin.

Denn der Gewaltschutz, mit dem wir uns heute hier beschäftigen, eignet sich gut, um  
den Gegenbeweis anzutreten. Das heisst: um das Potenzial des Föderalismus als In-  
novationskraft und Labor aufzuzeigen.

Ich möchte das einerseits historisch tun – und exakt zwanzig Jahre zurückblenden.  
Damals, im Herbst 2001, kam das revidierte Polizeigesetz in den Grossen Rat des  
Kantons St. Gallen. Dieses Gesetz war in der Schweiz gleich in mehrfacher Hinsicht  
eine Pionierleistung.

Erstmals in der Schweiz wurde der Begriff «häusliche Gewalt» in einem Gesetz er-  
wähnt. Und: Erstmals in der Schweiz wurde der Polizei per Gesetz ein Wegweisungs-  
recht zugesprochen.

Damit gelangte erstmals das Prinzip «Wer schlägt, der geht» zur Anwendung. Zuvor  
hatte die Polizei, wenn in einer Familie Gefahr drohte – in der Regel für Frau und Kin-  
der –, nur die Möglichkeit, diesen den Schutz des Frauenhauses zu empfehlen.

Damalige Justiz- und Polizeidirektorin des Kantons St. Gallen und damit verantwortlich  
für die Gesetzesrevision war meine Vorvorförderin hier auf dieser Bühne, die heuti-  
ge Bundesrätin Karin Keller-Sutter.



Sie, geschätzte Frau Bundesrätin, haben mit Ihrer Initiative einen geradezu exemplarischen föderalen Lernprozess angestossen.

Ich habe grossen Respekt vor Ihrer Leistung.

Heute gehört das Wegweisungsrecht zu den Basics der inzwischen vielfältigen kantonalen und nationalen Gewaltschutzgesetzgebung. Der St. Galler Gewaltschutzeffort veranschaulicht ganz generell, wie politische Lernprozesse und politische Innovationen entstehen.

Erstens durch Vorbilder. So, wie der St. Galler Weg für die nachfolgenden anderen Kantone Vorbild war, so nahm sich der Kanton St. Gallen seinerseits Österreich zum Vorbild, wo es bereits seit 1997 ein Gewaltschutzgesetz gibt.

Zweitens durch Partizipation: In St. Gallen stand am Anfang ein runder Tisch mit Opferhilfe, Frauenhaus, Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichten.

In einem Zeitungsbericht von damals wird eine Teilnehmerin mit einem wichtigen Satz zitiert: «Wir mussten zuerst eine gemeinsame Sprache finden.»

Tatsächlich war und ist die gemeinsame Sprache zentral – heute verstehen wir uns über Berufsgrenzen hinweg, wenn wir über Gewaltschutz reden.

Es ist viel geschehen in den letzten zwanzig Jahren.

Aber wir sind trotz der grossen Fortschritte der vergangenen Jahre noch lange nicht am Ziel. In der Schweiz ist die Zahl der Tötungen im familiären Bereich und der Femi-zide nach wie vor hoch, auch im internationalen Vergleich.

Es braucht deshalb mehr. Mehr Anstrengung, mehr Zusammenarbeit, mehr gesetzliche Grundlagen. Und es braucht einen klaren konzeptionellen Ansatz, der auf mehreren Säulen beruht.

Die Verbesserungen im gesetzlichen Bereich, auf Bundes- wie auf kantonaler Ebene, sind dabei eine Säule. Hier sind, wenn man die 39-seitige Zusammenstellung des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Mann und Frau zum Massstab nimmt, viele Anstrengungen unternommen worden.

Zu den jüngsten Neuerungen auf gesetzlicher Ebene gehört eine Anpassung im Berner Polizeigesetz: Seit Anfang 2020 kann die gewaltausübende Person zum Schutz der Opfer neu 20 statt bisher 14 Tage aus der gemeinsamen Wohnung weggewiesen werden. Noch jünger ist die aufs Stalking durch Drittpersonen fokussierte Anpassung im Zürcher Gewaltschutzgesetz.

Auch wenn der Titel meines Referats erwarten lässt, dass ich Ihnen nun die 39-seitige Dokumentation runterlese, erspare ich Ihnen das hier. Der Buchstabe des Gesetzes ist zwar wichtig. Doch über Erfolg oder Misserfolg im Kampf gegen Gewalt entscheidet, was wir mit diesem Buchstaben machen.

Also die Umsetzung. Die konkreten Massnahmen zum Schutz der Opfer. Sie sind gewissermassen die zweite Säule. Und auf diese möchte ich in den nächsten Minuten fokussieren. Denn damit bin ich bei der Königsdisziplin der Kantone, beim Vollzug.



Welches Potential im Vollzug liegt, lässt sich an verschiedenen Beispielen zeigen. Etwa am Electronic Monitoring.

In der Schweiz war dessen Ursprung ein Pilotversuch von zunächst sechs Kantonen vor über 20 Jahren. Inzwischen wird das Electronic Monitoring vielfältig eingesetzt – für den Vollzug von kurzen Freiheitsstrafen genauso wie zur Überwachung von Ersatzmassnahmen oder um Kontakt- und Rayonverbote durchzusetzen.

Und neu wird auch der Einsatz im zivilrechtlichen Bereich dazu kommen.

Um die Arbeiten über die Kantone hinweg zu koordinieren, gründete die KKJPD 2019 einen Verein. Seine Aufgabe ist, den Mitgliedskantonen auf Anfang 2023 ein einheitliches Überwachungssystem anzubieten.

Zusätzlich prüfen die Fachbehörden zusammen mit den Fachstellen für Opferhilfe, wo, in welcher Form und in welcher Kombination mit anderen Instrumenten des Gewaltschutzes das Electronic Monitoring bei Fällen von häuslicher Gewalt und Stalking eingesetzt werden kann.

Sinnvoll scheint uns insbesondere die Verbindung von elektronischer Überwachung mit einem wirkungsvollen Bedrohungsmanagement.

Ein zweiter Bereich nebst dem Electronic Monitoring, wo sich im Vollzug viel tut, ist bei der Umsetzung der Istanbul-Konvention.

Ich nehme den Kanton Zürich als Beispiel – schlicht, weil ich als teil-zuständige Regierungsrätin hier den besten Überblick habe.

Wie andere Kantone haben auch wir zur Umsetzung der Istanbul-Konvention ein umfassendes Massnahmenpaket beschlossen. Es reicht von Angeboten der orts- und zeitunabhängigen Opferberatung über Ausbildungsefforts für die Strafverfolgung bis hin zu einer besseren Datenerhebung.

Eine zentrale Massnahme des Pakets betrifft den Zugang zur Opferhilfe. Dieser soll allgemein verbessert werden. Die bestehenden Angebote müssen aber auch so weiterentwickelt werden, dass beispielweise LGBTIQ-Personen, Menschen mit Behinderungen oder solche mit Migrationshintergrund den Zugang zu Unterstützung finden.

Selbstverständlich sind auch die Schutzplätze Teil des Massnahmenpakets. Reichen die vorhandenen Plätze? Sind sie richtig konzipiert? Gibt es Lücken? Wie kann die Finanzierung gesichert werden?

Sie kennen die Fragen bestens.

Das föderale System macht es uns möglich, den unterschiedlichen Realitäten in den Kantonen gerecht zu werden.

Geht es bei kleineren eher darum, sich grösseren anzuschliessen, stehen die grossen Kantone vor allem vor der Aufgabe, die vielfältige Angebotslandschaft sinnvoll zu koordinieren und darauf zu achten, dass keine Doppelspurigkeiten auf der einen und Lücken auf der anderen Seite entstehen.



Im Kanton Zürich engagieren sich beispielsweise acht anerkannte Opferberatungsstellen. Es existieren drei Frauenhäuser sowie ein auf Menschenhandel spezialisiertes Opferschutzprogramm.

Zudem gibt es mit dem Schlupfhuus, dem Mädchenhaus und der Krisenwohngruppe Winterthur drei Schutzunterkünfte für Minderjährige.

Damit alle Opfer im Sinne des Opferhilfegesetzes einen einfachen und schnellen Zugang zu Beratung, Schutz und finanziellen Leistungen erhalten, erarbeiten wir aktuell eine umfassende Strategie. Sie soll zeigen, welches die Bedürfnisse der kommenden Jahre sind und wie sie umgesetzt werden können.

Solche Strategie haben auch Sie in Ihren Kantonen.

Sie sind wichtig, weil sich damit die Angebote und Leistungen besser aufeinander abstimmen lassen, auch über die Kantongrenzen hinaus. Stichwort Planung der Schutzunterkünfte oder Stichwort spezifische Angebote für Opferkategorien wie Menschenhandel oder Zwangsheiraten.

Geschätzte Fachleute.

Wir sind uns einig: Noch immer gibt es zu viele Opfer von häuslicher Gewalt.

Im Kanton Zürich rückt die Kantonspolizei täglich 18 mal aus wegen häuslicher Gewalt, bei der Stadtpolizei Zürich sind es knapp 5 mal.

Und es gibt noch immer Fälle, wie jenen in Zürich Altstetten von Mitte Oktober: Die Polizei wird wegen häuslicher Gewalt in eine Wohnung gerufen; der getrennt lebende, gewalttätige Ehemann ist bereits wieder weg. Drei Tage später wird er auf dem Polizeiposten befragt und mit einem Kontakt- und Rayonverbot belegt. Nur Stunden nach der Einvernahme durchbricht er die auferlegten Verbote, geht zurück in die Wohnung und sticht auf die Frau ein.

Sie stirbt noch am Tatort.

Solche Fälle sind an Tragik kaum zu überbieten und machen gerade uns, die wir uns auf allen Ebenen für den Gewaltschutz engagieren, fassungslos und tief betroffen.

Jedes Gewaltopfer ist ein Opfer zu viel.

Dass auch ein grosses Engagement im Bereich des Bedrohungsmanagements keine Versicherung ist gegen Fälle wie den genannten in Altstetten, muss für uns vor allem eines sein: Auftrag und Motivation, weiter zu machen, uns weiter zu engagieren, Tag für Tag neu daran zu arbeiten, Gewalt zu stoppen, Gewalt zu verhindern.

Uns deshalb braucht es weitere Massnahmen. Ich habe das Electronic Monitoring im zivilrechtlichen Verfahren bereits erwähnt. Dadurch werden die Opfer von häuslicher Gewalt oder Stalking noch besser geschützt werden.

Und dann, geschätzte Fachleute, braucht es neben dem rechtlichen Rahmen und den Massnahmenpaketen noch eine dritte Säule. Die Arbeit mit den Tätern. Damit bin ich bei den Lernprogrammen.



Claudia Wiederkehr, Leitende Staatsanwältin einer Regionalen Zürcher Staatsanwaltschaft, wird gleich ausführlich auf den rechtlichen Rahmen dieses Angebots zu sprechen kommen. Ich erlaube mir hier einen Blick auf die Wirkung der Lernprogramme.

Sie sind im Kampf gegen Häusliche Gewalt zentral.

Wir wissen aus Opferbefragungen, dass der intensivste Wunsch der Opfer häuslicher Gewalt nicht ist, dass der Täter möglichst lange hinter Gitter kommt, sondern dass die Gewalt aufhört.

Genau hier setzen die Lernprogramme an. Und zwar erfolgreich.

In einer Studie haben wir im Kanton Zürich untersucht, ob es punkto Rückfälligkeit Unterschiede gibt zwischen Lernprogramm-Absolventen und Nicht-Absolventen.

Das Ergebnis ist frappant: Von den Lernprogramm-Absolvierenden sind innerhalb von zwei Jahren 4,7 Prozent rückfällig geworden, wobei es zu keinem einzigen Rückfall mit physischer Gewalt gekommen ist.

Anders präsentiert sich die Situation bei gewaltausübenden Personen, die kein Lernprogramm absolviert haben. Von diesen wurden 17,4 Prozent rückfällig, 11,2 Prozent mit physischer Gewalt.

Die Wirksamkeit zeigt sich augenfällig, wenn man die Kosten, welche durch einen Rückfall verursacht werden, mit den Lernprogramm-Kosten vergleicht: Pro Franken, den wir in ein Lernprogramm investieren, können wir fünf Franken einsparen.

Die Arbeit mit den Tätern und dabei die Ambition, den Gewaltverzicht durch Einsicht und Training zu erreichen, ist die dritte Säule eines konzeptionell umfassenden Opfer-schutzes.

Drei Säulen – gesetzliche Grundlagen, Massnahmenpakete zur Unterstützung und Stärkung der Opfer und Täterarbeit – so bauen wir ein solides Konzept zum Schutz vor Gewalt.

Liebe Fachleute

Neue Rechtsgrundlagen zum Schutz vor Gewalt – so lautet der Titel der heutigen Tagung. Ich habe versucht, Ihnen zu zeigen, dass neben den wichtigen gesetzlichen Grundlagen vor allem die Umsetzung, also der Vollzug des Rechts entscheidend ist. Bei diesem kann der Föderalismus als Ideenlabor seine Stärken ausspielen.

Alles, was heute im Bereich des Gewaltschutzes und der Opferhilfe «state of the art» ist, wurde irgendwo im überblickbaren Raum eines Kantons entwickelt und erprobt. Diesen Weg müssen wir weitergehen: Es ist der Weg des gegenseitigen Lernens. Den Weg des föderalen Miteinanders. Und vor allem: den Weg des stetigen Weitersuchens nach immer besseren und wirksameren Ansätzen.

Auch wenn wir es gerne anders hätten: Es gibt kein Patentrezept gegen Gewalt. Es gibt nur das unablässige Bemühen, sie einzudämmen.

Ich danke Ihnen.