

Beschluss Nr. 458/2017

Schwyz, 13. Juni 2017 / ah

Gleicher Schutz für Stalking-Opfer: Polizeiliche Sofortmassnahmen ermöglichen!

Beantwortung der Motion M 8/16

1. Wortlaut der Motion

Am 14. Dezember 2016 haben die Kantonsräte Luka Markić, Dr. Alexander Lacher und Dr. Simon Stäubli folgende Motion eingereicht:

„Der Kantonsrat hat 2010 eine gesetzliche Grundlage für Massnahmen bei häuslicher Gewalt im Kanton Schwyz geschaffen. § 19b Abs. 1 des Polizeigesetzes (PolG, SRSZ 520.110) schützt Personen, welche in einer bestehenden oder aufgelösten familiären oder partnerschaftlichen Beziehung stehen und durch Anwendung oder Androhung von Gewalt oder durch mehrmaliges Belästigen, Auflauern oder Nachstellen («Stalking») in ihrer körperlichen, sexuellen oder psychischen Integrität verletzt oder gefährdet werden. Die Polizei kann die gewaltausübende Person für 14 Tage aus der Wohnung weisen sowie ein Rayon- und Kontaktverbot aussprechen.

Wenn nun aber der ebenso gravierende Fall eintritt und jemand durch eine fremde bzw. andere Person gestalkt wird, bestehen diese Schutzmöglichkeiten nicht. Der betroffenen Person bleibt nur die Möglichkeit, auf dem Zivilklageweg nach Art. 28b des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB, SR 210) ebenfalls ein Rayon- oder Kontaktverbot zu beantragen. Als Sofortmassnahme taugt dieser aufwendige und teils langwierige Weg allerdings nicht.

Typische Merkmale des «Stalking» sind das Ausspionieren, fortwährende Aufsuchen physischer Nähe (Verfolgen), Belästigen und Bedrohen eines anderen Menschen, wobei das fragliche Verhalten mindestens zweimal vorkommen und beim Opfer starke Furcht hervorrufen muss. «Stalking» kann lange – nicht selten über ein Jahr – andauern und bei den Opfern gravierende psychische Beeinträchtigungen hervorrufen (vgl. BGE 129 IV 262 E. 2.3).

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden war einer der ersten Kantone in der Schweiz, der nicht nur gegen häusliche Gewalt sondern auch gegen das allgemeine «Stalking» gesetzlich vorging. Gemäss Art. 17a des Polizeigesetzes des Kantons Appenzell Ausserrhoden (bGS 521.1) kann die Polizei eine Wegweisung, eine Rückkehr-, ein Annäherungs- und ein Kontaktverbot gegen eine Person aussprechen, welche einer anderen Person nachstellt oder sie bedroht. Der Tatbestand des «Stalking» wird in § 52a der Verordnung zum Polizeigesetz (bGS 521.11) definiert. «Stalking» bezeichnet nicht nur das Suchen räumlicher Nähe zu einer Person, sondern beispielsweise auch das Belästigen über Kommunikationsmittel.

Es scheint nicht sinnhaft, dass heute nur bei einer bestimmten Personengruppe und nicht bei allen betroffenen Opfern Schutzmassnahmen gegen «Stalking» ausgesprochen werden können. So sollen in Anbetracht der für die Opfer schwerwiegenden Folgen künftig alle von «Stalking» betroffenen Personen möglichst umgehend vor ihren Peinigern bzw. Peinigerinnen geschützt werden können.

Der Regierungsrat wird aufgefordert, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, sodass auch Personen, die vom Schutzbereich des § 19b PolG (Massnahmen gegen häusliche Gewalt) ausgenommen sind, wirkungsvoll vor mehrfachem Belästigen, Auflauern oder Nachstellen («Stalking») geschützt werden können.“

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Zum Verständnis des Begriffs „Stalking“

Der Begriff „Stalking“ (Anpirschen) stammt ursprünglich aus der Jagdsprache und hat sich in den 80er Jahren in Amerika für ein soziologisches Phänomen herausgebildet. Unter Stalking wird das bewusste, willentliche und wiederholte Nachstellen, Belästigen oder Bedrohen einer anderen Person verstanden. Das Verhalten des Stalkers wird von beherrschenden Gedanken an die gestalkte Person bestimmt und kann auf viele Ursachen wie blosse Boshaftigkeit, Rachegefühle, Einsamkeit, Bedürfnis nach Nähe, unerwiderte Liebe, Verlustangst, Macht und Kontrolle bis hin zu krankhaften Persönlichkeitsstörungen zurückgeführt werden. Bei den vom Stalker eingesetzten Methoden wird im Wesentlichen zwischen Kommunikation (insbesondere direkte Ansprache, Telefonate, E-Mails, Social-Media-Kontakte, Briefe, Zettel), räumlicher Verfolgung (Aufsuchen, Anschleichen, Beobachten und Belauschen am Wohn-, Aufenthalts- oder Arbeitsort) und, in eher seltenen Fällen, direkten Aggressionshandlungen unterschieden. Stalking kann während einiger Wochen oder Monate auftreten, jedoch auch über Jahre andauern.

Bei der gestalkten Person kann Stalking gravierendes psychisches und anderweitiges Leiden hervorrufen und starke Beeinträchtigungen ihrer Lebensführung zur Folge haben. In den häufigsten Fällen hatte der Stalker mit dem Opfer zuvor eine Beziehung und handelt aufgrund der Zurückweisung oder Trennung aus Rache oder aus dem Bedürfnis nach Versöhnung. Bei den Stalkern, die keine frühere Verbindung zum Opfer hatten, können solche ausgemacht werden, die der wahnhaften Überzeugung sind, dass das Opfer sie liebt (Intimacy Seeking Stalker), solche mit einer geistigen Grenzbeugung (Incompetent Stalker), solche, die ihr Opfer ängstigen wollen (Resentful Stalker) und solche, die ein Verbrechen ausüben wollen (Predatory Stalker). Einem Grossteil der Rejected Stalker kann durch polizeiliche, zivil- oder strafrechtliche Interventionen Einhalt geboten werden. Auch die Predatory Stalker sind primär strafrechtlich zu neutralisieren. Bei Stalkern, die unter einer psychotischen, paranoiden oder neurotischen Störung leiden, liegt der Fokus bei psychiatrischen oder medizinischen Behandlungsmethoden.

Stalking ist ein bekanntes und vielschichtiges Problem. Die Beantwortung der Frage, ob und aus welchen Gründen es zugenommen hat, geht überwiegend von Annahmen aus. Dass Stalking in der öffentlichen Wahrnehmung und Diskussion zu einem mitunter realitätsverzerrenden Schlagwort geworden ist, hängt nicht zuletzt mit der medialen und wissenschaftlichen Berichterstattung über Prominente oder Gewaltopfer, die gestalkt wurden, zusammen.

2.2 Bestehende Handlungsinstrumente

Neben der zunehmenden Sensibilisierung in Bezug auf das Phänomen Stalking besteht bereits heute eine Palette von präventiven und repressiven Instrumenten zu dessen Unterbindung.

2.2.1 Strafrechtliche Massnahmen

Das schweizerische Strafrecht kennt keinen eigenständigen Straftatbestand „Stalking“, jedoch hat das Bundesgericht aus einer Tatbestandsvariante der Nötigung (Art. 181 StGB) im Sinne einer „anderen Beschränkung der Handlungsfreiheit“ dessen Erfüllung bejaht, wenn das vom Täter verwendete Zwangsmittel das üblicherweise geduldete Mass an Beeinflussung in ähnlicher Weise eindeutig überschreitet wie durch die ausdrücklich genannten Tatbestandsvarianten Gewalt oder Androhung ernstlicher Nachteile (BGE 129 IV 262). Damit Stalking als Nötigung geahndet werden kann, muss das Opfer in seiner Handlungsfähigkeit schwerwiegend oder unzumutbar beeinträchtigt und zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen gezwungen worden sein (sog. Erfolgsdelikt). Neben dem Tatbestand der Nötigung können bei Stalkinghandlungen namentlich folgende weiteren Straftatbestände erfüllt sein: einfache Körperverletzung (Art. 123 StGB), Tätlichkeit (Art. 126 StGB), Sachbeschädigung (Art. 144 StGB), Erpressung (Art. 156 StGB), üble Nachrede (Art. 173 StGB), Verleumdung (Art. 174 StGB), Beschimpfung (Art. 177 StGB), Missbrauch einer Fernmeldeanlage (Art. 179^{septies} StGB), Drohung (Art. 180 StGB), Freiheitsberaubung und Entführung (Art. 183 StGB) oder Hausfriedensbruch (Art. 186 StGB).

Der Bundesrat hat die Schaffung einer Stalking-Strafnorm wiederholt abgelehnt (Motion 07.3092, Motion 08.3495). Er begründete dies unter anderem damit, dass es Formen von Stalking gibt, welche sich unter dem Gesichtspunkt des Legalitätsprinzips strafrechtlich kaum erfassen lassen, sei es, dass das Opfer nicht erkennbar bedrängt wird (sog. weiches Stalking), dass sich die sich stetig ändernden Verhaltensweisen des Stalkers nicht abschliessend aufzählen lassen oder dass sich Abgrenzungsprobleme mit bestehenden Straftatbeständen ergeben würden. Bei einer strafrechtlichen Verurteilung in Zusammenhang mit Stalkinghandlungen kann sich indes gegebenenfalls die Notwendigkeit einer stationären oder ambulanten therapeutischen Massnahme ergeben (vgl. Art. 56 ff. StGB).

2.2.2 Strafprozessuale Massnahmen

Dem Opfer geht es in erster Linie nicht darum, dass der Stalker strafrechtlich zur Verantwortung gezogen wird, sondern dass das Stalking aufhört. Unter diesem Aspekt kommen neben den Beweiserhebungen (Identitätsfeststellung, Observation, ITK-Überwachung, Hausdurchsuchung) bei dringendem Tatverdacht und Vorliegen eines Haftgrundes auch Untersuchungshaft (Art. 220 ff. StPO) oder Ersatzmassnahmen (u.a. Rayon- oder Kontaktverbot) und im Zusammenhang mit einer Verurteilung eine Friedensbürgschaft bzw. Sicherheitsleistung (Art. 66 StGB) sowie Weisungen während einer Probezeit (Art. 94 StGB, z.B. bezüglich des Aufenthalts) in Betracht.

2.2.3 Zivilrechtliche Massnahmen

Um den Schutz von Opfern häuslicher Gewalt, aber auch von Opfern von strafrechtlich nicht fassbarem, „weichem“ Stalking zu verbessern, wurde im Jahr 2007 unter dem zivilrechtlichen Persönlichkeitsschutz ein „Nachstellungsartikel“ aufgenommen (Art. 28b Abs. 1 ZGB). Im Kanton Schwyz kann das Opfer gestützt auf diese Bestimmung beim zuständigen Bezirksgericht ein Annäherungs-, Rayon-, Kontakt- oder Belästigungsverbot erwirken (§ 31 des Justizgesetzes vom 18. November 2009, JG, SRSZ 231.110) und zur sofortigen Unterbindung von Stalking bei besonderer Eskalationsgefahr und nicht wiedergutmachenden Nachteilen die Anordnung superprovisorischer Massnahmen verlangen. Erfolgt das Stalking im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt, namentlich Trennungsgewalt, kann das Opfer die Verlängerung der bereits polizeilich angeordneten Abwehrmassnahmen verlangen (§ 2 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 des Einführungsgesetzes zum schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 14. September 1978, EGzZGB, SRSZ 210.100). Mit der Verabschiedung seines Berichts über „Gewalt in Paarbeziehungen. Ursachen und in der Schweiz getroffene Massnahmen“ in Erfüllung des Postulats Stump 05.3694 hat der Bundesrat das Bundesamt für Justiz beauftragt, die Umsetzung von Artikel 28b ZGB in den Kantonen zu evaluieren. Der Evaluationsbericht vom 10. April 2015 förderte verschiedene Probleme bei der Anwendbarkeit dieser Bestimmung zu Tage: volle Beweislast bei der klagenden Partei, lange Pro-

zessdauer, prozessunfähiger Beklagter, rechtsungleiche Gerichtspraxis bei der Dauer der angeordneten Massnahmen, Kostenrisiko bei klagender Partei (mittelloser Beklagter). Um solche prozessualen Hürden abzubauen (u.a. unentgeltliches Verfahren für die verletzte Person, Verzicht auf vorgängiges Schlichtungsverfahren) und die Wirksamkeit der Gewaltschutz- und Stalkingnorm von Art. 28b ZGB zu erhöhen (u.a. Mitteilungspflicht des Zivilgerichts an Strafverfolgungsbehörden, KESB und Polizei, Rechtsgrundlage für Electronic Monitoring bei zivilrechtlichem Annäherungs-, Orts- und Kontaktverbot), hat der Bundesrat eine entsprechende Gesetzesrevision in die Wege geleitet (Bericht und Vernehmlassungsentwurf vom Oktober 2015). Die Verabschiedung der Vorlage zuhanden der Eidgenössischen Räte steht noch aus.

2.2.4 Polizeiliche Massnahmen

Bereits seit dem 1. September 2007 (GS 21 131) besteht im Kanton Schwyz die Möglichkeit, Stalking im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt mittels polizeilichem Annäherungs-, Rayon- oder Kontaktverbot für maximal 14 Tage (zivilrichterlich um einen Monat verlängerbar) zu unterbinden (§ 19b PolG).

Liegt kein Fall von häuslicher Gewalt vor und ist das Stalkingverhalten strafrechtlich noch nicht fassbar, verfügt die Polizei dennoch durchaus über Instrumente, um gegen einen Stalker vorgehen zu können: Anhaltung und Identitätsfeststellung (§ 9 PolG), Befragung und Ermahnung (§ 10 PolG), vorübergehende Wegweisung oder Fernhaltung (§ 19 PolG) sowie Polizeigewahrsam (§ 17 PolG). Die Wegweisung oder Fernhaltung eines Stalkers von einem bestimmten Ort nach § 19 PolG setzt eine tatsächliche oder beabsichtigte Gefährdung oder Störung der Sicherheit und Ordnung voraus. Es handelt sich um eine ausschliesslich räumliche Massnahme, die nur kurzfristig aufrechterhalten werden. Andere Formen von Stalking wie Belästigungen mittels Internet- und Kommunikationstechnologie (IKT) oder Beobachten, Auflauern und Belauschen von der eigenen Wohnung aus können damit allerdings nicht erfasst werden.

2.2.5 Selbstschutzmassnahmen

Die nachhaltige Unterbindung von Stalking hat dann die grössten Chancen, wenn das Opfer selber wirksame Abwehrmassnahmen trifft und sich unmissverständlich verhält. Hier setzen behördliche und institutionelle Beratungsangebote mit folgenden Empfehlungen an:

- einmalige, eindeutige Kontaktverweigerung so früh als möglich kundtun und weitere Kontaktversuche gänzlich ignorieren;
- das private und berufliche Umfeld orientieren;
- eine detaillierte Dokumentation von Beweismitteln führen;
- den gewählten Rechtsweg konsequent weiterverfolgen;
- mit Opferhilfe- oder Beratungsstelle Kontakt aufnehmen;
- bei konkreter Bedrohungslage oder direkter Verfolgung umgehend die Polizei kontaktieren oder private Hilfe suchen;
- IKT-Vorkehrungen treffen (telefonischer Anrufbeantworter mit Aufzeichnungsmöglichkeit, Fangschaltung oder Nummernwechsel bei der Telefongesellschaft, technische Schutzmöglichkeiten gegen Cyberstalking beim Internet-Service Provider);
- unbestellte Post und Waren strikt ablehnen;
- Datensperre bei Behörden beantragen.

2.3 Optimierungsmassnahmen

2.3.1 Auf Bundesstufe

Mit dem Postulat Ferri 14.4204 wurde der Bundesrat beauftragt, in einem Bericht erfolgreiche nationale und internationale Massnahmen im Kampf gegen Stalking zusammenzustellen sowie basierend darauf im Bericht aufzuzeigen, wie eine nationale Strategie zur Eindämmung von Stal-

king in der Schweiz aussehen müsste und wie diese in Zusammenarbeit mit den Kantonen und weiteren Akteuren umzusetzen wäre. Dieser Bericht dürfte im laufenden Jahr vorliegen. Auf die hängige Revision von Art. 28b ZGB wurde vorstehend bereits hingewiesen.

2.3.2 Kantonale Bestrebungen

In wenigen Kantonen bestehen polizeirechtliche Legaldefinitionen von Stalking und entsprechende Annäherungs- und Kontaktverbote (Art. 17a des Polizeigesetzes Appenzell Ausserrhoden sowie Art. 52a der zugehörigen Verordnung zum Polizeigesetz). In anderen Kantonen laufen entsprechende Revisionsbestrebungen (Art. 56 Bst. f E-PolG Kanton Bern; Motion Biber 46/2016. Gleicher Schutz für Stalking-Opfer, Überweisung durch den Zürcher Kantonsrat am 3. April 2017). Im Kanton Schwyz ist eine Revision des Polizeigesetzes pendent. Die geplanten Gesetzesanpassungen betreffen u.a. auch die Verbesserung der Massnahmen bei häuslicher Gewalt sowie die Schaffung griffiger Rechtsgrundlagen für die Handhabung des kantonalen Bedrohungsmanagements (vgl. RRB Nr. 33/2017: Gesetzgebungsprogramm 2017 – 2018). Die anstehende Revision bietet unter gewissen Vorbehalten Anlass zur Prüfung des an sich begründeten Anliegens der Motionäre, den Schutz von Stalking-Opfern zu verbessern und die Stalker besser in den Griff zu bekommen.

2.4 Würdigung

Der interdisziplinäre Runde Tisch Häusliche Gewalt hat sich anlässlich seiner Koordinations-sitzung vom 25. April 2017 mit der Thematik der Motion M 8/16 befasst und spricht sich dafür aus, das Anliegen nicht in den Kontext der spezifischen, auf die besondere Dynamik von Beziehungs- bzw. Trennungsgewalt zugeschnittenen Präventions- und Interventionsmassnahmen zu stellen, sondern im Rahmen der geplanten polizeilichen Massnahmen gegen andere Personen, von denen eine erhöhte Gewaltbereitschaft ausgeht, weiterzuverfolgen. Der Regierungsrat teilt diese Haltung und möchte das Anliegen der Motionäre im Rahmen der laufenden Polizeigesetzrevision im Sinne der nachfolgenden Überlegungen prüfen:

- Der Einführung eines polizeirechtlichen Stalkingtatbestandes stehen die gleichen Bedenken gegenüber wie der Schaffung einer strafrechtlichen Stalkingnorm. Kommt hinzu, dass die Kantone den „Stalking-Begriff“ unterschiedlich definieren. Ein Blick über die Landesgrenzen zeigt, dass auch bei Vorliegen einer entsprechenden Legaldefinition Stalking nicht ohne weiteres erfasst werden kann. Deutschland kennt seit 2001 eine polizeiliche Stalkingnorm (§ 1 Abs. 2 des Gewaltschutzgesetzes) und seit 2007 eine strafrechtliche Stalkingnorm (§ 238 StGB). Allerdings führen nur ein bis zwei Prozent aller Strafanzeigen zu einer Verurteilung. Als Stalking gilt analog zur Stalking-Rechtsprechung bei Nötigung nach schweizerischem Recht nur, wenn die Taten des Stalkers die Lebensgestaltung des Opfers schwerwiegend beeinträchtigen. Mit einer Gesetzesreform soll in Deutschland Stalking künftig auch strafbar sein, wenn das Opfer dem Druck nicht nachgibt und sein Leben nicht ändert.
- Es wird erwartet, dass mit der Revision von Art. 28b ZGB, gerade auch was die Fassbarkeit von weichem Stalking anbelangt, den Opfern ein wirkungsvolles und langfristiges Abwehrinstrument ohne prozessuale Hindernisse in die Hände gelegt werden kann.
- Da das Stalking-Phänomen in der öffentlichen Wahrnehmung und Diskussion oft an prominenten Stalking-Opfern und Gewalttaten von geistesgestörten Stalkern festgemacht wird, erhofft man sich vom in Aussicht stehenden Stalking-Bericht des Bundesrates eine versachlichte, wissenschaftlich fundiertere Auslegeordnung zu den Ursachen, Formen und Folgen von Stalking wie auch zur Wirkungsweise der präventiven und repressiven Handlungsmöglichkeiten. Allfällige Erkenntnisgewinne und Optimierungsansätze aus diesem Bericht können, soweit sie im kantonalen Zuständigkeitsbereich liegen, gegebenenfalls noch in der anstehenden Revision des Polizeigesetzes berücksichtigt werden. Besondere Aufmerksamkeit wird auch dem Cyber-Stalking zu widmen sein.

- Im Kanton Schwyz wird Stalking sowohl polizeilich als auch opferberatungsseitig in den allermeisten Fällen im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt registriert. Es sind wenige Fälle von Stalking ohne vorgängige Beziehung zwischen Täter und Opfer bekannt. Es kann nur gemutmasst werden, ob sich die Opfer selber Abhilfe verschaffen und eine Strafanzeige scheuen. Annahmen über Dunkelziffern sind jedenfalls nicht substantiiert. Es gibt auch Personen, die sich bereits nach einem SMS gestalkt fühlen.
- Im Gegensatz zu den zivilrechtlichen Kontakt- und Belästigungsverboten, die auch über mehrere Monate oder gar Jahre ausgesprochen werden können, vermögen polizeiliche Interventionsmassnahmen immer nur kurzfristig zu greifen, was in der Natur der Sache liegt. Wenig auszurichten vermögen sie, wenn dem Stalkingverhalten eine pathologische Ursache zu Grunde liegt, was nicht selten der Fall ist. Insofern gilt es, die polizeilichen Eingriffsmöglichkeiten in ihrer Wirkungsweise zu relativieren und von den nachhaltigeren straf- und zivilrechtlichen Abwehrmassnahmen zu unterscheiden. Auch sind die spezifischen Interventionen gegen Paarge-walt nicht auf Stalking unter Fremden zugeschnitten.
- Die Anordnung zivil-, polizei- und strafrechtlicher Kontakt- und Annäherungsverbote bedingt auch die Möglichkeit, diese überprüfen und im Widerhandlungsfalle unverzüglich einschreiten zu können. Dafür sind entsprechende personelle und technische Ressourcen einzusetzen. Wie im Strafrecht bereits vorgesehen, soll nun auch im Rahmen der Revision von Art. 28b ZGB eine Rechtsgrundlage für Electronic Monitoring zur Überwachung der zivilrichterlichen Schutzanordnungen geschaffen werden. Anlässlich der hängigen Revision des kantonalen Polizeigesetzes wird diese Möglichkeit ebenfalls für polizeiliche Wegweisungs-, Rayon- und Kontaktverbote geprüft. Die Einsatzmöglichkeiten sind indessen sehr begrenzt und es werden vorab mit dem strafrechtlichen Electronic Monitoring erst noch Erfahrungen gemacht werden müssen.

Gestützt auf diese Überlegungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat somit, die vorliegende Motion in ein Postulat umzuwandeln und als solches erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 8/16 in ein Postulat umzuwandeln und als solches erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sicherheitsdepartement; Kantonspolizei (Runder Tisch Häusliche Gewalt); Sekretariat des Kantonsrates.

Im Namen des Regierungsrates:

Othmar Reichmuth, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber