

RISIKO

GRUNDLAGEN

Sexuelle Grenzverletzungen durch Kinder und Jugendliche: Indikationskriterien forensisch-psychologischer / -psychiatrischer Begutachtungen
[Laura Just / Jana Schmidt / Marvin Elli / Elisa Lanzi / Monika Zimmerli / Marcel Aebi]

POLIZEI & MILITÄR

20-mal am Tag – Polizeiliche Intervention bei häuslicher Gewalt kontextualisiert
[Emma von Bock und Polach / Rachel Gerny]

Die (gewaltsame) Hinderung einer polizeilichen Massnahme oder: Wie Du mir, so ich Dir
[Jan Imhof]

RISIKO & RECHT

AUSGABE 01 / 2026

RECHT

RISIKO RECHT

Risiko & Recht macht es sich zur Aufgabe, Rechtsfragen der modernen Risikogesellschaft zu analysieren. Berücksichtigung finden Entwicklungen in verschiedensten Gebieten, von denen Sicherheitsrisiken für Private, die öffentliche Ordnung, staatliche Einrichtungen und kritische Infrastrukturen ausgehen. Zu neuartigen Risiken führt zuvorderst der digitale Transformationsprozess und der damit verbundene Einsatz künstlicher Intelligenz; des Weiteren hat die Covid-Pandemie Risikopotentiale im Gesundheitssektor verdeutlicht und auch der Klimawandel zwingt zu umfassenderen Risikoüberlegungen; schliesslich geben gesellschaftliche Entwicklungen, u.a. Subkulturenbildung mit Gewaltpotential, Anlass zu rechtlichen Überlegungen. Risiko und Recht greift das breite und stets im Wandel befindliche Spektrum neuartiger Risikosituationen auf und beleuchtet mit Expertenbeiträgen die rechtlichen Herausforderungen unserer Zeit.

Editorial	4
-----------	---

GRUNDLAGEN

Sexuelle Grenzverletzungen durch Kinder und Jugendliche: Indikationskriterien forensisch-psychologischer / -psychiatrischer Begutachtungen [Laura Just / Jana Schmidt / Marvin Elli / Elisa Lanzi / Monika Zimmerli / Marcel Aebi]	5
--	---

POLIZEI & MILITÄR

20-mal am Tag – Polizeiliche Intervention bei häuslicher Gewalt kontextualisiert [Emma von Bock und Polach / Rachel Gerny]	30
Die (gewaltsame) Hinderung einer polizeilichen Massnahme oder: Wie Du mir, so ich Dir [Jan Imhof]	57

Editorial

Sehr geehrte Damen und Herren

Die vorliegende Ausgabe 1/2026 der Risiko & Recht deckt ein breites Themenspektrum aktueller Sicherheitsfragen ab. Eingangs befassen sich die Autorinnen und Autoren Laura Just, Jana Schmidt, Marvin Elli, Elisa Lanzi, Monika Zimmerli und Marcel Aebi mit der Frage, wann bei sexuellen Grenzverletzungen durch Kinder und Jugendliche ein psychologisches oder psychiatrisches Gutachten indiziert ist. Sie stellen das SOST-Y (Sexual Offending Screening Tool, Youth Version) vor und erläutern, wie anhand von Delikt-, Umfeld- und Personen-Kriterien geprüft wird, ob eine ausführliche Begutachtung empfohlen wird.

Die Autorinnen Emma von Bock und Polach sowie Rachel Gerny analysieren nachfolgend polizeiliche Schutzmassnahmen bei häuslicher Gewalt und setzen diese in den bundesstaatlichen Kontext, insbesondere in Verbindung mit zivil- und strafprozessualen Massnahmen. Sie zeigen kantonale Unterschiede bei Voraussetzungen, Dauer, Verfahren und Rechtsschutz auf und beleuchten Spannungsfelder zwischen effektivem Opferschutz, Verhältnismässigkeit staatlicher Eingriffe und der Verwertbarkeit von Aussagen im Strafverfahren.

Schliesslich behandelt der Beitrag von Jan Imhof die Strafbarkeit der Hinderung von Amtshandlungen nach Art. 285 und Art. 286 StGB und zeigt aus praxisbezogener Perspektive, dass spontane Eingriffe gegen polizeiliches Handeln in der Regel nicht gerechtfertigt sind.

Wir wünschen Ihnen, geschätzte Leserinnen und Leser, eine anregende Lektüre und erlauben uns auf die Möglichkeit eines [Print-Abonnements](#) hinzuweisen.

Tilmann Altwicker
Dirk Baier
Goran Seferovic
Franziska Sprecher
Stefan Vogel
Sven Zimmerlin

20-mal am Tag – Polizeiliche Intervention bei häuslicher Gewalt kontextualisiert

Emma von Bock und Polach / Rachel Gerny*

Dieser Aufsatz analysiert polizeiliche Schutzmassnahmen bei häuslicher Gewalt und versucht diese in den bundesstaatlichen Kontext – insbesondere im Zusammenspiel mit zivilrechtlichen und strafprozessualen Massnahmen – einzubetten. Trotz meist ähnlicher Handlungsmöglichkeiten (Wegweisung, Kontakt- und Rayonverbote) zeigen sich zwischen den Kantonen deutliche Unterschiede bei Voraussetzungen, Dauer, Verfahren und Rechtsschutz. Untersucht werden zudem Spannungsfelder zwischen effektivem Opferschutz, der Verhältnismässigkeit staatlicher Eingriffe sowie die Frage nach der Verwertbarkeit von Aussagen im Strafverfahren.

Inhalt

I.	Definition häuslicher Gewalt	32
II.	Massnahmen gegen häusliche Gewalt	33
1.	Massnahmen im Bundesrecht	33
a)	Massnahmen nach ZGB	33
b)	Massnahmen nach schweizerischem Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0) und schweizerischer Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO, SR 312.0)	36
2.	Massnahmen in kantonalen Polizei- und/oder Gewaltschutzgesetzen	38
a)	Kanton Basel-Stadt	38
b)	Kanton Neuenburg	40
c)	Kanton Uri	41
d)	Kanton Zürich	42
III.	Anwendungsbereich der Massnahmen	43

* BLaw EMMA VON BOCK UND POLACH studiert im Master Rechtswissenschaften an der UZH, MLaw RACHEL GERNY ist Substitutin bei der Landmann & Partner AG.

IV. Formelle Anordnungsvoraussetzungen von Massnahmen nach Polizei- und/oder Gewaltschutzgesetzen	48
V. Rechtsschutz	50
VI. Verwertbarkeit in allfälligen Strafverfahren	51
VII. Fazit	53
Literaturverzeichnis	55

Durchschnittlich 20-mal am Tag rückt im Kanton Zürich die Polizei wegen häuslicher Gewalt aus, bei jedem sechsten Fall ordnet sie Massnahmen nach dem Gewaltschutzgesetz an.¹ 2024 wurden gesamtschweizerisch 21'127 Straftaten im häuslichen Bereich polizeilich registriert, die Tendenz ist in den letzten Jahren steigend.²

Der häusliche Bereich war staatlicher Intervention lange weitgehend entzogen – man denke an die späte strafrechtliche Erfassung der Vergewaltigung in der Ehe³ oder an das Züchtigungsrecht an Kindern, welches bis 1978 gesetzlich verankert (aArt. 278 des schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210)) und mindestens bis 2003 bundesgerichtlich toleriert war.⁴ Politik und Öffentlichkeit, insbesondere Frauenbewegungen, forderten und erreichten so Reformen und besseren Schutz. Exemplarisch können die Eröffnung des ersten Frauenhauses 1977, die Einführung polizeilicher Gewaltschutzgesetze in den Nullerjahren und die Ergänzung des Persönlichkeits-schutzes durch Art. 28b ZGB 2007 genannt werden. Nicht zuletzt ist die Istanbul-Konvention anzuführen, welche häusliche Gewalt als Menschenrechtsverletzung qualifiziert und Ziele in den Bereichen Gewaltprävention, -schutz und Strafverfolgung setzt.⁵

¹ Kanton Zürich, Stopp Häusliche Gewalt.

² Bundesamt für Statistik, Häusliche Gewalt.

³ Seit 1992 explizit strafbar, s. dazu Botschaft des Bundesrates vom 26. Juni 1985 über die Änderung des schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes (Strafbare Handlungen gegen Leib und Leben, gegen die Sittlichkeit und gegen die Familie), BBl 1985 II 1009 ff., 1072, seit 2004 als Officialdelikt ohne Unterschied zur ausserehelichen Vergewaltigung erfasst, s. dazu Parlamentarische Initiative, Gewalt gegen Frauen als Officialdelikt, Revision von Artikel 123 StGB und Parlamentarische Initiative, Sexuelle Gewalt in der Ehe als Officialdelikt, Revision von Artikel 189 und 190 StGB, Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates, BBl 2003 1909 ff., 1910, 1918).

⁴ BGE 129 IV 216; ausführlich MICHEL, 56 ff.

⁵ FAUSCH, 34 f.; zur Rechtsgeschichte häuslicher Gewalt und zur Istanbul-Konvention: MCQUIGG, 11 ff.

Dieser Aufsatz soll eine Übersicht über zentrale Massnahmen gegen häusliche Gewalt liefern und deren Anwendungsbereiche, Tragweite, Voraussetzungen und Schnittstellen untersuchen. Weiter soll der Rechtsschutz in Fällen polizeilicher Intervention aufgegriffen und diskutiert werden, da die Massnahmen für die Adressat/innen oft mit erheblichen Einschnitten in das Privatleben verbunden sind. Grosse Relevanz⁶ hat auch die Frage nach der Verwertbarkeit von Akten aus dem polizeilichen Verfahren im strafrechtlichen Verfahren, womit sich die Verfasserinnen ebenfalls auseinandersetzen.

I. Definition häuslicher Gewalt

Die Istanbul-Konvention, welche für die Schweiz am 1. April 2018 in Kraft trat, definiert häusliche Gewalt in Art. 3 lit. b als «alle Handlungen körperlicher, sexueller, psychischer oder wirtschaftlicher Gewalt, die innerhalb der Familie oder des Haushalts oder zwischen früheren oder derzeitigen Eheleuten oder Partnerinnen beziehungsweise Partnern vorkommen, unabhängig davon, ob der Täter beziehungsweise die Täterin denselben Wohnsitz wie das Opfer hat oder hatte». An diese weite Definition knüpfen die Verfasserinnen an. Erfasst sind somit nicht nur strafrechtlich relevante Vorgänge, sondern auch solche, die diese Schwelle nicht überschreiten, insbesondere geringfügigere psychische und ökonomische Gewalt, aber auch Antragsdelikte nach Ablauf der Antragsfrist (insbesondere Tötlichkeiten, Beschimpfungen).⁷ Auch weit ist neben dem Gewaltbegriff derjenige des *häuslichen*. Hierunter wird nicht nur die eheleiche oder die Konkubinatsgemeinschaft, sondern jegliche familiäre oder partnerschaftliche Beziehung verstanden.⁸

Zu betonen ist, dass der Begriff der häuslichen Gewalt abhängig vom Kontext ist, in dem er angewendet wird.⁹ Enger als die Istanbul-Konvention ist etwa der Begriff der «Gewalt», den Strafbehörden in ihren Weisungen verwenden, auch wenn der Begriff des «häuslichen» ähnlich weit ist: So fassen die Weisungen der Oberstaatsanwaltschaft Zürich für das Vorverfahren vom 1. Januar 2014 (WOSTA-ZH) nur Verbrechen und Vergehen unter den Begriff der häuslichen Gewalt, setzen aber kein Zusammenleben voraus.¹⁰

⁶ In 92% der Fälle häuslicher Gewalt 2007-2017 im Kanton Zürich, in denen eine polizeiliche Schutzmassnahme verfügt wurde, wurde parallel ein Strafverfahren eröffnet (EBG, Zahlen, 7).

⁷ COLOMBI, 10; GNAEGI/HOCH, 345; MCQUIGG, 75 und 80.

⁸ GNAEGI/HOCH, 345 ff.; MCQUIGG, 80; enger: TIEFENTHAL, 328.

⁹ Vgl. COLOMBI, 8 f.; GNAEGI/HOCH, 345.

¹⁰ WOSTA-ZH, Rz. 12.8.1.2.1.

Die untersuchten kantonalen Polizei- und Gewaltschutzgesetze verwenden jeweils leicht variierende Definitionen, was einen Einfluss auf den Anwendungsbereich der entsprechenden Massnahmen hat. So setzt Art. 39 des Polizeigesetzes des Kantons Uri vom 30. November 2008 (PolG-UR, RB 3.811) ein Zusammenleben voraus, während § 2 des Gewaltschutzgesetzes des Kantons Zürich vom 19. Juni 2006 (GSG-ZH, ON 351), § 37a Abs. 1 des Gesetzes betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt vom 13. November 1996 (PolG-BS, SG 510.100) und Art. 2 lit. a der Loi sur la lutte contre la violence domestique des Kantons Neuenburg vom 5. November 2019 (LVD-NE, ON 322.05) in Übereinstimmung mit der Istanbul-Konvention jegliche familiäre oder partnerschaftliche Beziehung unter dem Titel der häuslichen Gewalt regeln.

II. Massnahmen gegen häusliche Gewalt

1. Massnahmen im Bundesrecht

Um den Schutz von Opfern häuslicher Gewalt zu gewährleisten, sind auf bundesrechtlicher Ebene Massnahmen im Zivil-¹¹ und Strafprozessrecht vorgesehen.

a) Massnahmen nach ZGB

Seit dem 1. Juli 2007 wird in Art. 28b ZGB der Umgang mit Persönlichkeitsverletzungen, die aufgrund Gewalt, Drohung oder Nachstellung auftreten, geregelt, wobei am Grundtatbestand der Persönlichkeitsverletzung von Art. 28 ZGB angeknüpft wird.¹² Dadurch sind mit Art. 28b ZGB auch Fälle häuslicher Gewalt und des Stalkings erfasst. Als Schutzmassnahme kann gemäss Art. 28b Abs. 1 Ziff. 1-3 ZGB insbesondere ein Annäherungsverbot, Rayonverbot sowie Kontaktverbot von der klagenden Partei beantragt werden, wobei es sich um eine nicht abschliessende Aufzählung der möglichen Massnahmen handelt.¹³

¹¹ Hier nicht weiter ausgeführt: die allgemeinen vorsorglichen Massnahmen nach Art. 261 ff. der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (Zivilprozessordnung, ZPO, SR 272) und die vorsorglichen Massnahmen des Eheschutzverfahrens nach Art. 267 ff. ZPO.

¹² HAUSHEER/AEBI-MÜLLER, § 14 Rz. 827; Parlamentarische Initiative, Schutz vor Gewalt im Familienkreis und in der Partnerschaft, Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates vom 18. August 2005, BBl 2005, 6883 f.

¹³ BSK ZGB-MEILI, Art. 28b Rz. 6; HAUSHEER/AEBI-MÜLLER, § 14 Rz. 832; vgl. CR CC-PEYROT, Art. 28b Rz. 15. Zu den Schutzmassnahmen im Einzelnen: HAUSHEER/AEBI-MÜLLER, § 14 Rz. 833 ff.

Auch wenn das Gesetz Gewalt, Drohung oder Nachstellungen nennt und diese eine Schutzmassnahrmeanordnung veranlassen, handelt es sich dabei nicht um eine Qualifizierung oder eigenständige Tatbestandselemente, sondern um eine Konkretisierung von Art. 28 ZGB.¹⁴ Ein gemeinsamer Wohnsitz ist für Schutzmassnahmen gemäss Art. 28b Abs. 1 Ziff. 1-3 ZGB nicht erforderlich. Konkret zugeschnitten auf das *häusliche* Element ist die Ausweisung aus der gemeinsamen Wohnung nach Art. 28b Abs. 2 ZGB.¹⁵ Das Zusammenleben in einer gemeinsamen Wohnung setzt indes keine familiäre Bindung zwischen den Parteien voraus. Somit fallen auch etwa Wohnverhältnisse zwischen Studierenden, nicht aber Einrichtungen mit Heimcharakter darunter.¹⁶ Verbunden mit der Ausweisung hat das Gericht die Möglichkeit, der klagenden Person, vorausgesetzt dass es die Umstände rechtfertigen, für die ausschliessliche Benützung der Wohnung eine angemessene Entschädigung der verletzenden Person aufzuerlegen (Art. 28b Abs. 1 Ziff. 1 ZGB). Das Gericht kann der klagenden Person ausserdem mit Zustimmung des Vermieters die Rechte und Pflichten aus einem Mietvertrag allein übertragen (Art. 28b Abs. 1 Ziff. 2 ZGB).

Kumulativ zu den vorherig besprochenen Schutzmassnahmen, kann seit 2022 auf Antrag der Klägerschaft eine elektronische Überwachung gemäss Art. 28c ZGB vom Gericht, welches ein Verbot nach Art. 28b ZGB angeordnet hat, oder durch das Vollstreckungsgericht angeordnet werden (Art. 28c Abs. 1 ZGB).

Die Massnahmen von Art. 28b Abs. 1 ZGB und Art. 28b Abs. 2 ZGB können kumulativ angeordnet werden.¹⁷ Nach Art. 28c Abs. 1 ZGB können diese auch mit einer elektronischen Überwachung verbunden werden.

Da mit der Anordnung der Massnahme einerseits die geschädigten Personen geschützt und andererseits in die grundrechtlich geschützte Position der schädigenden Person eingegriffen wird, hat das Gericht dem zentralen Grundsatz der Verhältnismässigkeit¹⁸ zu folgen.¹⁹ Die Dauer, respektive die (Nicht-)Befristung der Massnahme, liegt dabei im pflichtgemässen Ermessen des Gerichts, da eine

¹⁴ HAUSHEER/AEBI-MÜLLER, § 14 Rz. 826; KuKo ZGB-DÖRR, Art. 28b Rz. 1. Auf eine Definition der Gewalt, Drohung und Nachstellung wurde verzichtet. Zu weiteren Erläuterungen s. BBl 2005, 6884.

¹⁵ BBl 2005, 6886; CR CC-PEYROT, Art. 28b Rz. 15.

¹⁶ BSK ZGB-MEILI, Art. 28b Rz. 9; HAUSHEER/AEBI-MÜLLER, § 14 Rz. 842; HK ZGB-AEBI-MÜLLER, Art. 28b Rz. 6.

¹⁷ BSK ZGB-MEILI, Art. 28b Rz. 8; KuKo ZGB-DÖRR, Art. 28b Rz. 9.

¹⁸ Vgl. Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) und Art. 36 Abs. 3 BV.

¹⁹ BBl 2005, 6885; BGE 144 III 257 E. 4.1. m.w.H. zu Art. 28c ZGB; BGE 149 III 193 E. 5.2.

gesetzliche zeitliche Begrenzung der Massnahmen fehlt (s. Art. 28b Abs. 1 ZGB).²⁰ Die Ausweisung nach Art. 28b Abs. 2 ZGB ist hingegen zwingend zu befristen. Eine angemessene Dauer der Massnahme wird auch hier unter dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit im Ermessen des Gerichtes festgelegt.²¹ Wenn wichtige Gründe vorgebracht werden, kann die Massnahme einmal verlängert werden (Art. 28b Abs. 2 Satz 2 ZGB). Die elektronische Überwachung ist gemäss Art. 28c Abs. 3 ZGB zwingend auf höchstens sechs Monate zu befristen, wobei jeweils eine Verlängerung um höchstens sechs Monate möglich ist.²²

Damit eine zivilrechtliche Schutzmassnahme angeordnet werden kann, muss die gefährdete Person gemäss Art. 28b Abs. 1 ZGB sie beim zuständigen Gericht beantragen. Das vereinfachte Verfahren ist unabhängig vom Streitwert anwendbar (Art. 243 Abs. 2 lit. b ZPO²³), sodass die soziale Untersuchungsmaxime gilt.²⁴ Das Gericht ist dabei an die Anträge der Parteien gebunden.²⁵ Gemäss Art. 114 lit. f ZPO dürfen grundsätzlich keine Gerichtskosten gesprochen werden, wenn es sich im Entscheidverfahren um Streitigkeiten wegen Gewalt, Drohung oder Nachstellung nach Art. 28b ZGB oder um eine elektronische Überwachung nach Art. 28c ZGB handelt. Eine Überwälzung der Gerichtskosten auf die schädigende Partei ist jedoch möglich (Art. 115 Abs. 2 ZPO).²⁶ Auch dürfen der Klägerschaft bei der elektronischen Überwachung gemäss Art. 28c Abs. 4 Satz 1 ZGB aus dem Vollzug der Massnahme keine Kosten entstehen. Der überwachten Person können sie hingegen auferlegt werden (Art. 28c Abs. 4 Satz 2 ZGB).

Kurz anzusprechen ist die fürsorgerische Unterbringung nach Art. 426 ZGB: Vorausgesetzt ist hierfür die Selbstgefährdung der zu unterbringenden Person.²⁷ Es ist damit hervorzuheben, dass die fürsorgerische Unterbringung grundsätzlich nicht dem Schutz von Drittpersonen, sondern der unterge-

²⁰ BBl 2005, 6885 f.; BSK ZGB-MEILI, Art. 28b Rz. 7; HAUSHEER/AEBI-MÜLLER, § 14 Rz. 828 f.; BGE 144 III E. 4.3.3; CR CC-PEYROT, Art. 28b Rz. 17.

²¹ BBl 2005, 6886; BSK ZGB-MEILI, Art. 28b Rz. 8.

²² Die Massnahme kann vorsorglich höchstens für sechs Monate angeordnet werden (Art. 28c Abs. 2 ZGB).

²³ Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2007 (Zivilprozessordnung, ZPO, SR 272).

²⁴ Art. 243 Abs. 2 lit. b i.V.m. Art. 247 Abs. 2 ZPO, dazu: BGE 142 III 569 E. 2.3.1.

²⁵ Art. 58 ZPO; BSK ZPO-GEHRI, Art. 58 Rz. 3.

²⁶ Vgl. HK ZGB-AEBI-MÜLLER, Art. 28b Rz. 11.

²⁷ BSK ZGB-GEISER/ETZENSBERGER, Art. 426 Rz. 8, 41; Urteil des EGMR T.B. gegen die Schweiz vom 30. April 2019 (Nr. 1760/15), § 63.

brachten Person selbst dient.²⁸ Die Freiheitsentziehung durch die fürsorgliche Unterbringung muss ausserdem aufgrund eines Behandlungs- oder Betreuungsbedarfs angeordnet werden und darf nicht bloss der Absonderung oder Fernhaltung dienen.²⁹ Wenn also auch im Einzelfall eine fürsorgliche Unterbringung denkbar ist, ist der Schutz einer gefährdeten Drittperson immer nur Nebeneffekt und nicht eigentliches Massnahmenziel.

b) Massnahmen nach schweizerischem Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0) und schweizerischer Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO, SR 312.0)

Weder StGB noch StPO kennen spezifisch für Fälle häuslicher Gewalt vorgesehene Schutzmassnahmen. Einzig in Art. 55a StGB ist für Opfer häuslicher Gewalt eine Sistierungsmöglichkeit vorgesehen, wobei die beschuldigte Person während der maximal sechsmonatigen Sistierung zu einem Lernprogramm gegen Gewalt verpflichtet werden kann. Diese deeskalierende Massnahme ermöglicht es Opfern häuslicher Gewalt, ein ins Rollen gebrachtes Strafverfahren zu unterbrechen und so Stabilität in die Beziehung zu bringen, während das Damoklesschwert des Strafverfahrens aufrechterhalten wird. Allerdings kann diese Massnahme drohende oder bereits im Gang stehende Gewalt kaum unterbinden.³⁰

Nicht spezifisch für häusliche Gewalt vorgesehen, aber für die Unterbindung weiterer Gewalt geeignet, sind die Untersuchungshaft (Art. 220 ff. StPO) und die Ersatzmassnahmen (Art. 237 StPO). Unter dem Titel der Ersatzmassnahmen sind Kontakt- und Rayonverbot (Art. 237 Abs. 2 lit. c und g StPO) erreichbar.³¹

Zentrale Voraussetzung dieser strafprozessualen Massnahmen ist, dass bereits ein Verbrechen oder Vergehen begangen worden ist und die Person dessen dringend verdächtig wird.³² Hinzu kommt, dass ernsthaft befürchtet werden muss, dass Flucht-, Verdunkelungs-, oder Wiederholungsgefahr vorliegt.³³

²⁸ Urteil des Bundesgerichts 5A_189/2013 vom 11. April 2013 E. 2.1; BGE 138 III 593 E. 3. und 5.2. m.w.H. Genauere Ausführungen dazu: Botschaft des Bundesrates vom 28. Juni 2006 zur Änderung des schweizerischen Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht), BBl 2006 7001 ff., 7062 ff.

²⁹ BSK ZGB-GEISER/ETZENSBERGER, Art. 426 Rz. 11.

³⁰ COLOMBI, 125; ausführlich zur ratio: BSK StGB-RIEDO/ALLEMANN, Art. 55a Rz. 41 ff.

³¹ CR CPP-COQUOZ, Art. 237 Rz. 10, 14; BSK StPO-MANFRIN/VOGEL, Art. 237 Rz. 29.

³² BSK StPO-FORSTER, Art. 221 Rz. 1 ff.; PIETH/GETH, 151; BSK StPO-MANFRIN/VOGEL, Art. 237 Rz. 5.

³³ JOSITSCH/SCHMID, PK StPO, Art. 221 Rz. 6 ff.; ausführlich zu den Haftgründen: PIETH/GETH, 152 ff.

Einfache Wiederholungsgefahr nach Art. 221 Abs. 1 lit. c StPO setzt zwei vorgängige Verurteilungen für einschlägige Delikte voraus.³⁴ Ausnahmsweise, bei qualifizierter Wiederholungsgefahr für ein Verbrechen oder schweres Vergehen nach Art. 221 Abs. 1^{bis} StPO, ist unter den im Gesetz genannten Voraussetzungen eine Anordnung ohne vorgängige Verurteilung rechters.³⁵ Eine reine Präventivanordnung ist unter dem Titel der Ersatzmassnahmen grundsätzlich nicht möglich, da ein dringender Tatverdacht für eine begangene Straftat vorausgesetzt ist.³⁶ Keine bereits erfolgte Tat erfordert die Untersuchungshaft wegen Ausführungsgefahr nach Art. 221 Abs. 2 StPO. Hier reicht das reine Androhen eines schweren Verbrechens aus. Dieser Haftgrund wird in der Lehre kritisiert – stellt diese der Sache nach doch eine rein präventive und damit im Polizeirecht zu verortende Massnahme dar.³⁷

Bei der Anordnung strafprozessualer Massnahmen sind die Grundsätze der Verhältnismässigkeit (Art. 197 StPO) freilich zu beachten, die Ersatzmassnahmen sind hierbei milder als die Untersuchungshaft.³⁸ Bei Verstoss gegen die Ersatzmassnahmen droht der beschuldigten Person nicht nur ein Verfahren nach Art. 292 StGB³⁹, sondern auch das Versetzen in Untersuchungshaft (Art. 237 Abs. 5 StPO).

Es ist ein streng reguliertes Verfahren einzuhalten. Hierbei hat das Zwangsmassnahmengericht innert 96 Stunden über den von der Staatsanwaltschaft gestellten Haftantrag zu entscheiden.⁴⁰ Zeitliche Grenzen sind Untersuchungshaft und Ersatzmassnahmen insbesondere durch das Kriterium gesetzt, dass sie die drohende Haft grundsätzlich nicht überdauern sollten (Art. 212 Abs. 3 StPO).⁴¹

³⁴ Eine rechtskräftige Verurteilung für die Vortaten ist seit 2024 erforderlich, die überwiegende Wahrscheinlichkeit einer Verurteilung (so noch BGE 143 IV 9 E. 2.3.1) reicht nicht mehr aus: Botschaft vom 28. August 2019 zur Änderung der Strafprozessordnung (Umsetzung der Motion 14.3383, Kommission für Rechtsfragen des Ständerats, Anpassung der Strafprozessordnung), BBl 2019 6697 ff., 6743; Urteil des Bundesgerichts 7B_1035/2024 vom 19. November 2024 E. 2.11; WOHLERS, 47.

³⁵ PK StPO-JOSITSCH/SCHMID, Art. 221 Rz. 13a; WOHLERS, 48.

³⁶ TIEFENTHAL, 330.

³⁷ Statt vieler: PIETH/GETH, 155 und WOHLERS, 45 ff.

³⁸ BSK StPO-MANFRIN/VOGEL, Art. 237 Rz. 2; PIETH/GETH, 156.

³⁹ TIEFENTHAL, 342 f.; dies gilt auch für die polizeilichen wie auch die zivilrechtlichen Massnahmen.

⁴⁰ BGE 137 IV 92 E. 3.2.1; 137 IV 118 E. 2.1; PK StPO-JOSITSCH/SCHMID, Art. 224 Rz. 9.

⁴¹ CONNE/PLÜSS, 132; BSK StPO-FABBRI/HOFER, Art. 212 Rz. 21 ff.; zur Anwendbarkeit von Art. 212 StPO auf Ersatzmassnahmen: CR CPP-CHAIX, Art. 212 Rz. 2.

Gegen ausgesprochene Untersuchungshaft oder Ersatzmassnahmen kann sich einzig die beschuldigte Person wehren, indem sie das Urteil bei der kantonalen Beschwerdeinstanz (in Zürich etwa das Obergericht, § 49 des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess des Kantons Zürich vom 10. Mai 2010 (GOG-ZH, ON 211.1) anfecht. Zudem kann die beschuldigte Person grundsätzlich jederzeit ein Haftentlassungsgesuch stellen. Staatsanwaltschaft oder Drittpersonen haben keine Möglichkeit, ein Urteil des Zwangsmassnahmengerichts bezüglich nicht angeordneter Untersuchungshaft oder Ersatzmassnahmen anzufechten (Art. 222 StPO).⁴²

2. Massnahmen in kantonalen Polizei- und/oder Gewaltschutzgesetzen

Neben den bundesrechtlichen Massnahmen finden sich in kantonalen Polizei- oder Gewaltschutzgesetzen Massnahmen, die die Polizei in Fällen von häuslicher Gewalt einsetzen kann.⁴³ Anwendungsvoraussetzungen, Massnahmenkatalog und Rechtsschutz sind hierbei weitgehend deckungsgleich, sodass im Folgenden in erster Linie auf die Unterschiede in vier exemplarisch untersuchten Kantonen eingegangen werden soll. Die Verfasserinnen haben sich hierbei für Basel-Stadt, Neuenburg, Uri und Zürich entschieden, um ländliche und städtische, sowie deutsch- und französischsprachige Kantone zu berücksichtigen. Zudem sind in diesen Kantonen verschiedene Modelle gewählt worden – vom gesonderten Gewaltschutzgesetz (Zürich), über Spezialmassnahmen in den Polizeigesetzen (Basel-Stadt, Uri) bis hin zur Lösung über die regulären polizeilichen Massnahmen (Neuenburg).

a) Kanton Basel-Stadt

Im Kanton Basel-Stadt sind Massnahmen gegen häusliche Gewalt im Polizeigesetz in den §§ 37a-37g PolG-BS geregelt. Ein separates Gewaltschutzgesetz gibt es nicht.

Vorgesehen sind Wegweisungen, Rayon- und Kontaktverbote, welche bei Erstanordnung auf 14 Tage befristet sind (§ 37b PolG-BS) und kumulativ zueinander angeordnet werden können.

⁴² BGE 149 IV 135 E. 2.2; BSK StPO-FORSTER, Art. 222 Rz. 6.

⁴³ Aus Platzgründen nicht behandelt werden Informations- und Meldepflichten der Polizei an andere Behörden oder Stellen, sowie allgemeine polizeiliche Massnahmen. Ebenfalls ausgeklammert sind die Bestrebungen der Prävention im Rahmen von kantonalen Präventionsmanagements.

Schutzmassnahmen-auslösende häusliche Gewalt liegt nach baslerischem Verständnis vor, wenn eine Person im Rahmen einer bestehenden oder aufgelösten familiären oder partnerschaftlichen Beziehung durch Ausübung oder Androhung von Gewalt, wie auch durch mehrmaliges Belästigen, Auflauern oder Nachstellen in ihrer körperlichen, sexuellen oder psychischen Integrität verletzt oder gefährdet wird (§ 37a Abs. 1 PolG-BS). Nicht (explizit) erfasst ist entgegen der Istanbul-Konvention wirtschaftliche Gewalt.⁴⁴ Polizeiliche Intervention ist fraglos auch in Fällen von häuslicher Gewalt nur in verhältnismässiger Weise zulässig (s. § 7 ff. PolG-BS).

Werden Schutzmassnahmen für notwendig gehalten, müssen sie ergriffen werden. Einen Ermessensspielraum sieht das PolG-BS hier nicht vor. Die Massnahmen sind der gefährdeten wie auch der gefährdenden Person schriftlich mitzuteilen (§ 37c PolG-BS). Eine Verlängerung ist nur möglich, wenn die gefährdete Person zivilrechtliche Massnahmen beantragt hat. Die Verlängerung ist grundsätzlich bis zum Entscheid des Gerichts oder – mangels anderer gerichtlicher Anordnung – auf weitere 14 Tage befristet (§ 37e PolG-BS). Die gefährdete Person wird in Basel-Stadt also in erster Linie auf den Zivilweg verwiesen, dazu [III](#).

In § 37f PolG-BS ist der Rechtsschutz der gefährdenden Person gegen die polizeilichen Massnahmen geregelt. Die schriftlich begründete Beschwerde ist innert fünf Tagen seit Anordnung der Massnahme an das Zivilgericht zu richten. Die Überprüfung erfolgt im summarischen Verfahren (Art. 248 ff. ZPO) und ist kostenpflichtig (§ 37f Abs. 3 PolG-BS).⁴⁵ Gegen den Entscheid kann Beschwerde vor Verwaltungsgericht (!) erhoben werden (§ 37f Abs. 4 PolG-BS).⁴⁶ Auch hier ist wieder ersichtlich, dass Basel-Stadt sich weitaus stärker auf die bundesrechtlichen Massnahmen des Persönlichkeitsschutzes stützt als andere Kantone.

⁴⁴ Dennoch ist denkbar, dass in Fällen wirtschaftlicher Gewalt polizeiliche Intervention erforderlich ist: Man denke etwa an die Ermöglichung ungehinderten Zugriffs zur «Haushaltskasse».

⁴⁵ Anders das zivilrechtliche Verfahren, welches die gefährdete Person einleitet (Art. 114 lit. f ZPO) s. II.1.1.

⁴⁶ Den Verfasserinnen scheint dies, wenn auch aus Praktikabilitätsüberlegungen sinnvoll, ungewöhnlich, insbesondere mit Blick auf das anwendbare Prozessrecht, welches vor erster Instanz die ZPO, vor zweiter Instanz das verwaltungsrechtliche Gesetz über die Verfassungs- und Verwaltungsrechtspflege des Kantons Basel-Stadt vom 14. Juni 1928 (VRPG-BS, SG 270.100) zu sein scheint.

b) Kanton Neuenburg

Das am 2. November 2019 in Kraft getretene Gesetz über den Kampf gegen häusliche Gewalt strebt gemäss Ingress die Umsetzung der durch die Istanbul-Konvention gesetzten Ziele an. Dieser wurde auch die für Neuenburg geltende Definition häuslicher Gewalt entnommen. Bezüglich polizeilicher Schutzmassnahmen wird in Art. 7 LVD-NE gänzlich auf das LPol-NE verwiesen. Vorgesehen sind in den Art. 57 ff. LPol-NE Wegweisungen und Rayonverbote, jedoch kein Kontaktverbot. Zu betonen ist, dass weder das LPol-NE noch das LVD-NE eigens für Fälle häuslicher Gewalt vorgesehene polizeiliche Massnahmen beinhalten. Die Voraussetzungen für eine Wegweisung oder ein Rayonverbot sind somit nicht anders für Fälle häuslicher Gewalt wie für sonstige Gefährdungsfälle. Im Einzelnen wird eine ernsthafte Gefährdung einer anderen Person oder (drohende) Gefahr für das Leben, die physische, psychische oder sexuelle Integrität einer anderen Person vorausgesetzt (Art. 57 LPol-NE). Es sind hierbei die allgemeinen Grundsätze polizeilichen Handelns zu beachten (Art. 40 ff. LPol-NE). Zu betonen ist, dass es sich bei den Vorschriften zu Wegweisung und Rayonverbot um «Kann-Bestimmungen» handelt, der Polizei also zumindest gemäss Wortlaut ein Ermessensspielraum zukommt (s. [IV](#)).⁴⁷

Die Massnahmen sind auf 30 Tage befristet, eine Verlängerung ist für maximal 60 Tage vorgesehen (Art. 57a, Art. 57b und Art. 60 Abs. 2 LPol-NE). Für Massnahmen, die zehn Tage überdauern, ist eine Genehmigung durch das Zwangsmassnahmengericht erforderlich.

Rechtsschutz erhält die betroffene Person dadurch, dass sie innert drei Tagen seit Massnahmeanordnung das Zwangsmassnahmengericht anrufen kann, welches die Massnahme innert 96 Stunden auf ihre Übereinstimmung mit dem Recht prüft (Art. 59 und 61 LPol-NE). Gegen diesen Entscheid steht eine Beschwerde an die Beschwerdeinstanz in Strafsachen offen (Art. 61 Abs. 4 LPol-NE).⁴⁸ Die von der Massnahme betroffene Person ist auf ihr Recht, das Zwangsmassnahmengericht anzurufen, hinzuweisen (Art. 58 Abs. 2 LPol-NE).

Hervorzuheben ist, dass nach Art. 61 Abs. 3 LPol-NE für das ganze Verfahren die StPO-Bestimmungen über die Untersuchungshaft anwendbar sind.

⁴⁷ FREI, 132; TIEFENTHAL, 337.

⁴⁸ Auch dies erscheint den Verfasserinnen angesichts der verwaltungsrechtlichen Natur der polizeilichen Intervention ungewöhnlich.

c) Kanton Uri

Die Anordnung polizeilicher Schutzmassnahmen bei häuslicher Gewalt und Stalking⁴⁹ wird im Kanton Uri seit dem 1. Januar 2014 vom kantonalen Polizeigesetz in Art. 39 ff. PolG-UR geregelt. Häusliche Gewalt wird nicht ausführlich definiert.

Im Kanton Uri ordnet die Polizei gemäss Art. 39 PolG-UR eine vorläufige Wegweisung aus der gemeinsamen Wohnung⁵⁰ und der unmittelbaren Umgebung an, sobald eine Person eine andere ernsthaft gefährdet oder ernsthaft mit einer Gefährdung droht. Ausserdem ist die Polizei dazu ermächtigt, ein Rückkehr-, Annäherungs- und/oder Kontaktverbot auszusprechen (Art. 39 PolG-UR). Zumindest nach dem Wortlaut («Kann-Bestimmung» in Art. 39 PolG-UR) besteht im Kanton Uri bezüglich der Massnahmenanordnung Ermessen (dazu: [IV](#)).⁵¹ Mitgeteilt wird die angeordnete Massnahme der gefährdenden oder belästigenden Person per Verfügung (Art. 39b Abs. 1 PolG-UR), wobei die Schutzmassnahmen auf maximal 14 Tage zu befristen sind (Art. 39b Abs. 2 PolG-UR). Es gelten die allgemeinen Grundsätze (Art. 6 ff. PolG-UR) insbesondere der Verhältnismässigkeitsgrundsatz nach Art. 7 PolG-UR für das polizeiliche Handeln. Der Vollzug der Wegweisung ist im Kanton Uri nach Art. 40 PolG-UR geregelt.

Hervorzuheben ist, dass im Kanton Uri die Kantonspolizei die Massnahmen in Absprache mit der Staatsanwaltschaft trifft und mit ihr abklärt, ob keine strafprozessualen Massnahmen anwendbar sind (Art. 39b Abs. 3 PolG-UR).

Der Rechtsschutz ist in Art. 40 ff. PolG-UR geregelt. Die Kantonspolizei reicht, falls die gefährdende oder belästigende Person dies beantragt, dem zuständigen Landgerichtspräsidium innert 24 Stunden die Verfügung zur Genehmigung ein (Art. 41 Abs. 1 PolG-UR). Das Gericht kann sodann die Verfügung genehmigen oder aufheben, falls die nötigen Voraussetzungen nicht erfüllt sind und/oder eine Verlängerung oder Beschränkung der verfügten Massnahme um längstens zehn Tage anordnen (Art. 41 Abs. 3 PolG-UR). Schliesslich hat die gefährdete oder belästigte Person nach Art. 42 Abs. 1 PolG-UR die Möglich-

⁴⁹ Im Folgenden wird aus Platzgründen nicht weiter auf die Anwendung der Regelung auf Stalking-Fälle eingegangen, sondern sich lediglich auf Fälle der häuslichen Gewalt konzentriert.

⁵⁰ Im Vergleich zum Kanton Basel-Stadt, Neuenburg und Zürich, wo jegliche familiäre und partnerschaftliche Beziehungen unter den Tatbestand der häuslichen Gewalt fallen können, engt der Kanton Uri den Anwendungsbereich durch die Voraussetzung der gemeinsamen Wohnung ein.

⁵¹ FREI, 132; TIEFENTHAL, 337.

keit, innert sieben Tagen nach Anordnung der Massnahme beim zuständigen Gericht Schutzmassnahmen nach Art. 28 ff. ZGB oder Art. 175 ff. ZGB (Aufhebung des gemeinsamen Haushalts) beziehungsweise Art. 276 ZPO (vorsorgliche Massnahmen im Scheidungsverfahren) zu ersuchen. Dadurch wird die polizeiliche Massnahme bis zum Entscheid verlängert.

d) Kanton Zürich

Im Kanton Zürich wird der Schutz gefährdeter oder geschädigter Personen häuslicher Gewalt in einem separaten Gewaltschutzgesetz geregelt. Freilich muss das polizeiliche Handeln den allgemeinen Grundsätzen genügen – insbesondere haben das Verhalten der Polizei und die anzuordnenden Massnahmen verhältnismässig zu sein (§ 10 des Polizeigesetzes des Kantons Zürich vom 23. April 2007 [PolG-ZH, LS 550.1]).

Häusliche Gewalt liegt nach Zürcher Verständnis vor, wenn durch Ausübung oder Androhung von Gewalt (lit. a) oder durch mehrmaliges Belästigen, Aufschaukeln oder Nachstellen (lit. b) eine Person in einer bestehenden oder aufgelösten familiären oder partnerschaftlichen Beziehung in der körperlichen, sexuellen oder psychischen Integrität verletzt oder gefährdet wird (§ 2 GSG-ZH).⁵² Liegt ein solcher Fall vor, ordnet die Polizei nach Feststellung des Sachverhalts umgehend die notwendigen Massnahmen (Wegweisung, Rayon- oder Kontaktverbot nach § 3 Abs. 2 lit. a-c GSG-ZH) zum Schutz der gefährdeten Person an (§ 3 Abs. 1 GSG-ZH). Die Schutzmassnahmen nach § 3 Abs. 2 GSG-ZH sind auf eine Dauer von 14 Tagen ab der Mitteilung an die gefährdende Person zu befristen (§ 3 Abs. 3 GSG-ZH). Die Anordnung wird schriftlich der gefährdenden und gefährdeten Person mitgeteilt und in der Regel zusammen mit der Verfügung und einer Information über das weitere Verfahren persönlich ausgehändigt (§ 4 Abs. 1 GSG-ZH).

Der Rechtsschutz ist in § 5 ff. GSG-ZH geregelt. Die gefährdende Person kann innerhalb von fünf Tagen nach Anordnung der Schutzmassnahme ein Gesuch um gerichtliche Beurteilung stellen (§ 5 GSG-ZH). Der gefährdeten Person ist es möglich, ein Gesuch um Schutzmassnahmenverlängerung innert acht Tagen nach Geltungsbeginn der Schutzmassnahme beim zuständigen Gericht zu stellen (§ 6 Abs. 1 GSG-ZH). Ausserdem können beide Parteien bei Änderung der Verhältnisse ein Gesuch um Aufhebung, Änderung oder Verlängerung der hafterichtlichen Schutzmassnahme stellen (§ 6 Abs. 2 GSG-ZH). Nach § 6 Abs. 3 GSG-ZH dürfen gerichtlich verfügte Schutzmassnahmen eine Dauer

⁵² Auch im Kanton Zürich wird nicht direkt auf eine wirtschaftliche Gewalt Bezug genommen.

von drei Monaten nicht überschreiten. Zuständig ist das Haftgericht am Begehungsort der häuslichen Gewalt (§ 8 Abs. 2 GSG-ZH). Gegen diesen Entscheid kann innert fünf Tagen beim Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden (§ 11a Abs. 1 GSG-ZH).

Die Polizei kann im Kanton Zürich⁵³ abgesehen von der Anordnung der Schutzmassnahmen nach § 3 GSG-ZH gefährdende Personen in Gewahrsam nehmen (§ 13 Abs. 1 GSG-ZH). Vorausgesetzt wird eine Gefährdung nach § 1 GSG-ZH, die wiederum schwerwiegend, unmittelbar und alternativ entweder nicht in einer anderen Art abgewendet werden kann (§ 13 Abs. 1 lit. a GSG-ZH) oder für den sicheren Vollzug einer Schutzmassnahme notwendig ist (§ 13 Abs. 1 lit. b GSG-ZH). Der polizeiliche Gewahrsam darf dabei nicht länger als notwendig sein und eine Dauer von 24 Stunden nicht überschreiten (§ 13 Abs. 2 GSG-ZH). Die Überprüfung der Rechtmässigkeit des Gewahrsams erfolgt auf Gesuch der betroffenen Person durch das zuständige Gericht (§ 3 Abs. 2 GSG-ZH). Ein längerer Gewahrsam kann durch die Polizei innert 24 Stunden ab Beginn des Gewahrsams beim zuständigen Gericht begründet beantragt werden (§ 14 Abs. 1 GSG-ZH i.V.m. § 8 Abs. 2 GSG-ZH). Sodann ist die gefährdende Person vor dem Haftgericht anzuhören, worauf dieses innert zwei Arbeitstagen ab Antragseingang über die Verlängerung zu entscheiden hat. Diese ist gemäss § 2 GSG-ZH auf eine Dauer von vier Tagen zu begrenzen. Sinngemäss sind sodann die Regelungen der StPO (Art. 224 ff. StPO) anzuwenden. Der Entscheid des Haftgerichts kann mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden (§ 14 Abs. 3 GSG-ZH).⁵⁴

In § 7 Abs. 1 GSG-ZH wird auf die zivilrechtlichen Massnahmen Bezug genommen und festgelegt, dass die rechtskräftige Anordnung und der Vollzug zivilrechtlicher Massnahmen die polizeilichen Schutzmassnahmen aufhebt. Strafprozessuale Zwangsmassnahmen bedingen gemäss § 2 GSG-ZH nicht die Aufhebung der polizeilich angeordneten Schutzmassnahmen.

III. Anwendungsbereich der Massnahmen

Nach Erläuterung der (Zwangs-)Massnahmen gegen häusliche Gewalt mit ihren jeweiligen Voraussetzungen stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis diese zueinander stehen. Es geht dabei schlussendlich in erster Linie jeweils

⁵³ Basel-Stadt, Neuenburg und Uri kennen keinen spezifisch für Fälle häuslicher Gewalt vorgesehenen Gewahrsam.

⁵⁴ Sinngemässe Anwendung von § 11 des Gewaltschutzgesetzes des Kantons Zürich vom 19. Juni 2006 (GSG-ZH, LS 351).

um Wegweisungen, Rayon- und Kontaktverbote, egal ob nach den Grundsätzen des Zivil-, Polizei- oder Strafprozessrechts.

In Art. 28b Abs. 4 ZGB werden die Kantone beauftragt, eine Stelle zu bezeichnen, um in Krisenfällen eine sofortige Ausweisung der verletzenden Person aus der gemeinsamen Wohnung verfügen zu können (Kriseninterventionsstelle). Dies ist in den hier betrachteten Kantonen jeweils die Polizei mit den in [II.2.](#) beleuchteten Bestimmungen.⁵⁵ Der Bund delegiert den Kantonen damit diesbezüglich die Rechtsetzungskompetenz.⁵⁶

Die Massnahmen nach Zivil- oder Polizeigesetzen unterscheiden sich aufgrund ihrer Dauer; während die kantonalen polizeilichen Schutzmassnahmen gesetzlich meist auf eine bestimmte Dauer befristet sind, schreiben die Bestimmungen über die zivilrechtlichen Massnahmen, abgesehen von der elektronischen Überwachung nach Art. 28c ZGB, keine maximale Dauer vor (Art. 28b ZGB).

In ihrem Zweck decken sich die polizeilichen und zivilrechtlichen Massnahmen: Beide wollen den Schutz der gefährdeten oder geschädigten Person gewährleisten (z.B. in § 1 Abs. 1 GSG-ZH und Art. 28b ZGB) – wobei die polizeilichen Massnahmen (im besten Fall) sofortigen Schutz garantieren. Typischerweise gehen die polizeilichen, den zivilrechtlichen Massnahmen aufgrund ihres zeitlichen Anwendungsbereiches voraus. Dies zeigt sich auch in den Voraussetzungen für die unterschiedlichen Verfahren, in denen sie angeordnet werden. Während die polizeilichen Schutzmassnahmen, nach Feststellung einer Gefährdung durch die Polizei sofort angeordnet werden können, müssen die Massnahmen nach Art. 28b ZGB und Art. 28c ZGB deutlich strenger Anforderungen entsprechen ([II.1.a](#)). Sie können, gemäss anwendbarer Dispositionsmaxime, nur auf Gesuch der gefährdeten Person angeordnet werden. Für die gefährdete Person stellt dies eine Hürde dar, da sie von sich aus tätig werden muss.

Die zivilrechtliche Massnahmeanordnung erfolgt im vereinfachten Verfahren (Art. 243 ff. ZPO), welches auf eine möglichst rasche Erledigung abzielt, was durch die Dringlichkeit des Schutzes bei Geschädigten häuslicher Gewalt ge-

⁵⁵ Ausführlich zu Abs. 4: Bericht Nationalrat 2005, 6889; HRUBESCH-MILLAUER/VETTERLI, 554; BÜSCHI/LUGINBÜHL, 89; TIEFENTHAL, 333 f. m.w.H.

⁵⁶ SCHWARZENEGGER/FISCHBACHER/LOEWE-BAUR/STÖSSEL, 60 f.; HRUBESCH-MILLAUER/VETTERLI, 555.

rechtfertigt ist.⁵⁷ Aber auch wenn die Dringlichkeit und die rasche Anordnung erkannt und darauf abgezielt wird, muss von einer gewissen Verfahrensdauer ausgegangen werden. Im Gegensatz dazu können die polizeilichen Schutzmassnahmen sofort – nach Feststellung des Sachverhaltes – durch die Polizei angeordnet werden.

Kantonal wird das Verhältnis zivilrechtlicher und polizeilicher Schutzmassnahmen unterschiedlich gehandhabt. Der Kanton Basel-Stadt äussert sich explizit zum Verhältnis und hält in § 37e Abs. 1 PolG-BS fest, dass ein kumulatives Bestehen nicht möglich ist. Polizeiliche Schutzmassnahmen fallen nach dem PolG-BS mit der Anordnung von zivilrechtlichen Schutzmassnahmen dahin. Auch eine Verlängerung polizeilicher Schutzmassnahmen ist (im Sinne einer Übergangslösung) nur möglich, wenn bereits zivilrechtliche Massnahmen beantragt werden (dazu: [II.2.a](#)).

Auch der Kanton Zürich klärt das Verhältnis explizit in § 7 Abs. 1 GSG-ZH und hält fest, dass Schutzmassnahmen dahinfallen, wenn entsprechende zivilrechtliche Massnahmen rechtskräftig angeordnet und vollzogen sind. Der Kanton Uri nimmt ebenfalls Bezug auf das Verhältnis und regelt, dass die polizeiliche Massnahme, wenn die gefährdete Person innert sieben Tagen nach der Anordnung dieser beim zuständigen Gericht eine Schutzmassnahme nach Art. 28 ff. ZGB oder Art. 175 ff. ZGB ersucht hat, bis zu dessen Entscheid verlängert wird (Art. 42 Abs. 1 PolG-UR). Die zivilrechtlichen Schutzmassnahmen ersetzen sodann mit dem Entscheid die polizeilichen. Im Gegensatz dazu wird im Kanton Neuenburg das Verhältnis polizeilicher und zivilrechtlicher Massnahmen weder im LPol-NE noch im LVD-NE geregelt und bleibt damit mit allgemeinen Prinzipien, insbesondere der Verhältnismässigkeit, zu behandeln. Es muss also im Einzelfall eruiert werden, welche Schutzmassnahmen geeignet, erforderlich und verhältnismässig im engeren Sinne sind.

Zum Verhältnis polizeilicher zu strafprozessualen Massnahmen lässt sich mit Fokus auf den zeitlichen Anwendungsbereich feststellen, dass die polizeilichen den strafprozessualen Massnahmen typischerweise vorausgehen. Dies zeigt sich auch in der Aufteilung des strafprozessualen Vorverfahrens in das polizeiliche Ermittlungsverfahren und, nach Eröffnung durch die Staatsanwaltschaft,

⁵⁷ BSK ZPO-MAZAN, Art. 243 Rz. 2; Dass das Verfahren möglichst rasch erfolgen soll, zeigt sich beispielsweise in Art. 244 Abs. 1 ZPO (Möglichkeit, die Klage mündlich zu Protokoll zu geben), Art. 244 Abs. 2 ZPO (keine Begründung erforderlich), Art. 246 Abs. 1 ZPO (kurze Dauer des Verfahrens), Art. 247 Abs. 1 ZPO (soziale Untersuchungsmaxime), Art. 113 f. ZPO (gewisse Kostenerleichterungen).

in das Untersuchungsverfahren, in welchem die erläuterten strafprozessualen Massnahmen angeordnet werden können (Art. 299 Abs. 1 StPO).⁵⁸

Die Massnahmen unterscheiden sich auch in Bezug auf die zu erfüllenden Voraussetzungen. Die Voraussetzungen für polizeiliche Massnahmen sind niedriger als die Voraussetzungen für die strafprozessualen: Es sind kein Strafverfahren, dringender Tatverdacht für ein Vergehen oder Verbrechen und Haftgrund (!) notwendig, sondern die Gefährdung einer anderen Person ist alleine ausschlaggebend. Auch sind polizeiliche Interventionsmethoden in ihren Verfahren simpler: Eine richterliche Genehmigung ist nur bei Überschreiten einer gewissen Zeit (Neuenburg, Uri, Zürich) oder eine richterliche Überprüfung nur auf Antrag (Basel-Stadt, Neuenburg, Uri und Zürich) erforderlich und nicht wie bei Untersuchungshaft und Ersatzmassnahmen in jedem Fall.

Es ist hervorzuheben, dass den polizeilichen Massnahmen eine zumindest teilweise andere ratio als den strafprozessualen zukommt. So sind die polizeilichen Massnahmen *Schutzmassnahmen*, welche eine Gefährdung zu bannen ersuchen, während die ratio der strafprozessualen *Zwangsmassnahmen* im Haftgrund (Eindämmung einer Flucht-, Verdunkelungs-, Wiederholungs-, oder Ausführungsgefahr) liegt.⁵⁹ Weitgehend deckungsgleich sind die rationes der polizeilichen Schutzmassnahmen mit den Haftgründen der Wiederholungs- und Ausführungsgefahr.

Interessant ist daher das Verhältnis der polizeilichen und strafprozessualen Massnahmen zueinander, wenn die jeweiligen Voraussetzungen erfüllt sind und das gleiche Ziel des Schutzes der gefährdeten Person angestrebt ist. Im Kanton Neuenburg, wo die Massnahmen bei häuslicher Gewalt nicht gesondert geregelt sind ([II.2.b](#)), fehlt auch eine Konfliktregel mit Blick auf das Verhältnis zu strafprozessualen Massnahmen. In Absenz einer anderslautenden Regelung können die Massnahmen bei jeweils gegebenen Voraussetzungen kumulativ angeordnet werden. Hierbei ist besonderes Gewicht auf die Verhältnismässigkeit zu legen, was für alle Massnahmen eine Anordnungsvoraussetzung ist.

Milder sind die polizeilichen Massnahmen für die betroffene Person mit Blick auf die Konsequenzen bei Verstoss gegen die Anordnungen: Es droht bei beiden ein Strafverfahren wegen Verstoss gegen Art. 292 StGB, bei Verstoss gegen die Ersatzmassnahmen zusätzlich aber das Versetzen in Untersuchungshaft (s. [II.1.b](#)).

⁵⁸ CR CPP-PAREIN, Art. 299 Rz. 1 und 3a f.; PIETH/GETH, 238 f.

⁵⁹ CONNE/PLÜSS, 132; TIEFENTHAL, 329 f.

Auch prozessuale Aspekte sind in der Verhältnismässigkeitsprüfung zu beachten: So sind die polizeilichen Massnahmen im Kanton Neuenburg auf maximal 60 Tage befristet (dazu: [II.2.b](#)), während Ersatzmassnahmen und Untersuchungshaft in den Schranken der Überhaft verlängert werden können ([II.1.b](#)). Andererseits kann das strafprozessuale Verfahren für die beschuldigte Person unter Umständen besseren Schutz bieten, namentlich dann, wenn eine notwendige Verteidigung das Verfahren begleitet, was in den polizeilichen Gesetzen nicht vorgesehen ist. Zudem werden die strafprozessualen Massnahmen gerichtlich angeordnet, während das Gericht für die polizeilichen lediglich bei Überprüfung, gewisser Dauer oder Verlängerung eingeschaltet wird ([II.2.](#)). Ist also darüber zu entscheiden, welche von zwei im Resultat gleichartigen Massnahmen (Rayonverbot nach StPO, Rayonverbot nach LPol-NE) geeignet⁶⁰, erforderlich und verhältnismässig ist, sind die vorgenannten Punkte zu berücksichtigen.

Im Kanton Basel-Stadt ist in § 37b Abs. 6 PolG-BS festgehalten, dass die strafprozessualen Massnahmen (anders als die zivilprozessualen, § 37e PolG-BS) die polizeilichen Schutzmassnahmen nicht aufheben. Kumulatives Bestehen beider Massnahmen ist hier ebenfalls möglich. Ähnlich handhabt dies der Kanton Zürich, welcher in § 7 GSG-ZH statuiert, dass strafprozessuale Massnahmen die polizeilichen nicht aufheben. Die vorgenannten Punkte der Verhältnismässigkeit sind auch bei diesem expliziten Vorsehen kumulativer Anordnungsmöglichkeit freilich zu berücksichtigen.

Im Kanton Uri hat sich die Polizei nach Art. 39b Abs. 3 PolG-UR mit der Staatsanwaltschaft abzusprechen, ob keine strafprozessualen Massnahmen anwendbar sind. Die polizeilichen Massnahmen sind hier nach Wortlaut von Art. 39b Abs. 3 PolG-UR subsidiär zu den strafprozessualen. Es ist fraglich, ob diese Subsidiarität mit dem Bundesrecht vereinbar ist, respektive ob sie zumindest Papiertiger bleibt: Die strafprozessualen Zwangsmassnahmen sind selbstredend ebenfalls an die Voraussetzung der Verhältnismässigkeit geknüpft und können dementsprechend nur angeordnet werden, wenn keine milderer Mittel zur Verfügung stehen. Dass unter Umständen die polizeilichen Massnahmen milder sein können, insbesondere mit Blick auf die Befristung von Gesetzes wegen und den Konsequenzen bei Verstoss gegen die Vorgaben, gilt es zu berücksichtigen, auch wenn alle anderen Voraussetzungen einer strafprozess-

⁶⁰ Selbstredend ist es möglich, dass die Ziele, welche mittels der Massnahme erreicht werden sollen, unterschiedlich sind (z.B. Fluchtgefahr und Prävention). Ob im Einzelfall «zwei Fliegen mit einer Klappe» geschlagen werden können – insbesondere in Beachtung der Fristen – ist freilich zu diskutieren.

sualen Massnahme gegeben sind. Eine strikte Subsidiarität ist daher unseres Erachtens abzulehnen. Auf Anfrage beim Kanton Uri wurde den Verfasserinnen sinngemäss mitgeteilt, dass angesichts der bescheidenen Grösse des Kantons ohnehin eine enge Zusammenarbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft bestehe und in Fällen meldepflichtiger häuslicher Gewalt tatsächlich eine Absprache zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei stattfindet.

Hinzu kommt im Kanton Uri ebenfalls die Frage danach, in welchen Fällen (allen?) und zu welchem Zeitpunkt die Polizei die Staatsanwaltschaft zu informieren hat ([II.2.c](#)). Bedenklich ist diese offene Regelung insbesondere mit Blick auf Fälle, in denen (noch) kein Strafantrag gestellt wurde oder (noch) keine Straftat begangen wurde, sondern diese erst droht. Dieses (vorgezogene) Informieren der Strafbehörde ist nicht unbedenklich.

IV. Formelle Anordnungsvoraussetzungen von Massnahmen nach Polizei- und/oder Gewaltschutzgesetzen

Oben ([II.2.](#)) wurden die materiellen Voraussetzungen für die Anordnung polizeilicher Schutzmassnahmen in vier Kantonen erläutert. In formeller Hinsicht, in erster Linie mit Blick auf das Beweismass, sind die Anordnungsvoraussetzungen nur wenig reguliert.

Im Verwaltungsrecht gilt grundsätzlich das Regelbeweismass; das Gericht muss also vom Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen überzeugt sein, darf folglich keine ernsthaften Zweifel diesbezüglich haben.⁶¹ Gesetz oder Rechtsprechung sehen für gewisse Fälle, insbesondere aufgrund von Beweisschwierigkeiten⁶² oder Dringlichkeit⁶³, den Beweisgrad der blossen Glaubhaftmachung vor. Der Kanton Zürich hat als einziger der betrachteten Kantone in § 10 Abs. 1 GSG-ZH normiert, dass das Beweismass für Entscheide über die Rechtmässigkeit oder Verlängerung von Gewaltschutzmassnahmen auf den

⁶¹ BGE 130 III 321 E. 3.2; CONNE/PLÜSS, 134; OFK VwVG-WIEDERKEHR/MEYER/BÖHME, Art. 12 Rz. 24.

⁶² Eine Senkung dieses Beweismasses ist insbesondere bei Beweisnot angezeigt – es genügt die überwiegende Wahrscheinlichkeit. Da der Sachverhalt bei häuslicher Gewalt regelmässig (theoretisch) erstellbar ist, ist das Beweismass nicht grundsätzlich aufgrund von Beweisnot zu senken (vgl. Komm. VRG-PLÜSS, § 7 Rz. 27 f.).

⁶³ Komm. VRG-PLÜSS, § 7 Rz. 29; vgl. OFK VwVG-WIEDERKEHR/MEYER/BÖHME, Art. 12 Rz. 26.

Beweisgrad der Glaubhaftmachung gesenkt wird.⁶⁴ In Basel-Stadt und Uri wird im jeweiligen Polizeigesetz nicht spezifisch auf das Beweismass für Fälle häuslicher Gewalt eingegangen und Neuenburg kennt, wie in [II.2.b\)](#) erläutert, erst gar keine eigens für häusliche Gewalt vorgesehenen Massnahmen. In allen drei Deutschschweizer Polizeigesetzen findet sich aber unter dem Titel «Aufgaben» die generelle Bestimmung, dass der Schutz privater Rechte der Kantonspolizei nur dann obliegt, «wenn deren Bestand glaubhaft gemacht wird, wenn gerichtlicher Schutz nicht rechtzeitig zu erlangen ist und wenn ohne polizeiliche Hilfe die Verwirklichung des Rechts vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte».⁶⁵ Es geht hieraus hervor, dass also für all diese Kantone in Fällen häuslicher Gewalt (da die körperliche und seelische Integrität jeder Person natürlich deren Recht sind) das Beweismass der Glaubhaftmachung gilt.⁶⁶

Weiter ist zu thematisieren, dass die Kantone Neuenburg und Uri in ihren Polizeigesetzen zumindest nach Wortlaut («Kann-Vorschriften») Ermessen vorsehen, während die Kantone Basel-Stadt und Zürich das Anordnen der Massnahmen bei einer tatbestandsmässigen Gefährdung zwingend ist.⁶⁷ Es erschliesst sich den Verfasserinnen nicht, weshalb bei gegebenen Voraussetzungen (nota bene: Eine Gefährdung einer Person liegt vor und die Intervention ist erforderlich) keine Massnahmen ergriffen werden *müssen*. Bereits im Entscheid, ob eine die Massnahmen rechtfertigende Gefährdung vorliegt, wird der Polizei aufgrund des unbestimmten Rechtsbegriffs der Gefährdung ein erheblicher Beurteilungsspielraum zukommen.⁶⁸ Zusätzlich dazu ist bei Vorliegen der Voraussetzungen Ermessen kaum mit der ratio der Bestimmungen, Schutz vor häuslicher Gewalt, vereinbar. Contra verba legis ist also, insbesondere um der in Art. 5 Abs. 2 Istanbul-Konvention statuierten Sorgfaltspflicht nachzukommen, kein Ermessensspielraum bezüglich der Anordnung von polizeilichen Schutzmassnahmen zuzusprechen.⁶⁹

⁶⁴ Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 26. Mai 2011, VB.2011.00228 E. 4.3; CONNE/PLÜSS, 134.

⁶⁵ § 2 Abs. 2 PolG-BS, Art. 4 Abs. 2 PolG-UR, § 7 PolG-ZH.

⁶⁶ Ganz befriedigend ist diese Bestimmung aus der Sicht der Verfasserinnen nicht – ist sie systematisch doch bei den Aufgaben der Polizei eingegliedert und nicht etwa in den Regelungen zu den Verfahren.

⁶⁷ Gar gegen den Willen der gefährdeten Person (CONNE/PLÜSS, 129).

⁶⁸ FREI, 135 f., zur nicht näher behandelten Distinktion von Ermessen und unbestimmten Rechtsbegriffen.

⁶⁹ Anderer Ansicht TIEFENTHAL, 337, der Ermessensspielraum bezüglich Massnahmeanordnung für notwendig hält.

V. Rechtsschutz

Freilich sind die Möglichkeiten der Betroffenen, sich gegen die (Nicht-)Anordnung von polizeilichen Massnahmen zu wehren praktisch von grosser Bedeutung. Der Rechtsschutz ist, vorbehaltlich der bundesrechtlichen Anordnungen von Art. 29 ff. BV und Art. 6 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK, SR 0.101), kantonal geregelt.

Im Kanton Zürich kann die gefährdende Person eine gerichtliche Beurteilung der Verfügung der Polizei, mit der die Schutzmassnahmen angeordnet wurden, fordern (§ 5 GSG-ZH). Gegen den Entscheid des zuständigen Gerichts kann sodann beim Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden (§ 11a Abs. 1 GSG-ZH). Im Kanton Uri wird die Verfügung auf Gesuch der gefährdenden oder belästigenden Partei, von der Kantonspolizei an das zuständige Landgerichtspräsidium, innert 24 Stunden zur Genehmigung zugestellt (Art. 41 Abs. 1 PolG-Uri). Im Kanton Neuenburg kann die betroffene Person innert 3 Tagen seit Anordnung der Massnahme das Zwangsmassnahmengericht anrufen, welches diese innert 96 Stunden prüft (Art. 59 und 61 LPol-NE). Der Entscheid des Zwangsmassnahmengerichtes kann mit Beschwerde an die Beschwerdeinstanz in Strafsachen weitergezogen werden (Art. 61 Abs. 4 LPol-NE). Die StPO-Bestimmungen zur Untersuchungshaft sind für das ganze Verfahren anwendbar ([II.2.b](#)).

Auffallend ist, dass die gefährdende Partei in Basel-Stadt mit ihrer innert fünf Tagen erhobenen Beschwerde an das Zivilgericht gelangt (§ 37f Abs. 1 PolG-BS). Da es sich bei der Anordnung der polizeilichen Schutzmassnahmen um einen verwaltungsrechtlichen Akt handelt, erscheint es stossend, dass für dessen Überprüfung das Zivilgericht (gar in Anwendung der zivilprozessualen Bestimmungen zum summarischen Verfahren!) zuständig ist. Auffallend auch, dass der Entscheid mit Rekurs ans Verwaltungsgericht anzufechten ist (§ 37f Abs. 4 PolG-BS). Wohl liegen diesem ungewöhnlichen Rechtsweg in erster Linie Praktikabilitätsüberlegungen zu Grunde – Rechtsschutz wird meist erst bei der Verlängerung der Massnahmen in Anspruch genommen, was in Basel denn auch nur dann möglich ist, wenn zivilrechtliche Massnahmen beantragt werden. Das Zivilgericht ist in Basel-Stadt wohl dasjenige Gericht, das sich in der Sache am meisten mit Massnahmen gegen häusliche Gewalt befasst. Offen bleibt, wie diese Regelung in der Praxis umgesetzt wird – interessant etwa, ob die Polizei Parteistellung im Zivilverfahren hat, wenn die Rechtmässigkeit der Massnahmen nach PolG-BS im Zivilverfahren überprüft wird; oder ob die Beweislastregeln nach Zivilprozessordnung zur Anwendung kommen.

Nur kurz zum Rechtsschutz der gefährdeten Person: Lediglich im Kanton Zürich kann sie die Verlängerung, Änderung oder Aufhebung einer haftpflichtlichen Schutzmassnahme innert den jeweiligen Fristen beim zuständigen Gericht beantragen (§ 6 und 8 GSG-ZH). In den anderen Kantonen werden die gefährdeten Personen auf den Zivilweg verwiesen (§ 37e PolG-BS, Art. 42 PolG-UR). Darüber hinaus lassen sich zum Rechtsschutz der gefährdeten Person, etwa bei Nichtanordnung einer polizeilichen Schutzmassnahme trotz erfüllter Voraussetzungen, keine expliziten Regelungen in den kantonalen Polizei- oder Gewaltschutzgesetzen finden. Es ist fraglich, ob es sich dabei um eine Rechtsverweigerung handelt, die mit Rekurs an das jeweilige Verwaltungsgericht gezogen und dort überprüft werden kann (z.B.: § 50 Abs. 1 des Gesetzes betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt vom 22. April 1976 (OG-BS, ON 153.100)). In der Praxis wird eine gefährdete Person wohl kaum diesen (langwierigen) Weg wählen, sondern zivilrechtliche (insbesondere superprovisorische) Massnahmen anstreben.

VI. Verwertbarkeit in allfälligen Strafverfahren

Angeordnet, genehmigt oder überprüft werden die polizeilichen Massnahmen im verwaltungsrechtlichen Verfahren.⁷⁰ In diversen Fällen erfolgt parallel zum oder nach Abschluss dieses Verfahrens ein Strafverfahren, sodass sich die Frage stellt, ob und wie die Akten aus dem verwaltungsrechtlichen im strafrechtlichen Verfahren beigezogen werden dürfen. Problematisch ist das Beiziehen solcher Akte insbesondere mit Blick auf die Aussageverweigerungsrechte.

Grundlage für den Beizug verfahrensfremder Akten sind die Regeln über den Aktenbeizug nach Art. 194 StPO, welche den Bestimmungen über die Beschlagnahme und Herausgabe (Art. 263 ff. StPO) vorgehen. Die Akten werden also nicht ediert, sondern nach einem Rechtshilfegesuch von der ersuchten Behörde an die ersuchende zugestellt.⁷¹ Hiernach kann die Staatsanwaltschaft (oder das Gericht) Akten anderer Verfahren – seien es solche desselben oder eines anderen Kantons, wie auch des Bundes – beiziehen, soweit dies für

⁷⁰ Nicht ganz klar ist dies in Basel-Stadt, wo die Überprüfung der Rechtmässigkeit der polizeilichen Massnahmen vor dem Zivilgericht erfolgt. Wohl wird auch dies in seiner Natur ein verwaltungsrechtliches Verfahren sein.

⁷¹ BSK StPO-BOMMER/GOLDSCHMIED, vor Art. 263 Rz. 3; CR CPP-JULEN-BERTHOD, Art. 263 Rz. 48.

den Nachweis des Sachverhalts oder eine Begutachtung erforderlich ist.⁷² Eine Herausgabeverweigerung erfolgt lediglich bei überwiegenden privaten oder öffentlichen Interessen.⁷³

Bedenklich ist, dass das Verwaltungsverfahren, in welchem zwar die Untersuchungsmaxime gilt, grundsätzlich eine Mitwirkungspflicht für Parteien vorsieht⁷⁴ und den im Strafrecht geltenden *nemo-tenetur* Grundsatz nicht kennt.⁷⁵ Fechtet eine Person eine polizeiliche Massnahme an und macht sie im Verwaltungsverfahren zu einem Vorfall häuslicher Gewalt Aussagen – weil sie mitzuwirken hat – so können diese im Strafverfahren mittels zuvor geschilder-tem Aktenbeizug nach Art. 194 StPO verwendet werden. Literatur und Rechtsprechung haben Lösungsansätze zu dieser Unstimmigkeit bei parallellaufen- den Verfahren entwickelt.⁷⁶

So wird vorgeschlagen, ein nicht dringliches Verwaltungsverfahren zu sistie- ren, bis das Strafverfahren abgeschlossen ist.⁷⁷ Dies ist für Verfahren betref- fend polizeiliche Massnahmen gegen häusliche Gewalt aufgrund der Dring- lichkeit freilich nicht zielführend.

Weiter wird ein strafrechtliches Beweisverwertungsverbot bei Nichtinfor- mation bezüglich Aussageverweigerungsrecht angenommen, welches in gewissen Erlassen gar vorgesehen ist (so z.B. Art. 183 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990 (DBG, SR 642.11)), aber auch direkt aus Art. 6 Ziff. 1 EMRK abgeleitet werden kann.⁷⁸ Es muss also im Ver-

⁷² BSK StPO-DZIERGA/ZGRAGGEN, Art. 194 Rz. 1; CR CPP-PONCET, Art. 194 Rz. 8.

⁷³ BGE 129 IV 141 E. 3.4.1; PK StPO-JOSITSCH/SCHMID, Art. 194 Rz. 5.

⁷⁴ Vgl. § 21 Abs. 1 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsrechtspflege des Kan- tons Basel-Stadt vom 14. Juni 1928 (VRPG-BS, SG 270.100) i.V.m. Art. 13 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), Art. 14 Abs. 2 Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Uri vom 23. März 1994 (VRPV- UR, RB 2.2345), § 7 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 (VRG-ZH, LS 175.2); nicht aber: Neuenburg, welches ein Zeugnisverweigerungsrecht im Verwaltungsverfahren kennt: Art. 16 Loi sur la procédure et la juridiction administratives des Kantons Neuenburg vom 27. Juni 1979 (LPJA-NE, ON 152.130).

⁷⁵ BENEDICK, 169; Komm. VRG-PLÜSS, § 7 Rz. 106; OFK VwVG-WIEDERKEHR/MEYER/BÖHME, Art. 13 Rz. 1.

⁷⁶ OFK VwVG-WIEDERKEHR/MEYER/BÖHME, Art. 13 Rz. 54; insbesondere im Kontext der Fi- nanzmarktaufsicht (vgl. BENEDICK, 170 f. und ZIHLMANN, 125 f.).

⁷⁷ BENEDICK, 179; OFK VwVG-WIEDERKEHR/MEYER/BÖHME, Art. 13 Rz. 54; vgl. Urteil des Bun- desgerichts 2C_1124/2012 vom 27. August 2013 E. 2.

⁷⁸ Urteil des EGMR J.B. *gegen die Schweiz* vom 3. Mai 2001 (N 31827/96); Urteil des Bundes- gerichts 6B_843/2011 vom 23. August 2012 E. 3.4.2; BENEDICK, 179; OFK VwVG-WIEDERKEHR/ MEYER/BÖHME, Art. 13 Rz. 54; ZIHLMANN, 129 f.

waltungsverfahren auf das Recht, sich nicht selbst belasten zu müssen, hingewiesen werden, damit die Aussage in einem späteren oder parallelen Strafverfahren verwertbar ist.⁷⁹ Ob in der Praxis im Verfahren betreffend polizeiliche Massnahmen entsprechende Hinweise in der Rechtsbelehrung vorgenommen werden, lässt sich nicht klar bejahen oder verneinen, zumal sich mit Ausnahme von Neuenburg aus den kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzen keine solche Hinweise entnehmen lassen. Wünschenswert wäre dies aber auf jeden Fall.⁸⁰

VII. Fazit

Versucht wurde die Kontextualisierung verschiedener kantonaler Regelungsmodelle bezüglich polizeilicher Intervention bei häuslicher Gewalt in das weitere Schweizer Rechtssystem einzubetten.

Während die polizeilichen Massnahmen mit Ausnahme des im Kanton Zürich vorgesehenen polizeilichen Gewahrsams und des im Kanton Neuenburg fehlenden Kontaktverbots weitgehend deckungsgleich sind (Kontakt-, Rayonverbot und Wegweisung), divergieren Anordnungsvoraussetzung und Verfahren. Im Kanton Uri wird im Gegensatz zu den anderen Kantonen und in Abweichung zur Istanbul-Konvention eine häusliche Gemeinschaft verlangt. Wirtschaftliche Gewalt wird nur in Neuenburg explizit erwähnt, sodass in den anderen Kantonen eine reine Gefährdung auch essentieller Vermögenswerte nicht zwingend polizeiliche Intervention auslöst. Nach Wortlaut der Kantone Neuenburg und Uri besteht, im Gegensatz zu Basel-Stadt und Zürich, Ermessen darüber, ob bei gegebenen Voraussetzungen Massnahmen durch die Polizei angeordnet werden oder nicht. Dies wird von den Verfasserinnen mit Blick auf die ratio der Massnahmen, also dem (erforderlichen!) Schutz gefährdeter Personen, abgelehnt und eine Auslegung *contra verba legis* vertreten.

Grosse Unterschiede bestehen weiter mit Blick auf die Fristen, wobei der Kanton Basel-Stadt nur eine sehr kurze Dauer polizeilicher Massnahmen vorsieht. Der Zivilweg wird den Gewaltbetroffenen dort gesetzgeberisch nahegelegt, was sich auch darin spiegelt, dass sich die Beschwerde gegen polizeiliche Massnahmen gegen häusliche Gewalt an das Zivilgericht richtet. Im Kanton Zürich, wo die Gewaltschutzmassnahmen am längsten aufrechterhalten werden können, ist gar die Möglichkeit vorgesehen, dass die gefährdete Person

⁷⁹ So auch: Urteil des Bundesgerichts 7B_45/2022 vom 21. Juli 2025 E. 2.4 zur Fernwirkung von *nemo-tenetur* im Verwaltungsverfahren bei drohenden Strafverfahren.

⁸⁰ ZIHLMANN, 130 zum Verfahren bei KESR-Behörden; im Ergebnis auch: CONNE/PLÜSS, 133.

(und nicht die Polizei selbst) die Verlängerung von Massnahmen beantragt, was in den übrigen Kantonen nicht möglich ist.

Zum Verhältnis zwischen zivilrechtlichen und polizeilichen Massnahmen äussern sich die Kantone unterschiedlich: in Basel-Stadt, Zürich und Uri ersetzen die zivilrechtlichen die polizeilichen Massnahmen. Im Kanton Neuenburg ist das Verhältnis zwischen den Massnahmen nicht reguliert.

Das Bestehen strafprozessualer und polizeilicher Massnahmen ist in den Kantonen Basel-Stadt, Neuenburg und Zürich kumulativ möglich. Mit Blick darauf, dass polizeiliche und strafprozessuale Massnahmen grösstenteils unterschiedliche Zwecke verfolgen (Schutz des Strafverfahrens versus rein präventive Interessen), ist dies durchaus sinnvoll. Werden mittels strafprozessualer Massnahmen unter Wiederholungs- und Ausführungsgefahr präventive Interessen verfolgt⁸¹, so ist bei allfälliger kumulativer Anordnung besondere Rücksicht auf die Einhaltung des Verhältnismässigkeitsprinzips zu legen. Im Kanton Uri gehen die strafprozessualen Massnahmen vor, was entsprechend der hier vertretenen Meinung nur dann von Bedeutung sein kann, wenn beide Massnahmen in gleichem Masse geeignet, erforderlich und zumutbar sind. Sollte die polizeiliche Massnahme im Einzelfall die mildere sein, so können strafprozessuale Massnahmen auch bei ansonsten gegebenen Voraussetzungen nicht angeordnet werden.

Es zeigt sich, dass der Rechtsschutz der schädigenden Person aufgrund der kantonalen Regelung variiert. Auffallend ist insbesondere, dass im Kanton Basel-Stadt die Anordnung der Massnahme vor dem Zivilgericht, im Kanton Neuenburg vor dem Straegericht geprüft wird, was angesichts der verwaltungsrechtlichen Natur der Massnahme als problematisch angesehen werden kann. Der Rechtsschutz der geschädigten Person bleibt in den kantonalen Polizei- und Gewaltschutzgesetzen nicht hinreichend geregelt.

In punkto Verwertbarkeit der Massnahmen sind die Verfasserinnen auf diejenigen Probleme gestossen, die sich grundsätzlich bei jedem Beizug verfahrensfremder Akten im Strafprozess stellen. Besondere Relevanz hat die präsentierte Konstellation aufgrund des auch statistisch belegten⁸² Zusammenhangs. Wünschenswert wäre es, würde die gefährdende Person in den verwaltungsrechtlichen Verfahren auf ihr Recht, sich nicht selbst belasten zu müssen, aufmerksam gemacht.

⁸¹ Dies wird zuweilen in der Lehre kritisiert: PIETH/GETH, 155 und WOHLERS, 45 ff.

⁸² In 92% der Fälle häuslicher Gewalt 2007-2017 im Kanton Zürich, in denen eine polizeiliche Schutzmassnahme verfügt wurde, wurde parallel ein Strafverfahren eröffnet (EBG, Zahlen, 7).

Im Rahmen eines Gesamtfazit ist hervorzuheben, dass sich das föderale System auch im Bereich der häuslichen Gewalt niederschlägt. Dass sich für Betroffene häuslicher Gewalt, aber auch für die «Gefährder/innen» verfahrenstechnisch doch wesentliche Unterschiede ergeben können, wird im heutigen, stark kantonal geprägten Polizeirecht hingenommen. Offen bleibt insbesondere, welchen Einfluss die unterschiedlich ausgeprägten polizeilichen Massnahmen auf die gesamtschweizerischen zivilrechtlichen Massnahmen haben.

Literaturverzeichnis

- ARNET RUTH/BREITSCHMID PETER/JUNGO ALEXANDRA (Hrsg.), Handkommentar zum Schweizer Privatrecht, Personen- und Familienrecht, Art. 1–456 ZGB, 4. A., Genf 2023 (zit.: HK ZGB-BEARBEITER/IN, Art. XX Rz. YY).
- BENEDICK GILLES, Das Aussagedilemma in parallelen Verfahren, AJP 2011, 169 ff.
- BÜCHLER ANDREA/JAKOB DOMINIQUE (Hrsg.), Kurzkommentar Schweizerisches Zivilgesetzbuch, 2. A., Basel 2018 (zit.: KuKo ZGB-BEARBEITER/IN, Art. XX Rz. YY).
- Bundesamt für Statistik, Häusliche Gewalt, <<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/polizei/haeusliche-gewalt.html>>
- BÜSCHI NADINE RYSER/LUGINBÜHL FRANZISKA, Schutz vor häuslicher Gewalt – zivilrechtliche Instrumente, FamPra.ch 1/2020, 86 ff.
- COLOMBI ROBERTO, Häusliche Gewalt – Die Officialisierung im Strafrecht am Beispiel der Stadt Zürich, eine dogmatische und empirische Studie, Zürich 2009.
- CONNE ANDREAS/PLÜSS KASPAR, Gewaltschutzmassnahmen im Kanton Zürich, SuR 3/2011, 127 ff.
- EIDGENÖSSISCHES BÜRO FÜR DIE GLEICHSTELLUNG VON FRAU UND MANN, Zahlen zu häuslicher Gewalt in der Schweiz, Bern 2020 (zit.: EBG, Zahlen, XX).
- FAUSCH SANDRA, Die Schweizer Frauenbewegung und das Thema Häusliche Gewalt, in: Verein Frauen Power Uster (Hrsg.), Jubiläums Jahresbericht 2016, 34 ff.
- FREI NULA, Ermessen und unbestimmte Rechtsbegriffe im Verwaltungsrecht, ius.full 2021, 131 ff.
- GEISER THOMAS/FOUNTOULAKIS CHRISTIANA (Hrsg.), Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch, Art. 1–456, 7. A., Basel 2022 (zit.: BSK ZGB-BEARBEITER/IN, Art. XX Rz. YY).
- GNAEGI PHILIPPE/HOCH NADINE, Die Familienpolitik in der Schweiz, Zürich 2022.
- GRIFFEL ALAIN (Hrsg.), Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich 2014 (zit.: Komm. VRG-BEARBEITER/IN, § XX Rz. YY).
- HAUSHEER HEINZ/AEBI-MÜLLER REGINA E., Das Personenrecht des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, 5. A., Bern 2020.
- HRUBESCH-MILLAUER STEPHANIE/VETTERLI ROLF, Häusliche Gewalt: die Bedeutung des Artikels 28b ZGB, FamPra.ch 3/2009, 535 ff.
- JEANNERET YVAN/KUHN ANDRÉ/PERRIER DEPEURSINGE CAMILLE (Hrsg.), Commentaire Romand Code de procédure pénale suisse, 2. A., Basel 2019 (zit.: CR CPP-BEARBEITER/IN, Art. XX Rz. YY).

- Kanton Zürich, Stopp Häusliche Gewalt, <<https://www.zh.ch/de/sicherheit-justiz/delikte-praevention/gewalt-extremismus/haeusliche-gewalt.html#-34522204>>.
- MCQUIGG RONAGH J.A., The Istanbul Convention, Domestic Violence and Human Rights, London/ NewYork 2017.
- MICHEL MARGOT, Höchste Zeit für den endgültigen Abschied vom elterlichen Züchtigungsrecht, recht 2021, 55 ff.
- NIGGLI MARCEL ALEXANDER/HEER MARIANNE/WIPRÄCHTIGER HANS (Hrsg.), Basler Kommentar, Strafprozessordnung/Jugendstrafprozessordnung, 3. A., Basel 2023 (zit.: BSK StPO-BEARBEITER/IN, Art. XX Rz. YY).
- NIGGLI MARCEL ALEXANDER/WIPRÄCHTIGER HANS (Hrsg.), Basler Kommentar, Strafgesetzbuch/Jugendstrafgesetz, 4. A., Basel 2019 (zit.: BSK StGB-BEARBEITER/IN, Art. XX Rz. YY).
- PICHONNAZ PASCAL/FOËX BÉNÉDICT/FOUNTOULAKIS CHRISTIANA (Hrsg.), Commentaire Romand Code civil, Art. 1-456 CC, 2. A., Basel 2023 (zit.: CR CC-BEARBEITER/IN, Art. XX Rz. YY).
- PIETH MARK/GETH CHRISTOPH, Schweizerisches Strafprozessrecht, 4. A., Basel 2023.
- SCHWARZENEGGER CHRISTIAN ET AL., Häusliche Gewalt, rechtliche Instrumente zum Schutz der Opfer und ihre Wirksamkeit – unter besonderer Berücksichtigung des polizeilichen Gewaltschutzes, in: Schwarzenegger Christian/Nägeli Rolf (Hrsg.), Siebtes Zürcher Präventionsforum: Häusliche Gewalt, Zürich 2015, 9 ff.
- SPÜHLER KARL/TENCHIO LUCA/INFANGER DOMINIK (Hrsg.), Basler Kommentar, Schweizerische Zivilprozessordnung, 4. A., Basel 2024 (zit.: BSK ZPO-BEARBEITER/IN, Art. XX Rz. YY).
- TIEFENTHAL JÜRGEN MARCEL, Kantonales Polizeirecht der Schweiz, Zürich 2018.
- WIEDERKEHR RENÉ/MEYER CHRISTIAN/BÖHME ANNA, Orell Füssli Kommentar zum VwVG, Zürich 2022 (zit.: OFK VwVG-WIEDERKEHR/MEYER/BÖHME, Art. XX Rz. YY).
- WOHLERS WOLFGANG, Präventivhaft nach der StPO-Reform, forumpoenale 1/2023, 45 ff.
- ZIHLMANN MAGDA, Anwendbarkeit von nemo tenetur im KESR-Verfahren und Auswirkungen auf die Verwertbarkeit im parallelen oder nachgelagerten Strafverfahren, forumpoenale 2/2018, 125 ff.

RISIKO RECHT

4. Jahrgang

HERAUSGEBER

Prof. Dr. Tilmann Altwicker, Universität Zürich;
Prof. Dr. Dirk Baier, Universität Zürich/ZHAW Departement Soziale Arbeit;
PD Dr. Goran Seferovic, Rechtsanwalt, ZHAW School of Management and Law;
Prof. Dr. Franziska Sprecher, Universität Bern;
Prof. Dr. Stefan Vogel, Rechtsanwalt, Flughafen Zürich AG/Universität Zürich;
Dr. Sven Zimmerlin, ZHAW School of Management and Law/Universität Zürich.

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT

Dr. iur. Michael Bütler, Rechtsanwalt, Zürich;
Dr. iur. Gregor Chatton, Juge au Tribunal administratif fédéral, Chargé de cours à l'Université de Lausanne;
Prof. Dr. Alexandre Flückiger, Professeur ordinaire de droit public, Université de Genève;
Prof. Dr. iur. Regina Kiener, em. Ordinaria für Staats-, Verwaltungs- und Verfahrensrecht, Universität Zürich;
Prof. Dr. iur. Andreas Lienhard, Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht, Universität Bern;
Prof. Dr. iur. Markus Müller, Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht sowie öffentliches Verfahrensrecht, Universität Bern;
Dr. iur. Reto Müller, Dozent ZHAW, Lehrbeauftragter an der Universität Basel und an der ETH Zürich;
Prof. Dr. iur. Benjamin Schindler, Ordinarius für Öffentliches Recht, Universität St. Gallen;
Dr. Jürg Marcel Tiefenthal, Richter am Bundesverwaltungsgericht (St. Gallen), Lehrbeauftragter an der Universität Zürich.

REDAKTION

Dr. Tobias Baumgartner, LL.M., Rechtsanwalt /
MLaw Sophie Tschalèr
Europa Institut an der Universität Zürich
Bellerivestrasse 49
8008 Zürich
Schweiz

URHEBERRECHTE

Alle Beiträge in diesem Open Access-Journal werden unter den Creative Commons-Lizenzen CC BY-NC-ND veröffentlicht.

ERSCHEINUNGSWEISE

R&R – Risiko & Recht erscheint dreimal jährlich online. Die Ausgaben werden zeitgleich im Wege des print on demand veröffentlicht; sie können auf der Verlagswebseite (www.eizpublishing.ch) sowie im Buchhandel bestellt werden.

ZITIERWEISE

R&R, Ausgabe 1/2026, ...

KONTAKT

EIZ Publishing
c/o Europa Institut an der Universität Zürich
Dr. Tobias Baumgartner, LL.M., Rechtsanwalt
Bellerivestrasse 49
8008 Zürich
Schweiz
eiz@eiz.uzh.ch

ISSN

2813-7841 (Print)
2813-785X (Online)

ISBN:

978-3-03994-086-8 (Print – Softcover)
978-3-03994-087-5 (ePub)

VERSION

1.01-20260401

DOI

Zeitschrift: <https://doi.org/10.36862/eiz-rrz01>;

Ausgabe: <https://doi.org/10.36862/6MTK-JE1R>;

LAURA JUST ET AL., Sexuelle Grenzverletzungen durch Kinder und Jugendliche: Indikationskriterien forensisch-psychologischer / -psychiatrischer Begutachtungen, <https://doi.org/10.36862/70T3-6DSP>;

EMMA VON BOCK UND POLACH, RACHEL GERNY, 20-mal am Tag – Polizeiliche Intervention bei häuslicher Gewalt kontextualisiert, <https://doi.org/10.36862/74V3-JDIQ>;

JAN IMHOF, Die (gewaltsame) Hinderung einer polizeilichen Massnahme oder: Wie Du mir, so ich Dir, <https://doi.org/10.36862/6GT3-EE1J>

RISIKO

EIZ

Publishing

Herausgeber:

Prof. Dr. Tilmann Altwicker

Prof. Dr. Dirk Baier

Prof. Dr. Goran Seferovic

Prof. Dr. Franziska Sprecher

Prof. Dr. Stefan Vogel

Dr. Sven Zimmerlin

RISIKO & RECHT

AUSGABE 01/2026

RECHT