

Schwarztorstr. 51 CH-3003 Bern
Telefon 031 322 68 43, Fax 031 322 92 81
www.equality-office.ch
e-mail ebg@ebg.admin.ch



Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes
Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo
Uffizi federal per l'egualitad tranter dunna ed um

Gegen häusliche Gewalt

Interventionsprojekte
in den Kantonen St. Gallen und Appenzell Ausserrhoden:
Erste Erfahrungen mit der Umsetzung
der polizeilichen Wegweisung

Evaluation

Bericht von Eva Wyss

im Auftrag der Fachstelle gegen Gewalt
des Eidg. Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann

Fachstelle gegen Gewalt
Service de lutte contre la violence
Servizio per la lotta alla violenza

Telefon 031 322 69 45

Vertrieb:

Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
Fachstelle gegen Gewalt
Schwarztorstrasse 51
3003 Bern

Tel. 031 322 69 45 Fax 031 322 92 81

Mail: info.fgg@ebg.admin.ch

www.against-violence.ch

Bern, Januar 2005

Adresse der Autorin:

Dr. oec. Eva Wyss
Diplom-Kriminologin / Publizistin
Weberstrasse 5
CH – 3007 Bern
wyss.eva@bluewin.ch

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	6
Auftrag und Methoden der Evaluation	6
Ablauf einer Wegweisung	6
Wichtige Elemente des Projekts „Gewalt.Los“	7
Ergebnisse.....	7
Weiterentwicklung, Empfehlungen.....	8
Übertragbarkeit auf andere Kantone.....	9
Résumé	10
Mandat et méthodologie de l'évaluation	10
Le déroulement d'une expulsion	10
Eléments clés du projet «Gewalt.Los».....	11
Résultats.....	11
Développement futur, recommandations	12
Transposabilité à d'autres cantons	13
1 Einleitung	14
1.1 Ziel der Studie.....	14
1.2 Auftrag	14
1.3 Vorgehen bei der Evaluation.....	14
1.4 Datenquellen.....	14
1.4.1 Interviews	14
1.4.2 Projektmaterial	15
1.4.3 Material der Behörden.....	15
1.5 Aufbau der Studie	15
2 Das Projekt „Gewalt.Los“ in St. Gallen	16
2.1 Notwendigkeit von Interventionsprojekten	16
2.2 Ziele des Projekts „Gewalt.Los“	16
2.3 Entstehungsprozess des Projekts „Gewalt.Los“	17
2.4 Gewaltschutzmodell in Österreich als Vorbild.....	17
2.5 Rechtliche Grundlagen in St. Gallen.....	18
2.6 Das Wegweisungsverfahren	18
2.7 Aufwand, neue Ressourcen, Finanzierung	19
3 Umsetzung in die Praxis	20
3.1 Der Aufbauprozess	20
3.2 Runder Tisch, Fallmonitoring	20

3.3	Aus- und Weiterbildung der Beteiligten.....	21
3.4	Broschüren und Informationsblätter.....	21
4	Die beteiligten Institutionen	22
4.1	Polizei.....	22
4.1.1	Allgemein.....	22
4.1.2	Kantonspolizei.....	23
4.1.3	Stadtpolizei.....	24
4.2	Hafrichterinnen und -richter	24
4.3	Opferhilfe	24
4.4	Bewährungshilfe	25
4.5	Frauenhaus.....	26
5	Das Wegweisungsmodell in Appenzell Ausserrhoden	28
5.1	Entstehung.....	28
5.2	Gesetzliche Grundlagen	28
5.3	Umsetzung und Praxis.....	28
5.4	Unterschiede zum Kanton St. Gallen.....	29
6	Ergebnisse der Evaluation	30
6.1	Fallbearbeitung, besondere Aspekte	30
6.1.1	Reaktion der Betroffenen.....	30
6.1.2	Kategorien von Konflikten und Ermessensspielraum.....	30
6.1.3	Besondere Probleme bei ausländischen Staatsangehörigen.....	31
6.1.4	Prüfung der Wegweisung durch Hafrichterinnen und -richter	31
6.1.5	Kontrolle der Wegweisung mit Rückkehrverbot	32
6.1.6	Nachkontrolle des Fallverlaufs	32
6.1.7	Kosten	32
6.2	Vernetzung, Schnittstellen	33
6.2.1	Organisationsentwicklungsprozess	33
6.2.2	Runder Tisch und Fallmonitoring	33
6.2.3	Projektleiterin / Koordinatorin	33
6.2.4	Schnittstellen	34
6.2.5	Vormundschaftsbehörden	34
6.3	Beurteilung der Regelung durch Mitarbeitende der beteiligten Institutionen ...	34
6.3.1	Beurteilung des Wegweisungsartikels nach rechtsstaatlichen Kriterien.....	34
6.3.2	Einschätzungen und Erfahrungen.....	35
6.3.3	Wirksamkeit der Wegweisung mit Rückkehrverbot.....	35
6.3.4	Unterschiede Stadt-Land.....	36
6.3.5	Widerstände bei der Umsetzung der Wegweisung mit Rückkehrverbot	36
6.3.6	Begleitende Massnahmen.....	36
6.3.7	10-Tage-Frist.....	37
6.3.8	Bedeutung des Frauenhauses	37

6.4	Zielerreichung des Projekts „Gewalt.Los“	38
7	Weiterentwicklung, Verbesserungen.....	39
7.1	Rechtliche Aspekte	39
7.2	Polizeiarbeit	39
7.3	Beratung, automatische Aktenüberweisung.....	39
7.4	Koordinationsstelle	40
7.5	Personelle Ressourcen, volkswirtschaftliche Einsparungen	40
7.6	Einbezug weiterer Berufsgruppen.....	41
7.7	Weiterbildung.....	41
7.8	Öffentlichkeitsarbeit	41
8	Übertragbarkeit auf andere Kantone	42
8.1	Hindernisse.....	42
8.2	Übertragbare Grundbausteine	42
9	Zusammenfassende Schlussfolgerungen	44
	Literaturliste	46
	Anhang	48
	I Statistik der Kantonspolizei St. Gallen.....	48
	II Statistik der Kantonspolizei Appenzell Ausserrhoden	50
	III Gesetzestexte	52
	Kanton St. Gallen.....	52
	Kanton Appenzell Ausserrhoden.....	53

Zusammenfassung

Auftrag und Methoden der Evaluation

Als erste Schweizer Kantone haben St. Gallen und Appenzell Ausserrhoden per 1. Januar 2003 in ihren Polizeigesetzen einen Wegweisungsartikel verankert. Er dient dem Schutz von Personen, die von häuslicher Gewalt betroffen sind. Mit dem neuen Gesetzesartikel hat die Polizei die Möglichkeit, Gewaltausübende wegzuweisen und ihnen die Rückkehr während zehn Tagen zu verbieten. Die Gewaltausübenden werden damit, im Unterschied zu früher, in allen Fällen zur Rechenschaft gezogen.

Im Rahmen des Projekts „Gewalt.Los“ bereiteten die beteiligten Institutionen die Umsetzung des Wegweisungsartikels vor. Dazu gehörte neben der Klärung zahlreicher inhaltlicher und formaler Abläufe und dem Erfahrungsaustausch auch das Einüben der Zusammenarbeit zwischen Institutionen mit unterschiedlichen Aufgaben und Interessen.

In der vorliegenden Studie wird die behördliche Anwendungspraxis des Wegweisungsartikels und die interdisziplinäre Zusammenarbeit für die Zeit von Januar 2003 bis Mitte 2004 evaluiert. Die Studie nennt weitere Schritte für die Stabilisierung und Entwicklung des Projekts.

Die Evaluation wurde im Auftrag der Fachstelle gegen Gewalt des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann und in Absprache mit den Kantonen St. Gallen und Appenzell Ausserrhoden erarbeitet. Grundlage bildeten Interviews mit 14 Personen aus den beteiligten Institutionen, schriftliche Dokumente der Behörden zum Gesetzgebungsprozess sowie Grundlagenpapiere und Konzepte aus dem Projekt „Gewalt.Los“.

Ablauf einer Wegweisung

„Wer schlot, de goht!“ („Wer schlägt, der geht!“) lautet das Motto des Projekts „Gewalt.Los“. Wenn die Polizei wegen gewalttätiger Familienstreitigkeiten gerufen wird, soll sie gemäss neuer Einsatzdoktrin nicht vermitteln, sondern ermitteln. Sie soll feststellen, wer Gewalt ausgeübt hat. Als Sofortmassnahme kann sie die gewaltausübende Person „aus der Wohnung und deren unmittelbaren Umgebung wegweisen, sowie die Rückkehr für zehn Tage verbieten“, so das neue Gesetz. Rund 95 Prozent der Weggewiesenen waren in der untersuchten Zeitspanne Männer.

Zunächst befragen die Polizisten und Polizistinnen die Betroffenen getrennt, befragen wenn möglich Zeugen und Zeuginnen. Anschliessend melden sie ihre Erkenntnisse dem diensthabenden Offizier. Dieser entscheidet über die Wegweisung mit Rückkehrverbot. Der Weggewiesene muss dann die Wohnung in Anwesenheit der Polizei verlassen und die Schlüssel abgeben. Die meisten Weggewiesenen finden selbst eine Unterkunft.

In jedem Fall erhalten die gewaltausübenden und die gewaltbetroffenen Personen ein Faltblatt des Projekts „Gewalt.Los“ mit Informationen über die Wegweisung und mit den wichtigsten Adressen für weitere Beratung und Unterstützung. Falls die betroffenen Personen einverstanden sind, leitet die Polizei die Akten an die Beratungsstelle der Opferhilfe bzw. an die Beratungsstelle der Bewährungshilfe weiter. Im ersten Jahr (2003) willigten 75 Prozent der Gewaltbetroffenen in eine Überweisung an die Opferhilfe ein. Nur 50 Prozent der weggewiesenen Gewaltausübenden stimmten einer Überweisung an die Beratungsstelle der Bewährungshilfe zu.

Wenn die Beratungsstellen die Unterlagen erhalten haben, nehmen sie so schnell wie möglich mit den Beratungsinteressierten Kontakt auf und versuchen, sie zu einem Beratungsgespräch zu motivieren. Nicht alle überwiesenen Personen willigen in eine Beratung ein. Nur 33 Prozent der weggewiesenen Gewaltausübenden beanspruchten 2003 eine Beratung; dagegen liessen sich 60 Prozent der Gewaltbetroffenen beraten.

Verfügt die Polizei eine Wegweisung, muss ein Haftrichter oder eine Haftrichterin diese prüfen. Die Polizei hat den Rapport innerhalb von 24 Stunden der zuständigen Stelle zu übermitteln. Aufgrund dieser Angaben genehmigt sie die Wegweisung oder hebt sie auf. Der Entscheid muss innerhalb von 72 Stunden seit der Wegweisung gefällt werden. Rund ein Fünftel der Wegweisungen wird aufgehoben.

Der Hauptunterschied im Wegweisungsverfahren zwischen den Kantonen St. Gallen und Appenzell Ausserrhoden liegt in der Prüfung der polizeilich verfügbaren Wegweisung. In Ausserrhoden kann die Polizei eine Wegweisung ohne automatische Prüfung durch die Justiz verfügen. Die weggewiesene Person hat jedoch die Möglichkeit, die Wegweisung gerichtlich anzufechten. Von dieser Beschwerdemöglichkeit wird in Ausserrhoden nur selten Gebrauch gemacht.

Wichtige Elemente des Projekts „Gewalt.Los“

Das Projekt „Gewalt.Los“ basiert auf der Idee, der häuslichen Gewalt entgegenzutreten, indem die Gewaltausübenden zur Rechenschaft gezogen werden. Es sollen nicht mehr nur die Opfer geschützt und unterstützt werden. Die Täter sollen zur Kenntnis nehmen müssen, dass ihr Tun gesellschaftlich nicht akzeptiert wird. Das Projekt ist interdisziplinär zusammengesetzt. Es arbeiten mehrere Institutionen mit, die mehr oder weniger direkt mit häuslicher Gewalt zu tun haben.

Die erste handelnde Institution ist die Polizei. Sie schreitet bei Konflikten im häuslichen Bereich ein, wenn sie gerufen wird. In der Stadt St. Gallen ist die Stadtpolizei für die Interventionen bei häuslicher Gewalt zuständig. Die Kantonspolizei ist für Interventionen im ganzen übrigen Kanton verantwortlich.

Die nächste Instanz im Wegweisungsverfahren sind die Haftrichter und Haftrichterinnen, welche die Wegweisungsentscheide der Polizei überprüfen und genehmigen oder aufheben.

Die Beratungsstellen von Opferhilfe und Bewährungshilfe als weitere direkt involvierte Institutionen erhalten die Akten der beratungswilligen Personen zugestellt. Die beiden Beratungsstellen arbeiten zentral für den ganzen Kanton St. Gallen sowie für den Kanton Appenzell Ausserrhoden. Das Projekt „Gewalt.Los“ hat der Beratung durch zentrale kantonale Stellen anstelle von regionaler Beratung den Vorzug gegeben, weil hier am meisten Fachkompetenz im schwierigen Umgang mit Gewalt vorhanden ist. Falls nötig gehen die Beraterinnen und Berater von St. Gallen für Gespräche in die Regionen.

Am Projekt „Gewalt.Los“ arbeiten weiter Vertreterinnen und Vertreter von Vormundschaftsbehörden, Frauenhäusern, kirchlichen Frauenorganisationen, Zivilgerichten, Staatsanwaltschaft und Rechtsmedizin mit.

An einem Runden Tisch erarbeiteten die Projektbeteiligten die Grundlagen und Konzepte für die Umsetzung der neuen polizeilichen Massnahme. Dieser Runde Tisch ist ein zentrales Element des Projekts. Hier konnten sich die Menschen aus verschiedenen beruflichen Zusammenhängen kennenlernen, sich mit ihren unterschiedlichen Sichtweisen und Interessen auseinandersetzen, Erfahrungen austauschen und die Vernetzung und Zusammenarbeit fördern.

Ein zweites Instrument im Projekt ist das Fallmonitoring. Die direkt beteiligten Institutionen besprechen anhand ausgewählter Fälle die Probleme, die in der Praxis der Wegweisung auftauchen.

Die Aktivitäten innerhalb des Projekts werden von einer Projektleiterin koordiniert und begleitet. Die Projektleiterin wurde beim Aufbau des Projekts vom Kanton im Rahmen einer 70-Prozent-Stelle beschäftigt. Bei ihr liefen alle Fäden zusammen. Sie war für die Organisation der einzelnen Vorgehensschritte verantwortlich. Als neutrale Person kam ihr auch eine integrierende und schlichtende Funktion zu. Für die gegenwärtige Stabilisierungsphase ist die Stelle auf 20 Prozent reduziert worden.

Ergebnisse

Das Projekt „Gewalt.Los“ erfährt eine hohe Akzeptanz, sowohl bei den Behörden und beteiligten Institutionen als auch bei der Bevölkerung. Das ist nicht zuletzt auf die sorgfältige Vorbereitungsarbeit der interdisziplinären Arbeitsgruppen zurückzuführen. Die Zusammenarbeit hat sich merklich verbessert. Gegenseitige Vorurteile konnten abgebaut werden. Die Vorbereitungszeit diente gleichzeitig der Sensibilisierung der Beteiligten.

Mit der Einführung des Wegweisungsartikels wurde die Öffentlichkeit vermehrt auf die Problematik der häuslichen Gewalt aufmerksam gemacht. Die Botschaft, dass die Kantone St. Gallen

und Appenzell Ausserrhoden ein Wegweisungsmodell entwickelt und eingeführt haben, wurde öffentlich beachtet. Die neue Regelung ist gut bekannt.

Positiv für die Arbeit der Polizei ist die klare Handlungsmöglichkeit, die ihr jetzt bei Interventionen im häuslichen Bereich zur Verfügung steht.

Für Gewaltbetroffene ist eine Wegweisung meist eine vorübergehende Erleichterung, die Raum lässt, um nachzudenken und allenfalls weitere Massnahmen zu ergreifen. Für Gewaltausübende ist es ein Zeichen, dass der Gewalt Grenzen gesetzt werden und häusliche Gewalt nicht akzeptiert wird. Auch sie erhalten Zeit zum Nachdenken. Beide Seiten können zudem ein professionelles Beratungsangebot beanspruchen.

Die personellen Ressourcen mit einer 20-Prozent-Stelle für die Koordination sind zu knapp bemessen. Die Kapazitäten der Beratungsstellen reichen aus, solange sie nur einen Teil der Personen kontaktieren, nämlich jene, die mit der Weiterleitung ihrer Akten ausdrücklich einverstanden sind.

Weiterentwicklung, Empfehlungen

Für eine wirksame Weiterentwicklung sind grössere Kapazitäten nötig. Mittelfristig wird sich dieser Zusatzaufwand auszahlen, denn durch die Verminderung häuslicher Gewalt kann der Staat Kosten im Gesundheits- und Sozialwesen, bei der Polizei und den Gerichten sparen.

Zwei Punkte gehören zwingend zu einem nachhaltig wirksamen Wegweisungsmodell:

- Wegweisung allein genügt nicht. Es braucht zusätzlich ein gut organisiertes professionelles Beratungs- und Hilfsangebot, mit Beratenden, die im Umgang mit der Gewaltproblematik geschult sind. Die Betroffenen müssen aktiv auf dieses Angebot aufmerksam gemacht und von den Beratungsstellen für eine erste Besprechung kontaktiert werden.
- Aufbau, Umsetzung und Weiterentwicklung eines Wegweisungsmodells muss eine in der öffentlichen Verwaltung eingebettete Stelle leiten und koordinieren. Sie muss unabhängig sein von den direkt beteiligten Institutionen. Nur so können Vernetzung und Verbesserung der Zusammenarbeit der beteiligten Institutionen gewährleistet werden.

Für eine Weiterentwicklung des Projekts „Gewalt.Los“ sind folgende Massnahmen und deren rechtliche Implementierung zu prüfen:

- Die automatische Überprüfung der polizeilichen Wegweisungsverfügung durch Haftrichterinnen und -richter wird ersetzt durch eine Überprüfung auf Wunsch der Weggewiesenen. Eine Möglichkeit ist, dass die Weggewiesenen mit einer Unterschrift auf dem Rapportformular die Überprüfung der Wegweisung durch die Justiz verlangen können.
- Die Polizei überweist die Akten automatisch an die Beratungsstellen in allen Fällen, nicht mehr nur mit dem Einverständnis der Betroffenen. Die Beraterinnen und Berater nehmen darauf mit jeder betroffenen Person Kontakt auf. Dadurch können vermutlich mehr Leute für ein Beratungsgespräch motiviert werden. Die Beratungsstellen erhalten entsprechend mehr Ressourcen. Bei diesem proaktiven Ansatz sind die gesetzlichen Voraussetzungen für die Datenweitergabe zu beachten und nötigenfalls zu schaffen.
- Die Gewaltausübenden werden zu mindestens zwei Beratungsgesprächen verpflichtet. Je nach Schwere der Tat müssen sie obligatorisch an einem Lernprogramm teilnehmen.
- Die Projektleitung von „Gewalt.Los“ erhält genügend Ressourcen für die Stabilisierung und Weiterentwicklung des Interventionsprojekts.
- Die Projektleitung führt den Runden Tisch in der Stabilisierungsphase aktiv weiter. Die Teilnehmenden klären neu auftauchende Fragen, verbessern Abläufe, tauschen Erfahrungen aus und pflegen die Kontakte.
- Den gewaltbetroffenen Migrantinnen wird ein vom Partner unabhängiges Aufenthaltsrecht ermöglicht. Die Migrationsbehörden schöpfen den rechtlichen Handlungsspielraum nach der geltenden Gesetzgebung besser aus.

- Für die betroffenen Kinder sucht die Projektleitung geeignete Lösungen in Zusammenarbeit mit Polizei, Beratungsstellen, Vormundschaftsbehörden und Frauenhaus.
- Das Interventionsprojekt bezieht weitere Berufsgruppen ein wie Hausärzte und -ärztinnen, Pflegepersonal, Anwältinnen und Anwälte.

Übertragbarkeit auf andere Kantone

Der Kanton St. Gallen hat wichtige Vorarbeiten für die Einführung eines Gewaltschutzgesetzes auf eidgenössischer Ebene wie auch von Wegweisungsbestimmungen auf kantonaler Ebene geleistet. Die wichtigsten Grundbausteine können übernommen werden. Andere Kantone müssen sie jedoch ihren regionalen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnissen anpassen. Zu den Grundbausteinen gehören Konzepte, Abläufe und die Vorbereitung und interne Organisation der Polizeikorps. Ebenso können andere Kantone von einem Erfahrungsaustausch profitieren.

Der Entstehungsprozess, insbesondere der Runde Tisch, ist ein wichtiger Bestandteil der interdisziplinären Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der häuslichen Gewalt. Auf diesen Prozess kann kein Kanton verzichten. Die Zusammenarbeit ist unabdingbar dafür, dass das Wegweisungsverfahren nachhaltige Wirkung entfalten kann.

Résumé

Mandat et méthodologie de l'évaluation

Saint-Gall et Appenzell Rhodes extérieures ont été les premiers cantons suisses à inscrire dans leurs lois sur la police une disposition concernant l'expulsion, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003. Elle vise à protéger les personnes confrontées à la violence domestique. Grâce à cette nouvelle norme légale, la police peut désormais expulser les personnes violentes et leur interdire le retour pendant dix jours. Contrairement à ce qui se passait auparavant, les auteurs de violence sont ainsi mis face à leur responsabilité.

Le projet «Gewalt.Los» a amené les institutions partenaires à préparer la mise en œuvre de l'article sur l'expulsion. Il s'agissait, d'une part, de clarifier toute une série de processus tant sur le plan du contenu que de la forme et d'échanger des expériences et, de l'autre, de concrétiser la collaboration entre des institutions ayant des tâches et intérêts différents.

La présente étude évalue, pour la période allant de janvier 2003 jusqu'à l'été 2004, l'application par les autorités de la disposition légale sur l'expulsion et la collaboration interdisciplinaire. Elle mentionne d'autres mesures en vue d'assurer la stabilité du projet et son développement.

L'évaluation a été élaborée sur mandat du Service de lutte contre la violence du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes et d'entente avec les cantons de Saint-Gall et d'Appenzell Rhodes extérieures. Elle s'appuie sur des entretiens menés avec 14 personnes appartenant aux institutions impliquées dans le projet, sur des documents écrits sur le processus législatif émanant des autorités, sur des documents de base et concepts issus du projet «Gewalt.Los».

Le déroulement d'une expulsion

«Celui qui frappe prend la porte !», tel est le mot d'ordre du projet «Gewalt.Los». Quand la police est appelée en raison de violentes disputes familiales, la nouvelle doctrine d'intervention lui dicte de ne pas se poser en médiatrice, mais d'enquêter. Elle doit constater qui a exercé la violence. A titre de mesure d'urgence, elle peut, aux termes de la nouvelle loi, «expulser la personne violente du logement et de ses environs immédiats et lui interdire le retour pendant dix jours». Pour la période étudiée, près de 95 pour-cent des personnes expulsées étaient de sexe masculin.

Les policières et policiers interrogent d'abord séparément les personnes concernées et si possible les témoins. Ils communiquent ensuite leurs renseignements à l'officier de police de service. C'est ce dernier qui décide de l'expulsion avec interdiction de réintégrer le domicile. La personne expulsée doit alors quitter le domicile en présence de la police et remettre les clés. La plupart des personnes renvoyées trouvent elles-mêmes où se loger.

Les personnes violentes et leurs victimes reçoivent toujours un dépliant du projet «Gewalt.Los» qui contient des informations sur l'expulsion et les principales adresses pour obtenir conseils et soutien. Avec l'accord des intéressés, la police transmet le dossier au centre de consultation d'aide aux victimes et au service de probation. La première année (2003), 75 pour-cent des personnes violentées ont accepté d'être adressées à l'aide aux victimes. La moitié seulement des personnes violentes expulsées a consenti à être dirigée vers un service de probation.

Dès réception des documents, les centres de consultation prennent contact aussi rapidement que possible avec les intéressés et tentent de les inciter à venir à un entretien. Toutes les personnes dont le dossier leur a été transmis ne donnent pas suite à cette proposition. En 2003, 33 pour-cent seulement des personnes violentes expulsées ont demandé une consultation; en revanche, 60 pour-cent des personnes violentées se sont fait conseiller.

Lorsque la police ordonne une expulsion, il faut qu'un ou une juge de la liberté et de la détention examine cette décision. La police doit faire parvenir son rapport dans les 24 heures à l'instance compétente. Sur la base de ces renseignements, soit cette dernière approuve l'expulsion, soit elle l'annule. La décision doit intervenir dans les 72 heures suivant l'expulsion. Près d'une expulsion sur cinq est annulée.

La principale différence dans la procédure d'expulsion entre le canton de Saint-Gall et celui d'Appenzell Rhodes extérieures réside dans l'examen de la décision d'expulsion prise par la police. En Appenzell Rhodes extérieures, la police peut décider d'une expulsion sans examen automatique par le juge. La personne expulsée a toutefois la possibilité d'attaquer la décision en justice – un droit de recours dont il n'est que rarement fait usage.

Éléments clés du projet «Gewalt.Los»

Le projet «Gewalt.Los» est basé sur l'idée de lutter contre la violence domestique en confrontant la personne violente à ses responsabilités. Il ne s'agit plus de protéger et d'aider les seules victimes. Il faut aussi que les auteurs sachent que leurs actes ne sont pas tolérés par la société. Le projet est interdisciplinaire. Plusieurs institutions y collaborent, qui sont liées de près ou de loin à la violence domestique.

La première institution impliquée est la police. Elle entre en action en cas de conflits dans la sphère domestique quand on fait appel à elle. La police cantonale est responsable des interventions dans tout le canton. En ville de Saint-Gall, c'est la police municipale qui est compétente pour les interventions lors de violence domestique.

L'instance suivante dans la procédure d'expulsion est le ou la juge de la liberté et de la détention qui vérifie les décisions de police, avant de les approuver ou de les annuler.

Autres institutions directement impliquées, les centres de consultation d'aide aux victimes et le service de probation reçoivent les dossiers des personnes souhaitant être conseillées. Ces deux consultations travaillent de manière centralisée pour tout le canton de Saint-Gall, ainsi que pour le canton d'Appenzell Rhodes extérieures. Le projet «Gewalt.Los» a privilégié la formule des centres cantonaux plutôt que régionaux en raison de l'existence à ce niveau-là d'une meilleure compétence dans la délicate approche de la violence. Si nécessaire, les conseillères et conseillers de Saint-Gall se déplacent dans les régions pour des entretiens.

La collaboration au projet «Gewalt.Los» s'étend aussi aux représentants et représentantes des autorités de tutelle, de maisons d'accueil pour femmes, d'organisations féminines religieuses, des tribunaux civils, du ministère public et de la médecine légale.

Réunis en Table ronde, les partenaires du projet élaborent les bases et concepts nécessaires à la mise en oeuvre de la nouvelle mesure de police. Cette Table ronde constitue un élément clé du projet. Elle offre l'occasion à des personnes issues d'horizons professionnels différents de se connaître, de se frotter à d'autres conceptions et intérêts, d'échanger des expériences et de promouvoir la création de réseaux et la coopération.

Un deuxième outil est le monitoring: en s'appuyant sur des cas choisis, les institutions directement concernées discutent des problèmes surgissant dans la pratique de l'expulsion.

Une responsable de projet coordonne et suit les activités au sein du projet. Elle a été engagée à 70 pour-cent par le canton lors de la mise sur pied du projet et joue un rôle déterminant. Elle s'est chargée d'organiser les diverses étapes de la démarche d'expulsion. En sa qualité de personne neutre, elle a aussi assumé une fonction d'intégration et de conciliation. Son poste a été réduit à 20 pour-cent dans la phase actuelle de consolidation.

Résultats

Le projet «Gewalt.Los» a été très bien accueilli tant auprès des autorités et des institutions partenaires qu'auprès de la population. Cela tient avant tout au travail de préparation rigoureux accompli par les groupes de travail interdisciplinaires. La collaboration s'est nettement améliorée, une fois que les préjugés réciproques ont pu être atténués. La période de préparation a aussi servi à sensibiliser les intéressés.

L'adoption de l'article sur l'expulsion a permis d'attirer l'attention croissante du grand public sur la problématique de la violence domestique. La nouvelle que les cantons de Saint-Gall et d'Appenzell Rhodes extérieures ont développé et introduit un modèle d'expulsion a trouvé écho auprès des pouvoirs publics. La nouvelle norme est bien connue.

La possibilité d'action claire dont dispose désormais la police lors d'interventions dans la sphère domestique s'avère positive pour son travail.

S'agissant des personnes violentées, une expulsion représente le plus souvent un soulagement passager qui permet de réfléchir et de prendre éventuellement d'autres mesures. Pour les personnes violentes, l'expulsion est là pour signifier que la violence en général a des bornes et que la violence domestique n'est pas tolérée. Ces personnes ont ainsi, elles aussi, du temps pour réfléchir. De plus, victimes et auteurs peuvent avoir recours à une offre de conseils professionnels.

Les ressources en personnel, avec un poste à 20 pour-cent destiné à la coordination, sont calculées trop juste. Les capacités des centres de consultation suffisent tant qu'ils ne contactent que les personnes expressément d'accord avec la transmission de leur dossier.

Développement futur, recommandations

La poursuite efficace du projet nécessite d'accroître les capacités. Les dépenses supplémentaires seront payantes à moyen terme, puisque la diminution de la violence domestique permet à l'Etat de réaliser des économies dans les secteurs de la santé, du social, de la police et de la justice.

Deux éléments font impérativement partie d'un modèle d'expulsion dont l'efficacité vise la durée:

- A elle seule, l'expulsion ne suffit pas. Il faut qu'existe en parallèle une offre professionnelle bien organisée de conseils et d'aide où conseillères et conseillers sont formés dans le traitement de la problématique de la violence. Il faut s'efforcer d'attirer l'attention des intéressés sur cette offre et les centres de consultation doivent les contacter pour un premier entretien.
- Un office intégré dans l'administration publique doit diriger et coordonner l'élaboration, la mise en œuvre et le développement futur d'un modèle d'expulsion. Cet office doit être indépendant des institutions directement impliquées. C'est la seule façon de garantir la mise en réseau et une meilleure collaboration entre les diverses institutions concernées.

Pour la poursuite du projet «Gewalt.Los», il y a lieu d'examiner les mesures suivantes et leur application juridique:

- La vérification automatique par le ou la juge de la liberté et de la détention de la décision d'expulsion prise par la police est remplacée par une vérification sur demande des personnes expulsées. Ces dernières pourraient, par exemple, exiger le contrôle de l'expulsion par la justice en apposant leur signature sur la formule de rapport.
- La police transmet automatiquement le dossier aux centres de consultation dans tous les cas, et non sous réserve de l'accord des intéressés. Les conseillères et conseillers prennent alors contact avec toute personne concernée. Ce qui inciterait vraisemblablement plus de gens à accepter un entretien de conseils. Les centres de consultation obtiennent plus de ressources à cet effet. Dans cette approche proactive, il faut être attentif aux conditions légales en matière de communication des données.
- Les personnes violentes sont astreintes à deux entretiens de conseils. Selon la gravité des faits, ils doivent participer à un programme sur la résolution sans violence des conflits.
- La direction du projet «Gewalt.Los» obtient des ressources suffisantes pour assurer la consolidation et la poursuite du projet d'intervention.
- La direction du projet continue à conduire activement la Table ronde dans la phase de consolidation. Les participants et participantes éclaircissent les questions qui surgissent, améliorent le déroulement de la procédure, échangent leurs expériences et entretiennent les contacts.
- Les migrantes victimes de violence bénéficient d'un droit de séjour indépendant de leur partenaire. Les autorités compétentes en matière de migration exploitent mieux la marge de manœuvre que leur offre la législation en vigueur.

- S'agissant des enfants, la direction du projet cherche des solutions adéquates en collaboration avec la police, les centres de consultation, les autorités de tutelle et le foyer d'accueil pour femmes battues.
- Le projet d'intervention associe d'autres groupes de profession, comme les médecins de famille, le personnel soignant, les avocats et avocates

Transposabilité à d'autres cantons

Le canton de Saint-Gall a accompli d'importants travaux préparatoires en vue de l'introduction, au niveau fédéral, d'une loi de protection contre la violence et, au niveau cantonal, de dispositions relatives à l'expulsion. Les fondations – concepts, déroulement de la procédure, préparation et organisation interne du corps de police – peuvent être reprises. D'autres cantons peuvent profiter d'échanger leurs expériences. Certains cantons devront procéder à des adaptations pour répondre à leurs conditions régionales, politiques et sociales. La Table ronde est notamment un élément clé de la collaboration interdisciplinaire dans la lutte contre la violence domestique. Aucun canton ne peut renoncer à ce processus. Sans coopération, la procédure d'expulsion ne saurait déployer d'effets durables.

1 Einleitung

1.1 Ziel der Studie

Als erste Schweizer Kantone haben St. Gallen und Appenzell Ausserrhoden am 1. Januar 2003 den sogenannten Wegweisungsartikel mit Rückkehrverbot in ihren Polizeigesetzen (siehe Anhang) in Kraft gesetzt. Die Polizei kann in Fällen von häuslicher Gewalt als Sofortmassnahme die gewalttätige Person aus der Wohnung wegweisen. Im Rahmen des Projekts „Gewalt.Los“ erarbeiteten Vertreterinnen und Vertreter verschiedener Institutionen, die mit häuslicher Gewalt zu tun haben, einen Massnahmenkatalog zur Umsetzung der Wegweisung.

Die vorliegende Studie bezweckt die Evaluation der behördlichen Anwendungspraxis der Wegweisung und der Zusammenarbeit zwischen den involvierten Stellen. Aufgrund dieser Analyse nennt die Autorin positive und negative Aspekte des Modells sowie Verbesserungsmöglichkeiten. Weiter wird diskutiert, inwiefern das St. Galler Modell auf andere Kantone übertragbar ist.

Die Resultate sind nicht nur für die St. Galler und Ausserrhoder Behörden von Interesse, die das erste schweizerische Wegweisungsprojekt umgesetzt haben. Angesprochen werden auch die zahlreichen Schweizer Kantone, welche die Einführung ähnlicher Massnahmen planen oder vor kurzem eingeführt haben (Kanton Luzern). Die Studie soll eine Grundinformation und Anregung für die Umsetzung für kantonale Behörden und Politikerinnen und Politiker liefern, die sich mit Interventionen gegen häusliche Gewalt befassen. Zudem soll sie all jene Kantone für eine Gesetzesänderung motivieren, bei denen die Wegweisung zur Zeit noch kein Thema ist.

1.2 Auftrag

Auftraggeberin der Studie ist das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, vertreten durch dessen Fachstelle gegen Gewalt. Das Konzept hat die Autorin nach Rücksprache mit den Verantwortlichen in den Kantonen St. Gallen und Appenzell Ausserrhoden erstellt.

1.3 Vorgehen bei der Evaluation

Bei der Evaluation wurde geprüft, was im Umsetzungsprozess zufriedenstellend verläuft, wo Schwierigkeiten auftreten, und ob die Projektziele mit dem Massnahmenpaket erreicht wurden. Die Erfahrungen und Beurteilungen der beteiligten Personen und Institutionen wurden systematisch aufgearbeitet und in vier Themenbereiche gegliedert:

- 1) besondere Probleme bei der Fallbearbeitung
- 2) Zusammenarbeit, Vernetzung und Schnittstellen
- 3) Vorbereitung und organisatorische Auswirkungen der neuen Regelung
- 4) Beurteilung der neuen Regelung durch Vertreterinnen und Vertreter der beteiligten Institutionen.

Dazu dienten die folgenden Datenquellen: Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der beteiligten Institutionen, Dokumente aus dem Projekt und Dokumente der Behörden. Diese Materialvielfalt erlaubt es, Ergebnisse aus unterschiedlichen Perspektiven zu gewinnen und daraus eine Gesamtsicht von aussen zu erstellen (Gloor/Meier 2000: 101).

1.4 Datenquellen

1.4.1 Interviews

Anhand eines Fragenleitfadens wurden 14 Personen von beteiligten Institutionen befragt, die am Aufbau des Projekts „Gewalt.Los“ mitgearbeitet haben und Projektverantwortung tragen oder bei ihrer Arbeit direkt mit häuslicher Gewalt konfrontiert werden.

a) Themenkreise des Fragenleitfadens

- Aufgaben und Tätigkeit der Institution im Hinblick auf Wegweisungen
- Ablauf bei der Fallbearbeitung
- Zusammenarbeit mit anderen Institutionen
- Vorbereitungen und Auswirkungen der neuen Regelung
- persönliche Beurteilung der neuen Regelung durch die interviewte Person
- weitere wünschenswerte und machbare Schritte in der Entwicklung des Projekts.

b) Befragte Personen

- Reber Miriam, Projektleiterin „Gewalt.Los“, St. Gallen
- Rucelli Fabrizio, Leiter Fachstelle Häusliche Gewalt, Kantonspolizei St. Gallen
- Brunner Andreas, stv. Chef Regionalpolizei Oberland, Kantonspolizei St. Gallen, Mels
- Seitz Jacqueline, Regionalpolizei Oberland, Kantonspolizei St. Gallen, Mels
- Stucki Gerhard, Leiter Zivilpolizei, Stadtpolizei St. Gallen
- Zogg Daniela, Zivilpolizei, Stadtpolizei St. Gallen
- Keller Werner, Uniformpolizei, Stadtpolizei St. Gallen
- Frei Peter, Gerichtspräsident und Haftrichter am Kreisgericht Untertoggenburg-Gossau, Flawil
- Huber Brigitte, Co-Leiterin Opferhilfe St. Gallen
- Cha Hildegard, Beratungsstelle Frauenhaus St. Gallen
- Suter Anton, Bewährungshilfe St. Gallen
- Bossart Elisabeth, Leiterin Frauenhaus St. Gallen
- Ritter Hansjörg, Kommandant Kantonspolizei Appenzell Ausserrhoden, Trogen
- Bannwart Ralph, Direktionssekretär Sicherheitsdirektion Appenzell Ausserrhoden, Trogen.

1.4.2 Projektmaterial

Zur Verfügung standen im wesentlichen die folgenden Dokumente: Schlussbericht der Projektleiterin Miriam Reber (2004a), ein Zwischenbericht (2002), Projektbeschreibungen (1999 und 2000), Referate der Abschlusstagung (Frühjahr 2004), Broschüren und Informationsblätter.

1.4.3 Material der Behörden

Das Material der Behörden umfasst die Botschaften der Regierungen der Kantone St. Gallen und Appenzell Ausserrhoden an die jeweiligen Parlamente betreffend die Änderung des Polizeigesetzes, parlamentarische Berichte, Gesetzestexte und Verordnungen, Statistiken, Dienstbefehle und Dienstvorschriften, Rapportformulare, Berichte und Konzeptpapiere der Polizei.

1.5 Aufbau der Studie

Nach der Einleitung wird das Projekt „Gewalt.Los“ des Kantons St. Gallen und dessen Entstehungsgeschichte beschrieben (Kapitel 2). Anschliessend steht die Umsetzung des revidierten Polizeigesetzes in die Praxis im Zentrum (Kapitel 3). Weiter werden die einzelnen beteiligten Institutionen (Kapitel 4) und das Modell im Kanton Appenzell Ausserrhoden (Kapitel 5) dargestellt.

Den Kern der Evaluationsstudie bildet die Beurteilung des Projekts auf der Basis der Erfahrungen der beteiligten Personen (Kapitel 6). Darauf werden Verbesserungsmöglichkeiten und die Weiterentwicklung des Projekts thematisiert (Kapitel 7). Schliesslich folgen Überlegungen zur Übertragbarkeit des St. Galler Modells auf andere Kantone (Kapitel 8). Den Abschluss der Studie bildet eine zusammenfassende Beurteilung aufgrund der Evaluation (Kapitel 9). Im Anhang sind verschiedene Statistiken zur Wegweisung zu finden.

2 Das Projekt „Gewalt.Los“ in St. Gallen

2.1 Notwendigkeit von Interventionsprojekten

In den 90er Jahren hat sich die gesellschaftliche Perspektive auf Gewalt im sozialen Nahraum verändert. Die Erfahrungen der Frauenhäuser und die Forschungsarbeiten zur häuslichen Gewalt wiesen auf ein grosses Ausmass an Gewalt im privaten Raum hin. Gewaltbetroffen waren grossmehrheitlich Frauen und Kinder, gewaltausübend Männer.

Der Druck auf die staatlichen Institutionen wuchs, häusliche Gewalt nicht länger als Privatsache anzusehen. Der Staat sollte Massnahmen ergreifen. Die Opfer sollten besser geschützt, die Gewaltausübenden zur Rechenschaft gezogen werden. Ein weiteres Ziel war, in der Bevölkerung eine Haltungsänderung gegenüber häuslicher Gewalt zu bewirken, d.h. sie sollte nicht mehr akzeptiert werden. Gleichzeitig setzte sich bei polizeilichen Interventionen im häuslichen Bereich eine neue Doktrin durch: Die Polizei soll nicht mehr vermitteln, sondern ermitteln.

In einigen Schweizer Kantonen und Städten wurden Interventionsprojekte ins Leben gerufen. Sie orientierten sich am US-amerikanischen Modell von Duluth, Minnesota, dem Domestic Abuse Intervention Project (DAIP). Im Zentrum des DAIP stehen die folgenden Prinzipien: a) bei allen Entscheidungen hat die Sicherheit der Frauen oberste Priorität und b) die Gewaltausübenden werden konsequent zur Verantwortung gezogen. Die Erfahrungen zeigten, dass dies nur gelingen kann, wenn die staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen vernetzt arbeiten (Seith 2003: 15).

Eines der ersten Interventionsprojekte in der Schweiz, das Basler Projekt „Halt-Gewalt“ zeigte den zentralen Stellenwert der Vernetzung und des sich Kennen- und Verstehenlernens der Vertreterinnen und Vertreter der verschiedenen Institutionen (Gloor/Meier 2000). An Runden Tischen mussten die Beteiligten zunächst ihre gegenseitigen Vorurteile (gegenüber der Polizei, den Frauenberatungsstellen, der Justiz usw.) abbauen. Die unterschiedlichen Institutionen mussten ihre gemeinsame Interessenlage finden und klären. Sie lernten, ihre unterschiedlichen Aufgaben gegenseitig zu akzeptieren und zu unterstützen.

Das Instrumentarium, insbesondere die gesetzlichen Möglichkeiten für ein rasches und wirksames Handeln bei der Gefährdung einer Person durch häusliche Gewalt weist Lücken auf. In der Gesetzgebung bewegt sich jedoch einiges. Mit einer Änderung des Strafgesetzbuches werden seit dem 1. April 2004 verschiedene Gewaltdelikte in der Ehe oder in einer Partnerschaft nicht mehr auf Antrag, sondern von Amtes wegen verfolgt. (Eidg. Büro für die Gleichstellung 2004a). Und Ende 2005 soll der Entwurf für eine Gewaltschutznorm im Zivilgesetzbuch im eidgenössischen Parlament beraten werden. Im übrigen müssen sich die intervenierenden Stellen mit den bestehenden straf- und zivilrechtlichen Möglichkeiten behelfen. Sie können zudem die Gewaltbetroffenen durch psychologische, juristische und soziale Beratung stützen.

Als erste Kantone sind St. Gallen und Appenzell Ausserrhoden einen Schritt weiter gegangen, um bei häuslicher Gewalt eine Sofortmassnahme ergreifen zu können. Sie haben in ihre Polizeigesetze einen Artikel zur Wegweisung mit Rückkehrverbot eingefügt. Im Projekt „Gewalt.Los“ wurden die notwendigen Handlungsgrundlagen erarbeitet, um diese neue polizeiliche Massnahme umzusetzen.

2.2 Ziele des Projekts „Gewalt.Los“

Das Projekt „Gewalt.Los“ hat sich die folgenden Ziele gesetzt (Reber 2004a, Interventionsprojekt 2001, Interventionsprojekt 1999):

- Mit dem Interventionsprojekt soll eine Haltungsänderung erreicht werden. Häusliche Gewalt soll nicht länger als Privatangelegenheit der betroffenen Familien gesehen werden, sondern als öffentliches Problem, das staatlicher Massnahmen bedarf.

- Das Interesse soll sich nicht mehr nur auf das Opfer richten. Der Staat soll gewaltausübende Personen zur Rechenschaft ziehen. Im Rahmen des Projekts sollen praxisorientierte Handlungsanweisungen erarbeitet und umgesetzt werden. Diese haben die Verbesserung des Schutzes von Gewaltbetroffenen zum Ziel und sollen eine Eskalation von Gewalt möglichst verhindern.
- Die interdisziplinäre Zusammenarbeit und das koordinierte Vorgehen der verschiedenen, in die Problematik von häuslicher Gewalt involvierten Institutionen und Fachpersonen werden gefördert und weiterentwickelt.

Im Projekt „Gewalt.Los“ wird nicht von Tätern und Opfern gesprochen, sondern geschlechtsneutral von Gewaltausübenden und Gewaltbetroffenen. Im vorliegenden Bericht wird diese Sprachregelung generell eingehalten. Sie soll aber nicht darüber hinweg täuschen, dass in der evaluierten Phase rund 90 Prozent der Gewaltausübenden männlichen Geschlechts waren.

2.3 Entstehungsprozess des Projekts „Gewalt.Los“

Im folgenden wird der Entstehungsprozess des Projekts „Gewalt.Los“ dargestellt. Das ist von Bedeutung, weil es zu diskutieren gilt, ob andere Kantone, die fertigen Rezepte und Massnahmen von St. Gallen übernehmen können, ohne diesen Prozess durchzumachen (Kapitel 8).

Am Anfang des Projekts „Gewalt.Los“ stand eine Arbeitsgruppe aus Personen und Institutionen, die mit häuslicher Gewalt zu tun hatten. Sie bildete sich 1997 und erarbeitete zunächst ein Grundlagenpapier mit dem Ziel, einen Paradigmenwechsel im Umgang mit häuslicher Gewalt zu erreichen (Reber, 2004b): Die häusliche Gewalt soll als öffentliches Problem betrachtet werden. Es soll nicht allein durch Schutz- und Hilfseinrichtungen für die Opfer häuslicher Gewalt bekämpft werden. Vielmehr sollen auch täterbezogene Massnahmen angewendet werden. Die Gewaltausübenden sollen durch die Wegweisung mit Rückkehrverbot zur Rechenschaft gezogen werden. Sie sollen aber auch Beratung angeboten erhalten.

Im Oktober 2000 wurde die erste Projektgruppe zu einem Runden Tisch erweitert, der an der Entwicklung des Projekts arbeitete. Den Auftrag für diese Phase erteilte das Departement des Innern des Kantons St. Gallen. Die ersten Aufgaben am Runden Tisch und in thematischen Arbeitsgruppen bestanden darin, den Ist-Zustand zu erfassen und zu analysieren. Darauf erarbeiteten die Gruppen Massnahmen zur Zielerreichung.

Diese Phase gilt als Sensibilisierungsphase. Die Projektbeteiligten mussten innerhalb der Institutionen Voraussetzungen schaffen, um die neuen Handlungsgrundlagen umsetzen zu können. Der Paradigmenwechsel wurde eingeleitet.

Zur organisatorischen Unterstützung wurde im Herbst 2000 zunächst auf ein Jahr befristet eine Projektleitungsstelle eingerichtet, finanziert durch den Lotteriefonds. Die Aufgabe der Projektleiterin Miriam Reber bestand, neben der Initiierung und Koordinierung der Aktivitäten, in der Erarbeitung eines Massnahmenkatalogs. Ein Lenkungsausschuss, zusammengesetzt aus Personen mit leitenden Funktionen in Justiz, Polizei und Beratung, übernahm die Begleitung der Projektarbeiten.

In der Phase der Sensibilisierung schlug die Vorsteherin des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, Regierungsrätin Karin Keller-Sutter, vor, die polizeiliche Wegweisung bei häuslicher Gewalt im Polizeigesetz zu verankern. Sie wurde zu dieser Idee angeregt durch Kontakte mit österreichischen Regierungsmitgliedern.

2.4 Gewaltschutzmodell in Österreich als Vorbild

In Österreich ist seit 1997 ein Gewaltschutzartikel in Kraft, der bei häuslicher Gewalt als Sofortmassnahme eine Wegweisung mit Betretungsverbot für die gewaltausübende Person vorsieht. Die Polizei verfügt diese Wegweisung. Sie leitet ihre Berichte über einen Einsatz bei häuslicher Gewalt umgehend an eine Interventionsstelle weiter, die dem Opfer Beratung und Unterstützung anbietet. Der österreichische Staat hat diese Interventionsstellen als flankierende Massnahmen zur Wegweisung geschaffen.

Ein grosses Gewicht hat in Österreich der Präventionsbeirat. Er wacht über die Implementierung des Gewaltschutzgesetzes. Er ist der Hüter über die Kooperation zwischen allen Partner-Institutionen, und er sichert die Fortsetzung des Reformkurses.

Die vorbereitenden Gruppen in St. Gallen hatten sich umfassend über das österreichische Modell informiert. Mehrere Elemente wurden übernommen und an die Schweizer Verhältnisse angepasst. Das St. Galler Projekt konnte von den Erfahrungen in Österreich profitieren.

2.5 Rechtliche Grundlagen in St. Gallen

Auf Antrag der Regierung hat der st. gallische Kantonsrat am 4. April 2002 Änderungen des Polizeigesetzes beschlossen. Diese Änderungen sind seit 1. Januar 2003 in Kraft. In seiner Botschaft ans Parlament schrieb der Regierungsrat zu Gewalttätigkeiten innerhalb von Wohngemeinschaften: „Die Last der Bereinigung von Gefahrensituationen soll nicht mehr dem Opfer aufgebürdet werden. Vielmehr soll der Urheber der Störung des häuslichen Friedens zur Verantwortung gezogen werden. Neben dem polizeilichen Gewahrsam, mit dem die akute Gefahrensituation behoben werden kann, wird mit der Wegweisung und dem Rückkehrverbot ein neues Instrument im Kampf gegen häusliche Gewalt eingeführt.“ Der Gesetzgeber erwartet von der neuen Massnahme, dass sie sowohl eine spezialpräventive als auch eine generalpräventive Wirkung hat.

Artikel 43 des Polizeigesetzes des Kantons St. Gallen unter dem Randtitel „Wegweisung und Rückkehrverbot bei häuslicher Gewalt“ lautet: „Die Polizei kann eine Person, die andere Personen ernsthaft gefährdet, aus deren Wohnung und ihrer unmittelbaren Umgebung wegweisen sowie die Rückkehr für zehn Tage verbieten.“ (ganzer Gesetzestext im Anhang)

Der Begriff „häusliche Gewalt“ findet sich nur im Randtitel zu Art. 43. Dieser St. Galler Artikel stützt sich weitgehend auf den österreichischen Gesetzestext.

Das Rückkehrverbot wird um höchstens zehn Tage verlängert, wenn die gefährdete Person innerhalb von sieben Tagen seit der Wegweisung zivilrechtliche Schutzmassnahmen beantragt.

Die Verabschiedung der Gesetzesvorlage rief ein grosses Medienecho hervor und machte häusliche Gewalt definitiv zu einem öffentlichen Thema.

2.6 Das Wegweisungsverfahren

Die Wegweisung mit Rückkehrverbot ist eine Sofortmassnahme, verfügt durch die Polizei. Sie dient dem Schutz der Gewaltbetroffenen im häuslichen Bereich und will die Gewaltausübenden zur Rechenschaft ziehen. „Wer schlot, de goht!“ („Wer schlägt, der geht!“) heisst die Kurzformel des Projekts „Gewalt.Los“.

Wenn die Polizei eine Wegweisung verfügt, fragt sie die Betroffenen auch, ob sie mit einer Weiterleitung ihrer Akten an die Beratungsstelle der Bewährungs- bzw. die der Opferhilfe einverstanden sind, denn sie haben das Recht, eine kostenlose Beratung in Anspruch zu nehmen. Die Polizei lässt sich die Zustimmung bzw. Ablehnung der Weiterleitung unterschriftlich bestätigen. Im Kanton St. Gallen ist die Opferhilfe für die Beratung der Gewaltbetroffenen und die Bewährungshilfe für die Beratung der Gewaltausübenden zuständig. Die Beratungsstellen stehen auch jenen Leuten offen, die nicht von einer Wegweisung betroffen sind.

Sobald die Beratungsstellen Kenntnis erhalten von der polizeilichen Intervention, nehmen sie Kontakt auf mit der betreffenden Person und bieten ihr ein Beratungsgespräch an. Je nach Bedarf finden mehrere Gespräche statt, bis erste Lösungen gefunden sind und das weitere Vorgehen eingeleitet ist. Falls nötig stellen die Beraterinnen und Berater auch Kontakte zu weiteren Institutionen und Fachpersonen her, z.B. zur Justiz, zu Anwältinnen oder Therapeuten. Eine eigentliche Therapie können aus Kapazitätsgründen weder Opferhilfe noch Bewährungshilfe anbieten.

Formal verläuft die Wegweisung wie folgt: Die Polizistinnen und Polizisten vor Ort melden dem diensthabenden Offizier den Sachverhalt. Dieser entscheidet dann, ob eine Wegweisung ver-

fügt werden soll oder nicht. Aufgrund der Polizeirapporte prüfen ein Haftrichter oder eine Haftrichterinnen jede Wegweisung. Sie können sie genehmigen oder aufheben.

Das Projekt „Gewalt.Los“ geht von der folgenden Definition von häuslicher Gewalt aus:

„Häusliche Gewalt liegt vor, wenn Personen innerhalb einer bestehenden oder aufgelösten familiären, ehelichen oder partnerschaftlichen Beziehung physische sexuelle oder schwere bzw. die anderen Formen begleitende psychische Gewalt ausüben.“ (Reber, 2004a: 11).

Aufgrund der projektinternen Diskussionen und der Erfahrungen der Polizei wurden drei Kategorien von Konflikten gebildet, die beim Entscheid über eine Wegweisung herangezogen werden.

- **Streit** benennt eine Auseinandersetzung zwischen Personen, die ungefähr gleich stark und mächtig sind. In der Regel werden in diesem Interessenkonflikt keine gewalttätigen Mittel eingesetzt.
- **Tätlicher Konflikt** ist eine gewalttätige Auseinandersetzung zwischen Personen, die ungefähr gleich stark und mächtig sind.
- **Misshandlung** liegt vor, wenn bei ungleichen Machtverhältnissen (z.B. Körperstärke, Waffenbesitz, alleinige Verfügung über Geld) die stärkere Person diese Mittel wiederholt einsetzt, um die eigenen Interessen durchzusetzen, und damit der unterlegenen Person Schaden zufügt.

Die Polizei verfügt eine Wegweisung im allgemeinen nur in Misshandlungsfällen.

Im ersten Jahr (2003) genehmigten die Haftrichterinnen und -richter im Kanton St. Gallen 129 von 158 Wegweisungen, davon 8 gegen Frauen (6,2 Prozent). Der Frauenanteil stimmt ungefähr überein mit international bekannten Zahlen (Godenzi 1993).

2.7 Aufwand, neue Ressourcen, Finanzierung

Der Kanton St. Gallen hat neue Stellen geschaffen, um den mit der Wegweisung verbundenen Zusatzaufwand bewältigen zu können. Für die Umsetzung des Wegweisungsartikels und das erste Einführungsjahr hat er die Stelle der Projektleiterin Miriam Reber mit 70 Stellenprozenten weiter finanziert. Seit 2004 ist diese Stelle allerdings nur noch mit 20 Prozent dotiert (Kapitel 7.2.).

Die Kantonspolizei hat eine neue Fachstelle „häusliche Gewalt“ geschaffen. Die Polizei bezeichnet den Zusatzaufwand durch die neue Regelung als gross. Da sie bei Interventionen im häuslichen Bereich ermittelt und nicht mehr vermittelt, sind die Befragungen der Beteiligten und allfälliger Zeuginnen und Zeugen zeitaufwändiger geworden. Die Rapportierung muss detaillierter erfolgen. Die Polizeikorps haben für den Zusatzaufwand nur wenige zusätzliche Stellenprozente erhalten.

Auch bei Opferhilfe und Bewährungshilfe ist der Aufwand wegen der neuen Aufgaben gestiegen. Beide Institutionen haben zusätzliche Stellenprozente erhalten. Zur Erfüllung des heutigen Pflichtenhefts sind sie selbst damit an der Auslastungsgrenze angelangt. Die Stellen der Haftrichterinnen und -richter sind um bis zu 40 Prozent aufgestockt worden.

3 Umsetzung in die Praxis

Die Beteiligten im Projekt „Gewalt.Los“ leisteten in der Vorbereitungsphase viel Planungs- und Vernetzungsarbeit. Sie klärten zahlreiche Detailfragen. Diese Vorgänge wurden in den Zwischenberichten und im abschliessenden Bericht von 2004 des Projekts beschrieben. In diesen Materialien finden sich auch verschiedene Konzept- und Grundlagenpapiere (Reber 2004a).

In der Umsetzungsphase von 2002 bis Ende 2003 arbeitete die Leitung des Projekts „Gewalt.Los“ im Auftrag des Justiz- und Polizeidepartements und des Departements für Inneres und Militär. Sie begleitete in dieser Phase die Umsetzung des zuvor erarbeiteten Massnahmenkatalogs und bereitete die neuen polizeilichen Massnahmen vor.

3.1 Der Aufbauprozess

Für die Strukturierung des Aufbauprozesses wählte die Projektleiterin ein vierphasiges Organisationsentwicklungsmodell. Es umfasst die folgenden Phasen: I Sensibilisierung, II Realisierung, III Stabilisierung, IV Weiterentwicklung.

Die Phasen I und II sind abgeschlossen. Ob die beiden anschliessenden Phasen befriedigend durchgeführt werden können, wird nicht zuletzt von der weiteren Finanzierung einer Koordinationsstelle abhängen (Kapitel 7.8.).

In der Phase I, der Sensibilisierung, ging es darum, alle Institutionen, die mit Fällen häuslicher Gewalt konfrontiert werden, zusammenzubringen. Vertreterinnen des Frauenhauses, der Beratungsstelle Opferhilfe, der Beratungsstelle des Frauenhauses und der evangelischen Frauenhilfe ergriffen die Initiative und luden leitende Personen von Polizei, Gerichten und Staatsanwaltschaft zu einem ersten Runden Tisch ein.

Die Diskussionen am Runden Tisch zeigten rasch, dass der Erfolg von neuen Vorgehensweisen bei häuslicher Gewalt von der Bereitschaft aller Mitarbeitenden in den betroffenen Institutionen abhängt, ihre Haltung und ihr bisheriges Handeln zu überdenken. Man war sich bewusst, dass die Sensibilisierung Zeit und Arbeit benötigte, und dass die Information auf den Kenntnisstand der jeweiligen Mitarbeitenden abgestimmt werden musste.

In der Phase I führten Arbeitsgruppen des Projekts eine Situationsanalyse durch. Ausgehend von den Projektzielen, identifizierten sie Mängel und Schwachstellen. Darauf arbeiteten sie einen detaillierten Massnahmenkatalog aus. Das Ziel war, die Opfer häuslicher Gewalt besser zu schützen und die Täter zur Rechenschaft zu ziehen.

Ebenso achteten die Projektinitiantinnen darauf, die Haltungsänderung und die neuen Massnahmen auch in den ländlichen Regionen des Kantons zu verankern. Im Teilprojekt Landregionen führten sie Informationsveranstaltungen durch, die gleichzeitig der Vernetzung der involvierten Stellen dienten. Zu diesen Stellen gehören auf regionaler Ebene die Kreisgerichte, die Untersuchungsämter und die Sozialberatungen, auf kantonaler Ebene die Polizei, die Opferhilfe und die Bewährungshilfe. Im Teilprojekt Landregionen analysierten die Mitarbeitenden auch die regionalen und die kantonalen Schnittstellen und regelten die Abläufe.

In der Phase II, der Umsetzung, stand die Vorbereitung auf das Inkrafttreten der neuen polizeilichen Massnahme im Vordergrund. Alle Schnittstellen zwischen Polizei und anderen Institutionen wurden untersucht und nötige Ablaufschemata ausgearbeitet. Die wichtigsten Schnittstellen sind: Polizei - Haftrichter, Polizei - Opferhilfe, Polizei - Bewährungshilfe, Polizei - Vormundschaftsbehörden.

3.2 Runder Tisch, Fallmonitoring

Der Runde Tisch war in der Vorbereitungsphase eine tragende Säule des St. Galler Interventionsprojekts. Er diente dem gegenseitigen Kennenlernen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Institutionen, und er schuf die Basis und das Verständnis für die anstehenden Veränderungen. Der Runde Tisch und die thematischen Arbeitsgruppen erarbeiteten Massnahmenkataloge sowie Konzepte für die Umsetzung der neuen polizeilichen Massnahmen, und sie stellten die beraterischen Begleitmassnahmen sicher.

In der gegenwärtigen Stabilisierungsphase des Projekts dienen die Runden Tische dazu, spezifische Probleme zu besprechen, die Zusammenarbeit zu überprüfen, Abläufe zwischen den Institutionen zu verbessern und die Vernetzung zu pflegen. Der Runde Tisch befasst sich vor allem mit der organisatorischen Ebene. Er fand 2003 zweimal statt. In den Vorbereitungs Jahren hatte sich die Gruppe alle zwei bis drei Monate getroffen.

Im Fallmonitoring, der zweiten interdisziplinären Einrichtung werden ausgewählte Fälle diskutiert. Diese Zusammenkunft dient sowohl der Verfeinerung und Verbesserung der Vorgehensweisen und damit indirekt der Weiterbildung der Beteiligten, als auch der Vernetzung der Institutionen. Im ersten Jahr fanden diese Sitzungen alle zwei Monate statt.

3.3 Aus- und Weiterbildung der Beteiligten

Wichtigste Ausbildungsziele waren, eine Haltungsänderung gegenüber häuslicher Gewalt zu erreichen und zu stabilisieren und die Gewaltdynamik kennenzulernen. Für das fachgerechte Handeln bei häuslicher Gewalt ist entscheidend, die Gewaltspirale in Misshandlungsbeziehungen und deren Auswirkungen auf das Opfer zu kennen. So können die Aussagen der beteiligten Personen besser eingeschätzt werden (Reber 2004a: 11). Für alle Berufsgruppen gab es zahlreiche Veranstaltungen mit Informationen über die neue Regelung.

Der Kenntnisstand über Gewaltdynamik und häusliche Gewalt war zu Beginn des Projekts bei den einzelnen Institutionen unterschiedlich. Die Mitarbeitenden der Beratungsstellen hatten schon früher mit häuslicher Gewalt zu tun. Hier ging es vor allem darum, die Beratungsabläufe aufgrund der neuen Massnahmen zu regeln. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Opferhilfe entwickelten neben den alten, bewährten Arbeitsmethoden auch neue. Zudem richteten sie sich auf eine Begleitung ihrer Klientinnen bei zivilrechtlichen Eheschutzmassnahmen ein.

Der grösste Handlungsbedarf bestand bei der Polizei. Die Angehörigen der Korps von Kantons- und Stadtpolizei mussten sich nicht nur mit der neuen Sicht auf die Problematik auseinandersetzen und die Hintergründe von Gewalthandlungen kennenlernen. Sie mussten auch die neuen Bestimmungen und den Umgang damit lernen. Vorgesehen war eine Schulung von anderthalb Tagen für alle Polizistinnen und Polizisten, die an der Front tätig sind. Die Offiziere, das heisst die Entscheidungsträger bei Wegweisungen, erhielten zusätzliche Weiterbildungen.

Die Polizistinnen und Polizisten erachteten diese Ausbildung als genügend. Sie weisen auf das Learning-by-doing hin und auf die jeweiligen Besprechungen nach Einsätzen. Die leitenden Polizisten gehen davon aus, dass mehr oder weniger alle Polizeiangehörigen den Paradigmenwechsel vollzogen haben. Mit einzelnen Leuten, bei denen die Offiziere ein Manko hinsichtlich ihrer Interventionsarbeit feststellen, suchen sie das direkte Gespräch.

3.4 Broschüren und Informationsblätter

Das Projekt „Gewalt.Los“ hat ein Faltblatt in neun Sprachen geschaffen: deutsch, französisch, englisch, spanisch, italienisch, albanisch, serbokroatisch, türkisch, russisch. Es enthält die wichtigsten Informationen im Zusammenhang mit der Wegweisung. Es erläutert die Wegweisung mit Rückkehrverbot und die zivilrechtlichen Schutzmassnahmen, es beantwortet die häufigsten Fragen und beschreibt, wie im Fall von häuslicher Gewalt vorzugehen ist. Ein wichtiger Teil der Broschüre ist die Notfallkarte. Sie enthält alle Telefonnummern und Adressen der beteiligten Institutionen sowie Angaben zu weiteren Beratungs- und Hilfsangeboten. Es ist geplant, dieses Faltblatt auch in andere Sprachen zu übersetzen, sowie Notfallkarten für die verschiedenen Landregionen zu erstellen.

Die Polizei und die Beratungsstellen geben dieses Faltblatt ab. Es wird auch an zahlreichen weiteren Orten gestreut, z.B. in Arztpraxen, bei den Sozialämtern und weiteren Einrichtungen der Gemeinden.

Eine Broschüre der Opferhilfe informiert über das Angebot dieser Beratungsstelle. Sie liegt ebenfalls in mehreren Sprachen vor.

4 Die beteiligten Institutionen

Im folgenden Kapitel stehen die am Projekt „Gewalt.Los“ beteiligten Institutionen im Zentrum. Sie werden bezüglich ihrer Tätigkeit im Rahmen des Projekts „Gewalt.Los“ unter folgenden Aspekten beschrieben:

- Zielsetzung und Aufgaben
- Funktion innerhalb des Gesamtprojekts
- Arbeitsweise
- zu bearbeitende Probleme der Klientinnen und Klienten
- organisatorische Anpassungen in der Institution.

4.1 Polizei

4.1.1 Allgemein

Im Kanton St. Gallen ist die Kantonspolizei für die Interventionen bei häuslicher Gewalt in den Regionen ausserhalb der Stadt zuständig, die Stadtpolizei für das Stadtgebiet. Die Fachverantwortung bei häuslicher Gewalt obliegt der Kantonspolizei. Die Zielsetzung der Polizei leitet sich aus dem polizeilichen Generalauftrag im kantonalen Polizeigesetz (Art. 12 PG) ab: „Es ist Aufgabe der Polizei, die Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten. Bei unmittelbarer Gefährdung oder Störung derselben hat die Polizei die unaufschiebbaren Massnahmen einzuleiten.“ Bisher konzentrierte sich das Aufrechterhalten von Sicherheit und Ordnung vor allem auf den öffentlichen Bereich. Mit der Wegweisung bei häuslicher Gewalt hat die Polizei ein neues Zwangsmittel erhalten, um auch im privaten Bereich einzugreifen.

Die Aufgaben einer polizeilichen Intervention im häuslichen Bereich sind:

- Schutz von gewaltbetroffenen Personen
- Ergreifung von Zwangsmassnahmen gegen gewaltausübende Personen
- Anzeige und Verfolgung strafbarer Handlungen.

Innerhalb des Projekts gegen häusliche Gewalt ist die Polizei die erste handelnde Instanz. Sie schreitet ein, wenn sie gerufen wird, entweder von den Gewaltbetroffenen selber oder von Nachbarn, Bekannten oder Verwandten.

Am Einsatzort versuchen die Polizistinnen und Polizisten zunächst, die Betroffenen zu beruhigen und sich einen Überblick zu verschaffen. Sie befragen die beteiligten Personen vor Ort getrennt. Aus den Antworten können sie sich ein mehr oder weniger gutes Bild vom Vorgefallenen machen. Je nach Situation werden die Beteiligten auf die Polizeistation gebracht und dort weiter einvernommen.

Aufgrund der ermittelten Informationen müssen die Polizistinnen und Polizisten, die vor Ort sind, in Erwägung ziehen, ob eine Wegweisung mit Rückkehrverbot notwendig ist. In einem nächsten Schritt nehmen sie Kontakt auf mit dem regionalen Dienstchef (Kantonspolizei) bzw. dem Bereitschaftsoffizier (Stadtpolizei) und schildern ihm ihre Erkenntnisse. Dieser entscheidet, ob eine Wegweisung verfügt werden soll oder nicht. Liegt eine unmittelbare und ernsthafte Gefährdung vor, kann die Polizei eine Person in polizeilichen Gewahrsam nehmen. Verfügt die Polizei eine Wegweisung mit Rückkehrverbot, muss sie innerhalb von 24 Stunden die Akten an die zuständigen Haftrichter und -richterinnen weiterleiten. Beim Gewahrsam wegen häuslicher Gewalt gelten die gleichen Vorschriften und Voraussetzungen wie bei Gewahrsam aus anderen Gründen.

In jedem Fall gibt die Polizei das Informationsblatt von „Gewalt.Los“ an gewaltbetroffene und -ausübende Personen ab. Dort finden sich alle relevanten Adressen von Institutionen, die bei Konflikten weiterhelfen können.

Wird eine Wegweisung mit Rückkehrverbot verfügt, muss die weggewiesene Person sogleich ihre Schlüssel abgeben und das Haus in Anwesenheit der Polizei verlassen. Sie muss der Poli-

zei eine Zustelladresse bekannt geben. Die meisten Weggewiesenen finden selber einen Aufenthaltsort.

Nach Aussagen der interviewten Streifenpolizistinnen und -polizisten, treten bei den polizeilichen Interventionen kaum aussergewöhnliche Probleme auf, obwohl die wenigsten Fälle von Anfang an klar sind. Ein Problem sind die wiederholten Einsätze bei den gleichen Leuten. In diesen Fällen ist es für die gerufene Polizei oft schwierig zu verstehen, warum z. B. eine Frau, die immer wieder misshandelt wird, ihren Partner nicht verlässt.

Es kommt vor, dass Leute mit der Polizei drohen, wenn sie sich im Streit nicht einigen können. Solche Situationen werden zur Herausforderung für die Polizei. Sie muss einerseits die Gefährdung der Beteiligten abschätzen und allenfalls eingreifen. Andererseits darf sie sich nicht als Schiedsrichterin bei Streitigkeiten missbrauchen lassen.

In Dienstbefehlen ist das Vorgehen bei einer Intervention so gut wie möglich geregelt. Bezüglich des Wegweisungsentscheids bleibt der Polizei dennoch ein Spielraum. Genaue Rezepte für einen Entscheid können nicht abgegeben werden, denn jeder Fall muss einzeln beurteilt werden.

Punkto Ausbildung und beruflicher Erfahrung fühlen sich die Polizistinnen und Polizisten genügend vorbereitet auf schwierige Einsätze im häuslichen Bereich.

Den zeitlichen Aufwand für eine Intervention bezeichnen die interviewten Polizistinnen und Polizisten als beträchtlich. Rapporte müssen geschrieben werden, gegebenenfalls müssen sich die Polizeikräfte vor Ort um Kinder kümmern und weitere Abklärungen vornehmen. Die weggewiesene Person muss zwar selbständig eine Unterkunft finden. Doch klappt das nicht immer ohne Hilfe der Polizei. Der Aufwand beträgt bei Interventionen ohne Massnahmen mindestens eine Stunde. Bei komplizierteren Fällen mit Anordnung von Zwangsmassnahmen (Wegweisung, polizeilicher Gewahrsam) und mit Einleitung von Strafverfahren beträgt der Aufwand zehn Stunden oder mehr.

Für die Korps von Stadt- und Kantonspolizei St. Gallen war eine Weiterbildung von anderthalb Tagen geplant. Die Kantonspolizei hat nur einen Tag absolviert. Der weitere geplante halbe Tag kann zur Zeit aus Kapazitätsgründen nicht durchgeführt werden. Die regionalen Dienstchefs haben einen zusätzlichen Kurs besucht, insbesondere zu juristischen Fragen. Angehende Polizistinnen und Polizisten werden in der Polizeischule auf die besondere Aufgabe vorbereitet. Die häusliche Gewalt ist Prüfungsfach bei der Berufsprüfung BBT (Bundesamt für Bildung und Technologie).

4.1.2 Kantonspolizei

Mit der Einführung der gesetzlichen Neuerung hat die Kantonspolizei St. Gallen eine „Fachstelle Häusliche Gewalt“ geschaffen. Die Fachstelle, besetzt durch einen erfahrenen Polizisten, ist das Bindeglied zu den Partnerorganisationen. Alle Wegweisungsverfügungen werden an die Fachstelle geschickt. Diese leitet sie sofort an die zuständige Haftrichterin oder den zuständigen Haftrichter zur Prüfung weiter.

Der Leiter der Fachstelle führt auch eine Qualitätskontrolle der Einsätze durch. Er sichtet alle Rapporte und Journale, die Interventionen im häuslichen Bereich betreffen. Wenn er den Eindruck hat, etwas sei nicht richtig abgelaufen, interveniert er. Zudem wertet er die Erfahrungen aus den Interventionen aus und stellt Grundlagen für die Weiterbildung der Mitarbeitenden der beiden St. Galler Polizeikorps sicher.

Beim Aufbau des Interventionsmodells war der Leiter der Fachstelle für die Organisation der Umsetzung verantwortlich. Er musste die Ausbildung organisieren, die notwendigen Dienstbefehle und Dienstvorschriften vorbereiten und die administrativen Arbeiten im Zusammenhang mit dem Projektaufbau bewältigen. Er ist eine wichtige Kontaktperson zwischen der Polizei und den anderen Institutionen von „Gewalt.Los“. Entsprechend nimmt er Einsitz in den verschiedenen Gremien. Für die Aufbauarbeit innerhalb der Kantonspolizei hat sich die Schaffung einer Fachstelle gegen häusliche Gewalt als sehr zweckmässig erwiesen.

4.1.3 Stadtpolizei

Die Stadtpolizei St. Gallen kann im Rahmen ihrer gemeindepolizeilichen Aufgaben bei Wegweisungen mit Rückkehrverbot selbständig handeln. Sie übernimmt auf dem Stadtgebiet die gleichen Aufgaben wie die Kantonspolizei auf dem Land. Anders als bei der Kantonspolizei (regionaler Dienstchef) entscheidet hier der Bereitschaftsoffizier über eine Wegweisung mit Rückkehrverbot bei häuslicher Gewalt. Die Stadtpolizei nimmt nur in gravierenden Fällen Rücksprache mit der Kantonspolizei, insbesondere wenn Verdacht auf Officialdelikte besteht. Wenn die Stadtpolizei eine Wegweisung mit Rückkehrverbot verfügt, leitet der zuständige Leiter der Zivilpolizei diese Verfügung ohne Umweg über die Kantonspolizei direkt an den Haftrichter oder die Haftrichterin zur Prüfung weiter.

Der Leiter der Zivilpolizei war zuständig für die Umsetzung der neuen Regelung innerhalb der Stadtpolizei. Er ist unter anderem Kontaktperson für verschiedene zivile Amtsstellen. Mit der Einführung der Wegweisung bei häuslicher Gewalt wurde er auch hier Koordinator und Ansprechpartner. Er nimmt in verschiedenen Gremien von „Gewalt.Los“ Einsitz. Zudem ist er für die Aus- und Weiterbildung – auch zum Thema „häusliche Gewalt“ – zuständig.

4.2 Haftrichterinnen und -richter

Eine Wegweisung ist ein Eingriff in die verfassungsmässig geschützten Grundrechte der Betroffenen. Aus rechtsstaatlichen Gründen darf die Polizei eine Wegweisung nicht abschliessend verfügen. Der Kanton St. Gallen hat die Variante der automatischen Prüfung der Verfügung durch eine Haftrichterin oder einen Haftrichter gewählt.

Diese prüfen die Wegweisungsverfügungen der Polizei aufgrund der Polizeirapporte und der allenfalls eingereichten Beweismittel, insbesondere der Befragungsprotokolle. Für ihren Entscheid ist die Beweislage, welche die Polizei ermittelt hat, massgeblich. Sie sind deshalb auf aussagekräftige Rapporte angewiesen.

Die Polizei muss die Wegweisungsverfügung innerhalb von 24 Stunden an den Haftrichter schicken. Dieser entscheidet innerhalb von drei Tagen seit der Wegweisung, und teilt der Polizei diesen Entscheid mit. Diese wiederum informiert die weggewiesene Person. Wenn die Wegweisung aufgehoben wird, sollte die Polizei auch die gewaltbetroffene Person informieren. Von den 158 im Jahr 2003 polizeilich verfügten Wegweisungen im Kanton St. Gallen haben die Haftrichterinnen und -richter 81,5 Prozent oder 129 genehmigt und 29 aufgehoben.

Der Aufwand für die Prüfung einer Wegweisungsverfügung beträgt durchschnittlich drei bis sechs Stunden. Für den Zusatzaufwand haben die Gerichte im Kanton St. Gallen zusätzliche Stellenprozente erhalten.

4.3 Opferhilfe

Die Beratungsstelle Opferhilfe basiert auf dem Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz). Sie ist für die Opferhilfe der Kantone St. Gallen und beider Appenzell zuständig und wird auch von diesen Kantonen finanziert. Die Kantone St. Gallen und Appenzell Ausserrhoden haben dieser Beratungsstelle im Zusammenhang mit der Änderung ihrer Polizeigesetze einen erweiterten Beratungsauftrag im Bereich „Häusliche Gewalt“ erteilt. Zusammen mit der Beratungsstelle Frauenhaus erfüllt sie den Auftrag. Die Beratungsstelle Frauenhaus gehört zur Stiftung Frauenhaus, ist aber unabhängig vom Frauenhaus und auch räumlich getrennt.

Die spezialisierte Beratungsstelle in St. Gallen ist für die Beratung auf dem ganzen Kantonsgebiet von St. Gallen und Appenzell Ausserrhoden zuständig. Eine andere Variante wäre gewesen, die Beratung dezentral den regionalen Sozialberatungsstellen zu übertragen. Das Projekt „Gewalt.Los“ hat sich für das zentrale Modell entschieden und damit der Spezialisierung den Vorrang gegeben. Falls es für eine gewaltbetroffene Person nicht zumutbar ist, nach St. Gallen zu fahren, reisen die Beraterinnen in die Regionen. Im Jahr 2003 kam das in 15 Prozent der Fälle vor. Die Beratung findet dann in den Räumlichkeiten der regionalen Sozialberatungsstelle statt.

Dieses Modell hat sich bewährt, wie die Mitarbeitenden der Beratungsstelle und die Projektleiterin festhalten. Die Erfahrungen konnten zentral gesammelt und ausgewertet werden. Die Beratenden konnten die Beratungsmethoden und Beratungsangebote einheitlich entwickeln. An den regionalen Runden Tischen kann mit den regionalen Beratungsstellen die Zusammenarbeit weiter entwickelt und wenn nötig an die regionalen Bedürfnisse angepasst werden.

Für Beratung (120 Prozent), Vernetzung in den Regionen (20 Prozent) und Sekretariat (20 Prozent) hat die Beratungsstelle Opferhilfe insgesamt 160 zusätzliche Stellenprozente erhalten.

Bei einer Intervention wegen häuslicher Gewalt fragt die Polizei die Beteiligten, ob sie mit der Überweisung der Akten an eine Beratungsstelle einverstanden seien. Wenn die Betroffenen ihre Zustimmung unterschriftlich bestätigen, übermittelt die Polizei die Rapporte an die Beratungsstelle Opferhilfe.

Die Beratungsstelle nimmt so schnell wie möglich Kontakt auf mit den Beratungsinteressierten und motiviert sie zu einem persönlichen Gespräch. Im ersten Jahr kam es in 80 Prozent der übermittelten Fälle zu einer persönlichen Beratung. Einige Personen meldeten sich selbständig bei der Beratungsstelle, auch ohne vorgängige Intervention der Polizei.

Folgende Aufgaben und Ziele stehen im Mittelpunkt der Beratungen:

- Schutz und Sicherheit: Gefährlichkeitseinschätzung und Sicherheitsplan
- Information über Rechte und Vorgehensmöglichkeiten
- Entwicklung von Entscheidungsgrundlagen und Handlungsmöglichkeiten
- Eingabe von Eheschutzmassnahmen, Begleitung zu Verhandlungen und Einvernahmen.

Die Beratung ist zunächst als Krisenintervention zu verstehen. Die Frage von Schutz und Sicherheit steht im Zentrum. Die traumatisierten Frauen sollen ihre Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit wieder erlangen und ihren Alltag bewältigen können.

In der Beratungsarbeit bei häuslicher Gewalt sind die Beraterinnen immer wieder mit Paardynamiken konfrontiert, welche als tätliche Konflikte zu bezeichnen sind. Es ist dabei schwierig, eine klassische Kategorisierung in „Täter“ und „Opfer“ vorzunehmen (Kapitel 2.6.). Beide Beteiligten verfügen über Täter- und Opferanteile. Oft äussern solche Paare, gerade auch männliche Opfer, den Wunsch nach einer Paarberatung und Unterstützung. Diese neue beraterische Situation wirft Fragen zur Ausgestaltung eines angemessenen Angebotes auf. Die Beratungsstelle Opferhilfe entwickelt nun ein Beratungskonzept, das die Bewusstwerdung und die Auflösung der Gewaltspirale und damit den Schutz vor weiteren Gewaltanwendungen zum Ziel hat.

4.4 Bewährungshilfe

Die Bewährungshilfe des Kantons St. Gallen, die ebenfalls für die beiden Appenzell zuständig ist, übernimmt im Zusammenhang mit einer polizeilichen Intervention bei häuslicher Gewalt mit oder ohne Wegweisung die Erstberatung für Gewaltausübende.

Die zentrale Aufgabe der Bewährungshilfe ist die Beratung, Begleitung und Betreuung straffällig gewordener Personen. Darunter sind viele Menschen, die gewalttätig geworden sind. Die Beraterinnen und Berater sind dadurch mit dem Thema „Gewalt“ immer wieder konfrontiert und haben Erfahrung in der Anwendung des delikt fokussierten Beratungsansatzes.

Der Kanton St. Gallen entschied sich für eine Kombination von kantonaler und privater Beratung. Innerhalb der Bewährungshilfe wurde die Beratungsstelle „Häusliche Gewalt“ für gewaltausübende Personen geschaffen. Sie übernimmt die freiwillige Erstberatung. Es sind bis zu vier kostenlose Beratungsgespräche möglich. Täter werden von Männern, Täterinnen von Frauen beraten. Für eine längerfristige Gewaltberatung werden die gewaltausübenden Personen an eine private Gewaltberatungsstelle überwiesen. Diese Beratung müssen sie selbst bezahlen.

Die Polizei übermittelt der Beratungsstelle „Häusliche Gewalt“ die Akten derjenigen Personen, die damit einverstanden sind und eine freiwillige Beratung wünschen. Die Beratungsstelle nimmt danach telefonischen Kontakt auf mit der betreffenden Person. Bisher haben vorwiegend

Männer eine Beratung für Gewaltausübende in Anspruch genommen, wobei der Frauenanteil bei den gemeldeten Personen sehr klein ist.

Die Beratungsstelle geht von folgendem Gewaltverständnis aus: „Gewaltverhalten ist veränderbar und nicht angeboren. Das Gewaltverhalten ist durch die individuelle Sozialisation erlernt und/oder durch sozioökonomische oder soziokulturelle Faktoren begünstigt. Wir respektieren die Aufsuchenden als Person, vermitteln jedoch klar das Nicht-Akzeptieren ihres Gewaltverhaltens“ (Bewährungshilfe 2004: 3).

Die Erstberatung umfasst folgende Inhalte (Bewährungshilfe 2004: 3):

- Analyse des Tathergangs, Aufzeigen, in welchen Situationen es zu Gewaltverhalten kommt (z.B. bei Stress, bei Suchtmittelkonsum, bei Ängsten usw.)
- mögliche Konsequenzen bei Fortsetzung von Gewaltanwendung bewusst machen
- Verantwortung für das eigene Handeln aufzeigen
- Auswege aus der Gewalt erarbeiten
- Rückkehr nach der Wegweisung vorbereiten (Krisenplan, alternative, gewaltfreie Verhaltensstrategien usw.)
- für eine längerfristige Gewaltberatung motivieren
- geeignete Fachstellen vermitteln, informieren über die rechtliche Situation
- in Ausnahmesituationen Sozialberatung und Sachhilfe anbieten.

Die Beratenden müssen in der Arbeit mit gewaltausübenden Personen verschiedene Probleme bewältigen: Gewaltausübende sind oft uneinsichtig. Sie sind wenig motiviert, etwas zu verändern. Für Männer gilt es oft als persönliches Versagen, beraterische Unterstützung zu suchen. Männer und Frauen erwarten von den Beratenden parteiliche Hilfe.

4.5 Frauenhaus

Vertreterinnen des Frauenhauses St. Gallen waren Mitinitiantinnen des Projekts „Gewalt.Los“ und haben bei dessen Aufbau mitgewirkt. Sie haben die längste Erfahrung im Umgang mit häuslicher Gewalt. Das Frauenhaus ist Mitglied des Projekts „Gewalt.Los“. Es ist nach wie vor für viele Frauen, die häusliche Gewalt erfahren haben, eine wichtige Zufluchtstätte. Aufgrund der Belegungszahlen zeigt sich, dass die Wegweisungsmöglichkeit das Frauenhaus nicht überflüssig macht. Das Angebot für Frauen, die unter häuslicher Gewalt leiden, ist durch die Wegweisung lediglich erweitert worden (Kapitel 6.3.8.).

Wenn sich eine Frau beim Frauenhaus meldet, holt eine Mitarbeiterin sie an einem vereinbarten Treffpunkt ab, denn die Adresse des Frauenhauses wird aus Sicherheitsgründen nicht bekannt gegeben. In der Anfangsphase des Eintritts geht es darum, die psychische und physische Lage der Frau zu stabilisieren. Gespräche, Zuhören und die Einführung in den Frauenhaus-Alltag gehören zu den ersten Aufgaben der Mitarbeiterinnen. Oft kommt die Frau mit ihren Kindern. Sie müssen ebenfalls versorgt und betreut werden, sofern die Mutter nicht selber dazu in der Lage ist. Die Frauen erhalten sowohl Schutz und Unterkunft als auch Beratung und Begleitung.

Die Aufenthaltsdauer einer Frau liegt zwischen einer Nacht und drei Monaten. Im Durchschnitt beträgt sie 23,6 Tage. Während dieser Zeit führen die Sozialarbeiterinnen Gespräche mit den Frauen, um im Rahmen der Krisenintervention eine erste psychische Stabilisierung zu gewährleisten. Termine für ärztliche Abklärungen werden vereinbart und notwendige rechtliche Schritte veranlasst. Unter Umständen ist auch die Sicherheit der Frau mit der Polizei zu besprechen. Die Finanzierung des Frauenhausaufenthaltes ist zu regeln.

Als nächster Schritt wird das weitere Vorgehen besprochen. Die Frauen werden darin unterstützt, ihre Situation zu überdenken, mögliche Lösungen für die Zukunft zu suchen. Die Sozialarbeiterinnen unterstützen sie in der Umsetzung der getroffenen Lösung. Sie sind den Frauen behilflich bei Behördengängen, sie vermitteln ihnen, sofern gewünscht, Adressen für längerfristige Therapien. Oder sie helfen ihnen bei der Wohnungssuche und leiten die Vernetzung für die

Zeit nach dem Frauenhausaufenthalt ein. Es fällt demnach neben der beratenden Tätigkeit sehr viel Sozialarbeit an, verbunden mit umfangreichen administrativen Aufgaben.

Da die meisten Frauen mit Kindern ins Frauenhaus eintreten, ist die Situation der Kinder zu regeln. Kontakte zu Schule und Kindergarten müssen aufgenommen werden. Die Kinder, direkt betroffen oder Zeugen von Gewalt, benötigen professionelle Betreuung, welche durch Sozialpädagoginnen gewährleistet wird. Im Frauenhaus wird jedes Kind direkt durch eine Sozialpädagogin begleitet, welche die Interessen des Kindes innerhalb des Hauses, auch gegenüber seiner Mutter, wahrnimmt. Sie begleitet die Mutter in erzieherischen Fragen, hält falls nötig Kontakt zur Vormundschaftsbehörde, leitet gegebenenfalls eine Therapie ein und sorgt für eine gute Vernetzung nach dem Frauenhausaufenthalt.

Das Frauenhaus St. Gallen verfügt über acht Zimmer mit insgesamt 17 bis 20 Betten. Die Belegung beträgt im Durchschnitt 70 Prozent. Zwischen 2002 und 2003 haben sich die Belegungszahlen trotz Einführung der Wegweisung nicht markant verändert. Das Total der Aufenthaltstage von Frauen ist im Jahr 2003 im Vergleich zu den Jahren 2002 und 2001 angestiegen, die Zahl der Frauen, die Zuflucht gesucht haben, ist von 77 (2002) auf 71 (2003) gesunken. Im Jahr 2001 lag sie bei 58 Schutzsuchenden.

Das Frauenhaus ist an den Runden Tischen in St. Gallen und in den Regionen vertreten. Die Frauenhausmitarbeiterinnen pflegen zudem einen regen Informationsaustausch mit den Beraterinnen der Opferhilfe und anderen Fachstellen. Auch zur Polizei bestehen gute Kontakte.

5 Das Wegweisungsmodell in Appenzell Ausserrhoden

5.1 Entstehung

Im Februar 2001 stimmte der Kantonsrat des Kantons Appenzell Ausserrhoden dem Vorschlag einer Kantonsrätin zu, analog zum Kanton St. Gallen im Ausserrhoder Polizeigesetz Massnahmen zur Bekämpfung häuslicher Gewalt einzuführen. Man wollte einen gemeinsamen Weg mit St. Gallen gehen. Der Kanton Appenzell Ausserrhoden beauftragte die Leiterin des Projekts „Gewalt.Los“ in St. Gallen mit der Leitung eines entsprechenden Projekts in Appenzell Ausserrhoden. Dieses Vorgehen ermöglichte es, Synergien zu nutzen und die Erfahrungen der beiden Kantone auszutauschen (Reber 2004c: 3).

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden bildete eine Projektgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern von Politik, Justiz, Polizei, Sozialen Diensten und der Beratungsstelle Opferhilfe St. Gallen/Appenzell. Diese Gruppe bildete einen interdisziplinär zusammengesetzten Runden Tisch.

Die St. Galler Projektmitarbeitenden hatten rund drei Jahre zur Verfügung für alle Vorarbeiten, inkl. der Sensibilisierung für die Problematik und das Einüben der interdisziplinären Zusammenarbeit. Im Kanton Appenzell Ausserrhoden dagegen wurden die Grundlagen für die gemeinsamen Ziele innerhalb eines Jahres erarbeitet. Das war nicht zuletzt deshalb möglich, weil die St. Galler Projektleiterin auch das Projekt in Appenzell Ausserrhoden im Rahmen einer 20-Prozent-Stelle leitete. Viele Vorarbeiten und Erfahrungen konnten von St. Gallen übernommen werden.

Im Mai 2002 verabschiedete der Kantonsrat das neue Gesetz. Er beauftragte die Projektgruppe mit der Vorbereitung und der Umsetzung der Begleitmassnahmen.

5.2 Gesetzliche Grundlagen

Im Kanton Appenzell Ausserrhoden verfügt die Polizei eine Wegweisung abschliessend. Den Entscheid trifft das Polizeikommando aufgrund der Auskünfte der Polizisten vor Ort. Sofern möglich oder nötig, geht der diensthabende Pikett-Offizier selber vor Ort und eröffnet den Betroffenen die Wegweisung.

Fast gleich wie im Kanton St. Gallen lautet der Artikel zur Wegweisung mit Rückkehrverbot bei häuslicher Gewalt im Polizeigesetz (Art. 17):

„Die Kantonspolizei kann eine Person, die andere Personen ernsthaft gefährdet, aus deren Wohnung oder Haus und ihrer unmittelbaren Umgebung wegweisen und die Rückkehr für zehn Tage verbieten.“

Den Rechtsschutz hat der Kanton Appenzell Ausserrhoden so geregelt, dass dem zuständigen Mitglied des Verwaltungsgerichts innerhalb von 24 Stunden eine Kopie der Verfügung zuzustellen ist. Ist die betroffene Person nicht mit der Wegweisung einverstanden, kann sie die Verfügung während der ganzen Dauer der Wegweisung beim Verwaltungsgericht anfechten. Der Verwaltungsrichter muss innerhalb von drei Tagen entscheiden.

In der Verordnung zum Polizeigesetz sind die Kriterien für den Entscheid einer Wegweisung aufgelistet (Art. 52). Die Verordnung verwendet die gleiche Definition des Begriffs „Häusliche Gewalt“ wie im Projekt „Gewalt.Los“ in St. Gallen (Kapitel 2.6.).

5.3 Umsetzung und Praxis

Die Projektgruppe Appenzell Ausserrhoden setzte sich zum Ziel, die Wegweisung gleichzeitig mit dem Kanton St. Gallen auf den 1. Januar 2003 einzuführen. Dank der Personalunion der Projektleiterin in beiden Kantonen war es relativ unbürokratisch möglich, die Vorgehensweisen der drei beteiligten Polizeikorps von Appenzell Ausserrhoden und von Stadt und Kanton St. Gallen aufeinander abzustimmen. Die Gemeinsamkeiten reichen von der Definition häuslicher Gewalt, über die Kriterien für die Anwendung der Massnahmen, die Dienstanweisungen, die Rapportformulare, das Überweisungsblatt Opferhilfe und Bewährungshilfe bis zur Schulung

der Polizeikorps. Für die Information der Bevölkerung gestaltete der Kanton Appenzell Ausserrhoden ein eigenes Informationsblatt, das der St. Galler Ausgabe ähnlich ist.

Wie im Kanton St. Gallen haben die Beratungsstelle Opferhilfe und die Bewährungshilfe St. Gallen die Beratung von Gewaltbetroffenen bzw. Gewaltausübenden übernommen.

Die Umsetzung der Wegweisungsmassnahme ist im Kanton Appenzell Ausserrhoden ebenso reibungslos abgelaufen wie im Kanton St. Gallen, obwohl die Vorbereitungszeit viel kürzer war. Den Hauptgrund sehen die Projektverantwortlichen im Kanton Appenzell Ausserrhoden darin, dass der Kanton mit seinen rund 53'000 Einwohnerinnen und Einwohnern klein ist. Die Wege sind sowohl innerhalb der Behörden als auch räumlich recht kurz. Der Kontakt vereinfacht sich dadurch. Man kannte sich zum Teil schon vor der interdisziplinären Zusammenarbeit. Der politische Wille war da, die Massnahme gegen häusliche Gewalt einzuführen. Das Polizeikommando stand klar hinter der Wegweisung.

Der Zeitaufwand für Interventionen, verbunden mit Wegweisungen im häuslichen Bereich wird als sehr hoch bezeichnet. Nicht nur die Intervention vor Ort gestaltet sich aufwändig. Auch das anschliessende Verfassen der Rapporte braucht mehr Zeit als früher bzw. im Vergleich zu anderen Fällen.

Im ersten Jahr wurden im Kanton Appenzell Ausserrhoden 23 Personen weggewiesen, davon zwei Frauen. Auf 10'000 Einwohner ergibt dies 2,3 Wegweisungen. Diese Verhältniszahlen sind praktisch gleich wie in den ländlichen Regionen des Kantons St. Gallen.

5.4 Unterschiede zum Kanton St. Gallen

Der Unterschied zwischen den Modellen in St. Gallen und in Appenzell Ausserrhoden besteht im Rechtsweg nach dem Erlass der polizeilichen Wegweisungsverfügung. Eine Wegweisungsverfügung der Polizei wird in Appenzell Ausserrhoden nicht automatisch durch die Justiz (Haftrichter) beurteilt. Diese wird nur aktiv, wenn die betroffene Person die Verfügung anfechtet. Im Kanton St. Gallen dagegen wird jede Wegweisung durch die zuständigen Haftrichterinnen und -richter geprüft. Mitarbeitende von Polizei und Beratungsstellen halten fest, dass es für die Opfer und auch für die Polizistinnen und Polizisten frustrierend sein kann, wenn die Wegweisung zwar gerechtfertigt war, aber aus formalen Gründen aufgehoben wird. Die Ausserrhoder Projektverantwortlichen sagen, mit ihrer Vorgehensweise gewichteten sie das Recht des Opfers höher als in St. Gallen.

Von den im ersten Jahr (2003) 23 Weggewiesenen reichte einer eine Beschwerde beim Verwaltungsgericht ein. Das Verwaltungsgericht lehnte die Beschwerde ab und schützte die Verfügung der Polizei.

6 Ergebnisse der Evaluation

Das Kernstück der Evaluation bilden Interviews mit Fachpersonen der verschiedenen beteiligten Institutionen, eingeschlossen die Vertreter des Kantons Appenzell Ausserrhoden. Diese Interviews wurden systematisch aufgearbeitet und in die folgenden vier Themenbereiche gegliedert:

- 1) besondere Probleme bei der Fallbearbeitung
- 2) Zusammenarbeit, Vernetzung und Schnittstellen
- 3) Vorbereitung und organisatorische Auswirkungen der neuen Regelung
- 4) Beurteilung der neuen Regelung durch die beteiligten Institutionen.

Um den Text nicht zu schwerfällig zu gestalten, werden die Beurteilungen der Beteiligten nicht in indirekter Rede, sondern im Indikativ wiedergegeben.

Auffallend ist, dass bei allen Beteiligten eine grosse Übereinstimmung herrscht bezüglich der Einführung der Wegweisung mit Rückkehrverbot bei häuslicher Gewalt und bezüglich der Art der Umsetzung der Massnahme. Sie bewerten die neuen Massnahmen und die Arbeit im Projekt „Gewalt.Los“ sehr positiv. Abweichende Haltungen und Meinungen gibt es nur in wenigen Detailfragen.

Grundsätzliche Kritik an der neuen Wegweisungsmassnahme ist auch ausserhalb der beteiligten Institutionen keine zu hören, weder in den Medien, in der Politik noch in juristischen Kreisen. Das deutet darauf hin, dass das Tabu der häuslichen Gewalt in der Öffentlichkeit gebrochen ist. Es scheint Übereinstimmung darin zu herrschen, dass staatliche Massnahmen gegen private Gewalt notwendig sind. Der Paradigmenwechsel scheint sich vollzogen zu haben.

6.1 Fallbearbeitung, besondere Aspekte

6.1.1 Reaktion der Betroffenen

Die Arten von Reaktionen decken ein weites Spektrum ab, sowohl bei den Weggewiesenen als auch bei den Gewaltbetroffenen. Im Allgemeinen respektieren die Betroffenen eine Wegweisung. Viele Weggewiesene sind überrascht, dass ihnen so etwas passiert, sie schämen sich, sind hilflos, ernüchtert, brüskiert, akzeptieren aber schliesslich die Massnahme. Wenige leisten heftigen Widerstand. Die meisten können einen Ort nennen, wo sie hingehen wollen. Weggewiesene fühlen sich manchmal ungerecht behandelt, stellen sich auf den Standpunkt, dass sie zu Hause das Sagen hätten, oder dass die Frauen zuviel Macht bekommen hätten.

Für viele Gewaltbetroffene ist eine Wegweisung zunächst eine Erleichterung. Für Frauen ist es ein Zeichen, dass gehandelt wird und dass sie Unterstützung erhalten. Allerdings überschätzen sie manchmal die Wirkung der Wegweisung, denn ohne weitere Massnahmen und persönliche Anstrengungen ist eine Verbesserung der Lebenssituation nicht möglich.

Einige gewaltbetroffene Frauen sträuben sich gegen eine Wegweisung, etwa weil sie Angst haben, ihre Situation könnte sich dadurch verschlimmern und ihr Partner könnte sich rächen, oder weil es Probleme geben könnte mit der Kinderbetreuung. Eine Polizistin stellte dazu fest, man müsse aufpassen, mit einer Wegweisung nicht noch mehr kaputt zu machen.

Die Wegweisung ist gemäss Gesetz eine Sicherungsmassnahme. Sie wird aber auch als Sanktion verstanden, sowohl von der Polizei als auch von den am Konflikt beteiligten Personen.

6.1.2 Kategorien von Konflikten und Ermessensspielraum

Die Wegweisungsartikel in beiden Polizeigesetzen sind Kann-Formulierungen: „Die Polizei kann eine Person, die andere Personen ernsthaft gefährdet, aus deren Wohnung und ihrer unmittelbaren Umgebung wegweisen sowie die Rückkehr für zehn Tage verbieten.“ Damit besteht für die Polizei beim Entscheid über eine Wegweisung ein Ermessensspielraum.

Die Konflikte lassen sich in drei Kategorien aufteilen (Kapitel 2.6.): Streit, tätlicher Konflikt und Misshandlung. Zu Diskussionen Anlass gibt insbesondere der tätliche Konflikt, der nicht zu

häuslicher Gewalt im engeren Sinn gezählt wird. Hier wird davon ausgegangen, dass beide gewaltausübenden Beteiligten ungefähr gleich stark sind.

In der Praxis zeigte sich, dass es verschiedene Formen von tätlichen Konflikten gibt, die zwar von beiden Parteien mit ähnlichen Mitteln ausgetragen werden, jedoch rasch eskalieren können. Aus ihrer Erfahrung schreiben die Zürcher Anwältin Jeanne DuBois und der St. Galler Kantonsrichter Rolf Vetterli: „Die Polizei neigte zunächst dazu, sogleich einzugreifen und einen Partner schon dann wegzuweisen, wenn er ausgesperrt wurde und die Tür aufbrach oder auf Beschimpfungen mit einer Ohrfeige reagierte. Später sprach sie dann eher von einer verunglückten Streitkultur, die zu tolerieren sei, weil es nicht Aufgabe des Staates sein könne, in einer Auseinandersetzung, in der das Gleichgewicht nicht gestört sei, Partei zu ergreifen. Danach werden aber recht häufig Konflikte, die sich auf einem hohen Gewaltniveau abspielen und eine akute Gefahr für Leib und Leben der Beteiligten schaffen, nicht angemessen erfasst“ (DuBois/Vetterli 2004: 853).

Frauen- und Opfervertreterinnen machen geltend, dass die Kategorie der tätlichen Konflikte die Machtverhältnisse verfestige. Wenn etwas als tätlicher Konflikt kategorisiert werde, würden die Machtverhältnisse nicht mehr analysiert. Tätliche Konflikte sollten ebenfalls als häusliche Gewalt bezeichnet werden.

Manchmal beeinflussen praktische Überlegungen den Wegweisungsentscheid. Wenn Kinder da sind, wird bei nicht eindeutigen Fällen eher der Mann weggewiesen. Es kann festgestellt werden, dass die Polizei die Wegweisungsmaßnahme massvoll angewendet hat.

6.1.3 Besondere Probleme bei ausländischen Staatsangehörigen

Gemäss den Aussagen der interviewten Personen ist die Fremdsprachigkeit bei polizeilichen Interventionen und die Verständigung mit den Betroffenen eines der grösseren Probleme. Die Polizei zieht für die Befragungen deshalb meistens Dolmetscherinnen und Dolmetscher bei.

Ein weiterer Punkt ist der Aufenthaltsstatus der Frauen, der oft an jenen des Ehemannes gebunden ist. Wenn sich eine ausländische Frau von ihrem ausländischen Partner trennt, verliert sie die Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz. Bei einer Ausländerin, die sich kurz nach der Eheschliessung von ihrem Schweizer Partner trennen will, wird oft vermutet, sie habe nur zum Schein geheiratet. Das kann dazu führen, dass Frauen weiterhin Gewalt erdulden, um in der Schweiz bleiben zu können. Hier könnte gemäss DuBois/Vetterli schon nach heute geltenden Weisungen die Härtefallregelung angewendet werden (Artikel 13 Bst. f der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer, SR 823.21). In der Praxis wird von dieser Möglichkeit eher selten Gebrauch gemacht (DuBois/Vetterli 2004: 856).

Die verbreitete Annahme, dass vor allem ausländische Staatsangehörige Gewalt ausüben, trifft nicht zu. Mehr als die Hälfte der Gewaltausübenden sind Schweizer (Statistik im Anhang). Um ein genaueres Bild über die gewaltausübenden ausländischen Staatsangehörigen zu erhalten, differenziert der Kanton Appenzell Ausserrhoden bei der Aufnahme der Personalien nach Typus der Aufenthaltsbewilligung.

In den ersten anderthalb Jahren der neuen gesetzlichen Regelung ergab die Statistik folgendes Bild: Rund 80 Prozent der gewaltausübenden ausländischen Staatsangehörigen verfügen über einen Ausländerausweis C. Sie halten sich somit schon mehrere Jahre in der Schweiz auf und sollten Sitten und Gebräuche in der Schweiz einigermaßen kennen.

Die Beratungsstellen greifen nicht auf kulturell bedingte Gründe für Gewalt gegen Frauen zurück. Für sie gilt der Ansatz: es gibt keine Kultur, die das Schlagen von Frauen befürwortet.

6.1.4 Prüfung der Wegweisung durch Haftrichterinnen und -richter

Im Jahr 2003, dem ersten Jahr der neuen Wegweisungsmöglichkeit genehmigten die Haftrichterinnen und -richter im Kanton St. Gallen 81,5 Prozent der 159 polizeilichen Wegweisungsverfügungen.

Abgelehnt wurden die Wegweisungen in erster Linie dann, wenn der Tatbestand der häuslichen Gewalt gemäss der gesetzlichen Regelung in rechtlicher Hinsicht nicht erfüllt oder in tatsächli-

cher Hinsicht nicht hinreichend belegt war. Vereinzelt erfolgte die Aufhebung aus formalen Gründen. Hier steht die Nicht-Einhaltung der 24-Stunden-Frist durch die Polizei im Vordergrund. Wichtig ist in allen Fällen, dass die Polizei nicht nur die Weggewiesenen, sondern auch die gewaltbetroffenen Personen sofort informiert.

Das st. gallische Gesetz schreibt die gerichtliche Rechtskontrolle zwingend vor. Das führte dazu, dass einzelne Wegweisungsverfügungen aufgehoben werden mussten, obwohl sich die Weggewiesenen zuvor ausdrücklich einverstanden erklärt hatten.

6.1.5 Kontrolle der Wegweisung mit Rückkehrverbot

Die Polizei kann nicht systematisch kontrollieren, ob das Rückkehrverbot eingehalten wird. Dazu fehlen ihr die Kapazitäten. Bei Verdacht auf Nicht-Einhaltung oder bei hoher Gefährdung macht sie Stichproben. Wenn die Beratungsstellen von einem Verstoss gegen die Wegweisung erfahren und Gefährdung vermuten, melden sie es der Polizei.

Bei einem Verstoss gegen die polizeiliche Verfügung droht eine Busse nach Art. 292 StGB (Ungehorsam gegen amtliche Verfügungen). Einige Polizisten und Polizistinnen betrachten diese Sanktion als zu wenig wirksam. Sie bezeichnen diesen Zustand als Schwäche im Konzept. Es werde zum Problem, wenn eine Zwangsmassnahme eingeführt werde, aber nicht konsequent durchgesetzt werden könne.

6.1.6 Nachkontrolle des Fallverlaufs

Wenn die Polizei eine Wegweisung verfügt hat, ist für sie der Fall abgeschlossen, es sei denn, dass später eine neue Intervention notwendig wird. Sie erfährt im Alltag nicht, was mit den Betroffenen weiter geschieht. Polizistinnen und Polizisten einzelner Polizeistellen auf dem Land gehen in besonderen Fällen bei den Betroffenen ab und zu vorbei, um sich nach ihrem Befinden zu erkundigen. Solche Nachfragen sind aber die Ausnahme.

Auch die Beratungsstellen erfahren nicht systematisch, wie es ihren Klientinnen und Klienten weiter ergangen ist. Sie erhalten von privaten Beratungsstellen zahlenmässige Angaben, wie viele Klientinnen und Klienten eine weitere Beratung aufgesucht haben. Ab und zu erhalten sie von den Betroffenen eine Rückmeldung.

Die Beratungsstellen sorgen dafür, dass der Übergang zu weiteren Massnahmen (Therapie, Eheschutzmassnahmen, Scheidung) klappt. Eine weitere Nachfrage ist aus Kapazitätsgründen nicht möglich. Sie würden das jedoch zwei bis drei Monate nach Abschluss der Erstberatung als sinnvoll erachten.

6.1.7 Kosten

Die Beratung bei der Opferhilfe ist kostenlos, ebenso die ersten vier Gespräche bei der Bewährungshilfe. Die Polizei dagegen stellt den Beteiligten Rechnung für eine Interventionen nach dem Grundsatz im Polizeigesetz (Art. 92): „Wer polizeiliche Massnahmen verursacht, kann dem Verursacherprinzip folgend zum Ersatz der entstehenden Kosten verpflichtet werden.“ Gemäss Dienstvorschrift betragen die Kosten zwischen 80 und 300 Franken, je nach Umfang des Polizeieinsatzes.

Diese Kostenverrechnung ist umstritten. Der Haftrichter Peter Frei betont, dass es der Gesetzgeber versäumt habe, die Kostenfrage im Zusammenhang mit der Wegweisung zu regeln. Die weggewiesene Person könne nicht abschliessend, sondern nur mit mehr oder weniger grosser Wahrscheinlichkeit als Verursacher bezeichnet werden. Ein weiteres Problem sei, dass eine Kostenerhebung in sozial und wirtschaftlich belasteten Verhältnissen von der gewaltbetroffenen Person mitzutragen sei. Das gefährde den Rechtsfrieden innerhalb einer Gewaltbeziehung zusätzlich und erhöhe den Druck auf die schutzbedürftige Person. Sie könnte aus diesem Grund in Zukunft in einer Gefahrensituation darauf verzichten, die Polizei zu rufen (Frei 2004: 563).

6.2 Vernetzung, Schnittstellen

6.2.1 Organisationsentwicklungsprozess

Vor der Einführung der Wegweisung im Kanton St. Gallen per 1. Januar 2003 haben sich die beteiligten Institutionen in einem zwei bis drei Jahre dauernden Organisationsentwicklungsprozess kennengelernt, Kontakte geknüpft, Konzepte und Massnahmen entwickelt und Erfahrungen ausgetauscht. Dieser Prozess war von grosser Bedeutung, denn er trug dazu bei, dass alle Beteiligten das Projekt mit der neuen polizeilichen Massnahme mittragen. Verständnis und Akzeptanz für unterschiedliche Sichtweisen auf die Problematik der häuslichen Gewalt wuchs. Die Projektbeteiligten erwarben Kenntnisse über die Arbeitsweise der anderen Institutionen. Vorurteile gegenüber anderen Berufsgruppen konnten abgebaut werden.

Aus Unkenntnis fehlte zu Beginn des Projekts manchmal das Verständnis für die unterschiedlichen Aufgaben und Interessen der beteiligten Institutionen. Die Polizei ist für die Gefahrenabwehr verantwortlich. Sie ist die Partei gegen die Weggewiesenen. Den Haftrichterinnen und -richtern obliegt die Rechtskontrolle. Sie sollten unparteiisch sein. Die Beratungsstellen dagegen stehen auf der Seite ihrer Klientinnen und Klienten. Sie sind für Beratung, Betreuung und Unterstützung zuständig. Eine gewisse Parteilichkeit gehört demnach zur Tätigkeit. Dies muss allen bewusst gemacht werden.

6.2.2 Runder Tisch und Fallmonitoring

Das Fallmonitoring und die Runden Tische stellen in der Phase der Stabilisierung in gewissem Sinn die Fortsetzung des Entwicklungsprozesses dar. Es geht um die weitere Vernetzung der beteiligten Institutionen. Die Runden Tische dienen nach wie vor dem Abbau von Vorurteilen und der Verbesserung der gegenseitigen Verständigung. Sie tragen dazu bei, dass bei den Beteiligten die Bereitschaft geschaffen und aufrechterhalten wird, die notwendigen Veränderungen mitzutragen. Durch Stellen- oder Funktionswechsel stossen zudem immer wieder neue Leute zum Projekt, die eingeführt werden müssen.

An den Runden Tischen werden auf unkomplizierte Weise einzelne Probleme besprochen. Die Runden Tische bilden eine Art Aufsichtsorgan des Projekts. Sie sichern die Qualität der neuen Massnahmen.

Das institutionalisierte Fallmonitoring, in welchem alle direkt beteiligten Institutionen vertreten sind, dient der Diskussion einzelner Fälle. Es werden auch grundsätzliche Fragen der Fallbearbeitung und die Schnittstellenproblematik diskutiert. Als Beispiel klärten Polizei und ein Haftrichter im Rahmen einer Informationsveranstaltung eine Differenz: Die Polizei wünschte vom Haftrichter klare Angaben und Anweisungen zu den Kriterien für eine Wegweisung. Die Haftrichterinnen und -richter dagegen stellen sich auf den Standpunkt, dass jeder Fall einzeln entschieden werden muss, und dass sie keine Rezepte für die Behandlung der Fälle abgeben können. Haftrichter und Polizei fanden einen Kompromiss: Bei Bedarf besprechen sie nun einzelne unklare Fälle im nachhinein.

6.2.3 Projektleiterin / Koordinatorin

Ein Jahr nach Inkrafttreten des Wegweisungsartikels reduzierte der Kanton die Stelle der Leiterin des Projekts „Gewalt.Los“ von 70 auf 20 Prozent. Alle Beteiligten bewerten die Stelle einer Koordinatorin als von ganz zentraler Bedeutung. Sie hat die Aufgabe, die Vernetzung zu gewährleisten und die Gespräche zwischen den Institutionen aufrechtzuerhalten, das heisst die Gremien der Runden Tische und des Fallmonitorings zu organisieren. Bereits zeichnet sich die Gefahr ab, dass diese Gremien nicht mehr regelmässig weitergeführt werden. Einzelne Beteiligte befürchten, dass ohne aktive Begleitung einer institutionen-unabhängigen Person das ganze Netz und die Qualität der Massnahmen gefährdet sein könnte. Zudem sollte die Leiterin einer solchen Interventionsstelle auch die Weiterentwicklung des Projekts vorantreiben. Mit einer 20-Prozent-Stelle können höchstens die Vernetzungsgremien aufrechterhalten werden.

Die Koordinationsfunktion kann nicht ohne weiteres an eine der beteiligten Institutionen delegiert werden, denn eine ihrer Aufgaben besteht in der Vermittlung zwischen den Stellen und deren Integration ins Projekt. Die Projektleiterin muss dafür sorgen, dass das Konzept eingehal-

ten und nicht verwässert wird, z.B. was die Aufgabenverteilung und die Zusammenarbeit betrifft. Dazu braucht es eine neutrale Persönlichkeit.

Die beteiligten Institutionen kritisieren die Stellenkürzung der Projektleiterin vehement. Es ist absehbar, dass der anfängliche Elan bei der Bekämpfung häuslicher Gewalt erlahmt, wenn keine initiative Persönlichkeit da ist, die für Vernetzung sorgt und Anstösse für eine Weiterentwicklung gibt.

6.2.4 Schnittstellen

Eine der wichtigsten formal geregelten Schnittstellen liegt zwischen Polizei und Haftrichterinnen und -richtern (St. Gallen). Diese müssen aufgrund eines Polizeirapports eine Wegweisung beurteilen und darüber entscheiden. Es gibt dazu keine Entsprechung in anderen Verfahren. Die Polizei stellt nur bei Wegweisungen direkt einen Antrag zur Prüfung an eine gerichtliche Instanz. Normalerweise reicht sie ihre Anzeigen bei den Untersuchungsrichterinnen und -richtern ein.

Hier entstanden denn auch Reibungsflächen. Justizpersonen und Polizisten und Polizistinnen leben in unterschiedlichen „Kulturen“ und sprechen nicht die gleiche Sprache. Die Polizeirapporte entsprechen nicht immer den Anforderungen, die ein Haftrichter stellt. Die Polizei dagegen ist überzeugt, dass ihre Rapporte nach bestem Wissen und Gewissen ausgefüllt wurden. Ein Austausch über die Anforderungen finden auch noch zwei Jahre nach der Einführung des Gesetzes in Weiterbildungskursen oder in fallbezogenen Gesprächen statt.

Zwischen Polizei und Beratungsstellen liegt eine weitere formale Schnittstelle. Die Übermittlung von Dossiers von Personen, die einer Beratung zustimmen, läuft reibungslos. Die Polizeirapporte dienen den Beratungsstellen als Grundinformation für ihr erstes Beratungsgespräch. Auch Gespräche, die einzelnen Abklärungen dienen, finden häufig statt, allerdings nicht systematisch. Diese Kontakte wurden sehr erleichtert durch die vorbereitenden Runden Tische.

Die Mitteilung einer abgelehnten Wegweisung ist standardisiert. Die Polizei informiert die Weggewiesenen und die gewaltbetroffene Person. Sie informiert auch die Beratungsstellen, sofern die Betroffenen zu ihren Klienten und Klientinnen gehören. Dieser Informationsweg ist nicht institutionalisiert, funktioniert aber recht gut.

Andere Fragen zu Schnittstellen, die nicht formalisiert sind, werden am Runden Tisch oder bilateral besprochen. Von grosser Bedeutung ist auch hier der informelle Kontakt, der durch die Runden Tische und das Fallmonitoring gefördert wird. Dort können Berührungspunkte abgebaut werden.

6.2.5 Vormundschaftsbehörden

Nicht überall funktioniert die Zusammenarbeit mit den Vormundschaftsbehörden. Die Schwierigkeit liegt darin, dass die Vormundschaft eine Aufgabe der Gemeinden ist. Vor allem in den kleineren der 90 St. Galler Gemeinden stehen für die vormundschaftlichen Aufgaben keine Fachleute zur Verfügung. Die Abläufe sind nicht klar geregelt. Jede Gemeinde hat ihre eigene Praxis. Die Vormundschaftsbehörden sind sich dieses Problems bewusst und suchen derzeit Lösungen.

In den grossen Orten und in der Stadt dagegen klappt die Zusammenarbeit mit der dort professionell organisierten Vormundschaftsbehörde gut. Die Mitglieder der Behörden beteiligten sich an der Weiterbildung und nahmen am Runden Tisch teil.

6.3 Beurteilung der Regelung durch Mitarbeitende der beteiligten Institutionen

6.3.1 Beurteilung des Wegweisungsartikels nach rechtsstaatlichen Kriterien

Zwar gibt es keine vehementen Kritiker des neuen Gesetzesartikels. Juristische Kreise mahnten lediglich auf Nachfrage einer Tageszeitung zur Zurückhaltung bei der Übertragung neuer Kompetenzen an die Polizei. Mit der Wegweisung hat die Polizei eine Befugnis erhalten, die bisher den Untersuchungsämtern vorbehalten blieb. Sie hat mehr Macht bekommen und damit auch

mehr Verantwortung. Wenn die Rechte der Polizei laufend ausgedehnt würden, bestünde die Gefahr eines Polizeistaates, merkt ein befragter Jurist an. Er hält auch fest, dass mit der Wegweisung ein Stück Rechtsstaat aufgegeben werde. Zugunsten der Bekämpfung der häuslichen Gewalt hat der Gesetzgeber dies jedoch in Kauf genommen.

6.3.2 Einschätzungen und Erfahrungen

Alle Beteiligten beurteilen die neuen Gesetzesartikel zur häuslichen Gewalt und die Beratungsangebote positiv. Sie bezeichnen das Eingreifen des Staates in die Privatsphäre unter bestimmten Umständen als notwendig. Die Begründung lautet: es gibt viele Menschen, die ein Problem nicht aus eigener Kraft lösen können, so dass die Unterstützung durch den Staat nötig wird.

Die Gesetzesänderung hatte eine grosse öffentliche Wirkung, welche die befragten Fachleute begrüssen. Häusliche Gewalt ist zu einem Thema geworden. In der breiten Bevölkerung ist heute anerkannt, dass unsere Gesellschaft häusliche Gewalt nicht toleriert. Die neuen Gesetzesartikel setzen ein Signal gegen Gewalt im privaten Bereich. Der Paradigmenwechsel bezüglich häuslicher Gewalt macht das Problem besser sichtbar. Neu eingeführte Statistiken können die an die Öffentlichkeit gelangten Vorkommnisse belegen.

Trotz anfänglicher Skepsis ist die Polizei zufrieden mit der Anwendbarkeit der neuen Massnahme. Sie hat ein Instrument in der Hand, um die gefährdeten Personen, meistens Frauen, besser zu schützen, während sie früher nicht nachhaltig handlungsfähig war. Die vermittelnde Intervention war keine Lösung. Die Gewaltbetroffenen haben nun eine wirksame Möglichkeit, sich vor Gewalt zu schützen. Dennoch können die neuen Gesetzesartikel Gewalteskalationen nicht gänzlich verhindern.

Die befragten Polizistinnen und Polizisten waren einhellig der Meinung, dass sich der Mehraufwand bei Befragung und Rapportierung lohne. Als mühsam werden nur die Fälle bezeichnet, bei denen die Polizei in Familienstreitigkeiten instrumentalisiert wird, indem bei Konflikten mit der Polizei gedroht oder die Polizei als Schiedsrichterin gerufen wird.

Etwas distanzierter hört es sich auf der Beratungsseite an: Eine Wegweisung ist eine Möglichkeit unter mehreren, gegen häusliche Gewalt vorzugehen. Sie ist als Ergänzung, nicht als Alternative zu anderen Massnahmen zu sehen. Die Beratungsstellen bezeichnen die Wegweisung dennoch als gute Sache. Die Gewaltbetroffenen haben einige Tage Ruhe und können sich, eventuell mit Hilfe von Beraterinnen und Beratern überlegen, was sie weiter unternehmen wollen. Die beteiligten Personen kommen in Kontakt mit Hilfsstellen, und die Opfer spüren, dass sie nicht allein gelassen werden.

Damit eine Wegweisung Sinn macht, ist ein Nachfolgeangebot an Beratung unabdingbar. Beratung ist zwar manchmal schwierig, besonders bei Männern, weil bei ihnen die Einsicht fehlt. Aber immerhin setzt eine Wegweisung ein Zeichen. Auch die Wirkung auf die Kinder kann positiv sein, wenn sie sehen, dass der Vater sanktioniert wird, wenn er die Mutter schlägt.

Seit eine Wegweisung möglich ist, werden andere gewaltbetroffene Personengruppen erreicht als mit dem bisherigen Interventionsangebot, z.B. Personen aus stabilen sozialen Verhältnissen.

6.3.3 Wirksamkeit der Wegweisung mit Rückkehrverbot

Es ist noch zu früh, die Wirksamkeit der Wegweisung auf das Ausmass an häuslicher Gewalt und auf die einzelnen betroffenen Personen zu beurteilen. Erst in einigen Jahren wird man etwas darüber aussagen können. Eine spezialpräventive Wirkung wird jedoch vermutet, denn die Zäsur einer Wegweisung kann ein Anstoss sein, etwas am bisherigen Zusammenleben zu ändern.

In rund 85 Prozent der Fälle blieb es bei einer einzigen polizeilichen Intervention. Die Polizei betitelt die dazugehörige Statistik mit „Erfolg“. Sie führt die geringe Zahl mehrfacher Interventionen auf ihr konsequentes Ermitteln zurück. Das mag teilweise stimmen. Es könnte aber auch andere Erklärungen geben, wie DuBois/Vetterli (2004: 854) schreiben: „Die Opfer wohnen gewöhnlich noch im selben Haushalt. Ihre Überlebensstrategie besteht nun erst recht darin, sich

anzupassen und den gewalttätigen Partner möglichst nicht gegen sich aufzubringen, weshalb sie oft darauf verzichten, die Polizei ein zweites Mal zu alarmieren.“

Auch eine generalpräventive Wirkung wird erwartet. Aber es kann noch Jahre dauern, bis sich das in einer Abnahme häuslicher Gewalt niederschlägt. Zudem befürchten sowohl Beraterinnen und Berater als auch die Polizei, dass die Gewaltanwendung so subtil werden könnte, dass die Polizei keinen Grund mehr hat, eine Wegweisung zu verfügen. Entsprechende Beobachtungen werden bereits aus den USA gemeldet.

6.3.4 Unterschiede Stadt-Land

Die Wegweisungszahlen in städtischen und ländlichen Regionen weisen grosse Unterschiede auf. Je ländlicher die Region ist, desto geringer ist die Zahl der Weggewiesenen im Verhältnis zur Bevölkerungszahl. In der Stadt St. Gallen wurden im ersten Jahr pro 10'000 Einwohner im Durchschnitt sieben Personen weggewiesen. Im St. Galler Oberland, der ländlichsten Region des Kantons, wurden pro 10'000 Einwohner nur zwei Personen weggewiesen. Zahlen in den übrigen Regionen des Kantons liegen dazwischen.

Für diese Unterschiede gibt es verschiedene mögliche Erklärungen, die aber im Rahmen dieser Studie nicht überprüft werden konnten. Die interviewten Fachleute haben die folgenden möglichen Einflussfaktoren genannt:

- a) Die Dunkelziffer auf dem Land ist höher, weil
 - die Leute die Probleme eher innerhalb der Familie zu lösen versuchen,
 - man Angst hat, das Gesicht zu verlieren und sich schämt zur Polizei zu gehen,
 - die Leidensfähigkeit auf dem Land grösser ist,
 - die Polizei in der Stadt präsenter ist und man sich schneller an sie wendet,
 - die Wegweisungsmöglichkeit noch zu wenig bekannt ist.
- b) Es wird auf dem Land weniger Gewalt ausgeübt, weil
 - die soziale Kontrolle auf dem Land grösser ist als in der anonymen Stadt,
 - sich in der Stadt die sozialen Probleme konzentrieren.

6.3.5 Widerstände bei der Umsetzung der Wegweisung mit Rückkehrverbot

Widerstand gegen die Einführung der neuen Massnahme gab es nicht. Am Runden Tisch waren sich alle einig, dass etwas in dieser Richtung getan werden musste. Die Kritik aus rechtsstaatlichen Gründen (Kapitel 6.3.1.) wurde nicht öffentlich debattiert.

Einzig bei jenen, welche die Massnahme an vorderster Front umsetzen müssen, bei der Polizei, zeigte sich da und dort leichter Widerstand bzw. ein Unbehagen. Leitende Polizisten machen dafür folgende Gründe geltend: Häusliche Gewalt ist noch immer mit einem Tabu behaftet. Es ist nicht ganz einfach, in die Privatsphäre einzudringen und dort zu ermitteln. Diese Aufgabe gestaltet sich für die Polizei anders als bei anderen Einsätzen. Wenn zum Beispiel ein Einbrecher festgenommen wird, ist die Rolle und die Aufgabe der Polizei klar definiert. Nicht so bei Interventionen bei häuslicher Gewalt. Hier spielt sich Vieles in einer Grauzone ab. Die Polizistinnen und Polizisten müssen mit den neuen Aufgaben zuerst Erfahrungen sammeln.

6.3.6 Begleitende Massnahmen

Alle beteiligten Fachleute sind überzeugt von der Wichtigkeit der begleitenden Massnahmen, die den Betroffenen zur Verfügung stehen. Sie beurteilen das Beratungs- und Betreuungsangebot als integrierenden Bestandteil des Massnahmenpakets. Das Projekt „Gewalt.Los“ war von Anfang an von der Maxime geleitet: Keine Repression ohne anschliessende Unterstützung der Betroffenen. Diese können sich an eine professionelle Anlaufstelle wenden, die ihnen dabei behilflich ist, Lösungswege zu suchen. Beratung soll nicht zwingend auf Trennung hinauslaufen. Die Beratung soll auch Wege zur Konfliktbearbeitung aufzeigen.

Wichtig ist, dass die Beratungsstellen die Betroffenen automatisch kontaktieren, sofern diese die Beratung bei der Polizeiintervention nicht abgelehnt hatten. Dieses Nachfragen trägt dazu bei, dass Hemmschwellen abgebaut werden. Der hohe Professionalisierungsgrad der Beratungsstellen ist ein weiterer Pluspunkt im Projekt.

Nur ein Teil der Betroffenen sucht nach einer polizeilichen Intervention eine Beratungsstelle auf. Die Dienstleistung der Opferhilfe nahmen im ersten Jahr rund 75 Prozent der gewaltbetroffenen Frauen und Männer in Anspruch. Weit weniger der Gewaltausübenden suchten die Beratung der Bewährungshilfe auf. Nur etwa 30 Prozent der Weggewiesenen liessen sich auf mindestens ein telefonisches Gespräch ein bzw. suchten die Beratungsstelle persönlich auf. Weitere 20 Prozent hatten anfänglich einer Überweisung ihrer Akten an die Beratungsstelle zugestimmt, wollten jedoch bei der ersten Kontaktnahme nichts mehr von einer Beratung wissen.

Viele Fachleute stellen sich auf den Standpunkt, dass nichts Zusätzliches vorzukehren ist, um die Menschen für eine Beratung zu motivieren. Sie gehen davon aus, dass jede Person auch ein Stück Selbstverantwortung für ihr Leben tragen muss.

Es wird diskutiert, ob die gewaltausübenden Personen zu einer Beratung oder gar Therapie verpflichtet werden sollten. Für entsprechende Therapie- und Massnahmenangebote bewilligte der Kanton bisher kein Geld.

6.3.7 10-Tage-Frist

Eine Wegweisung mit Rückkehrverbot gilt für zehn Tage. Während dieser Zeit darf der Weggewiesene nicht an den von der Polizei bezeichneten Ort, meistens die Wohnung, zurückkehren. Die meisten Befragten betrachten diese Frist als angemessen. Wenn die gewaltbetroffene Person jedoch Eheschutzmassnahmen in Erwägung zieht, muss sie beim Zivilgericht innerhalb von sieben Tagen seit der vom Haftrichter genehmigten Wegweisung ein Gesuch einreichen, damit die Wegweisung um weitere zehn Tage verlängert wird. Die Entscheidungsphase dauert somit höchstens sieben Tage. Aus Sicht der Gewaltbetroffenen ist diese Frist sehr kurz.

Für die Weggewiesenen ist es eine vertretbare, aber doch einschneidende Massnahme. Eine länger dauernde Wegweisung wäre kontraproduktiv, weil sie Wut erzeugen und damit die Gewaltbetroffenen erneut gefährden könnte. Die Befragten beurteilen die Dauer als ausreichend, damit die Betroffenen Distanz gewinnen können.

6.3.8 Bedeutung des Frauenhauses

Alle interviewten Fachleute vertreten die einhellige Meinung, dass das Frauenhaus nach wie vor eine wichtige Aufgabe hat. Mit der Wegweisung ist die Gruppe, die man heute mit Schutzmassnahmen erreichen kann, erweitert worden. Sie macht aber keine der bereits bestehenden Massnahmen überflüssig.

Nach Einführung der Wegweisung haben die Belegungszahlen im Frauenhaus nicht abgenommen. Dafür machen die interviewten Fachpersonen verschiedene Gründe geltend:

- Es gibt Frauen, die grundsätzlich nichts mit der Polizei zu tun haben und auch keine Strafanzeige gegen ihren Partner machen wollen.
- Einige Frauen haben schlechte Erfahrungen mit der Polizei oder mit der Reaktion des Partners auf den Polizeieinsatz gemacht. Sie wenden sich deshalb nicht mehr an die Polizei.
- Trotz Wegweisung des Partners fühlen sich Frauen nicht sicher zu Hause und ziehen einen vorübergehenden Aufenthalt im Frauenhaus vor.
- Bei einigen Frauen kommt es vor, dass sie nicht nur vor ihrem Partner, sondern vor dem ganzen Familienclan flüchten müssen.

Ins Frauenhaus treten eher Frauen aus den unteren sozialen Schichten ein. Die Wegweisungsmöglichkeit dagegen beanspruchen auch Angehörige anderer sozialer Schichten. Im St. Galler Frauenhaus haben auch Frauen Zuflucht gesucht, die selber weggewiesen worden sind.

Für das Frauenhaus hat sich mit der neuen Gesetzgebung nicht viel geändert. In der öffentlichen Diskussion über Massnahmen gegen häusliche Gewalt hat die Wegweisungsmöglichkeit das Frauenhaus momentan verdrängt. Als Massnahme gegen häusliche Gewalt ist hauptsächlich von der Wegweisung die Rede. Die langjährige Institution des Frauenhauses ist kaum mehr Thema.

6.4 Zielerreichung des Projekts „Gewalt.Los“

Drei Ziele hat sich das Projekt „Gewalt.Los“ gesetzt (Kapitel 3.2.). Im folgenden ist zu prüfen, ob diese Ziele ganz oder teilweise erreicht worden sind.

Erstes Ziel: Mit dem Interventionsprojekt soll eine Handlungsänderung erreicht werden. Häusliche Gewalt soll nicht länger als Privatangelegenheit der betroffenen Familien gesehen werden, sondern als öffentliches Problem, das staatlicher Massnahmen bedarf.

Eine Handlungsänderung bezüglich häuslicher Gewalt hat sich in den vergangenen rund zehn Jahren abgezeichnet. In vielen Regionen und Kantonen der Schweiz leisteten Frauenorganisationen, Frauenhäuser, Gleichstellungsbeauftragte und Wissenschaftlerinnen unermüdlich Aufklärungsarbeit. Interventionsprojekte wurden geschaffen. Sie skizzierten Massnahmen und luden Vertreterinnen und Vertreter involvierter Institutionen an Runde Tische ein. Es sollte eine gemeinsame Sprache gefunden und die gemeinsamen Ziele erkannt werden.

Auch das St. Galler Projekt „Gewalt.Los“ gehört zu diesen Initiativen. Dank seiner Arbeit hat sich die Handlungsänderung bei den beteiligten Institutionen und den politisch Verantwortlichen durchgesetzt. Bis sich die ganze Bevölkerung in allen Regionen dahinter stellen kann und bis sich die Handlungsänderung gefestigt hat, braucht es mehr Zeit und weitere Aufklärungsarbeit.

Als erste Kantone haben es St. Gallen und Appenzell Ausserrhoden geschafft, mit der Wegweisung griffige staatliche Massnahmen in ihren Polizeigesetzen zu verankern. Gleichzeitig schufen und finanzierten die Kantone zusätzliche Beratungsangebote.

Fazit: Das Projekt „Gewalt.Los“ hat das erste Ziel erreicht.

Zweites Ziel: Das Interesse soll sich nicht mehr nur auf das Opfer richten. Gewaltausübende Personen sollen zur Rechenschaft gezogen werden. Im Rahmen des Projektes sollen praxisorientierte Handlungsanweisungen erarbeitet und umgesetzt werden. Diese haben die Verbesserung des Schutzes von Gewaltbetroffenen zum Ziel und sollen eine Eskalation von Gewalt möglichst verhindern.

Der vollzogene Paradigmenwechsel hat zur Folge, dass nicht nur das Opfer Schutz erhält, sondern dass die Täter zur Rechenschaft gezogen werden. Mit der Wegweisung ist diese Forderung in einem ersten Schritt erfüllt. Es wird nun zu diskutieren sein, ob mit der Wegweisung eine Verpflichtung für eine Beratung verbunden werden soll, damit eine Chance für eine Veränderung der Situation besteht. Das wäre ein weiterer Schritt zur Verhinderung von Gewalteskalationen.

Die Wegweisungsmöglichkeit hat den Schutz der Gewaltbetroffenen verbessert. Sie stehen nun indirekt unter dem Schutz der Polizei.

Die Projektverantwortlichen entwickelten bis ins kleinste Detail Handlungsanweisungen für alle Beteiligten, so dass die Umsetzung mit Inkrafttreten des neuen Gesetzesartikels reibungslos klappte.

Fazit: Das zweite Ziel des Projekts ist weitgehend erreicht worden.

Drittes Ziel: Die interdisziplinäre Zusammenarbeit und das koordinierte Vorgehen der verschiedenen, in die Problematik von häuslicher Gewalt involvierten Institutionen und Fachpersonen wird gefördert und weiterentwickelt.

Das ganze Projekt „Gewalt.Los“ basiert auf der Vernetzung und koordinierten Zusammenarbeit der verschiedenen Institutionen. Die Vernetzung ist gut gelungen. Auch die Zusammenarbeit funktioniert gut. Dazu hat das persönliche Kennenlernen in den verschiedenen vorbereitenden Gremien wesentlich beigetragen.

Offen ist zur Zeit, wie weit das Projekt weiterentwickelt werden kann, ob weitere Berufsgruppen einbezogen werden können und wie Schwächen ausgemerzt werden. Um dieses Ziel zu erreichen, ist die bessere Dotierung der Stelle der Projektleiterin notwendig.

Fazit: Das Ziel ist teilweise erreicht worden.

7 Weiterentwicklung, Verbesserungen

Für die Weiterentwicklung des Projekts „Gewalt.Los“ bestehen bereits Konzepte (Reber 2004a: 34-38). Sie werden im folgenden kurz dargestellt und ergänzt.

7.1 Rechtliche Aspekte

Die automatische Überprüfung einer polizeilichen Wegweisungsverfügung durch Haftrichterinnen und -richter ist zu diskutieren. Da die Weggewiesenen die Verfügung meistens akzeptieren, könnte die automatische Überprüfung durch eine Überprüfung auf Wunsch der Weggewiesenen ersetzt werden. Der Vorschlag wurde am Runden Tisch bereits besprochen. Diese Variante stünde näher bei der Variante des Kantons Appenzell Ausserrhoden, wo das Verwaltungsgericht eine polizeiliche Wegweisung nur nach Eingang einer Beschwerde des Weggewiesenen prüft.

Haftrichter Peter Frei kritisiert am geltenden Gesetz, dass der Tatbestand unscharf formuliert sei, und dass er die Beurteilung gewisser Konstellationen offen lasse, an die man bei der Schaffung des Artikels nicht gedacht habe (Frei 2004: 555). Weiter müssten die Kostenfolgen einer polizeilichen Intervention diskutiert und geregelt werden (Kapitel 6.1.7.).

7.2 Polizeiarbeit

Leitende Polizeibeamte hatten darüber nachgedacht, Polizistinnen und Polizisten für Interventionen bei Familienstreitigkeiten zu spezialisieren. Das hätte den Vorteil, dass sie mehr Erfahrung im Umgang mit solchen Situationen sammeln könnten. Andererseits stellen sich leitende Polizisten auf den Standpunkt, dass zuviel Spezialisierung abstumpfe, und dass die Tätigkeit im ganzen Spektrum der Polizeiarbeit zu einer realistischeren Einschätzung der Situation beitrage.

Die immer wieder gehörte Klage über die komplizierten und unübersichtlichen Rapportformulare der Polizei hat bereits Wirkung gezeigt. Sie sollen überarbeitet werden. Sie können jedoch nicht allzu sehr vereinfacht werden, weil sie den Haftrichterinnen und -richtern als Grundlage für ihre Entscheide dienen. Aus rechtsstaatlichen Gründen müssen sie ausreichend detaillierte Angaben liefern.

7.3 Beratung, automatische Aktenüberweisung

Eine Wegweisung schafft in einer gewaltbelasteten Beziehung während kurzer Zeit etwas Ruhe. Sie kann aber die Probleme nicht lösen. Es sind in den meisten Fällen weiterführende Massnahmen notwendig. Bei Wegweisungen stimmten rund 75 Prozent der gewaltbetroffenen Personen einer Übermittlung der Akten an die Opferhilfe zu. Von diesen nahmen 80 Prozent eine Beratung in Anspruch, das heisst, dass schliesslich nur 60 Prozent aller Gewaltbetroffenen die Beratung der Opferhilfe beanspruchen.

Bei der Täterberatung sind die Zahlen noch tiefer. Rund die Hälfte der Gewaltausübenden war mit einer Überweisung ihrer Akten an die Bewährungshilfe einverstanden, bzw. die Personen meldeten sich selber. Nach der Aktenüberweisung willigten zwei Drittel in eine Beratung ein. Das heisst, dass am Ende nur ein Drittel der weggewiesenen Gewaltausübenden eine kürzere oder längere Beratung aufgesucht hat.

Nur ganz wenige der gewaltausübenden Personen haben im Anschluss an die Erstberatung bei der Bewährungshilfe eine längerfristige Beratung bei privaten Fachstellen aufgesucht. Vermutlich ist neben anderen Hindernissen die Hürde zu hoch, einen neuen Kontakt herzustellen und ein neues Vertrauensverhältnis aufzubauen. Für die Lösung dieses Problems ist zu diskutieren, ob die Mitarbeitenden der Bewährungshilfe – nach entsprechender Ausbildung – auch längerfristige Beratungen übernehmen könnten. Als alternative Möglichkeit böte sich an, privaten Stellen im Rahmen eines staatlichen Auftrags die Erstberatung zu übertragen. Sofern gewünscht könnten die gleichen Beraterinnen und Berater anschliessend eine längerfristige Gewaltberatung oder -therapie durchführen.

Die automatische Weiterleitung der Akten ist ein weiterer Diskussionspunkt. Die Polizei sollte verpflichtet sein, die Akten automatisch und nicht nur mit dem Einverständnis der Betroffenen an die Beratungsstellen weiterzuleiten. Ziel der automatischen Überweisung wäre, dass die Beratungsstellen alle beteiligten Personen mindestens einmal telefonisch kontaktieren könnten. Mit diesem proaktiven Ansatz könnten auf der Opferseite auch jene Personen erreicht werden, die in der akuten Situation einer polizeilichen Intervention gar nicht alles aufnehmen oder sich nicht entscheiden konnten. Die Beratungsstelle könnte auch mit jenen Gewaltbetroffenen das Gespräch suchen, die immer wieder die Polizei rufen und ihre Situation nicht verändern können oder wollen.

Im Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten wird zwar festgehalten, dass die Opferhilfe auf Freiwilligkeit beruht. Diese Freiwilligkeit wäre jedoch gewährleistet, wenn die betroffene Person, aufgrund eines ersten telefonischen Gesprächs eine Beratung ablehnen oder annehmen kann. Bei einem proaktiven Ansatz müssten allerdings die rechtlichen Voraussetzungen für die Weitergabe von Daten (Datenschutz) geprüft werden.

Für die Täterseite muss diskutiert werden, ob die Weggewiesenen auch ohne eine Straftat zur Teilnahme an einem Lernprogramm verpflichtet werden sollen oder ob sie zumindest an zwei bis drei Beratungsgesprächen teilzunehmen hätten. Bisher können Untersuchungsrichterinnen und -richter Gewaltausübende nur im Rahmen eines Strafverfahrens zum Besuch eines Lernprogramms verpflichten. Ein Beratungs- oder Therapie-Obligatorium für Gewaltausübende ohne Strafverfahren verlangt als Eingriff in die persönliche Freiheit entsprechende gesetzliche Grundlagen.

7.4 Koordinationsstelle

Wie bereits früher dargelegt, kann das Modell im Kanton St. Gallen nur in der hohen Qualität aufrechterhalten werden, wenn die verschiedenen Institutionen den persönlichen Austausch weiterhin pflegen, und wenn sie in diesem Rahmen neu auftauchende Fragen klären.

Für diese koordinierenden Aufgaben braucht es eine treibende Kraft, die unabhängig von anderen Institutionen tätig ist. Unabhängigkeit ist nötig, damit sie integrierend wirken kann. Sie sorgt auch dafür, dass alle Interessengruppen angemessen zur Geltung kommen. Sie kann eine gewisse Kontinuität gewährleisten, die sehr wichtig ist bei personellen Wechsels in den beteiligten Institutionen.

Eine Koordinationsstelle hat weiter die Aufgabe, die oben genannte Weiterentwicklung voranzutreiben und zu organisieren. Dazu muss sie über genügend Kapazitäten verfügen. Der Lenkungsausschuss des Projekts „Gewalt.Los“ geht davon aus, dass die Aufgabe mit einer 50-Prozent-Stelle zu bewältigen wäre..

7.5 Personelle Ressourcen, volkswirtschaftliche Einsparungen

Sollte die polizeiliche Wegweisung nur noch auf Wunsch der Weggewiesenen überprüft werden, könnten bei den Haftrichterinnen und -richtern einige Stellenprozente eingespart werden

Wenn die Kontaktaufnahme der Beratungsstellen mit Gewaltausübenden und Gewaltbetroffenen automatisiert würde, bräuchte es mehr Kapazitäten, denn die Beratungsstellen, insbesondere die Opferhilfe sind bereits 2004 an ihre personellen Grenzen gestossen.

Es ist bekannt, dass die häusliche Gewalt das Gemeinwesen teuer zu stehen kommt. In einer Studie der Universität Freiburg i.Ue. haben Godenzi/Yodanis für die Schweiz staatliche Kosten von 445 Millionen Franken für Gesundheitswesen, Justiz und Beratung und Betreuung berechnet (Godenzi/Yodanis, 1998).

Internationale Studien weisen eine Kostensenkung bei häuslicher Gewalt von 16 bis 30 Prozent aus, wenn gesetzliche und unterstützende Massnahme konsequent umgesetzt werden (Kranich Schneiter 2004: 124). Die Zürcher Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt berechnete die möglichen Kosteneinsparungen für den Kanton Zürich. Sie ging von einer Kostenreduktion der durch häusliche Gewalt verursachten Kosten von wenigstens fünf Prozent aus. Trotz Mehrkos-

ten für die Umsetzung eines Gewaltschutzgesetzes resultierten Minderausgaben von knapp zehn Millionen Franken (Kranich Schneiter 2004: 131).

Wenn die häusliche Gewalt durch geeignete Massnahmen wie in den Kantonen St. Gallen und Appenzell Ausserrhoden vermindert werden kann, lohnt sich ein zusätzlicher Aufwand für Beratung, Betreuung und Koordination der Aktivitäten des Projekts auch finanziell. Der Staat könnte längerfristig beträchtliche Summen einsparen.

7.6 Einbezug weiterer Berufsgruppen

Das Projekt „Gewalt.Los“ ist interdisziplinär aufgebaut. Die Institutionen, die unmittelbar mit häuslicher Gewalt zu tun haben, sind im Projekt vertreten. Im Rahmen der Weiterentwicklung des Projekts müssten weitere Berufsgruppen, die mit häuslicher Gewalt zu tun haben, einbezogen werden.

Im Gesundheitswesen sollten die Hausärztinnen und -ärzte vermehrt sensibilisiert werden, weil sie wichtige niederschwellige Ansprechpartnerinnen und -partner für gewaltbetroffene Personen sind. Das gleiche gilt für das Krankenpflegepersonal. Weiter sollten Psychiatrie und Amtsärzte angesprochen werden, um den Umgang mit dem Fürsorgerischen Freiheitsentzug zu klären.

Die Auswirkungen von Wegweisungen auf die Kinder wäre genauer zu untersuchen. Dazu müsste der innere Kreis des Projekts „Gewalt.Los“ mit Vormundschaftsbehörden, insbesondere in kleineren Gemeinden, und mit Lehrerinnen und Lehrern enger zusammenarbeiten. In diesem Zusammenhang könnten die Mitarbeiterinnen des Frauenhauses einen wichtigen Beitrag leisten, weil dort viel Erfahrung mit gewaltgeschädigten Kindern vorhanden ist.

Schliesslich ist auf die Problematik von Migrantinnen besser einzugehen. Es geht in erster Linie um den Aufenthaltsstatus einer Frau, die sich von ihrem Mann trennen will (Kapitel 6.1.3.). Es geht aber auch um Lebenshilfe in einem für viele Frauen fremden Kulturkreis. Wichtig wäre daher auch die Zusammenarbeit mit den Migrationsbehörden.

7.7 Weiterbildung

Wünschenswert wäre nach zwei bis drei Jahren seit Einführung des Wegweisungsartikels eine Standortbestimmung in der Weiterbildung. Bei allen beteiligten Institutionen sollten Defizite bezüglich ihres Kenntnisstandes ermittelt und behoben werden.

Wenn weitere Berufsgruppen einbezogen werden, stehen die Sensibilisierung für das Thema „häusliche Gewalt“ und die Vermittlung von Kenntnissen über die Gewaltproblematik im Vordergrund. Zudem haben Sozialämter, Sozialdienste und die Vormundschaftsverantwortlichen kleinerer Gemeinden einen Bedarf an Weiterbildung.

Anwältinnen und Anwälte, die sich mit Familienrecht befassen, könnten ebenfalls von Weiterbildung und Sensibilisierung für die Gewaltproblematik aus psychologischer Sicht profitieren. Das gleiche gilt für Mediatorinnen, die in Ehekonflikten schlichtend tätig sind. Sie sollten darauf sensibilisiert werden, tabuisierte Gewalt zu erkennen, um angemessen handeln zu können.

7.8 Öffentlichkeitsarbeit

In ländlichen Regionen ist mehr Öffentlichkeitsarbeit erwünscht. Ein Beispiel zeigt, dass Bedarf besteht: An einer Ausstellung im St. Galler Rheintal wurde ein Informationsstand der Polizei nur wenig beachtet, der auf das Problem der häuslichen Gewalt aufmerksam machte. Das lässt vermuten, dass es für die Leute keines oder ein Tabuthema ist, weil sie für die Problematik noch wenig sensibilisiert sind. Es geht darum, Aufklärungsarbeit zu leisten und die neuen Massnahmen besser bekannt zu machen.

8 Übertragbarkeit auf andere Kantone

8.1 Hindernisse

Mehrere Kantone planen die Einführung der Wegweisung als staatliche Massnahmen gegen häusliche Gewalt oder haben sie kürzlich eingeführt. Der Stand der Gesetzgebung in den Kantonen ist unterschiedlich. Die vorliegende Studie soll unter anderem jenen Kantonen einen ersten Zugang zu den Erfahrungen in St. Gallen vermitteln, die dabei sind, Massnahmen zu erarbeiten. Die Autorin bewertet das St. Galler Modell aufgrund der Evaluation als sehr gut. Angesichts der guten Noten wäre es am einfachsten, das Modell eins zu eins auf andere Kantone zu übertragen. Das ist jedoch nur beschränkt möglich (siehe auch Gloor/Meier, 2000: 192). Dennoch muss das Rad nicht in jedem Kanton neu erfunden werden.

Es gibt Hindernisse, die eine einfache Übernahme des Modells erschweren: Ein Interventionsmodell gegen häusliche Gewalt muss den lokal unterschiedlichen Gegebenheiten Rechnung tragen und ihnen angepasst werden. Dazu gehören politische und strukturelle Faktoren. Es ist zu berücksichtigen, ob es sich um einen eher städtischen oder ländlichen Raum handelt. Weiter ist der Stand der öffentlichen Diskussion zur häuslichen Gewalt und der Stand der Sensibilisierung zu klären. Die Wissensbasis, auf der aufgebaut werden kann, ist zu prüfen. Die Tätigkeit und die vorhandenen bzw. nicht vorhandenen Vernetzungen der privaten und öffentlichen Institutionen, die ein Interventionsmodell mit Wegweisung mittragen könnten, sind zu erfassen.

Wenn die Neuerungen breit abgestützt sein sollen, darf die Prozesshaftigkeit der Einführung und die Dauer solcher Prozesse, die zu Haltungsänderungen führen sollen, nicht unterschätzt werden. Die Erarbeitung der Handlungsgrundlagen in St. Gallen hat mehrere Jahre gedauert. Während dieser Zeit lernten sich die verschiedenen Institutionen und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kennen. Sie tauschten Ansichten zur Problematik aus und lernten, die unterschiedlichen Positionen besser zu verstehen und zu akzeptieren. Das sind unabdingbare Voraussetzungen dafür, dass die Vernetzung und die Zusammenarbeit gut funktionieren.

Der Prozess der Haltungsänderung muss in jedem Kanton stattfinden. Das braucht seine Zeit. Er ist auch im Kanton St. Gallen noch nicht abgeschlossen. Der Prozess betrifft sowohl die einzelnen Menschen in den Institutionen, als auch die Struktur und Arbeitsweise der Institutionen, und das Miteinander zwischen den Institutionen. Die St. Galler Erfahrung zeigt, dass es einige Schlüsselpersonen braucht, damit der Prozess vorankommt.

Im Unterschied zum Kanton St. Gallen hat der Kanton Appenzell Ausserrhoden die Wegweisung im Kurzverfahren, sozusagen „von oben herab“ eingeführt. Es gab einen Parlamentsbeschluss, der die Änderung des Polizeigesetzes forderte. Der Kanton verzichtete auf eine langjährige Projektvorbereitungsgruppe. In Anlehnung an die Vorarbeiten im Kanton St. Gallen führte er die Wegweisung ebenfalls per 1. Januar 2003 ein. Das war möglich, weil die Polizeiführung klar hinter der Massnahme stand, und weil der Kanton sehr kleinräumig ist und die Behörden bereits recht gut vernetzt waren. Ganz wichtig ist auch, dass sowohl die Opferhilfe als auch die Bewährungshilfe in St. Gallen für beide Appenzell zuständig sind. Sie übernehmen auch die Wegweisungsfälle. Ausserrhoden musste deshalb keine eigenen Beratungsstrukturen aufbauen.

8.2 Übertragbare Grundbausteine

Trotz der Hindernisse hat das Projekt „Gewalt.Los“ sehr wertvolle Vorarbeit für andere Kantone geleistet. Die wichtigsten Grundbausteine, viele Überlegungen und Erfahrungen können übernommen und angepasst werden. Die Vorbereitung und interne Organisation der Polizeikörpers für ihre neue Aufgabe sind wegweisend.

Die von „Gewalt.Los“ erarbeiteten Konzepte und Massnahmenkataloge sind eine sehr gute Diskussionsgrundlage für andere Kantone, welche die Wegweisung mit Rückkehrverbot bei häuslicher Gewalt einführen wollen.

Eine Wegweisung soll nicht nur eine Sofortmassnahme sein, die der Sicherung der Gewaltbetroffenen dient. Sie soll auch nachhaltig wirken. Deshalb sind die St. Galler Erfahrungen mit der an eine Wegweisung anschliessenden freiwilligen Beratung sehr wertvoll. Eine Wegweisung macht mittelfristig wenig Sinn, wenn die Betroffenen keine Unterstützung bekommen, um die Situation zu verändern. Die Behörden müssen den Betroffenen die Unterstützung aktiv anbieten.

Die im Projekt „Gewalt.Los“ geschaffenen Strukturen mit den Runden Tischen und dem Fallmonitoring sind ebenfalls nachahmungswürdig. Die Begleitungs- und Projektleitungsgremien sind notwendig für ein gut funktionierendes Modell, in welchem die Zusammenarbeit im Interesse der Ratsuchenden klappen muss.

Ein Interventionsprojekt mit dem Anspruch, etwas zu bewegen, braucht eine Projektkoordination. Die umfangreichen Aufbauarbeiten können nicht von einer beteiligten Institution nebenbei erledigt werden. Wichtig ist auch, dass die Person, die für die Koordination verantwortlich ist, institutionen-unabhängig ist. Auch hier kann das St. Galler Modell als Grundlage übernommen werden.

Die umfangreichen Vorarbeiten in St. Gallen entbinden aber nicht davon, sich zu spezifischen Fragen selber zu informieren. Und dem Prozess der Haltungsänderung muss genügend Raum gewährt werden.

9 Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Das St. Galler Projekt „Gewalt.Los“ wird von allen Beteiligten als relevant eingestuft. Es hat die im bisherigen Zeitraum möglichen Ziele erreicht. Die sorgfältige und umfassende Vorbereitung hat eine relativ reibungslose Umsetzung ermöglicht. Alle Institutionen, die direkt mit häuslicher Gewalt befasst sind, haben bereitwillig mitgewirkt und den zur Vorbereitung nötigen Zeitaufwand erbracht. Die Zusammenarbeit hat sich merklich verbessert. Gegenseitige Vorurteile konnten abgebaut werden. Die Vorbereitungszeit diente gleichzeitig der Sensibilisierung der Beteiligten.

Mit der Einführung des Wegweisungsartikels wurde die Öffentlichkeit vermehrt auf die Problematik der häuslichen Gewalt aufmerksam gemacht. Die Botschaft, dass die Kantone St. Gallen und Appenzell Ausserrhoden ein Wegweisungsmodell entwickelt und eingeführt haben, wurde beachtet. Die neue Regelung ist zumindest in städtischen Regionen gut bekannt.

Bei der Polizei, welche die Wegweisung durchführen muss, bestand anfänglich Skepsis bezüglich der Umsetzbarkeit der Massnahme. Schwierig gestaltete sich auch der individuelle Umdenkprozess, d.h. die „Entbagatellisierung“ der häuslichen Gewalt. Mittlerweile hat sich eine gewisse Routine etabliert. Nach wie vor merken Polizistinnen und Polizisten den grossen Zeitaufwand für Interventionen kritisch an, klagen aber nicht darüber, denn sie sind überzeugt von der Massnahme. Positiv für die Polizeiarbeit ist die klare Handlungsmöglichkeit, die jetzt bei Interventionen im häuslichen Bereich zur Verfügung steht. Die Polizei hat ein Instrument, mit dem sie die Gewaltbetroffenen wirksam schützen kann.

Problematisch ist die Rechnungsstellung der Polizei nach einer Intervention. Eine Rechnung in der Höhe von 80 bis 300 Franken kann zu weiteren Streitigkeiten führen und die Situation der gewaltbetroffenen Person erneut verschärfen. Sie könnte dadurch abgehalten werden, in einem nächsten Fall von Misshandlung die Polizei zu rufen.

Für die Beratungsstellen hat sich inhaltlich wenig geändert. Sie hatten es schon vorher mit ähnlich gelagerten Fällen zu tun. Neu ist der proaktive Ansatz bei der Beratung, d.h. das aktive Telefonat der Beratungsstelle mit den Personen, die sich mit einer Weitergabe ihrer Akten einverstanden erklärt haben. Durch die Einbindung ins Projekt „Gewalt.Los“ ist die Zahl der Fälle von häuslicher Gewalt, die sie zu betreuen haben, angestiegen.

Für Gewaltbetroffene ist eine Wegweisung meist eine vorübergehende Erleichterung. Sie gewährleistet den Betroffenen die nötige Distanz, Zeit und Ruhe, über ihre Situation nachzudenken und allenfalls weitere Massnahmen zu ergreifen. Für Gewaltausübende ist es ein Zeichen, dass der Gewalt Grenzen gesetzt werden, und dass häusliche Gewalt nicht akzeptiert wird. Auch sie erhalten Zeit zum Nachdenken. Sie erhalten zudem ein professionelles Beratungsangebot. Welche Wirkungen das Modell auf das Ausmass häuslicher Gewalt insgesamt hat, kann zur Zeit noch nicht gesagt werden.

In der Aufbruchstimmung nach der Einführung der neuen Regelung haben die politisch Verantwortlichen die langfristigen finanziellen Konsequenzen eines nachhaltig wirksamen Modells verdrängt. Die personellen Ressourcen für die Koordination sind zu knapp bemessen. Für eine wirksame Weiterentwicklung sind weitere Kapazitäten nötig. Mittelfristig wird sich dieser Zusatzaufwand auch finanziell lohnen, denn durch die Verminderung häuslicher Gewalt kann der Staat Kosten im Gesundheitswesen, bei der Polizei und den Gerichten sparen.

Aufgrund der St. Galler Erfahrungen und der Erfahrungen in Österreich gehören zwei Punkte zwingend zu einem wirksamen Wegweisungsmodell:

- Wegweisung allein genügt nicht. Es braucht zusätzlich ein professionelles Beratungs- und Hilfsangebot. Die Betroffenen müssen aktiv auf dieses Angebot aufmerksam gemacht und von den Beratungsstellen für eine erste Besprechung kontaktiert werden.
- Aufbau, Umsetzung und Weiterentwicklung eines Wegweisungsmodells müssen von einer institutionen-unabhängigen Person geleitet und koordiniert werden. Nur so kann Vernetzung und Verbesserung der Zusammenarbeit der beteiligten Institutionen gewährleistet werden.

Es ist weiter zu diskutieren, ob jede gewaltbetroffene Person ein Gesprächsangebot einer Beratungsstelle erhalten soll, so dass nicht nur jene kontaktiert werden, die sich damit einverstanden erklären. Zudem ist zu überlegen, ob man von den Gewaltausübenden verlangen kann, mindestens ein Gespräch mit einer Beratungsstelle zu führen. Auch Personen, die nicht strafrechtlich verurteilt worden sind, sollten zu Massnahmen verpflichtet werden können.

Literaturliste

- Bewährungshilfe St. Gallen (2003), Beratungsstelle „Häusliche Gewalt“, Täterberatung, Bericht über das Jahr 2003.
- DuBois, Jeanne / Vetterli, Rolf (2004), Häusliche Gewalt: erste Erfahrungen mit neuem Gesetz, in: FamPra, Schriftenreihe zum Familienrecht, 4/2004, S. 851-857.
- Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (2004a), Gewaltdelikte in Ehe und Partnerschaft, Faktenblatt 1, Bern.
www.against-violence.ch/d/themen
- Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (2004b), Häusliche Gewalt, Faktenblatt 2, Bern.
www.against-violence.ch/d/themen
- Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (2004c), Zahlen zur häuslichen Gewalt, Faktenblatt 3, Bern.
www.against-violence.ch/d/themen
- Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (2004d), Gewaltbegriffe, Faktenblatt 4, Bern.
www.against-violence.ch/d/themen
- Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (2004e), Gewalt gegen Frauen in Partnerschaften, Faktenblatt 5, Bern.
www.against-violence.ch/d/themen
- Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (2004f), Gewalt gegen Männer, Faktenblatt 6, Bern.
www.against-violence.ch/d/themen
- Frei, Peter (2004), Wegweisung und Rückkehrverbot nach st. gallischem Polizeigesetz, Eine Bestandesaufnahme, in: Aktuelle Juristische Praxis AJP, 5/2004, S. 547-563.
- Gloor, Daniela / Meier, Hanna (2000), Interventionsprojekte gegen Gewalt in Ehe und Partnerschaft, Grundlagen und Evaluation zum Pilotprojekt Halt-Gewalt, Bern.
- Godenzi, Alberto / Yodanis, Carrie (1998), Erster Bericht zu den ökonomischen Kosten der Gewalt gegen Frauen, Freiburg.
- Godenzi, Alberto (1993), Gewalt im sozialen Nahraum, Basel/Frankfurt.
- Interventionsprojekt des Kantons St. Gallen gegen häusliche Gewalt (1999), Projektbeschreibung Gewalt gegen Frauen in Ehe und Partnerschaft, Interventionsmöglichkeiten in Akutsituationen, unveröffentlichtes Manuskript, St. Gallen.
- Interventionsprojekt des Kantons St. Gallen gegen häusliche Gewalt (2001), Projektbeschreibung, Standortbestimmung und Ausblick, unveröffentlichtes Manuskript, St. Gallen.
- Interventionsprojekt des Kantons St. Gallen gegen häusliche Gewalt (2003), Projektbericht „Gewalt.Los“, Stand 28. Februar 2003, unveröffentlichtes Manuskript, St. Gallen.
- Kantonsgericht St. Gallen (2003), Mitteilungen zum Familienrecht, Sonderheft Häusliche Gewalt, St. Gallen.
- Keller-Sutter, Karin (2004), Schutz vor häuslicher Gewalt, Tagungsreferat, 23. Februar 2004, St. Gallen.
www.opferhilfe-sg.ch/files/4/eroeffnung_regierungsraetin.pdf
- Kranich Schneiter, Cornelia / Eggenberger, Marlene / Lindauer, Ursula (2004), Gemeinsam gegen häusliche Gewalt, Eine Bestandesaufnahme im Kanton Zürich, Zürich/Basel/Genf.
- Reber, Miriam (2004a), Bericht zum Abschluss der Phasen I und II von „Gewalt.Los“, 30. April 2004, unveröffentlichtes Manuskript, St. Gallen.

- Reber, Miriam (2004b), Polizeiliche Wegweisung – Erfahrungen der interdisziplinären Zusammenarbeit im Projekt „Gewalt.Los“ in St. Gallen, Tagungsreferat 23. Februar 2004. www.opferhilfe-sg.ch/files/_16_/projekt_gewalt.los.pdf
- Reber, Miriam (2004c), Häusliche Gewalt, Schlussbericht zum Projekt Massnahmen gegen Häusliche Gewalt des Kantons Appenzell Ausserrhoden, Juni 2004.
- Schwander, Marianne (2003), Interventionsprojekte gegen häusliche Gewalt: Neue Erkenntnisse – neue Instrumente, in: Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht, Band 121, Heft 2, Bern.
- Seith, Corinna (2003), Öffentliche Interventionen gegen häusliche Gewalt, Zur Rolle von Polizei, Sozialdienst und Frauenhäusern, Frankfurt/New York.
- II. Nachtrag zum Polizeigesetz (2001), Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 3. Juli 2001, Amtsblatt des Kantons St. Gallen Nr. 31/2001.

Anhang

I Statistik der Kantonspolizei St. Gallen¹

Polizeiliche Interventionen

	Total		Kanton		Stadt	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Interventionen im häuslichen Bereich ²	451	766	324	636	127	130
Häusliche Gewalt ³		358		287		71
Streitkultur / Tätliche Konflikte ⁴		408		349		59

Häusliche Gewalt

	Total		Kanton		Stadt	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Wegweisungen	158	125	108	89	50	36
Gewahrsam	63	39	42	29	21	10
Strafanzeigen	136	244	107	187	29	57
Festnahmen	10	15	7	5	3	10
vormundschaftliche Massnahmen		24		23		1
Interventionen ohne Massnahmen	150	65	208	65	58	0

Wegweisungen

	Total		Kanton		Stadt	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Total	158	125	108	89	150	36
Männer	150	120	100	85	50	35
Frauen	8	5	8	4	0	1
Genehmigungen	129	102	87	72	142	30
Aufhebungen	29	23	21	17	8	6
Verlängerungen	21	15	15	14	6	1

¹ Quellen: Zusammenstellung aus den Polizeirapporten, erstellt von M. Reber (für das Jahr 2003); Statistik der Kantonspolizei St. Gallen (für das Jahr 2004, Stand 3.1.05)

² Sämtliche Interventionen, bei denen die Polizei, aufgrund der Meldung Beteiligten oder Dritter, im häuslichen Bereich einschreiten musste. Darunter fallen sowohl Fälle von häuslicher Gewalt, wie auch verbale Auseinandersetzungen oder tätliche Konflikte.

³ Interventionen bei denen Häusliche Gewalt, also Fälle von Machtmissbrauch, im Sinne des Polizeigesetzes vorliegen.

⁴ Verbale oder tätliche Auseinandersetzungen welche zwischen den Beteiligten mit gleichen oder ähnlichen Mitteln ausgefochten werden - diese führen zu keinen Massnahmen, da keine Häusliche Gewalt im Sinne des Gesetzes vorliegt.

Gewahrsam

	Total		Kanton		Stadt	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Total	63	39	42	29	21	10
Männer	53	37	34	27	19	10
Frauen	10	2	8	2	2	0

Beziehungen

	Total		Kanton		Stadt	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Ehe	250	198		156		42
Ex-Ehe	41	19		19		0
Partnerschaft	93	61		41		20
Ex-Partnerschaft	15	32		24		8
Eltern / Kind	47	45		44		1
andere	5	3		3		0

Gewaltausübende

	Total		Kanton		Stadt	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Männer		309		243		66
Frauen		49		44		5
SchweizerInnen		192		160		32
AusländerInnen		166		127		39
Alkoholeinfluss		129		106		21

Gewaltbetroffene

	Total		Kanton		Stadt	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Männer	81	64		59		5
Frauen	371	294		228		66
SchweizerInnen		207		171		36
AusländerInnen		151		116		31
Alkoholeinfluss		49		42		7

II Statistik der Kantonspolizei Appenzell Ausserrhoden⁵

Polizeiliche Interventionen

	2003	2004
Interventionen im häuslichen Bereich	43	82
Interventionen ohne Massnahmen	16	34

Häusliche Gewalt

	2003	2004
Wegweisungen	23	45
Gewahrsam	8	8
Strafanzeigen	10	10
Festnahmen	2	3

Wegweisungen

	2003	2004
Total	23	45
Männer	21	41
Frauen	2	4

Gewahrsam

	2003	2004
Total	8	8
Männer	8	8
Frauen	3	0

Beziehungen

	2003	2004
Ehe	27	31
Ex-Ehe	4	8
Partnerschaft	11	11
Ex-Partnerschaft	0	2
andere	1	6

⁵ Quelle: Statistikblätter auf der Basis der Journale der Kantonspolizei Appenzell Ausserrhoden. Die Summen der Zahlen stimmen nicht immer überein mit den Detailzahlen, weil bei einigen Fällen genaue Angaben fehlen.

Gewaltausübende

	2003	2004
Männer	37	63
Frauen	4	4
beide gewaltausübend bzw. -betroffen	5	15
SchweizerInnen	27	42
AusländerInnen	13	19
Alkoholeinfluss	20	15

Gewaltbetroffene

	2003	2004
Männer	3	4
Frauen	35	63
SchweizerInnen	28	42
AusländerInnen	12	19
Alkoholeinfluss	8	10

III Gesetzestexte

Kanton St. Gallen

II. Nachtragsgesetz zum Polizeigesetz, erlassen am 19. Februar 2002

Wegweisung und Rückkehrverbot bei häuslicher Gewalt

Art. 43. Gründe und Dauer

1 Die Polizei kann eine Person, die andere Personen ernsthaft gefährdet, aus deren Wohnung und ihrer unmittelbaren Umgebung wegweisen sowie die Rückkehr für zehn Tage verbieten.

Art. 43bis. Information

1 Die Polizei informiert die weggewiesene Person schriftlich:

- a) auf welchen räumlichen Bereich sich Wegweisung und Rückkehrverbot beziehen;
- b) über die Folgen der Missachtung der amtlichen Verfügung;
- c) dass die Verfügung vom Haftrichter genehmigt werden muss;
- d) über Beratungs- und Therapieangebote.

2 Sie informiert die gefährdete Person über:

1. den Inhalt der Wegweisungsverfügung;
2. geeignete Beratungsstellen;
3. die Möglichkeit zur Anrufung des Zivilrichters.

3 Kommen vormundschaftliche Massnahmen in Betracht, meldet die Polizei die Wegweisung so bald als möglich der Vormundschaftsbehörde des Wohnorts oder, bei Gefahr im Verzug, des Aufenthaltsorts der betroffenen Personen.

Art. 43ter. Vollzug

1 Die Polizei nimmt der weggewiesenen Person alle Schlüssel zur Wohnung ab.

2 Die weggewiesene Person erhält Gelegenheit, die nötigen Gegenstände des persönlichen Bedarfs mitzunehmen. Sie bezeichnet eine Zustelladresse.

3 Die Polizei kann die Einhaltung des Rückkehrverbots von sich aus kontrollieren.

Art. 43quater. Genehmigung

1 Die Polizei reicht dem Haftrichter innert 24 Stunden eine Abschrift der Verfügung zur Genehmigung ein. Der Haftrichter prüft die Verfügung aufgrund der Akten. Er kann eine mündliche Verhandlung anordnen.

2 Er genehmigt die Verfügung oder hebt sie auf, wenn die Voraussetzungen nicht erfüllt sind. Er begründet seinen Entscheid summarisch und eröffnet ihn den Betroffenen so bald als möglich, spätestens drei Tage nach der Wegweisung. Der Entscheid ist abschliessend.

Art. 43quinqües. Verlängerung

1 Hat die gefährdete Person innert sieben Tagen nach Wegweisung beim Zivilrichter um Anordnung von Schutzmassnahmen ersucht, verlängert sich das Rückkehrverbot bis zum Entscheid des Zivilrichters, längstens um zehn Tage.

2 Der Zivilrichter informiert die Polizei unverzüglich über den Eingang des Gesuchs. Die Polizei teilt die Verlängerung den Betroffenen mit.

Kanton Appenzell Ausserrhoden

Polizeigesetz vom 13. Mai 2002

Art. 17 Wegweisung und Rückkehrverbot bei häuslicher Gewalt

- 1 Die Kantonspolizei kann eine Person, die andere Personen ernsthaft gefährdet, aus deren Wohnung oder Haus und ihrer unmittelbaren Umgebung wegweisen und die Rückkehr für zehn Tage verbieten.
- 2 Die Kantonspolizei reicht dem zuständigen Mitglied des Verwaltungsgerichts innert 24 Stunden eine Kopie der Verfügung ein.

Art. 18 Verlängerung

- 1 Hat die gefährdete Person innert sieben Tagen nach Wegweisung bei der Einzelrichterin oder beim Einzelrichter des Kantonsgerichtes um Anordnung von Schutzmassnahmen ersucht, verlängert sich das Rückkehrverbot gemäss Art. 17 Abs. 1 bis zu dessen Entscheid, längstens um zehn Tage.
- 2 Der Richter informiert die Kantonspolizei über den Eingang des Gesuchs und teilt die Verlängerung den betroffenen Personen mit.

Art. 19 Information

- 1 Die Kantonspolizei informiert die Betroffenen schriftlich über die Tragweite der angeordneten Massnahmen. Sie informiert die Gewaltbetroffenen namentlich über die Opferhilfe und allfällige weitere für die Betreuung von Opfern zuständigen Stellen, die weggewiesene Personen insbesondere über Beratungs- und Therapieangebote.
- 2 Kommen vormundschaftliche Massnahmen in Betracht, meldet die Kantonspolizei die Wegweisung so bald als möglich der Vormundschaftsbehörde des Wohnortes oder bei Dringlichkeit des Aufenthaltsortes der betroffenen Person.

Art. 20 Rechtsschutz

- 1 Während der Dauer der Wegweisung bzw. des Rückkehrverbotes kann die Verfügung beim zuständigen Mitglied des Verwaltungsgerichts schriftlich angefochten werden. Es eröffnet den Entscheid den Betroffenen spätestens drei Arbeitstage nach Eingang des Antrags.
- 2 Die Anfechtung hat keine aufschiebende Wirkung.