

3. Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, Elektronische Überwachung zum Schutz gewaltbetroffener Personen

Antrag des Regierungsrates vom 20. Januar 2021 und gleichlautender Antrag der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit vom 3. Juni 2021

Vorlage 5675

Tobias Mani (EVP, Wädenswil), Präsident der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit (KJS): Die Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit begrüsst die vom Regierungsrat beantragte Änderung des Einführungsgesetzes (EG) zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (ZGB) betreffend elektronische Überwachung zum Schutz gewaltbetroffener Personen. Die elektronische Überwachung wird auch Electronic Monitoring, kurz EM, genannt. Darunter ist eine elektronische Fussfessel zu verstehen. Bisher wurde Electronic Monitoring nur im Strafrecht eingesetzt. Gemäss Bundesrecht kann EM neu auch in zivilrechtlichen Verfahren durch ein Gericht angeordnet werden, um die Einhaltung von Schutzmassnahmen nach ZGB, also Kontakt-, Annäherungs- und insbesondere Ortsverbote, zu überwachen. Damit werden Opfer von häuslicher Gewalt oder Stalking noch besser geschützt. Die gefährdete Person muss EM beantragen, wobei das Gericht diese nur anordnen kann, wenn sich diese sehr einschneidende Massnahme als verhältnismässig erweist.

Der Kanton muss diese bundesrechtlichen Vorgaben nun umsetzen, das heisst, die gesetzlichen Grundlagen schaffen und die Infrastruktur zur Verfügung stellen. Der Kanton setzt die bundesrechtlichen Vorgaben mit dieser Vorlage um. Was macht er? Er bezeichnet die Stelle, welche das EM im Zivilrecht durchführt, und regelt das Vollzugsverfahren. Die Einzelheiten zum Ablauf und zum Vollzugsverfahren, für die keine gesetzliche Grundlage im formellen Sinne nötig ist, sollen in einer Verordnung des Regierungsrates geregelt werden.

Als zuständige Stelle wird im EG ZGB – das überrascht nicht – die Direktion der Justiz und des Innern und konkret dann in der regierungsrätlichen Verordnung das Amt für Justizvollzug und Wiedereingliederung, JuWe, bezeichnet. Das macht aus Sicht der KJS Sinn, zumal das JuWe bereits heute die Vollzugstelle für EM im Strafrecht ist. So kann auf die etablierten Strukturen und Erfahrungen zurückgegriffen werden. Zudem wird das Einzelgericht als zuständiges Gericht gemäss Paragraph 42 litera e GOG (*Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess*) für eine allfällige Verlängerung von EM bezeichnet, da das Bundesrecht diese Frage offenlässt. Dagegen ist aus Sicht der KJS nichts einzuwenden.

Zu Diskussionen Anlass gab in der KJS die Frage der Kostentragung, zumal die EM-Kosten, das heisst Abklärungsauftrag, Installation, Deinstallation, Überwachung und Miete Feldgerät, doch beträchtlich sind. Die überwachten Personen können die hohen Überwachungskosten sehr oft nicht vollständig bezahlen. Der Bund gibt vor, dass die Kosten der gefährdenden Person auferlegt werden können. Die KJS kommt zum Schluss, dass die Regelung gemäss Vorlage sachgerecht ist:

Die Kosten des Vollzugs sollen grundsätzlich der gefährdenden Person, die die EM ja verursacht hat, auferlegt werden, aber nur soweit, als dass die finanziellen Verhältnisse eine Kostentragung auch effektiv zulassen. Letzteres soll im Ermessen des anordnenden Gerichts liegen, das die finanziellen Verhältnisse und damit die Verhältnismässigkeit im Einzelfall zu prüfen hat.

Insgesamt verblieben in der KJS gewisse Zweifel in Bezug auf die Wirksamkeit und den Nutzen der bundesrechtlichen Neuerungen, die wohl nur sehr selten zum Tragen kommen dürften. Schon bisher haben die Gerichte von den zivilrechtlichen Personenschutz-Massnahmen kaum Gebrauch gemacht. Die Massnahmen nach Gewaltschutzgesetz erweisen sich in aller Regel als das griffigere Mittel. EM bedeutet zudem namentlich keine Echtzeitintervention wie im Krimi, das heisst, EM bietet zwar einen verbesserten, aber jedenfalls keinen umfassenden Schutz der gefährdeten Person.

Die kantonale Umsetzung der zivilrechtlichen EM erweist sich also als wenig prickelnd: Der Kanton ist verpflichtet, die bundesrechtlichen Vorgaben per 1. Januar 2022 umzusetzen. Dabei besteht kaum gesetzgeberischer Spielraum. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass die Staatskasse durch die Neuerungen höchstens marginal belastet wird, da die EM zwar sehr teuer sind und deshalb in aller Regel von der gefährdenden Person nicht voll bezahlt werden müssen, die Anordnung von EM aber nur sehr selten vorkommen wird.

Die Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit beantragt dem Kantonsrat mit Beschluss vom 3. Juni 2021 einstimmig, der vom Regierungsrat beantragten Änderung des EG ZGB betreffend elektronisches Monitoring zuzustimmen. Im Namen der EVP-Fraktion kann ich Ihnen mitteilen, dass wir gleicher Meinung sind. Danke.

Beatrix Stüssi (SP, Niederhasli): Die Vorlage wurde von Tobias Mani ausführlich erklärt, deshalb fasse ich mich kurz: Opfer von häuslicher Gewalt oder Stalking sollen besser geschützt werden. Um dies umzusetzen, müssen die bundesrechtlichen Vorgaben mit einer Änderung des kantonalen Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch geändert werden. Der Regierungsrat beabsichtigt, im Kanton Zürich das bereits bestehende JuWe als Stelle, welche bereits Electronic Monitorings durchführt, mit dieser Aufgabe zu beauftragen. Eine sorgfältig getrennte Bearbeitung von zivilrechtlichem und strafrechtlichem Electronic Monitoring ist möglich. Dabei stellen organisatorische und technische Massnahmen sicher, dass der Datenschutz gewährleistet bleibt. Die gewählte Lösung ist ressourcenschonend, nutzt vorhandenes Know-how und wird von der SP unterstützt.

Daniel Wäfler (SVP, Gossau): Die SVP-Fraktion wird dieser Änderung ebenfalls zustimmen, dies schon mal vorweg, ich kann mich da auch den Gedanken meiner Vorredner anschliessen. Wir haben die Erarbeitung dieses neuen Einführungsgesetzes kritisch verfolgt. Immerhin geht es hier um neue Überwachungsmöglichkeiten. Diese dienen jedoch der Verhinderung von Gewalt und sind deshalb sicher

gerechtfertigt, und wir wollen unseren Behörden diese neuen Mittel zur Verfügung stellen. Wir werden es aber weiterhin kritisch begutachten und verfolgen, wie sich das entwickelt, ob auch diese Mittel wirklich genutzt werden, und auch die Kostenzuweisung soll im Ermessen der Richter liegen; das wurde in der Kommission auch diskutiert. Das ist sicher richtig, dass die Justiz diese Abwägung machen kann, aber hier muss sicher in ein paar Jahren einmal eine Bilanz gezogen werden und es muss vorbehalten bleiben, weitere Anpassungen vorzunehmen. Danke vielmals.

Andrea Gisler (GLP, Gossau): Um was geht es bei dieser Vorlage? Im Dezember 2018 hat das Bundesparlament beschlossen, gewaltbetroffene Personen besser zu schützen. Am 1. Januar 2022 tritt ein neuer Gesetzesartikel im Zivilgesetzbuch in Kraft, der es ermöglicht, bei häuslicher Gewalt und Stalking die elektronische Überwachung anzuordnen. Der kantonale Gesetzgeber hat nun die Aufgabe, Vollzugsbestimmungen zu erlassen. Weshalb wir das erst jetzt tun, verstehe ich eigentlich nicht, da die Vorlage aber unbestritten ist, werden wir es gleichwohl pünktlich auf den 1. Januar 2022 schaffen. Aus rechtsstaatlicher Sicht ist es zu begrüßen, dass ein Richter oder eine Richterin entscheidet, ob jemand eine elektronische Fussfessel oder ein elektronisches Armband tragen soll. Auch ist es richtig, dass der gewaltausübenden Person ein Teil der Vollzugskosten auferlegt werden kann. Dank der Istanbul-Konvention (*Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt*) ist der politische Wille, Gewalt im sozialen Nahraum zu bekämpfen, grösser als auch schon. Die besseren Gesetze nützen jedoch nichts, wenn sie nicht konsequent angewendet werden. Und hier besteht gerade bei häuslicher Gewalt und Stalking noch viel Luft nach oben. Es gibt immer noch Leute, die elektronische Fussfesseln oder Armbänder in erster Linie als Eingriff in die Grundrechte sehen. Sie sorgen sich jeweils sehr um die persönliche Freiheit der gewaltausübenden Person. Und was ist mit den Grundrechten der Opfer? Auch gewaltbetroffene Personen haben Grundrechte. Sie möchten sich frei und unbehelligt bewegen können. Sie möchten nicht ständig Angst haben, verfolgt, beschimpft, verletzt oder gar getötet zu werden. Oft kommt das Argument, die Fussfesseln gäben dem Opfer eine Scheinsicherheit. Opfer sind nicht blöd. Sie wissen sehr wohl, dass es keine 100-prozentige Sicherheit gibt. Aber die elektronische Überwachung kann, auch wenn sie nicht in Echtzeit erfolgt, je nach Situation das Opfer beruhigen und ihm zeigen, dass es mit seinen Bedürfnissen ernst genommen wird. Häusliche Gewalt ist eine schwere Menschenrechtsverletzung. Sie muss verhindert und konsequent verfolgt werden. Die Grünliberalen stimmen der Vorlage deshalb zu, auch wenn sie in der Praxis wohl eher selten zur Anwendung kommen wird.

Florian Heer (Grüne, Winterthur): Auch ich möchte mich kurzfassen: Vorliegende Gesetzesanpassung ist, wie erwähnt, eine Übernahme von Bundesrecht. Die Einführung der elektronischen Fussfessel ermöglicht es dem Zivilgericht, eine neue Technologie zu verwenden und die bisherigen Massnahmen, wie An-

näherungs-, Orts- und Kontaktaufnahmeverbote, werden somit sinnvoll und technologisch ergänzt. Es ist davon auszugehen, dass das EM im Zivilrecht eher in seltenen Ausnahmefällen zur Anwendung kommen wird. Meine Recherchen an zufälligen Zivilgerichten der Schweiz ergaben jetzt keine unbedingt dringende Notwendigkeit von EM. Oftmals wirkt schon ein Termin beim Gericht allenfalls mit einer Androhung zum Kontaktverbot. Im Bereich von häuslicher Gewalt und Stalking jedoch weitere Möglichkeiten zu haben, erachten wir trotz der etwas fehlenden Dringlichkeit als sinnvoll. Damit können die angeordneten Schutzmassnahmen allenfalls besser kontrolliert und durchgesetzt werden. Beim EM nach ZGB handelt es sich um einen schweren Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen. Hier werden besondere Personendaten ermittelt und erhoben, weshalb wir Grünen sehr dafür plädierten, die Vorlage auch den Datenschutzbeauftragten zur Prüfung vorzulegen, was bekanntlich auch geschah. Wir begrüßen auch, dass der Bund nur eine passive Form der GPS-Überwachung vorschreibt. Hier Augenmass zu wahren, erachten wir als äusserst sinnvoll. Die Zuständigkeit bei der bestehenden EM-Vollzugsstelle des JuWe ist sachlogisch und greift auf bestehende Strukturen, vorhandenes Wissen und viel Erfahrung zurück. Alles andere wäre widersinnig, auch dies begrüßen wir. Wir Grünen stimmen der Gesetzesanpassung zu.

Janine Vannaz (Die Mitte, Aesch): Zuerst einmal finde ich es sehr begrüßenswert, dass zusätzliche Massnahmen zum Schutz gewaltbetroffener Personen, also Opfer und mehrheitlich Frauen, umgesetzt werden sollen. Die Änderung und somit die gesetzliche Grundlage im Einführungsgesetz ZGB von 1911 wird daher von der KJS auch einstimmig empfohlen. Das elektronische Monitoring, kurz EM genannt, überwacht die Einhaltung von Schutzmassnahmen, wie Kontakt-, Annäherungs- und Ortsverbote. Damit wird der Schutz vor häuslicher Gewalt und Stalking verbessert, was ich als sehr wichtig empfinde. Das Electronic Monitoring kam bislang einzig im Strafrecht zum Einsatz, um zum Beispiel einen Gefängnisaufenthalt zu vermeiden oder zumindest zu verkürzen. Das ZGB kann zwar bereits auf entsprechende Anordnungen zurückgreifen, mit dem EM können diese jedoch besser durchgesetzt werden. Natürlich gehen auch mit diesem neuen Instrument Kosten einher. In einem Berechnungsbeispiel für einen Vollzug von drei Monaten geht man von rund 11'700 Franken Gesamtkosten aus. Dies würde Abklärungen, Installation, Deinstallation, Überwachung und Miete eines Gerätes beinhalten. Das Gericht legt je nachdem die Kosten fest und muss bei der Auferlegung die finanziellen Verhältnisse der zu überwachenden Person berücksichtigen und die Verhältnismässigkeit beachten. Es würde in der Praxis wohl eine Pauschale verrechnet werden. Da der Kanton Zürich heute schon über die nötige Infrastruktur für die Durchführung von GPS-Überwachungen und über die notwendigen technischen Geräte sowie die IT-Infrastruktur verfügt, können die bereits vorhandenen Prozesse grösstenteils übernommen werden und insofern fallen keine grösseren Kosten mehr an. Die EM-Vollzugsstelle verfügt zudem über das notwendige Wissen und geschulte Mitarbeitende. Es ist allerdings sowieso davon auszugehen, dass nur eine geringe Anzahl zu überwachende Personen eine EM-

Verordnung erhalten wird, da das Verfahren aufwendig und schwer durchsetzbar ist und wenige greifbare Sanktionsmöglichkeiten bestehen – leider. Die Mitte stimmt der Vorlage zu. Besten Dank für die Aufmerksamkeit.

Anne-Claude Hensch Frei (AL, Zürich): Wie Sie bereits mehrfach gehört haben, geht es letztlich darum, den Schutz von gewaltbetroffenen Personen vor häuslicher Gewalt und Stalking zu verbessern. Durch die Einführung eines Gesetzes auf Bundesebene wurden die Kantone beauftragt, im ZGB neu die gerichtliche Anordnung einer elektronischen Überwachung in diesen Fällen festzulegen. Das elektronische Monitoring ist im Strafrecht bereits geregelt, aber im Zivilrecht ein neues Instrument. Von nun an können also auch Eheschutzgerichte, Scheidungsgerichte und andere mehr auf Antrag der klagenden Person EM als Schutzmassnahme anordnen. Im Gegensatz zum Strafrecht hat das EM im Zivilrecht allerdings nur Beweissicherungsfunktion. Somit dient es dazu, die vom Gericht angeordneten Strafen und Bussen bei einem Verstoss durchsetzen zu können. Aus diesem Grund wird davon ausgegangen, dass diese Möglichkeit von den Klägerinnen – es sind halt meistens oder überwiegend Frauen – nicht häufig ergriffen werden wird, sondern eher via Gewaltschutzgesetz vorgegangen wird. Daher hält sich wohl die allgemeine Begeisterung über diese Einführung auch in engen Grenzen, zumindest war es so in der Kommission. Dieser Rechtsweg wird nämlich voraussichtlich eher selten beschritten werden.

Die Alternative Liste findet es sinnvoll, dass bei den überwachten Personen die Verhältnismässigkeit bei der Auferlegung der Kosten beachtet wird. Die Anordnung des EM ist bereits ein schwerer Eingriff in die Bewegungsfreiheit und die Persönlichkeitsrechte dieser Menschen. Es sollte deshalb nicht noch eine übermässige finanzielle Belastung mit der Auferlegung der Kosten hinzugefügt werden. denn im Zivilverfahren kann die gefährdende Person die Kooperation verweigern, anders als im Strafrechtsverfahren. Dort kann ein effizienterer und effektiverer Schutz angeboten werden. Daher ist dort auch ein Kontakt- oder Annäherungs- und Rayonverbot einfacher durchzusetzen. Richtig befriedigend ist diese Lösung via ZGB betreffend die Schutzwirkung von gewaltbetroffenen Frauen daher nicht. Es liegt letztlich an den Möglichkeiten des Zivilrechts. Der Kanton muss jedoch eine Regelung bis zum 1. Januar 2022 vorweisen können. Die Alternative Liste wird daher ohne grosse Begeisterung dieser Vorlage zustimmen. Besten Dank.

Martin Huber (FDP, Neftenbach): Die Überwachung zum Schutz gewaltbetroffener Personen begrüsst die FDP. Neu kann das Gericht EM auch im Zivilrecht verfügen. Wir gehen aber davon aus, dass es eher wenige Fälle sein werden. Wir hoffen, dass die Kosten vor allem den Verursachern übertragen werden. Die FDP stimmt diesem Gesetz zu.

Valentin Landmann (SVP, Zürich): Auch ich stimme der Vorlage grundsätzlich zu. Es gibt einiges zu bemerken: Der Ausdruck «Fussfessel» ist grundlegend falsch. Die betreffende Person ist in keiner Weise gefesselt. Es findet auch keine

Einschränkung der Bewegungsfreiheit statt, sondern es geht lediglich um eine elektronische Meldung, wo sich die betreffende Person aufhält. Die Vertreterin der Alternativen Liste hat gesagt, es gehe nur um Beweissicherung. Dieser Meinung bin ich letztlich nicht. Denn der Sinn dieser gesetzlichen Bestimmungen in den neuen Bestimmungen des Zivilrechts ist, dass man auch eingreifen kann, bevor etwas passiert ist. Es kann also nicht darum gehen, dass man nur nachher beweisen kann, «die Person war da», wenn die geschützte Person inzwischen umgebracht worden ist, sondern es geht darum, eine Möglichkeit einzubauen, damit die geschützte Person gegebenenfalls auch gewarnt werden kann, wenn eine als gewaltbereit bekannte und zu diesem Electronic Monitoring quasi verurteilte Person sich in die Nähe begibt. Das ist wiederum Sache der Praxis und des Vollzugs im Kanton: Wie kann man diese Möglichkeit schaffen? Dies wäre eine Frage an Frau Justizdirektorin Jacqueline Fehr, ob an diese Möglichkeit gedacht wurde, wie die Warnung der betreffenden Person stattfinden soll.

Was natürlich ein Electronic Monitoring auch nicht bewirken kann, ist, dass eine Person einer anderen Person nirgends mehr begegnet. Die Wegweisungen enthalten meistens eine Weisung, sich nicht mehr zum Beispiel auf das Grundstück der gefährdeten Person zu begeben oder einen gewissen Abstand zu diesem Grundstück zu halten. Wenn man einkaufen geht und dabei der anderen Person begegnet oder auf der Strasse der anderen Person begegnet, ist das logischerweise nicht erfasst. Hier könnte wieder die Funktion einer Beweissicherung Platz greifen, wenn es dann zu einem Übergriff kommen sollte. Die kantonalen Behörden, Vollzugsbehörden und das Zwangsmassnahmengericht – ich nehme an, es wird das Zwangsmassnahmengericht sein, das hier die Entscheide trifft –, müssen aber auch ein Mass im Auge behalten. Denn es kann nicht sein, dass jede Wegweisung mit einem Electronic Monitoring begleitet ist. Das ist ein nicht unerheblicher Aufwand, das auch wirklich zu verfolgen, wenn man es denn ernst nimmt und nicht nur, um einfach einen Datensatz zu speichern. Es sollte für diejenigen Fälle in der Praxis reserviert bleiben, in denen eine ernsthafte Gefährdung anzunehmen ist. Hier haben wir auch eine Überschneidung mit dem Strafrecht. Zwar geht es im Strafrecht meistens darum, dass eine Person einen Ort nicht verlassen darf. Das ist im Zivilrecht nicht der Fall, sondern hier geht es um Annäherung an einen Ort und so weiter. Aber wir haben von den Grundlagen her eine Annäherung ans Strafrecht, wenn gleichzeitig strafrechtliche Aktionen gegen die gefährdete Person erfolgt sind. Ich danke euch für die Aufmerksamkeit.

Eintreten

ist beschlossen, nachdem kein anderer Antrag gestellt worden ist.

Detailberatung

Titel und Ingress

I. Das Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB) vom 2. April 1911 wird wie folgt geändert:

A. Elektronische Überwachung zum Schutz gewaltbetroffener Personen

§ 48

Titel vor § 49

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Ratspräsident Benno Scherrer: Damit ist die Vorlage materiell durchberaten. Sie geht an die Redaktionskommission. An der Redaktionslesung befinden wir dann auch über Ziffern römisch II und III der Vorlage.

Das Geschäft ist für heute erledigt.