



Wegleitung für Fachpersonen

Verfahrensablauf bei der elektronischen Überwachung zum Schutz gewaltbetroffener Personen nach Art. 28b i.V.m. Art. 28c ZGB

I. Ausgangslage

Mit dem Bundesgesetz vom 14. Dezember 2018 über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen (BBl 2018 7869) bezweckte der Gesetzgeber mit einer Reihe von Massnahmen die Verbesserung des Schutzes vor häuslicher Gewalt und Stalking.

Mit dem am 1. Januar 2022 in Kraft getretenen Art. 28c ZGB und Art. 343 Abs. 1^{bis} ZPO hat der schweizerische Gesetzgeber das Instrumentarium des zivilrechtlichen Persönlichkeits-schutzes im Kontext von Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen (Stalking) wesentlich erweitert. Aufbauend auf den bestehenden Schutzmassnahmen gemäss Art. 28b ZGB – den Annäherungs-, Rayon- und Kontaktaufnahmeverboten – können Zivilgerichte auf Antrag der betroffenen Person neben den Verboten zusätzlich die elektronische Überwachung (Electronic Monitoring, EM) der gefährdenden Person anordnen.

Die Einführung des Electronic Monitorings im Zivilrecht markierte einen Paradigmenwechsel, da zuvor der Anwendungsbereich der elektronischen Überwachung auf den strafrechtlichen Bereich begrenzt war. Damit steht seit 2022 ein präventiv ausgerichtetes Instrument auch im Zivilrecht zur Verfügung, welches die effektivere Durchsetzung von gerichtlichen Verboten nach Art. 28b ZGB signifikant erhöht.

Die praktische Umsetzung und damit tatsächliche Wirksamkeit dieser Massnahmen hängt jedoch konkret von der Akzeptanz und Zusammenarbeit zwischen den Zivilgerichten, der Fachstelle Bedrohungsmanagement und der Vollzugsstelle Electronic Monitoring ab.

II. Rechtliche Grundlagen

Seit dem 1. Juli 2007 sieht das Gesetz zum Schutz vor Gewalt, Drohungen und Nachstellungen die in Art. 28b ZGB geregelten Massnahmen, namentlich Annäherungsverbote zur gewaltbetroffenen Person und/oder ihrer Wohnung, Rayonverbote in Bezug auf bestimmte Strassen, Plätze oder Quartiere sowie ein Kontaktverbot, unabhängig der Form der Kontaktaufnahme, vor. Entstehungsgeschichtlich steht der Schutz vor häuslicher Gewalt im Vordergrund, die Schutzmassnahmen können aber auch von Personen, welche in einem anderen Kontext¹ betroffen sind, in Anspruch genommen werden.

Auf Antrag der gewaltbetroffenen Person besteht für Gerichte, welche Schutzmassnahmen nach Art. 28b ZGB anordnen, und das Vollstreckungsgericht nach Art. 343 ZPO die Möglichkeit, den Einsatz von Electronic Monitoring zur Stärkung eines ausgesprochenen Kontakt- und Rayonverbots anzuordnen.

Die Anordnung durch das Vollstreckungsgericht kann erfolgen, wenn das Gericht, welches ein Verbot nach Art. 28b ZGB ausgesprochen hat, dieses nicht mit der Überwachung nach Art. 28c ZGB verbunden hat. Es wird in der Lehre allerdings auch vertreten, dass das Erkenntnisgericht die Überwachung in einem zweiten Entscheid anordnen kann.

Im Rahmen eines laufenden Eheschutzverfahrens ist das mit dem Eheschutz befasste Gericht zuständig für den Entscheid über Schutzmassnahmen nach Art. 28b ZGB und damit auch für die Anordnung von Überwachungsmassnahmen mittels Electronic Monitorings nach Art. 28c ZGB.

Die Verbindung eines Verbots nach Art. 28b ZGB mit der Kontrolle durch Electronic Monitoring kann initial für höchstens sechs Monate angeordnet werden und im Anschluss um höchstens sechs Monate verlängert werden. Vorsorglich kann die Massnahme für höchstens sechs Monate angeordnet werden.

Die Überwachung nach Art. 28c ZGB ist rein passiver Natur. Das bedeutet, dass zwar alle Standortdaten im Überwachungszeitraum gespeichert werden, aber von der Vollzugsbehörde Electronic Monitoring nur dann ausgewertet werden, wenn das Electronic Monitoring-System einen Regelverstoss feststellt (Bearbeitung zu Bürozeiten unter der Woche) oder eine gewaltbetroffene Person eine Verletzung meldet. Die rückwirkende Auswertung hat die Konsequenz, dass die Verletzung eines Verbots nicht verhindert werden kann, nach Ansicht des Gesetzgebers wird dennoch der Opferschutz zum einen durch die abschreckende und präventive Wirkung und zum andern durch die Beweisfunktion der gespeicherten Daten des Electronic Monitorings mit anschliessender Verwendung in einem zivil- oder strafrechtlichen Verfahren deutlich verbessert.

Die vom Gericht angeordneten Massnahmen müssen verhältnismässig sein, da in die Grundrechte der gefährdenden Person eingegriffen wird, namentlich das Recht auf persönliche Freiheit, aufgrund der Tragepflicht des Electronic Monitoring-Geräts sowie ihr Recht auf Privatsphäre, da ihre Bewegungen ständig aufgezeichnet werden.

Konkret verlange die Verhältnismässigkeitsprüfung, dass die Massnahme durch das öffentliche Interesse oder den Schutz eines Grundrechts einer anderen Person gerechtfertigt sei, d.h. im vorliegenden Fall durch den Schutz der körperlichen und psychischen Integrität einer gewaltbetroffenen Person, wobei zu beachten sei, dass die elektronische Überwachung als Massnahme zur Gewaltprävention auch der Gesellschaft insgesamt zugutekomme.

Die Massnahme müsse weiter geeignet sein, um die angestrebten Ergebnisse zu erzielen (Eignungserfordernis), sprich sie müsse zumindest geeignet sein, die Verwirklichung des Ziels im konkreten Fall zu fördern oder zu ermöglichen, sei es, indem sie den Schutz der gewaltbetroffenen Person verstärke, sei es, indem sie von der Verletzung des zivilrechtlichen Verbots abhalte, den Druck zur Einhaltung des Verbots erhöhe oder den Beweis eines Verstosses erbringen könne, um den Vollzug der vorgesehenen Sanktion zu erleichtern.

¹ Z.B. Prominente Menschen, die durch einen Anhänger gestalkt werden.

Weiter müsse die Massnahme erforderlich sein, was der Fall sei, wenn es wahrscheinlich sei, dass die gefährdende Person gegen das Verbot verstossen werde (z.B. da dies von der gefährdenden Person angekündigt wurde) oder sie in der Vergangenheit bereits gegen ein Verbot nach Art. 28b ZGB verstossen hat (vgl. auch BGer 5A_716/2022 vom 27. Februar 2023, E. 5.1 und 5.3). Das angestrebte Ziel dürfe ausserdem auch nicht durch eine weniger einschneidende Massnahme erreicht werden können.

Darüber hinaus verlange die Verhältnismässigkeit im engeren Sinn ein angemessenes Verhältnis zwischen dem potentiell betroffenen Grundrecht und den beeinträchtigten öffentlichen und privaten Interessen, dabei sei den Interessen der gewaltbetroffenen Person, deren Freiheit durch das Verhalten der gefährdenden Person erheblich beeinträchtigt wird, ein gewisses Gewicht beizumessen.

Nach Ansicht des Bundesgerichts (BGer 5A_881/2022 vom 2. Februar 2023, E. 2.3) schränke eine vorübergehende, rein passive Überwachung der Bewegungen einer Person mittels einer elektronischen Fussfessel ihre Grundrechte nicht besonders schwerwiegend ein, zumal die Erhebung der Daten nicht ohne ihr Wissen erfolge, die Daten nur nachträglich und unter genau festgelegten Umständen ausgewertet und die Daten spätestens zwölf Monate nach Abschluss der Massnahme gelöscht würden (Art. 28c Abs. 3 ZGB).

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung sei dann auf die Anordnung von Electronic Monitoring zu verzichten, «wenn das Gericht zur Überzeugung gelangt, dass sich [die gefährdende Person] auch ohne eine solche [Anordnung] ans Kontaktverbot hält oder wenn die Nachteile einer Fussfessel für [die gefährdende Person] viel stärker ins Gewicht [falle] als die Nachteile des Opfers, wenn das Kontaktverbot verletzt wird» (vgl. auch BGer 5A_716/2022 vom 27. Februar 2023, E. 5.3).

III. Umsetzung im Kanton Basel-Landschaft

Bei der Anordnung und beim Vollzug von Electronic Monitoring im Zivilrecht sind verschiedene Behörden beteiligt, so insbesondere die Zivilkreisgerichte, die Vollzugsstelle Electronic Monitoring und die Fachstelle Bedrohungsmanagement.

1. Zivilkreisgerichte

Die Rolle der Zivilkreisgerichte bei der Anordnung von Kontakt- und Rayonverboten nach Art. 28b (ggf. i.V.m. Art. 28c ZGB) ist zentral, weil sie einen Schutz gewährleisten, den Strafgerichte resp. Zwangsmassnahmengerichte aufgrund ihrer Funktion oft nicht leisten können.

Strafrechtliche Ersatzmassnahmen unterliegen hohen Hürden – gerade in jener Phase, in welcher eine gewaltbetroffene Person erstmals Schritte zu ihrem eigenen Schutz unternimmt. Oftmals haben gewaltbetroffene Personen in einer ersten Phase ein Bedürfnis nach Schutzmassnahmen, möchten aber (noch) nicht den strafrechtlichen Weg gehen.

Strafrechtliche Ersatzmassnahmen setzen im Gegensatz zum zivilrechtlichen Verfahren ein laufendes Strafverfahren voraus, richten den Blick primär auf die gefährdende Person, unterstehen unter der Geltung der Unschuldsvermutung und dem in dubio-Grundsatz und geben der gewaltbetroffenen Person keine eigene Parteistellung.

Damit bleiben Schutzlücken bestehen, insbesondere in Situationen, in denen ein strafrechtliches Verfahren (noch) nicht eröffnet wurde. Art. 28b ZGB wirkt hier als lückenfüllender Mechanismus, der zivilrechtliche Schutzmassnahmen ermöglicht, die konsequent und unabhängig vom Strafverfahren ausgesprochen und mittels Electronic Monitorings wirksam überwacht werden können. Gerade deshalb kommt den Zivilkreisgerichten eine tragende Funktion im Opferschutz zu.

2. Vollzugsstelle Electronic Monitoring

Im Kanton Basel-Landschaft ist, gestützt auf die Verordnung über die elektronische Überwachung zum Schutz gewaltbetroffener Personen vom 16. November 2021 (SGS 232.11), die Vollzugsstelle Electronic Monitoring, welche organisatorisch im Amt für Justizvollzug eingebettet ist, zuständig für die technische Umsetzung des Electronic Monitorings nach Art. 28c ZGB.

Im Rahmen des Electronic Monitorings nach Art. 28c ZGB ist die Vollzugsstelle Electronic Monitoring rein vollziehende Behörde und zuständig für:

- die Information an die gefährdende Person bei Installation des Electronic Monitorings betreffend die Vorgaben und den Ablauf des Electronic Monitorings, insbesondere über das Vorgehen bei Verstössen gegen Auflagen,
- die Verwaltung, die Montage und Demontage der Feldgeräte,
- die Mitteilung des Beginns und das rechnerische Enddatum des Vollzugs an die Fachstelle Bedrohungsmanagement und die gefährdende Person,
- den Pikettdienst als erste Anlaufstelle bei technischen Problemen und Unklarheiten,
- die technische Überwachung und Meldungserstattung an die Fachstelle Bedrohungsmanagement bei Verstössen gegen die gerichtliche Auflage(n) spätestens am nachfolgenden Werktag (auch bei Entzug der Installation der Fussfessel), wobei die (zufällige) Beobachtung von besonderen Gefahrenlagen direkt an die Einsatzleitzentrale der Polizei gemeldet wird,
- sowie die Erstellung von Verlaufsprotokollen und die allenfalls von den Zivilkreisgerichten angeforderten Berichte.

3. Fachstelle Bedrohungsmanagement

Zentral ist weiter die für das kantonale Bedrohungsmanagement zuständige Stelle als allgemeine Koordinationsstelle, als Ansprechperson für die gewaltbetroffene Person und als Bindeglied zur Sicherheitspolizei, für die Fallbearbeitung bei Unregelmässigkeiten und Verstössen.

Aufgrund ihrer gesetzlichen Aufgabe (§ 47d Polizeigesetz BL, SGS 700) und der grossen Erfahrung im Bereich Gewaltschutz ist die Fachstelle Bedrohungsmanagement am besten geeignet, in den Fällen der elektronischen Überwachung nach Art. 28b i.V.m. Art. 28c ZGB das Case-Management zu betreiben.

Insbesondere übernimmt die Fachstelle Bedrohungsmanagement im Rahmen des Electronic Monitorings nach Art. 28c ZGB folgende Aufgaben:

- Mitteilung an die gewaltbetroffene Person über Beginn und das rechnerische Enddatum des EM-Vollzugs,
- Mitteilung an die gewaltbetroffene Person, falls sich die gefährdende Person der elektronischen Überwachung entzieht,
- Mitteilung an die gewaltbetroffene Person über die Verstösse gegen die gerichtliche Auflage (darüber hinaus entscheidet die Fachstelle Bedrohungsmanagement über Gewaltschutzmassnahmen nach Polizeigesetz [§ 47e Polizeigesetz, SGS 700]),
- Die gewaltbetroffene Person hat das Recht, sich bei der Fachstelle Bedrohungsmanagement über Unregelmässigkeiten und Verstösse zu informieren sowie Einsicht in die entsprechenden Auszüge aus den Überwachungsprotokollen (zu den Unregelmässigkeiten und Verstössen) zu nehmen (aus datenschutzrechtlichen Gründen erhält die gewaltbetroffene Person keine Einsicht in die kompletten Überwachungsdaten, da diese Aufzeichnungen beinhalten, welche für die gewaltbetroffene Person nicht von Relevanz sind),
- Die Fachstelle Bedrohungsmanagement ist weiter dafür besorgt, dass die ihr zur Kenntnis gebrachten Verstösse polizeiintern mittels Strafanzeige nach Art. 292 StGB bei der Staatsanwaltschaft verzeigt werden.

IV. Technische Ausführungen zu den Feldgeräten (gefährdende Person)

Die Überwachung durch Electronic Monitoring erfolgt über ein Feldgerät (Fussfessel), welches während der gesamten Dauer der Überwachung am Fussgelenk der gefährdenden Person befestigt ist. Der Sender schickt in einem bestimmten Zeitintervall Ortungssignale an den Electronic Monitoring-Server. Stimmen die Signale z.B. mit dem definierten Verbotsbereich überein, löst dies ein Alarmsignal aus, welches an die Vollzugsstelle Electronic Monitoring übermittelt wird.

Primär wird eine satellitengestützte Aufenthaltsüberwachung mittels GPS eingesetzt. Dabei überträgt der Sender die erhaltenen Signale GPS oder über das Mobilfunknetz an den Electronic Monitoring-Server, was die Ortung der überwachten Person im Rahmen vorgegebener Rayons bzw. Strecken ermöglicht. Bei fehlenden GPS-Signalen kommt eine direkte Ortung über das Mobilfunknetz oder öffentliche W-Lan-Netze zur Anwendung.

Erfolgt z.B. ein unerlaubtes Annähern an den Wohnort der gewaltbetroffenen Person, so vibriert die Fussfessel als Zeichen des Regelverstosses, zusätzlich erhält die gefährdende Person bei Betreten des verbotenen Rayons eine SMS-Nachricht, dass sie sich aus dem Rayon zu entfernen hat.

V. Grundsätze des passiven Electronic Monitoring-Vollzugs

Im Rahmen der passiven Electronic Monitoring-Überwachung kann die Annäherung der gefährdenden Person zur gewaltbetroffenen Person bzw. das Stalking nicht verhindert werden. Durch die Beweissicherungsfunktion wird die gefährdende Person aber darin bestärkt, sich an die Auflagen zu halten (Normverdeutlichung).

Unter der passiven Überwachung ist zu verstehen, dass die Vollzugsstelle Electronic Monitoring periodisch während den Bürozeiten überprüft, ob die Auflagen eingehalten wurden oder Auffälligkeiten bestehen. Unregelmässigkeiten und Verstösse werden zeitnah, spätestens am nachfolgenden Werktag der Fachstelle Bedrohungsmanagement gemeldet (inkl. entsprechendem Auszug des Überwachungsprotokolls). Es liegt grundsätzlich im Aufgabenbereich der Fachstelle Bedrohungsmanagement, die Anzeigeerstattung nach Art. 292 StGB bei der Staatsanwaltschaft polizeiintern zu organisieren. Falls die Unregelmässigkeiten rein technische Gründe haben, die sich innert kurzer Zeit beheben lassen, löst die Vollzugsstelle Electronic Monitoring das Problem direkt mit der gefährdenden Person ohne Meldung an die Fachstelle Bedrohungsmanagement. Allerdings muss eine Meldung an die Fachstelle Bedrohungsmanagement erfolgen, wenn die Unregelmässigkeiten aus technischen Gründen nicht von kurzer Dauer sind und/oder davon ausgegangen werden muss, die technischen Probleme seien von der gefährdenden Person mit Absicht herbeigeführt worden.

Sollte sich bei der stichprobenhaften Überprüfung der Rayonüberwachung ergeben, dass eine besondere Gefährdungslage vorliegt (z.B. ist ersichtlich, wie die gefährdende Person das Rayonverbot verletzt und sich unmittelbar auf die Wohnung der gewaltbetroffenen Person zubewegt) kontaktiert die Vollzugsstelle Electronic Monitoring unmittelbar die Einsatzleitzentrale der Polizei.

Trotz der Übermittlung von Daten über verschiedene Technologien wie GPS und Mobilfunk ist, ähnlich wie bei einem Mobiltelefonsignal aufgrund von Verbindungsunter- resp. -abbrüchen, keine vollständige und lückenlose Überwachung des Aufenthaltsortes gewährleistet.

VI. Ablauf

1. Vor der Anordnung der elektronischen Überwachung nach Art. 28c ZGB

Vor der Anordnung einer elektronischen Überwachung klärt das zuständige Zivilkreisgericht bei der Vollzugsstelle Electronic Monitoring die Machbarkeit ab. Dabei geht es primär um die Abklärung, ob die Definierung der Zonen und Zeiten technisch umsetzbar ist bzw. diese Zonen technisch überwacht werden können und ob die räumlichen Voraussetzungen gegeben sind.

2. Anordnung der elektronischen Überwachung nach Art. 28c ZGB

Die Zivilkreisgerichte legen im Urteilsdispositiv die Überwachung mittels Electronic Monitorings in der Anzahl Monaten ab Antritt fest (vgl. Art. 28c Abs. 2 ZGB) ohne einen festen Anfangstermin zu definieren.

Der Entscheid der Zivilkreisgerichte wird unmittelbar mit Vollstreckbarkeit oder Rechtskraft an die Vollzugsstelle Electronic Monitoring, die Fachstelle Bedrohungsmanagement und ggf. der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (Art. 28b Abs. 3^{bis} ZGB) zugestellt. Die Fachstelle Bedrohungsmanagement ist für die Weiterleitung des Entscheides an das Sekretariat Hauptabteilung Sicherheitspolizei, Polizei Basel-Landschaft in Liestal sowie der Fachstelle Häusliche Gewalt, Polizei Basel-Landschaft in Muttenz, besorgt.

Das Urteilsdispositiv des zuständigen Zivilkreisgerichts hat Folgendes zu enthalten:

- Die Anzahl Monate der elektronischen Überwachung,
- Bei Rayonverbot: Klar definierter Rayonbereich oder Radius von mindestens 500 Meter im Bereich bestimmter Örtlichkeiten,
- Sofern bereits bekannt: Termine/Zeiten, zu denen die gefährdende Person ggf. das Rayon betreten darf,
- Hinweis auf Art. 292 StGB, dass bei Missachtung der gerichtlichen Anordnung sowie bei Missachtung der Anordnungen durch die Vollzugsstelle Electronic Monitoring eine Busse ausgesprochen werden kann,
- Sofern beantragt, die Anordnung von Electronic Monitoring unter Androhung der polizeilichen Vollstreckung im Nichtbefolgungsfall (Art. 343 ZPO),
- Hinweis, dass die gewaltbetroffene Person spätestens vier Wochen vor Ablauf der Frist Antrag auf Verlängerung der Anordnung beim Zivilkreisgericht einreichen muss, ansonsten das Electronic Monitoring dahinfalle. Ausnahme: Im Verfahren betreffend vorsorgliche Massnahmen ist keine Verlängerung möglich (Art. 28c Abs. 2 ZGB).

3. Während der elektronischen Überwachung nach Art. 28c ZGB

Die gewaltbetroffene Person muss rechtzeitig den Antrag auf Verlängerung beim zuständigen Zivilkreisgericht einreichen. Wenn das Zivilkreisgericht die Überwachung nicht verlängert, weil entweder kein Antrag gestellt, dieser abgewiesen wurde oder keine Verlängerung möglich ist, endet sie nach der im Entscheid festgelegten Dauer automatisch (d.h. an dem von der Vollzugsstelle Electronic Monitoring berechneten Enddatum).

Wird die Überwachung verlängert, stellt das Gericht den entsprechenden Verlängerungsentscheid den Parteien und der Vollzugsstelle Electronic Monitoring sowie der Fachstelle Bedrohungsmanagement (und allenfalls weiteren Behörden; vgl. Art. 28b Abs. 3^{bis} ZGB) zu.

4. Ende der elektronischen Überwachung nach Art. 28c ZGB

Zum Enddatum deinstalliert die Vollzugsstelle Electronic Monitoring den Sender bei der gefährdenden Person und beendet die Überwachung im Electronic Monitoring-System. Die Vollzugsstelle Electronic Monitoring ist verantwortlich für die Löschung der Daten im Überwachungssystem spätestens 12 Monate nach Abschluss des Electronic Monitorings (Art. 28c Abs. 3 Satz 2 ZGB).

Die Vollzugsstelle Electronic Monitoring auferlegt der gefährdenden Person die Vollzugskosten. Dabei werden pro Tag CHF 20.- verrechnet. Es besteht die Möglichkeit unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Verhältnisse, die Kosten ganz oder teilweise zu erlassen.