

§ 13 Änderung des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus

Die Vorlage im Überblick

Mit dem Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen vom Dezember 2018 wird der Schutz vor häuslicher Gewalt und Nachstellungen (Stalking) gestärkt. Die Bestimmung ermöglicht die bessere Durchsetzung von Schutzmassnahmen in Form von zivilrechtlichen Rayon- oder Kontaktverboten, indem sie eine gesetzliche Grundlage für die gerichtliche Anordnung einer elektronischen Überwachung schafft. Ein Rayonverbot verbietet einer Person, ein bestimmtes Gebiet für eine bestimmte Dauer zu betreten. Ein Kontaktverbot untersagt die Kontaktaufnahme mit einer bestimmten Person für eine bestimmte Dauer.

Um die bundesrechtlichen Vorgaben zu erfüllen, muss das kantonale Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus angepasst werden. Zu regeln ist die Umsetzung. Die finanziellen Auswirkungen hängen davon ab, in wie vielen Fällen die Glarner Gerichte eine elektronische Überwachung anordnen. Bisher wurden im Schnitt jährlich ein Dutzend Kontakt- und Rayonverbote verhängt, wobei nicht in jedem dieser Fälle eine elektronische Überwachung hätte angeordnet werden können (technische Machbarkeit, Verhältnismässigkeit usw.).

Die Gesetzesänderung wurde durch den Landrat dringlich per 1. Januar 2022 in Kraft gesetzt und gilt bis zur Landsgemeinde 2022, die diese Gesetzesänderung definitiv zu verabschieden hat. Die Vorlage war im Landrat unbestritten und wurde einhellig begrüsst. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Änderung des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus zuzustimmen.

1. Ausgangslage

1.1. Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen

Mit dem Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen vom 14. Dezember 2018 wird der Schutz vor häuslicher Gewalt und Nachstellungen (Stalking) gestärkt. Mit dem Erlass wurden verschiedene Gesetze geändert, unter anderem das Schweizerische Zivilgesetzbuch (ZGB). Dort stehen Verbesserungen in Artikel 28b betreffend den Schutz der Persönlichkeit im Vordergrund. Diese Bestimmung erlaubte den Betroffenen bisher, beim Gericht ein zivilrechtliches Rayon- oder Kontaktverbot zu erwirken. Ein Rayonverbot verbietet einer Person, ein bestimmtes Gebiet für eine bestimmte Dauer zu betreten. Ein Kontaktverbot untersagt die Kontaktaufnahme mit einer bestimmten Person für eine bestimmte Dauer. Um die angeordneten Schutzmassnahmen besser durchsetzen zu können, wurde nun mit Artikel 28c ZGB eine gesetzliche Grundlage für die gerichtliche Anordnung einer elektronischen Überwachung bei häuslicher Gewalt und Stalking geschaffen.

1.2. Elektronische Überwachung

Die elektronische Aufenthaltsüberwachung (auch Electronic Monitoring, EM) wird derzeit nur im Strafverfahren als Strafvollzugsform oder zur Überwachung von Ersatzmassnahmen eingesetzt. Beim EM wird der zu überwachenden Person ein Sender (meist am Fussgelenk) angelegt, der Messwerte an die EM-Server übermittelt und so die Ortung des Senders erlaubt. Die Überwachung erfolgt derzeit passiv: Die ermittelten Positionsdaten werden während der Bürozeiten (nachträglich) ausgewertet. Eine Echtzeitüberwachung erfolgt (noch) nicht. Das EM hat somit primär Kontroll- und Beweissicherungsfunktion. Es kann damit zudem weder eine schriftliche noch eine telefonische Kontaktaufnahme mit der zu schützenden Person verhindert bzw. erkannt werden. EM verkürzt zwar die Reaktionszeit bei einem Verstoß gegen ein Kontakt- oder Rayonverbot. Eine Tat kann damit aber nicht verhindert werden. EM ist somit kein Sicherungs-, sondern ein Überwachungsinstrument.

1.3. Bestehende Regelung im Strafrecht

Gemäss Artikel 31 des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches im Kanton Glarus (Einführungsgesetz zum Schweizerischen Strafgesetzbuch, EG StGB) und Artikel 29a ff. der kantonalen Verordnung über den Vollzug in den Bereichen Strafprozess, Straf- und Massnahmenvollzug und Opferhilfe (VSMO) ist die Fachstelle Justizvollzug für die strafrechtlich angeordneten elektronischen Überwachungen zuständig. Im Rahmen ihrer Vollzugskompetenzen prüft sie insbesondere die gesetzlichen Voraussetzungen für das EM und erlässt die entsprechenden Verfügungen. Das Organisatorische (z. B. persönliche Voraussetzungen, technische Machbarkeit) sowie die soziale Betreuung der überwachten Person werden durch die Bewährungshilfe wahrgenommen. Die technische Umsetzung des EM hat der Kanton Glarus – wie die meis-

ten kleineren Kantone – delegiert. So nimmt der Kanton Zürich insbesondere die technischen Abklärungen vor. Er stellt die technische Infrastruktur (EM-Server und Sender) zur Verfügung und ist für die Montage und Demontage der Sender zuständig. Zu diesem Zweck besteht mit dem Amt für Justizvollzug und Wiedereingliederung des Kantons Zürich seit 1. Januar 2018 ein Leistungsvertrag betreffend Nutzung des Systems Electronic Monitoring mit fester Laufdauer von zwei Jahren, wobei die Vereinbarung vertragsgemäss seit Ablauf der zwei Jahre jeweils stillschweigend um ein weiteres Jahr verlängert wurde. Dies im Sinne einer Übergangslösung, bis das geplante nationale EM-System in Betrieb ist. Dies wird voraussichtlich im Verlaufe des Jahres 2023 der Fall sein.

2. Handlungsbedarf

Die Möglichkeit der elektronischen Überwachung eines zivilrechtlichen Rayon- oder Kontaktverbots wurde auf den 1. Januar 2022 in Kraft gesetzt. Gemäss Artikel 28c ZGB müssen die Kantone eine Stelle bezeichnen, die für den Vollzug der elektronischen Überwachung zuständig ist. Zudem müssen sie das Vollzugsverfahren regeln sowie dafür sorgen, dass die aufgezeichneten Daten über die überwachten Personen nur zur Durchsetzung des Verbots verwendet und spätestens zwölf Monate nach Abschluss der Schutzmassnahme gelöscht werden. Es besteht somit Handlungsbedarf auf kantonalebene.

Ursprünglich wurde davon ausgegangen, dass für den Einsatz des EM im zivilrechtlichen Bereich keine spezielle Grundlage im kantonalen Recht mehr erforderlich ist. Die schon bestehenden Bestimmungen im EG StGB und in der VSMO wurden als genügend erachtet. Zwischenzeitlich musste jedoch festgestellt werden, dass für die Umsetzung des Bundesrechts wider Erwarten eine eigene kantonale Rechtsgrundlage auf formell-gesetzlicher Stufe für die Regelung der Zuständigkeiten und das Verfahren erforderlich ist.

3. Umsetzung

Es ist vorgesehen, die Regelung des Vollzugs (Zuständigkeiten, Verfahren usw.) in einem neuen Artikel 15d des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus (EG ZGB) an den Regierungsrat zu delegieren. So kann auf organisatorische Bedürfnisse flexibler reagiert werden. Die Bezeichnung der zuständigen Verwaltungsbehörde sowie die Bestimmung der Einzelheiten zum Vollzugsverfahren (Verfahrensabläufe und Informationsflüsse) erfolgen somit in einer regierungsrätlichen Verordnung.

Wie in Ziffer 1.3 erwähnt, hat der Kanton Glarus bereits für den Bereich des Strafrechts die technische Durchführung des EM an den Kanton Zürich delegiert. Diese Zusammenarbeit drängt sich auch im Bereich des EM im Zivilrecht auf, um Synergien nutzen zu können. Bei der Prüfung des Schutzes gewaltbetroffener Personen im Kanton wurden im Hinblick auf die Umsetzung der sogenannten Istanbul-Konvention zudem Optimierungsmöglichkeiten im Polizeigesetz festgestellt. Sie betreffen die Regelungen zur häuslichen Gewalt (z. B. Fristen, gerichtliche Beurteilung, Stalking). Die Anpassungen wurden für die in der nächsten Legislaturperiode geplante Totalrevision des Polizeigesetzes vorgesehen, da sie sich nicht direkt aus der Umsetzung des neuen Artikels 28c ZGB ergeben und diesbezüglich auch kein dringender Handlungsbedarf besteht.

4. Vernehmlassungsverfahren

Die Vorlage stiess in der Vernehmlassung auf breite Zustimmung. Es wurden keine inhaltlichen Änderungsanträge gestellt und die vorgeschlagene kantonale Umsetzung wurde unterstützt. Einzig die geplante dringliche Inkraftsetzung wurde in Frage gestellt. Verwaltungintern wurde auf die bereits massgebende Rolle der Bewährungshilfe beim Vollzug des strafrechtlichen EM und die Wichtigkeit eines koordinierten Vorgehens hingewiesen und dass die Delegationsnorm im Hinblick auf die nationale EM-Lösung ab 2023 offener zu fassen sei.

5. Erläuterung der Bestimmung

Artikel 15d

Der Regierungsrat wird in Form einer Delegationsnorm beauftragt, den Vollzug der gerichtlich angeordneten elektronischen Überwachung zum Schutz gewaltbetroffener Personen in einer Verordnung zu regeln (Abs. 1). Im Zentrum stehen die Bezeichnung der zuständigen Vollzugsstelle sowie die Regelung des Vollzugsverfahrens. Es kann darauf verzichtet werden, diese Präzisierung im Gesetz vorzunehmen. Es wird sodann eine gesetzliche Grundlage für die Auslagerung der mit dem technischen Vollzug zusammenhängenden Aufgaben durch das zuständige Departement an Dritte geschaffen (Abs. 2). Angesichts der verhältnismässig geringen Zahl der zu erwartenden Fälle im Kanton Glarus ist hier eine eigenständige Durchführung wenig zweckmässig. Für den Kanton Glarus besteht – wie bereits erwähnt – schon bezüglich der strafrechtlichen elektronischen Überwachung eine Vereinbarung mit dem Kanton Zürich. Diese wurde für die zivilrechtliche elektronische Überwachung entsprechend angepasst.

Im Hinblick auf die Einführung der nationalen EM-Lösung ab 2023 soll die Delegationsbestimmung (Abs. 2) etwas offener formuliert und nicht nur auf den technischen Bereich beschränkt werden. Dies auch, um bei einer allfälligen (teilweisen) Auslagerung der Aufgaben der EM-Vollzugsstelle einen erneuten Gang vor die Landsgemeinde zu vermeiden. Die Anordnung von EM führt zu verschiedenen Kosten (Abklärungsauftrag, Installation, Deinstallation, Überwachung und Miete Sender). In Absatz 3 wird für deren Festlegung das Gericht für zuständig bezeichnet. Gemäss Artikel 28c Absatz 3 ZGB können die Kosten der Massnahme der überwachten Person auferlegt werden. Praxisgemäss werden beim EM im Strafrecht der überwachten Person nicht die Vollkosten, sondern nur ein reduzierter Ansatz auferlegt. Dabei handelt es sich in der Regel um 20 Franken pro Tag. Dieser Ansatz wird als Grundsatz auch für das EM im zivilrechtlichen Bereich empfohlen. Es bleibt jedoch zu beachten, dass bei der Auferlegung der Kosten an die zu überwachende Person richterliche Unabhängigkeit besteht und es durchaus angemessen sein kann, der zu überwachenden Person höhere oder tiefere Kosten aufzuerlegen.

6. Grundzüge der vorgesehenen Regelung auf Verordnungsstufe

Die Grundzüge der gestützt auf Artikel 15d EG ZGB zu schaffenden Verordnung werden nachfolgend kurz dargestellt.

6.1. Zuständigkeit

Es ist zweckmässig, bei der Einführung des EM im Zivilrecht auf bereits bestehende Strukturen bzw. die Organisation aus dem Straf- und Massnahmenvollzug zurückzugreifen und diese analog zu regeln. Die Fachstelle Justizvollzug ist derzeit für die strafrechtliche Anordnung der elektronischen Überwachung zuständig. Die Machbarkeitsabklärung, Berichterstattung, Meldepflichten usw. werden durch die Bewährungshilfe (in Zusammenarbeit mit der technischen Vollzugsstelle des Kantons Zürich) getätigt. Dieser bereits im Rahmen des Vollzugs des strafrechtlichen EM erarbeitete und bewährte Prozess soll auch bei der Umsetzung des zivilrechtlichen EM beibehalten werden. Da für die Anordnung des EM im zivilrechtlichen Bereich das Gericht zuständig ist, verbleibt hier der Fachstelle Justizvollzug vorwiegend eine Vermittlungs- bzw. Koordinationsfunktion.

6.2. Verfahren

Der grobe Ablauf des Verfahrens gestaltet sich wie folgt:

- Die zuständige kantonale Stelle (EM-Vollzugsstelle) klärt in Zusammenarbeit mit dem technischen Anbieter vor Anordnung der EM-Überwachung auf Anfrage des Gerichts ab, ob eine solche technisch überhaupt durchführbar ist und erstellt einen Bericht (Machbarkeitsbericht) zuhanden des Gerichts.
- Das Gericht legt die Dauer der Überwachung mittels EM fest und weist die zu überwachende Person auf ihre Mitwirkungspflicht und die Folgen bei Missachtung der Anordnungen und Weisungen hin.
- Das Gericht teilt seinen Entscheid an die EM-Vollzugsstelle, die Kantonspolizei und eventuell auch an andere Amtsstellen sowie an die gefährdete und die zu überwachende Person mit.
- Die EM-Vollzugsstelle informiert bei Verstössen die Kantonspolizei und die gefährdete Person.
- Die EM-Vollzugsstelle stellt dem Gericht einen Monat vor Ablauf einen Verlaufsbericht im Hinblick auf eine allfällige Verlängerung der Massnahme und nach Beendigung des EM einen Schlussbericht zu.
- Die EM-Vollzugsstelle ist verantwortlich für die Löschung der Daten im Überwachungssystem spätestens zwölf Monate nach Abschluss des EM.

7. Finanzielle Auswirkungen

Bei der vorliegenden Anpassung des EG ZGB handelt es sich um die Umsetzung von Bundesrecht. Da sich die Überwachung von zivilrechtlichen Massnahmen im Wesentlichen nicht von den Überwachungen von Ersatzmassnahmen im Strafrecht unterscheidet, können die bereits vorhandenen Prozesse grösstenteils übernommen werden. Für die Durchführung von EM im strafrechtlichen Bereich sind folgende Leistungsvergütungen vereinbart:

- Jährliche Fixkosten für das System:	3'800 Fr.
- Aufsetzen der Überwachung	
Radiofrequenz-Überwachung:	875 Fr.
GPS-Überwachung:	940 Fr.
- Beendigung der Überwachung:	815 Fr.
- Tagespauschale	
Radiofrequenz-Überwachung:	60 Fr.
GPS-Überwachung:	120 Fr.

Im Kanton Glarus wurde erst kürzlich die erste elektronische Überwachung im Strafvollzug angeordnet. Solche scheiterten bisher jeweils an den fehlenden rechtlichen Voraussetzungen. Dementsprechend sind bislang im Bereich EM vor allem lediglich die jährlichen Fixkosten angefallen. Wie hoch die genauen Mehrkosten für die hinzukommenden Überwachungen von zivilrechtlich angeordneten Kontakt- und Rayonverboten sein

werden, hängt davon ab, wie viele Fälle von den Gerichten angeordnet werden. Das Kantonsgericht verhängt im jährlichen Durchschnitt zwölf zivilrechtliche Rayon- und Kontaktverbote, wobei hier künftig nicht automatisch auch die elektronische Überwachung angeordnet werden kann (technische Machbarkeit, Verhältnismässigkeit usw.). Vielmehr ist nur mit einer eher geringen Anzahl von EM-Anordnungen im Zivilrecht zu rechnen. Dies auch darum, weil häufig mit anderen Verfahren ein effektiverer Schutz erreicht werden kann (polizeiliche Schutzmassnahmen bei häuslicher Gewalt, strafprozessuale Zwangsmassnahmen wie z. B. Untersuchungshaft). Die Aufgabe soll daher einstweilen bis zum Vorliegen von Erfahrungswerten über den Aufwand mit dem bestehenden Personalbestand bei der Fachstelle Justizvollzug angegangen werden.

8. Dringliche Inkraftsetzung

Auf das Inkrafttreten der bundesrechtlichen Bestimmungen betreffend EM von zivilrechtlichen Rayon- oder Kontaktverboten am 1. Januar 2022 hat auch die kantonale rechtliche Umsetzungsgesetzgebung vorzuliegen. Da die Landsgemeinde erst nach der Inkraftsetzung der neuen bundesrechtlichen Bestimmungen stattfindet, war es erforderlich, dass der Landrat gestützt auf Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f der Kantonsverfassung anstelle der Landsgemeinde die kantonale Bestimmung im EG ZGB vorläufig dringlich in Kraft setzt. Der Beschluss des Landrates gilt bis zur nächsten Landsgemeinde. Dieser ist die Gesetzesänderung erneut zu unterbreiten.

9. Beratung der Vorlage im Landrat

9.1. Kommission

Die Kommission Recht, Sicherheit und Justiz unter der Leitung von Landrat Bruno Gallati, Näfels, befasste sich mit der Vorlage. Sie trat stillschweigend auf diese ein. In der Detailberatung wurde in einem Votum die elektronische Überwachung zwar begrüsst. Diese dürfe aber auf keinen Fall als Hafterleichterung gewährt werden. Als Schönheitsfehler wurde die dringliche Inkraftsetzung durch den Landrat bezeichnet. Diese sei jedoch gemäss Rückmeldung der Gerichte begründet. Es wurde dabei verdeutlicht, dass es bei dieser Massnahme um den Schutz von gewaltbetroffenen Personen geht. Dies entspreche einem aktuellen Bestreben von Bund und Kanton. Änderungsanträge wurden in der Kommission keine gestellt. Die Kommission beantragte einstimmig, der Vorlage unverändert zuzustimmen.

9.2. Landrat

Im Landrat war Eintreten ebenfalls unbestritten und die Vorlage stiess auf einhellige Zustimmung. Es wurde daran erinnert, dass der Schutz von Gewaltopfern verbessert werden müsse. Betroffen seien meist Frauen. Auch im Kanton Glarus habe sich die Zahl der Fälle von häuslicher Gewalt, die von der kantonalen Opferberatungsstelle behandelt würden, innert kurzer Zeit verdoppelt. Kritisiert wurde erneut einzig die dringliche Inkraftsetzung. Die Regelung auf Bundesebene war seit drei Jahren bekannt. Der Kanton habe genügend Zeit gehabt, um zu reagieren. Man sei allerdings lange davon ausgegangen, dass eine kantonale Einföhrungsgesetzgebung gar nicht nötig sei.

Auf eine entsprechende Frage wurde nochmals betont, dass das Überwachungssystem aktuell nur passiv, d. h. zur nachträglichen Kontrolle, eingesetzt werden könne. Es sei jedoch angedacht, dieses auch aktiv einzusetzen, sobald die technischen und organisatorischen Voraussetzungen geschaffen seien. Aktuell dürfe es nicht für Hafterleichterungen eingesetzt werden.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde einstimmig, der Vorlage unverändert zuzustimmen.

10. Antrag

Der Landrat beantragt Landsgemeinde, nachstehender Gesetzesänderung zuzustimmen:

Änderung des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus

(Vom

(Erlassen von der Landsgemeinde am

I.

GS III B/1/1, Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus (Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch; EG ZGB) vom 7. Mai 1911 (Stand 1. Januar 2020), wird wie folgt geändert:

Art. 15d (*neu*)

¹ Der Regierungsrat regelt den Vollzug der gerichtlich angeordneten elektronischen Überwachung zum Schutz gewaltbetroffener Personen (Art. 28c Abs. 1 ZGB und Art. 343 Abs. 1^{bis} ZPO) in einer Verordnung.

² Das zuständige Departement kann die technische Umsetzung beziehungsweise den Vollzug der elektronischen Überwachung einer Stelle ausserhalb der Verwaltung übertragen.

³ Das Gericht, das die elektronische Überwachung anordnet, auferlegt die Kosten des Vollzugs der überwachten Person unter Berücksichtigung ihrer finanziellen Verhältnisse.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Diese Änderung tritt sofort in Kraft.