

An den Landrat

Glarus, 16. November 2021

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

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

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. Das in der Form eines Mantelerlasses verabschiedete Bundesgesetz beinhaltet Änderungen im Zivilgesetzbuch (ZGB), in der Zivilprozessordnung, im Strafgesetzbuch sowie im Militärstrafgesetz. Im Zivilgesetzbuch stehen Verbesserungen in Artikel 28b ZGB (Schutz der Persönlichkeit) im Vordergrund. Diese Bestimmung erlaubte den Betroffenen bisher, beim Gericht ein zivilrechtliches Rayon- oder Kontaktverbot zu erwirken. Um die so 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. Electronic Monitoring

Die elektronische Aufenthaltsüberwachung (auch Electronic Monitoring, EM) wird derzeit 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 die Schutzmassnahme. Eine Tat kann damit aber nicht verhindert werden. EM ist somit kein Sicherheits-, 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 meisten kleineren Kantone – delegiert. So nimmt der Kanton Zürich insbesondere die technischen Abklärungen vor. Er stellt die technische Infrastruktur (EM-Server und Feldgeräte) zur Verfügung und ist für die Montage und Demontage der Feldgeräte zuständig. Zu diesem Zweck besteht mit dem Amt für Justizvollzug und Wiedereingliederung des Kantons Zürich per 1. Januar 2018 ein Leistungsvertrag betreffend Nutzung des Systems Electronic Monitoring mit fester Laufdauer von zwei Jahren, wobei die Vereinbarung vertragsgemäss nach Ablauf der zwei Jahre stillschweigend um ein weiteres Jahr, also bis Ende 2021, 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 wird auf den 1. Januar 2022 in Kraft gesetzt. Bis dahin müssen die Kantone eine Stelle bezeichnen, die für den Vollzug der elektronischen Überwachung zuständig ist (Art. 28c Abs. 3, 1. Satz ZGB). Zudem müssen sie das Vollzugsverfahren regeln (Art. 28c Abs. 3, 1. Satz ZGB) sowie dafür sorgen, dass die aufgezeichneten Daten über die beteiligten Personen nur zur Durchsetzung des Verbots verwendet und spätestens nach zwölf Monaten nach Abschluss der Schutzmassnahme gelöscht werden (Art. 28c Abs. 3, 2. Satz ZGB). Es besteht somit Handlungsbedarf auf kantonalebene.

Die grundlegenden und wichtigen Bestimmungen sind gemäss Artikel 69 Absatz 2 der Verfassung des Kantons Glarus (KV) in der Form des Gesetzes von der Landsgemeinde zu erlassen. Dazu gehören auch Bestimmungen über die Organisation und Aufgaben der Behörden. Bei den aufgrund des Bundesrechts von den Kantonen zu erlassenden Regelungen handelt es sich um organisatorische Bestimmungen bzw. Aufgabenzuweisungen. Für deren Erlass ist folglich die Landsgemeinde zuständig.

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. Aufgrund des Inkrafttretens des Bundesrechts per 1. Januar 2022 kann die erforderliche Anpassung im kantonalen Recht nicht mehr rechtzeitig von der nächsten Landsgemeinde beschlossen werden. Deshalb ist diese vom Landrat gestützt auf Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f KV vorläufig dringlich in Kraft zu setzen (s. dazu auch die Ausführungen in Ziff. 8).

3. Umsetzung

Der neue Artikel 28c ZGB befindet sich im ersten Teil des ZGB, also dem Personenrecht. Das kantonale Umsetzungsrecht soll analog dazu im Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus (Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch, EG ZGB) angesiedelt werden, und zwar unter dem Titel «1. Zuständige Behörden und Verfahren» in einem neuen Artikel 15d. Dabei ist vorgesehen, die Regelung des Vollzugs (Zuständigkeiten, Verfahren usw.) 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 Istanbul-Konvention zudem auch 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

4.1. Adressatenkreis

Der Regierungsrat verabschiedete die Vorlage am 5. Oktober 2021 in die Vernehmlassung bis zum 5. November 2021. Zur Vernehmlassung eingeladen wurden die Gemeinden und sämtliche im Landrat vertretenen politischen Parteien, einschliesslich der Jungparteien, sowie die Verwaltungskommission der Gerichte. In der kantonalen Verwaltung erhielten alle Departemente sowie die Staatskanzlei Gelegenheit zur Stellungnahme. Insgesamt gingen 16 externe und verwaltungsinterne schriftliche Stellungnahmen ein, wobei sieben Vernehmlassungsadressaten auf eine Stellungnahme verzichteten.

4.2. Beurteilung

Die Vorlage stiess in der Vernehmlassung auf breite Zustimmung. Es wurden keine inhaltlichen Änderungsanträge gestellt und die vorgeschlagene kantonale Umsetzung wurde unterstützt. Einzig die GLP stellte die geplante dringliche Inkraftsetzung in Frage. Verwaltungsintern wurde auf die bereits massgebende Rolle der Bewährungshilfe beim Vollzug des strafrechtlichen EM und die Wichtigkeit eines koordinierten Vorgehens hingewiesen. Sodann wurde angeregt, die Delegationsnorm in Artikel 15d Absatz 3 EG ZGB im Hinblick auf die nationale EM-Lösung ab 2023 offener zu fassen und nicht bloss auf die Kompetenz zur Delegation der technischen Überwachung zu beschränken. Artikel 15d Absatz 2 sei so zu formulieren, dass das Thema «Schutz gewaltbetroffener Personen» nicht bei einer Stelle liege, sondern es sich um ein Zusammenspiel verschiedener staatlicher Akteure handle. Zudem wurde auf eine begriffliche Inkongruenz zum ZGB hingewiesen; entsprechend wurde in Absatz 3 die «gefährdende» durch die «überwachte» Person ersetzt (vgl. Art. 28c Abs. 4 ZGB). Auf die Anliegen wird ebenfalls noch unter Ziffer 5 sowie Ziffer 6.1. eingegangen.

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). Dazu gehören als wichtigste zu normierende Gegenstände die Bezeichnung der zuständigen Vollzugsstelle sowie die Regelung des Vollzugsverfahrens. Es kann darauf verzichtet werden, diese Präzisierung im Gesetz vorzunehmen; Absatz 2 des Vernehmlassungsentwurfs wurde deshalb gestrichen. 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 ist hier eine eigenständige Durchführung wenig zweckmässig. Für den Kanton Glarus besteht – wie bereits er-

wähnt – schon bezüglich der strafrechtlichen elektronischen Überwachung eine Vereinbarung mit dem Kanton Zürich. Es ist vorgesehen, den bestehenden Vertrag für die zivilrechtliche elektronische Überwachung entsprechend anzupassen.

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 Feldgerät). 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 Partei 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 nachfolgen 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 ZH) 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 verletzende bzw. überwachte 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 überwachte 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 und dem damit verbundenen Erlass einer regierungsrätlichen Verordnung 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 Franken
- Aufsetzen der Überwachung
 - RF-Überwachung: 875 Franken
 - GPS-Überwachung: 940 Franken
- Beendigung der Überwachung: 815 Franken
- Tagespauschale
 - RF-Überwachung: 60 Franken
 - GPS-Überwachung: 120 Franken

Im Kanton Glarus wurde erst kürzlich die erste elektronische Überwachung im Strafvollzug angeordnet. Solche scheiterten bisher jeweils an den fehlenden rechtlichen Voraussetzungen (vgl. Art. 29a VSMO). 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, ist es erforderlich, dass der Landrat gestützt auf Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f KV 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. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, der beiliegenden Gesetzesänderung zuzustimmen, diese dringlich und rückwirkend auf den 1. Januar 2022 in Kraft zu setzen und der nächsten Landsgemeinde zur Zustimmung zu unterbreiten.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Marianne Lienhard, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage:
- SBE