

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
betreffend die Änderung des Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch
(Umsetzung des Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes
gewaltbetroffener Personen; Art. 28c ZGB)**

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit Bericht und Antrag zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch betreffend den Schutz gewaltbetroffener Personen. Dem als Anhang beigefügten Entwurf schicken wir folgende Erläuterungen voraus:

1. Ausgangslage

Am 14. Dezember 2018 trat das Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen in Kraft (BBL 2018 S. 7869). Damit sollen die festgestellten Lücken in den Bereichen häusliche Gewalt sowie Stalking und Belästigung geschlossen werden. Dazu werden das Schweizerische Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210), die Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO; SR 272), das Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0) und das Militärstrafgesetz vom 13. Juni 1927 (MStG; SR 321.0) angepasst. Neben diversen anderen Anpassungen wird insbesondere ein neuer Art. 28c ZGB (elektronische Überwachung) eingeführt. Gemäss Art. 28c Abs. 3 ZGB haben die Kantone eine Stelle zu bezeichnen, die für den Vollzug der elektronischen Überwachung zuständig ist, und das Vollzugsverfahren zu regeln. Sie sollen zudem dafür sorgen, dass die aufgezeichneten Daten über die beteiligten Personen nur zur Durchsetzung des Verbots verwendet und spätestens zwölf Monate nach Abschluss der Massnahme gelöscht werden.

2. Umsetzung im Kanton

Neu ergibt sich für die Gerichte, die Schutzmassnahmen nach Art. 28b ZGB anordnen, sowie für das Vollstreckungsgericht (Art. 343 ZPO) die Möglichkeit, auf Antrag der klagenden Person die Verwendung einer elektronischen Überwachung anzuordnen (Art. 28c Abs. 1 ZGB). Sofern eine elektronische Überwachung angeordnet wird, ist eine Vollzugsstelle für deren Durchführung zuständig. Die Kantone bezeichnen die für den Vollzug der Massnahme zuständige Stelle und regeln das Vollzugsverfahren (Art. 28c Abs. 3 ZGB).

Mit einer Änderung des Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch (EG ZGB; SHR 201.100) soll die gesetzliche Grundlage für die Umsetzung der elektronischen Überwachung im Zivilrecht geschaffen werden. Die detaillierten Regelungen zum Ablauf und Vollzugsverfahren sollen dabei in der Justizvollzugsverordnung festgehalten werden.

3. Änderungen im Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch (EG ZGB)

Da Art. 28c im ZGB systematisch unter dem Personenrecht, Schutz der Persönlichkeit, eingeordnet ist, wird vorgeschlagen, die gesetzliche Grundlage für den Vollzug der elektronischen Überwachung im EG ZGB und zwar in einem neuen Art. 31b EG ZGB zu verankern. Bezüglich der Zuständigkeit für den Vollzug der elektronischen Überwachung wird vorgeschlagen, diese analog zu den anderen Zuständigkeiten an den Regierungsrat zu delegieren und demgemäss Art. 18 EG ZGB zu ergänzen.

Art. 18 lit. a Ziff. 1 und 1^{bis}

Der Regierungsrat bestimmt das zuständige Departement oder die zuständige Stelle für den Vollzug der elektronischen Überwachung. Da im Strafrecht bereits das Amt für Justiz und Gemeinden für den Vollzug der elektronischen Überwachung zuständig ist, ist es naheliegend und sachgerecht, wenn im Sinne der Bündelung der Ressourcen und des Fachwissens auch der Vollzug der elektronischen Überwachung bei zivilrechtlichen Schutzmassnahmen (Annäherungs- und Rayonverbote) durch das Amt für Justiz und Gemeinden erfolgt. Dies wird sichergestellt durch eine Ergänzung von § 4 Abs. 1 lit. g der Organisationsverordnung (SHR 172.101) sowie der Justizvollzugsverordnung (JVV; SHR 341.101).

Die bisherige Ziff. 1 (Zuständigkeit für die Bewilligung von Namensänderungen) wird aufgrund des Einschubes neu zu Ziff. 1^{bis}.

Art. 31b Abs. 1

Die näheren Bestimmungen zum Vollzug der *strafrechtlichen* elektronischen Überwachung sind in der Justizvollzugsverordnung geregelt (§ 96 f. JVV). Analog dazu sollen auch bei der *zivilrechtlichen* elektronischen Überwachung die näheren Bestimmungen zum Vollzug in der Justizvollzugsverordnung geregelt werden. Es betrifft dies insbesondere folgende Punkte:

- Das anordnende Gericht habe vor der Anordnung der elektronischen Überwachung die (technische) Machbarkeit bei der zuständigen Vollzugsstelle abzuklären und diese dem Gericht innert weniger Arbeitstage Bericht zu erstatten.
- Das Gericht habe die gefährdende Person unter Androhung von Art. 292 StGB auf die Mitwirkungspflicht hinzuweisen, da andernfalls bei der zivilrechtlichen Anordnung kaum Durchsetzungsmöglichkeiten bestehen.
- Das anordnende Gericht habe den Entscheid der Vollzugsstelle und allenfalls auch der Schaffhauser Polizei mitzuteilen, da dies aus dem angepassten Art. 28b Abs. 3bis ZGB nicht klar hervorgeht.

- Zeitpunkt und Ablauf der Information von der Vollzugsstelle zu weiteren Behörden (Gericht, Polizei, KESB etc.) sowie zur gefährdeten Person bei Unregelmässigkeiten und Verstössen gegen die gerichtliche Anordnung.
- Zeitpunkt, Inhalt, Umfang und Adressaten des Schlussberichts der Vollzugsstelle.
- Hinweise zur Löschung der Daten gemäss Art. 28c Abs. 3 ZGB.

Art. 31b Abs. 2

Bei der elektronischen Überwachung handelt es sich um einen schweren Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Person. Die Durchführung der elektronischen Überwachung im Zivilrecht umfasst die Bearbeitung und Sammlung besonderer Personendaten mittels einer neuen Technologie, wobei verschiedene Stellen involviert sind. Da der technische Vollzug (Anlegen der Fussfesseln, Übermittlung der durch das System festgestellten Verstösse) durch den Kanton Schaffhausen nicht selbst durchgeführt werden kann, ist eine entsprechende gesetzliche Grundlage zur Auslagerung dieser Aufgaben notwendig, welche mit Art. 31 b Abs. 2 geschaffen wird.

Die technische Abwicklung der elektronischen Überwachung soll aus Gründen der Praktikabilität auch nicht durch die einzelnen Kantone erfolgen, sondern sie soll gesamtschweizerisch koordiniert werden. Dazu haben die Kantone den "Verein Electronic Monitoring" gegründet. Dieser ist jedoch noch nicht in der Lage, die Überwachung durchzuführen. Bis dahin haben sich einzelne Kantone angeboten, den Vollzug der *zivilrechtlichen* elektronischen Überwachung vorerst selbst zu übernehmen und diese Dienstleistung auch für weiteren Kantone anzubieten, so wie das jetzt schon beim Vollzug der *strafrechtlichen* elektronischen Überwachung der Fall ist.

Der Kanton Schaffhausen hat bezüglich der strafrechtlichen elektronischen Überwachung eine Vereinbarung mit dem Kanton Zürich getroffen. Der bestehende Vertrag ist für die zivilrechtliche elektronische Überwachung entsprechend anzupassen. Die grundsätzliche Einwilligung des Kantons Zürich liegt bereits vor.

Voraussichtlich ab 1. Januar 2023 erfolgt die Inbetriebnahme einer nationalen technischen Lösung für die Infrastruktur zur elektronischen Überwachung.

Art. 31b Abs. 3

Bei der strafrechtlichen elektronischen Überwachung erfolgt die Überwachung in der Regel auf Ge- such der betroffenen Person oder zumindest in deren Interesse, da es sich dabei um eine besondere Vollzugsform bzw. eine Vollzugslockerung handelt (vgl. Art. 79b StGB).

Bei den zivilrechtlichen Schutzmassnahmen kann die Anordnung hingegen auch gegen den Willen der betroffenen Person erfolgen. Es ist daher eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, dass zur Einrichtung der angeordneten elektronischen Überwachung die Polizei beigezogen werden kann.

Art. 31b Abs. 4

Der Vollzug der elektronischen Überwachung führt zu verschiedenen Kosten (Abklärungsauftrag, Installation, Deinstallation, Überwachung und Miete der Geräte).

Es ist Sache des Gerichts festzulegen, in welchem Umfang diese Kosten der überwachten Person aufzuerlegen sind. Dies erfolgt in der Regel in der anordnenden Entscheid. Das Gericht muss dabei die finanziellen Verhältnisse der zu überwachenden Person berücksichtigen und die Verhältnismässigkeit beachten.

Da die Überwachungskosten hoch sind, wird die überwachte Person diese sehr oft nicht vollständig bezahlen können. Die Möglichkeit der unentgeltlichen Rechtspflege entfällt bei den Kosten der elektronischen Überwachung, da diese keine Prozess- bzw. Gerichtskosten im Sinne von Art. 95 und Art. 118 ZPO sind. Die ungedeckten Kosten (in erster Linie die Kosten für die Miete der Geräte sowie für die technische Überwachung) werden zulasten der mit dem Vollzug beauftragten Stelle (Amt für Justiz und Gemeinden) verbucht.

Zuständigkeit des Gerichts

Der Entscheid über die Anordnung einer Massnahme nach Art. 28c ZGB ergeht im vereinfachten Verfahren (nArt. 243 Abs. 2 lit. b ZPO) oder durch das Vollstreckungsgericht im summarischen Verfahren (nArt. 343 Abs. 1^{bis} ZPO i.V.m. Art. 339 Abs. 2 ZPO). Im Kanton Schaffhausen ist somit der Einzelrichter des Kantonsgerichts zuständig (Art. 29 Abs. 1 lit. b Justizgesetz). Es braucht keine weitere gesetzliche Anpassung im kantonalen Recht.

4. Übergangsbestimmungen

Die Kantone haben die entsprechenden Bestimmungen des Bundes zur elektronischen Überwachung (Bezeichnung der zuständigen Stelle, Regelung des Vollzugsverfahrens) bis am 1. Januar 2022 umzusetzen. Mit der Vorlage wird das kantonale Recht an das geänderte Bundesrecht angepasst. Übergangsbestimmungen sind nicht notwendig.

5. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Der Entscheid, den Gerichten die Möglichkeit zu geben, eine elektronische Überwachung anordnen zu können, hat der Bundesgesetzgeber mit der Einführung von Art. 28c ZGB gefällt. Durch die Anpassung des EG ZGB entstehen deshalb weder personelle noch finanzielle Auswirkungen, denn die Anpassung des kantonalen Rechts regelt lediglich die kantonale Zuständigkeit, d.h. welche Instanzen für die Umsetzung des Bundesrechts zuständig sein sollen.

In welchem Ausmass die kantonalen Gerichte von dieser neuen Möglichkeit Gebrauch machen, ist unklar. Voraussetzung, dass überhaupt eine elektronische Überwachung gestützt auf Art. 28c ZGB angeordnet werden kann, ist das Vorliegen eines Falles von Art. 28b ZGB, d.h. eine *zivilgerichtliche*

Anordnung einer Massnahme zum Schutz einer anderen Person vor Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen. Falls eine zivilgerichtliche elektronische Überwachung angeordnet wird, so ist zudem auch völlig offen (weil vom konkreten Einzelfall abhängig), wie lange eine solche Massnahme dauern soll respektive wie viele Geräte eingesetzt werden müssen. In den vergangenen drei Jahren hatte das Kantonsgericht lediglich zwei Anordnungen gestützt auf Art. 28b ZGB zu treffen. Zudem sind ohnehin nicht alle Fälle nach Art. 28b ZGB derart, dass eine elektronische Überwachung angeordnet werden kann. Von daher ist anzunehmen, dass von dieser zivilgerichtlichen Massnahme nur in sehr beschränktem Umfang Gebrauch gemacht wird.

Falls tatsächlich eine elektronische Überwachung angeordnet wird, so können die Geräte ab Inbetriebnahme der nationalen Überwachungszentrale gemietet werden. Es bestehen dabei jährliche Fixkosten von ca. 15'000 Franken sowie variable Kosten von ca. 4'000 Franken pro Gerät/pro Jahr. Falls über ein ganzes Jahr gesehen fünf Geräte zum Einsatz kommen (was eher unwahrscheinlich ist), würde dies zu Kosten von ca. 35'000 Franken führen. Falls die Kantone den Bestand an Geräten poolen können, so würden sich die Kosten allenfalls noch etwas reduzieren. Da die Beschaffung der Geräte durch den Verein Electronic Monitoring (bei dem der Kanton Schaffhausen Mitglied ist) noch in Gang ist, können die exakten Kosten auch noch nicht beziffert werden. Bis zum Einsatz der nationalen Überwachungslösung kann die Dienstleistung beim Kanton Zürich bezogen werden, wovon auch andere Kantone Gebrauch machen.

Auch der personelle Aufwand hält sich sehr in Grenzen. Will das Gericht eine elektronische Überwachung anordnen, so hat es dies im Rahmen eines ohnehin schon laufenden Gerichtsverfahrens (Art. 28b ZGB) unter Beizug der Vollzugsstelle zu prüfen. Allein gestützt auf die Anordnung einer elektronischen Überwachung dürfte auch der Aufwand bei der Schaffhauser Polizei nicht grösser werden, denn eine sofortige Intervention durch die Polizei bei einem Verstoss gegen die Auflage ist eher unwahrscheinlich. Bei der Anordnung einer zivilrechtlichen elektronischen Überwachung steht die passive Überwachung im Zentrum. Sie ermöglicht, dass ein Verstoss gegen eine Anordnung des Gerichts einwandfrei festgestellt werden kann, nicht aber eine sofortige Intervention durch die Polizei. Sollte dies dennoch erforderlich sein, so müsste die Intervention bereits jetzt schon gestützt auf das Polizeigesetz erfolgen.

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

- *auf die Vorlage einzutreten und der im Anhang beigefügten Gesetzesänderung zuzustimmen;*

Schaffhausen, 6. April 2021

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Walter Vogelsanger

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger

Gesetz

über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches

Änderung vom ...

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst als Gesetz:

I.

Das Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 27. Juni 1911 wird wie folgt geändert:

Art. 18 lit. a Ziff. 1 und 1^{bis}

Der Regierungsrat bestimmt das zuständige Departement oder die zuständige Dienststelle für:

- a) ZGB
- 1. Art. 28c Elektronische Überwachung.
- 1^{bis} Art. 30 Bewilligung der Namensänderungen.

Art. 31b

¹ Das Verfahren zum Vollzug einer gerichtlich angeordneten elektronischen Überwachung gemäss Art. 28c ZGB richtet sich nach der Justizvollzugsverordnung.

² Die Vollzugsbehörde kann die technische Umsetzung der elektronischen Überwachung einer ausserkantonalen Stelle übertragen.

³ Für die Einrichtung der elektronischen Überwachung kann polizeiliche Hilfe in Anspruch genommen werden.

⁴ Die anordnende Behörde auferlegt die Kosten des Vollzugs der gefährdenden Person unter Berücksichtigung ihrer finanziellen Verhältnisse (Art. 28c Abs. 4 ZGB).

II.

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Referendum.

² Diese Gesetzesänderung tritt am 1. Januar 2022 in Kraft.

³ Das Gesetz ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen, ...

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Die Sekretärin: