



Teilrevision des Gesetzes betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches für den Kanton Zug (EG ZGB)

Bericht und Antrag des Obergerichts
vom 23. März 2021

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen einen Antrag auf Teilrevision des Gesetzes betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches für den Kanton Zug (EG ZGB¹). Dazu erstatten wir Ihnen den nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1. Ausgangslage
2. Handlungsbedarf
3. Vernehmlassung
4. Ergänzung EG ZGB
5. Finanzielle Auswirkungen
6. Zeitplan
7. Antrag

1. Ausgangslage

Am 14. Dezember 2018 haben die eidgenössischen Räte das Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen verabschiedet. Gemäss Art. 28b ZGB² kann die betroffene Person auf dem zivilrechtlichen Weg gegen häusliche Gewalt und Stalking vorgehen und beim Gericht Schutzmassnahmen wie ein Annäherungs- oder Rayonverbot beantragen. Um diese angeordneten Schutzmassnahmen besser durchsetzen zu können, wurde mit dem Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen in Art. 28c ZGB eine gesetzliche Grundlage für die gerichtliche Anordnung einer elektronischen Überwachung (sog. Electronic Monitoring, EM) bei häuslicher Gewalt und Stalking geschaffen. Es wird angenommen, dass sich die Tatperson dank der elektronischen Überwachung verstärkt an ein Annäherungs- oder Rayonverbot halten wird. Missachtet sie das Verbot, verbessert sich dank der Überwachung zumindest die Beweislage für das Opfer, da die Bewegungen der Tatperson aufgezeichnet werden. Die elektronische Überwachung kann für höchstens sechs Monate angeordnet und um jeweils höchstens sechs Monate verlängert werden (Art. 28c Abs. 2 ZGB).

2. Handlungsbedarf

Im kantonalen Recht besteht in Zusammenhang mit der Einführung der Möglichkeit der elektronischen Überwachung Handlungsbedarf. Gemäss Art. 28c Abs. 3 ZGB haben die Kantone eine Stelle zu bezeichnen, die für den Vollzug der Massnahme zuständig ist, und das Vollzugsverfahren zu regeln. Die Kantone haben ausserdem dafür zu sorgen, dass die aufgezeichneten Daten über die beteiligten Personen nur zur Durchsetzung des Verbots verwendet und spätes-

¹ BGS 211.1

² Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907; SR 210

tens zwölf Monate nach Abschluss der Massnahme gelöscht werden. Die neue Bestimmung auf Bundesebene (Art. 28c) befindet sich im ersten Teil des ZGB, dem Personenrecht. Die neue kantonale Bestimmung zur Umsetzung des Bundesrechts soll entsprechend im EG ZGB unter «2.2. Personenrecht» in einem neuen § 22^{bis} geschaffen werden. Die Änderungen auf Bundesebene traten am 1. Juli 2020 in Kraft, mit Ausnahme der Bestimmung über die elektronische Überwachung (Art. 28c ZGB), welche auf den 1. Januar 2022 in Kraft treten wird.

3. Vernehmlassung

Angesichts der Überschaubarkeit der vorgesehenen neuen Regelung wurde auf ein internes und ein externes Vernehmlassungsverfahren verzichtet. Von der Sicherheitsdirektion, dem Kantonsgericht und der Datenschutzbeauftragten wurde eine Stellungnahme eingeholt.

4. Ergänzung EG ZGB

Für die Regelung des Vollzugsverfahrens und die Bezeichnung der für den Vollzug zuständigen Stelle ist folgende Ergänzung des EG ZGB vorgesehen:

§ 22^{bis} EG ZGB Elektronische Überwachung

1 Das Amt für Justizvollzug ist für den Vollzug einer gerichtlich angeordneten elektronischen Überwachung zum Schutz gewaltbetroffener Personen zuständig (Art. 28c Abs. 1 ZGB; Art. 343 Abs. 1^{bis} ZPO³).

2 Vor Anordnung der elektronischen Überwachung klärt das zuständige Gericht deren Vollziehbarkeit ab. Den als vollstreckbar erklärten Anordnungsentscheid stellt es dem Amt für Justizvollzug umgehend zu.

3 Das Amt für Justizvollzug kann für den Vollzug der elektronischen Überwachung die Polizei beiziehen.

4 Das Amt für Justizvollzug teilt dem anordnenden Gericht Verstösse gegen die angeordneten Verbote gemäss Art. 28b ZGB und gegen die angeordnete Überwachungsmassnahme unverzüglich mit.

5 Das Amt für Justizvollzug erstattet dem die elektronische Überwachung anordnenden Gericht einen Monat vor Ablauf der angeordneten Überwachungsmassnahme Bericht über die Mitwirkung und die Einhaltung der Vollzugsregeln durch die überwachte Person.

6 Die aufgezeichneten Daten über die beteiligten Personen dürfen nur zur Durchsetzung der angeordneten Verbote gemäss Art. 28b ZGB verwendet werden. Das Amt für Justizvollzug stellt sicher, dass die Daten spätestens zwölf Monate nach Abschluss der angeordneten Überwachungsmassnahme gelöscht werden.

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

8 Das Amt für Justizvollzug stellt dem Gericht, das die elektronische Überwachung anordnet, die Kosten des Vollzugs in Rechnung.

³ Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008; SR 272

Erläuterungen:

Absatz 1

Seit 1. Januar 2018 betreibt das Amt für Justizvollzug die elektronische Überwachung im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs bei erwachsenen Personen sowie ausnahmsweise im Bereich strafrechtlicher oder strafprozessualer Rayonverbote und strafprozessualer Ersatzmassnahmen. Es ist naheliegend und sachgerecht, wenn im Sinne der Bündelung der Ressourcen und des Fachwissens auch der Vollzug der elektronischen Überwachung zivilrechtlicher Schutzmassnahmen (Annäherungs- und Rayonverbote) durch das Amt für Justizvollzug erfolgt. Das Amt für Justizvollzug wird einzig für die technische Überwachung und den Vollzug des zivilrechtlichen Verbots zuständig sein. Für Fragen und Anliegen, welche das angeordnete Verbot an sich betreffen, ist das anordnende Gericht zuständig.

Absatz 2

Vor der Anordnung durch das Gericht soll dieses prüfen bzw. prüfen lassen, ob das vorgesehene Verbot technisch überwacht werden kann. Die technische Umsetzbarkeit könnte beispielsweise nicht gegeben sein, wenn der Perimeter des vorgesehenen verbotenen Orts zu ungenau umschrieben ist oder zu viele verschiedene verbotene Orte aufgeführt sind. Auch kann es sein, dass der GPS-Empfang zu gering ist. In der Regel dauert die Prüfung der technischen Vollziehbarkeit zwei bis drei Arbeitstage. Damit das Amt für Justizvollzug die elektronische Überwachung vollziehen kann, muss zudem das urteilende Gericht diesem den als vollstreckbar erklärten Entscheid zustellen.

Kommt es im Anschluss zur Vorabklärung zu keiner Anordnung einer elektronischen Überwachung, löscht das Amt für Justizvollzug die vom Gericht erhaltenen Daten.

Absatz 3

Im strafrechtlichen oder strafprozessualen Anwendungsbereich der elektronischen Überwachung erfolgt diese entweder aufgrund eines ausdrücklichen Gesuchs der betroffenen Person (beim Vollzug einer Freiheitsstrafe zwischen 20 Tagen und 12 Monaten gemäss Art. 79b StGB) oder zumindest in deren Interesse (als Ersatzmassnahme anstelle einer Untersuchungshaft gemäss Art. 237 StPO). In diesen Fällen liegt eine grundsätzliche Kooperationsbereitschaft der betroffenen Person vor. Anders hingegen ist die Situation beim Vollzug der elektronischen Überwachung von zivilrechtlichen Schutzmassnahmen: Diese werden in der Regel gegen den Willen der betroffenen Person angeordnet. Es ist daher regelmässig mit Widerstand beim Vollzug der elektronischen Überwachung zu rechnen. Das Amt für Justizvollzug soll daher hierfür die Polizei beiziehen können.

Absatz 4

Das Amt für Justizvollzug betreibt im Rahmen der elektronischen Überwachung keine Echtzeitüberwachung mittels einer Überwachungszentrale. Eine solche wäre einerseits unverhältnismässig teuer und andererseits wäre die Interventionszeit beim aktuellen Stand der Technik immer noch zu lang, so dass sich die anordnende Behörde, aber auch die allenfalls zu schützende Person in einer falschen Sicherheit wiegen würden. Auch die Regelung in Art. 28c ZGB sieht keine aktive Überwachung in Echtzeit, sondern eine passive Überwachung vor. Die Daten werden aufgezeichnet und durch die Vollzugsbehörde nachträglich ausgewertet. Eine sofortige Intervention findet nicht statt (vgl. 17.062, Botschaft vom 11. Oktober 2017 betreffend Verbesserung Schutz gewaltbetroffener Personen, BBl 2017, S. 7345 f.). Bei einem Verstoss gegen das auferlegte Verbot und gegen die angeordnete Überwachungsmassnahme ist vorgesehen, dass das Amt für Justizvollzug eine Meldung an das anordnende Gericht macht, damit dieses bei der Staatsanwaltschaft eine Strafanzeige einreichen kann, sofern eine Bestrafung gemäss Art. 292 StGB angedroht wurde.

Absatz 5

Neben der Meldung über allfällige Verstösse gegen die zu überwachenden Verbote (vgl. § 22^{bis} Abs. 4 EG ZGB) soll das Amt für Justizvollzug dem die elektronische Überwachung anordnenden Gericht einen Monat vor Ablauf der angeordneten Überwachungsdauer einen kurzen Bericht über die Kooperationsbereitschaft und die Einhaltung der Regeln durch die überwachte Person erstatten, damit das Gericht über eine allfällige Verlängerung der Massnahme entscheiden kann (Art. 28c Abs. 2 ZGB).

Absatz 6

Die aufgezeichneten Daten über die beteiligten Personen dürfen nur zur Durchsetzung des Verbots verwendet werden und sind spätestens zwölf Monate nach Abschluss der Massnahme zu löschen (vgl. Art. 28c Abs. 3 ZGB). Da das Amt für Justizvollzug die Technik für den Vollzug einer elektronischen Überwachung nicht selber betreibt, sondern von einem anderen Kanton bezieht, hat dieses zwar Zugriff und Einsicht in die Daten. Die Daten selber befinden sich aber auf einem ausserkantonalen Server, weshalb sie vom Amt für Justizvollzug nicht selber gelöscht werden können. Das Amt für Justizvollzug hat aber sicherzustellen, dass die Daten gelöscht werden.

Absatz 7

Gemäss Art. 28c Abs. 4 ZGB kann das Gericht die Kosten der elektronischen Überwachung der überwachten Person auferlegen. Da die (Fernhalte-)Massnahme und die Überwachung auf das Verhalten der zu überwachenden Person zurückzuführen sind und insofern von dieser veranlasst wurden, ist es im Sinne des Verursacherprinzips angezeigt, grundsätzlich ihr die entsprechenden Kosten aufzuerlegen. Gemäss § 22^{bis} Abs. 7 EG ZGB legt das Gericht die Kosten für den Vollzug des EM in der anordnenden Entscheidung fest. Es muss bei der Auferlegung der Kosten die finanziellen Verhältnisse der zu überwachenden Person berücksichtigen und die Verhältnismässigkeit beachten. Praxisgemäss werden beim EM im Strafrecht der überwachten Person nicht die Vollkosten von derzeit CHF 58 pro Tag, sondern nur ein reduzierter Ansatz auferlegt. Dabei handelt es sich in der Regel um CHF 20 (Praxis im Kt. Zürich) bis CHF 30 (Praxis im Kt. Aargau) pro Tag. Dieser Ansatz wird als Grundsatz auch für das EM im Zivilrecht empfohlen. Die Erfahrung aus anderen Kantonen zeigt, dass die überwachten Personen die hohen Überwachungskosten sehr oft nicht vollständig bezahlen können. Bei einem reduzierten Ansatz steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die Kosten von der überwachten Person tatsächlich beglichen werden. Allerdings ist zu beachten, dass die Auferlegung der Kosten an die zu überwachende Partei dem richterlichen Ermessen unterliegt, weshalb der zu überwachenden Person tiefere oder höhere Kosten als CHF 20 bis CHF 30 pro Tag auferlegt werden können. Die ungedeckten Kosten werden von der Staatskasse getragen. Die Möglichkeit der unentgeltlichen Rechtspflege entfällt bei den Kosten des EM, da diese keine Prozess- bzw. Gerichtskosten sind (vgl. Art. 95 und 118 ZPO). Das Inkasso der auferlegten Kosten nach Beendigung des EM bei der überwachten Person übernimmt die Gerichtskasse.

Absatz 8

Die beim Amt für Justizvollzug für den Vollzug zivilrechtlich angeordneter elektronischer Überwachungen anfallenden Kosten stellt dieses – im Sinne der Kostentransparenz – dem Gericht, das die elektronische Überwachung anordnet, in Rechnung. Für diese interne Verrechnung der Vollzugskosten des Amtes für Justizvollzug an das die Massnahme anordnende Gericht bedarf es einer expliziten gesetzlichen Grundlage.

5. Finanzielle Auswirkungen

Es ist davon auszugehen, dass nur ein Teil der EM-Vollzugskosten von der überwachten Person eingefordert werden kann. Obwohl in der Botschaft des Bundesrates von erheblichen Folgekosten für die Kantone die Rede ist (BBI 2017, S. 7382), werden diese im Kanton Zug aufgrund verschiedener Umstände nicht sehr hoch sein. So schreibt der Bund nur eine passive Form der GPS-Überwachung vor (die Daten werden erst nachträglich ausgewertet und eine unmittelbare Reaktion der Behörden ist nicht vorgesehen, vgl. BBI 2017, S. 7381). Das Amt für Justizvollzug ist bereits seit 1. Januar 2018 in der Lage, im Rahmen des Strafrechts GPS-Überwachungen durchzuführen. Da sich die Überwachung von zivilrechtlichen Massnahmen im Wesentlichen nicht von den Überwachungen von Ersatzmassnahmen im Strafrecht unterscheidet, können die bereits vorhandenen Prozesse übernommen werden.

Weiter ist zu beachten, dass ab 1. Januar 2023 eine nationale (technischen) Lösung für die EM-Infrastruktur in Betrieb genommen wird. Der Kanton Zug ist Mitglied des Vereins Electronic Monitoring und beteiligt sich an dieser nationalen Lösung. Da für die Beschaffung des technischen Systems eine Ausschreibung erfolgen wird, kann derzeit noch nicht gesagt werden, ob die bestehende Infrastruktur übernommen oder die Infrastruktur durch einen neuen Anbieter gestellt wird.

Ob die hinzukommenden Überwachungen von zivilrechtlich angeordneten Kontakt- und Rayonverboten mit dem bestehenden Personalbestand bewältigt werden können, hängt davon ab, in wie vielen Fällen das Kantonsgericht elektronische Überwachungen anordnen wird. Das Kantonsgericht spricht – im Rahmen von familienrechtlichen und persönlichkeitsrechtlichen Verfahren - jährlich ca. 15-20 Fernhaltemassnahmen aus. In wie vielen dieser Fälle eine elektronische Überwachung der Massnahme angeordnet werden wird, ist schwierig abzuschätzen. Das gerichtlich angeordnete Tragen eines elektronischen Armbands oder einer elektronischen Fussfessel stellt eine Massnahme dar, welche die Privatsphäre und damit die Persönlichkeit der verletzenden Person und insbesondere deren Recht auf informationelle Selbstbestimmung erheblich beeinträchtigt. Solche grundrechtlichen Einschränkungen müssen vor dem verfassungsrechtlichen Verhältnismässigkeitsgrundsatz (Art. 5 Abs. 2 und 36 Abs. 3 BV) standhalten (vgl. BBI 2017, S. 7367). Daraus ist zu folgern, dass gestützt auf Art. 28c ZGB nur in seltenen Fällen eine elektronische Überwachung angeordnet werden dürfte. Selbst wenn angenommen wird, dass in 10% der Fälle eine elektronische Überwachung angeordnet würde, ergäbe dies lediglich ein bis zwei Fälle pro Jahr. Ausgehend von der Annahme, es wird pro Jahr in zwei Fällen die Überwachung von zivilrechtlichen Massnahmen für eine (erstmalige) Maximaldauer von sechs Monaten angeordnet, ergibt dies zusätzliche Kosten für den Kanton im Bereich Rechtspflege von (360 x CHF 38) CHF 13'680, wenn der zu überwachenden Person nur schon CHF 20 pro Tag auferlegt werden (vgl. dazu Erläuterungen zu Abs. 7). Die Basisfixkosten von CHF 17'514 im Jahr, welche das Amt für Justizvollzug bzw. die Sicherheitsdirektion im Zusammenhang mit dem Vollzug strafrechtlicher elektronischer Überwachungen zu leisten hat, erhöhen sich aufgrund der zusätzlich zu vollziehenden, zivilrechtlich angeordneten Überwachungen nicht.

Aufgrund der Kostenlosigkeit von Verfahren nach Art. 28b und Art 28c ZGB werden in der Rechtspflege gewisse Zusatzkosten entstehen. Diese Zusatzkosten lassen sich aber nicht quantifizieren, wie dies auch in der Botschaft des Bundesrates festgehalten ist (BBI 2017, S. 7381). Auch in Zukunft ist nicht davon auszugehen, dass sich mit der Möglichkeit des Electronic Monitoring gemäss Art. 28c ZGB die Anzahl dieser kostenlosen Persönlichkeitschutzverfahren merklich erhöhen wird. Die Mehrkosten werden nur unwesentlich ins Gewicht fallen. Insgesamt sind daher nur geringfügige, schwer quantifizierbare finanzielle Mehrbelastungen zu erwarten.

6. Zeitplan

6. Mai 2021	Kommissionsbestellung (Überweisung an die erweiterte Justizprüfungskommission: § 19 Abs. 5 GO KR)
Mai 2021	Kommissionssitzung
Juni 2021	Kommissionsbericht
1. Juli 2021	Kantonsrat, 1. Lesung
30. September 2021	Kantonsrat, 2. Lesung
8. Oktober 2021	Publikation Amtsblatt
7. Dezember 2021	Ablauf Referendumsfrist
1. Januar 2022	Inkrafttreten nach unbenütztem Ablauf der Referendumsfrist oder nach der Annahme durch das Volk.
Frühling 2022	Allfällige Volksabstimmung

7. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf die Vorlage Nr. 3220.2 - 16559 einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug, 23. März 2021

Mit vorzüglicher Hochachtung
Obergericht des Kantons Zug

Der Präsident: Felix Ulrich

Die Generalsekretärin: Manuela Frey