



3. Dezember 2021

Prüfung wirksamerer Massnahmen zum Opferschutz in Hochrisikofällen bei häuslicher Gewalt

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 19.4369 Arslan vom 27.09.2019

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	5
1.1	Auftrag	5
1.2	Organisation der Arbeiten.....	6
1.2.1	Einsetzung einer Begleitgruppe.....	6
1.2.2	Auftrag für eine externe Studie	6
1.3	Andere Arbeiten	6
1.3.1	Arbeiten des Vereins Electronic Monitoring	6
1.3.2	Strategischer Dialog «Häusliche Gewalt» vom 30. April 2021	7
1.3.2.1	Übersicht	7
1.3.2.2	In der Roadmap vom 30. April 2021 im Bereich technischer Mittel vorgesehene Massnahmen	7
1.3.3	Weiterer mit der Problematik zusammenhängender parlamentarischer Vorstoss	8
2	Rechtslage	8
2.1	Auf Bundesebene.....	8
2.1.1	Vorbemerkungen.....	8
2.1.2	Zivilrecht	9
2.1.3	Strafrecht	10
2.2	Auf kantonaler Ebene.....	11
3	Elektronische Überwachung im Kontext von häuslicher Gewalt	11
3.1	Terminologie	11
3.2	Situation in der Schweiz	12
3.2.1	Überblick	12
3.2.2	Eingesetzte technische Mittel und ihre Anwendungsbereiche.....	12
3.2.3	Durchgeführte Tests und Wirksamkeit.....	12
3.2.3.1	Im Allgemeinen.....	12
3.2.3.2	Pilotversuch im Kanton Zürich	13
3.3	Situation im Ausland.....	13
3.3.1	Überblick	13
3.3.2	Eingesetzte technische Mittel und ihre Anwendungsbereiche.....	13
3.3.3	Durchgeführte Tests und ihre Wirksamkeit	14
3.3.3.1	Im Allgemeinen.....	14
3.3.3.2	Das spanische Modell	14
3.4	Technische Mittel	15
3.4.1	Passive Überwachung.....	15
3.4.1.1	Begriff.....	15
3.4.1.2	Technische Aspekte	15
3.4.1.3	Finanzielle Aspekte	17
3.4.1.4	Soziale und psychologische Aspekte.....	18
3.4.2	Aktive Überwachung und aktive Überwachung «plus»	19
3.4.2.1	Begriffe.....	19
3.4.2.2	Technische Aspekte	19



Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 19.4369 Arslan vom 27.09.2019

3.4.2.3	Finanzielle Aspekte	20
3.4.2.4	Soziale und psychologische Aspekte.....	21
3.4.3	Notfallknopf für die zu schützende Person.....	22
3.4.3.1	Begriff.....	22
3.4.3.2	Technische Aspekte	22
3.4.3.3	Finanzielle Aspekte	24
3.4.3.4	Soziale und psychologische Aspekte.....	25
3.4.4	Tracker für die zu schützende Person und dynamische Überwachung.....	26
3.4.4.1	Begriffe.....	26
3.4.4.2	Technische Aspekte	26
3.4.4.3	Finanzielle Aspekte	27
3.4.4.4	Soziale und psychologische Aspekte.....	27
3.4.5	Weitere Anwendungen	29
4	Schlussfolgerungen und Empfehlungen der externen Studie	29
4.1	Schlussfolgerungen.....	29
4.1.1	Vorbemerkung.....	29
4.1.2	Überblick nationale und internationale Ebene.....	29
4.1.3	Zielsetzung und Einsatzart	30
4.1.4	Gesamtstrategie	30
4.1.5	Technische Möglichkeiten und Grenzen.....	31
4.1.6	Ressourcen	31
4.1.7	Sicherheit	31
4.1.8	Verfassungsrechtliche und ethische Aspekte	32
4.1.9	Privatisierung	32
4.2	Empfehlungen der externen Studie	32
5	Beurteilung des Bundesrates	33
5.1	Gesamtwürdigung der Ergebnisse der externen Studie.....	33
5.2	Beurteilung des Gesetzgebungsbedarfs.....	35
5.3	Prüfung der Empfehlungen der externen Studie	35
5.3.1	Den Schutz und die Lebensqualität der zu schützenden Person verbessern (Empfehlung Nr. 1) und die elektronische Überwachung nach deren Bedürfnissen ausgestalten (Empfehlung Nr. 2)	36
5.3.2	Sich an ausländische Erfahrungen anlehnen (Empfehlung Nr. 3) und einen Workshop mit spanischen Expertinnen und Experten organisieren (Empfehlung Nr. 9).....	36
5.3.3	Die elektronische Überwachung als Teilelement in ein Gesamtschutzkonzept integrieren (Empfehlung Nr. 4)	36
5.3.4	Den permanenten Zugang zu einer Kontaktperson sicherstellen (Empfehlung Nr. 5)	36
5.3.5	Die dynamische elektronische Überwachung einsetzen (Empfehlung Nr. 6) und ein interkantonales Pilotprojekt auf den Weg bringen (Empfehlung Nr. 8) ..	37
5.3.6	Auf modulare technische Lösungen zurückgreifen (Empfehlung Nr. 7).....	37
6	Schlussfolgerungen des Bundesrates	37

Zusammenfassung

Am 27. September 2019 reichte Nationalrätin Sibel Arslan das Postulat 19.4369 «Prüfung wirksamerer Massnahmen zum Opferschutz in Hochrisikofällen bei häuslicher Gewalt» ein. Der Bundesrat hat den Auftrag, Instrumente zu einem wirksameren Opferschutz bei sogenannten Hochrisikofällen von häuslicher Gewalt zu prüfen, wie z.B. die Echtzeitüberwachung oder den Einsatz von Notfallknöpfen.

Im Hinblick auf die Ausarbeitung des vorliegenden Berichts erteilte das Bundesamt für Justiz dem Institut für Strafrecht und Kriminologie der Universität Bern den Auftrag, die im Postulat Arslan aufgeworfenen Fragen zu untersuchen (siehe Ziff. 1.2.2 und 3).

Die Studie der Universität Bern (nachfolgend «externe Studie») hat gezeigt, dass die Schweiz im Vergleich mit dem Ausland über wenig Erfahrung im Bereich der elektronischen Überwachung im Kontext der häuslichen Gewalt verfügt (siehe Ziff. 4.1). Die Studie weist insbesondere auf die positiven Erfahrungen in Spanien hin. Sie kommt zum Schluss, dass die aktive elektronische Überwachung, kombiniert mit einem Tracker und einem Notfallknopf, der dem Opfer auf freiwilliger Basis zur Verfügung gestellt wird, zu einem wirksameren Schutz des Opfers beitragen kann – insbesondere, wenn sie Teil eines umfassenden Schutzkonzepts und an die spezifischen Einzelheiten des konkreten Falls angepasst ist. Auf Grundlage dieser Feststellungen werden in der externen Studie Empfehlungen formuliert (siehe Ziff. 4.2).

Der Bundesrat teilt die Schlussfolgerungen der externen Studie, wonach die Schweiz in diesem Bereich das Wissen vertiefen und Erfahrungen sammeln muss (siehe Ziff. 5.1). Er hält fest, dass die Kantone erste Schritte unternommen haben: Dies sowohl im Rahmen der Arbeiten zur Umsetzung des neuen Artikels 28c des Zivilgesetzbuches (elektronische Überwachung) als auch mit der Lancierung eines interkantonalen Pilotprojekts, bei dem Opfern, mit deren Einverständnis, ein Notfallknopf zur Verfügung gestellt wird. Ausserdem hat die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren beschlossen, Anfang 2022 eine Studienreise nach Spanien zu organisieren.

Gemäss dem Bundesrat besteht auf Bundesebene kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf (siehe Ziff. 5.2). Die bestehenden gesetzlichen Grundlagen im Zivil- und Strafrecht erlauben es den zuständigen Behörden, elektronische Überwachungen anzuordnen. Die Bestimmungen sind zudem so formuliert, dass die Kantone über die Art der passiven oder aktiven elektronischen Überwachung entscheiden können. Es obliegt den Kantonen zu prüfen, ob in ihrer Gesetzgebung zusätzliche rechtliche Grundlagen zum Gewaltschutz geschaffen werden müssen.

Der Bundesrat hat auch zu den einzelnen Empfehlungen der externen Studie Stellung genommen (siehe Ziff. 5.3). Er teilt die Ansicht, dass die aktive elektronische Überwachung, kombiniert mit einem dem Opfer zur Verfügung gestellten Tracker und Notfallknopf, den Opferschutz verstärken kann. Der Bundesrat erachtet ein schrittweises Vorgehen als zweckmässig und befürwortet darum in einer ersten Phase das Instrument des Pilotprojekts auf kantonaler Ebene.

In seinen Schlussfolgerungen (Ziff. 6) empfiehlt der Bundesrat den Kantonen, die Ergebnisse der externen Studie und des vorliegenden Berichts in ihre künftigen Überlegungen einzubeziehen. Er beauftragt das Eidgenössische Justiz- und

Polizeidepartement in Zusammenarbeit mit den Kantonen, die laufenden Arbeiten auf kantonaler Ebene zu verfolgen und ihm über die Fortschritte bis Ende 2023 Bericht zu erstatten.

1 Ausgangslage

1.1 Auftrag

Am 27. September 2019 reichte Nationalrätin Sibel Arslan das Postulat 19.4369 «Prüfung wirksamerer Massnahmen zum Opferschutz in Hochrisikofällen bei häuslicher Gewalt» ein («Postulat Arslan»). Der Bundesrat beantragte am 27. November 2019 dessen Annahme, und der Nationalrat stimmte dem Postulat am 20. Dezember 2019 zu.

Der eingereichte Text hat folgenden Wortlaut:

«Der Bundesrat wird beauftragt, Instrumente zu einem wirksameren Opferschutz bei sogenannten Hochrisikofällen von häuslicher Gewalt zu prüfen. Es gilt z. B., die Möglichkeit von Echtzeitüberwachung auf ihre Vor- und Nachteile für einen effektiveren Schutz zu analysieren. Ebenso gilt es, sogenannte Notfallknöpfe als einen direkten Weg, dass sich ein Opfer polizeilichen Schutz holen kann, zu prüfen. Dabei sollen die Erfahrungen aller involvierten Akteure im Bereich Gewaltschutz mit einbezogen werden:

1. Welche Instrumente für einen wirksameren Opferschutz bei Hochrisikofällen von häuslicher Gewalt gibt es?
2. Gibt es gute Beispiele aus anderen Ländern?
3. Welche Instrumente haben welche Vor- und Nachteile für den Schutz des Opfers?
4. Wie wirken sich welche Instrumente auf das Opfer selbst aus?
5. Welche technischen Grenzen gibt es?
6. Wo sind die Grenzen in der Umsetzung?»

Zur Begründung wird ausgeführt:

«Es ist nicht länger hinzunehmen, dass in der Schweiz im Schnitt alle zwei Wochen eine Frau durch die Gewalt eines Mannes ihr Leben verliert. Diese Tatsache fordert endlich griffige Massnahmen zur Beendigung dieser Situation. Beim Frauenstreik vom 14. Juni 2019 war eine der wichtigsten Forderungen, dass die Gewalt an Frauen und diese Tötungsdelikte aufhören müssen.

Die Schweiz hat bekanntlich das Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) abgeschlossen. Darin verpflichtet sie sich unter anderem, offensiv vorzugehen gegen psychische Gewalt, Nachstellung, körperliche Gewalt, sexuelle Gewalt einschliesslich Vergewaltigung und sexuelle Belästigung. Ein vorsätzliches Verhalten hierzu ist demzufolge unter Strafe zu stellen, ebenso die Anstiftung dazu oder der Versuch. Die Schweiz ist diesem Abkommen bisher nicht genügend nachgekommen.

Bereits heute gibt es erste Erfahrungen mit Instrumenten wie Fussfesseln oder sogenannten Notfallknöpfen. Dabei stellen sich beispielsweise bei der Echtzeitüberwachung folgende

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 19.4369 Arslan vom 27.09.2019

Probleme: Diese suggeriert eine Sicherheit, die aufgrund von langen Reaktionszeiten nicht garantiert werden kann. Sie verbindet das Opfer mit dem Täter, was eine massive emotionale Belastung darstellt. Und es gibt technische Probleme bei der Umsetzung, beispielsweise beim GPS-System. Es gilt, technische Möglichkeiten zu nutzen und zu entwickeln, dabei muss aber immer der Schutz des Opfers im Zentrum stehen.»

1.2 Organisation der Arbeiten

1.2.1 Einsetzung einer Begleitgruppe

Der Bundesrat beauftragte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) mit der Ausführung der Arbeiten. Das Departement erteilte seinerseits dem Bundesamt für Justiz (BJ) den Auftrag, den vorliegenden Bericht vorzubereiten, in Zusammenarbeit mit einer Begleitgruppe, zusammengesetzt aus Mitgliedern des BJ, des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG), und aus kantonalen Expertinnen und Experten, die in der Gruppe die folgenden Gremien vertraten: Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), Schweizerische Kriminalprävention (SKP), Schweizerische Opferhilfekonferenz (SVK-OHG), Schweizerische Konferenz gegen Häusliche Gewalt (SKHG), Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS), Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz (SSK) und Schweizerisches Zentrum für Justizvollzug (SKJV). Auch die Zivilgesellschaft war in der Begleitgruppe vertreten, nämlich durch die Dachorganisation Frauenhäuser Schweiz und Liechtenstein (DAO) und den Fachverband Gewaltberatung Schweiz (FVGS).

1.2.2 Auftrag für eine externe Studie

Im Hinblick auf die Ausarbeitung des vorliegenden Berichts erteilte das BJ dem Institut für Strafrecht und Kriminologie der Universität Bern den Auftrag, die im Postulat Arslan aufgeworfenen Fragen zu den technischen Mitteln zu untersuchen.

Die Universität Bern reichte den Schlussbericht «Electronic Monitoring im Kontext von häuslicher Gewalt» am 5. Februar 2021 ein (nachstehend: «externe Studie»)¹. Die externe Studie erfasst in einer Metaanalyse das verfügbare Datenmaterial zu den technischen Mitteln sowie zum zielgerichteten Einsatz dieser Mittel, d.h. Opfer von häuslicher Gewalt zu schützen. Für ihre Studie haben die Autorinnen und Autoren im Internet und in der Fachliteratur recherchiert und Interviews mit Fachpersonen durchgeführt. Die Ergebnisse der externen Studie werden unter Ziff. 3 und 4 dargelegt.

1.3 Andere Arbeiten

1.3.1 Arbeiten des Vereins Electronic Monitoring

Im Zuge der Einführung der elektronischen Überwachung gründete die KKJPD den Verein Electronic Monitoring (EM), dem heute 22 Kantone angehören. Ziel der laufenden Arbeiten ist es, im Bereich der elektronischen Überwachung für die beteiligten Kantone eine gemeinsame Lösung vorzusehen und vom Jahr 2023 an einzusetzen. Im November 2020 beschloss der Verein EM, ein System anzuschaffen, das eine passive Überwachung ermöglicht.

¹ Die externe Studie kann auf der Internetseite des BJ unter folgender Adresse abgerufen werden: www.bj.admin.ch > Gesellschaft > Strategischer Dialog «Häusliche Gewalt» > «Electronic Monitoring im Kontext von häuslicher Gewalt».

1.3.2 Strategischer Dialog «Häusliche Gewalt» vom 30. April 2021

1.3.2.1 Übersicht

Ein weiterer Beschluss des EJPD sah vor, dass das BJ, in Koordination mit dem EBG und parallel zu den Arbeiten in Erfüllung des Postulats Arslan, einen strategischen Dialog über häusliche Gewalt ins Leben rufen soll. Mit dieser Initiative wollte das EJPD einen Prozess in Gang setzen, in dem sich alle politischen Akteure auf Bundes- und Kantonsebene zusammenschliessen, um gemeinsam den Kampf gegen häusliche Gewalt zu verstärken und die Sicherheit der Opfer und der Bevölkerung insgesamt zu verbessern, dies unter Wahrung der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen.² Denn primär sind letztere im Bereich der Prävention und des Schutzes vor häuslicher Gewalt zuständig.

Der strategische Dialog fand am 30. April 2021 statt. Teilnehmende waren die Vorsteherin des EJPD und je eine Delegation der KKJPD und der Konferenz der Kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK). Auch das EBG, die SKHG, die KKPKS und die DAO nahmen an diesem Anlass teil.

Der strategische Dialog gab den politischen Akteuren Gelegenheit, ihre Erfahrungen auszutauschen und über Handlungsfelder zu sprechen, die sie als prioritär ansehen. Diese Handlungsfelder ergeben sich daraus, dass alle Bemühungen, häusliche Gewalt zu bekämpfen, nur gemeinsam und koordiniert erfolgen können: Präventionsarbeit in den Bereichen Information, Sensibilisierung und Bildung, Bedrohungsmanagement, Einsatz technischer Mittel, Einrichtung einer zentralen Telefonnummer für die Opfer von Straftaten, Schutz der Kinder, die häuslicher Gewalt ausgesetzt sind, Überwachung von Täterinnen und Tätern häuslicher Gewalt, Weiterbildung und rechtlicher Rahmen im Bereich häusliche Gewalt. Die Diskussionen haben gezeigt, dass Handlungsbedarf hauptsächlich auf Stufe des Vollzugs besteht und dass die bisherigen Bemühungen weiterverfolgt und verstärkt werden müssen.

Die Ergebnisse des strategischen Dialogs wurden in einer Roadmap gegen häusliche Gewalt festgehalten;³ darin wurden konkrete Massnahmen bestimmt, mit dem Ziel, die erkannten Lücken zu füllen, insbesondere in den Bereichen Bedrohungsmanagement, Schutz durch technische Mittel (dazu nachstehend Ziff. 1.3.2.2) und Zugang zu Hilfsangeboten.

Mit der Unterzeichnung der Roadmap am Ende des strategischen Dialogs haben Bund und Kantone ihren Willen zum Ausdruck gebracht, den Opferschutz sowie die Prävention auf dem Gebiet der häuslichen Gewalt zu verstärken, die Ergebnisse des strategischen Dialogs zu berücksichtigen, namentlich in den Arbeiten zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats vom 11. Mai 2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt («Istanbul-Konvention»)⁴, und die Durchführung der in der Roadmap festgelegten Massnahmen zu unterstützen.

1.3.2.2 In der Roadmap vom 30. April 2021 im Bereich technischer Mittel vorgesehene Massnahmen

Anlässlich des strategischen Dialogs vom 30. April 2021 haben die politischen Akteure die Ergebnisse der externen Studie zur Kenntnis genommen und festgestellt, dass bei der elektronischen Überwachung im Kontext von häuslicher Gewalt das Wissen vertieft und Erfahrungen

² Nähere Informationen zum strategischen Dialog unter: www.bj.admin.ch > Gesellschaft > Strategischer Dialog «Häusliche Gewalt».

³ Die Roadmap «Häusliche Gewalt» vom 30. April 2021 kann unter folgender Adresse abgerufen werden: www.bj.admin.ch > Gesellschaft > Strategischer Dialog «Häusliche Gewalt» > Roadmap von Bund und Kantonen.

⁴ [SR 0.311.35](#)

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 19.4369 Arslan vom 27.09.2019

gesammelt werden müssen. Überdies haben die Kantone ihren Willen bekräftigt, die laufenden Arbeiten im Bereich der elektronischen Überwachung weiterzuführen (dazu Ziff. 1.3.1) und zu prüfen, wie solche Überwachungen den Opferschutz verstärken können, beispielsweise in Kombination mit einem wirksamen Bedrohungsmanagement. Die Kantone haben ausserdem zugesagt, die Möglichkeiten zu eruieren, im Rahmen eines Pilotprojekts Opfern, mit deren Einverständnis, einen Notfallknopf zur Verfügung zu stellen. Der Bund hat sich seinerseits bereit erklärt, auf entsprechende Gesuche der Kantone hin zu prüfen, sich an der Finanzierung eines solchen Projekt zu beteiligen, nach Massgabe der anwendbaren gesetzlichen Vorschriften.

Am 28. Juni 2021 hat der Vorstand der KKJPD die Lancierung von Pilotprojekten begrüsst; die Projekte sollen in Zusammenarbeit mit dem Verein EM realisiert werden (s. Ziff. 1.3.1). Der Vorstand hat weiter beschlossen, die Arbeiten mit einer Studienreise fortzusetzen, die Anfang 2022 organisiert werden soll und zum Ziel hat, sich mit dem in Spanien eingeführten System der elektronischen Überwachung besser vertraut zu machen (dazu unten Ziff. 3.3.3.2).

Ersten Diskussionen zwischen der KKJPD und dem Verein EM zufolge hatte die KKJPD Kontakt mit einigen interessierten Kantonen. Die Arbeiten zur Lancierung von Pilotprojekten müssen mit der Studienreise nach Spanien koordiniert werden, damit die Kantone aus den gewonnenen Erkenntnissen und Erfahrungen Nutzen ziehen können. Die Pilotprojekte werden im Verlauf des Jahres 2022 starten können, sobald der Verein EM eine gemeinsame Lösung im Bereich elektronische Überwachung angeschafft und diese den Kantonen zur Verfügung gestellt haben wird.

1.3.3 Weiterer mit der Problematik zusammenhängender parlamentarischer Vorstoss

Am 14. Juni reichte Nationalrätin Maya Graf das Postulat 19.3618 ein: «Stopp der Tötungsdelikte im häuslichen Umfeld. Bericht zur Ursachenforschung und Massnahmenkatalog gegen Femizide in der Schweiz». Der Vorstoss ersucht den Bundesrat zu prüfen, welche effektiveren Präventions- und Schutzmassnahmen als die heute praktizierten ergriffen werden könnten, um dieses Phänomen zu bekämpfen. Weiter verlangt das Postulat, das Profil von Opfer und Täter, die Art ihrer Beziehung, die Umstände der Tat, deren Motive und Ursachen sowie die Faktoren, welche Femizide und Gewalt gegen Frauen begünstigen, näher zu beschreiben.

Der Bundesrat beantragte am 4. September 2019 Annahme des Postulats Graf, und der Nationalrat stimmte dem Postulat am 27. September 2019 zu. Das Eidgenössische Departement des Innern (EBG) wurde beauftragt, die Arbeiten auszuführen.

2 Rechtslage

2.1 Auf Bundesebene

2.1.1 Vorbemerkungen

Der Bundesgesetzgeber hat in den vergangenen Jahren verschiedene Gesetze revidiert, um das Problem der häuslichen Gewalt besser einzugrenzen. Die wichtigsten hier zu erwähnenden Änderungen betreffen das Zivilrecht und das Strafrecht.

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 19.4369 Arslan vom 27.09.2019

Am 14. Dezember 2018 verabschiedete das Parlament das Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen.⁵ Der Erlass sieht insbesondere verschiedene Änderungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (ZGB)⁶ und des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB)⁷ vor, die zum Ziel haben, Opfer von häuslicher Gewalt und Opfer von Stalking besser zu schützen. Die Revision trat am 1. Juli 2020 in Kraft, mit Ausnahme der Änderungen, welche die elektronische Überwachung der Einhaltung eines Kontakt- oder Rayonverbots betreffen (Art. 28c ZGB); diese Änderungen werden am 1. Januar 2022 in Kraft treten.

Dieses Kapitel behandelt die gesetzlichen Grundlagen des Bundesrechts insoweit, als sie mit der im Postulat Arslan aufgeworfenen Problematik zusammenhängen.

2.1.2 Zivilrecht

Schutz vor Gewalt, Drohungen und Nachstellungen: Art. 28b ZGB

Artikel 28b Absatz 1 ZGB sieht eine nicht abschliessende Liste von Massnahmen vor, welche das Opfer beantragen kann, unabhängig von seiner Beziehung zu der Person, von der die Verletzung ausgeht. Das Zivilgericht kann dieser Person beispielsweise verbieten, sich dem Opfer anzunähern oder sich in einem bestimmten Umkreis seiner Wohnung aufzuhalten (Ziff. 1), sich an bestimmten, öffentlich zugänglichen Orten aufzuhalten (Ziff. 2) oder mit dem Opfer Kontakt aufzunehmen, namentlich auf telefonischem, schriftlichem oder elektronischem Weg, oder es in anderer Weise zu belästigen (Ziff. 3). Lebt das Opfer mit der verletzenden Person in einer Wohnung zusammen, kann es dem Gericht zudem beantragen, diese Person für eine bestimmte Zeit aus der Wohnung auszuweisen, wobei diese Frist einmal verlängert werden kann (Art. 28b Abs. 2 ZGB). Das Gericht teilt seinen Entscheid den in Absatz 3^{bis} genannten Behörden mit. Nach Absatz 4 bezeichnen die Kantone eine Stelle, die im Krisenfall die sofortige Ausweisung aus der gemeinsamen Wohnung verfügen kann, und sie regeln das Verfahren.

Elektronische Überwachung: Art. 28c ZGB

Der neue Artikel 28c ZGB gibt dem Zivilgericht die Möglichkeit, zur Durchsetzung eines Rayon- oder Kontaktverbots (Art. 28b ZGB) eine elektronische Überwachung anzuordnen. Nach Artikel 28c Absatz 1 ZGB kann das Opfer von Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen an das Gericht gelangen und beantragen, die Verwendung einer elektronischen Vorrichtung anzuordnen, die mit der verletzenden Person fest verbunden ist und mit der ihr Aufenthaltsort fortlaufend ermittelt und aufgezeichnet werden kann. Absatz 2 sieht vor, dass die Massnahme für sechs Monate angeordnet und mehrmals verlängert werden kann.

Artikel 28c ZGB sieht eine passive Überwachung mit nachträglicher Auswertung der mittels GPS aufgezeichneten Positionsdaten der überwachten Person vor. Die Regelung ist nicht abschliessend: Die Kantone können im Rahmen ihrer Vollzugskompetenz im Bedarfsfall auch

⁵ [AS 2019 2273](#)

⁶ [SR 210](#)

⁷ [SR 311.0](#)

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 19.4369 Arslan vom 27.09.2019

eine weitergehende Form der elektronischen Überwachung – namentlich eine aktive Überwachung mit sofortiger Interventionsmöglichkeit – vorsehen.⁸

Nach Artikel 28c Absatz 3, Satz 1 ZGB bezeichnen die Kantone eine Stelle, die für den Vollzug der Massnahme zuständig ist, und regeln das Vollzugsverfahren. Der klagenden Person dürfen aus dem Vollzug der Massnahme keine Kosten entstehen. Diese Kosten können dagegen der überwachten Person auferlegt werden (Art. 28c Abs. 4 ZGB; vgl. auch Art. 114 Bst. f und Art. 115 Abs. 2 der Zivilprozessordnung, ZPO⁹).

2.1.3 Strafrecht

Sobald ein Strafverfahren eröffnet ist, kann das Gericht gestützt auf Artikel 237 der Strafprozessordnung (StPO)¹⁰ gegenüber der beschuldigten Person anstelle der Untersuchungs- oder der Sicherheitshaft eine Ersatzmassnahme anordnen, namentlich die Auflage, sich nur oder sich nicht an einem bestimmten Ort oder in einem bestimmten Haus aufzuhalten, oder auch das Verbot, mit bestimmten Personen Kontakt zu haben (Art. 237 Abs. 2 Bst. c und g StPO). Zur Überwachung solcher Ersatzmassnahmen kann das Gericht den Einsatz technischer Geräte und deren feste Verbindung mit der zu überwachenden Person anordnen (Art. 237 Abs. 3 StPO).

Gestützt auf Artikel 67b StGB kann das Gericht nach Abschluss des Strafverfahrens unter gewissen Voraussetzungen ein Kontakt- oder Rayonverbot verhängen gegenüber einem Täter, der ein Verbrechen oder Vergehen gegen eine oder mehrere bestimmte Personen oder gegen Personen einer bestimmten Gruppe begangen hat. Diese Massnahmen können auch häuslicher Gewalt und Nachstellungen vorbeugen.¹¹ Für den Vollzug des Verbots kann die zuständige Behörde technische Geräte einsetzen, die mit dem Täter fest verbunden sind, so dass insbesondere festgestellt werden kann, wo er sich befindet (Art. 67b Abs. 3 StGB).

Die elektronische Überwachung kommt überdies im Strafvollzug zur Anwendung. Mit Inkrafttreten des neuen Artikels 79b StGB am 1. Januar 2018 wurde der elektronisch überwachte Strafvollzug ausserhalb der Vollzugseinrichtung als ordentliche Vollzugsform für kurze Freiheitsstrafen bzw. als zusätzliche Vollzugsphase bei langen Freiheitsstrafen eingeführt (Art. 79b StGB). Diese neue Vollzugsform kommt nur in Betracht, wenn ein Rückfallrisiko ausgeschlossen werden kann. Sie hat demnach keine Sicherungsfunktion. Die neue Regelung schafft eine gesetzliche Grundlage für elektronische Überwachungen, wie sie verschiedene Kantone bereits versuchsweise praktiziert hatten.¹²

⁸ Vgl. die Stellungnahme des Bundesrates vom 20.11.2019 zur Interpellation Chevalley 19.4063 «Tötung von Frauen. Prävention statt Feststellung»: www.parlement.ch > 19.4063.

⁹ [SR 272](#)

¹⁰ [SR 312.0](#)

¹¹ Botschaft des Bundesrates vom 10. Oktober 2012 zur Volksinitiative «Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen» sowie zum Bundesgesetz über das Tätigkeitsverbot und das Kontakt- und Rayonverbot (Änderung des Strafgesetzbuchs, des Militärstrafgesetzes und des Jugendstrafgesetzes) als indirektem Gegenvorschlag ([BBl 2012 8819, 8863](#)).

¹² Botschaft des Bundesrates vom 11. Oktober 2017 zum Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen ([BBl 2017 7317, 7324](#)).

2.2 Auf kantonaler Ebene

Im Bereich des Schutzes von Gewaltopfern sieht das kantonale Recht verschiedene einschlägige Instrumente vor,¹³ die verglichen mit dem Schutz, den das Bundeszivilrecht bietet, teilweise weiter gehen und auch leichter zugänglich sind.

Mit Inkrafttreten von Artikel 28b ZGB im Jahr 2007 sind die Kantone verpflichtet, eine Stelle zu bezeichnen, die die sofortige Ausweisung der verletzenden Person aus der gemeinsamen Wohnung verfügen kann (Art. 28b Abs. 4 ZGB).¹⁴ Darüber hinaus sehen besondere Gesetze zum Schutz gegen Gewalt, Spezialbestimmungen in kantonalen Polizeigesetzen sowie kantonale Einführungsgesetze zum ZGB polizeiliche Sofortmassnahmen vor, die dem Opfer zeitlich begrenzten Schutz bieten. Verschiedene Kantone kennen Schutzmassnahmen von zehn bis zwanzig Tagen Dauer, verbunden mit einer Strafdrohung nach Artikel 292 StGB. Gegebenenfalls können die Massnahmen mit polizeilichem Zwang durchgesetzt werden, etwa in Form eines kurzen Polizeigewahrsams. Das Gericht kann die Verlängerung der polizeilichen Schutzmassnahmen anordnen (im Allgemeinen für eine Dauer von höchstens drei Monaten).

Es bestehen bedeutende Unterschiede zwischen den Kantonen, zum Beispiel in Bezug auf die Möglichkeiten, Annäherungs-, Rayon- oder Kontaktverbote anzuordnen. Im Rahmen der Roadmap «Häusliche Gewalt» vom 30. April 2021 (siehe Ziff. 1.3.2.1) haben Bund und Kantone festgestellt, dass es wichtig ist, dass die Gesetzgebung wirksame Massnahmen zum Schutz der Opfer vorsieht (Handlungsfeld 10). Die Kantone sehen deshalb vor, in einem interkantonalen Projekt zu ermitteln, welche Standards die kantonale Gesetzgebung erfüllen muss, um einen wirksamen Opferschutz zu gewährleisten und die Tatpersonen häuslicher Gewalt für ihr Handeln zu sensibilisieren.

3 Elektronische Überwachung im Kontext von häuslicher Gewalt

3.1 Terminologie

Elektronische Überwachung

Mit einer elektronischen Überwachung können die zuständigen Behörden aus der Distanz die Anwesenheit, den Aufenthaltsort, die Bewegungen oder auch die Einhaltung von Auflagen feststellen und kontrollieren. Nach der externen Studie umfasst der Begriff elektronische Überwachung eine breite Palette an elektronischen Überwachungsgeräten, die in unterschiedlichen rechtlichen Anwendungsfeldern und zu unterschiedlichen Zwecken eingesetzt werden können. Bei einer elektronischen Überwachung wird die zu überwachende Person mit einem Sender (in der Regel eine elektronische Fussfessel) ausgerüstet, damit ihre Anwesenheits- und Positionsdaten aufgezeichnet werden können. Die Ortung des Senders kann über eine Radiofrequenz (RF-System), einen standortbezogenen Dienst (LBS) oder ein satellitengestütztes System (GPS) erfolgen. Die Datenübertragung vom Sender zur überwachenden Stelle erfolgt über das Mobilfunk- oder das Telefonnetz. Die anordnende Stelle legt in einer Interventions- und Meldeplanung die Prozesse fest, die bei Verstössen oder Manipulationen zu befolgen sind.

¹³ Für weitere Informationen zur kantonalen Gesetzgebung: www.ebg.admin.ch > Themen > Gewalt > Gesetzgebung > [Stand Gesetzgebung zum Schutz gewaltbetroffener Personen](#)

¹⁴ Botschaft des Bundesrates vom 11. Oktober 2017 zum Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen ([BBl 2017 7317, 7328](#)).

Wirksamkeit

Der externen Studie zufolge ist elektronische Überwachung im Kontext von häuslicher Gewalt als wirksam anzusehen, wenn Gewalttaten verhindert werden können respektive die polizeilich angeordneten Schutzmassnahmen befolgt werden, so dass der Schutz des Opfers gewährleistet ist. Daneben können auch ein gesteigertes Sicherheitsgefühl und eine Verbesserung der Lebensqualität Gradmesser der Wirksamkeit sein.

3.2 Situation in der Schweiz

3.2.1 Überblick

Aktuell gibt es erst wenige Studien zur elektronischen Überwachung, was mit den begrenzten Erfahrungen auf diesem Gebiet zu erklären ist. Die bisherigen Arbeiten konzentrieren sich auf den Bereich des Strafvollzugs.

3.2.2 Eingesetzte technische Mittel und ihre Anwendungsbereiche

Bei der elektronischen Überwachung haben sich 21 Kantone der Übergangslösung angeschlossen, die der Kanton Zürich noch bis Ende 2022 anbietet.

Elektronische Überwachungen werden im Strafvollzug seit 1999 eingesetzt, zunächst als Modellversuch und beschränkt auf RF-Systeme. Seit 2015 sind GPS-Systeme zugelassen, mit denen der Aufenthaltsort der überwachten Person kontrolliert werden kann. Seit 2018 kommt die elektronische Überwachung in den meisten Kantonen als Vollzugsform zur Anwendung (Art. 79b StGB); hier liegt auch der Hauptanwendungsbereich dieser Massnahme.

Seit 2011 kommt die elektronische Überwachung auch als Ersatzmassnahme zum Einsatz. In den anderen Bereichen, etwa im Zivilrecht oder im Polizeirecht, gibt es nur einige wenige Anwendungsfälle, die zudem kaum dokumentiert sind. Dieser Befund wurde auch in den Gesprächen bestätigt, die im Rahmen der externen Studie geführt worden sind. Mit dem präventiven Einsatz elektronischer Überwachungen im Kontext von häuslicher Gewalt konnten bisher erst wenige Erfahrungen gesammelt werden. Als Beispiele können die Kantone Basel-Stadt, Zürich und Neuenburg erwähnt werden, die der zu schützenden Person einen Tracker (BL) oder einen Notfallknopf (ZH) zur Verfügung stellen, oder unter gewissen Voraussetzungen eine direkte Telefonverbindung und ein Gerät mit Notfallknopf zulassen (NE).

3.2.3 Durchgeführte Tests und Wirksamkeit

3.2.3.1 Im Allgemeinen

Im Rahmen eines vom Bundesrat genehmigten Modellversuchs, durchgeführt von 1999 – 2017, wurde die elektronische Überwachung in sieben Kantonen (Bern, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Genf, Tessin, Waadt und, seit 2003, Solothurn) getestet.¹⁵ Der Versuch war auf den Strafvollzug beschränkt. Die positive Bilanz führte zur Einführung von Artikel 79b StGB, der es erlaubt, in diesem Bereich elektronische Überwachungen anzuordnen.

¹⁵ Nähere Informationen unter www.bj.admin.ch > Sicherheit > Straf- und Massnahmenvollzug > Electronic Monitoring.

3.2.3.2 Pilotversuch im Kanton Zürich

Der Kanton Zürich führt seit 2014 einen Pilotversuch in verschiedenen Anwendungsfeldern durch; als Ortungstechnologie kommt durchwegs das GPS-System zum Einsatz. Eine Evaluation des Pilotversuchs war zu dem Zeitpunkt, an dem die Universität Bern ihre Studie abgeliefert hat, noch in Arbeit.

Die vorläufigen Ergebnisse zur aktiven Überwachung können, unter Vorbehalt der abschliessenden Evaluation, wie folgt zusammengefasst werden: Diese Überwachungsart werde nur selten eingesetzt und komme nur bei Personen in Betracht, von denen keine Gefahr ausgeht. Angesichts ihrer Tragweite könne sie sich rasch als unverhältnismässig erweisen. Die technischen Grenzen und Mängel schränken die Einsatzmöglichkeiten ein. Die Zuverlässigkeit der Überwachungsgeräte werde teilweise als problematisch angesehen. Ein Vorteil sei hingegen der psychologische Effekt, der durch die unmittelbare polizeiliche Reaktion auf einen Verstoss ausgelöst werde. Insofern könne die Kontaktnahme der Polizei mit der überwachten Person auch präventiv wirken. Der im Vergleich zur passiven Überwachung hohe Aufwand der aktiven Überwachung könne sich als problematisch erweisen. Die vorläufigen Ergebnisse zeigen auch, dass die Meinungen über Vor- und Nachteile stark von den jeweiligen Anwendungsfeldern abhängen. Für Spezialfälle wie Stalking im Gewaltschutz oder bei Jugendlichen könne eine aktive Überwachung angebracht sein. Für eine breite Anwendung sei sie jedoch zu aufwändig.

3.3 Situation im Ausland

3.3.1 Überblick

Zum Thema elektronische Überwachung existiert auf internationaler Ebene umfangreiche Literatur. Diese Form der Überwachung wurde oder wird aktuell in vielen Ländern in unterschiedlichen Anwendungsbereichen eingeführt (auch ausserhalb des Strafprozesses). Die meisten Publikationen betreffen den Straf- und Massnahmenvollzug, die aktive Überwachung («plus»; siehe Ziff. 3.4.2.1), sowie GPS als Ortungstechnologie. Es liegen mehrere Metastudien zum Einsatz der elektronischen Überwachung im Allgemeinen sowie spezifische Studien zum Einsatz bei häuslicher Gewalt vor, insbesondere im Bereich Prävention.

3.3.2 Eingesetzte technische Mittel und ihre Anwendungsbereiche

Elektronische Überwachungen kommen meistens im Bereich des Strafrechts zur Anwendung. Im präventiven Bereich sind sie weniger verbreitet. In einigen Staaten (Belgien, Estland, Frankreich, den Niederlanden, Österreich, Portugal, Spanien und der Türkei) werden sie jedoch auch im Polizei- und Zivilrecht eingesetzt. Auf den Kontext der häuslichen Gewalt ausgerichtete Anwendungen dieses Mittels finden sich überdies in folgenden Staaten: Australien, England, Frankreich, Schottland, Schweden, Spanien, Uruguay und den USA.

Als technische Mittel sind Geräte zur Positions- oder Aufenthaltsüberwachung mittels RF- oder GPS-Systemen üblich. Erste Staaten, die die elektronische Überwachung (auch) zum Schutz gefährdeter Personen anwenden, setzen dynamische Überwachungsformen ein. Dabei wird die gefährdete Person mit einem Tracker und/oder einem Notfallknopf ausgerüstet. In mehreren europäischen Staaten werden landesweite Überwachungszentralen betrieben (zum Beispiel in Belgien, Deutschland, Dänemark, Finnland, Kroatien, den Niederlanden, Österreich und Spanien).

3.3.3 Durchgeführte Tests und ihre Wirksamkeit

3.3.3.1 Im Allgemeinen

Auf internationaler Ebene liegen mehrere Studien vor, die sich mit dem Rückfall im Bereich der elektronischen Überwachung befassen. Die Ergebnisse zeigen allerdings keine klare Tendenz: Ein Teil der Studien stellt eine positive Wirkung der Überwachung fest, ein anderer Teil verzeichnet keine solche Wirkung, auch nicht bezüglich der Verringerung des Rückfallrisikos.

Nur wenige Studien befassen sich spezifisch mit der präventiven Wirksamkeit der elektronischen Überwachung im Kontext von häuslicher Gewalt. Aus diesen Studien ergibt sich jedoch ein im Allgemeinen positives Bild. So zeigt eine Studie¹⁶ über den Einsatz des Notfallknopfes durch die *Metropolitan Police Services* in London viele Vorteile auf – für die zu schützende Person, für die Polizei und für die Gesellschaft insgesamt. Während des untersuchten Zeitraums (August bis Dezember 2013) konnten mehrere Personen vor einem Übergriff geschützt werden, die zu schützenden Personen und ihre Familien fühlten sich sicherer, und es konnten noch weitere Notfälle oder Straftaten ausserhalb häuslicher Gewalt mittels Notfallknopf gemeldet werden.

3.3.3.2 Das spanische Modell

Spanien hat seit 2009 elektronische Überwachungen in bisher ca. 9000 Fällen häuslicher Gewalt eingesetzt. Damit gehört Spanien zu einem der ersten Staaten in Europa, die solche Überwachungen auf breiter Ebene anwenden. Spanien führt dynamische Überwachungen durch und hat weltweit pro Kopf die meisten Geräte in Betrieb. Dem Land kommt damit im Bereich der elektronischen Überwachung eine Vorreiterrolle zu, sowohl für die anderen europäischen als auch für die lateinamerikanischen Staaten.

Eine Studie von 2019¹⁷ hat erste Daten der beteiligten Behörden und Organisationen ausgewertet. Gemäss dieser Studie ist der Einsatz der elektronischen Überwachung im Kontext von häuslicher Gewalt in Spanien ein Erfolg. Polizei, Anwaltschaft und Behörden betrachten sie als ein wirksames Instrument. Es wird seit seiner Einführung immer häufiger eingesetzt, nicht nur in Hochrisikofällen. Praktikerinnen und Praktiker und zu schützenden Personen stimmen überein, dass die Technologie grosses Potenzial habe, die überwachte Person von einer Straftat abzuhalten. Gleichzeitig verschafft die Technologie den Opfern ein Gefühl von Sicherheit. Die spanische Polizei hebt hervor, dass die elektronische Überwachung eine viel engere Supervision ermöglicht, wodurch die Einsatzzeiten verkürzt werden können. Auch wenn man die Nachteile der elektronischen Überwachung in Rechnung stellt, überwiegen die Vorteile. Das spanische Modell bedürfe aber, so die Studie, weiterer Prüfung, idealerweise im Rahmen einer umfassenden Evaluation mit Daten vor und nach der Implementierung dieser Form der Überwachung.

Die im Rahmen der genannten Studie befragten Personen¹⁸ weisen auf eine wichtige Etappe in der Entwicklung hin: das Inkrafttreten des spanischen Gesetzes, welches einen umfassenden Schutz von Opfern vor geschlechtsspezifischer Gewalt bezweckt. Dieses Gesetz sieht einen integralen Ansatz vor. Der Schutz soll nicht nur auf der justiziellen Ebene gewährleistet werden, sondern auch durch Aufklärungs- und Weiterbildungsarbeit bei den verschiedenen

¹⁶ Natarajan Mangai, *Police Response to Domestic Violence: A Case Study of TecSOS Mobile Phone Use in the London Metropolitan Police Service*, Policing 2016, S. 378 ff.

¹⁷ Arenas Lorea, *GPS Monitoring in Domestic Violence: The Spanish Experience*, Journal of Offender Monitoring 2019, S. 17–26.

¹⁸ Es handelte sich um folgende Fachleute: eine Person, die das *Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género* vertrat, ein Techniklieferant und eine Fachperson im Bereich Einsatz elektronischer Überwachungen.

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 19.4369 Arslan vom 27.09.2019

Berufsgruppen, die im Gesundheits- oder Bildungswesen oder in anderen Bereichen tätig sind. Wichtige Punkte sind insbesondere die Spezialisierung der Akteure (z.B. spezialisierte Gerichte), die mit zu schützenden Personen arbeiten, und die Schutzmassnahmen anordnen können, deren Einhaltung mit einer elektronischen Überwachung kontrolliert werden kann. Ein System mit einer nationalen Überwachungszentrale (*Cometa*) sowie ein Instrument zur Risikoeinschätzung (*VioGen*) wurden eingerichtet.

Die Art der elektronischen Überwachung hängt von der Risikoeinschätzung ab. In Spanien kommt diese Überwachung in Fällen zum Einsatz, bei denen ein hohes Risiko besteht. Es lässt sich jedoch nicht allgemein sagen, dass es Fälle gebe, in denen eine elektronische Überwachung von vornherein nicht in Betracht kommt. Jeder zu schützenden Person wird eine Vertrauensperson (*«policía protector»*) zugewiesen. Diese benachrichtigt die lokale Polizeistelle und kontaktiert die zu schützende Person. Bei einem Alarm ist die nächstgelegene Polizeistelle zuständig. Hat die überwachte Person gegen Auflagen verstossen, nimmt die Polizei Kontakt mit ihr auf. Die zu schützende Person wird per Signalton informiert.

Das spanische Modell hat gewisse Grenzen. Und doch gibt es keinen Todesfall zu verzeichnen. 95% der zu schützenden Personen gaben an, sich sicherer und besser geschützt zu fühlen. Einer verlässlichen und effizienten Koordination unter den verschiedenen beteiligten Instanzen wurde viel Aufmerksamkeit geschenkt. Die Polizei sieht den Einsatz der elektronischen Überwachung nicht als Belastung an, sondern als Unterstützung ihrer Arbeit. Die spanischen Erfahrungen haben gezeigt, dass es wichtig ist, das Gesamtkonzept zu verstehen und Technologie, Service, Betreuung und menschliche Fähigkeiten wirksam zu kombinieren. Die Erfahrungen sind auch nützlich, wenn es darum geht zu entscheiden, ob sich ein Fall nicht für den Einsatz einer elektronischen Überwachung eignet.

3.4 Technische Mittel

3.4.1 Passive Überwachung

3.4.1.1 Begriff

Bei der passiven elektronischen Überwachung analysiert die zuständige Stelle die vom Gerät übermittelten Signale nicht in Echtzeit, sondern im Nachhinein (d.h. zu Bürozeiten). Die Daten werden für einen gewissen Zeitraum gespeichert und können regelmässig, stichprobenartig oder vorfallorientiert ausgewertet werden. Eine Intervention kann in der Regel erst mit zeitlicher Verzögerung erfolgen.

3.4.1.2 Technische Aspekte

Die zu überwachende Person wird mit einem Sender ausgerüstet, der am Fussgelenk oder – seltener – am Handgelenk angebracht wird.

Die elektronischen Überwachungssysteme können so konfiguriert werden, dass sie verschiedene Meldungen ausgeben. Diese Meldungen können die Überwachung an sich oder technische Aspekte betreffen. Sie können abgestuft und in einem vordefinierten Prozess übermittelt werden, zum Beispiel nur an die Überwachungszentrale oder nur an bestimmte zuständige Stellen.

Der Hauptnachteil der passiven elektronischen Überwachung liegt darin, dass die zuständige Stelle nicht sofort eingreifen kann. Die gefährdende Person wird nicht in Echtzeit überwacht. Diese Form der Überwachung dient vielmehr der Kontrolle, ob sich die Person an gewisse Auflagen hält. Sie kann auch als Beweis dienen, wenn eine Auflage missachtet wurde, oder eine Einschätzung ermöglichen, wie ernst die Bedrohung im konkreten Fall ist.

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 19.4369 Arslan vom 27.09.2019

Wie es aussieht, ist die passive Überwachung ein geeignetes Instrument, um zu kontrollieren, ob sich die überwachte Person an Auflagen gehalten hat. Nach den im Rahmen der Studie untersuchten Quellen lässt sich hingegen nicht klar sagen, ob die passive elektronische Überwachung im Kontext von häuslicher Gewalt Vorteile hat. Eine gewisse Skepsis besteht insbesondere gegenüber dem Einsatz von GPS-Geräten zu Beweis Zwecken, denn diese Geräte könnten, isoliert betrachtet, keine ausreichend verlässlichen Informationen liefern, wo sich eine bestimmte Person wann aufgehalten hat. Immerhin kann diese Technologie Anhaltspunkte zur Anwesenheit der Person in einem bestimmten Umkreis geben, jedoch ohne zu erfassen, was sie dort gemacht hat. Die registrierten Daten sind in der Regel interpretationsbedürftig, was besondere Kenntnisse voraussetzt. Ohne diese Kenntnisse ist es kaum möglich, etwa im Fall von Verbindungsunterbrüchen oder von Fehlalarmen zuverlässige Schlüsse zu ziehen.

Radiofrequenz-System

Das RF-System gilt als zuverlässig. Die Untersuchungen berichten von keinen besonderen Betriebsproblemen. Allerdings sind die Geräte, die diese Technologie nutzen, nur begrenzt einsetzbar, denn die Empfangsgeräte müssen sich in der Nähe befinden. Hält sich eine Person ausserhalb eines gewissen Perimeters auf, kann sie deshalb nicht lokalisiert werden. Möglich bleibt, mehrere Empfänger an verschiedenen Orten zu installieren.

GPS-Systeme

Mit GPS-Geräten kann der Aufenthalt der überwachten Person kontrolliert und bestimmt werden. Solange zwischen dem Gerät und dem Empfänger in der Überwachungszentrale eine Verbindung besteht, lassen sich die Bewegungen dieser Person verfolgen. Die Ortung kann präzise bestimmt werden. Allerdings muss zwischen dem Gerät und dem Satelliten ein klarer Pfad bestehen, um ein kontinuierliches Signal aufrechterhalten zu können. Das kann beispielsweise in Untergeschossen von Gebäuden, in Zügen oder bei schlechtem Wetter problematisch sein. Fehlalarme sind von daher nicht ausgeschlossen. Immerhin konnten gewisse Probleme behoben werden. GPS-Systeme können heute automatisch auf ein Ortungssystem (s. nachstehend) umschalten, wenn kein GPS-Empfänger vorhanden ist.

Ortungssysteme

Die Ortung über Mobilfunkantennen liefert weniger genaue Positionsdaten als das GPS-System, sie funktioniert aber auch dann (weiter), wenn kein GPS-Empfang (mehr) besteht. Die Genauigkeit der Ortung hängt wesentlich davon ab, wie dicht das Antennennetz in der Region ist; das kann um mehrere Kilometer variieren. An gewissen Orten kann das Signal zu schwach sein, um eine Ortung zu ermöglichen.

Verbindungsunterbrüche zwischen dem Gerät und der Überwachungszentrale können auf Probleme des Mobilfunknetzes zurückzuführen sein. Die Überwachungsgeräte senden Meldungen in regelmässigen, vordefinierten zeitlichen Abständen. Bricht die Kommunikation ab, werden die Daten auf dem Gerät gespeichert und später übermittelt. Die Einführung von 5G wird für diese Art von Systemen voraussichtlich Vorteile bringen.

Andere technische Aspekte

Wohnen die gefährdende und die zu schützende Person nicht im selben Kanton, ergeben sich für die elektronische Überwachung offenbar keine technischen Probleme. Allerdings stellt sich die Frage, wer im Fall einer Rayonverletzung für die Intervention zuständig ist.

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 19.4369 Arslan vom 27.09.2019

Im spanischen Modell ist eine elektronische Überwachung aus technischer Sicht auch grenzüberschreitend möglich.

Die passive Überwachung wird zwar nicht in Echtzeit durchgeführt, der Standort der überwachten Person kann aber grundsätzlich mittels eines Ortungs- oder eines GPS-Systems bestimmt werden. Dafür muss die Überwachungszentrale direkt auf das System zugreifen können und über die nötigen personellen Ressourcen verfügen. Grundsätzlich ist es möglich, von einer passiven zu einer aktiven Überwachung zu wechseln.

Bei einem Verstoß gegen Fernhaltemassnahmen lässt die passive Überwachung kein sofortiges polizeiliches Eingreifen zu. Stichprobenkontrollen mehrmals pro Tag sind aber möglich und werden beispielsweise im Kanton Baselland praktiziert. Sie können intensiviert werden, wenn die Bedrohungslage es erfordert. Die Bedeutung einer unmittelbaren Intervention bei Verstößen durch die gefährdende Person darf nicht unterschätzt werden.

Der Schutz mehrerer Personen, zum Beispiel der Mitglieder derselben Familie, ist möglich. Rayonverbote können nämlich so definiert werden, dass die gewöhnlichen Aufenthaltsorte der Mitglieder berücksichtigt werden. Es ist auch möglich, mehrere Personen zu überwachen, und jede von ihnen mit einem eigenen Gerät auszurüsten.

3.4.1.3 Finanzielle Aspekte

Die externe Studie konnte die Frage der Kosten der elektronischen Überwachung nicht vertiefen, denn sie variieren je nach der im konkreten Fall getroffenen Lösung. Als Beispiel sind hier die Kosten der passiven Überwachung im Kanton Luzern angeführt:

- Miete eines RF-Systems zwischen 1'900 und 3'500 Franken pro Jahr, eines GPS-Systems zwischen 2'800.- und 5'040.- Franken pro Jahr;
- Aufschaltungskosten ca. 2'500 Franken;
- Jährliche Fixkosten ca. 5'800 Franken pro Gerät;
- Installationsgebühr ca. 2'000 Franken pro Fall;
- Fallpauschale für die Fallführung ca. 60 Franken pro Tag und Fall.

Die Kosteneffizienz der elektronischen Überwachung wird, verglichen mit den Kosten, die beim Vollzug einer Freiheitsstrafe anfallen, als sehr gut beurteilt. Dieser Befund lässt sich jedoch nicht auf die elektronische Überwachung im Kontext von häuslicher Gewalt übertragen, weil es hier nicht um eine Alternative zu einem Freiheitsentzug geht.

Die Kosten der elektronischen Überwachung hängen stark vom gewählten System und von der Einsatzart ab. Die RF-Systeme scheinen günstiger zu sein als GPS-Geräte. Die passive Überwachung ist günstiger als die aktive, weil sie keinen Bereitschaftsdienst rund um die Uhr erfordert.

Die externe Studie kommt zum Schluss, dass es nicht möglich ist, die Kosteneffizienz der verschiedenen technischen Mittel zu vergleichen. Zum einen lassen sich noch keine klaren Aussagen zur Effizienz der einzelnen Mittel machen, zum anderen können die Mittel, die zum Einsatz kommen, je nach Konstellation stark variieren.

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 19.4369 Arslan vom 27.09.2019

Die Frage, ob eine nationale Lösung die Kosten beeinflussen könnte, stellt sich insofern nicht, als kein Bereitschaftsdienst rund um die Uhr erforderlich ist. Hingegen könnte sich eine solche Lösung, bei der Überwachungssysteme dann landesweit angeschafft würden, vorteilhaft auf die Einkaufskonditionen auswirken.

3.4.1.4 Soziale und psychologische Aspekte

Zu schützende Person

Die zu schützende Person erhält grundsätzlich keine Warnmeldung, wenn die überwachte Person ein Rayonverbot verletzt. Es wäre aber denkbar, beide Beteiligten mit einem RF-Chip auszurüsten. Damit würde die Warnmeldung direkt an das Gerät der zu schützenden Person gesendet, ohne dass die zuständige Stelle sofort Kenntnis davon erhält. Diese Lösung erscheint jedoch problematisch, zum einen, weil der zu schützenden Person keine Unterstützung garantiert werden kann, zum anderen, weil sie das Ausmass der Bedrohung nicht abzuschätzen vermag. Richtig ist aber auch, dass die zu schützende Person mit einer solchen Lösung Zeit gewinnen kann, um Hilfe zu finden.

Im Allgemeinen führt die passive Überwachung zu keiner Beeinträchtigung der psychischen Gesundheit der zu schützenden Person, da diese grundsätzlich bei einem Verstoss der überwachten Person gegen die Auflagen oder bei technischen Problemen nicht alarmiert wird. Nach Einschätzung verschiedener im Rahmen der externen Studie befragter Personen kann die passive Überwachung ein subjektives (u.U. auch falsches) Sicherheitsgefühl vermitteln. Die zu schützende Person müsse deshalb in geeigneter Weise informiert und instruiert werden. Sie muss wissen, wie sie sich in einer Gefahrensituation schützen kann. Daher scheint es wichtig, dass sie begleitet wird. Die Gespräche haben auch gezeigt, dass im Umgang mit der zu schützenden Person die Informationsbeschaffung sowie eine Risikoanalyse von wesentlicher Bedeutung sind. Eine Anregung geht dahin, der zu schützenden Person eine Vertrauensperson zur Seite zu stellen, die über die nötige Schulung verfügt.

Die befragten Personen hielten weiter fest, dass bei der elektronischen Überwachung im Kontext von häuslicher Gewalt verschiedene Stellen einbezogen werden müssen. Auch eine Zusammenarbeit und ein Informationsaustausch zwischen der überwachenden Stelle und den im Bereich Opferschutz tätigen Stellen ist notwendig.

Überwachte Person

Der Einsatz einer elektronischen Überwachung im Kontext von häuslicher Gewalt beeinträchtigt die Lebensführung der überwachten Person und schränkt ihre Mobilität ein. Ausserdem muss die Person ein gewisses Mass an Disziplin an den Tag legen, denn sie muss sich an die Auflagen halten, die Wartung ihres Geräts sicherstellen und das Gerät aufladen. Auch muss sie einen Teil der Kosten tragen. Der elektronische Sender kann bei der überwachten Person ein Gefühl der Stigmatisierung hervorrufen. Die ständige Angst, das Gerät könnte nicht richtig funktionieren, oder unbeabsichtigt gegen Auflagen zu verstossen, kann ein Stressfaktor sein.

Verschiedenen Studien zufolge können die Privatsphäre und die Würde der überwachten Person besser geschützt werden, indem spontane Kontrollbesuche in ihrer Wohnung weniger häufig vorkommen. Die elektronische Überwachung schützt die überwachte Person aber auch vor falschen Anschuldigungen.

Zur Rückfallprävention liegen kaum Daten vor. Insgesamt sieht es so aus, dass sich bei der elektronischen Überwachung mit einem GPS-System bessere Resultate erzielen lassen

als mit einem RF-System. Kombiniert mit Begleitmassnahmen kann eine Überwachung mit einem GPS-System Rückfälle verhindern.

Fast alle Strategien, die im Zusammenhang mit elektronischer Überwachung im Kontext von häuslicher Gewalt behandelt werden, sind umfassend konzipiert und beziehen flankierende Massnahmen mit ein. So hat die Forschung beispielsweise gezeigt, dass Programme für gewalttätige Personen sehr gute Resultate gebracht haben und die Wirksamkeit der elektronischen Überwachung verstärken. Die im Rahmen der externen Studie befragten Personen sind der gleichen Meinung. Sie hoben generell hervor, dass im Kontext häuslicher Gewalt ein integraler, interdisziplinärer Ansatz notwendig ist. Ausserdem sei es wichtig, dass vonseiten der Polizei regelmässige Kontakte und wenn möglich weitere Kontrolltätigkeiten sichergestellt werden.

Beteiligte Stellen

Elektronische Überwachungen gelten als finanziell aufwändig, auch ausserhalb des Kontexts von häuslicher Gewalt. Bei der passiven Überwachung halten sich die Kosten grundsätzlich in engeren Grenzen. Namentlich die Behandlung von Gesuchen der überwachten Person kann für die zuständige Stelle Mehraufwand verursachen.

3.4.2 Aktive Überwachung und aktive Überwachung «plus»

3.4.2.1 Begriffe

Bei der aktiven elektronischen Überwachung wertet die zentrale Überwachungsbehörde die Positionsdaten der überwachten Person rund um die Uhr und 7 Tage pro Woche aus und behandelt Warnmeldungen in Echtzeit. Mit der aktiven Überwachung geht in der Regel eine Intervention der zuständigen Stelle einher (aktive Überwachung «plus»).

3.4.2.2 Technische Aspekte

Hier wird zunächst auf die Ausführungen in Ziffer 3.4.1.2 verwiesen.

Bei der aktiven Überwachung «plus» wird im Allgemeinen ein GPS-Gerät oder eine Kombination von GPS- und RF-Geräten verwendet. Diese Form der Überwachung setzt idealerweise voraus, dass die Polizei in Notfällen direkten Zugang zu den Daten hat. Eine im Rahmen der externen Studie befragte Person wies darauf hin, dass die überwachte wie die zu schützende Person über ein Mobiltelefon verfügen müssen, damit die zuständige Stelle sie kontaktieren kann.

Die Vorteile der beiden Formen der aktiven Überwachung liegen darin, dass die gefährdende Person in Echtzeit überwacht wird und ein sofortiges Eingreifen möglich ist. Wie die untersuchte Fachliteratur zeigt, geniesst im Kontext von häuslicher Gewalt die aktive Überwachung klar den Vorzug vor der passiven. Die jüngsten Studien zeigen überdies, dass die aktive Überwachung, kombiniert mit anderen dem Opfer zur Verfügung gestellten Instrumenten (sog. «dynamische Überwachung», dazu Ziff. 3.4.4), mit gewissen Einschränkungen als wirksam angesehen wird. Es gibt auch kritische Stimmen¹⁹, wonach in Hochrisikofällen der Einsatz von GPS-Systemen nicht genügend zuverlässig sei. Die spanische Erfahrung zeigt allerdings das Gegenteil.

¹⁹ Queensland Police Service, The Domestic and Family Violence GPS-enabled Electronic Monitoring Technology, Evaluation Report, April 2019, S. 22.

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 19.4369 Arslan vom 27.09.2019

Aktive Überwachung und aktive Überwachung «plus» erfordern bedeutende Ressourcen an Personal, das geschult werden muss. Laut der externen Studie bedingen diese Formen der Überwachung die Schaffung einer nationalen Überwachungszentrale. Auch können technische Probleme hier grösseres Gewicht haben als bei der passiven Überwachung. Die zuständige Stelle muss sich dessen bewusst sein, und die zu schützende Person muss entsprechend orientiert werden.

Was die aktive Überwachung «plus» betrifft, berichtet die externe Studie von einer gewissen Skepsis, die in gewissen Kreisen herrsche. Nach Aussagen des Vereins EM löse der Verstoß gegen Auflagen nicht in jedem Fall ein sofortiges Eingreifen der Polizei aus. Der Verein betont in seinen Arbeiten, dass mit dieser Technologie heute und in naher Zukunft der Standort der überwachten Person nicht systematisch und jederzeit geortet werden könne. Dessen müsse sich die zuständige Behörde bewusst sein, bevor sie eine solche Massnahme anordnet. Im Zweifel sei darauf zu verzichten. Ausserdem müsse der für die polizeiliche Intervention erforderliche Zeitaufwand in Rechnung gestellt werden; dieser Aufwand kann je nach Arbeitsbelastung und Zeitpunkt der Intervention stark variieren. Nach den Aussagen, die im Rahmen der externen Studie aus Polizeikreisen gemacht wurden, könne die aktive Überwachung «plus» in der Schweiz aus praktischen und finanziellen Gründen nicht angemessen eingesetzt werden. Dieselben Kreise bezweifeln auch, dass die Polizei genügend Zeit habe, um eine Bedrohung abzuwenden. Während der Wochenenden ist der Personalbestand in den Polizeizentralen teilweise begrenzt. Die geographische Lage gewisser Regionen der Schweiz wie auch die Nähe von Landesgrenzen könnten eine Festnahme erschweren.

Andere Stellen zeigen sich aufgeschlossener. Laut einer eine Strafvollzugsbehörde vertretenden Person seien aktive Überwachungen wünschbar, weil sie dazu beitragen können, den Opferschutz zu verstärken, auch wenn sie keinen absoluten Schutz garantieren. Ohne aktive Überwachung sei es kaum möglich, Straftaten unmittelbar zu verhindern.

Im Gegensatz zu den in Polizeikreisen geäusserten Befürchtungen hoben die befragten Personen in Spanien hervor, dass elektronische Überwachungen eine viel engere Kontrolle ermöglichen, wodurch die Einsatzzeiten verkürzt werden können. Geht eine Warnmeldung ein, muss die Überwachungszentrale innert drei Minuten die zu schützende und die überwachte Person ausfindig machen, die Polizei benachrichtigen, mit der zu schützenden Person Kontakt aufnehmen, sich bei der Polizei zurückmelden und die überwachte Person kontaktieren. Die für diese Aktionen geltende Zeitvorgabe von drei Minuten wird oft unterschritten.

Bei der aktiven Überwachung und der aktiven Überwachung «plus» ist es möglich, die Mitglieder derselben Familie zu schützen, und mehrere, je mit einem Gerät ausgerüstete Personen zu überwachen.

3.4.2.3 Finanzielle Aspekte

Die externe Studie vermag keine genauen Zahlen anzugeben, sondern nur einige Beispiele. Tatsächlich hängt die Höhe der Kosten von der jeweils getroffenen individuellen Lösung ab.

Nach einer Schätzung des Vereins EM fallen bei einer aktiven Überwachung folgende Kosten an:

- variable Kosten von ca. 5'120 Franken pro Gerät und Jahr;
- Zusatzkosten von ca. 4'300 Franken pro Gerät und Jahr für die Leistungen der Überwachungszentrale (7 Tage pro Woche, rund um die Uhr);

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 19.4369 Arslan vom 27.09.2019

- fixe Betriebskosten von 1 340 000 Franken pro Jahr;
- Investitionskosten von 1 300 000 Franken (ohne Überwachungszentrale) bzw. 1 550 000 Franken (mit Überwachungszentrale).

Aus der externen Studie geht hervor, dass es nicht möglich ist, die Kosteneffizienz der aktiven Überwachung zu bestimmen.

Wird eine Person aktiv überwacht, werden ihre Positionsdaten rund um die Uhr und während 7 Tagen pro Woche ausgewertet. Diese Arbeit kann nur durch den spezialisierten Dienst der Überwachungszentrale durchgeführt werden. Für gewisse Kantone können die Kosten eines solchen System sehr bedeutend sein. Eine Reduktion der Kosten wäre laut der Studie nur mit einer gesamtschweizerischen Lösung möglich. Auch andere Massnahmen zur Einsparung seien denkbar. So werde eine Anschaffung oder Miete der Geräte auf nationaler Ebene vermutlich kostengünstiger sein. Auch eine koordinierte Schulung dürfte Einsparungen möglich machen.

3.4.2.4 Soziale und psychologische Aspekte

Zu schützende Person

Hier kann zunächst auf die Ausführungen unter Ziffer 3.4.1.4 verwiesen werden. Bei der aktiven Überwachung und der aktiven Überwachung «plus» muss die zu schützende Person damit rechnen, Warnmeldungen zu erhalten, was für sie ein Stressfaktor sein kann. Wie die einschlägige Literatur zeigt, ist es entscheidend, die Person entsprechend zu unterrichten und zu sensibilisieren. Dabei geht es namentlich darum, ihr zu erklären, wo die Grenzen der Überwachung liegen, wie schnell eine Intervention erfolgen kann, und was das Opfer selbst beitragen kann, um seinen Schutz zu erhöhen. Weiter ist darauf zu achten, dass die zuständige Stelle rasch und effizient eingreift, vor allem zu Beginn der aktiven Überwachung. Auf diese Weise werde das Vertrauen des Opfers in das Justizsystem gestärkt, was indirekt zum Erfolg des Strafverfahrens beitragen könne (indem verhindert wird, dass das Opfer seine Strafanzeige zurückzieht).

Eine Untersuchung von 2019²⁰, mit der eine erste Auswertung des spanischen Modells vorgenommen wurde, zeigt, dass die aktive Überwachung eine Intervention ermöglicht, bevor es zu einem Übergriff der überwachten Person auf das Opfer kommt. Verschiedene Studien zeigen, dass sich die Lebensqualität der zu schützenden Person verbesserte und ihr Sicherheitsgefühl gestärkt wurde²¹.

Überwachte Person

Bezüglich Rückfallprävention und Begleitmassnahmen kann hier zunächst auf die Ausführungen unter Ziffer 3.4.1.4 verwiesen werden.

Bei den mit einem GPS-System durchgeführten aktiven Überwachungen sind die Resultate positiv. Eine Studie berichtet, dass die überwachten Personen fast nie versucht hätten, die zu schützende Person zu kontaktieren, und dass sie die Auflagen besser einhalten. Auch das spanische Modell zeigt vielversprechende Resultate. Weiterhin unklar ist aber, ob die durch

²⁰ Arenas Lorea, GPS Monitoring in Domestic Violence: The Spanish Experience, Journal of Offender Monitoring 2019, S. 17–26.

²¹ Erez Edna / Barra Peter R., Making Your Home a Shelter, Electronic Monitoring and Victim Re-entry in Domestic Violence Cases, The British Journal of Criminology 2007, S. 100 ff.; Erez Edna / Barra Peter R. / Bales William D. / Gur Oren M., GPS Monitoring Technologies and Domestic Violence : An Evaluation Study, Juni 2012.

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 19.4369 Arslan vom 27.09.2019

die elektronische Überwachung erzielten positiven Effekte nachhaltig sind oder sich lediglich auf die Dauer der Überwachung beschränken.

Aktive Überwachung und aktive Überwachung «plus» sind grundsätzlich eingriffsintensiver als eine passive Überwachung. So könnten etwa ausgedehntere Rayonverbote vorgesehen werden, was die Frage der ethischen Vertretbarkeit aufwirft. Überwachte Personen könnten versucht sein, sich nicht an gewisse Rayonverbote zu halten, etwa um Personen aus ihrem sozialen Umfeld zu treffen oder um Einkäufe zu machen.

Bezüglich der aktiven Überwachung «plus» kann man davon ausgehen, dass die polizeiliche Intervention einen grösseren Abschreckungseffekt hat. Um diesen Effekt zu verstärken, muss nach Aussagen der befragten Personen in Spanien bei den ersten Alarmen eine sehr schnelle Reaktion erfolgen. Wichtig ist auch, dass die gefährdende Person realisiert, dass sie überwacht wird. Tatsächlich haben gewisse Personen die Angewohnheit, das System mal zu testen, um zu sehen, ob sie wirklich überwacht werden.

Beteiligte Stellen

Bei der aktiven Überwachung wird der Aufwand als hoch empfunden. Bei der aktiven Überwachung «plus» liegt der Grund dafür wahrscheinlich in der grossen Zahl von eingehenden Warnmeldungen. Auch wenn diese Meldungen nicht unbedingt einen Übergriff durch die überwachte Person anzeigen (sondern zum Beispiel auf einen Fehlalarm oder ein technisches Problem zurückzuführen sind), müssen sie gleichwohl behandelt werden. Nach Aussage eines im Rahmen der externen Studie befragten Vertreters der Polizei sei der Ressourceneinsatz vor allem bei der aktiven Überwachung «plus» hoch, und es sei eine Illusion zu glauben, man könne mit einer elektronischen Überwachung die Bewegungen einer Person verfolgen. Anderer Auffassung sind allerdings die befragten Personen in Spanien: Sie sehen die aktive Überwachung nicht als Belastung, sondern als Unterstützung ihrer Arbeit. Bei den Tausenden von Fällen, die im Bereich Gewaltschutz behandelt werden, sei die elektronische Überwachung eine grosse Hilfe.

3.4.3 Notfallknopf für die zu schützende Person

3.4.3.1 Begriff

Der Notfallknopf ist ein technisches Gerät, das der zu schützenden Person zur Verfügung gestellt wird und ihr ermöglicht, Hilfe zu rufen, wenn sie in Gefahr ist. Mit dem Notfallknopf kann die zu schützende Person in aller Regel lokalisiert werden.

3.4.3.2 Technische Aspekte

Notfallknöpfe stehen in verschiedenen Formen zur Verfügung: spezielle Mobiltelefone, oder besondere Apps für Smartphones oder Smartwatches. Ihre Verbindung zur Überwachungszentrale oder zur zuständigen Stelle wird über das Mobilfunknetz hergestellt. Durch Auslösen des Knopfes können verschiedene Aktionen in Gang gesetzt werden: die Polizei alarmieren, die Überwachungszentrale kontaktieren, einen Kommunikationskanal öffnen, eine Aufzeichnung starten und/oder den Standort des Geräts oder andere Informationen übermitteln. Der zuständige Dienst ist normalerweise rund um die Uhr und an 7 Tagen der Woche im Einsatz.

In den meisten der dokumentierten Fälle wird der Notfallknopf mit einer aktiven Überwachung kombiniert. Aus technischer Sicht ist jedoch auch ein isolierter Einsatz des Notfallknopfes möglich. In diesem Fall muss die alarmierte Stelle sofort erreichbar sein bzw. sofort reagieren. Die Neuenburger Polizei verwendet bereits ein solches System. Setzt die zu schützende Person den Notfallknopf ein, kann das für sie eine grosse Belastung darstellen, denn die

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 19.4369 Arslan vom 27.09.2019

Verantwortung für die Alarmierung liegt allein bei ihr. Der Notfallknopf muss aktiv betätigt werden. Nähert sich die gefährdende Person an, werden weder die zu schützende Person noch die Polizei vorgewarnt. Diese Umstände können sich als problematisch erweisen, wenn die zu schützende Person nervös wird (zittrige Hände, Schwierigkeiten, das Gerät zu finden), wenn ein Schockzustand eintritt, oder bei plötzlicher, intensiver Gewalt. Kommt hinzu, dass der Notfallknopf nicht fest mit der zu schützenden Person verbunden ist, sie ihn also verlieren oder zu Hause vergessen kann. Was die Kosten betrifft, ist der isolierte Einsatz des Notfallknopfes jedoch günstiger als der Einsatz in Verbindung mit einer aktiven oder passiven Überwachung.

Die Fachliteratur und die im Rahmen der externen Studie geführten Gespräche weisen positive Resultate aus. Der Notfallknopf ist relativ einfach zu bedienen und unauffällig zu tragen. In einigen Staaten (Australien, England, Spanien) kommt er verbreitet zum Einsatz. Offenbar wird das Gerät im Kontext von häuslicher Gewalt als wirksame Massnahme eingeschätzt. In erster Linie erhöht der Notfallknopf die Sicherheit der zu schützenden Person, ohne eine ständige Verbindung zur gefährdenden Person herzustellen. Er ermöglicht darüber hinaus eine auf die gefährdete Person fokussierte Polizeiarbeit, die das Sicherheitsgefühl der gefährdeten Person erhöht, das Risiko wiederholter Gewalt verringert und indirekt auch die polizeiliche Intervention legitimiert. Der Vorteil eines solchermassen opferzentrierten Ansatzes liegt darin, dass sich das Opfer wahrscheinlich kooperativer zeigen wird als die überwachte Person.

Der Notfallknopf wird idealerweise in ein gesamtheitliches Schutzkonzept oder in ein Bedrohungsmanagement integriert. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, individuellen Lösungen den Vorzug zu geben und der spezifischen Dynamik häuslicher Gewalt Rechnung zu tragen.

Sollen Notfallknöpfe nutzbringend eingesetzt werden, müssen die Geräte qualitativ hochwertig, zuverlässig, unauffällig zu tragen und zu aktivieren und schliesslich auch einfach zu bedienen sein. Es muss klar sein, dass die zu schützende Person frei entscheiden kann, ob sie über einen Notfallknopf verfügen und diesen tragen möchte. Sie muss zudem verständliche Instruktionen erhalten und eine professionelle Begleitung in Anspruch nehmen können. Die Erfahrungen zeigen, dass es hier und da technische Probleme gibt, und dass sich billigere Geräte als nicht zuverlässig erwiesen haben. Die externe Studie hebt diesbezüglich hervor, dass der Notfallknopf im Notfall auch einwandfrei funktionieren und sich die zu schützende Person darauf verlassen können muss. Eine Fehlfunktion könnte schwerwiegende und kontraproduktive Folgen haben (Frustration, Traumata, akute Gefährdungen oder Angriffe auf die zu schützende Person).

Bezüglich der technischen Aspekte wird auf Ziffer 3.4.1.2 verwiesen.

In einer von den Londoner *Metropolitan Police Services* durchgeführten Studie zum Einsatz von Notfallknöpfen²² wurden unterschiedliche Reaktionszeiten definiert, abhängig von der Höhe des Risikos. War das Risiko eher gering, musste die Polizei innert 1 Stunde eingreifen, war es höher, innert 15 Minuten. Diese Zeitvorgaben konnten in der Regel eingehalten werden. Aus der Studie geht jedoch auch hervor, dass es der Polizei in gewissen Fällen nicht möglich war, rasch oder rechtzeitig einzugreifen. Dafür wurden die folgenden Gründe angeführt: Die Polizei verfügte vor Ort nicht über die nötigen Einsatzkräfte, die Standortdaten waren ungenau, die zu schützende Person hatte in der Zwischenzeit den Ort verlassen, an dem

²² Natarajan Mangai, *Police Response to Domestic Violence: A Case Study of TecSOS Mobile Phone Use in the London Metropolitan Police Service*, Policing 2016, S. 378 ff.

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 19.4369 Arslan vom 27.09.2019

sie den Alarm ausgelöst hatte, und /oder sie hatte auf Anrufe der Polizei nicht reagiert. Manchmal wurde der Notfallknopf auch versehentlich ausgelöst. Die Reaktionszeiten aus London lassen sich nicht direkt auf die Schweiz übertragen. Die Studie hat aber gezeigt, dass auch Interventionen mit längerer Reaktionszeit noch hilfreich sein können.

Auch Polizeikreise, die im Rahmen der externen Studie befragt wurden, meldeten Vorbehalte bezüglich der Möglichkeit an, die zu schützende Person zu orten. Dabei wiesen sie insbesondere auf technisch bedingte Einschränkungen hin und darauf, dass man nicht genau wissen kann, wo sich die zu schützende Person befindet.

Es ist möglich, mehrere Personen innerhalb einer Familie mit einem Notfallknopf auszurüsten. Für jüngere Kinder ist die Lösung allerdings nicht geeignet. Der Notfallknopf kann unabhängig von der Anzahl Personen, von denen eine Gefährdung ausgehen kann, eingesetzt werden. Er kann jederzeit ausgelöst werden und ist nicht auf den Schutz vor Gefährdungen durch eine bestimmte Person beschränkt.

3.4.3.3 Finanzielle Aspekte

Die externe Studie kann keine genauen Zahlen, sondern nur einige Beispiele angeben. Tatsächlich hängt die Höhe der Kosten von der jeweils getroffenen individuellen Lösung ab.

Das System, das in der Studie zum Einsatz des Notfallknopfes durch die Londoner *Metropolitan Police Services* (TecSOS)²³ beschrieben wurde, verursachte folgende Kosten:

- Anschaffungskosten von £ 26 232 für 1093 Geräte (entspricht bei dem Ende 2015 geltenden Umwandlungssatz ungefähr 38 500 Franken);
- ca. 2000 Arbeitsstunden für die Kosten der Schulung und Instruktion von Polizei und zu schützenden Personen;
- geschätzte monatliche Kosten von £ 19 000 für den Betrieb von 100 Geräten während zwei Jahren (entspricht bei dem oben erwähnten Umwandlungssatz ungefähr 27 000 Franken).

Die Kosten der herkömmlichen Polizeiarbeit sind in diesen Zahlen nicht enthalten. Die erwähnte Studie weist aber darauf hin, dass sich diese Kosten nicht wesentlich von denen unterscheiden, die bei «herkömmlichen» Notfallanrufen im Kontext von häuslicher Gewalt anfallen. Möglich ist, dass die Polizei häufiger angerufen wird, wobei es sich dabei teilweise auch um Fehlalarme handeln dürfte. Die Interventionen können aber einfacher und schneller durchgeführt werden, wenn der Polizei die Falldaten bereits vorliegen und auch schon vordefiniert wurde, wie im Fall einer Intervention vorzugehen ist.

Aus der genannten Studie geht hervor, dass es schwierig ist, die Kosten nach den einzelnen Komponenten eines elektronischen Überwachungssystems aufzuschlüsseln. Die Kosten sind aber überschaubar und in keinem Fall vergleichbar mit den Kostenfolgen, die das Opfer und die Gesellschaft zu tragen haben, wenn Akte häuslicher Gewalt nicht verhindert werden konnten. So hält die Studie fest, dass während des untersuchten Zeitraums mindestens sieben Personen, die sich in Lebensgefahr befanden, polizeiliche Hilfe erhalten haben.

²³ Natarajan Mangai, *Police Response to Domestic Violence: A Case Study of TecSOS Mobile Phone Use in the London Metropolitan Police Service*, Policing 2016, S. 378 ff.

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 19.4369 Arslan vom 27.09.2019

Wie erwähnt, wird der Notfallknopf normalerweise in Verbindung mit einer aktiven Überwachung eingesetzt. Insofern kann, was die Auswirkungen einer nationalen Lösung auf Kosten, Infrastruktur und personelle Ressourcen betrifft, auf die Ziffer 3.4.1.3 verwiesen werden.

3.4.3.4 Soziale und psychologische Aspekte

Zu schützende Person

Wie die internationalen Quellen zeigen, haben die zu schützenden Personen mit dem Notfallknopf im Allgemeinen positive Erfahrungen gemacht. Dabei ist besonders wichtig, dass das Gerät leicht in den Alltag der zu schützenden Person integriert werden kann und diese von einer professionellen Überwachungsstelle begleitet wird. Die Mitarbeitenden der Überwachungszentrale und der Polizei müssen fachlich kompetent und geschult sein, um mit der der häuslichen Gewalt eigenen Dynamik Schritt halten zu können. Das gilt namentlich in Bezug auf ambivalente Verhaltensweisen, wie sie die zu schützende Person gegenüber der gefährdenden Person an den Tag legen kann. Ausserdem muss die zu schützende Person über die technischen und praktischen Möglichkeiten aufgeklärt werden (wie funktioniert das Gerät, wie sind die Reaktionszeiten, wie soll sie sich verhalten, nachdem sie den Alarm ausgelöst hat, usw.). Und sie muss auf die Tatsache hingewiesen werden, dass ein einwandfreies Funktionieren des Notfallknopfes auch von ihrer Seite ein gewisses Mass an Wachsamkeit und Eigenverantwortung voraussetzt.

Die Studie hebt auch noch hervor, dass der Notfallknopf nicht unbedingt für jede Person und für jeden Fall häuslicher Gewalt die geeignete Lösung darstellt. Beide Aspekte müssen sorgfältig abgeklärt werden. Im Übrigen hindert der Notfallknopf die zu schützende Person nicht daran, von sich aus mit der gefährdenden Person Kontakt aufzunehmen.

All diese Massnahmen sollen nicht nur den Schutz der gefährdeten Person gewährleisten, sie dienen auch dazu, ihr ein realistisches Gefühl von Sicherheit zu vermitteln. Es gilt u.a. zu verhindern, dass die zu schützende Person das Vertrauen in die Behörden verliert oder sich Gefühle von Frustration einstellen.

Überwachte Person

Der Notfallknopf kann grundsätzlich unabhängig von der gefährdenden Person verwendet werden, wobei der Einsatz wirksamer scheint, wenn er Teil eines gesamtheitlichen Schutzkonzepts ist. Über die Auswirkungen des Einsatzes auf die überwachte Person liegen nur wenig Daten vor. Eine Studie berichtet von einem gewissen abschreckenden Effekt. Ausserdem führt schnelles Eingreifen der Polizei in der Regel zur Festnahme der gefährdenden Person.

Beteiligte Stellen

Bedient die zu schützende Person den Notfallknopf, muss die Überwachungszentrale oder die Polizei sofort und professionell reagieren. Das erfordert ein ausgeklügeltes System und den Einsatz von speziell geschulten Mitarbeitenden. Studien aus England zeigen, dass Notfallknöpfe, wenn im Kontext von häuslicher Gewalt auf breiter Basis eingesetzt, die Effektivität der Polizei erhöhen: Ressourcen werden schneller aufgeboden, Kriminalität wird prospektiv abgewendet und die grosse Zahl von Anrufen wegen häuslicher Gewalt kanalisiert. Ausserdem können Notfälle behandelt werden, die nicht von der überwachten Person ausgehen.

3.4.4 Tracker für die zu schützende Person und dynamische Überwachung

3.4.4.1 Begriffe

Der Tracker ist ein Gerät, das der zu schützenden Person zur Verfügung gestellt wird. Sie muss es auf sich tragen, und es informiert sie, wenn sich die überwachte Person ihr annähert. So kann die zu schützende Person reagieren, d.h. sich entfernen, Hilfe holen oder die Polizei verständigen. Tracker funktionieren entweder indirekt über Ortungssysteme oder direkt über die Verbindung zur elektronischen Fussfessel der gefährdenden Person.

Der Begriff der dynamischen Überwachung wird häufig verwendet, um die Kombination eines Trackers, welcher der zu schützenden Person zur Verfügung gestellt wird, mit einer aktiven Überwachung «plus» zu beschreiben.

3.4.4.2 Technische Aspekte

Für die bei der dynamischen Überwachung eingesetzte Technologie kann auf die Ausführungen unter Ziffer 3.4.2.2 über die aktive Überwachung («plus») verwiesen werden. Parallel zu einer solchen Überwachung wird der zu schützenden Person ein Tracker zur Verfügung gestellt.

Tracker können auch isoliert eingesetzt werden, wobei die Geräte aber erst im Rahmen einer dynamischen Überwachung die grössten Möglichkeiten bieten. Der Tracker zeigt über GPS die Bewegungsdaten der Person an, die ihn trägt. In der Regel ist er mit einem RF-Chip ausgerüstet, der mit dem Gerät, das die überwachte Person trägt, Signale austauscht. Das System kann so programmiert werden, dass die zu schützende Person oder nur die mit der Überwachung betraute Stelle alarmiert wird, wenn sich die überwachte Person nähert.

Dynamische Überwachungssysteme können sehr unterschiedlich ausgestaltet sein. In Spanien beispielsweise ist die zu schützende Person mit einem Ortungssystem und zusätzlich mit einem Alarmierungssystem ausgerüstet. Diese Geräte sind jedoch nicht am Körper fixiert.

Tracker und dynamische Überwachung ermöglichen in erster Linie die Kontrolle von Rayonverboten. Dabei können Radien mit unterschiedlichen, nach Dringlichkeit abgestuften Alarmen definiert werden.

Die dynamische Überwachung kann durch einen Notfallknopf ergänzt werden, damit die zu schützende Person Alarm auslösen kann, sollte die überwachte Person ihr zu nah kommen. Auf diese Weise kann schnell Kontakt zwischen der zu schützenden Person und der Überwachungszentrale hergestellt werden. In Spanien beispielsweise ermöglicht der Alarmknopf eine Multikanal-Kommunikation. Schwierigkeiten können beim Einsatz in kleineren Gemeinschaften entstehen, in denen es wahrscheinlicher ist, dass die zu schützende Person zufällig auf die überwachte Person trifft. Die überwachten Zonen müssen zwar gross genug sein, damit die Überwachungszentrale und die Polizei genügend Zeit haben zu reagieren; zu grosse Verbotszonen werfen jedoch Probleme der Verhältnismässigkeit des Eingriffs in die Freiheiten der überwachten Person auf.

Verbots- und Schutzzonen können so festgelegt werden, dass die gewöhnlichen Aufenthaltsorte (Wohnort, Arbeitsort, usw.) mehrerer zu schützender Personen berücksichtigt werden. In Spanien kann ein Tracker je nach ihrem Alter auch an Kinder abgegeben werden. Das Land wird bald ein System einführen, das es erlaubt, die Tracker mehrerer zu schützenden Personen mit der überwachten Person zu verbinden.

3.4.4.3 Finanzielle Aspekte

Die externe Studie konnte die Frage der Kosten nicht vertiefen; deren Höhe variiert je nach der im Einzelfall getroffenen Lösung. Als Beispiel sind hier die Kosten der dynamischen Überwachung aufgeführt, die der Kanton Luzern verzeichnet hat:

- Jahresmiete eines GPS-Systems zwischen 5'400 und 9'500 Franken für zwei Geräte;
- Jährliche Fixkosten von ca. 13'600 Franken für zwei Geräte;
- Installationskosten von 200 Franken pro Fall;
- Pauschale für die Fallführung von ca. 60 Franken pro Tag und Fall.

3.4.4.4 Soziale und psychologische Aspekte

Zu schützende Person

In der Literatur wird darauf hingewiesen, dynamische Überwachungssysteme könnten als eine Art virtueller Unterschlupf angesehen werden. Sie können der zu schützenden Person Freiheit und Selbstbestimmung zurückgeben; die Person kann nach und nach in das Alltagsleben reintegriert werden. Informiert zu werden, wenn sich die überwachte Person ihr annähert, verhindert den Überraschungseffekt und kann einen Zeitvorteil verschaffen, der unter Umständen entscheidend ist – um Hilfe zu holen, zu fliehen, Schutzmassnahmen zu ergreifen, sich vorzubereiten oder sich zu verstecken. Dieser Vorteil kann sich insbesondere in Situationen als entscheidend erweisen, in denen die Polizei nicht rechtzeitig reagieren kann. Kommt es zu einem Gerichtsverfahren, verschaffen dynamische Überwachungssysteme dem Opfer zudem grössere Sicherheit und verhindern eine Sekundärviktimsierung. Tatsächlich wird es das Opfer leichter haben, bestimmte Verhaltensweisen der überwachten Person zu beweisen.

Die dynamische Überwachung könnte allerdings auch negative Folgen für den Lebensstil der zu schützenden Person haben: Mit dem Tragen des Trackers wird zwischen ihr und der gefährdenden Person eine Verbindung geschaffen. Da die zu schützende Person nicht gezwungen ist, den Tracker zu tragen, lässt sich damit nicht verhindern, dass sie mit der gefährdenden Person Kontakt hat. Die dynamischen Überwachungssysteme, Fehlalarme (zum Beispiel wegen fehlender Netzabdeckung) und die Grösse des Trackers können bei der zu schützenden Person Unruhe und Stress auslösen. Erfahrungen aus Spanien zeigen immerhin, dass dank der Verbesserung der Systeme die Zahl von Fehlalarmen deutlich reduziert werden konnte.

Nach Aussagen von Vertreterinnen und Vertretern der spanischen Polizei fühlen sich die zu schützenden Personen mit einem Tracker sicherer. Die Vorteile eines dynamischen Überwachungssystems werden trotz gewisser Nachteile als gewichtiger beurteilt. Dank dieses Systems konnten Interventionen erfolgreich durchgeführt werden. Es wird auch darauf hingewiesen, dass der Einsatz von Trackern gesamthaft gesehen zur Verurteilung der Täterinnen und Täter beitragen kann, indem die Opfer ermutigt werden, sich dem Strafverfahren zu stellen.

Die Diskussion mit den spanischen Vertreterinnen und Vertretern hat gezeigt, dass dynamische Überwachungssysteme und Tracker nur mit Zustimmung des Opfers verwendet werden. Es ist in der Tat wichtig, dass die zu schützende Person kooperiert und auch bereit ist, das Gerät zu benutzen. Fehlt diese Bereitschaft, oder will die zu schützende Person mit der ge-

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 19.4369 Arslan vom 27.09.2019

fährdenden Person in Kontakt treten, kann eine dynamische Überwachung nicht funktionieren. Das Verhalten des Opfers war am Anfang ein Problem, das aber durch eine Betreuung auf technischer Ebene und mit zunehmender Erfahrung gelöst werden konnte. Es gab auch Opfer, die wegen des Alarms, der losgehen könnte, zögerten, das Gerät zu benutzen, die aber in der Folge ihre Haltung geändert haben. Im Rahmen einer Evaluation berichteten 95% der zu schützenden Personen von positiven Erfahrungen; stigmatisierende Effekte, hervorgerufen durch das Tragen des Geräts, erwähnten sie nie oder nur selten.

Eine Studie²⁴ hält klar fest, dass der Einsatz eines Trackers nur dann ethisch vertretbar ist, wenn sich die zu schützende Person dadurch weniger verletztlich fühlt (kein Gefühl von Reviktimisierung), sie besser geschützt ist und sich zu Hause wie im öffentlichen Raum auch sicherer fühlt. Nach derselben Studie sollte die zu schützende Person weder gezwungen noch überredet werden, einen Tracker zu tragen. Es sollte immer nur eine Möglichkeit sein, die ihr angeboten wird. Wie die Studie weiter anführt, hat es sich in der Praxis im Sinn einer *good practice* bewährt, bei einem Alarm zuerst die zu schützende Person zu unterstützen und sich anschliessend um die gefährdende Person zu kümmern, ausser es sei möglich, bei beiden gleichzeitig zu intervenieren. Auf diese Weise kann auch verhindert werden, dass die gefährdende Person alarmiert wird, weil sich die zu schützende Person ihr annähert.

Auch die Diskussion mit einer Fachperson aus dem Bereich Strafvollzug hat gezeigt, dass eine dynamische Überwachung nur auf freiwilliger Basis der zu schützenden Person und ohne äusseren Zwang eingesetzt werden darf. Ist dies aber der Fall, kann die Überwachung den Schutz des Opfers wesentlich verstärken.

Die Gespräche mit OHG Beratungsstellen haben dagegen ergeben, dass hier gegenüber der dynamischen Überwachung eine gewisse Skepsis herrscht, insbesondere aus psychologischen Motiven die zu schützende Person betreffend. Aufgrund dieser Vorbehalte nahmen die Vertreterinnen und Vertreter der Polizei eine kritische Haltung ein gegenüber der dynamischen Überwachung.

Wie in den Ausführungen zur aktiven Überwachung und zum Notfallknopf bereits gesagt, sind die Informationen der zu schützenden Person und ihre Begleitung durch professionelle, im Bereich häuslicher Gewalt speziell geschulte Personen von grosser Bedeutung.

Überwachte Person

Hier wird auf die Erläuterungen zur passiven Überwachung (Ziff. 3.4.1.4) und zum Notfallknopf (Ziff. 3.4.3.4) verwiesen.

Beteiligte Stellen

Die dynamische Überwachung ist sicher das komplexeste und anspruchsvollste Überwachungssystem, auch was die aufzuwendenden Ressourcen betrifft. Es ist sehr wichtig, dass Politik und Gesellschaft sich der Möglichkeiten und Grenzen dieser Form der Überwachung bewusst sind. Verschiedene Vertreterinnen und Vertreter schweizerischer Behörden haben in Gesprächen, die im Rahmen der externen Studie geführt wurden, auf die Erwartung der Bevölkerung hingewiesen, dass dank der Technologie jegliche Gewalt verhindert werden könnte

²⁴ Nellis Mike, Standards and Ethics in Electronic Monitoring, Handbook for Professionals responsible for the Establishment and the Use of Electronic Monitoring, 2015, S. 41.

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 19.4369 Arslan vom 27.09.2019

– eine Erwartung, die nach Einschätzung der Behördenvertreterinnen und -vertreter nicht erfüllt werden kann.

Immerhin zeigen neuere Studien zur elektronischen Überwachung und auch die Erfahrungen aus Spanien, dass sich mit der dynamischen Überwachung positive Resultate erzielen lassen. Gemäss der externen Studie sollte der leitende Gedanke deshalb nicht sein: «Die elektronische Überwachung kann nicht alle Fälle von häuslicher Gewalt verhindern», sondern vielmehr: «Durch die elektronische Überwachung können mehr Gewalttaten verhindert werden als ohne». Eine offene Kommunikation scheint hier angezeigt und hat sich in Spanien offenbar auch bewährt.

3.4.5 Weitere Anwendungen

Die ausgewerteten Quellen zeigen, dass es keine bahnbrechenden Neuentwicklungen gibt. Der Fokus liegt vor allem auf der Erweiterung bestehender Anwendungsmöglichkeiten durch neue technische Lösungen, dem Einbezug der elektronischen Überwachung in ein umfassendes System sowie der zuverlässigen und effizienten Durchführung der Überwachungen.

Eine der neuen technischen Lösungen ist beispielweise der verbreitete Einsatz von Smartphones oder Smartphone-Apps. Weitere Entwicklungen sind im Bereich neuer Ortungssysteme (5G, neue Satellitensysteme) und bei den von den gefährdenden Personen getragenen Geräten (Implantate, transdermale Sensoren, Smartwatches) zu erwarten.

Eine andere neue Entwicklung besteht darin, die mit der elektronischen Überwachung gesammelten Daten auch in anderen Überwachungs- und Präventionssystemen zu verwerten, zum Beispiel in den Bereichen Soziales, Gesundheit oder Bedrohungsmanagement. Solche Daten werden analysiert, um das Verhalten der betreffenden Person voraussagen und Verhaltens- und Bedrohungsprofile erstellen zu können («*predictive driven approach*»). Dieser Trend betrifft zwar eher die Systeme in anglo-amerikanischen Ländern, zeichnet sich aber auch in Spanien und in der Schweiz in gewissen Bereichen ab.

4 Schlussfolgerungen und Empfehlungen der externen Studie

4.1 Schlussfolgerungen

4.1.1 Vorbemerkung

Gemäss der externen Studie ist es schwierig, die Wirksamkeit der elektronischen Überwachung zu beurteilen, insbesondere im Kontext des Schutzes vor häuslicher Gewalt. Tatsächlich verfügt die Schweiz hier über wenig Erfahrung. Überdies lässt sich der Einsatz der elektronischen Überwachung in diesem Kontext nicht mit dem Einsatz in anderen Bereichen vergleichen. Kommt hinzu, dass die elektronische Überwachung normalerweise in ein Gesamtschutzkonzept integriert ist, was es schwierig macht, ihre Wirksamkeit isoliert zu beurteilen.

Die im Ausland gemachten Erfahrungen können für die Schweiz als Orientierungshilfe und als Ausgangspunkt dienen. Die externe Studie streicht bewährte Praktiken (*good practices*) heraus und zeigt die Faktoren auf, die einen erfolgreichen Einsatz elektronischer Überwachungen begünstigen. Die Schlussfolgerungen der externen Studie entsprechen denen, die in anderen Untersuchungen zu finden sind. Sie können von daher als solide gelten.

4.1.2 Überblick nationale und internationale Ebene

Bezogen auf die Schweiz geht aus der externen Studie insgesamt hervor, dass die Erfahrungen mit der elektronischen Überwachung positiv sind. Diese Erfahrungen betreffen allerdings zur Hauptsache den Straf- und Massnahmenvollzug. Auf anderen Gebieten hat die

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 19.4369 Arslan vom 27.09.2019

Schweiz im Umgang mit elektronischen Überwachungen praktisch keine Erfahrung. Auf internationaler Ebene ist der Einsatz von elektronischen Überwachungen dagegen verbreiteter.

Was den Einsatz von elektronischen Überwachungen im Kontext von häuslicher Gewalt betrifft, können die in der Schweiz (Pilotprojekt im Kanton Zürich) und die im Ausland (vor allem Spanien) gemachten Erfahrungen als positiv gewertet werden. Die vergleichsweise hohen Kosten, welche die aktive Überwachung im Pilotprojekt des Kantons Zürich verursacht hat, könnten sich für eine breite Anwendung als Nachteil erweisen. Die Zwischenergebnisse aus der Evaluation des Pilotprojekts zeigen jedoch, dass sich diese Überwachungsart bei Stalking oder in Fällen, in denen die Bedrohung von Jugendlichen ausgeht, als zweckmässig erweisen kann.

4.1.3 Zielsetzung und Einsatzart

Soll die elektronische Überwachung wirksam sein, müssen der externen Studie zufolge klare Ziele formuliert und Falschinformationen oder Missverständnisse bezüglich der Möglichkeiten und Grenzen dieser Technik vermieden werden. Zudem dürfte der Rückgriff auf elektronische Überwachungen effizienter sein, wenn er an die Besonderheiten des Einzelfalls angepasst wird.

Verschiedene im Rahmen der externen Studie befragte Fachpersonen haben Vorbehalte zum Einsatz der aktiven Überwachung geäussert. Die Vorbehalte betreffen das Risiko, dass falsche Erwartungen geweckt werden könnten, und die Frage der Kosten. Der überwiegende Teil der internationalen Quellen weist demgegenüber darauf hin, dass im Kontext von häuslicher Gewalt die passive Überwachung, gleich wie eine aktive Überwachung ohne sofortige Polizeiiintervention, weniger geeignet scheint. Deshalb wird die Unterscheidung zwischen aktiver Überwachung und aktiver Überwachung «plus» auch als wenig sachdienlich angesehen. Hingegen kann sich die Kombination verschiedener Formen der elektronischen Überwachung (z.B. die dynamische Überwachung) in gewissen Fällen als effizient erweisen, wenn bestimmte Voraussetzungen beachtet werden.

Die Mehrheit der befragten Personen wünscht sich die elektronische Überwachung als eine Art Werkzeugkiste, welche die verschiedenen technischen Mittel enthält, die dann flexibel kombiniert werden können.

4.1.4 Gesamtstrategie

Nach den Schlussfolgerungen der externen Studie scheint es, dass elektronische Überwachungen wirksamer eingesetzt werden können, wenn sie mit Begleitmassnahmen verbunden werden und in ein globales Schutzkonzept eingebettet sind. Aufgaben und Kompetenzen der beteiligten Stellen müssen klar definiert sein; es empfiehlt sich, eine Stelle zu bezeichnen, der die zentrale Verantwortung zukommt. Eine breite und proaktive Kommunikation zwischen der überwachenden Stelle und den betroffenen Personen (gefährdende Person, zu schützende Person und ihre Angehörige) ist ebenso unerlässlich wie eine Begleitung der genannten Personen.

Die externe Studie weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Kantone über unterschiedliche personelle und finanzielle Ressourcen verfügen, weshalb auch die Möglichkeiten, im präventiv-polizeilichen Bereich gegen häusliche Gewalt vorzugehen, nicht die gleichen sind. Nicht alle Kantone sehen ein Bedrohungsmanagement vor.

Mehrere befragte Personen äusserten die Befürchtung, es könnte ein falsches Sicherheitsgefühl geschaffen werden. Um das zu vermeiden, sollte die zentral zuständige Stelle genügend Zeit aufwenden, um die betroffene Person über Möglichkeiten und Grenzen einer elektronischen Überwachung aufzuklären und mögliche Szenarien durchzuspielen. Zudem muss die Überwachung von einer professionellen Überwachungsstelle begleitet werden, deren Personal angemessen geschult ist. In diesem Zusammenhang ist weiter wichtig, der zu schützenden Person eine Vertrauensperson beizugeben, mit der sie ein Vertrauensverhältnis aufbauen kann. Die zu schützende Person muss das Gefühl haben können, von der mit der Überwachung befassten Stelle ernstgenommen zu werden, und sie muss darauf zählen können, dass diese Stelle sofort und professionell reagiert, und zwar nicht nur bei Verstössen der überwachten Person, sondern auch bei Fehlalarmen.

4.1.5 Technische Möglichkeiten und Grenzen

Die untersuchten Quellen heben verschiedene technische Grenzen der elektronischen Überwachung hervor. Dazu ist allerdings zu sagen, dass die Erfahrungen, die mit inzwischen veralteter Technik gemacht worden sind, angesichts der technologischen Entwicklung nicht überbewertet werden dürfen. Tatsächlich konnten dank neuer Entwicklungen verschiedene technisch bedingte Einschränkungen beseitigt werden.

4.1.6 Ressourcen

Nach den Schlussfolgerungen der externen Studie ist es unerlässlich, eine Überwachungszentrale auf nationaler Ebene einzurichten, um die im Rahmen einer aktiven oder dynamischen elektronischen Überwachung gesammelten Daten verwalten zu können. Ohne eine solche Zentrale scheint es für einen einzelnen Kanton kaum realistisch, elektronische Überwachungen mit der Möglichkeit einer sofortigen polizeilichen Intervention einsetzen zu können. Als Option käme nur in Frage, dass sich entweder die Kantone, die von der Möglichkeit aktiver Überwachungen Gebrauch machen möchten, in einem eigenständigen Kooperationsprojekt zusammenschliessen, oder dass ein Kanton eine Überwachungszentrale einrichtet, der sich andere Kantone anschliessen können.

Wie die externe Studie weiter festhält, werden die Vorbehalte, die im Rahmen der Studie befragte Personen in Bezug auf finanzielle und personelle Ressourcen und die Reaktionszeit der Polizei angebracht haben, durch die spanischen Erfahrungen widerlegt. Es geht – wie bei jedem anderen Notruf auch – darum, möglichst schnell zu reagieren. Bei einer elektronischen Überwachung können weitere Massnahmen ergriffen werden, wie zum Beispiel eine Kontaktaufnahme mit der gefährdenden Person. Selbst in Fällen, in denen die Reaktionszeit länger ausfallen könnte, wäre es möglich, die zu schützende Person zu warnen, zum Beispiel, dass sich die gefährdende Person ihr annähert, so dass sie andere Schutzmassnahmen treffen kann.

4.1.7 Sicherheit

Unter Hinweis auf die untersuchten internationalen Quellen und entgegen der in der Schweiz verbreiteten Ansicht kommt die externe Studie zum Schluss, dass der Einsatz elektronischer Überwachungen im Allgemeinen offenbar wirksamer ist, wenn ein höheres Rückfallrisiko besteht. Im spanischen Modell wird die Überwachung hauptsächlich in Fällen eingesetzt, in denen das Risiko als sehr hoch eingeschätzt wird.

Generell hebt die externe Studie hervor, dass die elektronische Überwachung, gleich wie fast jede andere Schutzmassnahme, keine absolute Sicherheit garantieren kann. Kombiniert mit Begleitmassnahmen, kann die elektronische Überwachung die Sicherheit aber erhöhen (in

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 19.4369 Arslan vom 27.09.2019

objektiver wie subjektiver Hinsicht) und das Risiko von Regelverstössen und von Übergriffen sowie die Reaktionszeiten verringern. Insbesondere die dynamischen Überwachungsformen können das Sicherheitsgefühl der zu schützenden Person verstärken.

Laut der externen Studie muss der Akzent auf die zu schützende, nicht auf die gefährdende Person gelegt werden. Diese Änderung der Sichtweise relativiert die Bedeutung einer permanenten und ununterbrochenen Überwachung der gefährdenden Person. Hauptziel der Überwachung muss sein, eine Gefährdung der zu schützenden Person zu verhindern.

Der Erfolg der elektronischen Überwachung darf, so die externe Studie weiter, nicht an einem Kosten-Nutzen-Verhältnis gemessen werden. Häusliche Gewalt zu verhindern, ist staatliche Pflicht und politische Priorität. Die zu schützenden Personen sollen das Recht haben, ihr Leben so zu leben, wie sie es möchten.

4.1.8 Verfassungsrechtliche und ethische Aspekte

Vom Staat verfügte elektronische Überwachungen stellen einen bedeutenden Eingriff in Grundfreiheiten des Individuums dar (siehe Ziff. 5.2). Deshalb müssen die technischen Mittel, die dabei verwendet werden sollen, im Licht der verfassungsrechtlichen und gesellschaftlichen Anforderungen geprüft werden. Zu diesem Zweck sollten die technischen Fragen (wie kann man den Schutz der betroffenen Person auf technischer Ebene verstärken?) von denen unterschieden werden, welche die Beurteilung der verwendeten Mittel aus rechtlicher und/oder ethischer Sicht betreffen. Die Vernetzung elektronischer Überwachungen mit anderen IT-Systemen sollte durchwegs vermieden werden. Derartige Schnittstellen können in verfassungsrechtlicher und gesellschaftlicher Hinsicht problematisch sein, weil sie die Sammlung grosser Mengen an Personendaten ermöglichen, die dann ihrerseits genutzt werden können, um gewisse Verhaltensweisen vorauszusagen. Besonders heikel sind solche Prozesse, wenn private Unternehmen involviert sind.

4.1.9 Privatisierung

Die externe Studie hebt verschiedene Aspekte hervor, die zu berücksichtigen sind, wenn der Staat auf Angebote Privater zurückgreift, wie es beispielsweise bei der Herstellung und Vermietung der Geräte oder beim Betrieb einer Überwachungszentrale der Fall ist. Dabei ist insbesondere darauf zu achten, dass die verschiedenen Aktivitäten koordiniert und die Personendaten der überwachten Personen geschützt werden und dass die angebotenen Leistungen gewisse Qualitätsstandards einhalten. Von Privaten übernommene Aufgaben dürfen staatliches oder polizeiliches Handeln nicht ersetzen, sondern sollen es ergänzen, wo dies unerlässlich ist.

4.2 Empfehlungen der externen Studie

Gestützt auf die Ergebnisse der externen Studie wurden die folgenden Empfehlungen formuliert:

1. Hauptziel des Einsatzes von elektronischen Überwachungen im Kontext von häuslicher Gewalt sollte sein, den Schutz, die Autonomie, die Bewegungsfreiheit, die Lebensqualität und das Sicherheitsgefühl der zu schützenden Person zu verstärken.
2. Die konkrete Ausgestaltung der elektronischen Überwachung im Kontext von häuslicher Gewalt sollte stets die Perspektive der zu schützenden Person berücksichtigen und dazu dienen, ihren Schutz, ihre Autonomie, ihre Bewegungsfreiheit und ihre Lebensqualität zu erhöhen. Die Überwachung sollte nicht ausschliesslich auf die Kontrolle der gefährdenden Person fokussieren.

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 19.4369 Arslan vom 27.09.2019

3. Die Einführung der elektronischen Überwachung im Kontext von häuslicher Gewalt in der Schweiz sollte sich an Systemen orientieren, die im Ausland mit Erfolg angewendet werden, insbesondere am spanischen Modell (namentlich betreffend Gesamtschutzkonzept, Möglichkeit dynamischer Überwachungen, spezialisierte Überwachungszentrale, fallweise angepasste Lösungen und permanenter Zugang der zu schützenden Person zu einer Kontaktperson).
4. Elektronische Überwachung im Kontext von häuslicher Gewalt sollte ein Element eines Gesamtschutzkonzepts für die zu schützende Person sein und immer auf der Verfolgung eines klaren Ziels basieren.
5. Bei der Umsetzung der elektronischen Überwachung als Teil eines Gesamtschutzkonzepts ist sicherzustellen, dass die Fälle klar zugeordnet und den zu schützenden Personen Kontaktpersonen zugewiesen werden, die im Bereich des Gewaltschutzes geschult sind.
6. Als Technologie sollte für elektronische Überwachungen im Kontext von häuslicher Gewalt eine aktive Überwachung der gefährdenden Person zur Verfügung gestellt werden, kombiniert mit einem Tracker und einem Notfallknopf für die zu schützende Person (einschliesslich der Möglichkeit einer Multikanal-Kommunikation). Welche Überwachungsart(en) in Betracht kommt bzw. kommen, sollte einzelfallweise entschieden werden. In jedem Fall sollte die zu schützende Person nur auf freiwilliger Basis mit einem Gerät ausgerüstet werden. Die aktive Überwachung, kombiniert mit einem Tracker oder einem Notfallknopf, sollte insbesondere im Rahmen der Anwendung von Artikel 28c ZGB zum Einsatz kommen können.
7. Was die technische Umsetzung der verschiedenen Anwendungen elektronischer Überwachungen in der Schweiz betrifft, sollte eine modulare, erweiterbare und aufrüstbare Lösung gefunden werden. Damit soll verhindert werden, dass technik- oder systembezogene Entscheidungen den Einsatz von elektronischen Überwachungen im Kontext häuslicher Gewalt einschränken oder hohe Kosten zur Folge hätten, wenn es zu Änderungen kommt.
8. Für die weiteren Arbeiten (Umsetzung von Art. 28c ZGB, Prüfung des Einsatzes im präventiv-polizeilichen Bereich, technische Anwendungen usw.) sollte schrittweise vorgegangen werden, indem in mehreren Kantonen Pilotprojekte durchgeführt werden, die anschliessend wissenschaftlich ausgewertet werden.
9. Zum besseren Verständnis der Umsetzung des spanischen Systems und zur Vorbereitung eines Modellversuchs sollte sobald möglich ein Workshop mit den in Spanien befragten Personen durchgeführt werden.

5 Beurteilung des Bundesrates

5.1 Gesamtwürdigung der Ergebnisse der externen Studie

Der Bundesrat teilt die Schlussfolgerungen der externen Studie, wonach die Schweiz im Bereich der elektronischen Überwachung im Kontext von häuslicher Gewalt das Wissen vertiefen und Erfahrungen sammeln muss. Er hält indessen auch fest, dass die Kantone bereits Schritte auf diesem Gebiet unternommen haben, sowohl im Rahmen der Arbeiten zur Umsetzung des neuen Artikels 28c ZGB, als auch mit der Lancierung eines interkantonalen Pilotprojekts, bei dem Opfern, mit ihrem Einverständnis, ein Notfallknopf zur Verfügung gestellt

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 19.4369 Arslan vom 27.09.2019

wird, so wie es in Handlungsfeld 4 der Roadmap vom 30. April 2021 vorgesehen ist. Daher begrüsst der Bundesrat die eingeleiteten Schritte und ermutigt die Kantone, ihre Arbeiten und ihre Bemühungen in dieser Richtung fortzusetzen.

Nach Einschätzung des Bundesrates kann die elektronische Überwachung den Opferschutz verstärken, vorausgesetzt sie wird in ein globales Schutzkonzept integriert (s. Ziff. 5.3.3) und mit anderen Massnahmen, wie einem wirksamen Bedrohungsmanagement und einer Begleitung von Opfer und Täter durch speziell geschultes Personal, kombiniert. In diesem Zusammenhang kommt es wesentlich darauf an, dass die verschiedenen Massnahmen unter den beteiligten Behörden oder Institutionen effizient koordiniert werden. Beratungsstellen für Opferhilfe, Schutzeinrichtungen, Beratungszentren für Gewalttäterinnen und -täter sowie betroffene Nichtregierungsorganisationen müssen in angemessener Weise einbezogen werden. Der Bundesrat ist weiter der Auffassung, dass der Einsatz eines Trackers oder eines Notfallknopfes für das Opfer von besonderem Interesse ist, weil es mit diesen Geräten einfacher ist, Hilfe zu rufen.

Wie in der externen Studie festgehalten, ist es unerlässlich, dass die verschiedenen Akteure Möglichkeiten und Grenzen der elektronischen Überwachung kennen. Insbesondere darf kein falsches Sicherheitsgefühl entstehen. Um dieser Gefahr zu begegnen, muss die betroffene Person umfassend informiert und ihr gebührend geschultes Personal zur Verfügung gestellt werden. So entscheidend es sein kann, notfalls sehr schnell zu reagieren – eine absolute Garantie, dass die Polizei in jedem Einzelfall die Straftat verhindern kann, gibt es nicht. Hingegen kann die elektronische Überwachung, insbesondere die aktive, dazu beitragen, das Risiko häuslicher Gewalt zu reduzieren. Auch das Sicherheitsgefühl der zu schützenden Person lässt sich auf diese Weise verstärken.

Die elektronische Überwachung, insbesondere die aktive, hat finanzielle Konsequenzen, deren Rechnung zu tragen ist. Beschränkter sind die finanziellen Auswirkungen beim vereinzelt Einsatz von Notfallknöpfen. In diesem Zusammenhang dürfte die Lancierung von Pilotprojekten es möglich machen, die Kosten der Umsetzung genauer zu bestimmen. Im Interesse der Begrenzung dieser Kosten begrüsst der Bundesrat den Umstand, dass sich die Mehrheit der Kantone im Verein EM zusammengeschlossen hat, um gemeinsame Lösungen zu entwickeln.

Was den Einsatz der elektronischen Überwachung in Hochrisikofällen von häuslicher Gewalt betrifft, ist entscheidend, in jedem konkreten Fall zu bestimmen, ob eine elektronische Überwachung angemessen ist, oder ob einschneidendere Massnahmen, wie strafprozessuale Zwangsmassnahmen, angeordnet werden müssen. In jedem einzelnen Fall ist die Verhältnismässigkeit der Massnahme zu prüfen und eine Risikoabschätzung vorzunehmen. Diese ist von fachkundigem und geschultem Personal vorzunehmen und muss der Situation, in der sich gefährdende Person und Opfer befinden, und den zwischen ihnen bestehenden Spannungen Rechnung tragen.

Ein weiterer wichtiger Aspekt, den es zu berücksichtigen gilt, ist der Datenschutz (Art. 13 Abs. 2 der Bundesverfassung [BV]²⁵). Wenn die zuständigen kantonalen Behörden im Rahmen einer elektronischen Überwachung Personendaten der zu überwachenden oder der zu schützenden Person zu bearbeiten haben, müssen sie die Anforderungen des kantonalen Rechts

²⁵ [SR 101](#)

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 19.4369 Arslan vom 27.09.2019

im Bereich des Schutzes von Personendaten beachten; das gilt auch, wenn sie diese Daten in Vollzug des Bundesrechts bearbeiten.

Schliesslich hebt der Bundesrat hervor, dass das staatliche Gewaltmonopol eines der Wesensmerkmale des Staates ist. Die Privatisierung öffentlicher Aufgaben kann deshalb die Grundlagen des Staates oder zumindest seine Legitimität in Frage stellen. Sie sollte von daher nur für marginale Aufgaben in Betracht gezogen werden. Auch wenn sie weniger weit geht als die Privatisierung, unterliegt auch die Delegation öffentlicher Aufgaben an Private engen Grenzen, denn die delegierten Aufgaben liegen nicht gänzlich ausserhalb der staatlichen Verantwortung. Nach der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen sind in den Bereichen Prävention und Schutz vor häuslicher Gewalt die Kantone zuständig. Die Delegation einer Sicherheitsaufgabe an Private kommt nur in Betracht, wenn das kantonale Recht dafür eine ausreichende gesetzliche Grundlage vorsieht.

5.2 Beurteilung des Gesetzgebungsbedarfs

Die elektronische Überwachung einer Person stellt einen Eingriff in verschiedene Grundrechte dar, darunter die Bewegungsfreiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) und der Schutz der Privatsphäre (Art. 13 BV). Diese Rechte können jedoch nach den in Artikel 36 BV geregelten Voraussetzungen eingeschränkt werden. Danach muss eine elektronische Überwachung, auch wenn sie bei häuslicher Gewalt eingesetzt wird, auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Rechten Dritter gerechtfertigt sein und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachten.

Der Bundesrat kommt zum Schluss, dass auf Bundesebene kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht. Die bestehenden gesetzlichen Grundlagen im Zivil- und Strafrecht betreffend die elektronische Überwachung erlauben es den zuständigen Behörden, solche Überwachungen anzuordnen. Die Bestimmungen sind im Übrigen so formuliert, dass die Kantone im Rahmen ihrer Vollzugskompetenz über die Art der passiven oder aktiven elektronischen Überwachung entscheiden können.

Auf kantonaler Ebene ist es Sache der Kantone zu prüfen, ob in ihrer Gesetzgebung zum Gewaltschutz gesetzliche Grundlagen geschaffen werden müssen, gestützt auf die eine elektronische Überwachung angeordnet und der zu schützenden Person der Einsatz eines Trackers oder eines Notfallknopfes vorgeschlagen werden kann. Dabei wäre auch festzulegen, welche Behörde zuständig ist und welche Interventionsmöglichkeiten sie hat, welches Verfahren anwendbar ist, und wie die Frage der gerichtlichen Kontrolle der Massnahme geregelt wird.

Der Bundesrat begrüsst deshalb die Arbeiten der SKHG, die zum Ziel haben, die Standards festzulegen, welche die kantonale Gesetzgebung erfüllen muss, um einen wirksamen Opferschutz zu gewährleisten, wie es die Roadmap vom 30. April 2021 im Handlungsfeld 10 vorsieht. Nach seiner Auffassung sollten die Kantone im Zuge dieser Prüfung auch die gesetzlichen Grundlagen bestimmen können, die erforderlich sind, um im Kontext von häuslicher Gewalt elektronische Überwachungen anordnen zu können, ggf. auch im Rahmen eines Pilotprojekts.

5.3 Prüfung der Empfehlungen der externen Studie

Der Bundesrat hat die Empfehlungen der externen Studie gestützt auf die vorstehenden Erwägungen und die Stellungnahme der Begleitgruppe geprüft und ist zu folgenden Schlüssen gekommen:

5.3.1 Den Schutz und die Lebensqualität der zu schützenden Person verbessern (Empfehlung Nr. 1) und die elektronische Überwachung nach deren Bedürfnissen ausgestalten (Empfehlung Nr. 2)

Der Bundesrat teilt die Auffassung, dass es Ziel der elektronischen Überwachung sein muss, den Schutz und die Lebensqualität der zu schützenden Person zu verbessern. Diese Person und ihr Umfeld (insbesondere die Kinder) müssen im Zentrum des Schutzkonzepts sein, und es ist ihre Perspektive, die es bei der Ausgestaltung der elektronischen Überwachung zu berücksichtigen gilt.

Ebenso ist die Begleitung der überwachten Person zu beachten, damit diese sich über die Konsequenzen im Klaren ist, die ein Pflichtverstoss nach sich zieht. Eine solche Begleitung kann auch die Akzeptanz der Massnahme durch die überwachte Person begünstigen.

5.3.2 Sich an ausländische Erfahrungen anlehnen (Empfehlung Nr. 3) und einen Workshop mit spanischen Expertinnen und Experten organisieren (Empfehlung Nr. 9)

Mit grossem Interesse hat der Bundesrat die positiven Erfahrungen von Spanien zur Kenntnis genommen. So wertvoll das spanische Modell als Informationsquelle ist – es lässt sich nicht ohne Weiteres auf die Schweiz übertragen, wo der föderale Aufbau, die Gerichtsorganisation und das Polizeirecht bedeutende Unterschiede im Vergleich zu Spanien aufweisen.

Im Interesse der Aneignung weiterer, über die Ergebnisse der externen Studie hinausgehender Kenntnisse begrüsst der Bundesrat den Beschluss des Vorstands der KKJPD, Anfang 2022 eine Studienreise zu organisieren, damit eine schweizerische Delegation Vertreterinnen und Vertreter der spanischen Behörden treffen und sich mit ihnen austauschen kann. Diese Initiative setzt die entsprechende Empfehlung der externen Studie um.

5.3.3 Die elektronische Überwachung als Teilelement in ein Gesamtschutzkonzept integrieren (Empfehlung Nr. 4)

Nach Meinung des Bundesrates muss die elektronische Überwachung Teil eines ganzen Bündels von Massnahmen sein. So ist von wesentlicher Bedeutung, über ein Bedrohungsmanagement zu verfügen, das einschlägigen Qualitätsstandards genügt. Ebenso wichtig sind die angemessene Begleitung des Opfers und die Arbeit mit der gewaltausübenden Person. Auch Schulung und Sensibilisierung aller beteiligten Akteure (z.B. Polizei, Staatsanwaltschaft, Gerichte) in Bezug auf das Phänomen Häusliche Gewalt sind zentrale Aspekte, gleich wie die gemeinsame und effiziente Koordination zwischen allen beteiligten Behörden und Institutionen. All diese Aspekte sind im Übrigen auch in der Roadmap gegen häusliche Gewalt enthalten, die Bund und Kantone am 30. April 2021 verabschiedet haben (s. Ziff. 1.3.2).

5.3.4 Den permanenten Zugang zu einer Kontaktperson sicherstellen (Empfehlung Nr. 5)

Der Bundesrat hat die in der externen Studie befürwortete Massnahme geprüft, der zu schützenden Person einen permanenten Zugang zu einer Kontaktperson zu garantieren.

Generell erachtet der Bundesrat die Begleitung der zu schützenden Person als wesentlichen Aspekt eines Gesamtschutzkonzepts. Die zu schützende Person muss insbesondere in psychosozialer Hinsicht durch Fachpersonen unterstützt werden, die mit der der häuslichen Gewalt eigenen Dynamik vertraut sind, wie etwa Beratungsstellen der Opferhilfe oder Schutzeinrichtungen.

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 19.4369 Arslan vom 27.09.2019

Sollten sich die Kantone dazu entschliessen, im Bereich der elektronischen Überwachung Kontaktpersonen einzusetzen, wäre zu prüfen, an welche Behörde diese Personen angegliedert würden, welche Ausbildung sie haben müssten, und welche finanziellen Mittel notwendig wären, um einen solchen Dienst einzurichten. Dabei müssten die finanziellen Konsequenzen in Abhängigkeit von der Anzahl Fälle und der Art der eingesetzten Technik untersucht werden.

5.3.5 Die dynamische elektronische Überwachung einsetzen (Empfehlung Nr. 6) und ein interkantonales Pilotprojekt auf den Weg bringen (Empfehlung Nr. 8)

Der Bundesrat teilt die Ansicht, dass die aktive elektronische Überwachung, kombiniert mit einem der zu schützenden Person zur Verfügung gestellten Tracker oder Notfallknopf, den Opferschutz verstärken kann. Wie in der externen Studie hervorgehoben, kann die zu schützende Person nur dann mit einem solchen Gerät ausgerüstet werden, wenn sie vorgängig ihre Zustimmung gegeben hat.

Der Bundesrat erachtet ein schrittweises Vorgehen als zweckmässig, und er befürwortet in einer ersten Phase das Instrument des Pilotprojekts, um im Bereich der elektronischen Überwachungen Erfahrungen zu sammeln und konkret die technischen, finanziellen und psychosozialen Aspekte auszuwerten. Die Pilotprojekte, welche die Kantone mit dem Einsatz von Notfallknöpfen lancieren wollen, stellen einen begrüssenswerten ersten Schritt dar; sie werden konkrete Hinweise zur Wirksamkeit der verschiedenen Technologien liefern können.

5.3.6 Auf modulare technische Lösungen zurückgreifen (Empfehlung Nr. 7)

Die Wahl der technischen Mittel, die bei einer elektronischen Überwachung zum Einsatz kommen, liegt in der Kompetenz der Kantone. So hat, wie unter Ziffer 1.4.1 erwähnt, der Verein EM im November 2020 beschlossen, für alle Mitgliederkantone ein System der passiven elektronischen Überwachung anzuschaffen. Um die Kosten in Grenzen zu halten, ist es für die Kantone in der Tat zentral, die verfügbare Technologie optimal nutzen und auf gemeinsame Lösungen setzen zu können. Der Bundesrat geht mit der externen Studie einig, dass das gewählte elektronische Überwachungssystem so konzipiert sein muss, dass es an neue Technologien angepasst werden kann, ohne übermässige Kosten zu verursachen: Eine technologische Obsoleszenz des Systems muss verhindert werden.

Es ist Sache der Kantone, die für die elektronische Überwachung nötigen technischen Lösungen zu bestimmen. Der Bundesrat begrüsst deshalb ihre Entscheidung, eine Technologie anzuschaffen, die eine aktive Überwachung ermöglicht. In jedem Fall muss die Wahl der technischen Lösung mit Blick auf den verfolgten Zweck vorgenommen werden, nämlich den Schutz von Opfern häuslicher Gewalt zu verstärken.

6 Schlussfolgerungen des Bundesrates

Auf der Grundlage des vorliegenden Berichts begrüsst der Bundesrat die laufenden Arbeiten auf kantonaler Ebene im Bereich der elektronischen Überwachung im Kontext der häuslichen Gewalt und befürwortet deren Fortsetzung. Er empfiehlt den Kantonen, die Ergebnisse der externen Studie und des vorliegenden Berichts in ihre künftigen Überlegungen einzubeziehen. Er beauftragte zudem das EJPD, in Zusammenarbeit mit der KKJPD, die laufenden Arbeiten auf kantonaler Ebene zu verfolgen und dem Bundesrat über die Fortschritte bis Ende 2023 Bericht zu erstatten.