



TEILREVISION DES GESETZES ZUM SCHUTZ DER PERSÖNLICHKEIT (PERSÖNLICHKEITSSCHUTZ- GESETZ, PSchG)

Bericht an den Landrat

Titel:	TEILREVISION DES GESETZES ZUM SCHUTZ DER PERSÖNLICHKEIT (PERSONLICHKEITSSCHUTZ-GESETZ, PSchG)	Typ:	Bericht Regierungsrat	Version:	
Thema:	Teilrevision PSchG	Klasse:		FreigabeDatum:	
Autor:	Hansjörg Vogel	Status:		DruckDatum:	
Ablage/Name:	Bericht NG 211.2_PSchG_Antrag an den Landrat.docx			Registratur:	2019.NWJSD.42

Inhalt

1	Zusammenfassung	4
2	Ausgangslage	4
2.1	Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen	4
2.1.1	Allgemeines	4
2.1.2	Anpassungen auf Bundesebene im Zivilrecht (ZGB / ZPO)	5
2.1.3	Anpassungen auf Bundesebene im Strafrecht (StGB / MStG)	6
2.2	Handlungsbedarf auf kantonaler Ebene	6
2.2.1	Auftrag	6
2.2.2	Elektronische Überwachung von zivilrechtlichen Schutzmassnahmen	6
2.2.3	Einführung von Lernprogrammen	7
2.3	Ausblick	7
3	Auswertung der externen Vernehmlassung	8
3.1	Vernehmlassungsteilnehmende	8
3.2	Einleitung	8
3.3	Gesamturteil über die Änderung des Persönlichkeitsschutzgesetzes	9
4	Grundzüge der Vorlage	9
5	Erläuterungen der einzelnen Bestimmungen	10
5.1	Änderungen im Persönlichkeitsschutzgesetz	10
5.2	Änderungen im Strafvollzugsgesetz	12
5.3	Änderung im Polizeigesetz	12
6	Finanzielle Auswirkungen der Vorlage	13
6.1	Auf den Kanton	13
6.1.1	Zivilrechtliche Anordnung von Electronic Monitoring (EM)	13
6.1.2	Lernprogramm gegen Gewalt	13
6.1.3	Personelle Auswirkungen	13
6.2	Auf die Gemeinden	14
6.3	Auf die Bevölkerung	14
7	Terminplan	14

1 Zusammenfassung

Am 14. Dezember 2018 verabschiedete das Bundesparlament das Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen mit dem Ziel, Opfern von häuslicher Gewalt und Stalking mittels gesetzgeberischer Anpassungen im Zivil- und Strafrecht einen noch besseren Schutz zu gewährleisten. Das verabschiedete Bundesgesetz beinhaltet Änderungen im Zivilgesetzbuch, in der Zivilprozessordnung, im Strafgesetzbuch sowie im Militärstrafgesetz. In diesen Bundesgesetzen sind u.a. die folgenden Massnahmen vorgesehen, um das genannte Ziel zu verfolgen:

- Abbau zivilprozessualer Hürden: Opfer von Gewalt, Drohungen und Nachstellungen müssen im Erkenntnisverfahren keine Gerichtskosten mehr tragen und das Schlichtungsverfahren entfällt.
- Entschärfung der Schnittstellenproblematik: Zivilgerichte können Entscheide den Strafverfolgungsbehörden, den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und der kantonalen Interventionsstelle mitteilen.
- Im sistierten Strafverfahren kommt den Strafbehörden bei bestimmten Delikten in Paarbeziehungen mehr Ermessen zu.
- Die Strafbehörden können im sistierten Verfahren eine beschuldigte Person zu einem Lernprogramm gegen Gewalt verpflichten.
- Bessere Durchsetzbarkeit von zivilrechtlichen Schutzmassnahmen wie Rayon- und Annäherungsverbot: Elektronische Überwachung mittels Fussfessel möglich.

Im Zusammenhang mit der letztgenannten Massnahme sind die Kantone gehalten, den Vollzug und das Verfahren der zivilrechtlich angeordneten elektronischen Überwachung zu regeln. Zudem sind die Kantone verpflichtet, die notwendigen Grundlagen zu schaffen, damit ein Lernprogramm gegen Gewalt absolviert werden kann. Diese beiden Elemente sind die wesentlichen Bestandteile dieser Vorlage. Sie erfordern eine Anpassung des Persönlichkeitsschutzgesetzes, des Strafvollzugsgesetzes sowie des Polizeigesetzes.

2 Ausgangslage

2.1 Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen

2.1.1 Allgemeines

Am 14. Dezember 2018 wurde das Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes von gewaltbetroffenen Personen mit Änderungen im Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (Zivilgesetzbuch, ZGB; SR 210), in der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (Zivilprozessordnung, ZPO; SR 272), im Schweizerischen Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (Strafgesetzbuch, StGB; SR 311.0) und im Militärstrafgesetz vom 13. Juni 1927 (Militärstrafgesetz, MStG; SR 321.0) verabschiedet. Die Anpassungen in den genannten Bundesgesetzen erfolgten mit der Zielsetzung, Schwachstellen des geltenden Rechts zu beheben und Personen besser vor häuslicher Gewalt und Stalking zu schützen. Die Änderungen der genannten Bundeserlasse sind mit Ausnahme von Art. 28c ZGB und Art. 343 Abs. 1^{bis} ZPO am 1. Juli 2020 in Kraft getreten. Die gesetzlichen Anpassungen im Zivilgesetzbuch (Art. 28c ZGB) und in der Zivilprozessordnung (Art. 343 Abs. 1^{bis} ZPO), welche die Anordnung der elektronischen Überwachung vorsehen, treten erst am 1. Januar 2022 in Kraft. Auf diesen Zeitpunkt müssen auch die Kantone die geforderten Anpassungen in ihren Gesetzgebungen vornehmen.

2.1.2 Anpassungen auf Bundesebene im Zivilrecht (ZGB / ZPO)

Die Anpassungen des ZGB und der ZPO verfolgen primär das Ziel, die praktische Umsetzung und die prozessuale Anwendung der zivilrechtlichen Gewaltschutznorm von Art. 28b ZGB zu verbessern. Mit Art. 28b ZGB besteht bereits eine zivilrechtliche Gewaltschutznorm, die es betroffenen Personen ermöglicht, sich mittels zivilrechtlichen Massnahmen gegen eine Beeinträchtigung und Gefährdung ihrer psychischen, physischen, sexuellen und sozialen Integrität durch Gewalt, Drohungen und Nachstellungen (Stalking) im engeren und weiteren sozialen Nahraum zu schützen. Der bereits bestehende Art. 28b ZGB will Opfer von Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen durch gerichtlich angeordnete Annäherungs-, Aufenthalts- und Kontaktaufnahmeverbote schützen. Die betroffene Person kann beim kantonalen Zivilgericht Schutzmassnahmen wie ein Annäherungs- oder ein Rayonverbot beantragen. Durch die neu geschaffenen Art. 28c ZGB und Art. 343 Abs. 1^{bis} ZPO, welche am 1. Januar 2022 in Kraft treten, kann die betroffene Person zukünftig beim Gericht zusätzlich die elektronische Überwachung der beklagten Partei beantragen.

Mit Art. 28c ZGB wird auf Bundesebene die gesetzliche Grundlage für die zivilgerichtliche Anordnung geschaffen, bei welcher eine elektronische Vorrichtung am Fuss- oder Armgelenk fortlaufend den Standort aufzeichnet. Die elektronische Fussfessel wird bereits im Strafverfahren als Strafvollzugsform oder als Ersatzmassnahme eingesetzt. Bei Art. 28c ZGB handelt es sich nicht um eine strafrechtliche, sondern um eine zivilrechtliche Norm, welche die bessere Durchsetzung der zivilgerichtlich angeordneten Schutzmassnahme anstrebt. Dabei wird erhofft, dass sich der Beklagte verstärkt an eine gerichtlich angeordnete Schutzmassnahme (bspw. Rayon- oder Annäherungsverbot) halten wird. Eine Echtzeitüberwachung ist im Zivilrecht nicht vorgesehen. Vielmehr sollen die Positionsdaten über GPS (Global Positioning System) fortlaufend ermittelt und aufgezeichnet werden. Die Auswertung der Daten kann nachträglich erfolgen und dient primär der Beweissicherung. Die elektronische Überwachung kann nicht nur vom Erkenntnisgericht, sondern auch vom Vollstreckungsgericht angeordnet werden (Art. 343 Abs. 1^{bis} ZPO). Der Antrag auf elektronische Überwachung kann somit auch nachträglich erfolgen, wenn sich zeigt, dass sich eine verletzende Person nicht an die Entscheidung des Zivilgerichts hält. Durch die Möglichkeit der Anordnung einer elektronischen Überwachung verbessert sich die Beweislage für die von Stalking oder häuslicher Gewalt betroffenen Person hinsichtlich des Nachweises einer Missachtung gerichtlich verfügter Massnahmen durch die aufgezeichneten Daten. Das Gericht kann die elektronische Überwachung für höchstens sechs Monate anordnen und um jeweils höchstens sechs Monate verlängern (Art. 28c Abs. 2 ZGB).

Weiter wurde Art. 28b ZGB um einen neuen Absatz 3^{bis} ergänzt, welcher die Mitteilung von gerichtlichen Entscheiden zum zivilrechtlichen Gewaltschutz an andere Behörden regelt. Seit dem 1. Juli 2020 ist gesetzlich geregelt, dass das Gericht seinen Entscheid über eine Schutzmassnahme nach Art. 28b ZGB nicht nur der zuständigen KESB sowie der kantonalen Kriseninterventionsstelle nach Art. 28b Abs. 4 ZGB mitteilt, sondern auch weiteren Behörden und gegebenenfalls Dritten. Die Informationen dürfen neu nicht nur dann weitergegeben werden, wenn dies für die Aufgabenerfüllung der genannten Behörden und Stellen erforderlich ist, sondern auch dann, wenn dies zum Schutz der klagenden Person notwendig ist oder der Vollstreckung des Entscheids dient. Dies dient insbesondere der Verbesserung der notwendigen Koordination allfälliger straf- und zivilrechtlicher Gewaltschutzmassnahmen.

Zudem erfolgten Anpassungen in der Zivilprozessordnung zwecks Minderung zivilprozessualer Hürden im Zusammenhang mit der zivilrechtlichen Gewaltschutznorm. Personen, welche ein Verfahren wegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen nach Art. 28b ZGB oder betreffend elektronischer Überwachung nach Art. 28c ZGB anhängig machen, werden keine Gerichtskosten auferlegt (Art. 114 Bst. f ZPO). Ebenfalls entfällt diesbezüglich das Schlichtungsverfahren (Art. 198 Bst. a^{bis} ZPO).

2.1.3 Anpassungen auf Bundesebene im Strafrecht (StGB / MStG)

Im StGB erfolgte eine Anpassung des bestehenden Art. 55a StGB (Art. 46b MStG), welche seit dem 1. Juli 2020 in Kraft gesetzt ist. Die Anpassungen im Strafrecht verfolgen das Ziel, Opfer in Fällen von häuslicher Gewalt zu entlasten und der Strafbehörde mehr Ermessen einzuräumen. Gleichzeitig soll die beschuldigte Person besser in das Strafverfahren eingebunden werden. Neu hängt eine Sistierung des laufenden Strafverfahrens in Fällen von häuslicher Gewalt (Ehegatte, eigetragener Partner, eingetragene Partnerin oder Lebenspartner als Opfer bei Verfahren wegen einfacher Körperverletzung, wiederholter Tötlichkeiten, Drohung und/oder Nötigung) nicht ausschliesslich vom Ersuchen des Opfers ab, sondern es wird zusätzlich verlangt, dass die Sistierung geeignet erscheint, die Situation des Opfers zu stabilisieren oder zu verbessern. Dies räumt der Strafverfolgungsbehörde die Möglichkeit ein, auch entgegen dem Willen des Opfers ein Strafverfahren nicht zu sistieren oder das Verfahren nach der Sistierung wieder an die Hand zu nehmen. Zugleich ist vorgesehen, dass die Staatsanwaltschaft oder das Gericht die beschuldigte Person während der Sistierung zur Absolvierung eines Lernprogramms gegen Gewalt verpflichten kann (Art. 55a Abs. 2 StGB). Zur besseren Koordination der Massnahmen wurde im Gesetz normiert, dass die Strafbehörde jene Stelle über die eingeleiteten Schritte informiert, die im Kanton für Fälle häuslicher Gewalt zuständig ist (Art. 55a Abs. 2, 2. Satz StGB). Derzeit kennt der Kanton Nidwalden (noch) keine zuständige Stelle in Fällen häuslicher Gewalt. Die Thematik wird jedoch im Rahmen der aktuellen Ausarbeitung des Kantonalen Bedrohungsmanagements bearbeitet werden. Um aber die Minimalanforderungen gemäss Vorlage des Bundesgesetzes zu erfüllen, wird im Gesetz über das Polizeiwesen (Polizeigesetz, PolG; NG 911.1) die Polizei als die für die Fälle häuslicher Gewalt zuständige kantonale Stelle gemäss Art. 55a Abs. 2 StGB bestimmt (vgl. Ziff. 5.3 nachfolgend).

2.2 Handlungsbedarf auf kantonaler Ebene

2.2.1 Auftrag

Der Regierungsrat hat als Folge der Verabschiedung des Bundesgesetzes über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen durch die Eidgenössischen Räte am 14. Dezember 2018 und der auf Bundesebene verabschiedeten Gesetzesänderungen Handlungsbedarf erkannt. Mit Beschluss Nr. 369 vom 4. Juni 2019 hat der Regierungsrat den Auftrag an die Justiz- und Sicherheitsdirektion erteilt, eine Teilrevision des Gesetzes zum Schutz der Persönlichkeit (Persönlichkeitsschutzgesetz, PSchG; NG 211.2) und allfällige weitere notwendige Gesetzesanpassungen in Angriff zu nehmen. In den Erwägungen wurde ausgeführt, dass zentrales Element der Vorlage die Schaffung der Möglichkeit der Anordnung einer elektronischen Überwachung zur Durchsetzung eines Rayon- oder Annäherungsverbots bildet. Die Kantone hätten insbesondere eine Stelle zu bezeichnen, die für den Vollzug elektronischer Überwachungen zuständig sei, und das Vollzugsverfahren zu regeln. Im Vordergrund stehe hierfür das PSchG. Ob – und falls ja – welche weiteren kantonalen Gesetze angepasst werden müssten, sei noch abschliessend zu klären. In Frage stünden das Strafvollzugsgesetz und allenfalls das Gerichtsgesetz.

2.2.2 Elektronische Überwachung von zivilrechtlichen Schutzmassnahmen

Mit dem Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen vom 14. Dezember 2018 wurde in Art. 28c ZGB die gesetzliche Grundlage für die gerichtliche Anordnung einer elektronischen Überwachung eines vom Gericht angeordneten Rayon- oder Annäherungsverbots bei häuslicher Gewalt oder Stalking geschaffen. Im kantonalen Recht besteht in Zusammenhang mit der Einführung des zivilrechtlichen Electronic Monitoring Handlungsbedarf. Laut Art. 28c Abs. 3 ZGB haben die Kantone die Zuständigkeit und das diesbezügliche Vollzugsverfahren zu regeln. Sie müssen eine Stelle bezeichnen, die für den Vollzug der Massnahme zuständig ist. Die Kantone haben ausserdem dafür zu sorgen, dass die aufgezeichneten Daten über die beteiligten Personen nur zur Durchsetzung des Verbots verwendet und spätestens zwölf Monate nach Abschluss der Massnahme gelöscht werden.

Die neuen kantonalrechtlichen Bestimmungen zur Umsetzung des Bundesrechts sollen auf kantonomer Ebene im PSchG Eingang finden.

2.2.3 Einführung von Lernprogrammen

Art. 55a Abs. 2 StGB (in Kraft seit 1. Juli 2020) sieht die Möglichkeit vor, dass die Staatsanwaltschaft oder das Gericht für die Zeit der Sistierung eines Strafverfahrens betreffend häuslicher Gewalt eine Person zum Besuch von Lernprogrammen verpflichten kann.

Lernprogramme haben das Ziel, mit einer möglichst frühzeitigen und alltagsnahen Kurzintervention einen wirksamen Beitrag an die Rückfallprävention zu leisten. Die Interventionsangebote basieren auf kognitiv-verhaltenstherapeutischen Grundsätzen, sind manualisiert und werden von speziell ausgebildeten Personen – in der Regel Sozialarbeitenden – durchgeführt. Die Abwicklung, die Absolvierung und Kontrolle eines solchen Lernprogramms nimmt mehrere Monate Zeit in Anspruch. Im Kanton Nidwalden besteht aktuell kein Angebot für die Absolvierung von Lernprogrammen. Zwecks Entlastung von Staatsanwaltschaft und Gericht soll das Amt für Justiz mit seiner Abteilung Vollzugs- und Bewährungsdienst mit der Abwicklung solcher Lernprogramme beauftragt werden können. Ebenfalls besteht Bedarf, dass Personen im Strafvollzug durch den Vollzugs- und Bewährungsdienst zu einem Besuch eines Lernprogramms verpflichtet werden können, da Lernprogramme das Rückfallrisiko mindern können. Seit Juli 2020 bietet beispielsweise der Vollzugs- und Bewährungsdienst Luzern Lernprogramme an. Für den Kanton Nidwalden besteht die Möglichkeit, mittels Leistungsvereinbarung den Zugang zu Lernprogrammen zu gewährleisten.

Auf kantonomer Ebene sollen die obig erwähnten Anliegen Einlass im Gesetz über den Straf- und Massnahmenvollzug (Strafvollzugsgesetz; StVG; NG 273.3) finden, wobei lediglich punktuelle Anpassungen notwendig sind.

2.3 Ausblick

Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 304 vom 8. Juni 2020 den Auftrag an die Justiz- und Sicherheitsdirektion erteilt, eine Teilrevision des PolG und allfällig weiterer Gesetze in Angriff zu nehmen. Schwerpunkt der Revision soll die Einführung und Umsetzung eines fach- und institutionsübergreifenden Kantonalen Bedrohungsmanagements sein. Im Besonderen sollen mit der Revision die folgenden Ziele verfolgt werden:

- die Verhinderung von schweren zielgerichteten Gewaltakten;
- der Schutz der körperlichen und psychischen Unversehrtheit von Personen und Behörden, die Ziel von Gewalt, Drohungen, Stalking etc. sind;
- das Verhindern bzw. Minimieren von Wiederholungstaten im Bereich der häuslichen Gewalt.

Im Rahmen dieser Arbeiten wird auch die Thematik Stalking und mögliche gesetzliche Grundlagen im kantonalen Recht diskutiert werden. Gegebenenfalls wird das PSchG erneut in Revision gezogen werden müssen, da Stalking thematisch dem PSchG zugeordnet werden kann. Infolge der zeitlichen Dringlichkeit der Umsetzung der vorliegenden Revision (Inkrafttreten von Art. 28c ZGB per 1. Januar 2022) wurde aber bewusst auf eine Vereinigung der beiden Gesetzgebungsprojekte verzichtet.

3 Auswertung der externen Vernehmlassung

3.1 Vernehmlassungsteilnehmende

Politische Parteien

FDP	FDP.Die Liberalen Nidwalden
MNW	Die Mitte Nidwalden
SVP	Schweizerische Volkspartei
Grüne	Grüne Nidwalden
SP	Sozialdemokratische Partei
JSVP	Junge Schweizerische Volkspartei
JMNW	Die Junge Mitte Nidwalden
JFNW	Jungfreisinnige Nidwalden

Politische Gemeinden und Gemeindepräsidentenkonferenz

BEC	Beckenried
BUO	Buochs
DAL	Dallenwil
EMT	Emmetten
EBÜ	Ennetbürgen
EMO	Ennetmoos
HER	Hergiswil
ODO	Oberdorf
STA	Stans
SST	Stansstad
WOL	Wolfenschiessen
GPK	Gemeindepräsidentenkonferenz

Andere

-/-

3.2 Einleitung

Der Regierungsrat verabschiedete mit Beschluss Nr. 46 vom 2. Februar 2021 den Entwurf zur Änderung des Gesetzes zum Schutz der Persönlichkeit (Persönlichkeitsschutzgesetz) zu Handen der externen Vernehmlassung. Sie endete am 23. April 2021.

Die Politischen Parteien, die Politischen Gemeinden sowie die Gemeindepräsidentenkonferenz wurden zur Vernehmlassung eingeladen.

Vernehmlassungsteilnehmende	Stellungnahmen eingeladener Vernehmlassungsteilnehmenden	Spontane Stellungnahmen	Verzicht auf Stellungnahme	Keine Antwort
Politische Parteien	FDP, MNW, SVP, Grüne, SP, JMNW, JFNW	--	--	JSVP
Politische Gemeinden und Gemeindepräsidentenkonferenz	BUO, EMT, EMO, HER, STA, SST, WOL	--	BEC, EBÜ, ODO	DAL, GPK

3.3 Gesamturteil über die Änderung des Persönlichkeitsschutzgesetzes

Die Änderungen im Persönlichkeitsschutzgesetz fanden bei den Vernehmlassungsteilnehmenden unisono Zustimmung und es wurden keine Änderungsvorschläge eingebracht.

Allgemeine Bemerkungen der Vernehmlassungsteilnehmenden:

Die MNW hofft, dass die Einführung des Electronic Monitorings zur Überprüfung der Einhaltung von Rayonverboten sowie die Anordnung von Lernprogrammen gegen Gewalt zum Schutz der Opfer auch in Nidwalden beitragen werde. Dabei sei entscheidend, dass für den Vollzug dieser beiden neuen Instrumente von der Politik genügend personelle und finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden, damit das neue Gesetz nicht toter Buchstabe bleibe. Zu diesem Anliegen verweist der Regierungsrat auf die Ausführungen unter Ziff. 6.1.3 (personelle Auswirkungen).

Die SVP, welche die Änderungen im Persönlichkeitsschutzgesetz zustimmend zur Kenntnis nimmt und diese unterstützen, merkt an, dass sie die Wirksamkeit oder den Nutzen von elektronischen Fuss- und Handgelenkfesseln aufgrund der zeitlichen Überwachungslücken bezweifle. Die Verpflichtung zu "Lernprogrammen gegen Gewalt" erachte sie als wenig zielführend und sie hinterlasse den Beigeschmack einer Kuscheljustiz.

Der Regierungsrat weist darauf hin, dass der Aufenthaltsort einer überwachten Person fortlaufend ermittelt und aufgezeichnet wird und insofern keine Überwachungslücken bestehen. Eine Echtzeitüberwachung ist derzeit aber (noch) nicht möglich (vgl. Ziff. 5.1; Erläuterungen zu Art. 15b Abs. 1 PSchG). Die Möglichkeit zur Verpflichtung für den Besuch von Lernprogrammen gibt das Bundesrecht vor (Art. 55a StGB); die Kantone sind verpflichtet, entsprechende Angebote zu ermöglichen.

Die Grünen weisen darauf hin, dass es angesichts der vulnerablen Personen geboten sei, möglichst zügig die Umsetzung dieses Gesetzes in Angriff zu nehmen. Dazu gehöre auch die schnelle Realisierung des bereits begonnenen Bedrohungsmanagements. Auch die Gemeinde Ennetmoos weist auf die Dringlichkeit der Einführung des kantonalen Bedrohungsmanagements hin; insbesondere die gegenwärtige Pandemie führe mittlerweile zu einer gewissen aggressiven Grundstimmung. Aus Sicht der Gemeinde Ennetmoos wäre es sehr wertvoll, wenn sich Privatpersonen und Behörden an eine Fach- resp. Ombudsstelle wenden könnten. Hierzu hält der Regierungsrat fest, dass die Ausarbeitung der Vorlage für das kantonale Bedrohungsmanagement weit fortgeschritten ist und in einem nächsten Schritt in die interne Vernehmlassung verabschiedet werden kann. Sodann bedarf es nach Inkrafttreten des Persönlichkeitsschutzgesetzes keiner Umsetzungsphase, da für die elektronische Überwachung bereits auf die bewährte Zusammenarbeit mit dem Wohnheim Lindenheim zurückgegriffen werden kann. In Zusammenarbeit mit dem Vollzugs- und Bewährungsdienst des Kantons Luzern können zudem die geforderten Lernprogramme angeboten werden.

Der SP ist es wichtig, dass die elektronische Überwachung ausschliesslich für das Durchsetzen und Überprüfen von Rayonbeschränkungen eingesetzt werde und nicht eine Überwachung ausserhalb dieses Bedarfs erfolge. Der Regierungsrat weist darauf hin, dass dies bereits das Bundesrecht vorgibt (Art. 28c Abs. 3 ZGB) und diese Vorgabe in Art. 15c PSchG wiederholt wird sowie diese Daten entsprechend nur zur Durchsetzung der Verbote verwendet werden.

Gemäss JFNW sei es erwähnenswert, dass Symbiosen mit unseren Nachbarkantonen eingegangen würden, um Kosten und Ressourcen zu sparen. Diese Zusammenarbeit werde als optimale Lösung erachtet.

4 Grundzüge der Vorlage

Das kantonale Persönlichkeitsschutzgesetz erfährt in der Teilrevision Änderungen zu

- II. Zuständigkeit; das Amt ist zuständig für den Vollzug der elektronischen Überwachung;
- III. Verfahren; Elektronische Überwachung (Art. 28c ZGB) i. S. Anordnung, Meldepflichten bei Verstössen und Datenschutz.

Das kantonale Strafvollzugsgesetz erfährt folgende Ergänzungen:

- Erweiterte Kompetenz der Justiz- und Sicherheitsdirektion für das Abschliessen von Leistungsvereinbarungen mit Dritten in Bezug auf Lernprogramme.
- Erweiterte Zuständigkeit des Amtes für Justiz in Bezug auf Anordnung von Lernprogrammen im Vollzugsverfahren sowie die Koordination und Überwachung von Lernprogrammen im Untersuchungs- und Gerichtsverfahren.

Das kantonale Polizeigesetz erfährt die folgende Ergänzung:

- Die Kantonspolizei als zuständige kantonale Stelle für Fälle häuslicher Gewalt gemäss Art. 55a Abs. 2 StGB.

5 Erläuterungen der einzelnen Bestimmungen

5.1 Änderungen im Persönlichkeitsschutzgesetz

Art. 4a

Nach Art. 28c Abs. 3 ZGB bezeichnen die Kantone eine Stelle, die für den Vollzug der Massnahme – der gerichtlich angeordneten elektronischen Überwachung – zuständig ist. Im Kanton Nidwalden ist das Amt für Justiz, Abteilung Vollzugs- und Bewährungsdienst, u.a. für den Straf- und Massnahmenvollzug zuständig (vgl. Art. 6 StVG). Da der Vollzugs- und Bewährungsdienst bereits als Vollzugsbehörde für die strafrechtlich angeordneten elektronischen Überwachungen zuständig ist, erscheint es sachgerecht, wenn dieser auch der Vollzug der zivilgerichtlich angeordneten elektronischen Überwachung zugewiesen wird. Im Gesetz wird nur die Hierarchiestufe «Amt» genannt, die Zuteilung an das Amt für Justiz wird im Anhang zur Vollzugsverordnung zum Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Regierungsratsverordnung, RRV; NG 151.11) festgehalten.

Mit letztem Satz von Art. 4a wird legiferiert, dass das Amt mit Dritten zusammenarbeiten kann. Betreffend Vollzug von strafrechtlich angeordneten elektronischen Überwachungen besteht bereits eine Zusammenarbeit mit dem Wohnheim Lindenfeld (basierend auf einem Delegationsvertrag zwischen den Kantonen Uri, Schwyz, Nidwalden, Obwalden und Zug mit dem Kanton Luzern betreffend den Vollzug von Electronic Monitoring). Die in Emmen domizilierte Institution dient unter anderem auch dem Vollzug einzelner Regimes von Strafen und Massnahmen (bspw. Halbgefängenschaft, Unterbringung Massnahmenbedürftiger). Im Hinblick auf die Einführung des Vollzugs strafrechtlicher Sanktionen mittels Electronic Monitoring (EM) per 1. Januar 2018 hatte sich das Wohnheim mit dem hierfür notwendigen technischen Equipment ausgerüstet. Auf diese Zusammenarbeit kann nun auch im Rahmen von zivilrechtlich angeordneten elektronischen Überwachungen zurückgegriffen werden.

Da es sich um eine zivilrechtliche Anordnung handelt, ist das Amt für Justiz, Abteilung Vollzugs- und Bewährungsdienst, vorliegend als vermittelnde Stelle zwischen dem anordnenden Gericht und der Stelle, welche das technische Equipment zur Verfügung stellt, eingesetzt (vgl. auch nachfolgend, zu Art. 15a).

Art. 15a

Abs. 1

Vor Anordnung einer elektronischen Überwachung durch das Gericht klärt dieses zusammen mit der Vollzugsbehörde ab, ob das vorgesehene Verbot technisch überwacht werden kann. Die technische Umsetzbarkeit könnte beispielsweise nicht gegeben sein, wenn der Perimeter des vorgesehenen verbotenen Ortes zu ungenau umschrieben oder der GPS-Empfang zu gering wäre. Diesbezügliche vertiefte Abklärungen erfolgen zwischen der Vollzugsbehörde und

dem Wohnheim Lindenfeld. Die Vollzugsbehörde meldet dem Gericht den allfälligen Anpassungs- oder Konkretisierungsbedarf zurück. Im Weiteren ist der Bestand vorhandener technischer Geräte durch die Vollzugsbehörde im Voraus abzuklären, da im Wohnheim Lindenfeld die Ausrüstung mit elektronischen Fussfesseln nur in begrenzter Zahl vorhanden ist.

Abs. 2

Das anordnende Gericht muss in seinem Entscheid das Rayon und die Orte exakt definieren, in welchem sich die beklagte Person nicht aufhalten darf. Widerhandlungen gegen diese Verbote werden unter Strafandrohung nach Art. 292 StGB gestellt (vgl. auch BBI 2017 7348).

Abs. 3

Die Kenntnis des rechtskräftigen Gerichtsentscheides bildet Voraussetzung für den Vollzug der elektronischen Überwachung. Damit diese umgehend an die Hand genommen werden kann, stellt das anordnende Gericht die unverzügliche Kenntnisnahme der Vollzugsbehörde mittels Zustellung des Anordnungsentscheides sicher. Sodann ist eine Mitteilung informationshalber auch der Polizei zuzustellen.

Art. 15b

Abs. 1

Betritt die Person mit einer elektronischen Fussfessel das verbotene Rayon, wird mittels der elektronischen Überwachung der Verstoß aufgezeichnet. Im Rahmen der sogenannten passiven elektronischen Überwachung werden hierzu die Positionsdaten der Person fortlaufend ermittelt und aufgezeichnet. Eine Auswertung der Daten und die Feststellung der Verstöße können aber erst im Nachhinein – insbesondere nach Wochenenden – erfolgen. Eine Echtzeitüberwachung ist derzeit (noch) nicht möglich. Sollte eine solche dereinst erhältlich sein, ist im Rahmen der zivilrechtlichen Überwachungsmaßnahmen auch eine Echtzeitüberwachung denkbar. Die Aufzeichnung nach aktuellem Stand hat somit in erster Linie Beweissicherungsfunktion.

Die aufgezeichneten Verstöße werden vom Wohnheim Lindenfeld registriert und dem Amt für Justiz, Abteilung Vollzugs- und Bewährungsdienst, mitgeteilt. Das Amt für Justiz wiederum meldet Verstöße nach Eingang der Meldung dem anordnenden Gericht. Da das Amt über keine Pikettdienste verfügt, kann eine Meldung nur an den üblichen Arbeitstagen erfolgen. Arbeitsfrei sind die öffentlichen Ruhetage gemäss dem Ruhetagsgesetz (NG 921.1), die Samstage, die Nachheiligtage von Ostern, Pfingsten und Weihnachten sowie der Schmutzige Donnerstag (§ 5 PersV [Personalverordnung, NG 165.111]). Mithin wird das Amt die Meldung jeweils Montag bis Freitag dem Gericht erstatten können.

Zu betonen ist dabei, dass das Amt im ganzen Prozessablauf als reine Vermittlungs- bzw. Organisationsstelle für das Gericht tätig ist (vgl. auch vorne, zu Art. 4a). Dem Amt für Justiz als Strafvollzugsbehörde kommt im Rahmen dieser zivilrechtlichen Massnahme keine (Verfügungs-)Kompetenz zu. Ziel der Überwachungsmaßnahme ist auch nicht die Sanktionierung des Täters, sondern die Durchsetzung der zivilgerichtlichen Anordnung (vgl. BBI 2020 7348).

Abs. 2

Damit die nach Art. 28b ZGB angeordneten Massnahmen auch Wirkung zeigen, ist erforderlich, dass die Verstöße auch geahndet und die gerichtlichen Anordnungen durchgesetzt werden. Infolgedessen bringt das anordnende Gericht die ihm mitgeteilten Verstöße bei den Strafverfolgungsbehörden – der Polizei oder der Staatsanwaltschaft (vgl. Art. 12 der Schweizerischen Strafprozessordnung [Strafprozessordnung, StPO, SR 312.0]) – zur Strafanzeige. Die Anzeigerstattung wird den am Gerichtsverfahren beteiligten Parteien von Amtes wegen mitgeteilt (vgl. Art. 53 und Art. 136 ZPO), sodass auch der Informationsfluss gegenüber der Partei, welche die Überwachung beantragt hat, sichergestellt ist. Diese erfährt somit sämtliche aufgezeichneten Verstöße der Gegenpartei. Es ist deshalb nicht erforderlich, dass die Partei, welche die Überwachung beantragt hat, sich beim anordnenden Gericht oder bei Amt für Justiz als Vollzugsstelle nach allfälligen Verstößen erkundigt.

Es liegt schliesslich im Ermessen derjenigen Partei, welche die Überwachungsmassnahme beantragt hat, ob sie bei zahlreichen Verstössen eine Verschärfung der Massnahme beim anordnenden Gericht beantragt oder anderweitige (prozessuale) Schritte unternimmt. Dies ist Ausfluss der Dispositionsmaxime.

Art. 15c

Diese Regelung ist auf Art. 28c Abs. 3 ZGB zurückzuführen. Das anordnende Gericht wird bei Anordnung bzw. Verlängerung einer Überwachungsmassnahme die Dauer derselben festlegen. Diesen Entscheid stellt es dem Amt zu (vgl. Art. 15a Abs. 3 PSchG). Das Amt hat sodann darum besorgt zu sein, dass die vorhandenen Daten spätestens zwölf Monate nach Abschluss der Überwachungsmassnahme gelöscht werden. In dem Sinne hat es dem Wohnheim Lindenfeld eine entsprechende Mitteilung zu machen.

5.2 Änderungen im Strafvollzugsgesetz

Art. 4 Abs. 2

Art. 6 Abs. 2 Ziff. 6

Bis anhin fehlte eine explizite gesetzliche Grundlage, dass der Vollzugs- und Bewährungsdienst Personen im Vollzugsverfahren zur Absolvierung eines Lernprogramms verpflichten kann. Diese Lücke wird mit der vorliegenden Revision geschlossen (Art. 6 Abs. 2 Ziff. 6). Gleichzeitig wird legiferiert, dass die Direktion die dafür notwendigen Leistungsvereinbarungen abschliessen kann (Art. 4 Abs. 2 StVG). Hierbei ist zu erwähnen, dass die Direktion bereits nach bestehendem Art. 4 Abs. 2 für die Vollzugsbereiche gemäss Art. 6 Abs. 2 Ziff. 2–5 Leistungsvereinbarungen mit Dritten abschliessen konnte.

Art. 55a Abs. 2 StGB sieht im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt die Möglichkeit vor, dass die Staatsanwaltschaft oder das Gericht für die Zeit der Sistierung eines Verfahrens eine Person zum Besuch eines Lernprogramms gegen Gewalt verpflichten kann. Zu diesem Zeitpunkt ist das Untersuchungsverfahren noch laufend, das heisst, die Staatsanwaltschaft hat ihr Verfahren noch nicht abgeschlossen. Mit Art. 6 Abs. 2 Ziff. 6 StVG wird die gesetzliche Grundlage geschaffen, dass die Strafverfolgungsbehörde bzw. das Gericht bereits im Untersuchungs- bzw. Gerichtsverfahren das Amt für Justiz, Abteilung Vollzugs- und Bewährungsdienst, mit der Koordination und Überwachung von angeordneten Lernprogrammen beauftragen kann.

Lernprogramme werden im Übrigen für verschiedene Bereiche angeboten, so z.B. Training Partnerschaft ohne Gewalt, Training für drogen- oder alkoholauffällige Verkehrsteilnehmende (Angebote des Kantons Zürich). Sie haben das Ziel, mit einer möglichst frühzeitigen und alltagsnahen Kurzintervention einen wirksamen Beitrag an die Rückfallprävention zu leisten. Die Interventionsangebote basieren auf kognitiv-verhaltenstherapeutischen Grundsätzen, sind manualisiert und werden von speziell ausgebildeten Personen – in der Regel Sozialarbeitende – durchgeführt.

5.3 Änderung im Polizeigesetz

Art. 3 Abs. 4

Diese Neuerung ist auf Art. 55a Abs. 2 StGB (Anordnung Lernprogramm gegen Gewalt) zurückzuführen. Demnach informiert die anordnende Instanz die nach kantonalem Recht für Fälle häuslicher Gewalt zuständige Stelle über getroffene Massnahmen.

Derzeit kennt der Kanton Nidwalden (noch) keine zuständige Stelle in Fällen häuslicher Gewalt. Die Thematik wird im Rahmen der Ausarbeitung des Kantonalen Bedrohungsmanagements (KBM; vgl. oben, Ziff. 2.3 [Ausblick]) bearbeitet werden. Vorderhand wird mit der neuen Bestimmung in Art. 3 Abs. 4 PolG die Minimalanforderung gemäss Vorlage des Bundesgesetzgebers erfüllt. Die vollständige Wirkung wird die Bestimmung erst entfalten können, wenn das Kantonale Bedrohungsmanagement eingeführt, die notwendigen personellen Ressourcen vorhanden, die Abläufe erarbeitet und sämtliche Grundlagen für den Datenaustausch geschaffen sind.

6 Finanzielle Auswirkungen der Vorlage

6.1 Auf den Kanton

6.1.1 Zivilrechtliche Anordnung von Electronic Monitoring (EM)

Bereits mit Inkrafttreten des neuen Sanktionenrechts per 1. Januar 2018 wurde unter anderem EM als besondere Vollzugsform im Strafvollzug eingeführt. Dank dem Zusammenschluss der Zentralschweizer Kantone mittels eines Delegationsvertrags mit dem Kanton Luzern können die Vollzugskosten von EM in einem angemessenen Rahmen gehalten werden, da der Kanton Nidwalden dadurch keine eigene Infrastruktur aufbauen muss. Jedoch haben sich die Kantone anteilmässig an den jährlichen Fixkosten (so auch die Miete der Feldgeräte) zu beteiligen. Die hierfür erforderlichen technischen (wie auch personellen) Ressourcen werden durch das Wohnheim Lindenfeld zur Verfügung gestellt.

Anlässlich der Anordnung eines zivilrechtlichen EM wird analog des strafrechtlichen Vollzugs mittels EM eine Fallpauschale (variable Kosten) von täglich Fr. 53.00 erhoben. Der Bundesgesetzgeber gibt in Art. 28c Abs. 4 ZGB vor, dass der klagenden Person aus dem Vollzug der Massnahmen keine Kosten entstehen dürfen. Die Kosten der Massnahme können der überwachten Person auferlegt werden. Die Kosten der elektronischen Überwachung gelten als weitere Auslagen im Sinne von Art. 29 des Gesetzes über die Kosten im Verfahren vor den Gerichten und den Justizbehörden (Prozesskostengesetz, PKoG; NG 261.2; vgl. auch Art. 20 PSchG). Diese zählen regelmässig zu den Gerichtskosten i.S.v. Art. 95 Abs. 2 lit. b ZPO (Entscheidgebühren) und werden grundsätzlich der unterliegenden Partei auferlegt (vgl. Art. 106 ZPO). Da allerdings die Kosten für die Überwachung beträchtlich ausfallen dürften, kann gegebenenfalls eine Verteilung nach Ermessen i.S.v. Art. 107 Abs. 2 ZPO in Betracht gezogen werden.

Somit hat das Gericht als anordnende Instanz vorerst die entstehenden variablen Kosten zu übernehmen und schlussendlich im Rahmen der Anordnung der Massnahme über die Kosten zu befinden. Die als Gerichtskosten definierten Auslagen – und damit einhergehend die variablen Kosten des EM – können somit der überwachten Person übertragen werden.

Im jährlichen Durchschnitt verhängt das Kantonsgericht zwei bis drei zivilrechtliche Rayon- und Annäherungsverbote. Aufgrund dessen wird pro Jahr mit ein bis zwei Fällen gerechnet, in welchen EM anzuordnen ist.

6.1.2 Lernprogramm gegen Gewalt

Der Vollzugs- und Bewährungsdienst des Kantons Luzern hat eigens für die Durchführung von Lernprogrammen gegen Gewalt Mitarbeitende des Bewährungsdienstes ausbilden lassen. Analog des Vollzugs von EM konnte ebenfalls mit dem Kanton Luzern eine Leistungsvereinbarung zur Durchführung von Lernprogrammen im Sinne von Art. 55a StGB abgeschlossen werden. Bei Bedarf kann diese Dienstleistung somit beigezogen werden. Die jeweiligen Kosten von Fr. 3'500.00 pro Fall werden vorerst durch die Staatsanwaltschaft resp. das Gericht beglichen und bei Verurteilung in der Folge der Täterschaft mit Strafbefehl, resp. Gerichtsentscheid überbunden (vgl. obige Ausführungen zur Kostenverlegung unter Ziff. 6.1.1).

Durchschnittlich wird mit zwei Fällen pro Jahr zu rechnen sein, in denen ein Lernprogramm angeordnet wird.

6.1.3 Personelle Auswirkungen

Es ist im jetzigen Zeitpunkt davon auszugehen, dass die zivilrechtliche Anordnung von EM in geringer Anzahl vorgenommen wird und mit den vorhandenen personellen Ressourcen abgedeckt werden kann. Auch die Anordnung von Lernprogrammen dürfte keine namhaften personellen Ressourcen binden.

Mit der in Art. 3 Abs. 4 PoIG vorgesehenen Ergänzung, wonach die Kantonspolizei die für die Fälle häuslicher Gewalt zuständige kantonale Stelle gemäss Art. 55a Abs. 2 StGB ist, wird sich ein Zusatzaufwand mit erforderlichen personellen Ressourcen ergeben. Derzeit kann dieser aber noch nicht genau beziffert bzw. abgeschätzt werden. Der Aufwand ist unter anderem abhängig von der Umsetzung des Kantonalen Bedrohungsmanagements, das derzeit erarbeitet wird. Auf diesen Umstand wird aber bereits jetzt hingewiesen. Mit der Einführung des Kantonalen Bedrohungsmanagements werden die erarbeiteten Strukturen weitere Grundlagen für die Bemessung der personellen Ressourcen liefern.

6.2 Auf die Gemeinden

Für die Gemeinden ergeben sich keine Kosten.

6.3 Auf die Bevölkerung

Für die Bevölkerung ergeben sich keine Kosten.

7 Terminplan

Die Möglichkeit für die Anordnung der elektronischen Überwachung nach Art. 28c ZGB tritt per 1. Januar 2022 in Kraft. Infolgedessen ergibt sich aufgrund des heutigen Kenntnisstandes die folgende, weitere Terminplanung.

Verabschiedung durch Regierungsrat z.H. Landrat	18. Mai 2021
Vorberatende Kommission SJS	5. Juli 2021
1. Lesung im Landrat	1. September 2021
2. Lesung im Landrat	29. September 2021
Referendumsfrist	2 Monate
Inkrafttreten	1. Januar 2022

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landammann

Othmar Filliger

Landschreiber

Armin Eberli