



^b
**UNIVERSITÄT
BERN**

Wissenschaftliche Begleitstudie «Einsatz technischer Hilfsmittel im Rahmen der Prävention Häuslicher Gewalt»

Schlussbericht vom 25. Oktober 2024

Jann Schaub, Rahel Manetsch-Imholz, Ueli Hostettler

Projektleitung: Prof. Dr. Ueli Hostettler und Prof. Dr. Jonas Weber

Universität Bern, Rechtswissenschaftliche Fakultät, Institut für Strafrecht
und Kriminologie (ISK), Schanzeneckstrasse 1, Postfach, 3001 Bern

Kontakt: ueli.hostettler@faculty.unibe.ch, Tel.: 031 684 55 83

Zitiervorschlag: Schaub, Jann, Manetsch-Imholz, Rahel, & Hostettler, Ueli (2024). Wissenschaftliche Begleitstudie «Einsatz technischer Hilfsmittel im Rahmen der Prävention Häuslicher Gewalt». Schlussbericht. Bern: Universität Bern – Institut für Strafrecht und Kriminologie.

Inhaltsverzeichnis

1	Executive Summary	3
2	Auftrag	8
3	Aufbau des Berichts	9
4	Methodik	10
4.1	Internet- und Literaturrecherchen	10
4.2	Dokumentenanalyse.....	10
4.3	Fallerhebung.....	11
4.4	Qualitative Interviews	11
4.5	Beobachtung	12
5	Ausgangslage	13
5.1	Terminologie.....	13
5.2	Anwendungsbereiche und rechtliche Grundlagen.....	15
5.3	Aktuelle Literaturlauswahl	16
5.4	Wichtigste jüngste Entwicklungen in der Schweiz	19
5.4.1	Inkrafttreten von Art. 28c ZGB	19
5.4.2	Spanienreise und Roadmap Häusliche Gewalt.....	19
5.4.3	Parlamentarische Vorstösse.....	20
5.4.4	Istanbul-Konvention und deren Umsetzung	20
5.4.5	Pilotprojekte	21
5.4.6	Zentrale Befunde	21
6	Ergebnisse der Begleitstudie	23
6.1	Eingesetzte Geräte und Überwachungsformen im Kontext häuslicher Gewalt.....	23
6.1.1	Fragestellung und Datengrundlage	23
6.1.2	Befunde	24
6.2	Involvierte Stellen und Rolle der Akteur:innen	36
6.2.1	Fragestellung und Datengrundlage	36
6.2.2	Befunde	37
6.3	Umsetzungspraktische Möglichkeiten	40
6.3.1	Fragestellung und Datengrundlage	40
6.3.2	Befunde	41

7	Schlussfolgerungen	51
7.1	Zusammenarbeit in komplexem Handlungsfeld	51
7.2	Situativer Einsatz in geeigneten Fallkonstellationen.....	53
7.3	Kommunikation	55
7.4	Dokumentation und Erfahrungstransfer	57
7.5	Ressourcen	59
7.6	Erwartungshaltungen und Umsetzbarkeit	60
8	Handlungs-/Entwicklungshinweise	64

1 EXECUTIVE SUMMARY

Auftrag

Die wissenschaftliche Begleitstudie untersucht Pilotprojekte zum Einsatz technischer Mittel im Kontext der Prävention von häuslicher Gewalt, die im Anschluss an den Strategischen Dialog zu häuslicher Gewalt und der Verabschiedung der Roadmap von Bund und Kantonen (30.4.2021) von den Kantonen umgesetzt wurden. Sie untersucht Kontext und Praxis, dokumentiert Gelingensbedingungen, macht die unterschiedlichen Perspektiven sichtbar und analysiert Möglichkeiten und Grenzen des heutigen Einsatzes von technischen Mitteln in realen Fällen mit einem Fokus auf technische und umsetzungspraktische Aspekte. Dazu wird ein Bericht verfasst, der auch auf Entwicklungspotential hinweist. Konkret wurde erfasst,

- welche Geräte und Überwachungsformen in welchem Anwendungsfeld eingesetzt werden.
- wie der dargestellte Einsatzkontext von den befragten Fachpersonen eingeschätzt wird.
- welche Erfahrungen die befragten Fachpersonen mit verschiedenen Fallkonstellationen machen.
- wie die Varianten von zu schützenden und gefährdenden Personen eingeschätzt werden.
- wie die Kommunikation und Begleitung von beteiligten Personen erfahren werden.

Die Studie soll Grundlagen- und Handlungswissen für zukünftige Entwicklungen und Anpassungen der Anwendung technischer Mittel im Kontext der Prävention von häuslicher Gewalt liefern.

Methodik und Datengrundlage

Die Daten der qualitativen Studie werden mittels Dokumentenanalyse und Expert:inneninterviews erhoben, zu einem textbasierten Korpus verbunden und inhaltsanalytisch bearbeitet. Ziel ist, reale Fälle zu dokumentieren und alle involvierten Akteur:innen einzubeziehen, wobei der Einbezug von zu schützenden Personen nur nach Möglichkeit erfolgt. Insgesamt wurden 29 Interviews realisiert. Es wurden mit Akteur:innen aus 10 Kantonen aus verschiedenen Sprachregionen (BE, NE, JU, BL, GE, VD, ZH, SG, TG, TI) Gespräche geführt. Auf überkantonaler Ebene wurden Vertreter:innen der KKJPD, der KKPKS, der Schweizerische Konferenz gegen häusliche Gewalt (SKHG) und des Vereins EM interviewt. Mit einer betroffenen Person konnte ein Gespräch geführt werden. Es wurden zahlreiche schriftliche Dokumente zur Anwendung und Umsetzung von technischen Hilfsmitteln im Kontext häuslicher Gewalt gesammelt und analysiert. Die Daten wurden in der Zeit vom 1.1.-31.7.2024 erhoben.

Rechtliche Grundlagen und Anwendungsformen

Inhaltlich konnten folgende Anwendungsbereiche erfasst werden:

- EM zur Überwachung von strafprozessualen Ersatzmassnahmen nach Art. 237 StPO
- EM zur Überwachung einer strafrechtlichen Sanktion nach Art. 67b StGB
- EM zur Überwachung einer zivilrechtlichen Massnahme nach Art. 28b i.V.m. Art. 28c ZGB
- Technische Mittel im präventiv-polizeilichen Bereich (Notfallknopf/Notfalluhr)

Es wurden die folgenden Anwendungsformen dokumentiert:

- Aktives, dynamisches EM
- Passives, dynamisches EM
- Passives EM
- Notfallknopf/Notfalluhr

Zentrale Befunde

Zusammenarbeit in komplexem Handlungsfeld: Das Handlungsfeld «Häusliche Gewalt» tritt in der Schweiz seit kürzerem in den Fokus der Gesellschaft. Sie ist ein kompliziertes Phänomen mit speziellen Dynamiken, welche zu Schwierigkeiten und Herausforderungen in allen Stadien und Formen (passiv, aktive, dynamisch) einer elektronischen Überwachung führen können. Das präventive staatliche Vorgehen gegen häusliche Gewalt ist eher spärlich auf Bundesebene geregelt. Die neugeschaffenen Rechtsgrundlagen elektronischer Überwachung, wie z.B. Art. 28c ZGB, Art. 67b StGB und Grundlagen im kantonalen Polizeirecht, sind im Feld der häuslichen Gewalt noch wenig bekannt und/oder erprobt. Eine gefestigte (rechtliche) Auslegung dieser besteht noch nicht. In Kantonen, in denen Erfahrungen gesammelt wurden, konnten die verschiedenen involvierten Stellen kontaktiert und deren Arbeit aus deren jeweiliger Perspektive in dieser Studie dokumentiert werden. Die Zusammenarbeit wird als mehrheitlich intensiv, sehr gewinnbringend und erfolgsrelevant erfahren. Das Einbetten von elektronischer Überwachung in Gesamtkonzepte wird als eminent wichtig erachtet.

Situativer Einsatz in geeigneter Fallkonstellation: Aktive und passive Überwachungen verfolgen unterschiedliche Wirkungsansätze. Der Grossteil der befragten Fachpersonen favorisiert aus Sicht eines erhöhten Schutzes für die zu schützenden Personen aktive Überwachungsformen. Häufigkeit und Effekt von EM und Notfallgeräte sind abhängig von Konstellation und Kontext. Tendenziell scheinen Stellen, die bereits Geräte für zu schützende Personen in einer dynamischen Überwachung eingesetzt haben, deutlich positiver eingestellt sind, u.a. da die Rückmeldungen von zu schützenden Personen grossmehheitlich sehr gut ausfallen. In Bezug auf Notfallgeräte haben sowohl einsetzende Stellen als auch tragende Personen von sehr positiven Erfahrungen berichtet. Als wesentliches Element von wirksamen elektronischen Überwachungen wird die ausreichende «Eignungsabklärung» der überwachten Personen betont. Ob eine Fallkonstellation für den Einsatz von EM oder Notfallgeräten insgesamt als geeignet eingeschätzt wird, hängt von den bestehenden Rechtsgrundlagen, den technischen Möglichkeiten und den Schutzziele ab. Dynamische Überwachungen und Notfallgeräte beziehen die zu schützende Person stärker in einer aktiven Rolle ein, womit höhere Anforderungen hinsichtlich deren Aufmerksamkeit und der möglichen Reaktionen auf Alarme des Geräts einerseits oder der selbständigen Auslösung eines Alarms andererseits an sie gestellt werden. Beteiligte behördliche Vertreter:innen beobachteten, dass zu schützenden Personen durch dynamische Überwachung bzw. die eigenen Geräte stärker ermächtigt werden, mehr Freiheit zurückzugewinnen und sich subjektiv sicherer fühlen. Einsetzende Stellen betonen positive Effekte, aber unter der Voraussetzung, dass die tragenden Personen gut darauf vorbereitet und nah begleitet werden. Heute bestehen verschiedene technische Möglichkeiten, die ständig weiterentwickelt werden. Die fürs «Technische» zuständigen Stellen werden für die schnelle Bereitstellung von flexiblen und unkomplizierten individuellen Lösungen gelobt. Dies bedingt aber klare Parameter (insb. Schutzziele, «vernünftige» Sperrzonen etc.). Die Kommunikation der vollziehenden Stelle und der Kontakt sowie Austausch mit technischer EM-Stelle erweisen sich als zentral.

Kommunikation: Allgemein wurde von den befragten Fachpersonen betont, wie wichtig eine klare, präzise und transparente Kommunikation gegenüber den betroffenen Personen sowie Öffentlichkeit und Politik ist. Die sorgfältige Wahl von Begrifflichkeiten («Wording») und Formulierungen im Kontakt sowie Umgang mit zu schützenden Personen und bei der Konfiguration der Überwachungsgeräte sei sehr bedeutend und könne Vertrauen in die einsetzende Stelle schaffen, (das Risiko von) Retraumatisierungen und Verunsicherungen bei der zu schützenden Person vermindern und allgemein die

Wirksamkeit der Massnahme erhöhen. Die Kommunikation mit den überwachten Personen vor, während und nach der elektronischen Überwachung wurde in den Gesprächen regelmässig als sehr wichtig für den Erfolg und die Wirksamkeit dieser betont. Ohne Kommunikation mit den überwachten Personen ist ein situativer, einzelfallangepasster Einsatz von EM und Notfallgeräten kaum möglich. Betreffend die Kommunikation mit gefährdenden Personen im Rahmen einer elektronischen Überwachung wurde regelmässig als sehr bedeutend hervorgehoben, dass auf Verstösse bzw. Alarmmeldungen unmittelbare Reaktionen bzw. Interventionen folgen. Diese Reaktionen können auch niederschwellig sein, wichtig scheint dann, dass diese direkt und zeitnah sowie idealerweise durch eine Bezugsperson einer involvierten Stelle, die bereits eine gewisse Beziehung aufgebaut hat, erfolgt. Das Vertrauen in die Funktionsweise von EM sowohl zu schützender als auch gefährdender Personen scheint zu bestehen, und u.a. wesentlich vom Vertrauen in die einsetzenden Stellen abzuhängen, und ist ein wichtiges Element der Ermächtigung der zu schützenden Person und der Abschreckung der gefährdenden Person.

Dokumentation und Erfahrungstransfer: Eine zielführende Kommunikation mit verschiedenen Akteur:innen und den überwachten Personen setzt geklärte Begrifflichkeiten sowie solide Anwendungsgrundlagen (rechtlich, Verfahrensabläufe etc.) und viel Know-how bei den einsetzenden Stellen bzw. Personen voraus. Momentan bestünden für den Bereich des Einsatzes von EM im Kontext häuslicher Gewalt in der Schweiz indes noch viele Wissenslücken und insgesamt geringe Praxiserfahrungen. So werden momentan spezifisch zur häuslichen Gewalt und zum Einsatz von elektronischer Überwachung in diesem Kontext kaum statistische Daten erfasst. Eine einheitliche und systematische Erfassung von Kenndaten in diesem Feld durch die Kantone scheint unerlässlich. Es konnten nun erste Praxiserfahrungen gesammelt werden, die aufschlussreiche Erkenntnisse zulassen und an die angeknüpft werden kann, um weitere Praxiserfahrungen zu sammeln und diese für den Austausch nutzbar zu machen. Insgesamt wird dem Austausch mit anderen Kantonen eine wichtige Rolle zugeordnet. Per Januar 2025 wird in den Kantonen des Vereins EM das neue System Buddi eingeführt, auf das viele mit den bisherigen Systemen gemachten Erfahrungen übertragbar sind, aber mit welchem sicherlich auch neue Erfahrungen gesammelt werden.

Ressourcen: Aus der Perspektive der Sicherstellung des höchsten Schutzes für zu schützende Personen ist eine aktive, dynamische Überwachung anzustreben. Das Aufrechterhalten einer aktiven Überwachung (24/7) erfordert mehr Ressourcen als eine passive während den Bürozeiten, insbesondere, wenn diese ohne unmittelbare Reaktion bzw. Intervention durchgeführt wird, und nur der Feststellung von Verstössen dient. Zusätzliche dynamische Elemente erhöhen den Personalaufwand tendenziell, wobei indes etwa das Anreichern einer grundsätzlich passiven Überwachung durch dynamische Elemente, bei welchen der zu schützende Person eine aktivere Rolle zugeordnet wird, im Vergleich zu einer aktiven Überwachung auch personalschonender sein können. Durch nutzbare Synergien, Netzwerke und Instrumente eines bereits bestehenden Bedrohungsmanagements, können Ressourcen eingespart werden. Weiter kann ein Erfahrungstransfer den Einsatz nicht nur für zuständige Personen im Einzelfall vereinfachen, und damit eventuell zu mehr Einsätzen führen, sondern auch den Ressourcenaufwand verringern.

Erwartungshaltung und Umsetzbarkeit: Es scheint wichtig, Erwartungshaltungen verschiedener Akteur:innen, der Politik und der Öffentlichkeit transparent zu diskutieren. Gewisse Erwartungshaltungen

können unter Umständen relativiert werden, kostenschonende Überlegungen angestellt und pragmatische Lösungen gefunden werden. Teilweise scheint sich der Diskurs zu stark darauf zu konzentrieren, wobei sich offenbar ein Meinungsumschwung abzeichnet, dass etwa auch eine voll ausgebaute aktive, dynamische Überwachung ein gewisses Risiko eines Übergriffs nicht verhindern kann und je nach Region und Situation bei bevorstehenden Übergriffen einer EM-überwachten Person rechtzeitige Interventionen vor Ort durch die Polizei nicht garantiert werden könnten. Diesen Grenzen muss man sich bewusst sein, was bei den einsetzenden Stellen durchaus der Fall zu sein scheint, darüber aber nicht den Blick verschliessen, welche neuen Möglichkeiten sich durch EM und Notfallgeräte eröffnen können. Die Verhinderung von Übergriffen durch eine polizeiliche «Direktintervention» vor Ort kann ein Schutzziel sein, aber auch durch andere (niederschwellige) Reaktionen kann wirksam auf Situationen eingewirkt werden. Die Erwartungen an die elektronische Überwachung als Mittel für den Schutz vor häuslicher Gewalt sollten allgemein für jede Überwachungsform und jeden Anwendungsbereich sowie speziell im Einzelfall bewusst gemacht werden. Je nach Anwendungsbereich bzw. Rechtsgebiet, in dem EM eingesetzt werden soll, unterscheiden sich Schwellen, Anforderungen, Verfahren und Logiken u.U. stark. Auch datenschutzrechtliche Anforderungen sind ein Thema im Bereich der elektronischen Überwachung – das, wie sich aus den Gesprächen mit den Fachpersonen ergab, momentan in erster Linie über Einzelfallabwägungen abgehandelt wird. Eine Konkretisierung dieser Anforderungen für die verschiedenen Anwendungsbereiche scheint nötig. Für den vorliegenden Bericht und auch für die Phase des Wissenstransfers ist vor Augen zu halten, dass zwar insgesamt noch wenig Erfahrung spezifisch auf den Kontext häusliche Gewalt vorliegt, aber zum anderen, dass die Aussagen im Bereich Technik, die bestehenden Bedürfnisse und Vorstellungen an ein System schärfen können. Die einsetzenden Stellen zeigten sich jedenfalls in der Praxis grösstenteils überrascht, wie technisch unkompliziert die elektronischen Überwachungen im Endeffekt umgesetzt werden konnten, und erfreut, wie flexibel und professionell die technischen staatlichen Stellen bzw. technischen privaten Dienstleister:innen etwa auf Bedürfnisse im Einzelfall eingegangen sind und diesen bei der technischen Umsetzung einer elektronischen Überwachung haben entsprechen können.

Fazit und Entwicklungshinweise

Diese Begleitstudie dokumentiert die kantonalen Pilotprojekte, die dem Forschungsteam zur Kenntnis gebracht wurden. Insgesamt wird ein heterogenes Bild sichtbar, das zeigt, dass die kantonalen Projekte zu unterschiedlichen Zeitpunkten anlaufen und sich an unterschiedlichen Stellen in den jeweils konzipierten Projektverläufen befinden. Nicht in jedem dieser Projekte konnten bisher Erfahrungen in allen möglichen Anwendungsvarianten der technischen Mittel gemacht werden. In der vorläufigen Gesamtheit der Fälle liegt aber bereits zumindest minimale praxisbezogene Information für alle Anwendungsfelder vor. Die bisher gemachten Erfahrungen werden als positiv beurteilt. Zu den rechtlichen Grundlagen fallen auch Hinweise auf Unklarheiten in der Umsetzung auf. Es lassen sich aus der Studie Handlungs- bzw. Entwicklungshinweise ableiten, bei denen die folgende Reihenfolge der Nennung keine Priorisierung bedeutet.

- In den dokumentierten Fällen werden gute Erfahrungen gemacht und die befragten Personen berichten mehr persönliche und institutionelle Offenheit gegenüber Anwendungen technischer Mittel. Diese Entwicklung soll gewürdigt, weitergeführt und gestärkt werden.

- Das Innovationspotenzial des Föderalismus – Pilotprojekte an mehreren Orten – soll unbedingt noch stärker genutzt werden. Mehr Kantone sollen mehr Anwendungen entwickeln, testen und die Erkenntnisse auf nationaler Ebene austauschen.
- Um den Erfahrungsschatz angesichts der laufenden Einführung der neuen EM-Technologie und der technologischen Entwicklung zu erweitern, soll die Pilotphase verlängert werden.
- Mehr Erfahrungen aus Fällen mit dynamischem Einbezug von zu schützenden Personen sind nötig. Fokus soll insbesondere die Perspektive der zu schützenden Personen sein.
- Die zuständigen kantonalen Instanzen sollen für ihre Akteur:innen auf Fach- und Funktionsebene in den Kantonen Rahmenbedingungen und Arbeitsinstrumente für direkte und interdisziplinäre Zusammenarbeit und Austausch ausbauen.
- Kantonale Konzepte des Bedrohungsmanagements und deren Umsetzung in die Praxis sind förderliche Voraussetzungen für die Erweiterung der technischen Massnahmen im Bereich der häuslichen Gewalt. Diese gilt es unbedingt zu nutzen.
- Interdisziplinäre, interinstitutionelle Formen der Zusammenarbeit von gerichtlicher, polizeilicher, einweisender bzw. umsetzender Mitarbeitenden sollen noch verstärkt durch gezielte psychologische und sozialarbeiterische Betreuung ergänzt werden.
- Die Bewältigung und Prävention häuslicher Gewalt ist eine wichtige Aufgabe staatlicher Rechtsdurchsetzungs- und Vollstreckungsbehörden. Das Engagement soll nach aussen präsentiert und für Legitimation und Rechenschaftslegung gegenüber der Öffentlichkeit genutzt werden.
- Die niederschweligen technischen Lösungen wie Notfallgeräte oder Apps sollen nicht aus dem Blick verloren werden.
- Situationsspezifische Einzelfalllösungen sollen unbedingt ermöglicht und gefördert werden. Der Schutzbedarf zu schützenden Personen soll für Schutzziele und Massnahmen zentral bleiben. Die Rechte der gefährdenden Person müssen massvoll berücksichtigt werden.
- Es wird empfohlen, eine eingehende Klärung der rechtlichen Grundlagen vorzunehmen, um den normativen Rahmen besser für die Bewältigung dieses sozialen Problems nutzen und allenfalls mittelfristig anpassen zu können.
- Für ein besseres Erfahrungs- und Wissensmanagement soll eine zentrale Fachstelle bzw. ein nachhaltiger Fachpool installiert werden und ein einheitliches Dokumentationssystem auf nationaler Ebene soll Entscheidungs- und Handlungswissen generieren.
- Opfererfahrungen sollen erfasst und dokumentiert werden. Die subjektiven Einschätzungen des Nutzens und der Einschränkungen staatlicher Massnahmen bestimmen deren Erfolg.

2 AUFTRAG

Dieser Bericht basiert auf der wissenschaftlichen Begleitstudie der kantonalen Pilotprojekte zur Anwendung technischer Mittel im Kontext der Prävention von häuslicher Gewalt. Anstoss für diese Pilotprojekte gaben der strategische Dialog zur Prüfung von Massnahmen für einen verbesserten Schutz von Opfern häuslicher Gewalt in Hochrisikofällen im Frühjahr 2021 und die im Herbst des gleichen Jahres an diesen Dialog anschliessende Roadmap von Bund und Kantonen. Ziel der wissenschaftlichen Begleitung ist es, die Erfahrungen in der Anwendung von EM und Notfallgeräten zur Prävention häuslicher Gewalt systematisch und mit wissenschaftlichen Methoden aufzunehmen und zu analysieren. Zielvorgaben im Einzelnen für diese Begleitstudie sind deshalb:

- Die in den Kantonen umgesetzten aktuellen und auch bereits abgeschlossenen Fälle der Pilotprojekte zum Einsatz von technischen Mitteln durch Fallstudien im Rahmen der bewilligten Ressourcen wissenschaftlich zu dokumentieren. Dabei sollen die auf den Anwendungsfall bezogenen Merkmale aufgenommen und die Perspektiven der Beteiligten und Betroffenen (sofern möglich) erfasst und dokumentiert werden. Zu diesen Kontextmerkmalen zählen die verfügbaren Informationen zum Anlass, zur Begründung, zur Planung und Durchführung, zum unterschiedlichen Erleben durch Beteiligte und betroffene Personen sowie zur Einschätzung des Nutzens usw. der unterschiedlichen Fälle der Anwendung technischer Mittel.
- Es sollen Fälle in mehreren Kantonen untersucht und, soweit dies möglich ist, auch verglichen werden. Dabei sollen die involvierten Stellen erfasst und deren Rolle im Gesamtschutzkonzept festgehalten werden. Es gilt insbesondere die Erfahrungen und Einschätzungen der beteiligten Personen und der institutionellen Akteur:innen zu erfassen und auch deren Hinweise für zukünftige Entwicklungen zu dokumentieren.
- Soweit dies im Rahmen der konkreten Erfahrungen möglich ist, sollen auch die Sichtweisen und Erfahrungen der zu schützenden und der gefährdenden Person aufgenommen werden. Es ist jedoch nicht voraussehbar, ob und in welchem Umfang dieses Ziel erreicht werden kann. Auf jeden Fall müssen die forschungsethischen und datenschutzrechtlichen Vorgaben eingehalten werden.
- Die so dokumentierten Fälle sollen dann hinsichtlich der Möglichkeiten und Grenzen des heutigen Einsatzes von technischen Mitteln in realen Fällen ausgewertet und beurteilt werden. Im Vordergrund stehen technische und umsetzungspraktische Aspekte. Die Bezüge zu rechtlichen Grundlagen sollen erfasst werden. Es findet jedoch keine Analyse der rechtlichen Grundlagen statt.
- Die Befunde der Begleitstudie sollen in einem Bericht zuhanden der Auftraggeberschaft zusammen mit Handlungs- und Entwicklungshinweisen dargelegt werden. Der Bericht liefert so Grundlagen- und Handlungswissen für zukünftige Anpassungen der Anwendung technischer Mittel im Kontext der Prävention von häuslicher Gewalt.

Gerade, weil die Studie in einem engen zeitlichen Rahmen durchgeführt werden musste, waren die hohe Bereitschaft, mit uns zu sprechen und Erfahrungen zu teilen, und das allgemein grosse Interesse an der Thematik seitens aller von uns kontaktierten Person, ausschlaggebend für das Gelingen des Vorhabens. Wir bedanken uns bei allen Personen für ihr Engagement und ihre wertvolle Mitarbeit im Rahmen der Begleitforschung. Unser Dank geht auch an die Auftraggeberin KKJPD und den Verein EM für die hilfreiche Unterstützung und Vermittlung von Information und Kontakten.

3 AUFBAU DES BERICHTS

Der vorliegende Begleitbericht ist in acht Kapitel gegliedert. Die wesentlichen Aussagen finden sich im Executive Summary zusammengefasst, was eine schnelle Leseart ermöglicht. Eine ausführlichere Lesart kann die Schlussfolgerungen, in welchen die wesentlichen Befunde abgebildet sind und in weitere Kontexte gesetzt werden, und die Handlungs-/Entwicklungshinweise enthalten.

Der Executive Summary im ersten Kapitel soll die Leserschaft in die Lage versetzen, sich einen raschen, informativen Überblick über die Begleitstudie zu verschaffen.

In den anschliessenden Kapiteln 2-4 werden der Auftrag, der Aufbau des Begleitberichts und die methodische Vorgehensweise erklärt.

Im fünften Kapitel wird die Ausgangslage dargestellt, welche dem Begleitbericht zugrunde liegt. Nachdem darin die verwendete Terminologie und die Anwendungsbereiche sowie rechtlichen Grundlagen in der Schweiz kurz erklärt werden, wird auf neuste relevante Literaturquellen und wichtigste jüngste Entwicklungen in der Schweiz zum Thema hingewiesen.

Im sechsten Kapitel werden die Ergebnisse der Begleitstudie dargestellt. Die einzelnen Befunde, die sich aus den Datenerhebungen ergeben haben, werden anhand von drei Fragestellungen thematisch geordnet, welche entsprechend in drei Unterkapiteln unterteilt sind:

- Eingesetzte Geräte und Überwachungsformen
- Involvierte Stellen und Rolle der Akteur:innen
- Umsetzungspraktische Möglichkeiten

In einem weiteren Schritt werden im siebten Kapitel Schlussfolgerungen aus den Befunden gezogen. Die Schlussfolgerungen sind nach Themenkomplexen gebündelt:

- Zusammenarbeit in komplexem Handlungsfeld
- Situativer Einsatz in geeigneten Fallkonstellationen
- Kommunikation
- Dokumentation und Erfahrungstransfer
- Ressourcen
- Erwartungshaltungen und Umsetzbarkeit

Basierend auf den Schlussfolgerungen werden im achten Kapitel schliesslich Entwicklungs-/Handlungshinweise formuliert, welche der Entscheidungsfindung für das weitere Vorgehen dienlich sein sollen.

4 METHODIK

Die Methodenwahl ergibt sich aus der Vielschichtigkeit der Fragen, den involvierten Akteur:innengruppen und dem vorgegebenen engen zeitlichen Rahmen. Wichtige Instrumente für die Datenerhebung waren systematische, an wissenschaftlichen Standards orientierte Internet- und Literaturrecherchen, die Analyse der bei involvierten Stellen eingeholten (internen) Dokumente, telefonische und internetgestützte Nachfragen zur Ergänzung bei Informationslücken und teilstandardisierte Interviews mit Fachpersonen aus den Bereichen der technischen Überwachungsmittel, der Opfer- und Täter:innenhilfe, der Polizei, der Strafverfolgung und des Justizvollzugs. Es konnten (aus verschiedenen Gründen und mit einer Ausnahme) keine geschützten Personen direkt befragt werden. Die Dokumente, Interviewprotokolle, Beobachtungsaufzeichnungen und Notizen zu informell ausgetauschten Informationen wurden in einem textbasierten Datenkorpus zusammengefügt, systematisch ausgewertet und zu Befunden verdichtet. Das dafür genutzte Kodiersystem wurde in einem ersten Schritt aus den in Auftrag gegebenen Fragestellungen und der Literatur abgeleitet (deduktiv) und danach aus dem Datenmaterial induktiv erweitert.

4.1 Internet- und Literaturrecherchen

Bereits in der Untersuchung «Electronic Monitoring im Kontext häuslicher Gewalt» zuhanden des Bundesamts für Justiz (Bericht BJEM)¹ wurde eine breit angelegte Internet- und Literaturrecherche mit Fokus auf den Einsatz von technischen Mitteln zwecks Opferschutz im häuslichen Bereich oder in vergleichbaren Anwendungsbereichen durchgeführt. Diese Recherche bezog sich zeitlich auf Literatur, die bis Ende 2020 erschienen ist. In der vorliegenden Begleitstudie wird diese Recherche aktualisiert und punktuell erweitert. Die gefundenen Dokumente und Referenzen stehen der Auftraggeberin (und weiteren interessierten Personen) bei Bedarf zur Verfügung.

4.2 Dokumentenanalyse

Aus den Recherchen und Interviews ergaben sich Hinweise auf für die Studie interessante (interne) Unterlagen. Die zuständigen Stellen wurden um Zustellung dieser Unterlagen angefragt. Die eingegangenen Daten in Form von übermittelten Dokumenten, Schriftstücken oder E-Mails sowie Telefonnotizen wurden dokumentiert und analysiert. Bei Punkten, die aufgrund der Interviews, der Dokumentenanalyse und der Internet- und Literaturrecherche offen bzw. unklar blieben, erfolgten telefonische oder digitale Nachfragen.

¹ Institut für Strafrecht und Kriminologie, Universität Bern [Brechtbühl, Alain, Hostettler, Ueli, Manetsch-Imholz, Rahel, Schaub, Jann, Scheidegger, Nora, & Weber, Jonas] (2021). Electronic Monitoring im Kontext von häuslicher Gewalt. Untersuchung zuhanden des Bundesamts für Justiz (BJ). Schlussbericht vom 5. Februar 2021. Bern, abrufbar unter: <<https://www.ejpd.admin.ch/dam/bj/de/data/gesellschaft/haeusliche-gewalt/strategischer-dialog/ber-uni-bern.pdf.download.pdf/ber-uni-bern-d.pdf> / (Studie BJ EM).

4.3 Fallerhebung

Aktuelle oder abgeschlossene Fälle, die uns zur Kenntnis gebracht wurden, sind von uns aus möglichst vielen Perspektiven der involvierten Personen und Behörden dokumentiert worden. Dazu haben wir die Fälle in den verschiedenen Interviews mit den Gesprächsteilnehmer:innen diskutiert. Im Verlauf der Datenerhebung (1.1.2024-31.7.2024) konnten 47 Fälle identifiziert werden (siehe unten Tabelle 2). So konnten Kontextbedingungen, Gelingen und Gelingensbedingungen sowie Herausforderungen und Hürden der entsprechenden Massnahmen und Prozesse detailliert erfasst werden.

4.4 Qualitative Interviews

Die Information aus den teilstandardisierten qualitativen Expert:inneninterview wird zur Beantwortung verschiedener Unterfragen verwendet. Die befragten Fachpersonen repräsentieren unterschiedliche behördliche Instanzen, Fachrichtungen, berufliche Felder und damit auch unterschiedlich Rollen. Sie sind Expert:innen in ihrem Praxisfeld, d.h. sie verfügen über ein breites und fundiertes Wissen in ihrem Arbeitsbereich. Die Kriterien für die Auswahl der Personen waren von den jeweils zu beantwortenden Fragen abhängig. Hauptziel der Expert:inneninterviews war der Zugang zu und das Sammeln von Informationen aus erster Hand. Teils wurden mit Expert:innen mehrere Gespräche geführt, teils wurden gleichzeitig mehreren Expert:innen in einem Gespräch befragt. Die Liste der befragten Expert:innen ist aus der Tabelle 1 ersichtlich.

Tabelle 1: Befragte Expert:innen (n= 28)

Kanton	Behörde / Stelle	Anzahl Fachpersonen
Baselland	Amt für Justizvollzug	1
Baselland	Kantonales Bedrohungsmanagement (KBM)	1
Baselland	Kantonspolizei	2
Baselland	Interventionsstelle Häusliche Gewalt	1
Baselland	Staatsanwaltschaft	1
Bern	Amt für Justizvollzug	1
Bern	Regionalgericht	1
Bern	Fachstelle Opferschutz der Kantonspolizei	1
Genf	Service de probation et d'insertion (SPI)	1
Jura	Services juridique (JUR)	1
St. Gallen	Amt für Justizvollzug	2
Tessin	Ufficio del giudice dei provvedimenti coercitivi	1
Thurgau	Fachstelle Gewaltschutz der Kantonspolizei	1
Waadt	Fondation vaudoise de probation (FVP)	1
Zürich	Staatsanwaltschaft	2
Zürich	Fachstelle Gewaltschutz der Kantonspolizei	1
Zürich	BIF Beratungsstelle für Frauen	1

Zürich	Justizvollzug und Wiedereingliederung (JuWe)	1
Zürich	Certas	1
Yverdon-les-Bains	Gemeinde	1
Überkantonal	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)	1
Überkantonal	Verein Electronic Monitoring (EM)	3
Überkantonal	Schweizerische Konferenz gegen häusliche Gewalt (SKHG)	1

Zusätzlich zu den Expert:inneninterviews konnte eine geschützte Person befragt werden. Diese Person hat sich freiwillig gemeldet und wurde taktvoll und unter Beachtung grösster Vorsicht befragt. Trotz der Bemühungen des Forschungsteams und kantonaler Behördenvertreter:innen konnte das Forschungsteam keine weitere betroffene Person erreichen und um Teilnahme an Gesprächen bitten. Dass bisher in der Schweiz insgesamt nur sehr wenige Fälle aufgetreten sind, hat sich entscheidend auf die Chancen, betroffene Personen erreichen zu können, ausgewirkt. Bis auf dieses eine Gespräch mit der geschützten Person kann daher im Bericht nicht direkt die Perspektive von betroffenen Personen wiedergegeben werden, sondern Aussagen dazu sind immer «zugeschrieben» durch Drittpersonen, d.h. durch die befragten Expert:innen. Das Forschungsteam hat sich bemüht, diese indirekt berichteten Erfahrungen und Einschätzungen detailliert zu erfragen und zu dokumentieren.

Insgesamt wurden somit im knappen Zeitfenster, das für die Datenerhebung zur Verfügung stand, mit 29 Personen qualitative Interviews durchgeführt. Die Gespräche dauerten zwischen ca. 45-90 Minuten. Alle wurden aufgezeichnet und inhaltsanalytisch ausgewertet.

4.5 Beobachtung

Vom Forschungsteam konnten zwei Live-Simulationen (bei der Certas in Zürich und bei der JuWe in Zürich) beobachtet werden. Dabei konnte sowohl die Perspektive der Überwachungszentrale als auch jene einer überwachten Person erfahren werden.

5 AUSGANGSLAGE

In diesem Kapitel wird die Ausgangslage dargestellt, auf welche im weiteren Verlauf des Berichts aufgebaut wird.

5.1 Terminologie

Im Rahmen der Begleitstudie hat sich gezeigt, dass es aus verschiedenen, weiter unten besprochenen Gründen² wichtig ist, eine klare und durchdachte Terminologie zu verwenden, auf deren Grundlage Erwartungen, Bedürfnisse und Erfahrungen diskutiert werden können. Folgende Begrifflichkeiten werden dem vorliegenden Bericht zugrunde gelegt:³

- **Häusliche Gewalt:** Für den Begriff der häuslichen Gewalt existiert keine allgemeingültige Definition. Je nach Kontext (z.B. soziologisch, rechtlich), in dem der Begriff verwendet wird, kann die zugrunde gelegte Begriffsbestimmung unterschiedliche Merkmale aufweisen. Nach der in der Schweiz etablierten juristischen Definition liegt häusliche Gewalt vor, wenn Personen innerhalb einer bestehenden oder aufgelösten familiären, ehelichen oder eheähnlichen Beziehung physische, psychische oder sexuelle Gewalt ausüben oder androhen (vgl. auch die weitergehende Definition in Art. 3 lit. b Istanbul-Konvention). Ungeachtet dessen können je nach rechtlichem Bezugsrahmen begriffliche Unterschiede bestehen. Was etwa im strafrechtlichen Kontext als häusliche Gewalt eingeordnet wird, ist bspw. nicht zwingend deckungsgleich mit den teilweise vorhandenen Legaldefinitionen in kantonalen Polizeigesetzen.⁴
- **Zu schützende bzw. gefährdete Person und gefährdende Person:** Electronic Monitoring und weitere technische Mittel können im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt in verschiedenen (Verfahrens-)Stadien zur Anwendung gelangen, insbesondere auch dann, wenn (noch) kein Strafverfahren eröffnet wurde. Im Bericht wird daher allgemein von der zu schützenden und der gefährdenden Person die Rede sein. Von Opfern und Täter:innen bzw. beschuldigten und verurteilten Personen wird nur dann gesprochen, wenn nach einer bereits begangenen Straftat eine vom Gesetz (Strafprozessordnung oder Strafgesetz) zugewiesene Rolle betont werden soll.
- **Electronic Monitoring (EM; Elektronische Überwachung):** Electronic Monitoring ermöglicht den zuständigen (staatlichen) Behörden, die Anwesenheit, den Aufenthaltsort, die Bewegungen und/oder das Einhalten anderer Auflagen einer Person aus der Distanz festzustellen und zu kontrollieren. Der Begriff EM umfasst eine breite Palette an elektronischen Überwachungsgeräten und deren Anwendungen, die in unterschiedlichen rechtlichen Anwendungsfeldern und zu unterschiedlichen Zwecken eingesetzt werden können.⁵ Dabei wird die überwachte Person mit einem Sender

² Siehe unten Kapitel 6.1.2.7.

³ Zum Ganzen siehe Studie BJ EM; BÜHL MICHAEL, Electronic Monitoring in Fällen häuslicher Gewalt, in: Schwarzenegger Christian / Brunner Reinhard (Hrsg.), Fachtagung Bedrohungsmanagement – Reflexion zum Stand der Entwicklungen beim Bedrohungsmanagement, Tagungsband 2023, S. 27-47; <https://www.zh.ch/de/sicherheit-justiz/electronic-monitoring.html#main_furtherinformation>.

⁴ Zum Begriff der häuslichen Gewalt etwa MANETSCH-IMHOLZ, S. 583 f.

⁵ NELLIS MIKE, Standards and Ethics in Electronic Monitoring, Handbook for Professionals responsible for the Establishment and the Use of Electronic Monitoring, 2015, S. 10.

(i.d.R. mit einer elektronischen Fussfessel oder einem elektronischen Armband) ausgerüstet, damit ihre Anwesenheits- bzw. Positionsdaten erfasst und aufgezeichnet werden können. Die Ortung des Senders erfolgt per Radiofrequenz (RF), per standortbezogenem Dienst (Location-based System [LBS]; etwa über Mobilfunkantennen) oder über ein satellitengestütztes System (i.d.R. über das Globale Positionsbestimmungssystem [GPS]⁶). Die Datenübertragung vom Sender zur überwachenden Stelle läuft in der Regel über das Mobilfunknetz oder das Telefonnetz. Die anordnende Stelle legt in einer Interventions- und Meldeplanung diejenigen Prozesse fest, die bei Verstössen oder Manipulationen vorzunehmen bzw. einzuleiten sind.

- **Passive Überwachung:** Die vom Signalgerät registrierten und/oder übermittelten Positions- bzw. Aufenthaltsdaten werden von der zuständigen Stelle nicht in Echtzeit überwacht, sondern erst im Nachhinein (etwa zu Bürozeiten) analysiert. Die Daten werden für einen gewissen Zeitraum gespeichert und können regelmässig (etwa jeweils nach einer definierten Zeitspanne), zufällig (Zufallsstichproben) oder ergebnis- bzw. vorfallorientiert ausgewertet werden. Eine Reaktion kann in der Regel nur mit Verzögerung erfolgen bzw. garantiert werden.
- **Aktive Überwachung:** Die vom Signalgerät übermittelten Positionsdaten der überwachten Person werden von der zuständigen Stelle (etwa einer Überwachungszentrale) während 24 Stunden an allen Wochentagen ausgewertet und Meldungen in Echtzeit bewirtschaftet. Aktive Überwachung wird in der Regel mit einer unmittelbaren Reaktion verbunden, die generell, nach einem bestimmten Schema, definiert sein kann oder individuell, im Einzelfall, festgelegt wird. Auf Meldungen bzw. Verstösse kann, muss aber nicht, eine sofortige, etwa polizeiliche, Intervention erfolgen.
- **Dynamische Überwachung:** Die Systemkomponenten satellitengestützter bzw. standortbezogener Ortungssysteme, von RF-Systemen und von Tracking-Geräten können kombiniert eingesetzt werden. Dadurch können die Bewegungen der überwachten Person aufgezeichnet, geografische Zonen definiert und mit bestimmten Auflagen verbunden sowie das Gerät der gefährdenden Person in Relation mit einem Gerät der zu schützenden Person gesetzt werden. So können automatisierte Alarmer an eine bestimmte Stelle und/oder an die zu schützende Person ausgelöst werden, wenn etwa die gefährdende Person Verbotzonen betritt bzw. sich der zu schützenden Person nähert. Beim Tracker für die zu schützende Person handelt es sich um ein Gerät, das diese bei sich trägt und sie und/oder eine vordefinierte Stelle darüber informiert, wenn sich die gefährdende Person ihr nähert. Damit wird ihr ermöglicht, darauf zu reagieren, d.h. sich zu entfernen, Hilfe zu holen, die Polizei zu alarmieren etc. Diese Geräte können auch so konfiguriert werden, dass die Annäherungsmeldung nicht direkt an die zu schützende Person gesendet wird, sondern nur an eine vordefinierte Stelle, welche anschliessend über das weitere Vorgehen entscheidet. Solche «Tracker» funktionieren entweder (mittelbar) über Ortungssysteme oder (unmittelbar) bilateral zwischen dem Gerät der gefährdenden Personen und dem Tracker. Das kombinierte System kann zusätzlich mit einem Notfallgerät für die zu schützenden Person ergänzt werden.

⁶ Dazu etwa <<https://www.gps.gov/technical/ps/2020-SPS-performance-standard.pdf>>.

- **Hybride Überwachung:** EM kann insbesondere als passive, aktive oder dynamische Überwachung durchgeführt werden, aber auch kombinierte und/oder hybride Überwachungsformen sind möglich. Diese können etwa so ausgestaltet werden, dass die gefährdende Person in der Regel passiv überwacht wird und nur zu bestimmten Risikozeiten (bspw. am Wochenende) oder bei bestimmten Ereignissen (bspw. beim Betreten einer Verbotzone, bei Annäherung an die zu schützende Person, bei Fehler- oder Batteriemeldungen des Geräts) auf eine aktive Überwachung gewechselt wird oder dass die Übertragungsabstände verringert werden, je näher die gefährdende Person der zu schützenden Person kommt.
- **Notfallgerät für die zu schützende Person:** Beim Notfallgerät (auch Alarm- oder Signalgerät) handelt es sich um ein technisches Gerät, welches die zu schützende Person bei sich trägt und dieser ermöglicht, per Knopfdruck einen Alarm an vorkonfigurierte Stellen auszulösen. Dieses Gerät kann verschiedenen Formen aufweisen (bspw. simples Gerät [«Pager»] mit Knopf ohne oder mit Display, Uhr/Smartwatch, Apps für Smartphone) und über verschiedene weitere Funktionen verfügen (bspw. direkter Verbindungsaufbau durch Auslösen mit vorkonfigurierter Stelle, Audio-Aufnahme bei Auslösen des Alarms, Ortungsfunktionen).
- **Wirksamkeit:** Unter Wirksamkeit von EM im Kontext häuslicher Gewalt wird vorliegend zum einen die (kurz-, mittel- oder längerfristige) Verhinderung von häuslicher Gewalt bzw. die Einhaltung der Schutzmassnahmen, so dass die gefährdete Person unversehrt bleibt, verstanden. Neben der Verhinderung von häuslicher Gewalt kann zum anderen auch ein durch den Einsatz von EM gesteigertes Sicherheitsgefühl und die damit einher gehende Verbesserung der Lebensqualität und gegebenenfalls der psychischen Gesundheit (auch im Sinn einer Ermächtigung der gefährdeten Person) als Aspekt der Wirksamkeit verstanden werden.⁷

5.2 Anwendungsbereiche und rechtliche Grundlagen

EM dient im Wesentlichen dazu, die Einhaltung behördlicher Auflagen bzw. Schutzmassnahmen überprüfen zu können. Für den Einsatz von EM finden sich in verschiedenen Erlassen rechtliche Grundlagen. Die Unterscheidung, auf welche Grundlage der Einsatz abgestützt wird, ist für das Verständnis und die Einschätzung der jeweiligen Überwachung sehr bedeutsam, da unterschiedliche Verfahren gelten, u.U. unterschiedliche Behörden zuständig sind, unterschiedliche (insb. grundrechtliche) Grenzen bzw. Einschränkungen bestehen und je nach Kontext die Zwecke bzw. die Schutzziele der Überwachung jeweils stark abweichen können.

⁷ Andere Zwecke von EM wie etwa die Resozialisierung spielen im vorliegend untersuchten Anwendungsbereich kaum eine Rolle, wenngleich Erkenntnisse aus der Rückfallforschung zur Anwendung von EM als Strafvollzugsalternative durchaus auch interessant sein können für die vorliegende Fragestellung und daraus gegebenenfalls analoge Überlegungen abgeleitet werden können. Allgemein zu Zwecken und gesellschaftlichen Funktionen von EM etwa DAEMS TOM, Electronic Monitoring, Tagging Offenders in a Culture of Surveillance, Cham 2020, S. 23 ff.

In der vorliegenden Begleitstudie liegt der Fokus auf dem Einsatz von EM bzw. Notfallgeräten zur Prävention im Kontext häuslicher Gewalt, d.h. auf dem Einsatz gestützt auf folgende rechtliche Grundlagen⁸:

- Gerichtlich angeordnete zivilrechtliche Massnahme (Art. 28c ZGB)
- Polizeirechtliche Massnahme (kantonale Polizeigesetze)
- Ersatzmassnahme anstelle von Untersuchungs- oder Sicherheitshaft (Art. 237 StPO)
- Gerichtlich angeordnetes strafrechtliches Rayon- und/oder Annäherungsverbot (Art. 67b StGB)

Der Einsatz von EM im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs (Back-/Front-Door; Art. 79b StGB), des Jugendstrafrechts (Art. 16a JStG) und der Massnahmen zur Verhinderung terroristischer Aktivitäten (Art. 23q BWIS) steht hier somit nicht im Zentrum.

5.3 Aktuelle Literatúrauswahl

Seit Ende 2020 (Recherchehorizont des Bericht BJ EM) wurde weitere für das Thema relevante Literatur publiziert. Im Folgenden wird im Sinne einer Aktualisierung eine Auswahl davon aufgeführt und kurz dargestellt:

- BOITEUX STEWARD / TEPERSKI ADAM, An evaluation of the NSW Domestic Violence Electronic Monitoring program, *Crime and Justice Bulletin*, 255 2023: *Tatpersonen, die am DVEM (Domestic Violence Electronic Monitoring) in Australien teilnahmen, hätten eine um etwa 7 % geringere Wahrscheinlichkeit aufgewiesen, innerhalb eines Jahres wieder in Haft zu kommen. Es sei auch deutlich weniger wahrscheinlich gewesen, dass sie erneut eine Straftat (7.1 Prozentpunkte), eine Gewalttat im häuslichen Umfeld (10.5 Prozentpunkte) oder einen Verstoss gegen eine Schutzanordnung (8.7 Prozentpunkte) verübten. Die Studie untersuchte viele Faktoren im Zusammenhang mit der DVEM-Platzierung und Rückfällen, kann jedoch nicht ausschliessen, dass unbeobachtete Variablen oder Faktoren, die mit der Teilnahme am DVEM zusammenhängen, die Ergebnisse beeinflusst haben.*
- BÜHL MICHAEL, Electronic Monitoring in Fällen häuslicher Gewalt, in: Schwarzenegger Christian / Brunner Reinhard (Hrsg.), *Fachtagung Bedrohungsmanagement – Reflexion zum Stand der Entwicklungen beim Bedrohungsmanagement*, Tagungsband 2023, S. 27-47: *Aktuelle Übersicht für die Schweiz.*
- BUEHLOW EMILY, Victim Services' Implementation of Mobile Tracking Systems for Victims of High-Risk Gender-Based Violence Cases in Ontario, Ontario 2023 (abrufbar unter: <https://dspacemain-prd01.lib.uwaterloo.ca/server/api/core/bitstreams/c9217397-f15e-48a9-a539-82ebe9409b92/content>): *Seit 2012 setzen Opferhilfsdienste in Ontario mobile Tracking-Systeme ein, die als potenzielles Mittel zur Risikoreduktion bei geschlechtsspezifischer Gewalt gelten. Diese Pager-ähnlichen Geräte senden bei Aktivierung ein GPS-Signal und lösen einen «Priorität 1»-Alarm aus, um schnelle Hilfe durch die Polizei zu ermöglichen. Die Geräte erhielten verstärkte Aufmerksamkeit durch*

⁸ Vgl. zum Ganzen auch etwa die Übersicht bei https://www.zh.ch/de/sicherheit-justiz/electronic-monitoring.html#main_furtherinformation.

Medien, Regierung und die Öffentlichkeit, besonders während der Pandemie und einer Untersuchung im Jahr 2022, die eine staatliche Finanzierung dieser Technologie forderte. Quebec investierte bereits 41 Millionen Dollar in solche Systeme. Trotz wachsender öffentlicher Diskussion seien diese Systeme in der wissenschaftlichen Literatur kaum vertreten. Die Arbeit untersucht diese Systeme in Ontario anhand von Dokumenten und Interviews mit beteiligten Dienstleister:innen. Sie verfolgt die Entwicklung dieser Technologie und deren Einfluss auf die strafrechtliche Reaktion auf geschlechtsspezifische Gewalt. Die Studie zeigt auf, dass diese Technologien pro-karzerale Sicherheitsmassnahmen fördern und Opfer unter Druck setzen, sich den Zielen des Justiz- bzw. Rechtssystems anzupassen. Es wird festgestellt, dass die Ergebnisse Auswirkungen auf Opferhilfsdienste und Polizeibehörden hätten und wichtige Erkenntnisse für die künftige Politikgestaltung bezüglich der Finanzierung von GPS-Tracking-Technologien böten.

- DÍAZ GORFINKIEL MAGDALENA / DÍAZ GANDASEGUI VICENTE / GÓMEZ GARCÍA M. VICTORIA, New technology proposals for tackling intimate partner violence: Challenges and opportunities, *Technology in Society*, 67 2021: *Analyse von Aussagen von Expert:innen mit Erkenntnissen über die Möglichkeiten, Einschränkungen und unerwarteten Effekte im Vorgehen gegen häusliche Gewalt.*
- DOMÍNGUEZ MIGUEL Á. / PÉREZ-ALOE RAQUEL / PÉREZ BRUNO / LOZANO JAVIER / CARRILLO JUAN M., Comprehensive Assistance System for Victims of Gender-Based Violence, in: Lewis Cathrine (Hrsg.), *An International Collection of Multidisciplinary Approaches to Violence and Aggression*, London 2023, S. 135-156: *Übersicht zu den technischen Möglichkeiten von Notfallgeräten.*
- ETICAS, The External Audit of the VioGen System, Barcelona, 8. März 2022, abrufbar unter: <<https://eticasfoundation.org/wp-content/uploads/2024/07/ETICAS-FND-The-External-Audit-of-the-VioGen-System-1-1.pdf>>: *Die Analyse des VioGén-Systems liess erhebliche Bedenken hinsichtlich Rechenschaftspflicht und Transparenz aufkommen. Obwohl das System klassische statistische Modelle verwende, um Risiken basierend auf vordefinierten Variablen zu bewerten, fehle es weitgehend an Transparenz und Rechenschaftspflicht. Bspw. würden auch 45 % der Risikobewertungen als «unterschätzt» gelten. Obwohl es als Empfehlungssystem konzipiert sei, würden Polizist:innen selten von den automatisch zugewiesenen Risikoeinschätzungen abweichen, sodass das System in den meisten Fällen die Schutzmassnahmen für die Opfer bestimme.⁹*
- GRANJA RAFAELA / GOMES SÍLVIA, The Multiple Faces of Electronic Monitoring, Considering Its Potential as a Holistic Response for (Re)integration, (Re)settlement and Reducing Reoffending, in: Ian Mahoney / Rahmanara Chowdhury (Hrsg.), *Holistic Responses to Reducing Reoffending*, London 2024.
- HODGKINSON WILLIAM / ARIEL BARAK / HARINAM VINCENT, Comparing panic alarm systems for high-risk domestic abuse victims: a randomised controlled trial on prevention and criminal justice system outcomes, *Journal of Experimental Criminology*, 19 2024, S. 595-613: *Der Einsatz von Notfallalarmen für Opfer häuslicher Gewalt werde immer populärer, doch Tests dieser Geräte seien selten. Daher sei etwa unklar, ob Warnaufkleber, die Täter über die Installation eines Notfallalarms informieren, eine abschreckende Wirkung hätten oder ob Alarmsysteme die Rückfälligkeit bei häuslicher Gewalt reduzierten. Auch fehlten bspw. Daten darüber, ob das Hinzufügen einer Audio-Aufnahme-*

⁹ Vgl. auch <<https://eticas.ai/the-adversarial-audit-of-viogen-three-years-later/>>.

Funktion zu Notfallalarmen mehr Strafverfolgungen bewirkt als Standard-Notfallalarme. Diese Studie untersuchte diese Punkte.

- OLIVEIRA CLÁUDIA / ARAÚJO EDUARDO / MOREIRA DIANA / PACHECO MARA / CALABOIÇA CLÁUDIA / SANTOS ANITA, Digital Interventions to Support and Treat Victims of Intimate Partner Violence, A Systematic Review, *European Psychologist*, 28/2 2023: *Aktuelle systematische Übersicht zu zahlreichen Studien.*
- QUINTAS JORGE / SOUSA PEDRO / GUERREIRO ANA / LEANDRO ALEXANDRA / FARIA RITA, Assessment of a domestic violence telecare protection system from the victims' perspective in: *European Journal of Criminology*, 21/4 2024: *Evaluation des Telecare-Schutzsystems (TPS) in Portugal, das als Schutzmassnahme für Opfer häuslicher Gewalt eingesetzt wird. Eine Umfrage wurde unter Opfern durchgeführt, die das System nutzten (n=171) und deren Antworten wurden mit Opfern verglichen, die nicht davon profitierten (n=100). Die befragten Personen gaben Auskunft über: (i) ihr Wissen, Erwartungen und Erfahrungen mit dem System, (ii) die Bewertung der Arbeit von Behörden und (iii) ihre Zufriedenheit, Sicherheit und erneute Viktimisierung. Das TPS wurde in 32 % der Notfälle aktiviert. Opfer, die das TPS nutzten, äusserten hohe Zufriedenheit mit dem System und lobten das Verhalten der Polizei und anderer Unterstützungsstellen. Sie fühlten sich durch das System sicherer, berichteten jedoch weiterhin von anhaltender Angst und Opfergefährdung. Physische Reviktimisierung war bei Personen, die TPS nutzten, deutlich geringer (7 %) als bei Personen, die TPS nicht nutzten (15 %).*
- QUINTAS JORGE / SOUSA PEDRO, Does a coordinated program between the police and prosecution services matter? The impacts on satisfaction and safety of domestic violence victims, *Criminal Justice Policy Review*, 32/4 2021, S. 331-351.
- SARKAR NABANITA / MARRA KONSTANTINA / OSIPOVA MARGARITA, Exit Violence: Comparing Usability of Physical and Visual Alarm Buttons in SOS App in the Context of Domestic Violence, *Mensch und Computer Workshopband, Bonn / Rapperwil 2023: Die Studie untersuchte die Effektivität von SOS-Apps bei der Unterstützung von Opfern häuslicher Gewalt.*
- SCED M. / RANSOM S. / PIGGOTT E. / SADLER G. / MIGLIORE C. / AMEY D. / CENTOFANTI D. / MCKEE A. / LIU D., Electronic monitoring of men on bail for domestic and family violence offending: *An outcomes evaluation of the SA DCS Women's Safety Package Technology Trial, Adelaide 2020: Die Studie untersuchte das «Women's Safety Package Technology Trial» des Justizministeriums in Südastralien. Dabei wurden 197 männliche Täter häuslicher Gewalt, die unter Hausarrest standen und elektronisch überwacht wurden, mit einer ähnlichen Gruppe von Tätern verglichen, die nicht überwacht wurden. Die Studie ergab, dass elektronische Überwachung mit einer signifikant geringeren Wahrscheinlichkeit für Rückfälle und für Gewalttaten in der Familie verbunden war. Allerdings führte die Überwachung auch zu einer höheren Wahrscheinlichkeit von Verstössen gegen technische Auflagen, was auf die verstärkte Überwachung zurückzuführen war. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass die Methode der Studie nicht vollständig alle Verzerrungen ausschliessen konnte.*
- UMUTCAN AY HÜSEYİN / AYSU ÖNER / YILDIRIM NIHAN, Can Tech4Good Prevent Domestic Violence and Femicides? An Intelligent System Design Proposal for Restraining Order Implementations, in: Kö Andrea / Francesconi Enrico / Kotsis Gabriele / Tjoa A Min / Khalil Ismail (Hrsg.), *Electronic*

Government and the Information Systems Perspective, Cham 2021, S. 34-45: *Zum präventiven Einsatz von EM im Kontext häuslicher Gewalt in der Türkei.*

- WINTER ROMY / HERRLANDER BIRGERSON EBBA / JULIAN ROBERTA / FREY RON / LUCAS PETER / NORRIS KIMBERLEY / MATTHEWSON MANDY, Evaluation of Project Vigilance: Electronic Monitoring of Family Violence Offenders: Final Report, Juli 2021¹⁰: *Die Studie untersuchte die Wirksamkeit eines EM-Programms in Tasmanien. Dabei wurden 39 Tatpersonen häuslicher Gewalt beobachtet und ihr Verhalten 12 Monate vor und während der Überwachung verglichen. Die Ergebnisse zeigten eine deutliche Reduktion der Vorfälle häuslicher Gewalt während des Überwachungszeitraums. Es habe 20 % weniger Vorfälle häuslicher Gewalt und 81 % weniger gewalttätige Vorfälle im Vergleich zum Jahr vor der elektronischen Überwachung gegeben. Insgesamt könne zusammengefasst werden, dass die lokale Überwachung gut funktioniert, die Tatpersonen sich grösstenteils an die Auflagen hielten, eine Verringerung sowohl der Häufigkeit als auch der Schwere der Straftaten gegeben habe, Opfer berichteten, sich sicherer zu fühlen und sowohl Tatpersonen als auch Opfer kurzfristige Unterstützungsdienste in Verbindung mit der elektronischen Überwachung benötigt hätten. Es ist aber auf methodische Probleme der Studie hinzuweisen (namentlich sehr kleine Stichprobe, Fehlen einer Vergleichsgruppe und ungleiche Zeiträume, in denen die Ergebnisse gemessen wurden).*

5.4 Wichtigste jüngste Entwicklungen in der Schweiz

5.4.1 Inkrafttreten von Art. 28c ZGB

Am 1. Januar 2022 ist die neue Fassung von Art. 28c ZGB in Kraft getreten, welche die Möglichkeit der Anordnung einer elektronischen Überwachung vorsieht. Damit sollte insbesondere die Durchsetzung der nach Art. 28b ZGB angeordneten Schutzmassnahmen verbessert und entsprechend der Schutz der von häuslicher Gewalt betroffenen Personen erhöht werden.¹¹

5.4.2 Spanienreise und Roadmap Häusliche Gewalt

Am 30. April 2021 fand der Strategische Dialog Häusliche Gewalt statt.¹² Im Rahmen des Strategischen Dialogs Häusliche Gewalt wurden u.a. die Ergebnisse des im Auftrag des Bundesamts für Justiz erstellten Berichts der Universität Bern zu Electronic Monitoring (EM) im Kontext Häuslicher Gewalt (Bericht BJ EM) präsentiert. Der in diesem Bericht enthaltene Empfehlung, das spanische Modell des Einsatzes von EM in Fällen häuslicher Gewalt näher zu prüfen, die langjährigen Erfahrungen der dort zuständigen Behörden mit dem Einsatz dynamischer Systeme zu berücksichtigen und daraus Erkenntnisse für die praktische Umsetzung von Art. 28c ZGB zu gewinnen, wurde nachgekommen: Am 26. und 27. Januar

¹⁰ Vgl. auch WINTER ROMY / HERRLANDER BIRGERSON EBBA / JULIAN ROBERTA / FREY RON / LUCAS PETER / NORRIS KIMBERLEY / MATTHEWSON MANDY, Bilateral electronic monitoring of high-risk family violence perpetrators in an Australian jurisdiction, Konferenzbeitrag, abrufbar unter: <https://www.researchgate.net/publication/359814273_Bilateral_electronic_monitoring_of_high-risk_family_violence_perpetrators_in_an_Australian_jurisdiction>.

¹¹ Siehe AS 2019 2273 und BBl 2017 7307.

¹² Siehe <<https://www.gleichstellung2030.ch/de/3.1.1.1>>.

2023 besuchte eine Schweizer Delegation die zuständigen spanischen Behörden in Madrid und konnte dort den Betrieb der Überwachungszentrale live beobachten und sich mit diesen austauschen (bspw. über die Rahmenbedingungen des Einsatzes).

Ende 2021 wurde die Roadmap Häusliche Gewalt verabschiedet. Bei der Umsetzung der Roadmap wird ein Schwerpunkt auf die Umsetzung von Massnahmen im Bereich des Bedrohungsmanagements, der Bekämpfung von häuslicher Gewalt mithilfe technischer Mittel («Electronic Monitoring») sowie der Entwicklung und Inbetriebnahme einer zentralen Telefonnummer für Opfer von Straftaten gelegt.¹³ Die Kantone haben darin weiter die Absicht formuliert, Pilotprojekte zum Einsatz von Notfallknöpfen für zu schützende Personen im Bereich häuslicher Gewalt zu initiieren.¹⁴ Der Bundesrat hat zudem in seinem Bericht vom 3. Dezember 2021 betreffend Prüfung wirksamerer Massnahmen zum Opferschutz in Hochrisikofällen bei häuslicher Gewalt (in Erfüllung des Postulats Arslan 19.4369 vom 27. September 2019) positiv zu den Empfehlungen des Berichts und den kantonalen Pilotprojekten Stellung genommen.¹⁵ Am 26. Mai 2023 wurde ein erster Zwischenbericht zur Umsetzung der Roadmap gegen häusliche Gewalt publiziert, in welchem je Handlungsfeld verschiedene weitere Massnahmen festgelegt wurden.¹⁶

5.4.3 Parlamentarische Vorstösse

Aktuell sind betreffend den präventiven Einsatz von EM im Kontext häuslicher Gewalt zwei parlamentarische Vorstösse hängig: das Postulat 24.3670 Jaccoud «Elektronische Überwachung. Zwischenbilanz und Verbesserungsmassnahmen» und die Parlamentarische Initiative Amaudruz 22.409 «Leben retten. Aktive elektronische Überwachung».

5.4.4 Istanbul-Konvention und deren Umsetzung

Die Istanbul-Konvention ist am 1. April 2018 in der Schweiz in Kraft getreten.¹⁷ Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) ist die nationale Koordinationsstelle für die Umsetzung der Istanbul-Konvention. Mit dem Nationalen Aktionsplan der Schweiz zur Umsetzung der Istanbul-Konvention 2022–2026 wurden im Juni 2022 von Bund, Kantonen und Gemeinden konkrete Massnahmen festgelegt.¹⁸

¹³ Siehe <<https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/gesellschaft/haeusliche-gewalt/strategischer-dialog/raodmap-bund-kantone.pdf.download.pdf/raodmap-bund-kantone-d.pdf>>, vgl. insb. Handlungsfeld 4.

¹⁴ Zum Ganzen etwa KKJPD, Bericht: Einsatz von Electronic Monitoring bei der Bekämpfung Häuslicher Gewalt, Besuch einer Schweizer Delegation bei spanischen Behörden am 26. und 27. Januar 2023.

¹⁵ Siehe <<https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/81552.pdf>>.

¹⁶ Siehe <<https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/gesellschaft/haeusliche-gewalt/strategischer-dialog/zwischenber-umsetzung-roadmap.pdf.download.pdf/zwischenber-umsetzung-roadmap-d.pdf>>, vgl. insb. Handlungsfeld 4. Vgl. zum Ganzen auch BÜHL, a.a.O., S. 45 ff.

¹⁷ Siehe <<https://backend.ebg.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-ebgch-files/files/2023/08/28/6b326638-c005-4686-8812-9e244e00ca01.pdf>>.

¹⁸ Dazu <<https://www.ebg.admin.ch/de/istanbul-konvention>>.

Grevio, das Überwachungsgremium der Istanbul-Konvention, forderte die Schweiz zudem in seinem Bericht vom 15. November 2022 (GREVIO/INF[2022]28) nachdrücklich auf, ihre Bemühungen für eine vermehrte Anwendung von Kontakt- und Annäherungsverboten und Schutzanordnungen weiterzuführen, indem sie die Harmonisierung der Regelungen und Praktiken auf nationaler Ebene fördern und eine wirksame und systematische Kontrolle der Einhaltung dieser Anordnungen sicherstellen soll, auch durch den Einsatz von elektronischer Überwachung, sobald diese zur Verfügung stehe.¹⁹

5.4.5 Pilotprojekte

Gestützt auf die Roadmap häusliche Gewalt wurden mehrere kantonale Pilotprojekte zu Notfallknöpfen und EM initiiert²⁰: Z.B. läuft seit Mai 2023 das Pilotprojekt «Dynamisches Electronic Monitoring im Kontext Häuslicher Gewalt» in Zürich.²¹ Diese Begleitstudie dokumentiert in den weiteren Erläuterungen alle weiteren kantonalen Pilotprojekte, die dem Forschungsteam zur Kenntnis gebracht wurden. Insgesamt wird ein heterogenes Bild sichtbar, das zeigt, dass die kantonalen Projekte seither zu unterschiedlichen Zeitpunkten anlaufen und sich an unterschiedlichen Stellen in den jeweils konzipierten Projektverläufen befinden. Nicht in jedem dieser Projekte konnten bisher Erfahrungen in alle möglichen Anwendungsvarianten gemacht werden. In der vorläufigen Gesamtheit der Fälle liegt aber bereits zumindest minimale praxisbezogene Information für alle Anwendungsfelder vor. Zu den rechtlichen Grundlagen fallen auch Hinweise auf Unklarheiten in der Umsetzung auf.

5.4.6 Zentrale Befunde

Der Besuch in Spanien wurde von verschiedenen befragten Expert:innen und in verschiedenen internen Berichten als Erfolg bewertet und als eindrücklich empfunden. Weiter wurde von verschiedenen befragten Expert:innen festgestellt, dass sich namentlich seit dem Besuch in Spanien Haltungen gegenüber dem präventiven Einsatz von EM im Kontext häuslicher Gewalt gewandelt hat – so wird die Haltung nun im Grossen und Ganzen, auch bei vormals eher skeptisch eingestellten Akteur:innen, insgesamt als deutlich offener und positiver wahrgenommen. Unter anderem wurde von Fachpersonen als Erkenntnis daraus gezogen, dass ein Verständnis aufgebaut werden können, wie gut elektronische Überwachung technisch funktionieren könne, wie stark verschiedene behördliche Einheiten vernetzt werden könnten und wie effizient diese im Rahmen eines Gesamtkonzepts mit elektronischer Überwachung in Fällen häuslicher Gewalt zusammenarbeiten können, wenn das Problem erkannt und angegangen werde und die entsprechenden speziellen rechtlichen Grundlagen und Verfahren dafür geschaffen würden. Dafür sei es auch wichtig gewesen, das System bzw. die Abläufe in Aktion zu sehen.

Seit der Roadmap des Bundes habe sich in diesem Thema in der Schweiz zudem bereits einiges bewegt, wobei in dieser Hinsicht die Auswirkungen der Istanbul-Konvention bzw. die darauf gestützt

¹⁹ Siehe <<https://rm.coe.int/grevio-inf-2022-27-eng-final-draft-report-on-switzerland-publication/1680a8fc73>>.

²⁰ Dazu <<https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/gesellschaft/haeusliche-gewalt/strategischer-dialog/zwischenber-umsetzung-roadmap.pdf.download.pdf/zwischenber-umsetzung-roadmap-d.pdf>>.

²¹ Dazu etwa BÜHL, a.a.O.

festgelegten (kantonalen) Aktionspläne teils als mindestens so bedeutend eingeschätzt werden wie die Roadmap des Bunds. Nach Einschätzung eines Grossteils der befragten Fachpersonen ist die Umsetzung bzw. ein Ausbau der Möglichkeiten von elektronischer Überwachung im Kontext häuslicher Gewalt heute nicht mehr eine grundsätzliche Frage, sondern es wird ein Konsens des Vorwärtsgehens in dieser Thematik signalisiert. Allenfalls haben die Verzögerungen in der Beschaffung des neuen Systems und dessen Inbetriebnahme eine Verlangsamung der Entwicklung bedeutet, aber es sei nur eine Frage der Zeit, bis die Umsetzung weiter Fahrt aufnimmt und EM wie selbstverständlich im Kontext häuslicher Gewalt eingesetzt werde. So laufen, wie weiter oben dargestellt, in einigen Kantonen Pilotprojekte, und mehrere weitere Kantone planen, so verschiedene befragte Fachpersonen, deren Beispiel zu folgen.

6 ERGEBNISSE DER BEGLEITSTUDIE

Die einzelnen Befunde, die sich aus den Datenerhebungen ergeben haben, werden anhand von drei Fragestellungen thematisch in Unterkapitel geordnet:

- Eingesetzte Geräte und Überwachungsformen
- Involvierte Stellen und Rolle der Akteur:innen
- Umsetzungspraktische Möglichkeiten

In den Unterkapiteln wird jeweils zuerst die Fragestellung erklärt und die Datengrundlage für die Beantwortung dieser dargestellt. Anschliessend werden die Befunde, thematisch in kleinere Teile geordnet, wiedergegeben.

6.1 Eingesetzte Geräte und Überwachungsformen im Kontext häuslicher Gewalt

6.1.1 Fragestellung und Datengrundlage

In der Schweiz werden bereits in mehreren Kantonen EM und/oder Notfallgeräte präventiv im Kontext häuslicher Gewalt eingesetzt – aufgrund der föderalen Organisation der Schweiz unter unterschiedlichen Rahmenbedingungen (rechtliche Grundlagen, personelle und finanzielle Ressourcen etc.) und in unterschiedlichen Varianten (eingesetztes System bzw. eingesetzte Technik, Anwendungsfeld, Überwachungsform). Bei häuslicher Gewalt handelt es sich um ein vielschichtiges Phänomen mit verschiedenen Formen, Mustern und Dynamiken (u.a. die sog. Gewaltspirale mit sich abwechselnden intensiven und [vermeintlich] entspannten Phasen).²² Der präventive Einsatz von EM und Notfallgeräten in diesem Kontext scheint zusätzlich anspruchsvoll. Wie im Bericht BJ EM bereits festgestellt wurde²³, ist der untersuchte Einsatzkontext also komplex.

Eine Empfehlung im Bericht BJEM lautete zudem, dass bei der konkreten Ausgestaltung eines Einsatzes die Perspektive der zu schützenden Person stets berücksichtigt werden, der Einsatz der Erhöhung ihres Schutzes, ihrer Autonomie, ihrer Bewegungsfreiheit sowie ihrer Lebensqualität dienen und nicht ausschliesslich auf die Kontrolle der gefährdenden Person fokussieren soll.²⁴ Dies kann jeweils im Einzelfall im Gespräch mit den betroffenen Personen umgesetzt werden, um allgemeine Schlussfolgerungen abzuleiten, muss indes die Perspektive der betroffenen Personen (gefährdende und zu schützende Personen) breiter erfasst werden. Es wäre wünschenswert, die Perspektive der betroffenen Personen durch direkte Einschätzungen dieser zu erheben. Aus den oben dargestellten Gründen konnte indes im Rahmen dieser Begleitstudie nur eine zu schützende Person direkt zur eigenen Perspektive interviewt werden. Die Perspektive betroffener Personen wird hier daher fast vollständig indirekt durch die Einschätzung der interviewten Fachpersonen wiedergegeben, welche diese durch ihre Erfahrungen und Begegnungen mit betroffenen Personen und deren Rückmeldungen in den eigenen Fällen

²² Dazu ausführlich MANETSCH-IMHOLZ RAHEL, Opferhilferecht, Polizeiliche Schutzmassnahmen bei häuslicher Gewalt, in: Gomm Peter/Zehntner Dominik (Hrsg.), Opferhilferecht, 4. Aufl., Bern 2020, Rz. 1 ff. m.w.H.

²³ Siehe Bericht BJ EM, S. 69 und 73.

²⁴ Siehe Bericht BJ EM, S. 76.

ableiten. Im Bericht BJ EM ergab die Analyse von internationalen Studien und die Aussagen von Fachpersonen aus der Schweiz und Spanien zudem, dass das Einbetten des Einsatzes von EM bzw. von Notfallgeräten in eine Gesamtstrategie mit Begleitmassnahmen als sehr wichtig erachtet werden.²⁵

Im Rahmen der vorliegende Begleitstudie wurde in diesem Zusammenhang erfasst,

- welche Geräte mit welcher Überwachungsform in welchem Anwendungsfeld in der Schweiz eingesetzt in der Schweiz werden (Bestandesaufnahme).
- wie der dargestellte Einsatzkontext von den befragten Fachpersonen eingeschätzt wird.
- welche Erfahrungen die befragten Fachpersonen mit verschiedenen Fallkonstellationen gesammelt haben.
- wie die einzelnen Varianten von betroffenen Personen (zu schützende und gefährdende) eingeschätzt wurden.
- welche Erfahrungen in der Kommunikation und Begleitung von beteiligten Personen gesammelt werden konnten.

Die folgenden Befunde stützen sich auf den umfangreichen Datenkorpus aus einschlägigen internen projektbezogenen Dokumenten, den Interviews mit Fachpersonen, informellen Nachfragen und einem Interview mit einer zu schützenden Person. Zudem werden diese vor dem Hintergrund relevanter Literatur beurteilt.

6.1.2 Befunde

6.1.2.1 *Eingesetzte Geräte in den untersuchten Kantonen*

Nach den Angaben der befragten Fachpersonen werden in den Erhebungskantonen bisher Geräte folgender Anbieter eingesetzt:

- Attenti (<https://www.attentigroup.com/intl/>; EM-Gerät), teils in Kombination mit Hardware von 3M (https://www.3mschweiz.ch/3M/de_CH/unternehmen-alpine/)
- Geosatis (<https://geo-satis.com/>; EM-Gerät)
- Limmex (<https://www.limmex.com/>; Notfalluhr inkl. Tracker)
- Adrien (<https://adrien.ch/>; Notfallknopf inkl. Tracker)
- SRT (<https://www.srt.se/en/lone-worker-alarms/>; Notfallknopf inkl. Tracker)

Ab Ende 2024 wird in den Kantonen des Vereins EM neu das System «Buddi» (<https://buddi.uk/>) eingeführt und ab 2025 eingesetzt werden.

²⁵ Siehe Bericht BJ EM, S. 68 f.

Der Tabelle 2 lässt sich entnehmen, welche abgeschlossenen und im Erhebungszeitfester (1.1.2024-31.7.2024) laufenden Fälle dem Forschungsteam gemeldet wurden, geordnet nach Rechtsgrundlage und Anwendungsform.

Tabelle 2: Übersicht Fälle

Rechtsgrundlage	Anwendungsform	Kanton / Gemeinde	Anzahl Fälle	Anbieter:in System / Gerät
Art. 237 StPO	Aktives, dynamisches EM	Zürich	2	Attenti
Art. 237 StPO	Passives, dynamisches EM	Baselland	2	Attenti
Art. 237 StPO	Passives EM	St. Gallen	11	3M (Hardware) Attenti (Software)
Art. 237 StPO	Passives EM	Jura	2	Geosatis
Art. 237 StPO	Aktives EM	Schwyz	0	
Art. 237 StPO	Aktives EM	Genf	0	
Art. 67b StGB	Passives EM	Jura	1	Geosatis
Art. 28c ZGB	Passives EM	Waadt	5	
Art. 28c ZGB	Passives EM	Bern	4	
Art. 28c ZGB	Passives EM	Tessin	2	Geosatis
Art. 28c ZGB	Passives EM	Jura	0	Geosatis
Art. 28c ZGB		Zug	0	
Präventiv-polizeilich	Notfalltracker	Thurgau	8	SRT
Präventiv-polizeilich	Notfalluhr	Bern	7	Limex
Präventiv / privat	Notfallknopf	Gemeinde Yverdon-les-Bains (VD)	3	Adrien

6.1.2.2 Kontext häusliche Gewalt

Der Kontext häusliche Gewalt wurde in den geführten Interviews allgemein von mehreren Fachpersonen als herausfordernd eingeschätzt. So wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass in diesem Bereich Personen, Situationen und Konstellationen teils schwer zu beurteilen seien, insbesondere, wenn Massnahmen präventiv in einem frühen Moment eingesetzt werden sollen, in dem noch sehr wenige fall-spezifische Informationen vorliegen.

Für den zivilrechtlichen Einsatz von EM gestützt auf Art. 28c ZGB wurde diese Schwierigkeit von zwei Fachpersonen besonders hervorgehoben. So würden etwa Interessenabwägungen zwischen den Persönlichkeitsrechten der Parteien bezogen auf den Einsatz von EM im Rahmen häuslicher Gewalt gestützt auf unvollständige Informationen (bspw. involvierte Personen sind der entscheidenden Richterin bzw. dem entscheidenden Richter noch nicht bzw. kaum bekannt etc.) im Verfahren um

vorsorgliche oder superprovisorische Massnahmen ohne die Ermittlungs- und Zwangsmöglichkeiten der Staatsanwaltschaft in einem Strafverfahren (bspw. Möglichkeit einer verpflichtenden Vorladung, Unterstützung durch Polizei für Ermittlung des Sachverhalts etc.) schwer fallen. In den «klassischen» Fällen von häuslicher Gewalt mit Gewaltspirale komme zudem ein ZGB-Verbot oft spät, da sich die Beziehung bereits wieder in einer anderen (entspannten) Phase befinden könne.

Ähnlich gab eine Fachperson für den Bereich des Einsatzes von EM als Ersatzmassnahme nach Art. 237 StPO zu bedenken, dass eine Desinteresseerklärung der zu schützenden Person bzw. die Möglichkeit der Sistierung / Einstellung des Verfahrens nach Art. 55a StGB jederzeit zum Abbruch eines (u.U. aufwändig installierten) EM führen könne.

Weiter wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass EM bzw. ein Notfallgerät faktisch nur in Fällen zweckmässig eingesetzt werden könne, in denen die zu schützende Person sich freiwillig von der gefährdenden Person fernhalte.

6.1.2.3 Geeignete Fallkonstellationen

Aus den Interviews und den erhobenen Daten geht hervor, dass EM und Notfallgeräte nach Einschätzung der befragten Fachpersonen in bestimmten Konstellationen häufiger und mit besseren Effekten eingesetzt werden. In der Tendenz scheint es zudem, dass Stellen, die bereits Geräte für zu schützende Personen im Rahmen einer dynamischen Überwachung eingesetzt haben, dazu grundsätzlich sehr positiv eingestellt sind, auch da die Rückmeldungen von zu schützenden Personen grossmehrheitlich sehr gut ausfallen. Stellen, welche derartige Geräte (noch) nicht selbst einsetzen, scheinen skeptischer zu sein und eher negative Effekte (Retraumatisierung, Schock etc.) bei zu schützenden Personen zu befürchten.

Die Mehrheit der einsetzenden Behörden weist darauf hin, dass sich als wesentliches Element eines erfolgversprechenden Einsatzes eine individuelle «Eignungsabklärung» der überwachten bzw. mit einem Notfallgerät ausgestatteten Personen, d.h. sowohl der gefährdenden als auch der zu schützenden Person, herausgestellt habe. Bspw. müsse eine Person, der ein Notfallgerät abgegeben wird, auch grundsätzlich psychisch in der Lage sein und sich grundsätzlich zutrauen, dieses in einem Notfall auslösen zu können. Ob eine Fallkonstellation für den Einsatz von EM oder Notfallgeräten insgesamt als geeignet eingeschätzt wird, hänge zudem von den Beziehungsdynamiken im Einzelfall, bestehenden Rechtsgrundlagen, den technischen Möglichkeiten und den Schutzziele ab.

So wird etwa von verschiedenen Fachpersonen darauf hingewiesen, dass die Motivation einer gefährdenden Person zu kooperieren, je nach Konstellation, in der das EM zum Einsatz gelangt, sehr unterschiedlich ausfallen könne.

Beispiel

Bspw. sei anzunehmen, dass die Motivation und Kooperationsbereitschaft bei einem EM im Rahmen einer zivilrechtlichen Eheschutzmassnahme deutlich kleiner ausfalle als bei einem EM als Ersatzmassnahme für strafprozessuale Untersuchungshaft, wo dieses als Alternative für eine wesentlich eingriffsintensivere Freiheitsbeschränkung der gefährdenden Person installiert wird.

Von einsetzenden Stellen wird stark herausgestrichen, dass für jeden Fall individuelle, spezifische Lösungen nötig sind, installiert und konfiguriert werden müssen. Dies wird für den Erfolg der Massnahme als sehr bedeutsam eingeschätzt. Um individuelle Lösungen zu ermöglichen, geben diese einsetzenden Stellen an, es sei wichtig, dass ihnen bzw. den zu schützenden Personen eine möglichst breite Palette an Optionen bereitgestellt werde.

Die Fachpersonen berichten vor allem von Schwierigkeiten bzw. potenziellen Ausschlussgründen betreffend die Eignung eines Falls, wenn

- eine Situation mit akut hohem Risiko für schwere Übergriffe bestehe;
- keine getrennte Wohnsituation vorliege;
- die gefährdende Person keinen festen Wohnsitz (in der Schweiz) habe (Ort, um Gerät aufzuladen);
- die zu schützende Person sich nicht freiwillig von der gefährdenden Person fernhalte;
- beim Einsatz eines Notfallgeräts die zu schützende Person als grundsätzlich nicht in der Lage eingeschätzt werde, den Alarm in einer Notfallsituation auszulösen (etwa aufgrund fehlender kognitiver Fähigkeiten oder aufgrund emotionaler Überforderung);
- die gefährdende Person – und bei dynamischen EM und/oder dem Einsatz eines Notfallgeräts: auch die zu schützende Person – kein Mobiltelefon besitze (für die [unmittelbare] Kontaktaufnahme etwa im Alarmfall);
- die gefährdende Person nicht mindestens eine gewisse Kooperationsbereitschaft («Compliance») zeige (bspw. nicht bereit ist, den Akku des eigenen Geräts regelmässig aufzuladen, und auf Kontaktaufnahmen [etwa per SMS oder Telefon] durch die einsetzende Stelle zu reagieren);
- die gefährdende Person eine stark ausgeprägte Suchtproblematik, schwere psychische Probleme, schwere kognitive oder organisatorische Einschränkungen, eine zu niedrige Impulskontrolle aufweist oder allgemein emotional überfordert sei mit der Situation;
- das Sprachverständnis (der Amtssprachen im Kanton) der gefährdenden Person zu gering sei.²⁶

Schliesslich wurde von mehreren Fachpersonen angemerkt, dass der Einsatz von dynamischen EM und von Notfallgeräten gerade auch im Bereich des Stalkings allgemein (also nicht nur im Kontext häuslicher Gewalt) sehr viel Potenzial aufweisen würde. Es wird vermutet, dass es in diesem Bereich zu einer regelmässigen Anwendung dieser Massnahmen kommen würde, u.a. da sich EM und Notfallgeräte eignen würden, übliche Stalking-Muster früh zu durchbrechen, das Sicherheitsgefühl der zu schützenden Person in noch nicht akut gefährlichen, aber eventuell bereits beängstigenden Situationen zu steigern und/oder bessere Beweislagen zu schaffen. Es wird auch angemerkt, dass bei Stalking-Fällen in der Regel eine räumliche Trennung der gefährdenden und der zu schützenden Person – und auch die Absicht der zu schützenden Person, «getrennt» von der gefährdenden Person zu leben – bereits bestehe, was zur Eignung dieser Fälle für eine elektronische Überwachung steigern würde.

²⁶ Wobei ein kleiner Teil der befragten Personen im Gegensatz dazu der Ansicht ist, dass die Sprachkenntnisse der gefährdenden Person kaum relevant seien, soweit wenige kurze, bestimmte Anweisungen verstanden und befolgt werden könnten, siehe dazu unten 6.1.2.7.

6.1.2.4 *Electronic Monitoring*

Insgesamt zeigt sich über alle Interviews hinweg eine durchwegs positive bis sehr positive Haltung der Fachpersonen gegenüber EM, unter dem Vorbehalt, dass gewisse Bedingungen erfüllt sind. Der Grossteil der Fachpersonen wünscht sich aus Sicht des Opferschutzes eine aktive Überwachung.

In der Tendenz scheint es, dass Stellen, die bereits Geräte für zu schützende Personen im Rahmen einer dynamischen Überwachung eingesetzt haben, dieser gegenüber sehr positiv eingestellt sind, u.a. auch da die Rückmeldungen von zu schützenden Personen grossmehrheitlich sehr gut ausfallen. Stellen, welche derartige Geräte (noch) nicht selbst einsetzen, scheinen etwas skeptischer zu sein und eher negative Effekte (Retraumatisierung, Verunsicherung, Schockzustände etc.) bei zu schützenden Personen zu befürchten. Die Fachpersonen sind sich dabei praktisch einstimmig einig, dass grundsätzlich, im Vergleich der verschiedenen Einsatzvarianten von EM, die aktive dynamische Überwachung den (präventiven) Schutz von Personen, die von häuslicher Gewalt betroffen sind, am stärksten verbessern kann. Es wird dabei aber immer auch darauf hingewiesen, dass die Anforderungen an die zu schützende Person, die sich bereits in einer schwierigen und belastenden Situation befindet, bei einer dynamischen Überwachung emotional und kognitiv erheblich seien (bspw. Verstehen der Funktionsweise der Geräte, Einschätzen von und Verhalten in auftretenden Stress- bzw. Alarmsituationen).

Aus einem Kanton wurde indes berichtet, dass man bei Versuchen mit einem dynamischen System (unter annähernd realen Bedingungen) auf viele Probleme gestossen sei (u.a. viele Netz- bzw. Signalunterbrechungen und Fehlalarme), die Erwartungen nicht erfüllt worden seien (insb. auch hinsichtlich der Option eines passiven Einsatzes) und schliesslich technische Bedenken dazu geführt hätten, dass der Test abgebrochen und gestützt auf diese negativen Erfahrungen keine dynamische Überwachung implementiert worden sei.

Eine nicht-dynamische, rein passive Überwachung, d.h. eine Überwachung ohne unmittelbare Reaktion, wird grossmehrheitlich und im Grundsatz als weniger erfolgversprechend für eine Steigerung des Opferschutzes angesehen. Von einige Fachpersonen wurde angemerkt, dass eine derartige passive Überwachung besser sei als überhaupt keine Überwachung von Schutz- bzw. Ersatzmassnahmen. Eine Erhöhung des Opferschutzes bei dieser Form passiver Überwachung könne u.U. durch das Aufrechterhalten einer direkten Kommunikation bzw. Begleitmassnahmen entstehen. Die passive Variante von EM wird von einsetzenden Personen auch als sehr nützliche Massnahme, um Beweismittel für Verstösse gegen Verbote und Auflagen zu erhalten, geschätzt, insbesondere etwa, wenn gefährdende Personen wenig Einsicht hinsichtlich eigener problematischer Verhaltensweisen zeigten. Eine sorgfältige Triage hinsichtlich deren Gefährlichkeit sei bei diesen Fällen aber sehr wichtig: die passive Überwachung sei kein geeignetes Mittel bei Fällen akut gefährlicher Personen. Eine Fachperson merkte auch an, dass jedes Gerät, ob passiv oder aktiv überwacht, das die gefährdende Person trage, diese jeden Tag an die Massnahme erinnere und diese verdeutliche, was bereits einen Mehrwert darstelle.

Aus den Interviews geht denn auch hervor, dass sich in der Praxis der meisten einsetzenden Kantone Zwischenformen von EM etabliert haben:

- Es scheint eher die Regel als die Ausnahme zu sein, dass beim Einsatz von EM im Kontext häuslicher Gewalt auch bei als «passiv» bezeichneter Überwachungsform – mindestens zu Bürozeiten, aber oft auch darüber hinaus (etwa durch «freiwilliges Pikett» bei Verfügbarkeit) – unmittelbar auf

Alarmmeldungen reagiert wird und damit im Ergebnis eine Mischung aus (faktisch) aktiver und passiver Überwachung stattfindet (hybride Variante²⁷). Bei fast allen diese Form praktizierenden Stellen werden zudem Alarmmeldungen ohne Gewähr auch ausserhalb der Bürozeiten unmittelbar bearbeitet oder an die (Einsatzzentrale der) Polizei weitergeleitet. Dies wird auch den zu schützenden Personen so transparent mitgeteilt. Die unmittelbare Reaktion wird dabei von den Fachpersonen als sehr wichtig eingestuft.

- In mehreren Kantonen werden zudem passiv bzw. hybrid dynamische Varianten praktiziert. In dieser Einsatzform erfolgt zwar keine bzw. nicht zwingend eine direkte Reaktion der überwachenden Behörde auf eine Alarmmeldung, es wird aber an die zu schützende Person ein Gerät abgegeben, das dieser bspw. bei einer Annäherung der gefährdenden Person eine Alarmmeldung gibt und es dieser ermöglicht, etwa einen sicheren Ort aufzusuchen, sich an andere Personen zu wenden oder den Polizeinotruf zu wählen. In dieser Variante übernimmt die zu schützende Person also eine aktivere Rolle. Diese Einsatzvariante wird von den einsetzenden Fachstellen grundsätzlich positiv eingeschätzt, aber auch darauf hingewiesen, dass sie mehr von der zu schützenden Person abverlange und eher zweckmässig sei, wenn gefährdende Personen zu überwachen seien, die «behördengläubig» seien und sich von der Überwachung per se von schweren Übergriffen abschrecken liessen. Daher gibt es auch Fachpersonen, welche dieser Variante skeptischer gegenüberstehen und die meisten einsetzenden Stellen ergänzen auch diese Variante mindestens mit aktiven Elementen oder Begleitmassnahmen.

6.1.2.5 Notfallgeräte

Die befragten Personen einsetzender Stellen schätzen die Option, Notfallgeräte an zu schützende Personen abgeben zu können, allgemein sehr positiv ein. Sie erachten es dabei durchgängig als sehr wichtig für den erfolgreichen Einsatz, dass eine Eignungsabklärung der zu schützenden Person stattfindet, diese vor ihrem Einverständnis umfassend über die Möglichkeiten und Grenzen des Notfallgeräts sowie der begleitenden Stelle(n) aufgeklärt werde und es sich zutraue, das Notfallgerät zu tragen und im Notfall auszulösen. Erst dies ermögliche eine reflektierte Beurteilung und Abwägung durch die zu schützende Person. Die tragende Person müsse zudem sensibilisiert und sorgfältig auf den Einsatz vorbereitet werden, insbesondere, da diese Geräte deren Initiative und Aufmerksamkeit beim Einsatz erforderten. Ein wesentlicher Vorteil von Notfallgeräten (namentlich gegenüber EM) sei, dass deren Einsatzvoraussetzungen niederschwellig seien, sofern die Eignung der zu schützenden Person bejaht werden könne und ihr Einverständnis vorliege: So sei für den Einsatz keine Kooperation der gefährdenden Person sowie keine (spezifische) rechtliche Grundlage nötig, der Einsatz sei wenig ressourcenintensiv²⁸ und die Geräte (insb. in Form einer Uhr) leicht handhabbar. Idealerweise könnten Notfallgeräte der zu schützenden Person als (weiteres) Unterstützungsangebot bzw. als Option im Rahmen eines installierten Bedrohungs- bzw. Betreuungsmanagements angeboten werden.

²⁷ Vgl. oben 5.1 und Bericht BJ EM, S. 75 f. m.w.H. Eine der befragten Fachpersonen einer anordnenden Behörde nennt diese Variante «reaktive Überwachung».

²⁸ Siehe unten 6.3.2.3 .

Auch für die zu schützenden Personen werden Notfallgeräte als niederschwelliges Mittel eingeschätzt, deren Einsatz auch stark durch sie selbst gestaltet werden könne (bspw. könne die zu schützende Person selbst entscheiden, wann sie das Gerät bei sich trage und in welchen Situationen sie einen Alarm auslöse). In der Gemeinde Yverdon hat man zudem gestützt auf Erfahrungen der Opferhilfestelle des Kantons, dass viele Opfer von häuslicher Gewalt sich nicht getrauten, zur Polizei zu gehen, versuchen wollen, zu schützenden Personen sehr niederschweligen Zugang zu einem Gespräch und zu Schutzmassnahmen zu ermöglichen, ohne dass diese Kontakt mit einer Polizeibehörde haben müssten. Man habe in der Folge das Pilotprojekt mit dem System Adrien gestartet.

Die befragten Personen Stellen betonen aber auch, dass man die zu schützende Person mit der Abgabe eines Notfallgeräts niemals mitverantwortlich machen solle, sondern ihr dadurch vielmehr Aufmerksamkeit geben, eine aktivere Rolle ermöglichen und ein Sicherheitsgefühl vermitteln soll. Notfallgeräte sollen freiwillig als Hilfsangebot genutzt werden können, wo sich die zu schützende Person dies zutraue und sich auch effektiv sicherer damit fühle. Es sei zudem wichtig, sich als einsetzende Stellen den Möglichkeiten und Grenzen von Notfallgeräten bewusst zu sein und dieses Bewusstsein auch bei der tragenden Person zu schaffen.²⁹

Beispiel

Es wird berichtet, die Ortung der Notfallgeräte funktioniere in Tiefgaragen oft nicht genau, wo aber gerade eine erhöhte Gefahr eines Übergriffs bestehe. Der tragenden Person könne aufgrund dieser Erfahrung etwa auf den Weg gegeben werden, das Notfallgerät in Tiefgaragen möglichst in der Hand zu tragen, um bei einem Notfall (bspw. einer sich abzeichnenden Annäherung der gefährdenden Person) schnellstmöglich den Alarm auslösen zu können.

Davon abgesehen müssten aber natürlich auch an Notfallgeräte hohe Ansprüche betreffend Zuverlässigkeit gestellt werden, um Risiken für die zu schützenden Personen tatsächlich zu verringern (objektive Sicherheit) und auch, um das Vertrauen in die Geräte und die einsetzende Stelle nicht zu enttäuschen.

Wie weiter oben (6.1.2.1) aufgeführt, werden in der Schweiz bereits unterschiedliche Notfallgeräte verwendet, die in der Handhabung und den Möglichkeiten, die sie bieten, teils übereinstimmen und teils markant voneinander abweichen. Zusammenfassend konnten folgende relevante Erfahrungen gesammelt werden:

- In den Gesprächen wurde auch von Notfallgerät-Systemen berichtet, die den Anforderungen nicht genügten oder sich für die angestrebten Schutzziele nicht eigneten. Der Grossteil der getesteten bzw. eingesetzten Systeme wird aber als grundsätzlich leicht handhabbar, geeignet und zuverlässig eingestuft, wobei jeweils gewisse Vor- und Nachteile herausgestrichen werden. Bspw. sei ein zweiwegiger Kommunikationsaufbau bei Auslösen des Alarms nicht in jedem Fall hilfreich und bei Geräten mit mehr Funktionen falle dafür die Akkulaufdauer kürzer aus (was organisatorisch mehr Aufwand für die tragende Person bedeute).
- Bei allen Notfallgeräten werde die Geolokalisierung standardmässig erst ausgelöst, wenn der Sender aktiviert, d.h. der Alarm durch die zu schützende Person ausgelöst werde. Die Geolokalisierung

²⁹ Vgl. unten 6.1.2.7.

mache es der Einsatzzentrale und den Notdiensten in der Regel deutlich leichter, zu intervenieren. Bei gewissen Geräten wird zudem eine Audio-Aufzeichnung der Umgebung gestartet, die etwa Beweiswecken dienen könne.

- Verschiedene Notfallgeräte seien grundsätzlich von überall anwendbar und nicht an ein bestimmtes Gebiet, insbesondere Landes- oder Kantonsgrenzen, gebunden. Vorausgesetzt sei aber ein Signalempfang, d.h. ein funktionierendes Mobilfunknetz.
- Der Vorteil von Notfallgeräten in Form von Armbanduhren liege darin, dass diese sehr unauffällig, trotzdem rasch und praktisch immer erreichbar getragen werden könnten und seltener vergessen bzw. liegen gelassen würden.
- Die Stelle(n), an welche der Alarm gehe und mit welcher, je nach Gerät, eine Kommunikationsverbindung hergestellt wird, können individuell bestimmt und die Geräte in der Regel auch so konfiguriert werden, dass je nach Mobilfunknetz unterschiedliche Stellen kontaktiert werden.³⁰
- Die tragenden Personen sollten darauf hingewiesen werden, dass in akut gefährlichen Situationen, sofern möglich, prioritär direkt per 117 die Polizei alarmiert werden sollte. Bei häuslicher Gewalt komme es aber oft vor, dass es eben in einer Risikosituation nicht möglich sei, das Telefon in die Hand zu nehmen und die Polizei anzurufen.
- Eine sehr wichtige Erkenntnis aus einem Fall sei, dass die Abgabe des Notfallgeräts an eine zu schützende Person es ermöglicht habe, im Familien- und Freundeskreis darüber zu sprechen, wie sich die Situation für die verschiedenen Personen in diesen Kreisen anfühle und wie sie die Sicherheit im Alltag wahrnehmen. Tatsächlich habe man bemerkt, dass Menschen in der Familie und unter Freund:innen häufig nicht oder nur selten über Sicherheitsgefühle sprechen würden.
- Man habe auch bei Kindern als zu schützender bzw. das Notfallgerät tragender Personen grundsätzlich sehr gute Erfahrungen machen können.

6.1.2.6 Perspektive betroffene Personen

Die befragten Personen einsetzender Stellen berichten von grösstenteils sehr positiven Rückmeldungen der zu schützenden Personen, welche, wenn sie Kenntnis von der Option eines Notfallgeräts bzw. eines dynamischen Geräts haben bzw. erhalten, diese oft nachfragen würden: Die zu schützenden Personen würden grösstenteils rückmelden, dass sie sich durch das Tragen des Notfallgeräts bzw. eines dynamischen Geräts ermächtigt, beruhigter und sicherer fühlten sowie Freiheiten zurückgewinnen würden. Die zu schützenden Personen fühlten sich durch den Einsatz zudem in ihrer Situation ernstgenommen und unterstützt, was immer wieder als sehr positives Erlebnis genannt werde.

Von dynamischen Geräten werde insbesondere erhofft, dass diese mehr Zeit bei einem bevorstehenden Übergriff verschafften («Zeitpuffer» bei Erstarren, fürs Wählen des Notrufs, fürs Aufsuchen einer

³⁰ Bei der privaten Überwachungszentrale von Adrien, dem Notfallgerät, das Yverdon einsetzt, ist auch folgende Dienstleistung enthalten: Eine tragende Person kann per Notfallgerät den Kanal zur Überwachungszentrale öffnen, wenn sie bspw. in der Nacht durch einen Park gehen muss. Die Person in der Zentrale hält in diesem Fall den Kanal offen und unterhält sich mit der tragenden Person, bis sie den Park durchquert hat.

sicheren Umgebung etc.), von Notfallgeräten eine rasche Reaktion auf einen Verstoss bzw. eine bevorstehende Eskalation. Hinsichtlich beider Formen von elektronischer Überwachung werde zudem von den zu schützenden Personen berichtet, dass die Massnahme insgesamt auch eine beruhigende Wirkung auf andere Familienmitglieder habe. Bereits, dass durch die Überwachungsmassnahme in der Familie über die auslösende Situation, verschiedene Verhaltensweisen bei Alarmen etc. geredet werde, sei immer wieder als positiv eingeschätzt worden.

Beispiel

Auch in einem Fall (ohne Kontext häusliche Gewalt), in dem ein Notfallgerät an ein Kind abgegeben wurde, hätten die Eltern, das Kind und die einsetzende Stelle eine sehr positive Bilanz gezogen, obschon dieses nie ausgelöst habe werden müssen. Das Tragen des Geräts habe das Kind und die Eltern beruhigt und ihnen ermöglicht, sich mit der Situation auseinanderzusetzen und an ihrem Sicherheitsgefühl zu arbeiten.

Die befragten Personen einsetzender Stellen nehmen dies ähnlich wahr: Sie gehen davon aus, dass sich die tragenden zu schützenden Personen im Grossen und Ganzen subjektiv sicherer und ermächtigt fühlten, der Einsatz diese stabilisiere und entlaste, ihr Schutz sich dadurch verbessere (mehr objektive Sicherheit) sowie das Normvertrauen bzw. das Vertrauen in die einsetzende Stelle bzw. den Staat dadurch steige. Der Einsatz von derartigen Massnahmen sende auch ein wichtiges Zeichen (des Staates), dass zu schützende Personen ernstgenommen und unterstützt würden und nicht nur auf die gefährdende Person fokussiert werde.

Trotz gewisser Anforderungen und Herausforderungen von dynamischer Überwachung und von Notfallgeräten werde immer öfter der Wunsch danach von zu schützenden Personen geäussert, namentlich auch seitdem diese Möglichkeiten in der Öffentlichkeit (bspw. durch Medienberichterstattung) bekannter würden. Es wurde aber von einer Fachperson auch von einem Fall berichtet, in dem die einsetzende Stelle in einer Bilanz nach Abschluss der Massnahme nicht sicher war, ob diese für die zu schützende Person das Richtige war. Es sei der Eindruck geblieben, dass das Opfer insgesamt sehr verunsichert oder auch einfach überalarmiert gewesen sei durch den Einsatz der Massnahme.

6.1.2.7 Kommunikation mit betroffenen Personen

Die befragten Fachpersonen sind übereinstimmend der Ansicht, dass eine umfassende Aufklärung und Information Grundlage für die freiwillige Teilnahme der zu schützenden Person bzw. deren Einwilligung sei. Auch wurde erwähnt, dass ein Abbruch durch die zu schützenden Person jederzeit möglich sein müsse. Beim Einbezug der zu schützenden Person sei es aber auch für die Wirksamkeit der Massnahme eminent wichtig, Erwartungen an diese zu diskutieren und Möglichkeiten sowie Grenzen des eingesetzten dynamischen EM bzw. des eingesetzten Notfallgeräts transparent zu erklären und aufzuzeigen (bspw.: Was genau kann die eingesetzte Überwachungsform bzw. das eingesetzte Gerät leisten? Wer wird auf welche Art unter welchen Bedingungen reagieren? Wie schnell kann die Polizei unter welchen Bedingungen intervenieren? Welche Szenarien können sich ergeben?). Durch das Vorbesprechen möglicher Vorgehensweisen bei unterschiedlichen, potenziell eintretenden Situationen, von möglichen Zwischenfällen und (Fehl-)Alarmsituationen, könne u.a. vermieden werden, dass falsche bzw. unrealistische Sicherheitsgefühle geweckt würden und während des Einsatzes Frustrationsgefühle

entstünden, bei der zu schützenden Person Vertrauen in die Überwachung, die einsetzende Stelle und sich selbst sowie objektive Sicherheit geschaffen werden. Wichtig sei es auch, mit der zu schützenden Person in Kontakt zu bleiben und diese auch während der Dauer des Einsatzes weiterhin, abhängig von der betroffenen Person enger oder weniger eng, zu begleiten.

Beispiel

Im Sinne des Gesamtschutzkonzepts könne dies je nach Einzelfall bspw. auch bedeuten, die zu schützende Person darauf hinzuweisen, soziale Medien zurückhaltend zu verwenden (bspw. auf das Veröffentlichlichen von Inhalten zu verzichten, welche Rückschlüsse auf den eigenen Standort oder eigene Gewohnheiten zulassen), um die Wirksamkeit der Massnahme nicht zu mindern.

Von Fachpersonen einsetzender Stellen wurde zudem mehrfach und in verschiedenen Kontexten betont, wie bedeutend die sorgfältige Wahl von Begrifflichkeiten («Wording»), das Labeling und Formulierungen im Kontakt sowie im Umgang mit zu schützenden Personen und bei der Konfiguration der Überwachungsgeräte sei.

Beispiel

Beim Gerät, das der zu schützenden Person im Rahmen einer dynamischen Überwachung abgegeben wurde, stand oberhalb ihres Namens «Opferschutzgerät» und es visualisierte die Verbotsrayons auf dem Display als kleines Symbol, das wie eine Zielscheibe aussah. Die zu schützende Person meldete an die einsetzende Stelle, dass jeden Morgen, wenn sie das Gerät anlege, ihr dieses deutlich zeige, dass sie «ein Opfer» sei, was sie als sehr belastend erlebte.

Die Mehrheit der Fachpersonen einsetzender Stellen erachten auch die Kommunikation mit gefährdenden Personen vor, während und nach dem Einsatz von EM als sehr bedeutend für den Erfolg der Massnahme. Zunächst wird es dabei als wichtig erachtet, dass bei der Installation des Geräts nicht lediglich ein Merk- oder Informationsblatt an die gefährdende Person abgegeben, sondern die Massnahme mit dieser besprochen wird, insbesondere der Zweck der Massnahme, die Funktionsweise des Geräts und mögliche Reaktionen sowie Konsequenzen bei Verstössen bzw. Alarmmeldungen erklärt werden. In der Regel sei auch bei gefährdenden Personen während der Überwachung eine – individuell engmaschige – Begleitung zweckmässig und/oder nötig.

Die Perspektive von gefährdenden Personen auf den Einsatz von dynamischem EM bzw. Notfallgeräten wird als individuell recht unterschiedlich wahrgenommen. Öfters fühlten sich auch gefährdende Person als «Opfer», nicht für die Situation verantwortlich und unverstanden. Diese Haltung werde unter anderem auch beeinflusst durch die Grundlage, gestützt auf welche deren Einsatz durchgeführt wird: Beim Einsatz als mildere Ersatzmassnahme anstatt Untersuchungshaft im Rahmen der StPO werde EM regelmässig als Erleichterung erlebt, insbesondere beim Einsatz im Bereich des ZGB werde EM indes immer wieder als unfaire Einschränkung der eigenen Freiheit erlebt und diese teilweise auch der zu schützenden Person angelastet, was Wut gegenüber dieser schüren könne. Eine umfassende Erklärung der Massnahme gegenüber der gefährdenden Person und die Begleitung dieser durch eine Fachstelle sei in letzteren Fällen besonders wichtig.

Beispiel

Bspw. sei es zielführend, bei gefährdenden Personen, bei denen EM als alternative Massnahme zu einem Freiheitsentzug angeordnet werde, in Gesprächen zu erklären bzw. zu kommunizieren, dass die elektronische Überwachung auch eine Chance für sie darstelle, zu zeigen, dass sie Auflagen einhalten könne, absprachefähig sei und auch wieder ohne Beschränkungen der Freiheit durch Massnahmen leben könne.

Weiter wurde von den befragten Fachpersonen regelmässig als sehr bedeutend herausgestrichen, dass (möglichst) unmittelbare Reaktionen bzw. Interventionen auf Verstösse und bestimmte Alarmmeldungen folgen müssten. Diese Reaktionen bzw. Interventionen könnten auch niederschwellig sein (bspw. ein kurzer Telefonanruf), es müsse sich nicht zwingend um ein polizeiliches Ausrücken o.Ä. handeln, um positive Effekte zu zeigen. Als bedeutender wurde von verschiedenen Fachpersonen erachtet, dass diese unmittelbar, also insbesondere zeitnah, und möglichst durch eine Bezugsperson, etwa der Bewährungshilfe, erfolgten.

Der Grossteil der einsetzenden Stellen nimmt, sofern möglich, bei Alarmmeldungen denn auch sofort mit den überwachten Personen Kontakt auf, entweder per Telefon oder per SMS/Instant-Messenger. Bei dynamischen Überwachungen werden dabei teilweise nur die gefährdenden Personen kontaktiert, falls damit die Situation bereits gelöst werden kann (bspw. sich die gefährdende Person sofort von der Verbotzone entfernt). Bestimmte Alarmmeldungen könnten auch direkt gestützt auf die Live-Status-Übersicht der überwachenden Stelle erledigt werden, wenn daraus bspw. bei einer dynamischen Überwachung ersichtlich wird, dass die gefährdende Person eine Verbotzone per Zug durchfährt und sich die zu schützende Person im Bürogebäude aufhält.

In der Kommunikation mit der gefährdenden Person während eines Alarms werden von den meisten einsetzenden Stellen kurze, präzise – idealerweise für verschiedene Situationen vorab besprochene – Anweisungen bevorzugt, namentlich um (gewissen) Sprachhindernissen vorzubeugen, Missverständnisse zu vermeiden, die Alarmsituation möglichst rasch entschärfen zu können und auch um der teilweise beobachteten Schutzbehauptung von kontaktierten Personen vorzubeugen, sie hätten die Anweisungen nicht verstanden. In diesem Sinne wird von mehreren einsetzenden Stellen auch bezweifelt, dass dynamisches EM erfolgversprechend umsetzbar sei, wenn bei der gefährdenden Person zu hohe sprachliche Barrieren bestünden.

6.1.2.8 Gesamtkonzept

Das Integrieren der elektronischen Überwachung in ein Gesamtsicherheitskonzept wurde von den befragten Fachpersonen immer wieder als sehr bedeutend herausgestrichen (bspw. Einbezug Bedrohungsmanagement / Betreuungsmanagement bzw. Integration in diese als weiteres Werkzeug, Flankierung durch andere Unterstützungsmassnahmen und Beratung). Sie sei ein «Puzzlestück», ein Mittel in einem Spektrum von Mitteln zum Handeln im Kontext häuslicher Gewalt, die vor allem auch in ihrer Kombination viel Wirksamkeitspotenzial aufweisen. Als ideal wird es von verschiedenen Stellen angesehen, wenn die elektronische Überwachung in bestehende Strukturen des Bedrohungs- bzw. Risikomanagements eingebettet werden kann.

In gewissen einsetzenden Kantonen hat man dabei gute Erfahrungen mit einer Begleitung zu schützender Personen durch eine Fachstelle der Polizei gemacht, so wurde bspw. berichtet, dass der Einsatz von EM bzw. eines Notfallgeräts in Kombination mit dem persönlichen Kontakt zu einer entsprechend ausgebildetem, erfahrenen Fachperson der Polizei, an den sich die zu schützende Person wenden kann, für diese die viel Bedeutung haben, sehr beruhigend wirken und die subjektive Sicherheit am stärksten erhöhen könne. Es wurde aber auch von Fachpersonen berichtet, dass je nach zu schützender Person eine Begleitung durch einen spezialisierten Dienst der Polizei eher nicht erwünscht sei. Es gebe zu schützende Personen, die nicht «noch mehr Polizei» in der für sie belastenden Situation haben wollten. Daher wird teils die Begleitung und Beratung der zu schützenden Person durch Opferberatungsstellen bevorzugt. In Yverdon bspw. strebt man gestützt auf diese Erkenntnisse zukünftig an, eine zusätzliche soziale Begleitung zur Abgabe des Notfallgeräts anzubieten. Auch in Zürich besteht die Idee, eine soziale Telefon-Hotline einzurichten, an die sich zu schützende Personen richten könnten, um niederschwellig und zeitverzugslos Unterstützung zu erhalten, u.a. bei einer Trennung von der gefährdenden Person und beim Durchbrechen der Dynamiken häuslicher Gewalt.

Mehrfach wurde auch erwähnt, dass die Begleitung durch eine gegenüber elektronischer Überwachung offenen Rechtsvertretung der zu schützenden Person («Opferanwalt bzw. -anwältin») und/oder der gefährdenden Person als gewinnbringend erachtet wurde. (Noch) sehr verbreitete Vorbehalte von Rechtsvertretungen gegenüber elektronischer Überwachung wird als Herausforderungen erlebt und als einen Grund für die noch seltenen Einsätze von EM und Notfallgeräten genannt.

Allgemein wird dabei die Begleitung beim Einsatz von EM auf der Grundlage von Art. 28c ZGB, namentlich von einsetzenden Stellen, als schwierig umzusetzen eingeschätzt. So seien die Reaktions- und Kommunikationsmöglichkeiten im Bereich des ZGB sehr beschränkt (kaum greifende Sanktionierungsoptionen bzw. direkte Interventionsmöglichkeiten bei Nichtbefolgung von Auflagen bzw. Alarmen; zwingende Vorladung der gefährdenden Person nicht möglich; unklar, inwieweit und in welcher Form mit den Parteien, bspw. über Verstösse bzw. bei Alarmen, kommuniziert werden darf). Im Gegensatz dazu sei diejenige beim Einsatz von EM auf der Grundlage von Art. 237 StPO oder Art. 67b StGB einfacher umsetzbar (u.a. über die Bewährungshilfe und abgesichert durch abschreckende Konsequenzen, etwa die Rückversetzung in Haft).

Nach Angabe der einsetzenden Stellen geben die einsetzenden Stellen an, werde der gefährdenden Person beim Einsatz von Notfallgeräten grundsätzlich nicht mitgeteilt, dass die zu schützende Person ein solches trägt. In der Regel würden die zu schützenden Personen auch nicht wollen, dass diese Informationen an die gefährdende Person weitergegeben würden. Eine Abwägung der Vor- und Nachteile im Rahmen des Bedrohungsmanagements könne aber vorgenommen und u.U. im Einzelfall anders entschieden werden.

Weiter könnten durch die Begleitung im Rahmen des Gesamtkonzepts auch Konstellationen aufgelöst werden, in denen Notfallgeräte oder dynamische Überwachungsformen von der zu schützenden Person (im Sinne eines Machtmittels in einer speziellen Beziehungskonstellation bzw. -dynamik) ausgenutzt würden, um in unzulässiger Weise auf die gefährdende Person einzuwirken.

Beispiel

So wurde von einzelnen Fällen berichtet, in denen die mit einem Notfallgerät ausgestattete zu schützende Person dieses ausgenutzt habe, um der gefährdenden Person unabhängig eines bevorstehenden Verstosses mit dem Auslösen des Alarms zu drohen, oder in denen eine zu schützende Person versuchte, sich durch die dynamische Überwachung Kenntnis vom Aufenthaltsort der gefährdenden Person zu verschaffen.

Betreffend die Beendigung der elektronischen Überwachung bzw. die Rückgabe von Überwachungsgeräten wurde von einsetzenden Stellen mehrfach berichtet, dass Geräte, die bei zu schützenden Personen eingesetzt wurden (Notfallgeräte, dynamische Geräte), meistens über einen längeren Zeitraum zurückgegeben worden waren. Dieser Prozess wurde etwa als «Ausschleichen» bezeichnet: zunächst würden die Geräte immer getragen, dann immer seltener (bspw. nur noch, wenn die gefährdende Person sich in der Gegend befindet), dann gar nicht mehr. Wenn es der rechtliche Rahmen und die Ressourcen zu liessen, passten sich die einsetzenden Stellen betreffend die Rückgabe dem Tempo der zu schützenden Person an. Ein abruptes Rücknehmen (bspw. wenn die Gefahr als nicht mehr hoch genug eingeschätzt werde) sei in der Regel eher schwierig und werde, wenn möglich, vermieden.

Umgekehrt wurde von Fachpersonen auch darauf hingewiesen, dass zu viel Routine der zu schützenden Person sorgfältig zu beobachten und unter Umständen darauf zu reagieren sei. Insbesondere Notfallgeräte und passive dynamische Überwachung erforderten von der zu schützenden Person ein angepasstes Verhalten (bspw. muss das Gerät auf der Person getragen werden und aufgeladen sein) und ein gewisses Mass an Aufmerksamkeit, um angemessen auf Alarme bzw. Alarmsituationen reagieren zu können.

6.2 Involvierte Stellen und Rolle der Akteur:innen

6.2.1 Fragestellung und Datengrundlage

Im Bericht BJ EM ergab die Analyse von internationalen Studien und die Aussagen von Fachpersonen aus der Schweiz und Spanien, dass ein gut funktionierender Austausch zwischen den involvierten Stellen, das Einbetten des Einsatzes von EM bzw. von Notfallgeräten in eine Gesamtstrategie und eine spezialisierte Ausbildung der einsetzenden Personen als sehr wichtig erachtet werden.³¹

Im Rahmen der vorliegende Begleitstudie wurde in diesem Zusammenhang erfasst,

- welche Erfahrungen in der Kommunikation zwischen den Stellen gesammelt werden konnten.
- wie der Austausch und die Zusammenarbeit zwischen den involvierten Stellen eingeschätzt werden.
- welche Anforderungen an die zuständigen Stellen gestellt werden.

Die folgenden Befunde basieren auf Information aus den Interviews mit Fachpersonen und den uns zur Verfügung gestellten projekt- und umsetzungsbezogenen Dokumente.

³¹ Siehe Bericht B JEM, S. 68 f.

6.2.2 Befunde

6.2.2.1 Dokumentation und Know-how

In den Interviews wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass für den Bereich des präventiven Einsatzes von EM im Kontext häuslicher Gewalt in der Schweiz noch verschiedene Wissenslücken bestehen würden.

So wurde etwa von verschiedenen Fachpersonen bemängelt, dass in der Schweiz kaum empirische Daten zum Phänomen «häusliche Gewalt» an sich und spezifisch zum präventiven Einsatz von EM im Kontext häuslicher Gewalt gesammelt, keine (systematischen) Statistiken dazu geführt und Erfahrungen damit zu wenig ausgetauscht würden. Es sei aber eminent wichtig, dass eine verlässliche Datengrundlage in der Schweiz geschaffen werde, u.a. um sich sowohl handlungsrelevant als auch politisch auf diese beziehen zu können. Es fehle den zuständigen Stellen bisher an Erfahrungswerten, auf die man sich stützen könne, was insbesondere für Polizeibehörden schwierig sei.

Ähnlich gaben mehrere befragte Fachpersonen an, sich bestimmten, in der Schweiz bereits zur Verfügung stehenden, Einsatzvarianten nicht oder zu wenig bewusst gewesen zu sein und zeigten sich auch erstaunt über bestimmte (technische) Möglichkeiten, die in einigen Kantonen bereits praktiziert werden oder auch über Spielräume, die von technischen Stellen (im eigenen Kanton) konfiguriert werden können. So wurde etwa Art. 67b StGB als rechtliche Grundlage für den Einsatz von EM und die Möglichkeiten, welcher dieser bietet, von mehreren Stellen als weitgehend unbekannt eingeschätzt. Ebenso wurde mehrfach berichtet, dass entsprechende präventiv-polizeiliche Optionen noch zu wenig bekannt seien, auch etwa die Einsatzbedingungen und die Prozesse, in Kantonen, in denen eine (kantonale) rechtliche Grundlage dafür bestünde. Auch die Möglichkeiten hybrider Überwachungen, insbesondere der passiv dynamischen Variante, oder von Notfallgeräten wie sie bereits von mehreren Stellen in der Schweiz eingesetzt werden, wurde von verschiedenen Fachpersonen als in ihrem Kanton «nicht auf dem Radar liegend», aber sehr interessante Optionen, bezeichnet.

In den Gesprächen mit einsetzenden Stellen wurde immer wieder betont, dass bereits viele wichtige Erfahrungen gesammelt werden konnten und gestützt darauf etwa Anpassungen am System bzw. an Konfigurationen vorgenommen und Verbesserungen in den Prozessen erreicht werden konnten. In diesem Sinn wird auch von verschiedenen Fachpersonen, insbesondere aus Kantonen, welche bereits EM im hier interessierenden Kontext einsetzen, die Wichtigkeit herausgestrichen, dass Konzepte zu jedem Einsatzbereich, standardisierte Prozesse / Prozessmanagement, Mustervorlagen, Merkblätter etc. erstellt werden. Es wird vermutet, dass dadurch Berührungsängste gegenüber neu einzuführenden Praktiken und Massnahmen abgebaut werden könnten. Dies würde auch zunehmend dazu beitragen, dass EM deutlich effizienter und ressourcenschonender eingesetzt werden könnte und deshalb häufiger zur Anwendung käme. Von verschiedenen Fachpersonen, deren Stellen bereits EM einsetzen, wurde denn auch berichtet, dass v.a. die ersten Einsätze, bei denen noch keine Vorlagen bestanden und die Abläufe und Möglichkeiten unklar waren, aufwendig waren. Von verschiedenen Fachpersonen, deren Kantone noch keine Einsätze erproben, wurde angemerkt, man hoffe, von wertvollen Erfahrungen aus den bereits einsetzenden Kantonen und Pilotprojekten profitieren zu können. Gleichzeitig wurden aber auch nur wenige Kenntnisse über den Stand in anderen Kantonen berichtet und auch der direkte interkantonal Austausch scheint selten und zudem eher informell zu erfolgen.

6.2.2.2 Zusammenarbeit

Aus den Gesprächen mit den Fachpersonen ging hervor, dass auf nationaler Ebene keine spezifischen Austauschgefässe zum Einsatz von elektronischer Überwachung im Kontext häuslicher Gewalt bestehen. Kantone mit Pilotversuchen und solche die sich dafür besonders interessieren scheinen sich aber regelmässig auszutauschen (bspw. die Kantone Zürich und St. Gallen), indem gute Kontakte zwischen den verantwortlichen Stellen bzw. Personen aufgebaut werden konnten und gepflegt werden.

In Kantonen, in denen verschiedene Stellen involviert sind und intensiv zusammenarbeiten, wird diese enge Zusammenarbeit von den befragten Fachpersonen durchwegs als sehr gewinnbringend und bedeutsam für den Erfolg eingestuft. Die Kommunikation zwischen den verschiedenen Stellen in diesen Kantonen wird grundsätzlich als sehr gut eingeschätzt, es bestünden aber in aller Regel keine fixen Austauschgefässe, sondern der Austausch finde fallspezifisch mit den involvierten Stellen statt, wobei nur selten eine Stelle allein eine elektronische Überwachung durchführe. Es wurde mehrfach berichtet, dass dieser Austausch eher informell stattfinde bzw. grösstenteils nicht formalisiert sei, entweder per Telefon oder direkt «Tür-zu-Tür», wenn sich die verschiedenen Stellen im gleichen Gebäude befinden. Der fortlaufende, aktive Austausch sei auch wichtig, um Optimierungspotenzial zu identifizieren und Verbesserungen umzusetzen.

Der Grossteil der einsetzenden Stellen berichtet in den Gesprächen von ihrem Erstaunen bei den ersten Einsätzen darüber, wie technisch unkompliziert die elektronischen Überwachungen im Endeffekt umgesetzt werden konnten. Es wird dabei unterstrichen, wie flexibel, unkompliziert und professionell die technischen staatlichen Stellen bzw. technischen privaten Dienstleister:innen etwa auf Bedürfnisse im Einzelfall eingegangen seien und diesen bei der technischen Umsetzung einer elektronischen Überwachung haben entsprechen können. Individuelle Lösungen haben in Dialogen weitgehend möglich gemacht werden können. Als wichtig habe sich aber gezeigt, dass die involvierten Stellen für jeden Einzelfall präzise kommunizierten, etwa darüber, welche Schutzziele zu verfolgen sind, was genau mit der Überwachung erreicht werden soll, welche Prioritäten bestehen, was mögliche Konsequenzen von Verstössen sein sollen etc. Umgekehrt habe die Erfahrung gezeigt, dass bessere Lösungen gefunden werden konnten, wenn auch die zur Intervention vorgesehene Stelle(n) in diesen Dialog einbezogen worden seien (insb. um einzubringen, was diese in welchen Fällen genau leisten kann).

Mehrere Fachpersonen waren in den Gesprächen der Meinung, dass insbesondere dynamische Überwachungsformen ganzheitlicher Herangehensweisen bedürften und es daher kaum denkbar sei, diese ohne Bedrohungsmanagementsystem zu führen – unter anderem auch, da meist verschiedene, inter- oder transdisziplinäre, Stellen in Fälle häuslicher Gewalt involviert seien.³² Ein bestehendes gut ausgebautes Bedrohungs- und Risikomanagement helfe jedenfalls bei der praktischen Umsetzung. In mehreren der Kantone der befragten Stellen sei bereits ein kantonales Bedrohungsmanagement installiert. Dieses sei beim Einsatz von EM bzw. Notfallgeräten denn auch in aller Regel involviert.

Aus wenigen anderen Kantonen wurde hingegen berichtet, dass kaum Austausch zwischen verschiedenen innerkantonal zuständigen Stellen stattfinde. Aus einem Kanton wurde dabei die Ansicht

³² Insbesondere in ZGB-Fällen seien dabei potenziell weitere Stellen und Personen involviert (bspw. KESB, Beiständ:innen, Sozialdienst) mit teils sehr unterschiedlichen Interessen und Verständnissen, was den Austausch zusätzlich komplizieren könne.

vertreten, dass ein Austausch, bis auf wenige spezifische Telefonate im Einzelfall, auch nicht nötig sei, aus einem anderen Kanton, dass ein reger, funktionierender Austausch grundsätzlich wünschenswert und wichtig wäre, ein solcher aber (noch) nicht etabliert werden konnte.

Allgemein wird als eine Herausforderung identifiziert, technisch alle in einen Fall involvierten Stellen auf dem aktuellen Informationsstand zu halten, ohne dabei Informationsbefugnisse zu verletzen bzw. unterschiedliche Zugangsbeschränkungen zu beachten. Dazu bestünden, mindestens momentan, keine gemeinsamen Fall- bzw. Geschäftsführungssysteme. Zudem sei ein fallspezifischer Austausch mit gewissen Stellen, die Schweigepflichten unterlägen, insbesondere Opferberatungs- bzw. Opferhilfestellen, nicht immer einfach bzw. möglich. Der Austausch bzw. die Zusammenarbeit mit letzteren etwa bedinge, aufgrund strenger Schweigepflichten, ein Einverständnis des Opfers. Namentlich bei dynamischen Überwachungsformen wird diese Zusammenarbeit mit einer involvierten Opferberatungs- bzw. Opferhilfestelle aber als sehr bedeutsam eingeschätzt. Grundsätzlich könne diese Herausforderung fallweise gelöst werden, indem das Opfer sorgfältig über den Zweck und die Folgen des Austauschs aufgeklärt werde und darauf gestützt dessen Einverständnis eingeholt werde. Teils wolle das Opfer aber nicht, dass gewisse Informationen etwa an Polizeistellen oder die Staatsanwaltschaft weitergegeben werden.

Beispiel

Ein zu wenig vorsichtiger Umgang mit der Information kann dazu führen, dass diese auf Dokumenten (bspw. in einer Verfügung) erscheint und so unbefugten Personen sensible Information vermittelt werden (bspw. eine neue Wohnadresse), die zum Nachteil der zu schützenden Person reichen.

Mehrfach wurde zudem darauf hingewiesen, dass es wichtig sei, sich der Rollenverständnisse der verschiedenen Akteur:innen und der Zuschreibung von Rollen dieser Akteur:innen durch überwachte Personen bewusst zu sein.

Beispiele

Bei der bevorstehenden Anordnung einer elektronischen Überwachung im zivilrechtlichen Verfahren können auch von der zu schützenden Person Vorbehalte gegenüber dem Zivilgericht aufkommen, wenn dieses etwa notwendige Abklärungen tätigt und auch finanzielle Überlegungen in Entscheide einflüssen. Zuständige Staatsanwält:innen in einem Strafverfahren, in dem diese insbesondere vor der Anklage eine neutrale Funktion einnehmen, sollten nicht in eine Rolle gedrängt werden, in der sie als Partei des Opfers betrachtet werden. Auch mit der Rolle einer Rechtsvertretung (bspw. Opferanwält:in und Verteidiger:in im Strafverfahren oder Parteivertreter:innen im Zivilverfahren) werden Erwartungen verbunden. Ihre Rolle sei nicht zu vernachlässigen und mit deren Unterstützung könne unter Umständen Interesse und Verständnis für technische Schutzmassnahmen geweckt werden. Ihre Unterstützung würde zudem viel zu einem geregelten Ablauf beitragen.

6.2.2.3 Anforderungen an involvierte Mitarbeiter:innen

Als Anforderungen an die Fähigkeiten der Mitarbeiter:innen der Stellen, die im untersuchten Bereich arbeiten, wurde von den befragten Fachpersonen allgemein genannt: Soziale Kompetenzen, wie Empathie, Einfühlungsvermögen, Kommunikationsfähigkeiten, Durchsetzungsvermögen, Professionalität

und ein gesundes Distanz-Nähe-Verhältnis. Die befragten Fachpersonen fühlen sich grösstenteils angemessen geschult. Es wurde trotzdem teils angemerkt, dass zwischen den Kantonen diesbezügliche Unterschiede bestehen würden und Weiterbildungen zur Professionalisierung bzw. Spezialisierung auf häusliche Gewalt schweizweit anstrebenswert wären.

Betreffend der Anforderungen an die Fähigkeiten und die Ausbildung von Personen, die bei aktiver Überwachung in direkte Kommunikation mit betroffenen Personen treten, wurden von befragten Fachpersonen im Wesentlichen zwei Ansichten vertreten: Nach der einen Ansicht wird der Fokus eher darauf gelegt, dass den kommunizierenden Personen klare Abläufe, Dispositive und Musteranweisungen vorliegen müssen, da bei Alarmmeldungen in der direkten Kommunikation mit überwachten Personen wenige präzise Anweisungen ohne Interpretationsspielraum vorzuziehen seien, und diese bspw. abgelesen werden könnten. Nach der anderen Ansicht hängt viel von den Fähigkeiten (Empathie, Kommunikationsfähigkeit), einer sorgfältigen Schulung und der technischen Systemanwendungserfahrung der überwachenden Personen ab. So müssten dynamische Situationen oft erst interpretiert werden und je nachdem mit einer gefährdenden und zu schützenden Person parallel kommuniziert werden, was die Kommunikation komplex und anspruchsvoll mache.³³

Beispiel

Im Pilotprojekt des Kantons Zürich habe sich bspw. gezeigt, dass insbesondere bei den aktiven dynamischen Überwachungen eine reibungslose Bedienung des Systems mit gleichzeitiger angemessener Kommunikation eine gewisse Routine erfordere, welche wiederum in erster Linie durch praktische Anwendung gewonnen werden könne. Durch verschiedene Schulungen und durch Trainings an Simulationen hätten bei den Personen der Überwachungszentrale im Pilotprojekt zwar Fortschritte in der Bedienung und Kommunikation festgestellt werden können, es fehlten mit den kleinen Fallzahlen aber weiterhin Felder, um diese mehr praktische Erfahrung, und damit einhergehend bspw. auch Selbstbewusstsein im Wahrnehmen der verantwortungsvollen Aufgabe, sammeln zu lassen.

6.3 Umsetzungspraktische Möglichkeiten

6.3.1 Fragestellung und Datengrundlage

Im Bericht BJ EM konnten anhand von Studien verschiedene technische Limitationen und Probleme der eingesetzten technischen Mittel eruiert werden. Es wurde indes die Schlussfolgerung gezogen, dass diese teilweise durch neue Entwicklungen gelöst werden könnten und dass aus technischer Sicht wenige Einschränkungen bestünden, etwa hinsichtlich der Kombination verschiedener Einsatzarten bzw. hinsichtlich einzelfallabgestimmter Konfigurationen der Geräte. Die (in der Regel modular konstruierten) Systeme könnten weitgehend individuell und flexibel an die Bedürfnisse der einsetzenden Stellen bzw. die vorliegenden Fallkonstellationen angepasst.³⁴ Weiter wurde im Bericht BJ EM gestützt auf verschiedene Studien als Schlussfolgerungen festgehalten, dass der Einsatz von EM einer klar

³³ In Spanien habe man anschaulich beobachten können, wie effizient sehr geübte Anwender:innen das Überwachungssystem bedienen und Alarmsituationen auflösen können.

³⁴ Siehe Bericht BJ EM, S. 75 f.

bestimmten und reflektierten Zielformulierung bedürfe, Falschinformationen oder Missverständnisse über die Möglichkeiten oder Limitationen von EM die Chance auf wirksame Einsätze minderten, der Einsatz von EM wirksamer scheine, wenn er an den Einzelfall angepasst werde und er mit Begleitmassnahmen verbunden bzw. in eine Gesamtstrategie eingebettet werde.³⁵

Im Rahmen der vorliegende Begleitstudie wurde in diesem Zusammenhang erfasst,

- ob die in Studien festgestellten umsetzungspraktischen Limitationen und Probleme auch im Einsatz in der Schweiz beobachtet werden können (und ob hier eventuell weitere hinzukommen).
- ob und allenfalls, wie man diese in der Schweiz überwinden konnte bzw. ob entsprechende Lösungen gefunden werden konnten.
- wie individuell und flexibel die Systeme an die Bedürfnisse der einsetzenden Stellen bzw. Fallkonstellation tatsächlich angepasst werden konnten.

Die folgenden Befunde sind auf Information aus den Interviews mit Fachpersonen, ergänzende informelle Nachfrage, den uns zur Verfügung gestellten projekt- und umsetzungsbezogenen Dokumenten, direkte Beobachtung und einem Interview mit einer zu schützenden Person abgestützt.

6.3.2 Befunde

6.3.2.1 Rechtsgrundlagen

Insgesamt wurde von den befragten Fachpersonen übereinstimmend berichtet, dass viele Unklarheiten und Lücken hinsichtlich der Rechtslage für den präventiven Einsatz von EM im Kontext häuslicher Gewalt bestünden, auch wenn in den letzten Jahren auf Ebene des Bundes und der Kantone neue rechtliche Grundlagen dafür geschaffen worden seien. Darin liege ein Hauptgrund für die noch seltenen Anwendungsfälle. Es wurde daher regelmässig und betont der Wunsch geäussert, dass «saubere» Auslegeordnungen zur Rechtslage aller Anwendungsbereiche (als besonders bedürftig wurden der präventiv-polizeiliche und der zivilrechtliche Bereich hervorgehoben) erarbeitet werden müssten.

Allgemein sei die Orientierung je nach Anwendungsbereich bzw. Rechtsgebiet, in dem EM eingesetzt werden soll, nicht leicht. Diese unterschieden sich teils stark in Bezug auf deren Eintrittsschwellen, Anforderungen und Verfahren. Je nachdem, in welchem Rechtsbereich man sich bewege, müsse geprüft werden, welchen Einfluss dies auf die Grundrechte der betroffenen Personen habe. Im Bereich des ZGB bewegten sich die involvierten Stellen grundsätzlich in einem Verfahren mit zwei (oder mehreren) privaten Parteien, wo Persönlichkeitsrechten eine bedeutsame Rolle beigemessen werde. Der Einsatz von EM stelle in diesem Rechtsgebiet einen sehr einschneidenden Eingriff in die Rechte der gefährdenden Person dar. Auch im Bereich des Einsatzes von EM auf der Grundlage des StGB und präventiv-polizeilicher Bestimmungen stelle dieses eine zusätzliche freiheitseinschränkende Massnahme dar. Bei einer Ersatzmassnahme nach Art. 237 StPO hingegen, in der EM anstelle von Untersuchungshaft angeordnet werde, stelle EM eine mildere (und damit «attraktivere») Massnahme dar. Die (von der gefährdenden Person empfundene) «Härte» von EM könne sich also je nach Kontext stark

³⁵ Bericht BJ EM, S. 68.

unterscheiden, je nach Anwendungsbereich müsse daher die Verhältnismässigkeit und die Eingriffswirkung unterschiedlich beurteilt werden.

Der Einsatz von Notfallgeräten sei hinsichtlich der rechtlichen Grundlagen insofern eine sehr willkommene Ausnahme: In den einsetzenden Kantonen werden Notfallgeräte etwa im Rahmen des allgemeinen polizeilichen Sicherheitsauftrags, als Massnahme des Opferschutzes bzw. des Bedrohungsmanagements oder auch als vermittelte private Dienstleistung (Garantie datenschutzkonformer Lösung durch private Dienstleisterin) in Zusammenarbeit mit der Polizei angeboten und, Freiwilligkeit der zu schützenden Personen vorausgesetzt, umgesetzt. Dabei müsse indes sichergestellt werden, dass die gewählte Lösung im Einzelfall datenschutzkonform umgesetzt werde. Grundsätzlich wird für den Einsatz von Notfallgeräten keine spezielle rechtliche Grundlage als erforderlich erachtet, eine ausdrückliche rechtliche Regelung, bspw. im kantonalen Polizeigesetz, aber trotzdem von mehreren Fachpersonen angeregt bzw. gewünscht.

Die Gründe, weshalb, trotz bestehenden rechtlichen Grundlagen, in gewissen Anwendungsbereichen mehr und in anderen weniger oft EM angeordnet wird, konnten von den Fachpersonen nicht abschliessend identifiziert werden. In den Gesprächen wurde aber von verschiedenen spezifischen Herausforderungen im Zusammenhang mit den rechtlichen Grundlagen berichtet:

Die Zuständigkeiten bzw. die Frage, auf welcher Rechtsgrundlage EM angeordnet werden soll, könne schwierig sein, wenn in einem Fall häuslicher Gewalt sowohl ein zivilrechtliches als auch ein strafrechtliches Verfahren laufe. Ähnlich wurde geschildert, dass Schutzmassnahmen nach kantonalem Gewaltschutzgesetz und Ersatzmassnahmen nach StPO zwar grundsätzlich, und zumindest solange eine gewisse Unmittelbarkeit bejaht werden könne, vorerst parallel laufen könnten, die verschiedenen Anordnungen lösten aber unterschiedliche Konsequenzen bzw. Aktionen aus, etwa, dass andere Stellen zusätzlich mitinvolviert werden müssten.

Die Abklärungen (bspw. zur Lebenssituation der zu überwachenden Personen) und technischen Vorkehrungen, die getroffen werden müssen, um eine elektronische Überwachung in einem Fall in Betrieb zu setzen, nähmen eine gewisse Zeit in Anspruch. So berichten Fachpersonen von Staatsanwaltschaften, es sei zeitlich schwierig, ein EM als Ersatzmassnahme innerhalb von 48 Stunden aufzugleisen. Deshalb sei EM bis anhin in erster Linie angeordnet worden, um eine bestehende Untersuchungshaft abzulösen, und kaum direkt anstatt einer erstmaligen Anordnung von Untersuchungshaft. Es wurde aber auch berichtet, dass eine Anordnung und Inbetriebnahme nun im Kanton Zürich mit bereits gut eingespielter Zusammenarbeit zwischen den involvierten Stellen in unter 48 Stunden möglich seien, aber kaum in einem Zeitraum von unter 24 Stunden. Die Etablierung dieser Möglichkeit, nicht nur im Sinn eines Ausnahmefalls, wird von anordnenden Stellen sehr begrüsst.

Ähnlich wurde von einer Fachpersonen vermutet, dass sich, angesichts des zeitlichen Aufwands (inkl. der dafür nötigen Vorabklärungen, Analysen, Installation und Aktivierung), der Einsatz eines EM bei einer Wegweisung gemäss Polizeigesetz mit einer maximalen Dauer von zwölf Tagen als kaum lohnend eingeschätzt werde. Diese Person wirft weiter mutmassend die Frage auf, ob EM vielleicht in dieser frühen Phase eines Konflikts, u.a. mit vielen Emotionen, das falsche Instrument sei, um eine Wegweisung abzusichern. Entweder gehe man davon aus, dass sich die gefährdende Person in diesem frühen Stadium an eine polizeiliche Wegweisung halte, oder man müsse diese Person wohl in Haft nehmen,

da bei einer hohen akuten Gefährdung ein Übergriff mit EM nicht genügend sicher verhindert werden könne.

Als ein Problem hinsichtlich strafrechtlicher Rayon- und Kontaktverboten (Art. 67b StGB) wird es angesehen, dass der vollziehenden Stelle, die für die Anordnung der elektronischen Überwachung des Verbots zuständig ist, nach der Anordnung eines solchen Verbots durch das Strafgericht zu wenig Flexibilität bleibe, etwa hinsichtlich einer technisch umsetzbaren Ausgestaltung eines angeordneten Rayons. Ein möglicher Lösungsansatz könnte hier darin liegen, dass Strafgerichte dazu angeregt werden, bei den vollziehenden Stellen Vorabklärungen einzuholen, bevor sie Rayon- und/oder Kontaktverbote anordnen.

Besonders kritisiert wird die Regelung im Zivilrecht (Art. 28c ZGB):

- Beim Einsatz von EM im Rahmen des Zivilrechts bestehe zunächst die Herausforderung, dass dort EM faktisch nur im Rahmen einer freiwilligen Zusammenarbeit der überwachten Personen zulässig sei und dafür bei der gefährdenden Person kaum Motivation bestehe, wenn kein Freiheitsentzug als Alternative drohe.³⁶
- Mehrere wesentliche Fragen der Rechtslage seien noch nicht geklärt, bspw. sei die Rechtslage in der Frage unklar, ob EM gestützt auf Art. 28c ZGB auch in einer aktiven Varianten angeordnet werden dürfe. Diese Frage werde je nach Kanton unterschiedlich beantwortet. Da passives EM als weniger wirksam eingeschätzt wird (siehe oben 6.1.2.4), könne darin ein weiterer Grund für die seltene Anordnung von EM gestützt auf Art. 28c ZGB angesehen werden. Weiter sei unklar, ob eine Person mit einer solchen Massnahme das Land verlassen dürfe und ob durch das Zivilgericht auch Verbots- bzw. Sperrzonen in anderen Kantonen angeordnet werden dürfen (bspw. in Fällen, in denen eine zu schützende Person einen Zweitwohnsitz in einem anderen Kanton hat).
- Zivilrechtliche angeordnetes EM stosse bei gefährdenden Personen oftmals auf wenig Akzeptanz, vielmehr würde es als unfair und durch die zu schützende Person veranlasst bzw. durch diese verschuldet wahrgenommen, was den Konflikt u.U. weiter schüren könne. Im Gegensatz etwa zu Fällen von EM im Rahmen einer StPO-Ersatzmassnahme, durch welche die gefährdende Person Freiheit gewinnt, da sie stattdessen nicht in Haft (bleiben) muss, gebe es bei ZGB-Fällen für die gefährdende Person wenig(er) Anreize zur Kooperation.
- Allgemein bestünden bei ZGB-Fällen kaum Möglichkeiten, die überwachten Personen zu betreuen, flankierende Massnahmen zu erlassen und auf Verstösse bzw. Alarmmeldungen zu reagieren. Das regelmässig als sehr wichtig erachtete Einbetten von EM in ein Gesamtsicherheitskonzept scheine in diesen Fällen gesetzlich nicht vorgesehen. So bestehe etwa weder eine Grundlage für Telefonate mit den überwachten Personen noch für Vorladungen bei Verstossmeldungen, sondern in der Regel nur die Möglichkeit, mittelbar über die Rechtsvertreter:innen zu kommunizieren. Es stelle sich hier auch die Frage, ob nicht über den allgemeinen polizeilichen Sicherheitsauftrag bzw. das

³⁶ Und eine befragte Fachperson vermutet dazu, dass wenn die Person damit einverstanden sei, das Gerät zu tragen, das Zivilgericht in der Regel zum Schluss kommen werde, dass das Gerät nicht erforderlich sei.

Bedrohungsmanagement flankierende Massnahmen installiert werden könnten. Die Sanktionierungsoptionen, seien zudem spärlich und zahnlos, was das Befolgen der Auflagen wenig verbindlich mache.

- Im Bereich des ZGB sei EM das letzte Mittel, welches für zivilrechtliche Verhältnisse ungewohnt stark in die Freiheiten von betroffenen Personen eingreife. Fachpersonen vermuten, dass sich Zivilgerichte daher unwohl fühlten, dieses anzuordnen
- Die Verfahren zur Anordnung von EM im Zivilrecht würden sich im Vergleich zwischen den Kantonen vermutlich recht unterschiedlich gestalten, bspw. im Punkt, an und über wen Verstösse zu melden sind und wer die Verfahrensleitung innehat (in Bern scheinen etwa alle Funktionen bei der zuständigen Person des Zivilgerichts zusammenzukommen). Um die Unterschiede feststellen und einschätzen zu können, müssten aber wohl überhaupt erst mehr ZGB-Fälle vorliegen.
- Eine Fachperson berichtete von einem weiteren Verfahrensproblem. Für die Verlängerung des EM nach Erlass einer superprovisorischen Anordnung scheint ein ordentliches Verfahren durchgeführt werden zu müssen, dafür sei aber wiederum ein Zeitraum von sechs Monaten zu bzw. sehr kurz.

Im Bereich des Datenschutzes sehen die befragten Fachpersonen noch viele offene Fragen und Herausforderungen. In der Praxis stelle sich etwa immer wieder die Frage, mit wem welche Daten und Informationen ausgetauscht und an wen weitergegeben werden dürfen. In eine elektronische Überwachung im Kontext häuslicher Gewalt seien in der Regel viele verschiedene staatliche Stellen und private Akteur:innen involviert. Bei den staatlichen Stellen bestünden etwa unter Umständen strenge Schweigepflichten (etwa bei den Opferberatungs-/hilfestellen), was teils herausfordernde und unklare Konstellationen entstehen lassen könne. Auch sei nicht immer klar, inwieweit die überwachten Personen mit Informationen bedient werden dürften.

Beispiel

Grundsätzlich dürften Informationen der gefährdenden Persona an die zu schützende Person weitergegeben werden, wenn diese Informationen die Gefährdungssituation betreffen. Einzelfallweise seien von der zu schützenden Personen aber aktiv weitere Informationen nachgefragt worden (bspw. über den Aufenthalt der gefährdenden Person am Wochenende, den Besuch bei Eltern oder neuer Freundin) und es sei teils schwer abzugrenzen, welche Informationen noch gefährdungsrelevant seien.

Es bestehe also Handlungsbedarf bei der Konkretisierung der datenschutzrechtlichen Anforderungen je unterschiedliche Anwendungsform.

Zudem werden von mehreren befragten Fachpersonen Net-Widening-Effekte befürchtet. Momentan begegneten die einsetzenden Stellen diesen rechtstaatlichen Bedenken in Einzelfallabwägungen, was an sich so weit gut funktioniere, dennoch wurde angeregt, entsprechende Leitplanken und Schranken zu diskutieren und ausdrücklich zu verankern.

6.3.2.2 Erwartungen

Aus den Gesprächen mit den befragten Fachpersonen geht hervor, dass bei verschiedenen Akteur:innen im Feld der häuslichen Gewalt, Politik und Öffentlichkeit bezüglich elektronischer Überwachung

teils unterschiedliche Erwartungshaltungen, Befürchtungen und Annahmen kursieren. Verschiedene der befragten Fachpersonen äusserten daher das Bedürfnis, diese allgemein und speziell für jede Überwachungsform und jeden Anwendungsbereich zu identifizieren und transparent zu diskutieren.

Von verschiedenen befragten Personen wurde ursprünglich eine kritische Einstellung von Polizeistellen und Opferhilfe-/Opferberatungsstellen gegenüber dem präventiven Einsatz von elektronischer Überwachung im Kontext häuslicher Gewalt wahrgenommen. So habe bei der Polizei zum einen breit die Befürchtung bestanden, man werde vor nicht bewältigbare Aufgaben gestellt, indem etwa zu kurze Interventionszeiten definiert würden, sie im Interventionsfall nicht rechtzeitig bei der Situation ankomme und ihr Mitverantwortung zugeschrieben würde, wenn es trotz EM zu Übergriffen käme. Zum anderen seien die für EM zusätzlich nötigen Ressourcen regelmässig moniert worden. Bei den Opferhilfe-/Opferberatungsstellen, habe anfangs eine eher skeptische Grundeinstellung vorgeherrscht, weil diese auch das Gefühl bzw. die Befürchtung gehabt hätten, dass man zu schützenden Personen bei der Durchführung von EM eine Mitverantwortung übertrage und zudem, wenn trotz EM etwas passiere, zu schützenden Personen diese Mitverantwortung auch zugeschrieben würde.

Von den befragten Fachpersonen wird nun aber ein Sinneswandel wahrgenommen, so habe man das Gefühl, dass sowohl Polizei als auch Opferhilfe-/Opferberatungsstellen inzwischen vor allem auch die Chancen von EM sehen würden und viele Befürchtungen in den Hintergrund getreten seien. Vonseiten der Polizei sei man inzwischen grundsätzlich offen gegenüber der Massnahme, aber es bestehe immer noch ein ambivalentes Verhältnis hinsichtlich der Ressourcen, die durch EM gebunden würden. Bei den Polizeistellen bestünden konkurrierende Interessen mit verschiedenen Ansprüchen, die an sie gestellt würden, und EM im Kontext häuslicher Gewalt werde als eine zusätzliche Aufgabe wahrgenommen, die neu ins Portfolio komme, u.U. ohne dass, zumindest zum aktuellen Zeitpunkt, nennenswerte zusätzliche Ressourcen zur Verfügung zu gestellt würden. Diese Überlegungen sind auch vor dem Hintergrund der Politik zu verstehen, in der Sparprogramme und weiterhin Skepsis hinsichtlich finanzieller und infrastruktureller Herausforderungen, welche durch die Einführung etwa von aktivem EM vermutet würden, dominierten. Zudem wolle man weiterhin keine unrealistischen Erwartungen – insbesondere in Öffentlichkeit, Politik und Medien – an die Wirksamkeit von elektronischer Überwachung in diesem Feld schüren und befeuern.

Es wird bei der Polizei aber auch Entlastungspotenzial gesehen, indem Konflikte häuslicher Gewalt durch elektronische Überwachung eventuell präventiv verhindert, vermindert oder abgeschwächt werden könnten und so insgesamt weniger Notfälle aufträten, was Interventionen durch die Polizei seltener nötig machten. Wenn eine gefährdende Person eine zu schützende Person konfrontiere, übergriffig und/oder ein angeordnetes Verbot missachte, ohne dass eine elektronische Überwachung installiert sei, müsse die Polizei bei einem Notruf ohnehin auch ausrücken. In diesem Sinn bedeute es keinen Mehraufwand, im Gegenteil sei die Einsatzzentrale idealerweise durch aufgrund einer elektronischen Überwachung hinterlegten Informationen besser und schneller im Bild. Unabhängig von polizeilichen Einsatzzentralen geführte EM-Überwachungszentralen könnten zudem triagierend wirken: So könnten diese gewisse Fälle selbst lösen, etwa durch deeskalierende Kontaktaufnahme, und nur dringende Fälle, die einer polizeilichen Direktintervention bedürfen, an Einsatzzentralen weitermelden.

Von verschiedenen befragten Fachpersonen wird darauf hingewiesen, dass es wichtig sei, einen realistischen, pragmatischen Umgang mit den Möglichkeiten von EM zu finden, Erwartungshaltungen richtig einzuordnen und keine falschen Erwartungen zu kommunizieren, die schliesslich nicht erfüllbar seien. Restlose Sicherheit vor Übergriffen könne, wie auch durch andere staatliche Massnahmen im Vorgehen gegen häusliche Gewalt, durch EM natürlich nicht geschaffen werden. Es wird daher auch nachdrücklich angeregt, verschiedene Schutzziele zu diskutieren, definieren und formulieren, idealerweise für jede Überwachungsform und jeden Anwendungsbereich allgemein und jeweils im konkreten Einzelfall. Wie die Erfahrungen aus den einsetzenden Stellen zeigten, gebe es viele Zwischenformen elektronischer Überwachung und verschiedene Konfigurationsmöglichkeiten, die EM bzw. Notfallgeräte in bestimmten Konstellationen als sehr zweckmässig erscheinen liessen und wirksam im Sinne eines oder mehrere angestrebter Schutzziele sein könnten. Man sehe etwa in Spanien, dass ein EM-System mit schnellen Reaktionszeiten funktionieren könne. Die Erwartung bzw. ein Schutzziel könne dabei sein, dass jemand sofort reagiere, nicht zwingend, dass die Polizei in jeder Situation innert weniger Minuten vor Ort sein müsse. Objektive Sicherheit könne nicht zwingend nur durch eine rechtzeitige polizeiliche Intervention vor Ort geschaffen werden, sondern bspw. auch durch einen Telefonanruf der einsetzenden Behörde an die gefährdende Person, und es gebe nicht nur ein binäres Alles-oder-Nichts, volle Sicherheit oder keine Sicherheit durch EM, so könne u.U. in einem Fall durch EM ein Mehr an Schutz für eine Person erreicht werden, bspw. durch eine etwas schnellere Intervention, was in Fällen häuslicher Gewalt durchaus entscheidend sein könne. Auch die präventiven Effekte auf verschiedenen Ebenen sollten zudem berücksichtigt werden: Auf gesellschaftlicher Ebene könne die Einführung von als funktionierend wahrgenommener elektronischer Überwachung das Zeichen setzen, dass unsere Gesellschaft häusliche Gewalt nicht toleriere, und Normvertrauen sowie Vertrauen in das staatliche Justizsystem bestätigen und wecken. Auf individueller Ebene wurden von den einsetzenden Stellen oft zusätzliche spezialpräventive Effekte bei den gefährdenden Personen festgestellt. Abgesehen davon seien beobachtete Effekte auf die zu schützende Person nicht zu unterschätzen: Diese fühlten sich regelmässig ermächtigt, subjektiv sicherer und durch den Staat unterstützt. Auch darin könnten anstrebenswerte Schutzziele liegen.

6.3.2.3 Ressourcen

Anknüpfend an die Erwartungshaltungen haben mehrere Fachpersonen bemerkt, sie fänden es schade, dass der Fokus in Diskussionen über die Einführung von EM oft vor allem darauf gelegt werde, wieviel zusätzliche Ressourcen dafür benötigt würden, statt auf den Mehrwert, der dadurch für zu schützende Personen und die Gesellschaft potenziell gewonnen werden könne.

Die einsetzenden Stellen berichten übereinstimmend, dass Notfallgeräte kostengünstig angeschafft und betrieben werden könnten. Die Integration in bestehende Prozesse der Alarm- bzw. Einsatzzentralen der Polizei sei ohne wesentliche Veränderungen möglich und die Polizei werde durch den Einsatz von Notfallgeräten nicht gestört oder zusätzlich gefordert, sondern im Gegenteil eher unterstützt, indem bei polizeilichen Einsatzzentralen im Einsatzleitsystem vorab Hintergrundinformationen hinterlegt werden könne und u.U., je nach Gerät, der aktuelle Standort der zu schützenden Person übertragen werde, was eine schnellere und zielgerichtete Reaktion bzw. Intervention erlauben könne. Notfallgeräte könnten somit auch kostenschonend sein. Die Kosten unterscheiden sich leicht je nachdem,

welches System, welche Stelle als Betreiberin der Überwachung und welche Geräte ausgewählt werden. Aufwendig sei aber in erster Linie die Instruktion und Betreuung der tragenden Person.

Beispiele

Im Kanton Thurgau etwa werde die Überwachung selbst betrieben. Das Einsatzsystem sei für einmal CHF 12'000.- angeschafft worden, für die Aufschaltung zusätzlicher Geräte fielen dabei keine Zusatzkosten an. Pro Sendegerät beliefen sich die Anschaffungskosten auf CHF 600-800.-. Die Kosten für den Betrieb bestünden aus der internen Arbeitsleistung, es fielen keine (wesentlichen) externen Betriebskosten an. Im Kanton Bern würden die Notfallgeräte über ein Abo-Modell bezogen, wobei das Abo pro Gerät CHF 30./Monat koste, und die weiteren Kosten der Überwachung aus der internen Arbeitsleistung bestehe. Die Gemeinde Yverdon bezieht fünf Notfallgeräte, inkl. Dienstleistung einer 24/7 erreichbaren Alarmzentrale, bei dem privaten Dienstleister im Rahmen eines Pilotprojekts bis April 2025 gratis für jeweils vier Monate pro zu schützende Person. Nach Ablauf der vier Monate könne die Überwachung (privat) für die einmaligen Anschaffungskosten eines Geräts in der Höhe von CHF 100-150.- und Betriebskosten in der Höhe von ca. CHF 30./Monat verlängert werden.

Die befragten Fachpersonen sind sich mehrheitlich einig, dass eine aktive Überwachung (insb. 24/7) im Vergleich zu einer passiven Überwachung (während den Bürozeiten, insb. ohne unmittelbare Reaktionen) einen sehr wesentlichen Mehraufwand verursache (mehr personelle Ressourcen, mehr involvierte Stellen, Reaktionen nötig). Allgemein benötige eine sorgfältig durchgeführte aktive Überwachung klarerweise viel (Personal-)Ressourcen. Dynamische Elemente erhöhten den Personalaufwand zusätzlich, wobei jedoch etwa das Anreichern einer grundsätzlich passiven Überwachung durch dynamische Elemente, bei welchen der zu schützenden Person eine aktivere Rolle zugeordnet wird, auch personalschonender sein könne im Vergleich zu einer aktiven Überwachung. Einige der Fachpersonen weisen daher auch darauf hin, dass sich der Mehraufwand durch gewisse Vorkehrungen und Lösungen durchaus in Grenzen halten und auch selbst zu einem gewissen Grad gesteuert werden könne. Der Initialaufwand für die Einführung von aktivem und dynamischem EM, namentlich auch in einem Pilotprojekt³⁷, wird zwar als sehr gross eingeschätzt, sobald sich aber Prozesse und Zusammenarbeit eingespielt hätten, sei der Mehraufwand geringer. Die Prozesse würden durch Erfahrung, Standardabläufe und Dokumentation (Mustervorlagen, Formulare, Textbausteine, etc.) einfacher und effizienter (vgl. oben 6.2.2.1).

6.3.2.4 Technische Möglichkeiten und Grenzen

Im Allgemeinen geht aus den Gesprächen mit den Fachpersonen hervor, dass aktuell bereits verschiedene technische Möglichkeiten zur elektronischen Überwachung bestehen und diese ständig weiterentwickelt werden. Die aktuell zum EM in der Schweiz eingesetzten Geräte seien zwar bereits technisch in die Jahre gekommen, hätten aber teils bereits aufgrund der gemachten Erfahrungen konfiguriert werden können und funktionierten im Grossen und Ganzen gut. Vom ab 2025 in den Kantonen des Vereins eingesetzten System Buddi wird weiteres Optimierungspotenzial erwartet, u.a. würden die

³⁷ Bspw. sei der Aufwand für die Schulung der Personen der Überwachungszentrale im Pilotversuch insgesamt «enorm» gewesen.

getragenen Geräte kleiner und leichter und die Akkulaufdauer massiv erhöht sein, wohingegen heute eingesetzte Geräte täglich aufgeladen werden müssen, was von den befragten Fachpersonen oft kritisiert wird.

Die befragten Fachpersonen einsetzender Stellen nehmen die Alarmmeldungen der EM-Geräte (Betreten Verbotzonen, Annäherung an zu schützende Person) grossmehrheitlich als zuverlässig wahr, vor dem Hintergrund der Kenntnis bestimmter Fehlerquellen, derer man sich bewusst sein müsse, die aber von erfahrenen überwachenden Personen auch gut interpretiert werden könnten. So könne etwa die Geschwindigkeit an den übertragenen Standort-Daten abgelesen werden und daraus Rückschlüsse gezogen werden.

Beispiele

In einem Fall wurde von einem Alarm ohne tatsächliche Gefahr berichtet, der bei Vorbeifahrt mit Zug / S-Bahn beim zufälligen aktuellen Standort der mit einem dynamischen Gerät ausgerüsteten zu schützenden Person aufgetreten ist (Alarm ohne Gefahr), was aber gut anhand der Fortbewegungsgeschwindigkeit habe erkannt werden können. Weitere berichtete Beispiele sind Alarme bei Signalverlust aufgrund eines leeren Akkus des Geräts der gefährdenden Person (oder bei dynamischer Überwachung auch der zu schützenden Person) oder Alarme bei Signalverlusten, weil eine gefährdende Person sich in eine (Tief-)Garagen begeben hat oder einen Tunnel durchquert.

Manipulationen seien zwar möglich (bspw. durch Durchtrennen des Bandes mit einem dafür geeigneten Werkzeug oder das Stören des Senders durch Abdecken des Geräts mit Alufolie). Solche Vorkommnisse würden aber zuverlässig gemeldet.

Auch die Standort-Daten seien grundsätzlich zuverlässig, es könne aber immer wieder für kurze Zeit zu «Streuungen» kommen, was dazu führe, dass für einige Momente der aktuelle Standort nicht angezeigt werde. Wenn das Gerät vom GPS-Modus zum Mobilfunknetz-Triangulation-Modus wechsele, würden die Standortpunkte sehr ungenau. Dies könne bspw. durch hohe Gegenstände, Bäume und Häuser der Fall sein, insbesondere in Städten könne die Standortgenauigkeit häufiger schwanken. Der zurückgelegte Weg der gefährdenden Person bleibe indes immer gut nachvollziehbar.

Die Systeme und Geräte seien recht flexibel und könnten individuell an allgemeine Bedürfnisse der überwachenden Stellen und spezielle Bedürfnisse im Einzelfall angepasst werden. So könnten bspw. Ausschlusszonen technisch grundsätzlich sehr flexibel gestaltet werden, da man diese in Polygonen zeichnen könnte, der Akkuverbrauch des Geräts sei aber umso höher, je mehr Punkte eine Ausschlusszone aufweise, da dadurch mehr Datenabgleich erforderlich werde. Man versuche die Zonen also so einfach wie möglich zu halten, meist werden Kreise gezeichnet. Es sei weiter auch möglich, verschiedene Überwachungsprofile zu hinterlegen, bei denen durch das Gerät bspw. unterschiedliche Alarmmeldungen und unterschiedliche Abstände der Standortübertragung erfolgen.

Beispiel

Es könnten etwa verschiedene Überwachungsprofile zwischen «Low Risk» bis «Very High Risk» je nach Abstand der Annäherung definiert werden, wobei im Low Risk-Bereich alle 20 Minuten ein GPS-Punkt gesammelt und einmal pro Stunde an die überwachende Behörde übertragen, im Very High Risk-Bereich alle 10 Sekunden direkt an die überwachende Behörde weitergeleitet werden könnte.

Mit der gefährdenden und der zu schützenden Person könnten dadurch bei dynamischer Überwachung Absprachen getroffen bzw. schützende Verhaltensweisen vorbereitet werden.

Beispiel

Es könnten etwa drei Annäherungszonen definiert werden, eine «Sicherheitszone» (noch zulässiger Aufenthaltsbereich, aber Annäherung an Verbotszone), eine «Verbotszone» (unzulässiger Aufenthaltsbereich) und eine letzte Zone (bspw. Umkreis von 200 m um die zu schützende Person). Der gefährdenden Person könne die Möglichkeit eingeräumt werden, dass wenn ihr Gerät einen ersten Hinweis auf Annäherung abgebe (Sicherheitszone), sie sich zunächst selbst bei der überwachenden Stelle melden und sich erklären könne. Geschehe dies nicht, könne die überwachende Stelle in einen Modus erhöhter Aufmerksamkeit wechseln (bspw. die Live-Standort-Übersicht aufrufen). Die zu schützende Person könnte darauf vorbereitet werden, dass sie bei einer ersten Meldung (Sicherheitszone) aufmerksamer werden, sich bei der zweiten Meldung (Verbotszone) eine vorbereitete schützende Verhaltensweise anwenden (bspw. sich zu anderen Menschen begeben) und bei der dritten Meldung (letzte Zone) sofort die Polizei alarmieren solle.

Hinsichtlich der Verbotsradien von Rayons und Annäherungen sehen die befragten Personen v.a. folgende Herausforderungen:

- Man müsse sich bei den Radien bis 500 Meter bewusst sein, dass diese Distanzen u.U. sehr rasch verkürzt werden könnten, wenn die gefährdende Person dazu entschlossen sei. Diesem Fakt müsse sich sowohl die einsetzende Stelle als auch die zu schützende Person bewusst sein.
- Realistische Interventionszeiten der Polizei könnten je nach Region und Situation sehr unterschiedlich ausfallen. In ländlichen Gebieten, mit weiten Anfahrten, sähen diese bspw. anders aus als in urbanen Gebieten mit einer höheren Dichte von Polizeiposten und -patrouillen.
- Das Abarbeiten einer Annäherungsmeldung bei aktiver dynamischer Überwachung könne für eine Überwachungszentrale komplex sein. Im Pilotprojekt in Zürich setze man momentan zwei Personen dafür ein. Eine Person nimmt mit der zu schützenden Person, die andere mit der gefährdenden Person Kontakt auf. Die Abläufe und Kommunikation mit den überwachten Personen sei anspruchsvoll und bedürfe einer guten Schulung, gewisse persönliche Fähigkeiten und Anwendungserfahrung mit dem System.
- Die Sicherheits- und Verbotsradien müssten eine gewisse Distanz aufweisen. Bei nahe beieinander wohnenden Personen, könne dies dazu führen, dass der Radius etwa eine Zuglinie umfasse, die von einer überwachten Person benutzt werden müsse, um zum Arbeitsort zu gelangen. Wenn man für diese Linien nicht erlaubte Korridore vorsehen könne, könne dies zu vielen nichtssagenden Alarmmeldungen (pro Tag) führen. Zudem käme es bei Störfaktoren (hohe Gebäude etc.) teils zu

Schwankungen in der Feststellung des Standorts (Toleranzfehler), was bei nahe beieinander wohnenden Personen auch zu Schwierigkeiten und Fehlalarmen führen könne.

- Von einer Fachperson wurde berichtet, dass ein Fall mit einem Kind in der Familie herausfordernd gewesen sei. Die gefährdende Person habe sich weiterhin um das Kind gekümmert und sollte es auch jeweils zur Schule bringen. Die Schule sei aber im entsprechenden Rayon gewesen. Die gefährdende Person konnte das Kind also sehen, aber es weder von der Schule abholen noch es dort hin bringen, ohne einen Alarm auszulösen.
- Einige befragte Fachpersonen berichteten von Herausforderungen bei Kantons- oder Landesgrenzüberschreitungen der durch EM überwachten Personen. So wurde etwa aus Genf berichtet, dass bei Grenzüberschreitungen das Telefonnetz ein Problem darstelle, in den Grenzgebieten träten oft Netzverluste auf. Genf sei eine Enklave, wobei aufgrund der hohen Wohnungsmieten viele Personen im benachbarten Frankreich wohnten und es dementsprechend zu häufigen Grenzüberschreitungen kommen könne. Auch aus anderen Kantonen wird angeführt, es müssten noch verschiedene Zuständigkeitsfragen Grenzüberschreitungen (Kanton und Land) geklärt werden. Dieses Problem besteht aber nicht für alle Fachpersonen, so habe man bspw. in Zürich gute Lösungen mit angrenzenden Gebieten in Deutschland erarbeiten können, indem man die dortigen zuständigen Stellen kontaktiert habe. Im Kanton Baselland sei das Einsatzleitsystem angepasst worden, um entsprechende Optimierungen zu ermöglichen.
- Es wurde von einem Fall berichtet, wo es ein Bedürfnis gewesen wäre, eine zweite zu schützende Person mit einem dynamischen Gerät auszustatten. Dies sei mit dem bisher eingesetzten System nicht möglich gewesen. Man müsse sich in diesen Fällen entscheiden, welche zu schützende Person akuter gefährdet, technisch versierterer oder unterstützungsbedürftiger sei. Die andere zu schützende Person könne man als Alternative über die Opferhilfestelle betreuen lassen.
- Notfallgeräte können vergessen werden, verlegt werden, nicht zugänglich sein (bspw. weit unten im Rucksack verstaut), aus Versehen gedrückt oder in der Tasche ausgelöst werden.

7 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die dargestellten Befunde wurden analysiert und daraus Schlussfolgerungen gezogen. Diese werden in diesem Kapitel in Themenkomplexen gebündelt diskutiert:

- Zusammenarbeit in komplexem Handlungsfeld
- Situativer Einsatz in geeigneten Fallkonstellationen
- Kommunikation
- Dokumentation und Erfahrungstransfer
- Ressourcen
- Erwartungshaltungen und Umsetzbarkeit

7.1 Zusammenarbeit in komplexem Handlungsfeld

Häusliche Gewalt ist ein kompliziertes Phänomen, das von speziellen Dynamiken durchdrungen ist, wie etwa Gewaltspiralen, in denen sich intensive Phasen und (vermeintlich) entspanntere Phasen abwechseln.³⁸ Die speziellen Dynamiken häuslicher Gewalt können zu Schwierigkeiten und Herausforderungen in allen Stadien und in allen Formen (passiv, aktiv, dynamisch) einer elektronischen Überwachung führen, d.h. bei der Anordnung, der Installation und der Durchführung sowie bei der Betreuung der überwachten Personen während dieser. So wurde denn auch in den Interviews oft hervorgehoben, dass in diesem Bereich Personen, Situationen und Konstellationen teils schwer einschätzbar sind, insbesondere in präventiven Handlungsfeldern, in denen etwa noch keine Beziehung der einsetzenden Stellen zu den in den Konflikt involvierten Personen aufgebaut werden konnte, der einsetzenden Stellen noch wenig Informationen über diese vorliegen und trotzdem oftmals schnell gehandelt, eine Interessenabwägung vorgenommen bzw. eine Entscheidung getroffen werden müsse.³⁹

Dieses komplexe und anspruchsvolle Handlungsfeld tritt in der Schweiz seit kürzerem in den Fokus der Gesellschaft und unterschiedliche darauf abgestimmte Massnahmen setzen sich allmählich in Bewegung. Anders als bspw. in Spanien ist das präventive staatliche Vorgehen gegen häusliche Gewalt in der Schweiz eher spärlich auf Bundesebene geregelt, sondern wird vor allem bestimmt durch die betont föderale Struktur in der Schweiz. Die neugeschaffenen Rechtsgrundlagen elektronischer Überwachung, wie z.B. Art. 28c ZGB, Art. 67b StGB und Grundlagen im kantonalen Polizeirecht, im Feld der häuslichen Gewalt sind noch wenig bekannt und/oder wenig erprobt, eine gefestigte Auslegung dieser besteht noch nicht. Den Überblick in diesem Handlungsfeld zu behalten und alle (neuen und sich fortwährend wandelnden) Möglichkeiten «auf dem Schirm» zu haben, wurde daher von mehreren befragten Personen unterschiedlicher Instanzen als teils schwierig eingestuft.

In Kantonen, in denen Erfahrungen mit dem Einsatz technischer Hilfsmittel gesammelt wurden, konnten verschiedene involvierte Stellen kontaktiert und deren Arbeit aus deren jeweiliger Perspektive in

³⁸ Dazu ausführlich MANETSCH-IMHOLZ RAHEL, a.a.O.

³⁹ Als besonders herausfordernd wurden ZGB-Fälle hervorgehoben.

dieser Studie dokumentiert werden. Die Zusammenarbeit ist mehrheitlich intensiv und wird als sehr gewinnbringend erfahren. Sie wird als bedeutsam für den Erfolg eingestuft. Die involvierten Personen kennen sich, sind sich der unterschiedlichen Rollen bewusst und haben Erfahrungen in der Zusammenarbeit bereits gemacht. Sie schätzen die kurzen Wege zwischen den involvierten Personen der zuständigen Stellen – teils befinden sich die Büros im gleichen Gebäude und die Kommunikation kann sehr direkt erfolgen. Ein bestehendes und gut ausgebautes Bedrohungs- und Risikomanagement auf der Ebene Kanton schafft allgemein Klarheit und hilft insbesondere, erfolgreiche elektronische Überwachungen auch im Handlungsfeld häusliche Gewalt durchzuführen. In den Gesprächen mit einsetzenden Stellen wurde regelmässig betont, dass bereits einige spezifische Erfahrungen hinsichtlich der Zusammenarbeit gesammelt und gestützt darauf auch schon wichtige Verbesserungen angestrebt und umgesetzt werden konnten. In einigen Fällen war sogar die Initiative im Kontext der häuslichen Gewalt aktiv zu werden, Auslöser für neue, vorher nicht bestehende Formen der innerkantonalen Zusammenarbeit. Es hat sich also eine Gelegenheit ergeben, in diesem neuen Feld, Prozesse zu entwickeln und umzusetzen. Das ist eigentlich keine überraschende Erkenntnis, wichtig ist den Gesprächsteilnehmenden, dass die gewonnenen und künftigen Erfahrungen im Sinn von guter Praxis im involvierten personellen und behördlichen Netzwerk inter- und transdisziplinär und innerkantonal möglichst breit verfügbar gemacht, geteilt und diskutiert werden.

In den Gesprächen lässt sich aber auch erkennen, dass Kenntnisse zu Praktiken und Erfahrungen in anderen Kantonen nur in geringem Masse vorhanden sind. Es gibt nur sehr sporadischen Erfahrungsaustausch und wenig direkte Kontakte. Das wird auch bedauert und im Gegenzug wurde gegenüber den Forschenden reges Interesse und Erwartungen am zu erwartenden Schlussbericht deutlich signalisiert. Um die Vorteile der mannigfaltigen kantonalen Innovationspotentiale zukünftig nutzen zu können, sollten die Möglichkeiten des Austauschs erweitert und gepflegt werden.

Alle befragten Personen sind in der einen oder andern Weise mit dem Einsatz elektronischer Mittel im Kontext häuslicher Gewalt involviert. Sie alle erachten das Einbetten von elektronischer Überwachung in Gesamtkonzepte als eminent wichtig. Die elektronische Überwachung sei idealerweise nicht isoliert einzusetzen, sondern sei am wirksamsten, wenn sie sich in einen ganzheitlichen Ansatz eingliedern könne bzw. durch andere Massnahmen flankiert werde. Die Bedeutung des Einbezugs von Stellen des Bedrohungs- oder Betreuungsmanagements bzw. die Integration der elektronischen Überwachung als weiteres Werkzeug des kantonalen Bedrohungs-/Risikomanagements wurde vom Grossteil der befragten Personen deutlich betont. Ein Vorteil davon liege nur schon darin, dass dadurch bereits ein gut nutzbares Netzwerk von zusammenarbeiteten Stellen bestehe. Begleitmassnahmen wie den Umständen angepasste verständliche Information, ausreichende Instruktion der Handhabung der Geräte, Kontaktpflege während des Einsatzes der technischen Mittel, Bereitschaft bei Bedarf situationsbezogene Anpassungen im Setting bzw. Dispositiv vorzunehmen und Beratungsangeboten sowohl für zu schützende als auch für gefährdende Personen wird grosse Wichtigkeit beigemessen.

Das komplexe Handlungsfeld erfordert beim präventiven Einsatz von elektronischer Überwachung im Kontext häuslicher Gewalt die Zusammenarbeit mehrerer verschiedener Stellen mit unterschiedlichen Rollen. Verschiedene befragte Personen äusserten unter anderem den Wunsch nach stärkerer Formalisierung und Festigung der Zusammenarbeit mittels gemeinsamer Plattformen bzw. gemeinsamer

Fall-/Geschäftsführungssystemen.⁴⁰ Von derartigen gemeinsamen Plattformen bzw. Systemen mit der Möglichkeit von Zugriffen aller beteiligten Personen, erhofft man sich, dass die Wege kürzer würden, der Informationsfluss verbessert werde und Fehler vermieden werden könnten. In keinem der untersuchten Kantone bestehen solche Systeme. Der gesamtheitliche Ansatz, die Systemstruktur und der Austausch zwischen den Stellen in Spanien werden diesbezüglich mehrfach als Vorbild genannt. Beim Vergleich und dem Übertragen dieser Erfahrungen aus Spanien auf die Situation in der Schweiz sollte aber beachtet werden, dass Spanien im staatlichen Vorgehen gegen häusliche Gewalt einen deutlich unterschiedlichen Ansatz zur Schweiz verfolgt und namentlich etwa persönliche Freiheiten von gefährdenden Personen präventiver und stärker einschränken kann, als dies in der Schweizer Rechtstradition üblich und momentan aufgrund der bestehenden rechtlichen Grundlagen möglich wäre.

7.2 Situativer Einsatz in geeigneten Fallkonstellationen

Aus den Interviews und den erhobenen Daten geht hervor, dass EM und Notfallgeräte in bestimmten Konstellationen häufiger und mit besseren Effekten eingesetzt werden. In der Tendenz scheint es, dass Stellen, die bereits Geräte für zu schützende Personen im Rahmen einer dynamischen Überwachung eingesetzt haben, deutlich positiver eingestellt sind, da die Rückmeldungen von zu schützenden Personen grossmehrheitlich sehr gut ausfallen. Stellen, die derartige Geräte (noch) nicht selbst einsetzen, also noch keine einschlägige Erfahrung damit sammeln konnten, scheinen skeptischer zu sein und befürchten eher negative Effekte (Retraumatisierung, Schock etc.) bei zu schützenden Personen.

Als wesentliches Element von wirksamen elektronischen Überwachungen wird von den Interviewten eine ausreichende «Eignungsabklärung» der überwachten Personen, d.h. sowohl der gefährdenden als auch der zu schützenden Person, angesprochen. Ob eine Fallkonstellation für den Einsatz von EM oder Notfallgeräten insgesamt als geeignet eingeschätzt wird, hängt zudem von den bestehenden Rechtsgrundlagen, den technischen Möglichkeiten und den Schutzziele ab. So wurde von einsetzenden Stellen stark unterstrichen, dass für jeden Fall individuelle, spezifische Lösungen nötig sind und installiert werden müssen. Dies wird für den Erfolg der Massnahme als sehr bedeutsam eingeschätzt. Um Einzelfalllösungen zu ermöglichen, scheint es wichtig, dass den einsetzenden Stellen und den zu schützenden Personen eine möglichst breite Palette an Optionen bereitgestellt wird.

Aktive und passive Überwachungen verfolgen unterschiedliche Ansätze hinsichtlich ihrer Wirkungen. Im Allgemeinen wünscht sich der Grossteil der befragten Fachpersonen aus Sicht eines erhöhten Schutzes für die zu schützenden Personen aktive Überwachungsformen. Sie sehen auch eine Daseinsberechtigung passiver Überwachungsformen in bestimmten Fällen. Die Option der passiven Überwachung ist besser, als keine Optionen zu haben, um Schutz- bzw. Ersatzmassnahmen elektronisch überwachen zu können. Dynamische Überwachungen beziehen die zu schützende Person stärker in einer aktiven Rolle in die elektronische Überwachung ein, insbesondere in passiv-dynamischen Überwachungsformen oder beim Einsatz von Notfallgeräten werden an die zu schützende Person höhere Anforderungen hinsichtlich Aufmerksamkeit und der möglichen Reaktionen auf Alarme des Geräts

⁴⁰ Die (Zugriffs-)Rechte etc. müssten abgestuft sein, es dürften nicht alle Informationen allen Personen zugänglich (bspw. aufgrund von Schweigepflichten, polizeitaktische Entscheidungen, Überlegungen, die dem Schutz der zu schützenden Person dienen), aber das wird als technisch grundsätzlich machbar erachtet.

einerseits oder der selbständigen Auslösung eines Alarms andererseits gestellt. Tendenziell wird der aktiveren Rolle neben der «Bürde» auch eine «Befähigung» bzw. «Ermächtigung» zum eigenen Handeln, eine Möglichkeit der Überwindung der Opferrolle und damit einhergehend eine Steigerung der Selbstwirksamkeit zugeschrieben.

Im Vergleich, wie elektronische Überwachung im Kontext häuslicher Gewalt in den Kantonen im Detail angewendet wird, zeigt sich eine gewisse Varianz. Die ersten Einsätze von aktiv(er)en und/oder dynamisch(er)en Formen von EM und von Notfallgeräten scheinen geprägt von viel (zusätzlichem) Engagement der einsetzenden Stellen bzw. von Personen dieser Stellen. Oft geht ihr Engagement über den gewohnten Status quo hinaus. So werden etwa zugunsten eines verbesserten Schutzes der zu schützenden Personen verschiedene hybride Formen von elektronischer Überwachung praktiziert, u.a. passive Überwachungsformen mit unmittelbarer Kontaktaufnahme bei einer Verstössmeldung, und verschiedene individuelle Lösungen, u.a. mit freiwilligen Erreichbarkeiten von Bezugspersonen ausserhalb der Büroarbeitszeiten.

Interessant ist auch der Ansatz in der Stadt Yverdon. Hier werden Notfallknöpfe an Menschen, die in der Gemeinde leben und sich aus unterschiedlichen Gründen bedroht fühlen, abgegeben, ohne dass die Polizei miteinbezogen werden muss. Das Angebot setzt dabei auf den direkten Dialog mit den Unterstützungssuchenden und auf flankierende beratende Massnahmen. Mit diesem Konzept konnten in der Vergangenheit gute Erfahrungen gemacht werden. Die genutzte Technologie ist auf dem Markt zu erschwinglichen Preisen erhältlich. An diesen Erfahrungen könnten sich unter Umständen kleinere Kantone oder Regionen, wo aufwändigere Technologien aus finanziellen, organisatorischen oder technischen Gründen schwerer zu realisieren wären, orientieren.

Überhaupt berichten polizeiliche Gesprächsteilnehmende positive Erfahrungen mit unterschiedlichen Einsatzmöglichkeiten von Notfallgeräten und Apps für Handys, bei denen eine direkte Verbindung durch das Drücken eines Knopfes o.Ä. mit einer Alarmzentrale hergestellt werden kann. Diese verfügen i.d.R. auch über eine automatische GPS-basierte Ortungsfunktion, welche eine der Situation angepasste und schnelle Reaktion seitens der Zentrale unterstützt. Ihre Einführung wird als sehr pragmatisch und einfach geschildert und ihr Nutzen erfahrungsbasiert als positiv bewertet. Das ist sicher auch auf die niederschweligen Einsatzvoraussetzungen zurückzuführen, die im Wesentlichen eine Eignung der tragenden Person und deren Einwilligung erfordern. Rechtliche Grundlagen erlauben grossen Entscheidungsspielraum und die erforderlichen finanziellen Ressourcen sind vernachlässigbar, sofern ohnehin ein Bedrohungsmanagement bzw. Betreuung bestehen oder die Dienstleistung auf dem Markt eingekauft werden kann.

In den Gesprächen werden auch sehr positive Einschätzungen seitens der tragenden Personen berichtet. Dazu gehören Erfahrungen der Ermächtigung, Steigerung des subjektiven Sicherheitsgefühl, (gewisse) objektive Sicherheit, Normvertrauen und Vertrauen in staatliche Instanzen («man kümmert sich!»). Da wo Kenntnisse vorhanden sind, wird das Angebot auch von gefährdeten Personen nachgefragt.

In der Schweiz gibt es nur eine kleine Anzahl von Anwendungen dynamischer EM-Formen, d.h. mit mindestens zwei Geräten, die aufeinander abgestimmt sind und von gefährdenden und zu schützenden Personen getragen werden und der zu schützenden Person eine Annäherung der gefährdenden

Person anzeigen. Entgegen den Befürchtungen, die insbesondere noch vor dem Besuch einer Schweizer Delegation in Spanien von verschiedenen Stellen geäussert wurden, wonach gefährdete Personen durch das Tragen dynamischer Geräte beeinträchtigt würden (z.B. durch weitere Verunsicherung, Gefahr der Retraumatisierung, Einschränkung Freiheit etc.), scheinen die ersten Erfahrungen nun einen weit positiveren Schluss zu ermöglichen.

Beteiligte behördliche Vertreter:innen berichten in den Gesprächen, dass gefährdete Personen durch dynamische Überwachung bzw. die eigenen Geräte stärker ermächtigt werden, mehr Freiheit zurückzugewinnen und sich subjektiv sicherer fühlen. Es wird aber auch betont, dass die Eignungsabklärung durch die einsetzende Stelle weiterhin zentral ist. Die positiven Einschätzungen bedeuten nicht automatisch, dass z.B. Alarmmeldungen oder die Präsenz des Geräts nicht als erschreckend und belastend eingeschätzt werden. Da, wo Anwendungen mit zu schützenden Personen erörtert wurden, fällt deren Entscheid trotzdem oft zugunsten dieser Geräte aus. Einsetzende Stellen betonen positive Effekte, aber unter der Voraussetzung, dass die tragenden Personen gut darauf vorbereitet und nah begleitet werden.

Es bestehen bereits jetzt verschiedene technische Möglichkeiten und diese werden ständig weiterentwickelt. Vom neuen System von Buddi wird erwartet, dass einige zusätzliche Optionen zur Verfügung stehen werden. Generell werden in Kantonen, wo Anwendungen von EM oder Notfallgeräten sowie Apps erfolgen, die jeweils zuständigen Stellen fürs «Technische» sehr gelobt. Diese stellen in der Regel schnell, flexibel und unkompliziert individuelle Lösungen zusammen. Um dies zu ermöglichen, brauchen die zuständigen Personen aber klare Parameter (insb. Schutzziele, «vernünftige» Sperrzonen etc.). Die klare Kommunikation der vollziehenden Stelle und der Kontakt sowie Austausch mit technischen EM-Stellen erweisen sich als zentral. Seitens der «Dienstleister:innen» können gegenüber ihren «behördlichen Klient:innen» die Kommunikation zu den technischen Möglichkeiten, aber auch zu den eigenen Anforderungen und Erwartungen in der Zusammenarbeit weiter verbessert werden.

7.3 Kommunikation

Allgemein wurde von den befragten Fachpersonen betont, wie wichtig eine klare, präzise und transparente Kommunikation gegenüber den betroffenen Personen sowie Öffentlichkeit und Politik ist. Im Rahmen der Interviews mit den Fachpersonen wurde von einsetzenden Stellen mehrfach und in verschiedenen Kontexten betont, wie bedeutend die sorgfältige Wahl von Begrifflichkeiten («Wording») und Formulierungen im Kontakt sowie Umgang mit zu schützenden Personen und bei der Konfiguration der Überwachungsgeräte ist. Die Wortwahl und eine sorgfältige Kommunikation mit der zu schützenden Person können Vertrauen in die einsetzende Stelle schaffen und (das Risiko von) Retraumatisierungen und Verunsicherungen bei der zu schützenden Person vermindern. Anpassungen gestützt auf entsprechende Erfahrungen in laufenden Fällen können einen nicht zu unterschätzenden positiven Effekt auf die zu schützende Person und die Wirksamkeit der Überwachung haben und dürften in der Regel mit geringem Aufwand umsetzbar sein, erfordern aber Bereitschaft und Flexibilität der beteiligten Instanzen.

Die Kommunikation mit den überwachten Personen vor, während und nach der elektronischen Überwachung wurde in den Gesprächen regelmässig als sehr wichtig für den Erfolg und die Wirksamkeit

dieser betont. Eine sorgfältige Aufklärung, Information, Vorbereitung und Begleitung der zu schützenden Person durch die einsetzenden Stellen bei dynamischen Überwachungen und bei Notfallgeräten bilden die Grundlage für die reflektierte und gut informierte Einwilligung in die Massnahme, ein gesteigertes subjektives Sicherheitsempfinden und einen objektiv besseren Schutz dieser Personen. Eine transparente Kommunikation über Erwartung, Möglichkeiten und Grenzen der im Fall eingesetzten elektronischen Überwachung (bspw.: Was genau kann die eingesetzte Überwachungsform bzw. das eingesetzte Gerät leisten? Wie kann sich die zu schützende Person bei einer Alarmmeldung verhalten? Wer wird auf welche Art unter welchen Bedingungen reagieren? Wie schnell kann die Polizei unter welchen Bedingungen intervenieren?) kann falschen bzw. unrealistischen Sicherheitsgefühlen sowie Frustrationsgefühlen vorbeugen und Vertrauen in die Überwachung, die einsetzende Stelle und sich selbst schaffen.

Ohne Kommunikation mit den überwachten Personen ist ein situativer, einzelfallangepasster Einsatz von EM und Notfallgeräten kaum möglich. Ein erfolgversprechender Einsatz setzt zudem, im Kontext häuslicher Gewalt, im Wesentlichen eine Trennungsabsicht der zu schützenden Person von der gefährdenden Person voraus, bei der gefährdenden Person mindestens eine gewisse Kooperationsbereitschaft. Für elektronische Überwachung mit dynamischen Komponenten und für die Abgabe von Notfallgeräten muss zudem nach einhelliger Meinung der befragten Fachpersonen Freiwilligkeit und eine jederzeit widerrufbare Einwilligung der zu schützenden Person vorliegen, wobei ein Widerruf zum sofortigen Abbruch dieser Komponenten führen können muss.

Um über diese Sachverhalte mehr wissen zu können, wäre es spannend gewesen, mehr Erfahrungen direkt von zu schützenden Person erfragen zu können, bspw. in wie vielen Fällen (und aus welchen Gründen) der Einsatz einer dynamischen Überwachung bzw. eines Notfallgeräts als Option angeboten wurde, die zu schützende Person das Einverständnis dazu aber nicht erteilt hat usw. Leider gibt es zurzeit insgesamt nur sehr wenige Fälle und bei den meisten der hier dokumentierte Fällen, ist aus forschungsethischen bzw. fallspezifischen Gründen auf Kontaktaufnahmen verzichtet worden. Je grösser zukünftig die Fallzahlen ausfallen werden, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, in geeigneten Fällen auch die zu schützende Person befragen zu können. Dazu hat bspw. der Kanton Zürich in die Informationsschriften bereits explizit eine Bitte (unter Wahrung des Datenschutzes) eingebaut. Die Forschenden konnten indirekte Information zur Perspektive der zu schützenden Personen bei den zuständigen Behördenvertreterinnen erfragen. Daraus lässt sich ableiten, dass jedenfalls Notfallgeräte, sofern die Option des Einsatzes im Kanton besteht und die zu schützende Person davon Kenntnis hat, tendenziell stark nachgefragt werden.

Betreffend die Kommunikation mit gefährdenden Personen im Rahmen einer elektronischen Überwachung wurde regelmässig als sehr bedeutend hervorgehoben, dass auf Verstösse bzw. Alarmmeldungen unmittelbare Reaktionen bzw. Interventionen folgen. Diese Reaktionen können auch niederschwellig sein (bspw. aus einem Warn-SMS oder einem Telefonanruf), wichtig scheint dann, dass diese direkt und zeitnah sowie idealerweise durch eine Bezugsperson, die bereits eine gewisse Beziehung aufgebaut hat, einer involvierten Stelle erfolgt.

Das Vertrauen in die Funktionsweise von EM sowohl zu schützender als auch gefährdender Personen scheint zu bestehen und unter anderem wesentlich vom Vertrauen in die einsetzenden Stellen abzuhängen. Dies scheint ein nicht zu unterschätzendes Element der Ermächtigung bei der zu schützenden

Person und der Abschreckungswirkung bei der gefährdenden Person zu sein. Die von einsetzenden Stellen berichteten Fälle, in denen gefährdende, aber auch zu schützende Personen kurz nach Installation einer elektronischen Überwachung diese einmalig austesteten, indem sie sich der anderen Person näherten, unterstreichen diesen Befund, und sind nicht zu negativ und jedenfalls nicht zwingend als Scheitern der elektronischen Überwachung zu interpretieren, sondern eher als Ausdruck der Wirksamkeit in diesen beiden Dimensionen (Ermächtigung / Abschreckungswirkung).

Selbstvertrauen der einsetzenden Behörden (mit aller nötiger Aufgeklärtheit und Reflexion und ohne über Herausforderungen bzw. Unzulänglichkeiten hinwegzutäuschen), zumindest in der Kommunikation gegen aussen, wird angesprochen und ist bedeutend. Insofern ist die sorgfältige Kommunikation mit der Öffentlichkeit und den betroffenen Personen nicht zu unterschätzen. Diese Erkenntnis hat sich etwas im Spitalbereich durchgesetzt und bewährt. Die negative Wirkung einer behördlichen Haltung gegen aussen, wie «da kann man eh nichts machen» oder «wir kommen eh zu spät» statt «wir nehmen die Situation ernst und versuchen unser Bestes betreffend Schutz zu leisten» und «wir verurteilen das Verhalten der gefährdenden Person (und zeigen das auch mit entsprechenden Massnahmen)» ist nicht zu unterschätzen. Auch symbolische Aktionen oder Interventionen können ermächtigend wirken. Dabei ist es sicher wichtig, dass trotzdem transparent über die Möglichkeiten aufgeklärt wird. Transparenz scheint generell auch präventiv gegen mediale «Skandalisierung» zu wirken.

Es scheint angebracht, der Öffentlichkeit und der Politik Möglichkeiten und Grenzen in diesem Handlungsfeld aufzeigen. Diese darüber aufzuklären, was für den wirksamen Einsatz benötigt wird. Über die Relevanz des Phänomens und Dringlichkeit des Problems «häusliche Gewalt» kann gerade Seitens der behördlichen Instanzen die tagtäglich damit konfrontiert sind und dagegen handeln müssen, nicht zu viel informiert werden. Dabei sollen auch die Kosten und Aufwand klar bezeichnet werden und in grössere Verhältnisse gesetzt werden, wie bspw. zur Bezugsgrösse des finanziellen Schadens, der pro Jahr schweizweit durch häusliche Gewalt entsteht.⁴¹

7.4 Dokumentation und Erfahrungstransfer

Eine derartige Kommunikation mit verschiedenen Akteur:innen und den überwachten Personen setzt geklärte Begrifflichkeiten sowie solide Anwendungsgrundlagen (rechtlich, Verfahrensabläufe etc.) und viel Know-how bei den einsetzenden Stellen bzw. Personen voraus. In den Interviews wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass insbesondere für den Bereich des präventiven Einsatzes von EM im Kontext häuslicher viele Wissenslücken bestünden. Diese Einschätzung scheint uns angesichts der noch relativ wenigen Fällen, in denen elektronische Überwachung im Kontext häuslicher Gewalt präventiv angewendet wird, nachvollziehbar: Insgesamt wurden aus den zehn Erhebungskantonen dieser Begleitstudie 29 Fälle mit EM (davon gestützt auf Art. 237 StPO: 17; Art. 67b StGB: 1; Art. 28b ZGB: 11; kein präventiv-polizeilicher Einsatz) und 18 Fälle mit Notfallgeräten gemeldet (abgeschlossene Fälle und während des Erhebungszeitraums laufende Fälle). Zwar konnten auch durch Tests und Simulationen, unter anderem in den laufenden Pilotprojekten, Erfahrungen gewonnen werden, insgesamt bestehen in der Schweiz noch geringe Praxiserfahrungen. Gewisse Erkenntnisse können aber sicherlich aus dem

⁴¹ Vgl. etwa <<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-51007.html>>.

Einsatz von passivem EM im Bereich des Strafvollzugs (Back- und Front-Door), mit dem in der Schweiz bereits reiche Erfahrung gesammelt werden konnte, und aus dem Ausland, bspw. aus Spanien, wo elektronische Überwachung und Notfallgeräte immer häufiger zum Einsatz kommen, können sicher teilweise übertragen werden. Zudem bestehen nun erste Praxiserfahrungen, die bereits zu spannenden und aufschlussreichen Erkenntnissen geführt haben und an die nun angeknüpft werden kann, um weitere Praxiserfahrungen zu sammeln und diese für den Austausch nutzbar zu machen.

Insgesamt wird dem Austausch mit anderen Kantonen und insbesondere mit den grossen, finanzstarken Kantonen, die eine Vorreiterrolle in den Pilotversuchen einnehmen bzw. mit Kantonen, in denen klare Aufträge seitens der Politik im Raum stehen, eine wichtige Rolle zugeordnet. Von diesen möchten die Gesprächsteilnehmenden stärker profitieren können. Es geht um konkrete Erfahrungen aber auch um den möglichen Druck, der sich auf eher zögernde Behörden durch Vergleich und Werbung aufbauen liesse. Zudem scheint die Bestimmung und der Ausbau eines Kompetenzzentrums ein logischer nächster Schritt im Bereich des Wissens- und Erfahrungsmanagement zu sein. Zentraler Angelpunkt für die Weiterentwicklung der technischen Anwendungen ist für alle der Auf- und Ausbau der gemeinsamen Überwachungszentrale.

Per Januar 2025 wird in den Kantonen des Vereins EM das neue System Buddi eingeführt, auf das viele mit den bisherigen Systemen gemachten Erfahrungen übertragbar sein werden, aber mit dem sicherlich auch neue Erfahrungen gesammelt werden. Die Aneignung neuer Praktiken wird auch als Motivation angesprochen, solche auch auf die Integration des Handlungsfeld häusliche Gewalt auszudehnen. In einigen Gesprächen wurde auf die abwartende Haltung angesichts der technischen Umwälzung hingewiesen und dafür auch Verständnis signalisiert.

Aus den geführten Gesprächen entsteht der Eindruck, dass den Kantonen beim Einsatz und im Einsatzbereich von technischen Hilfsmitteln im Zusammenhang mit der Prävention von häuslicher Gewalt ein sehr grosser Ermessens- und Handlungsspielraum eingeräumt wird. Die föderale Struktur, Vorgehensweise und Kompetenzverteilung in der Schweiz bietet in diesem Sinn die Chance, dass in den verschiedenen Kantonen, insbesondere betreffend die Notfallgeräte, verschiedene Systeme eingesetzt und verschiedene Einsatzvarianten, Modelle, Ansätze und Prozessen getestet wurden. Daraus ergibt sich eine grössere Palette an unterschiedlichen Erfahrungen, von denen profitiert werden kann, indem diese Vergleiche ermöglichen und dadurch eine potenziell breitere und bessere Einschätzung erlauben.

Momentan werden spezifisch zur häuslichen Gewalt und zum Einsatz von elektronischer Überwachung in diesem Kontext kaum statistische Daten erfasst oder müssen mit viel Aufwand zusammengetragen werden. Eine einheitliche und systematische Erfassung von Kenndaten in diesem Feld durch die Kantone scheint daher unerlässlich.⁴² Dadurch liesse sich ein Überblick gewinnen und es würde eine wichtige, verlässliche Datengrundlage für weitere Forschung, Optimierungen, Entscheidungen und Handlungen der zuständigen Stellen geschaffen.⁴³

Mehrere befragte Fachpersonen gaben an, sich bestimmten, in der Schweiz bereits zur Verfügung stehenden, Einsatzvarianten nicht oder zu wenig bewusst gewesen zu sein und zeigten sich auch erstaunt

⁴² Siehe auch die Forderungen dazu in GREVIO/INF[2022]28, Rz. 55.

⁴³ Bspw. wäre hinsichtlich Art. 28c StGB nur schon interessant, zu sehen, die Zivilgerichte elektronische Überwachungen bei entsprechenden Anträgen nicht anordnen oder ob schlicht kaum Anträge gestellt werden.

über bestimmte (technische) Möglichkeiten, die in einigen Kantonen bereits praktiziert werden oder auch über Spielräume, die von technischen Stellen (im eigenen Kanton) konfiguriert werden können. Es besteht hier dringender Aufholbedarf, so war etwa die ZGB-Ergänzung (Art. 28c ZGB) mit dem Versprechen an die Öffentlichkeit verbunden, dass künftig im Kontext häuslicher Gewalt schnelle, wirksame Schutzmassnahmen ohne Strafverfahren bzw. ohne, dass die zu schützende Person Strafanzeige erstatten muss, möglich wären⁴⁴, was sich, zumindest bis anhin, faktisch in der Praxis nicht abzeichnet, vermutlich, da noch viele Unklarheiten im Zusammenhang mit dieser Grundlage bestehen und sie wenig greifende flankierende Massnahmen ermöglicht.⁴⁵ Ähnlich ist der präventiv-polizeiliche Einsatzbereich (gestützt etwa auf Bestimmungen in kantonalen Polizeigesetzen) noch kaum erschlossen, da diesbezüglich noch verschiedene rechtliche Fragen offen sind. Die Option, strafrechtliche Kontakt- und/oder Rayonverbote mit einer elektronischen Überwachung zu verbinden (Art. 67b StGB), scheint zudem wenig bekannt. Tendenziell scheinen dort mehr Einsätze zu verzeichnen zu sein und innovativere Ansätze verfolgt zu werden, wo die rechtlichen Grundlagen geklärt sind oder viel Ermessen zulassen. Es scheint wichtig, erstens klare rechtliche Abgrenzungen vorzunehmen, um Unsicherheiten betreffend die Zulässigkeit einer Anwendungsform zu vermindern, zweitens Möglichkeiten, Vorteile und Nachteile der verschiedenen Grundlagen herauszuarbeiten, um einschätzen zu können, wo Lücken zu schliessen sind und welche Grundlage sich in welcher Fallkonstellation besonders eignet, drittens die Verfahrensabläufe für die verschiedenen Grundlagen abzubilden und in denjenigen Punkten zu konkretisieren, in denen Unklarheiten bestehen, und viertens den Austausch und die Zusammenarbeit zu institutionalisieren und rechtlich zu regeln.

7.5 Ressourcen

In den Gesprächen werden auch Einschätzungen zu den Ressourcen und deren Nutzung gemacht. Das Aufrechterhalten einer aktiven Überwachung (24/7) erfordert mehr Ressourcen als eine passive während den Bürozeiten, insbesondere, wenn diese ohne unmittelbare Reaktion bzw. Intervention durchgeführt wird, nur der Feststellung von Verstössen dient. Diese Ressourcen müssen vorhanden sein, was wohl auch erklärt, weshalb bislang in den meisten der Kantone keine aktiven Überwachungen durchgeführt werden. Zusätzliche dynamische Elemente erhöhen den Personalaufwand tendenziell, wobei etwa das Anreichern einer grundsätzlich passiven Überwachung durch dynamische Elemente, bei welchen der zu schützenden Person eine aktivere Rolle zugeordnet wird, auch personalschonender sein können im Vergleich zu einer aktiven Überwachung. Aus der Perspektive der Sicherstellung des höchsten Schutzes für zu schützende Personen ist eine aktive, dynamische Überwachung anzustreben bzw. anzustreben, dass eine solche einzelfallweise angeboten werden kann. Hybride Überwachungsformen, bspw. mit quasi verlängerten Bürozeiten ohne Gewähr, dass reagiert werden kann, können aber auch bereits mehr Schutz bieten als ein simples Feststellen von Verstössen. Diese sollten aber

⁴⁴ Siehe dazu etwa BBl 2017 7307.

⁴⁵ Interessant wäre es daher bspw. zu klären, ob Art. 28c ZGB auch aktive Überwachungen erlaubt und ob flankierende Massnahmen zu einer gestützt auf Art. 28c ZGB angeordneten Überwachung über das präventiv-polizeiliche Instrumentarium erfolgen können. Abgesehen davon, könnte es auch ergiebig sein, der Frage nachzugehen, ob sich elektronische Überwachungen i.S.e. «Gewaltprogramms» direkt auf Art. 55a StGB als Grundlage stützen liessen.

nachhaltig und formell gewährleistet werden können und nicht vom persönlichen Engagement der jeweiligen Mitarbeitenden abhängen.

Durch nutzbare Synergien, Netzwerke und Instrumente eines bereits bestehenden Bedrohungsmanagements, können weitere Ressourcen eingespart werden. Zudem kann ein Erfahrungstransfer den Einsatz nicht nur für zuständige Personen im Einzelfall vereinfachen, und damit eventuell zu mehr Einsätzen führen, sondern auch den Ressourcenaufwand verringern. So wurde von verschiedenen befragten Fachpersonen darauf hingewiesen, dass vor allem der Initialaufwand beim Einführen einer aktiven Überwachung im Kanton und für einzelne zuständige Personen die ersten Anträge bzw. durchgeführten Überwachungen gross seien, da etwa erst Prozesse erarbeitet und gelernt werden und sich die beteiligten Stellen erst aufeinander «einspielen» müssten. Durch das Erarbeiten und Zurverfügungstellen von Standards, Informationen, Merkblättern, Formularen, Mustervorlagen, erprobten Prozessen etc. kann dieser Initialaufwand verringert, die Anwendung im Einzelfall effizienter gemacht und Einsatzhürden abgebaut werden.

7.6 Erwartungshaltungen und Umsetzbarkeit

Es scheint wichtig, Erwartungshaltungen verschiedener Akteur:innen, der Politik und der Öffentlichkeit transparent zu diskutieren. Gewisse Erwartungshaltungen können unter Umständen relativiert werden, kostenschonende Überlegungen angestellt und pragmatische Lösungen gefunden werden. Die Erwartungen an die elektronische Überwachung als Mittel für den Schutz vor häuslicher Gewalt sollten allgemein für jede Überwachungsform und jeden Anwendungsbereich sowie speziell im Einzelfall bewusst gemacht werden.

Je nach Anwendungsbereich bzw. Rechtsgebiet, in dem EM eingesetzt werden soll, unterscheiden sich Schwellen, Anforderungen, Verfahren und Logiken u.U. stark. Im Bereich des ZGB bewegen sich die Akteur:innen grundsätzlich in einem Verfahren mit zwei (oder mehreren) privaten Parteien in dem Persönlichkeitsrechten eine bedeutsame Rolle beikommt. Der Einsatz von EM stellt in diesem Rechtsgebiet einen vergleichsweise sehr einschneidenden Eingriff in die Rechte der gefährdenden Person dar, wenn man diese in Verhältnis setzt zu anderen Möglichkeiten im Rahmen des ZGB und der ZPO. EM gestützt auf die zivilrechtliche Grundlage befindet sich im Spannungsfeld, wie stark der Staat über Zivilrecht in Freiheitsrechte von Personen eingreifen darf. Im Bereich des Einsatzes von EM auf der Grundlage des StGB und präventiv-polizeilicher Bestimmungen stellt dieses eine zusätzliche freiheits-einschränkende Massnahme dar. Bei einer Ersatzmassnahme nach Art. 237 StPO, in der EM anstelle von Haft angeordnet wird bzw. anstelle einer Haft tritt, stellt EM eine mildere (und damit «attraktivere») Massnahme dar. Die «Härte» von EM kann sich also je nach Kontext stark unterscheiden, je nach Anwendungsbereich ist also die Verhältnismässigkeit und die Eingriffswirkung unterschiedlich zu beurteilen. Die Gründe, weshalb, trotz bestehenden rechtlichen Grundlagen, in gewissen Anwendungsbereichen mehr und in anderen weniger oft EM angeordnet wird, scheinen erst umrissen und es werden weitere Erhebungen und Forschung nötig sein, um diese zu konkretisieren. Die Hinweise aus den geführten Gesprächen deuten aber stark darauf hin, dass insbesondere bei der Regelung im ZGB (Art. 28c ZGB) noch viele Unklarheiten und Herausforderungen bestehen, die eine hohe Hürde generieren.

Auch datenschutzrechtliche Anforderungen sind freilich ein Thema im Bereich der elektronischen Überwachung – das, wie sich aus den Gesprächen mit den Fachpersonen ergab, momentan in erster Linie über Einzelfallabwägungen abgehandelt wird. Eine Konkretisierung dieser Anforderungen für die verschiedenen Anwendungsbereiche scheint nötig. Abgesehen von Datensicherheitsüberlegungen, scheint vor allem zu klären, wie genau die involvierten staatlichen Stellen und private Dienstleister:innen die gesammelten Daten verwenden und inwiefern diese weitergegeben werden dürfen: Durch EM können sehr sensitive Daten gesammelt werden und insbesondere auch Bewegungs- und Persönlichkeitsprofile erstellt werden. Diese könnten für verschiedene Zwecke nützlich sein und weiterverwendet werden, im Einzelfall etwa im Rahmen des installierten Case Managements, aber theoretisch natürlich auch allgemeiner. Hier stellen sich verschiedene Fragen – so wurden in den Gesprächen bspw. teils auch Net-Widening-Effekte befürchtet – die durch eine Auseinandersetzung, Leitplanken und explizite Regelungen beantwortet werden könnten. Diese Befürchtungen und Fragen sind ernst zu nehmen und wissenschaftlich aufzuarbeiten. In neueren wissenschaftlichen Quellen wird etwa auch ein internationaler Trend zu «Mass E-Carceration» festgestellt und kritisch diskutiert.⁴⁶

Auch hinsichtlich Interventionen bei Alarmmeldungen scheint es wichtig, die Erwartungshaltungen zu reflektieren. Teilweise scheint sich der Diskurs zu stark darauf zu konzentrieren, wobei sich offenbar ein Meinungsumschwung abzeichnet, dass etwa auch eine voll ausgebaute aktive, dynamische Überwachung ein gewisses Risiko eines Übergriffs nicht verhindern kann und je nach Region und Situation bei bevorstehenden Übergriffen einer EM-überwachten Person rechtzeitige Interventionen vor Ort durch die Polizei nicht garantiert werden könnten (bspw. wenig dicht besiedelte ländlichen Regionen, wo die Anfahrten weit sind). Dieser Grenzen muss man sich zweifellos bewusst sein, was bei den einsetzenden Stellen durchaus der Fall zu sein scheint, darüber aber nicht der Blick verschlossen werden, welche neuen Möglichkeiten sich durch EM und Notfallgeräte eröffnen können. So kann aus den Erfahrungen der befragten Fachpersonen und einer kriminologischen Perspektiven abgeleitet werden, dass eine elektronische Überwachung verschiedene anstrebenswerte Ziele haben kann, wobei die absolut sichere Verhinderungen von Übergriffen nicht das Hauptziel sein muss, und allgemein kaum Mittel zum Schutz vor häuslicher Gewalt denkbar sind, die restlose Sicherheit garantieren können. Die Verhinderung von Übergriffen durch eine polizeiliche «Direktintervention» vor Ort kann ein Schutzziel sein, aber auch durch andere (niederschwellige) Reaktionen kann wirksam auf Situationen eingewirkt werden. Bspw. wurden sehr gute Erfahrungen damit gemacht, dass die überwachende Stelle bei einer Alarmmeldung die gefährdende Person sofort (telefonisch) kontaktierte und mit dieser ein Gespräch führte (etwa dieser «ins Gewissen redete»), was oft bereits ausreichend war, um die Situation zu entschärfen und auch um eine künftige Abschreckungswirkung zu erzeugen. Dies funktioniert umso besser, wenn bereits im Rahmen eines Gesamtkonzepts eine gewisse Beziehung zur gefährdenden Person aufgebaut werden konnte. Dynamische Überwachungsformen ermöglichen zudem, dass eine zu schützende Person bei einer Alarmmeldung u.U. Schutzvorkehrungen treffen und damit bspw. Zeit überbrücken kann. Es scheint also wichtig, einfallangepasste Schutzziele zu definieren und mit den beteiligten Stellen und Personen klar darüber zu kommunizieren.

⁴⁶ Dazu etwa KILGORE JAMES, *Understanding E-Carceration. Electronic Monitoring, the Surveillance State, and the Future of Mass Incarceration*, New York 2022.

Für den vorliegenden Bericht und auch für die Phase des Wissenstransfers ist vor Augen zu halten, dass zwar insgesamt noch wenig Erfahrung spezifisch auf den Kontext von häuslicher Gewalt vorliegt, aber auch, dass die Aussagen im Bereich Technik, die bestehenden Bedürfnisse und Vorstellungen an ein System schärfen können. Der Wissenstransferphase sollte auch vor diesem Hintergrund verstanden werden, d.h. durch den Kontakt mit der Praxis und die künftig hinzutretenden Erfahrungen mit dem neuen System Buddi, wird nicht nur Wissen transferiert, sondern darüber hinaus angereichert und gegebenenfalls auch verändert. Das Feld häusliche Gewalt und die technischen Möglichkeiten der elektronischen Überwachungen befinden sich im Fluss.

Verschiedene einsetzende Stellen zeigten sich jedenfalls in der Praxis grösstenteils überrascht, wie technisch unkompliziert die elektronischen Überwachungen im Endeffekt umgesetzt werden konnten, und erfreut, wie flexibel und professionell die technischen staatlichen Stellen bzw. technischen privaten Dienstleister:innen etwa auf Bedürfnisse im Einzelfall eingegangen seien und diesen bei der technischen Umsetzung einer elektronischen Überwachung haben entsprechen können.

Technisch kann gestützt auf die Erfahrungen der befragten Fachpersonen zusammengefasst werden, dass

- die technischen Lösungen insgesamt und einzelne technische Parameter speziell recht flexibel und gut auf Bedürfnisse in Einzelfallkonstellationen anpassbar sind;
- die Verbindung zum Interface und die Abstimmung mit den Geräten zuverlässig funktioniert und Alarme durchwegs zuverlässig gemeldet werden;
- Ortungen nicht in jeder Situation zuverlässig sind (bspw. in Tiefgaragen);
- Fehlalarme je nach Konstellation (teils häufig) vorkommen (bspw. wenn die überwachten Personen örtlich nahe beieinander wohnen oder arbeiten oder mit den momentan eingesetzten Systemen mit kurzen Akkulaufzeiten der Geräte, wenn der Akku nicht aufgeladen wurde);
- die (Alarm-)Situationen durch die überwachenden Personen interpretiert bzw. «gelesen» werden und dadurch Fehlalarme und gewisse Ortungslücken gut ausgeglichen werden können, was mit steigender Erfahrung der überwachenden Personen verstärkt der Fall ist.

Die in diesem Bericht aufgezeigten technischen, rechtlichen und praktischen Herausforderungen scheinen lösbar, namentlich nachdem diese identifiziert bzw. genau abgesteckt werden. Bsp.:

- Datenschutzrechtliche Erfordernisse dürften technisch wohl durchaus erfüllbar sein, die entsprechenden rechtlichen Anforderungen müssen dafür aber klar sein, damit diese an die technischen Stellen bzw. Dienstleister:innen kommuniziert werden können.
- Der Aufwand für Anpassungen hinsichtlich «Wording» und «Labeling», dürfte gering sein, aber direkte Wirkungen bei zu schützenden Personen entfalten.
- Die Herausforderungen bei Landesübertritten scheinen zufriedenstellend gelöst werden zu können, etwa durch eine Kooperation bzw. Vorabinformation der Einsatzzentrale der zuständigen (ausländischen) Behörde in angrenzenden Gebieten.

Zum Schluss ist festzuhalten, dass in den Gesprächen oft angemerkt wurde, dass dynamisches EM und Notfallgeräte gerade auch im Bereich Stalking viel Potenzial aufweisen würde, und deshalb oft

vorgeschlagen wurde, die rechtlichen Grundlagen auszudehnen, um verstärkt auch in diesem Bereich mehr Optionen elektronischer Überwachungen zu ermöglichen.

8 HANDLUNGS-/ENTWICKLUNGSHINWEISE

Gestützt auf diese Schlussfolgerungen lassen sich folgende Handlungs- bzw. Entwicklungshinweise formulieren, deren Reihenfolge keine Auskunft über ihr jeweiliges Gewicht gibt:

1. Die hier dokumentierten Fälle zeigen, dass bis anhin und trotz relativ geringen Fallzahlen gute Erfahrungen gemacht wurden. Befragte Personen berichten, dass mit der Erfahrung sich auch ihre Einstellung bezüglich der Machbarkeit und des Nutzens gewandelt und ihre anfängliche Skepsis abgenommen habe. Allgemein sind die befragten Personen heute stärker für das Thema sensibilisiert als zu Beginn der Pilotversuche. Darauf lässt sich bauen und weiterfahren. Dieser Impuls soll gestärkt und gesteigert werden.
2. Die Chance des Föderalismus, wonach in Pilotphasen an mehreren Orten Innovationspotenzial genutzt und Lösungen entwickelt werden können, soll unbedingt noch stärker genutzt werden. Das Themenfeld Einsatz technischer Mittel in Kontext häuslicher Gewalt ist im Wesentlichen durch den Bedarf an unterschiedlichen Umsetzungsformen charakterisiert. Kantone tragen zur Findung geeigneter Vorgehensweisen bei. Dieses Potenzial gilt es noch stärker zu nutzen. Mehr Kantone sollen ermuntert werden, Anwendungen zu entwickeln und zu testen. Wichtig ist, dass diese Erfahrungen zusammengeführt und ausgetauscht werden. Die vorgesehene und bewilligte Transferphase der wissenschaftlichen Begleitung kann dazu beitragen, die Kontakte zwischen den Kantonen zu fördern und Erfahrungen zu systematisieren, damit nationale Erkenntnisse dokumentiert und besser genutzt werden können. Allen beteiligten Akteur:innen wird empfohlen sich in dieser Transferphase einzubringen und die Bemühungen in ihrem Umfeld zu verstärken.
3. Angesichts der laufenden Einführung der neuen EM-Technologie und aufgrund der technologischen Entwicklung sich laufend erweiternden Anwendungsformen im Bereich der Notfallgeräte und Apps, sollte die Pilotphase verlängert werden, um zukünftig noch besser datenbasiert entscheiden und steuern zu können. Weitere Kantone sollen dafür gewonnen werden.
4. Eine solche Erweiterung generiert auch mehr Fälle mit dynamischem Einbezug von zu schützenden Personen. Es sollen noch mehr Erfahrungen mit dieser Anwendungsform gemacht werden. Dabei muss die Perspektive der zu schützenden Personen unbedingt umfassender systematisch erfasst und dokumentiert werden. Damit einher geht auch eine Weiterentwicklung hin zu effizienteren Einsatzmöglichkeiten und die Möglichkeit der Optimierung des Nutzens solcher Anwendungen.
5. Die zuständigen kantonalen Instanzen sollen ihre Akteur:innen auf Fach- und Funktionsebene in den Kantonen besser unterstützen und deren Austausch fördern, damit sich deren gute Praktiken weiterentwickeln können. Die kontinuierliche Reflexion und Weiterentwicklung sollen «innerbetrieblich» gefestigt werden und so mittelfristig ein selbstverständlicher Bestandteil der Abläufe werden.
6. Kantonale Konzepte des Bedrohungsmanagements und deren Umsetzung in die Praxis sind wichtige und förderliche Voraussetzungen für die Erweiterung der technischen Massnahmen im Bereich der häuslichen Gewalt. Diese Erfahrung soll Kantone motivieren. Sie zeigen, dass die Integration subsidiär erfolgen kann und das Rad nicht neu erfunden werden muss.

7. Interdisziplinäre, interinstitutionelle Formen der Zusammenarbeit von gerichtlicher, polizeilicher, einweisender bzw. umsetzender Mitarbeitenden haben sich bewährt. Diese sollen noch verstärkt durch gezielte psychologische und sozialarbeiterische Betreuung ergänzt werden.
8. Die Arbeit im Kontext der Bewältigung und Prävention häuslicher Gewalt ist eine wichtige Aufgabe staatlicher Rechtsdurchsetzungs- und Vollstreckungsbehörden. Dieses Engagement soll verstärkt nach aussen präsentieren werden. Damit kann negativem Image in der Bevölkerung entgegengetreten werden. So eröffnen sich Chancen für die Legitimation und Rechenschaftslegung gegenüber der Öffentlichkeit nicht nur für die Sache im eigentlichen Sinn, sondern auch für die beteiligten Institutionen als Ganze.
9. Neben dem Fokus auf die aufwändigere Technologie des passiven, aktiven und dynamischen EM sollen niederschwellige technische Lösungen wie Notfallgeräte oder Apps nicht aus dem Blick verloren werden. Sie erweitern die Palette der möglichen Optionen und erlauben damit kontextsensible Massnahmen. Zudem sind diese Massnahmen in der Regel schneller, flexibler und einfacher anwendbar.
10. Es zeigt sich, dass «One-fits-all»-Konzepte für die Anwendung technischer Mittel im Kontext häuslicher Gewalt nicht zielführend sind. Situationsspezifische Einzelfalllösungen sollen unbedingt ermöglicht und gefördert werden. Erfolgversprechendes Handeln erfordert möglichst viele Optionen, um zu schützenden Personen möglichst individuell gerecht zu werden und um Schutzbedarf abdecken zu können. Es ist anzustreben, verschiedene Schutzziele zu definieren und formulieren. Zudem erlauben verschiedene Optionen auch eine massvolle Berücksichtigung der Rechte, der zu kontrollierenden gefährdenden Person. Diese Erkenntnis soll richtungsweisend bleiben.
11. Es wird empfohlen, eine eingehende Klärung der rechtlichen Grundlagen vorzunehmen, um den normativen Rahmen besser für die Bewältigung dieses sozialen Problems nutzen und allenfalls mittelfristig anpassen zu können. In einem ersten Schritt wird eine Auslegeordnung empfohlen, um den Status quo klarer erkennen und beurteilen zu können.
12. Um das Erfahrungs- und Wissensmanagement besser nutzen zu können, wird die Bestimmung einer zentralen Fachstelle bzw. eines nachhaltig angelegten Fachpools empfohlen. Damit soll auch die Entwicklung eines einheitlichen Datenerhebungsinstruments verbunden sein, das auf nationaler Ebene die Daten für Entscheidungs- und Handlungswissen generieren kann.
13. Ganz allgemein sollen Opfererfahrungen unbedingt umfassender erfasst und dokumentiert werden. Die subjektiven Einschätzungen des Nutzens und der möglichen Einschränkungen entsprechender staatlicher Massnahmen sind massgeblich für deren Erfolg.