



Kanton Zürich  
Direktion der Justiz und des Innern  
**Justizvollzug und Wiedereingliederung**

**Bewährungs- und Vollzugsdienste**  
Alternativer Strafvollzug / EM-Vollzugsstelle

Hohlstrasse 552  
8090 Zürich  
Telefon +41 43 258 36 70  
zh.ch/juve  
bvd.em@ji.zh.ch

Projekt DEM HG / MB

# **Pilotprojekt Dynamisches Electronic Monitoring im Kon- text Häuslicher Gewalt - Schlussbericht**

V1.00  
27. Juni 2025

**Impressum**

Herausgeber:

JuWe

Autoren:

Projektleiter / Projektteam DEM HG

Datum:

27. Juni 2025

Version:

1.00

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Management Summary</b>	<b>5</b>
<b>2.</b>	<b>Ausgangslage</b>	<b>8</b>
<b>3.</b>	<b>Projektziele</b>	<b>11</b>
<b>4.</b>	<b>Rahmenbedingungen/Abgrenzungen</b>	<b>13</b>
<b>5.</b>	<b>Phasenziele</b>	<b>15</b>
<b>6.</b>	<b>Vorbereitung Pilot Dynamisches Electronic Monitoring im Kontext Häuslicher Gewalt</b>	<b>17</b>
<b>6.1.</b>	<b>Analyse und Erstellung Prozesse (Projektziel 1.1)</b>	<b>17</b>
<b>6.2.</b>	<b>Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung (Projektziel 1.2)</b>	<b>18</b>
<b>6.3.</b>	<b>Analyse und Erstellung Dokumente (Projektziel 1.3)</b>	<b>21</b>
<b>7.</b>	<b>Daten, Erfahrungen und Erkenntnisse Pilot (Projektziele 1.4 und 1.6)</b>	<b>24</b>
<b>7.1.</b>	<b>Überblick Durchführung Pilot</b>	<b>24</b>
<b>7.2.</b>	<b>Live-Tests, Schulungen und Alarmbearbeitung Überwachungszentrale</b>	<b>27</b>
<b>7.3.</b>	<b>Sprachkenntnisse Tatpersonen und Opfer sowie telefonische Erreichbarkeit und Compliance</b>	<b>30</b>
<b>7.4.</b>	<b>Benötigte Informationen für die Beantragung und Anordnung sowie Pilotkriterien</b>	<b>31</b>
<b>7.5.</b>	<b>Befragung der am Pilot teilnehmenden Staatsanwaltschaften</b>	<b>34</b>
<b>7.6.</b>	<b>Interkantonale Sachverhalte / Ausland</b>	<b>36</b>
<b>7.7.</b>	<b>Wirksamkeit der Überwachungszentrale als Filter (für die Polizei)</b>	<b>37</b>
<b>7.8.</b>	<b>Wissenschaftliche Begleitung</b>	<b>38</b>
<b>7.9.</b>	<b>Mögliche EM-Anwendungsformen für Dynamisches Electronic Monitoring (Projektziel 1.5)</b>	<b>38</b>
<b>7.10.</b>	<b>Dynamisches Electronic Monitoring auf dem neuen EM-System</b>	<b>40</b>
<b>8.</b>	<b>Wichtigste Erkenntnisse und Fazit</b>	<b>41</b>
<b>8.1.</b>	<b>Wichtigste Erkenntnisse</b>	<b>41</b>

<b>8.2.</b>	<b>Fazit</b>	<b>43</b>
<b>9.</b>	<b>Weiteres Vorgehen und Empfehlungen</b>	<b>44</b>
<b>9.1.</b>	<b>Ausschöpfung bestehende Möglichkeiten: Strafprozessuale Rayonverbote (Ersatzmassnahmen)</b>	<b>44</b>
<b>9.2.</b>	<b>Prüfung Dynamisches Electronic Monitoring auf nationaler Ebene</b>	<b>45</b>

## 1. Management Summary

Am 30. April 2021 hat der von Bundesrätin Karin Keller-Sutter im Rahmen der Beantwortung des Postulats Arslan *Prüfung wirksamerer Massnahmen zum Opferschutz in Hochrisikofällen bei häuslicher Gewalt* initiierte [Strategische Dialog Häusliche Gewalt](#) stattgefunden. Als Ergebnis des Austauschs wurde eine gemeinsame [Roadmap von Bund und Kantonen](#) verabschiedet. In dieser haben sich die beteiligten Akteure dafür ausgesprochen, in zehn Handlungsfeldern diverse Massnahmen zur Bekämpfung Häuslicher Gewalt an die Hand zu nehmen ([vgl. Kap. 2](#)).

Der Kanton Zürich hat betreffend das **Handlungsfeld 4, Technische Mittel**, ein Pilotprojekt durchgeführt. Der Kanton Zürich wendet Electronic Monitoring (EM) aktuell schon regelmässig an. Als mildere Massnahme zur Untersuchungshaft- oder Sicherheitshaft können z.B. Rayonverbote mit EM angeordnet werden. Im Rahmen des einjährigen Pilots von November 2023 bis November 2024 wurden im Kanton Zürich erstmals auch Annäherungsverbote mittels EM kontrolliert ([vgl. Kap. 6 und 7](#)).

Mit dem Projekt **Dynamisches Electronic Monitoring im Kontext Häuslicher Gewalt** und der Durchführung eines Pilots sollten **Erfahrungen, Daten und Erkenntnisse** erhoben werden, um die **Entscheidungsgrundlagen** zu schaffen, ob und in welcher Ausprägung der Kanton Zürich in Zukunft das technische Mittel «Dynamisches Electronic Monitoring» zur systematischen Kontrolle von behördlichen Auflagen im Kontext Häuslicher Gewalt einsetzen will ([vgl. Kap. 3 bis 5](#)).

Durch 4 Pilotfälle und zahlreiche Live-Tests mit Testpersonen konnten **wichtige Erkenntnisse für die komplexe Umsetzung des Dynamischen Electronic Monitorings** gewonnen werden ([vgl. Kap. 8.1](#)). Eine zentrale Voraussetzung für die Feststellung von Annäherungen ist die freiwillige Teilnahme des Opfers am dynamischen EM. Nur so kann sichergestellt werden, dass das Opfer aktiv in den Prozess eingebunden ist und die Massnahmen akzeptiert, was wiederum die Effektivität und den Schutz erhöht.

Die Bearbeitung von Verstößen gegen Annäherungsverbote gestaltet sich als besonders komplex, insbesondere wenn gleichzeitig telefonisch Kontakt zu Opfer und Tatperson aufgenommen wird. Rayonverbote und die Distanzen von Annäherungsverboten sollten grundsätzlich möglichst gross bemessen sein – idealerweise mit einem Radius von mindestens zwei Kilometern – wobei die gewöhnlichen Aufenthaltsorte der überwachten Personen zu berücksichtigen sind.

Zusätzlich zum Annäherungsverbot sollten stets auch Rayonverbote festgelegt werden, um auch bei Rückzug der Einwilligung des Opfers weiterhin Kontrolle und Schutz gewährleisten zu können, etwa durch das Verbot, sich am Wohn- oder Arbeitsort des Opfers aufzuhalten.

Bei Pflichtverletzungen müssen entsprechende Sanktionen möglich sein, etwa die Rückversetzung in Untersuchungs- oder Sicherheitshaft gemäss Art. 237 Abs. 5 der Strafprozessordnung. Für ein erfolgreiches EM sind zudem Instruktions- und Absprachefähigkeit, telefonische Erreichbarkeit sowie die Möglichkeit der sprachlichen Verständigung erforderlich. Die rechtlichen Anforderungen für die Anordnung von Ersatzmassnahmen sind aufgrund der notwendigen strafprozessualen Haftgründe hoch einzuschätzen. Da gewisse Personen über keine oder nur geringe Deutschkenntnisse verfügen, wäre eine mehrsprachige Überwachungszentrale wünschenswert.

Das dynamische EM von Annäherungsverboten erfordert in bestimmten Fällen eine schnelle polizeiliche Intervention am Aufenthaltsort des Opfers. Um Zeitverluste zu vermeiden, sollte die Überwachungszentrale direkt mit der örtlich zuständigen Einsatzzentrale der Polizei kommunizieren. Im Gegensatz zu stationären Rayonverboten kann es beim dynamischen EM jederzeit und an jedem Ort zu Verstößen kommen.

### Fazit:

Der Zürcher Pilot orientierte sich am sog. «Spanischen Modell», daher einer landesweit gut koordinierten Umsetzung der elektronischen Überwachung inkl. allfälliger polizeilicher Interventionen, welche zudem von weiteren zahlreichen Massnahmen zur Bekämpfung der häuslichen Gewalt flankiert werden. Das Dynamische Electronic Monitoring ist in Spanien Teil eines national organisierten Gesamtsystems innerhalb eines nationalen rechtlichen Rahmens.

Anders als in Spanien handelte es sich beim Pilot Dynamisches EM des Kantons Zürich um eine föderale Umsetzung, was wie ausgeführt Limitationen bezüglich Zuständigkeiten, Reaktionszeiten und in geografischer Hinsicht geeigneten Fällen mit sich brachte. Aus diesem Grund erscheint eine gesamtschweizerische Lösung, daher eine nationale und mehrsprachige Überwachungszentrale, prüfenswert. Eine auf das Zürcher Kantonsgebiet beschränkte und damit limitierte Einführung des Regelbetriebs im Kanton Zürich würde nicht die angestrebte Wirkung erzielen. **Das Dynamische Electronic Monitoring von Annäherungsverböten wird darum nicht in den Regelbetrieb**

**überführt.** Das Projekt Dynamisches Electronic Monitoring im Kontext Häuslicher Gewalt wird daher abgeschlossen ([vgl. Kap. 8.2](#)).

**Weiteres Vorgehen und Empfehlungen:**

**Ausschöpfung bestehende Möglichkeiten: Strafprozessuale Rayonverbote ([vgl. Kap. 9.1](#))**

Im Kanton Zürich ist das (aktive) Electronic Monitoring von strafprozessualen Rayonverboten (Ersatzmassnahmen) seit langem etabliert. Im Rahmen der Bekämpfung der Häuslichen Gewalt erscheint es wichtig, bei geeigneten Fällen Rayonverbote in Kombination mit aktivem oder passiven Electronic Monitoring vermehrt zu beantragen. Dies ermöglicht eine konsequente Überprüfung der Einhaltung der angeordneten Auflagen. Es wird empfohlen, den eingeschlagenen Weg konsequent weiterzuverfolgen.

**Prüfung Dynamisches Electronic Monitoring auf nationaler Ebene ([vgl. Kap. 9.2](#)):**

Eine nationale Einführung des Dynamischen Electronic Monitorings (EM) zur Überwachung von Annäherungsverboten im Kontext Häuslicher Gewalt wird als prüfenswert erachtet. Wichtige Voraussetzungen sind eine gemeinsame, mehrsprachige Überwachungszentrale, die Einführung der aktiven elektronischen Überwachung in weiteren Kantonen, ein technisches «Proof of Concept» auf dem neuen EM-System sowie eine koordinierte Zusammenarbeit mit den örtlich für Interventionen zuständigen Polizeikorps.

## 2. Ausgangslage

Am 30. April 2021 hat der von Bundesrätin Karin Keller-Sutter im Rahmen der Beantwortung des Postulats Arslan *Prüfung wirksamerer Massnahmen zum Opferschutz in Hochrisikofällen bei häuslicher Gewalt* initiierte [Strategische Dialog Häusliche Gewalt](#) stattgefunden. Die KKJPD sowie die KKPKS waren an den Gesprächen mit dem EJPD, der SODK und dem EBG beteiligt.

Als Ergebnis des Austauschs wurde eine gemeinsame [Roadmap von Bund und Kantonen](#) verabschiedet. Womit die beteiligten Akteure sich dafür ausgesprochen haben, in zehn Handlungsfeldern diverse Massnahmen zur Bekämpfung Häuslicher Gewalt an die Hand zu nehmen.

Zwischenzeitlich wurde die Umsetzung der Massnahmen im Zuständigkeitsbereich der KKJPD initiiert und erste Arbeiten eingeleitet. Die Verantwortung für die Umsetzung auf fachlicher Ebene obliegt insbesondere der Schweizerischen Konferenz gegen Häusliche Gewalt (SKHG), der Schweizerischen Kriminalprävention (SKP) sowie dem Generalsekretariat KKJPD. An den Arbeiten sind auch die KKPKS, die SSK sowie das BFS beteiligt. Die Koordination der Arbeiten erfolgt durch das Generalsekretariat KKJPD. Ein regelmässiges Reporting zum Umsetzungsstand der Massnahmen erfolgt anlässlich der zweimal jährlich stattfindenden Sitzungen des Kontaktorgans EJPD-KKJPD-SODK.

Im Rahmen des Strategischen Dialogs Häusliche Gewalt wurden zu dem die Ergebnisse eines im Auftrag des Bundesamts für Justiz erstellten [Berichts der Universität Bern zu Electronic Monitoring \(EM\) im Kontext Häuslicher Gewalt](#) präsentiert. Im Bericht wird einerseits die Situation in der Schweiz dargestellt, andererseits werden Erfahrungen mit dem Einsatz von EM bei Fällen Häuslicher Gewalt aus dem Ausland aufgeführt. Dabei ergeht aus dem Bericht insbesondere die Empfehlung, das spanische Modell näher zu prüfen. Daraus liessen sich Erkenntnisse ableiten, die für den Einsatz von EM im Kontext Häuslicher Gewalt in der Schweiz herangezogen werden könnten.

Mit der Verabschiedung der Roadmap zur Häuslichen Gewalt haben die Kantone auch die Absicht formuliert, Pilotprojekte zum Einsatz von Notfallknöpfen für Opfer Häuslicher Gewalt zu starten. Spanien hat mit einem solchen kombinierten Einsatz von EM bei Opfern und Tatpersonen langjährige Erfahrung. Deshalb ist es angezeigt, dass bei der Planung entsprechender Pilotprojekte in der Schweiz die Erfahrungen aus Spanien ebenfalls berücksichtigt werden. Aus diesen Gründen haben die Delegationsmitglieder der KKJPD anlässlich des Strategischen

Dialogs ihr Interesse bekundet, das spanische Modell vertieft zu prüfen. Dabei wurde unter anderem die Durchführung einer Studienreise nach Spanien ins Auge gefasst, um die Rahmenbedingungen, die praktische Anwendung sowie Erkenntnisse aus der Umsetzung bei einem Austausch vor Ort in Erfahrung zu bringen. Schliesslich hat der Vorstand der KKJPD am 28. Juni 2021 formell den Beschluss gefasst, eine solche Studienreise durchzuführen und das Generalsekretariat der KKJPD mit entsprechenden Planungsarbeiten beauftragt.

Die spanischen Behörden haben auf die Anfrage der KKJPD positiv reagiert und waren bereit, ihr Wissen und ihre Erfahrungen mit der Schweiz zu teilen. Nachdem aufgrund der Pandemie die ursprünglich für Januar 2022 vorgesehene Reise kurzfristig abgesagt werden musste, fand diese am 26. und 27. Januar 2023 statt.

#### **Prüfung Pilotprojekt Kanton Zürich:**

Die KKJPD sowie der mit der Koordination der Pilotprojekte beauftragte Verein Electronic Monitoring haben Vertreterinnen und Vertretern des Kantons Zürich aus Justiz, Polizei und Opferhilfe im September 2022 das Vorhaben der Durchführung von Pilotprojekten in interessierten Kantonen vorgestellt. Neben anderen Kantonen hat sich auch der Kanton Zürich bereit erklärt, die Durchführung eines solchen Pilotprojekts zu prüfen.

#### **Electronic Monitoring von Ersatzmassnahmen im Regelbetrieb:**

Das Electronic Monitoring (EM) von Ersatzmassnahmen wie Rayonverbot, Rayonarrest und Hausarrest (Art. 237 Abs. 2 lit. c) befindet sich im Kanton Zürich im Regelbetrieb. Beim EM selbst handelt es sich nicht um eine Ersatzmassnahme (vgl. Art. 237 Abs. 3 StPO), sondern um ein Kontrollinstrument, mit welchem die Einhaltung der Ersatzmassnahme überwacht resp. kontrolliert werden kann. Anstelle von Untersuchungs- oder Sicherheitshaft kann das zuständige Gericht milder Massnahmen (Ersatzmassnahmen) anordnen, wenn sie den gleichen Zweck wie die Haft erfüllen (vgl. Art. 237 Abs. 1 StPO). Die Anordnung von Ersatzmassnahmen mit EM findet zumeist während des Vorverfahrens (Art. 16 Abs. 2 StPO) statt und die beschuldigte Person befindet sich bereits einige Zeit in Untersuchungshaft. Die Verfahrensleitung ist zu diesem Zeitpunkt die Staatsanwaltschaft. Sofern die Verfahrensleitung die Beantragung von Ersatzmassnahmen mit EM beim Zwangsmassnahmengericht (ZMG) beabsichtigt, wird vorgängig die Electronic Monitoring-Vollzugsstelle mit der Abklärung der technischen Machbarkeit

beauftragt. Die EM-Vollzugsstelle erstellt einen Abklärungsbericht, welcher sodann dem Antrag an das ZMG beigelegt wird. Sofern Ersatzmassnahmen mit EM angeordnet werden, erfolgt zeitgleich mit der Haftentlassung die Installation der elektronischen Überwachung und die beschuldigte Person wird fortan mittels EM kontrolliert, ob sie die angeordneten Ersatzmassnahmen einhält. Das EM von Ersatzmassnahmen findet in der Regel aktiv (24/7) statt. Eine **Überwachungszentrale (ÜWZ)** kontrolliert rund um die Uhr die im EM-System eingehenden Alarme und bearbeitet diese nach vordefinierten und standardisierten Prozessen. Sofern innert nützlicher Zeit keine Rückstellung der Meldung erfolgt und/oder es sich tatsächlich um eine Verstossmeldung handelt – also die Ersatzmassnahme nicht eingehalten wird –, alarmiert die ÜWZ die Einsatzzentrale der Kantonspolizei Zürich. Die Kantonspolizei Zürich reagiert gemäss den hinterlegten Einsatzdispositiven. Es liegt immer das **Einsatzdispositiv «Alarmfall Electronic Monitoring»** der Verfahrensleitung vor. Sofern ein Gewaltbezug besteht, liegt zusätzlich ein vom Bedrohungsmanagement (in erster Linie Dienst Gewaltschutz der Kantonspolizei Zürich) vorgängig erstelltes **«Schutzdispositiv»** vor. Sofern eine polizeiliche Intervention stattfindet, wird die beschuldigte Person der Staatsanwaltschaft zugeführt, welche über das weitere Vorgehen entscheidet (Entlassung aus der vorläufigen Festnahme und Fortsetzung EM, Antrag Untersuchungshaft etc.). Jeweils nachträglich erstellt die EM-Vollzugsstelle zuhanden der Verfahrensleitung einen Verlaufsrapport, welcher in erster Linie einer detaillierten Interpretation der EM-Alarne dient.

**Kontaktverbote/Annäherungsverbote** als Ersatzmassnahmen (Art. 237 Abs. 2 lit. g StPO) wurden bisher nur indirekt über die Ersatzmassnahme/n Rayonverbot/Hausarrest elektronisch überwacht.

### 3. Projektziele

Die Initialisierungsphase verfolgt das Hauptziel, **Erfahrungen, Daten und Erkenntnisse** zu gewinnen / erheben, um die **Entscheidungsgrundlagen** zu schaffen, ob und in welcher Ausprägung der Kanton Zürich in Zukunft das technische Mittel «Dynamisches Electronic Monitoring» zur systematischen Kontrolle von behördlichen Auflagen im Kontext Häuslicher Gewalt einsetzen will. **Das Hauptziel soll mittels Durchführung eines Pilots «Dynamisches Electronic Monitoring im Kontext Häuslicher Gewalt» erreicht werden.** Beim Dynamischen Electronic Monitoring werden sowohl «Täter» als auch «Opfer» elektronisch überwacht. Das Opfer ist jeweils der Mittelpunkt einer dynamischen Rayonverbotszone. Der Pilot soll soweit wie möglich innerhalb der bestehenden Prozesse und Strukturen durchgeführt werden. Für den Pilot notwendige Prozesse und Dokumente sind zu aktualisieren oder zu erstellen. Das bestehende ISDS-Konzept Electronic Monitoring ist zu aktualisieren und neu erstellte Dokumente sind – sofern indiziert – der Datenschutzstelle (*Datenschutzbeauftragte des Kantons Zürich*) vorzulegen (analog Projekt EM-ZGB).

Mit der Durchführung des Pilots sollen als Basis für den Entscheid insbesondere betreffend folgender Themen Erfahrungen, Daten und Erkenntnisse gewonnen werden:

1. **Tatvorwürfe, Haftgründe sowie Beantragung und Anordnung von Ersatzmassnahmen mit EM:** Auswertung der Anträge der Staatsanwaltschaft und der ergangenen Entscheide des Zwangsmassnahmengerichts (ob und in welchem Umfang den Anträgen gefolgt wird)
2. **Prozesse Meldungsbearbeitung durch die Überwachungszentrale und technische Parameter EM-System:** Optimierung der (neuen) ÜWZ-Prozesse für die 24/7-Meldungsbearbeitung und Einstellungen der technischen Parameter des EM-Systems. Bei (tatsächlichen) Verstößen gegen die Ersatzmassnahmen (z.B. Verstoss gegen Annäherungsverbot) oder EM-Vollzugsbedingungen (z.B. Aufladen der elektronischen Fussfessel) soll eine situationsadäquate Reaktion erfolgen (z.B. keine Reaktion, telefonische Kontaktaufnahme mit beschuldigter und/oder geschädigter Person inklusive allfällige Informationsweitergabe, Alarmierung Polizei). Relevante Ereignisse, die eine Prozessänderung oder Parameteränderung im EM-System auslösen, sind zu dokumentieren.
3. **Wirksamkeit der Überwachungszentrale als Filter (für die Polizei):** Erhebung von Kennzahlen, insbesondere Anzahl und Art durch ÜWZ bearbeitete Verstössmeldungen, Anzahl durch ÜWZ geführte Telefonate mit beschuldigter und geschädigter Person,

Anzahl Alarmierungen der Polizei durch ÜWZ, Anzahl und Art der tatsächlich erfolgten Interventionen, Anzahl Vollzugstage etc.

4. **Interkantonale Sachverhalte / Ausland:** Dokumentation Interventionen über die Kantonsgrenzen hinweg sowie Klärung von Fragestellungen betreffend Geltungsbereich interkantonal bzw. bei einem Auslandbezug
5. **Rayongrösse und Reaktionszeit:** Wie gross (oder klein) sollen die (dynamischen) Rayons zukünftig sein, damit bei einem tatsächlichen Verstoss eine genügend hohe Reaktionszeit besteht? Relevante Ereignisse, die für eine Veränderung der Parameter sprechen, sind zu dokumentieren.
6. **Opferschutz:** Verändert sich das subjektive Sicherheitsgefühl der geschädigten Person und wie wirkt die elektronische Überwachung?
7. **Einhaltung der Ersatzmassnahmen aufgrund EM:** Aus welchen Gründen hält sich die beschuldigte Person (nicht) an die angeordneten und mit EM kontrollierten Ersatzmassnahmen und wie wirkt die elektronische Überwachung?
8. **Kosten/Aufwand:** Erhebung Ressourcenbedarf und Kosten (z.B. aktive Überwachung, Miete EM-Geräte, Personalaufwand in den jeweiligen Organisationen etc.).

## 4. Rahmenbedingungen/Abgrenzungen

- 1.1. Der Einsatz des Dynamischen Electronic Monitorings soll **im Kontext Häuslicher Gewalt und Stalking** erfolgen: Massgebend ist die Definition gemäss § 2 [Gewaltschutzgesetz](#) (GSG).
- 1.2. Im Rahmen des Pilots sollen **Kontaktverbote/Annäherungsverbote im Sinne von Ersatzmassnahmen** gemäss [Art. 237 Strafprozessordnung](#) (StPO) mittels Dynamischem Electronic Monitoring kontrolliert werden. Mit Art. 237 Abs. 3 StPO besteht eine explizite Rechtsgrundlage für die elektronische Überwachung von Ersatzmassnahmen. Andere EM-Anwendungsformen sind **nicht** Gegenstand der Pilotphase.
- 1.3. Für die Pilotphase kommen nur Fälle in Frage, bei denen **die geschädigte Person** sich **in Deutsch verständigen** kann, damit insbesondere die Kommunikation mit der Überwachungszentrale möglich ist.
- 1.4. Das **Dynamische** Electronic Monitoring und die damit einhergehende Datenerhebung erfordert für die gesamte Dauer der Überwachung die Zustimmung der geschädigten Person (**«Einwilligungserklärung geschädigte Person – Dynamisches Electronic Monitoring»**).
- 1.5. Die Staatsanwaltschaft soll neben der Beantragung der Ersatzmassnahme Kontaktverbot/Annäherungsverbot mit Electronic Monitoring (beim Zwangsmassnahmengericht) zusätzlich *Rayonverbote als Ersatzmassnahmen mit EM* und die *Zusammenarbeit mit dem Gewaltschutz als Ersatzmassnahme* beantragen. Die Festlegung der beantragten dynamischen und statischen Rayonverbote soll innerhalb vordefinierter Parameter erfolgen (z.B. Mindestgrösse der Rayons, Mindestdistanz Annäherungsverbot; eine technische Eignungsabklärung entfällt). Sofern die geschädigte Person ihre Zustimmung zum Dynamischen EM widerruft, können die stationären Rayonverbote weiterhin mit EM kontrolliert werden.
- 1.6. Die Pilotphase soll sich auf **Fälle der Staatsanwaltschaft Limmattal/Albis und STA I** beschränken.
- 1.7. Der Pilot soll soweit wie möglich innerhalb der bestehenden Prozesse und Strukturen betreffend Electronic Monitoring von Ersatzmassnahmen durchgeführt werden.

- 1.8. Die **Pilotphase** soll innerhalb der bestehenden Ressourcen (Personal und Geräte) durchgeführt werden. Während der Pilotphase sollen daher **maximal 5 Fälle gleichzeitig** mittels Dynamischem Electronic Monitoring kontrolliert werden.
- 1.9. Die **EM-Meldungskontrolle** respektive Überwachung soll aktiv (**24/7**) erfolgen. Dadurch ist eine zeitnahe Reaktion auf unerwünschtes Verhalten möglich. Im Gegensatz zur passiven Überwachung wird auf die beschuldigte Person stetig Druck erzeugt, die angeordnete/n Ersatzmassnahme/n einzuhalten. Ein zentrales Element ist dabei die telefonische Kontaktaufnahme durch die Überwachungszentrale (ÜWZ). Die Reaktion ist schliesslich mehrstufig. In einem ersten Schritt ist die ÜWZ zuständig und erst in einem zweiten Schritt interveniert die Polizei. Beim 24/7-Electronic Monitoring resp. bei der aktiven Überwachung hat die **ÜWZ** eine wichtige **Filterfunktion für die Polizei**, indem die Polizei von der ÜZW nur dann alarmiert werden soll, wenn ein Verstoss vorliegt (daher so wenig wie möglich und so viel wie notwendig).
- 1.10. Die **Instruktion und Aushändigung des «Opfer-Geräts»** soll an einem geeigneten Ort (z.B. bei einer Opferberatungsstelle, am Wohnort der geschädigten Person oder in einer Polizeistation) stattfinden. Die Instruktion und Aushändigung des Geräts an die geschädigte Person erfolgt vor der Installation der Geräte bei der beschuldigten Person.
- 1.11. Die **Instruktion und Installation der «Täter-Geräte»** (elektronische Fussfessel und «Täter-Gerät») soll zeitgleich mit der Haftentlassung (aus vorläufiger Festnahme oder Untersuchungshaft) im jeweiligen Gefängnis stattfinden.
- 1.12. Die Installation der Geräte soll werktags, innerhalb von 24h nach Anfrage der STA erfolgen.

## 5. Phasenziele

Nr.	Kategorie	Beschreibung	Messgrösse	Priorität *)
1.1	Analyse und Aktualisierung	Notwendige Prozesse sind analysiert und für das Dynamische EM aktualisiert oder erstellt.	Prozesse und Dokumente Pilot Dynamisches Electronic Monitoring liegen vor.	M1
1.2	Analyse und Aktualisierung	Notwendige Aufgaben, Verantwortungen und Zuständigkeiten/Kompetenzen sind analysiert und geklärt.	Prozesse und Dokumente Pilot Dynamisches Electronic Monitoring liegen vor.	M1
1.3	Analyse und Aktualisierung	Notwendige Dokumente und Dokumentationen sind analysiert und für das Dynamische EM aktualisiert oder erstellt.	Prozesse und Dokumente Pilot Dynamisches Electronic Monitoring liegen vor.	M1
1.4	Analyse	Erfahrungen, Daten, Erkenntnisse gewinnen / erheben, um Entscheidungsgrundlagen zu schaffen, ob und in welcher Ausprägung der Kanton Zürich in Zukunft das technische Mittel «Dynamisches Electronic Monitoring» zur systematischen Kontrolle von behördlichen Auflagen im Kontext Häuslicher Gewalt einsetzen will.	Auswertungsbericht des Pilotbetriebs liegt zuhanden der Auftraggeberin vor.	M2
1.5	Anforderungen	Definition, welche EM-Anwendungsformen für das Dynamische EM in Frage kommen.	Auswertungsbericht des Pilotbetriebs liegt zuhanden der Auftraggeberin vor.	M2
1.6	Datenerhebung	Kennzahlen wurden erhoben und in einem Bericht zusammengestellt.	Auswertungsbericht des Pilotbetriebs liegt zuhanden der Auftraggeberin vor.	M2



Nr.	Kategorie	Beschreibung	Messgrösse	Priorität *)
1.7	Varianten und Empfehlung	Die verschiedenen Varianten liegen vor, sind bewertet und mit einer Empfehlung versehen. Die Aufwendungen für die Varianten sind geschätzt. Der Aufwand für die Konzeption und Realisierung der Anforderungen ist geschätzt.	Zuhanden der Auftraggeberin besteht eine Schätzung über den nötigen Aufwand für die Konzeption und Realisierung für die verschiedenen Varianten.	M3

\*) Priorität: M = Muss, 1 = hoch, 2 = mittel, 3 = tief

## 6. Vorbereitung Pilot Dynamisches Electronic Monitoring im Kontext Häuslicher Gewalt

### 6.1. Analyse und Erstellung Prozesse (Projektziel 1.1)

*Notwendige Prozesse sind analysiert und für das Dynamische EM aktualisiert oder erstellt (Projektziel 1.1).*

Im Zentrum stand die Überarbeitung und Ergänzung der **Alarmbearbeitungs-Prozesse für die Überwachungszentrale**. Im Gegensatz zum «Standard»-EM wird beim Dynamischen EM auch das Opfer elektronisch überwacht. Neue Prozesse betreffend Alarne des Opfer-Ortungsgeräts wurden erstellt (z.B. Verbindungsunterbruch). Die bestehenden Prozesse betreffend Tatperson wurden dahingehend angepasst, dass jeweils auch ein Telefonanruf an das Opfer erfolgt, um es bei einem Alarm über die aktuelle Situation zu informieren. Neu erstellt wurde der Alarmbearbeitungs-Prozess betreffend die Dynamische Annäherung (Opferschutzzone Verstoss / Unterschreiten der festgelegten Distanz des Annäherungsverbots) und betreffend die Kurzstreckenfunk-Annäherung (Opfer-Annäherung Radio-Frequenz / die EM-Geräte von Opfer und Tatperson verbinden sich bei einer Distanz von ca. 100 Metern über Kurzstreckenfunk). Es wurde zudem entschieden, welche Alarne der Überwachungszentrale angezeigt werden und welche nicht. Die technischen Konfigurationen jedes Alarms wurden überprüft und gegebenenfalls angepasst. Ebenfalls verändert wurden die Parameter «Ortungshäufigkeit» (Zeitintervall der Ortungen des EM-Geräts) und «Häufigkeit der Datenübermittlung» (Zeitintervall der Datenübermittlung des EM-Geräts an das EM-System). Im Gegensatz zu Verstößen gegen runde Rayonverbote (oder Rayonverbote mit maximal 8 Ecken) kann ein Verstoss gegen das Annäherungsverbot nie vom EM-Sender selbst, sondern nur vom EM-System festgestellt werden. Die zuletzt ans EM-System gesendeten Standorte von Tatperson und Opfer werden jeweils vom EM-System verglichen. Dieser Umstand führt grundsätzlich zu einer Verzögerung von einigen Sekunden bis wenigen Minuten. Zum Zeitpunkt des Eintreffens des Alarms «Opferschutzzone Verstoss» befinden sich die Tatperson und/oder das Opfer bereits an einem anderen Ort, da es ohne die Bewegung von mindestens einer der beiden überwachten Personen nicht zu einer Annäherung kommen kann. Diesem Umstand wurde dahingehend Rechnung getragen, dass die Bearbeitung dieses Alarms

priorisiert wird (im Gegensatz zu allen anderen Alarmen der Überwachungszentrale). Die Bearbeitung des Alarms «Opferschutzzone Verstoss» erfolgt zudem durch 2 Mitarbeitende der Überwachungszentrale, welche jeweils für die gleichzeitigen Telefonanrufe an Opfer und Tatperson zuständig sind. Erst durch die Anrufe der Überwachungszentrale erfahren die überwachten Personen vom Annäherungsverstoss.<sup>1</sup> Das Ziel der Alarmbearbeitung ist schliesslich eine direkte Begegnung von Opfer und Tatperson zu vermeiden und die festgelegte Distanz wiederherzustellen. Zu diesem Zweck werden Opfer und Tatperson nach ihrer aktuellen Situation gefragt und sie erhalten gegebenenfalls Anweisungen. Falls eine direkte Begegnung zu erwarten ist, wird der sog. «Alarmfall EM» ausgelöst und das Opfer wird telefonisch mit der Einsatzzentrale des Kantonspolizei Zürich verbunden. Die Polizei reagiert schliesslich gemäss den vorgängig erstellten Dispositiven «Einsatzdispositiv der Verfahrensleitung»<sup>2</sup> und «Schutzdispositiv»<sup>3</sup>. Im Gegensatz zum Standard-EM liegt der Fokus beim Dynamischen EM auf der Sicherung des Opfers und nicht auf der Intervention betreffend die Tatperson. Die Umsetzung erfolgte im Wesentlichen gemäss dem sog. «Spanischen Modell».

## 6.2. Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung (Projektziel 1.2)

*Notwendige Aufgaben, Verantwortungen und Zuständigkeiten/Kompetenzen sind analysiert und geklärt (Projektziel 1.2).*

Der Pilot wurde so weit wie möglich innerhalb der bestehenden Prozesse und Strukturen betreffend Electronic Monitoring von Ersatzmaßnahmen durchgeführt (vgl. Ziff. 1.7 Rahmenbedingungen/Abgrenzungen).

---

<sup>1</sup> Auf einen automatischen Alarm auf dem Opfer-Ortungsgerät (Textnachricht / akustisches Signal) wurde bewusst verzichtet. Die blosse Information über die Verletzung des Annäherungsverbots ist nicht aussagekräftig in Bezug auf die tatsächliche Situation und Bewegung der Tatperson.

<sup>2</sup> Erstellung durch die zuständige Verfahrensleitung (i.d.R. die Staatsanwaltschaft).

<sup>3</sup> Erstellung durch Dienst Gewaltschutz, Präventionsabteilung, Kantonspolizei Zürich.

Ausgangslage waren dabei die rechtlichen Rahmenbedingungen resp. die gesetzlich vorgesehenen Aufgaben von Verfahrensleitung/Staatsanwaltschaft, Dienst Gewaltschutz und Einsatzzentrale der Kantonspolizei Zürich, EM-Vollzugsstelle BVD und Opferberatungsstellen.

*Zuständigkeiten der einzelnen Organisationen:*

**Staatsanwaltschaft**

Das Dynamische Electronic Monitoring von Ersatzmassnahmen (Annäherungsverbot, Rayonverbote und Kooperation mit dem Dienst Gewaltschutz der Kantonspolizei Zürich) wird im Rahmen eines Strafverfahrens auf Antrag des/r fallführenden Staatsanwaltes/Staatsanwältin vom Zwangsmassnahmengericht angeordnet.

Im Rahmen der Verfahrensleitung ist der/die zuständige Staatsanwalt/Staatsanwältin für die notwendigen Vorabklärungen bei Tatpersonen und Opfer<sup>4</sup> sowie die Aushändigung und Unterzeichnung der Informationsblätter verantwortlich. Gemäss geltendem Prozess ist die fallführende Behörde für die Erstellung des Einsatzdispositivs verantwortlich.

**EM-Vollzugsstelle der Bewährungs- und Vollzugsdienste**

Für die (technische) Vorbereitung und Durchführung des angeordneten (Dynamischen) Electronic Monitorings ist die EM-Vollzugsstelle der Bewährungs- und Vollzugsdienste (JuWe) zuständig.

Die Aushändigung und Installation der EM-Geräte sowie die notwendige Instruktion zur Handhabung der EM-Geräte erfolgt jeweils durch die EM-Vollzugsstelle. Begleitet und unterstützt werden sie i.d.R. vom Dienst Gewaltschutz.

**Überwachungszentrale (Certas AG)**

Die Alarmbearbeitung rund um die Uhr erfolgt durch die EM-Überwachungszentrale (Certas AG). Die Alarmbearbeitung erfolgt nach standardisierten Alarmbearbeitungs-Prozessen. Jeder Prozess endet mit der **Rückstellung oder dem Auslösen von einem «Alarmfall EM».**

---

<sup>4</sup> Aufenthaltsorte, Wohnorte, Arbeitsorte, sprachliche Verständigung von Opfer und Tatperson, Telefonnummern etc.

Die Zusammenarbeit zwischen JuWe und der Certas AG ist vertraglich geregelt. Die nachträgliche Interpretation der eingegangenen Alarme und die Berichterstattung an die Verfahrensleitung erfolgen durch die EM-Vollzugsstelle.

### **Dienst Gewaltschutz der Kantonspolizei Zürich**

Für die angeordnete Ersatzmassnahme «Kooperation der beschuldigten Person mit dem Dienst Gewaltschutz der Kantonspolizei Zürich» ist der **Dienst Gewaltschutz der Kantonspolizei Zürich** zuständig. Von der üblichen Zuständigkeit – je nach Wohnort der Tatperson würden diese Aufgabe grundsätzlich auch die Stadtpolizei Zürich und Winterthur übernehmen – wurde abgewichen. Die Erstellung des Schutzdispositivs fällt in die Zuständigkeit des Dienstes Gewaltschutz.

Die EM-Vollzugsstelle und der Dienst Gewaltschutz stehen der Verfahrensleitung jeweils beratend zur Verfügung (insbesondere während der Abklärungsphase).<sup>5</sup>

### **Einsatzzentrale der Kantonspolizei Zürich**

Die **Einsatzzentrale der Kantonspolizei Zürich** wird beim sog. «Alarmfall EM» telefonisch von der Überwachungszentrale informiert und reagiert gemäss dem hinterlegten Einsatzdispositiv (der Verfahrensleitung) und dem Schutzdispositiv.

Im Grundsatz geht es darum, das Opfer zu sichern und anschliessend mit der Tatperson Kontakt aufzunehmen und sie gegebenenfalls zu verhaften.

### **Opferberatungsstellen**

Mittels Aushändigung eines Informationsblatts wird das Opfer jeweils auf das Angebot der **Opferberatungsstellen** hingewiesen (während des Pilots wurde die Zusammenarbeit mit der Beratungsstelle für Frauen gegen Gewalt in Ehe und Partnerschaft BIF<sup>6</sup> empfohlen). Die Opferberatungsstellen wurden mit einem Fact Sheet über den Piloten resp. das Projekt informiert.

---

<sup>5</sup> Technische Umsetzbarkeit, Pilotkriterien, technische Installation, zeitlicher Ablauf etc.

<sup>6</sup> Die BIF ist Teil der Projektorganisation.

Bereits aufgrund der zahlreichen involvierten Behörden, Gerichten, Stellen und Personen ist das Dynamische Electronic Monitoring (von Ersatzmassnahmen) äusserst komplex. Daher ist es entscheidend, die gesamte Prozesskette zu berücksichtigen, um eine reibungslose und effektive Umsetzung zu gewährleisten.

### 6.3. Analyse und Erstellung Dokumente (Projektziel 1.3)

*Notwendige Dokumente und Dokumentationen sind analysiert und für das Dynamische EM aktualisiert oder erstellt (Projektziel 1.3).*

Basierend auf den Rahmenbedingungen/Abgrenzungen des Projektinitialisierungsauftrags (vgl. oben [Kap. 4](#) / Projektinitialisierungsauftrag Ziff. 3) wurden insbesondere die nachfolgenden Dokumente erstellt oder überarbeitet:

Dokument	Neu / Überarbeitung	Aufwand
Projektinitialisierungsauftrag	neu	84 h
Informationsblätter für Verfahrensleitung, beschuldigte Person, Opfer und Opferberatungsstellen (basierend auf Rahmenbedingungen / Abgrenzung; vgl. oben <a href="#">Kap. 4</a> )	neu	126 h
Rechtsgrundlagenanalyse Dynamisches EM von Ersatzmassnahmen	neu und Überarbeitung	84 h
Informationssicherheits- und Datenschutzkonzept Electronic Monitoring (Textabschnitte zu Dynamischem EM)	Überarbeitung	84 h
Alarmbearbeitungs-Prozesse der Überwachungszentrale	neu und mehrfache Überarbeitung	168 h
Schulungsunterlagen Mitarbeitende Überwachungszentrale; inkl. e-learning	neu	42 h



Vertrag zwischen JuWe und der Überwachungszentrale (inkl. Meetings)	Überarbeitung	42 h
Flussdiagramme Abläufe	neu	8 h
Diverse Dokumente technische Konfiguration EM-System	neu und Überarbeitung	42 h
RIS-Vorlage Berichterstattung für Dynamisches EM	neu	8 h
Schulungsunterlagen Staatsanwaltschaften, Dienst Gewaltschutz der Kantonspolizei Zürich und Einsatzzentrale der Kantonspolizei Zürich	neu	16 h
<b>TOTAL</b>		<b>704 h</b>

Zudem erfolgten im Rahmen des Pilots folgende Vorbereitungsarbeiten:

Aufgabe	neu konzipiert / bestehende Konzepte	Aufwand
Konfiguration des Electronic Monitoring-Systems (mehrfach angepasst und getestet)	neu	84 h
Grundschulungen Mitarbeitende Überwachungszentrale und Refresher-Schulung (4 Termine à 7 h) <sup>7</sup>	neu	28 h
Refresher-Schulungen Mitarbeitende Überwachungszentrale (7 Termine à 8 h)	neu	56 h
Schulungen Staatsanwaltschaften (8 h plus 28 Mal 1 h)	neu	36 h
Ausbildung Einsatzzentrale	neu	50 h

<sup>7</sup> Ohne Aufwendungen Überwachungszentrale.

Erster Live-Test	neu	40 h
Unangekündigte Live-Tests Dynamisches EM (19 Termine à 7 h plus 1 h)	neu	152 h
<b>TOTAL</b>		<b>446 h</b>

## 7. Daten, Erfahrungen und Erkenntnisse Pilot (Projektziele 1.4 und 1.6)

*Erfahrungen, Daten, Erkenntnisse gewinnen / erheben, um Entscheidungsgrundlagen zu schaffen, ob und in welcher Ausprägung der Kanton Zürich in Zukunft das technische Mittel «Dynamisches Electronic Monitoring» zur systematischen Kontrolle von behördlichen Auflagen im Kontext Häuslicher Gewalt einsetzen will (Projektziel 1.4).*

*Kennzahlen wurden erhoben und in einem Bericht zusammengestellt (Projektziel 1.6).*

### 7.1. Überblick Durchführung Pilot

Die sehr aufwendigen Vorbereitungsarbeiten dauerten länger als geplant und **der einjährige Pilot** Dynamisches Electronic Monitoring im Kontext Häuslicher Gewalt **startete** nach dem Erreichen der Phasenziele 1.1. bis 1.3. **am 20. November 2023** anstatt am 01. August 2023.

Das Electronic Monitoring des ersten Pilotfalls startete am 01. Februar 2024. Insgesamt handelte es sich um **4 Pilotfälle**, wobei in einem der Fälle nach einem längeren Unterbruch erneut ein (Dynamisches) Electronic Monitoring von Ersatzmassnahmen beantragt und angeordnet wurde.

Da es bis zum ersten Pilotfall relativ lange dauerte und es insgesamt wenige Pilotfälle waren, wurde eine **Befragung der am Piloten teilnehmenden Staatsanwaltschaften** durchgeführt (siehe [Kap. 7.5.](#)).

Betreffend die dynamischen Pilotfälle folgten die Zwangsmassnahmengerichte – soweit bekannt – den Anträgen der jeweiligen Staatsanwaltschaft und es wurde jeweils ein Electronic Monitoring der Ersatzmassnahmen Annäherungsverbot und Rayonverbot/e angeordnet. Als Haftgründe wurden jeweils Kollusionsgefahr oder Wiederholungsgefahr angeführt.

Bis zum Ende des Pilots am 15. November 2024 handelte es sich insgesamt um **375 Überwachungstage**.

Im 1. Quartal 2024 betrafen 386 Fallbearbeitungsminuten<sup>8</sup> das Dynamische Electronic Monitoring. Im 2. Quartal 2024 waren es 55 Fallbearbeitungsminuten<sup>9</sup>. Im 3. Quartal 2024 waren es total 931 Fallbearbeitungsminuten<sup>10</sup>. Im 4. Quartal, bis am 15. November 2024, waren es 464 Fallbearbeitungsminuten<sup>11</sup>. Somit handelte es sich **total um 1836 Fallbearbeitungsminuten** à Fr. 2.01, daher **total Fr. 3690.36.**

Die zusätzlichen Kosten betreffend Gerätemiete beliefen sich auf Fr. 43'566.00. Die zusätzlichen Kosten betreffend Überwachungszentrale betrugen Fr. 15'495.00 (Basisleistungen Pilot Dynamisches EM/Pauschale).

Während des Pilots vom 01. Februar 2024 bis am 15. November 2024 kam es insgesamt zu **11 Annäherungen unter die festgelegte Distanz**. Der Alarm Rayonverbot Verstoss wurde 19-mal ausgelöst. Bei den Tatpersonen kam es insgesamt zu 8 Verbindungsunterbrüchen (wegen leerer Batterie oder fehlendem Mobilfunkkempfang des Trackers). Auf Seiten der Opfer kam es insgesamt zu 29 Verbindungsunterbrüchen.<sup>12</sup> Der Pilot fand noch mit dem alten und mittlerweile ausser Betrieb genommenen Electronic Monitoring-System statt und insbesondere die Batterielaufzeiten der EM-Geräte waren relativ kurz, wodurch die überwachten Personen ihre Geräte häufig, daher teilweise 2- bis 3-mal pro Tag, aufladen mussten.

Der «Alarmfall EM», daher die Weitergabe der verschiedenen Alarne von der Überwachungszentrale zur Einsatzzentrale der Kantonspolizei Zürich wurde insgesamt 11-mal ausgelöst.

In allgemeiner Hinsicht ist festzuhalten, dass jeder ausgelöste EM-Alarm einer nachträglichen Interpretation durch die EM-Vollzugsstelle Bedarf, um eine zuverlässige Berichterstattung an die

---

<sup>8</sup> 229 Minuten arbeitsschrittbasiert plus 157 Minuten tatsächliche Bearbeitungszeit (inkl. Priorisierungspauschalen und Koordinationspauschalen).

<sup>9</sup> 16 Minuten arbeitsschrittbasiert plus 39 Minuten tatsächliche Bearbeitungszeit (inkl. Priorisierungspauschalen und Koordinationspauschalen).

<sup>10</sup> 2 Minuten arbeitsschrittbasiert plus 929 Minuten tatsächliche Bearbeitungszeit (inkl. Priorisierungspauschalen und Koordinationspauschalen).

<sup>11</sup> 16 Minuten arbeitsschrittbasiert plus 448 Minuten tatsächliche Bearbeitungszeit (inkl. Priorisierungspauschalen und Koordinationspauschalen).

<sup>12</sup> Vgl. Abrechnung Fallbearbeitungsminuten Q1, Q2, Q3 und Q4 des Jahres 2024.

Staatsanwaltschaft sicherzustellen. Ausser bei Verstössen gegen das Annäherungsverbot bewegte sich der Aufwand mehrheitlich im Rahmen einer *klassischen* elektronischen Überwachung von Ersatzmassnahmen. Dies kann allerdings durchaus bedeuten, dass Mitarbeitende mehrere Stunden gebunden werden. Die Ursache eines Alarms ist, abgesehen von wenigen Ausnahmen, jeweils das Verhalten der überwachten Person/en. Im Übrigen führte die EM-Vollzugsstelle jeweils die Installation/Aushändigung und Instruktion der EM-Geräte durch (häufig in Zusammenarbeit mit dem Dienst Gewaltschutz der Kantonspolizei Zürich).

Für die EM-Vollzugsstelle lässt sich der personelle Aufwand pro *klassischem* EM-Fall<sup>13</sup> wie folgt beziffern: Rund zwei Arbeitstage entfallen auf Vorabklärungen, die Datenerfassung, die Installation, Deinstallation sowie den Austausch von EM-Geräten. Hinzu kommen an Werktagen etwa 10 bis 30 Minuten für die Nachbearbeitung – insbesondere die Analyse von Alarmen und den Versand von Berichten. Zusätzlich fallen Bearbeitungszeiten in der Überwachungszentrale an. Nicht berücksichtigt sind in dieser Schätzung Schulungen, Weiterentwicklungen der Systemkonfiguration oder der Alarmbearbeitungsprozesse sowie ausserordentliche Ereignisse.

Der tatsächliche Aufwand bei der polizeilichen Bewältigung von Fällen eines Dynamischen Electronic Monitorings lässt sich aufgrund der Beteiligung verschiedener Organisationseinheiten innerhalb der Kantonspolizei Zürich nicht beziffern. Zudem spielen div. äussere Faktoren eine grosse Rolle. Das Spektrum kann sich somit vom eigentlichen Initialaufwand zur Einrichtung eines Dynamischen Electronic Monitorings bis hin zu etlichen Mehrstunden bei Alarmierungen und damit verbundenen Ausfallsituationen bewegen. Der Aufwand ist konkret vom Verhalten und der Kooperationsbereitschaft der überwachten Personen abhängig und ist daher von Fall zu Fall sehr unterschiedlich.

Von Seiten Staatsanwaltschaft ist keine genaue Bezifferung des Aufwands möglich. In einem der Fälle war der Aufwand teilweise etwa 1-2 Stunden pro Tag. Neben Alarmen führten z.B. Ausnahmeregelung der angeordneten Rayons sowie unterschiedliche Themen im Zusammenhang mit EM zu hohem und auch notwendigem Koordinationsaufwand.

---

<sup>13</sup> EM von Ersatzmassnahmen wie Rayonverbot oder Rayonarrest.

## 7.2. Live-Tests, Schulungen und Alarmbearbeitung Überwachungszentrale

Mit einer Geschwindigkeit von 6 km/h kann zu Fuss innerhalb 10 Minuten 1 km zurückgelegt werden. Mit den öffentlichen Verkehrsmitteln (ca. 40 km/h) dauert die Fahrt 1 min 30 sec. Mit dem Auto dauert eine Fahrt von 1 Kilometer innerorts lediglich 1 min 12 sec. Umso grösser daher ein Annäherungsverbot oder ein Rayonverbot definiert wird, umso mehr Reaktionszeit steht zur Verfügung.

Wie oben unter [Kap. 6.1](#) erläutert, trifft der Alarm einer dynamischen Annäherung immer mit Verzögerung ein. Daraus folgt, dass die Überwachungszentrale sehr schnell auf den Alarm «Opferschutzzone Verstoss» reagieren muss, damit die Telefonate an das Opfer und die Tatperson Wirkung entfalten können. Sobald mit mindestens einer der beiden überwachten Personen eine telefonische Kontaktaufnahme erfolgt ist, kann das weitere Geschehen i.d.R. dahingehend beeinflusst werden, dass es zu keiner tatsächlichen Begegnung kommt. Wichtig ist zudem der Umstand, dass die Tatperson den Standort des Opfers i.d.R. nicht kennt. Auch wenn sich die Tatperson unkooperativ verhalten sollte oder den Anruf der Überwachungszentrale nicht entgegen nimmt, kann bei einer telefonischen Verbindung mit dem Opfer, dieses über die aktuelle Situation informiert werden und es kann zumindest einseitig Einfluss genommen werden. Zudem können «sichere» Alternativrouten aufgezeigt werden. Darum ist es von besonderer Wichtigkeit, dass das Opfer mit der Überwachung einverstanden ist und mitwirkt. Zudem sollte das Opfer das Ortungsgerät stets bei sich tragen, da ansonsten Annäherungsverstösse nicht festgestellt werden können. **Um Annäherungen feststellen zu können, ist die Freiwilligkeit des Dynamischen Electronic Monitorings für das Opfer zwingende Voraussetzung. Dies stellt sicher, dass das Opfer aktiv in den Prozess eingebunden ist und die Massnahmen akzeptiert, was die Effektivität und den Schutz erhöht.**

Im Rahmen der Alarmbearbeitung durch die Überwachungszentrale ist die Handhabung des EM-Systems und die Navigation innerhalb der verschiedenen Funktionen<sup>14</sup> der EM-Applikation deshalb von zentraler Bedeutung. Im Rahmen der durchgeföhrten Schulungen wurde auf diesen Punkt ein besonderes Augenmerk gelegt. Umso höher Fachwissen und Routine betreffend das EM-System sind, umso schneller können EM-Alarne bearbeitet werden. **Die Bearbeitung von Verstößen**

---

<sup>14</sup> Z.B. Alarm-Ansicht und Karten-Ansicht.

**gegen das Annäherungsverbot ist sehr komplex, besonders wenn gleichzeitig Anrufe an Opfer und Tatperson erfolgen. Dies führt zu einem hohen Schulungsaufwand für die Überwachungszentrale. Ein höheres Mengengerüst, also eine grösse Anzahl von Fällen, könnte durch die entstehende Routine den Schulungsaufwand reduzieren.** Es sind ressourcenschonendere Varianten der Alarmbearbeitung denkbar, indem z.B. die Telefonate gestaffelt erfolgen, zusätzlich Warnmeldungen per SMS versendet werden oder Pufferrayons/-zonen<sup>15</sup> definiert werden, wobei letzteres in rechtlicher Hinsicht abgeklärt werden müsste.

Die für den Pilot festgelegten Rayongrössen und Distanzen der Annäherungsverbote waren tendenziell im unteren Bereich und sollten zukünftig deutlich grösser definiert werden. Dem steht entgegen, dass mit grösseren Distanzen die Einschränkungen für die Tatperson erheblich steigen und die Bewegungsfreiheit unter Umständen stark eingeschränkt wird. Diese Einschränkung ist allerdings im Kontext der Vermeidung von strafprozessualer Untersuchungs- oder Sicherheitshaft zu sehen. **Rayonverbote und die Distanzen von Annäherungsverboten sollten grundsätzlich möglichst gross sein, idealerweise mit einem Radius von mindestens 2 Kilometern. Dabei ist es wichtig, die gewöhnlichen Aufenthaltsorte der überwachten Personen zu berücksichtigen.** Allerdings ist ein Rayonverbot für die Tatperson unweigerlich mit Einschränkungen verbunden, indem z.B. wichtige Verkehrswege wie Autobahnen, Züge oder auch Bahnhöfe teilweise nicht mehr benutzt werden können.

**Zusätzlich zum Annäherungsverbot sollten immer Rayonverbote festgelegt werden, damit im Falle des Rückzugs der Einwilligung des Opfers, weiterhin die Kontrolle von Rayonverboten möglich ist. Dadurch ist weiterhin sichergestellt, dass sich die Tatperson z.B. nicht am Wohnort oder Arbeitsort des Opfers aufhalten darf.**

Im Zeitraum vom 14. September 2023 bis am 04. Oktober 2023 haben für die ca. 25 Mitarbeitenden der Überwachungszentrale **4 Grundschulungen** à jeweils 2 Stunden stattgefunden (Ort: Certas AG).

---

<sup>15</sup> Ein erster Alarm wird z.B. bereits 1000 Meter vor der tatsächlichen Grenze des Annäherungsverbots ausgelöst.

### *Grundschulungen:*

- insgesamt ca. 4 h Vorbereitung, Erstellung GPS-Meldungsbearbeitung, Anpassung Folien plus 6 h pro Grundschulung (2 Mitarbeitende)  
⇒ 7 h pro Termin

Im Zeitraum vom 23. Oktober 2023 bis am 16. November 2023 haben für die Mitarbeitenden der Überwachungszentrale insgesamt **7 Refresher-Schulungen** à jeweils 1 Stunde in den Räumlichkeiten der BVD stattgefunden.

### *Refresher-Schulungen (pro Refresher-Schulung):*

- ca. 2.5 Std. pro Testleitung (1 Std. Vorbereitung (neues Testszenario, Anpassung Dokumente), 30 Min. Vor- und Nachbereitung Arbeitsplätze, 1 Std. Schulung)
  - ca. 1.5 Std. pro Trainer/in (30 Min. Vor- und Nachbereitung Arbeitsplätze, 1 Std. Schulung)
  - ca. 105 Min. pro Test-Opfer (Aushändigung Opfergerät, Erklären Szenario, Weg zum Startpunkt, Live-Test, Rückmeldung)
  - ca. 105 Min. pro Test-Tatperson (Anziehen der Fussfessel, Erklären Szenario, Weg zum Starkpunkt, Live-Test, Abnahme elektronische Fussfessel, Rückmeldung)
  - 30 Min. pro Test-Polizei (Erklären Szenario, Anrufe entgegennehmen)
- ⇒ 8 h pro Termin

Im Zeitraum vom 22. November 2023 bis am 29. Mai 2024 haben für die Überwachungszentrale insgesamt **19 unangekündigte Tests** à jeweils 90 Minuten stattgefunden.

### *Unangekündigte Tests (pro unangekündigten Test)*

- 3 Std. pro Testleitung (1 Std. Vorbereitung (neues Szenario, Anpassung Dokumente, E-Mail an Kapo und Certas), 30 Min. Instruktion Testpersonen und Montage elektronische Fussfessel, 1.5 Std. unangekündiger Test)
- 2 Std. pro Test-Opfer (Aushändigung Opfergerät, Erklären Szenario, Weg zum Startpunkt, Live-Test, Rückmeldung)

- 2 Std. pro Test-Tatperson (Montage Fussfessel, Erklären Szenario, Weg zum Startpunkt, Live-Test, Abnahme elektronische Fussfessel, Rückmeldung)
- 1 Std. Einsatzzentrale
  - ⇒ 8 h pro Termin

### **7.3. Sprachkenntnisse Tatpersonen und Opfer sowie telefonische Erreichbarkeit und Compliance**

Im Rahmen der Alarmbearbeitungs-Prozesse nimmt die Überwachungszentrale telefonisch Kontakt mit dem Opfer und/oder der Tatperson auf. Einerseits erfragt die Überwachungszentrale Informationen zur aktuellen Tätigkeit (z.B. ist jemand zu Fuss oder mit dem Zug unterwegs) und gibt Anweisungen. Aus diesem Grund ist die Verständigung in Deutsch sehr wichtig. Die telefonische Erreichbarkeit muss ebenfalls sichergestellt sein. Dies erfordert einerseits ein Mobiltelefon und andererseits die Annahme der Anrufe der Überwachungszentrale (und gegebenenfalls der Einsatzzentrale der Kantonspolizei Zürich). In diesem Umfang muss die Tatperson (und auch das Opfer) zwingend mitwirken. In Bezug auf das regelmässige Aufladen der EM-Geräte ist ebenfalls die Mitwirkung notwendig, da es aufgrund der leeren Batterie sonst zu einem Verbindungsunterbruch kommt und die Überwachung dieser Person nicht mehr möglich ist. Wenn die überwachte Person den EM-Sender nicht auflädt, wird die Umsetzung des Electronic Monitorings der Ersatzmassnahme und deren Kontrollfunktion eingeschränkt. Im Ergebnis wirkt sich dies negativ auf die Wirksamkeit der Ersatzmassnahme aus. Die allgemeine Erfahrung zeigt, dass dieses Verhalten der überwachten Person teilweise keine Anordnung von Untersuchungshaft im Sinne von Art. 237 Abs. 5 Strafprozessordnung<sup>16</sup> nach sich zieht, da entsprechende Anträge der Staatsanwaltschaften von den Zwangsmassnahmengerichten abgelehnt werden. **Es ist wichtig, dass bei Nichteinhaltung der Auflagen (Ersatzmassnahmen), bei Nichtaufladen des EM-Trackers oder bei**

---

<sup>16</sup> Das Gericht kann die Ersatzmassnahmen jederzeit widerrufen, andere Ersatzmassnahmen oder die Untersuchungs- oder die Sicherheitshaft anordnen, wenn neue Umstände dies erfordern oder die beschuldigte Person die ihr gemachten Auflagen nicht erfüllt.

**Manipulationen der EM-Geräte, daher bei Pflichtverletzungen und fehlender Absprachefähigkeit, entsprechende Sanktionen folgen (können). Dazu gehört die (Rück-) Versetzung in die Untersuchungs- oder Sicherheitshaft gemäss Art. 237 Abs. 5 Strafprozessordnung.**

Aus Sicht der Kantonspolizei Zürich ist es ebenfalls wichtig, dass sich die Tatperson auf Deutsch verständigen kann, um einerseits die Anweisungen der Überwachungszentrale aber auch der Einsatzzentrale der Kantonspolizei Zürich zu verstehen und andererseits im Kontakt mit dem Gewaltschutz instruktions- und absprachefähig zu sein. Bei der Entlassung aus der Untersuchungshaft muss die Tatperson über ein funktionsfähiges Mobiltelefon verfügen. Diesem Umstand sollte schon im Vorfeld genügend Rechnung getragen werden. Als weitere Voraussetzung sollte die Tatperson aus Sicht des Gewaltschutzes über einen festen Wohnsitz verfügen. Psychische Erkrankungen sollten als möglicher Hinderungsgrund für ein Dynamisches Electronic Monitoring beachtet werden. **Für ein erfolgreiches Electronic Monitoring bedarf es der Instruktions- und Absprachefähigkeit, der telefonischen Erreichbarkeit und der Möglichkeit der sprachlichen Verständigung.**

Das **Opfer** sollte sich – aus denselben Gründen – in Deutsch verständigen können und ebenfalls über ein funktionsfähiges Mobiltelefon verfügen. Zudem sollte sie/er über einen festen, der Polizei bekannten, Wohnsitz verfügen. Der Aufenthalt in einer Schutzeinrichtung ist für die Durchführung eines Dynamischen Electronic Monitorings nicht geeignet, da dort die Verwendung eines Mobiltelefons nicht gestattet ist und zudem die Gefahr besteht, dass eine bereits wirksame Schutzmaßnahme aufgedeckt werden könnte.

#### **7.4. Benötigte Informationen für die Beantragung und Anordnung sowie Pilotkriterien**

Die Durchführung eines Dynamischen Electronic Monitorings erfordert detaillierte Kenntnisse über die gewöhnlichen Aufenthaltsorte von Tatperson und Opfer. Basierend auf den Informationen zu Wohnorten, Arbeitsorten, häufigen Aufenthaltsorten des Opfers und der entsprechenden Routen sind die entsprechenden Rayonverbote zu definieren. Sofern diese Informationen nicht bereits vorliegen, ist deren Beschaffung mit grossem Aufwand verbunden. In rechtlicher Hinsicht müssen zudem die Voraussetzungen für die Beantragung von Ersatzmassnahmen vorliegen (insbesondere ein dringender Tatverdacht und

Haftgründe, Ersatzmassnahmen müssen zudem verhältnismässig sein). Weiter waren jeweils die Pilotkriterien<sup>17</sup> zu prüfen und das Opfer musste dem Dynamischen Electronic Monitoring zustimmen. **Die rechtlichen Anforderungen für die Anordnung von Ersatzmassnahmen sind aufgrund der strafprozessualen Haftgründe<sup>18</sup>, die vorliegen müssen, eher hoch angesetzt.**

Aus Sicht der Staatsanwaltschaft ist die Aufgleisung eines Dynamischen Electronic Monitorings im Rahmen des ersten Angriffs<sup>19</sup> nahezu nicht möglich. Dies hat insbesondere damit zu tun, dass die Einwilligung des Opfers eingeholt werden muss. Diesen Umstand hatte das Projektteam bereits zu Beginn des Projekts antizipiert und ging daher punkto Eignung primär von Fällen aus, bei welchen sich die beschuldigte Person bereits in Untersuchungshaft befindet. Auch die Erfahrung der EM-Vollzugsstelle mit den bisherigen elektronischen Überwachungen von Ersatzmassnahmen zeigt, dass fast jedem EM-Fall im Kontext Ersatzmassnahmen eine Untersuchungshaft vorangeht und der Abklärungsprozess jeweils einige Tage in Anspruch nimmt. Für eine Beschleunigung des Abklärungsprozesses sind Faktoren wie insbesondere gesicherte/vorliegende Informationen über die gewöhnlichen Aufenthaltsorte und Lebensumstände<sup>20</sup> der zu überwachenden Personen, Informationen zur Compliance der Tatperson, möglichst schnell erfassbare Rayonverbote (Überwachungsziele) und Fachwissen aller Beteiligten von Bedeutung. Der **Abklärungsprozess beim Standard-EM** konnte mittlerweile auf 1-3 Tage verkürzt werden, was allerdings voraussetzt, dass Seitens der Verfahrensleitung die wesentlichen Informationen vorliegen.<sup>21</sup> Zudem wurden die Formulare in der Geschäftsapplikation der Staatsanwaltschaften mit EM-spezifischen Formulierungen optimiert.

---

<sup>17</sup> Verfahrensleitung STA Limmattal/Albis und STA I; Kontext Häusliche Gewalt; Verständigung in Deutsch (insbesondere das Opfer); Opfer mindestens 18 Jahre alt; Lebensmittelpunkte in der Schweiz (bevorzugt im Kt. ZH); Zustimmung des Opfers (sofern und solange das Opfer einwilligt).

<sup>18</sup> [Art. 221 Strafprozessordnung](#).

<sup>19</sup> Innerhalb der ersten 48 Stunden ab der vorläufigen Festnahme.

<sup>20</sup> Z.B. gemeinsame Kinder, Auslandaufenthalte, gewöhnliche Aufenthaltsorte, Sprachkenntnisse, Besitz eines Mobiltelefons etc.

<sup>21</sup> Die Verfahrensleitung kontaktiert die EM-Vollzugsstelle jeweils telefonisch und erhält zeitnah eine **EM-Überwachungsempfehlung**.

Im Rahmen der Befragung der Verfahrensleitungen wurden betreffend **Pilotkriterien** folgende Antworten<sup>22</sup> gegeben:

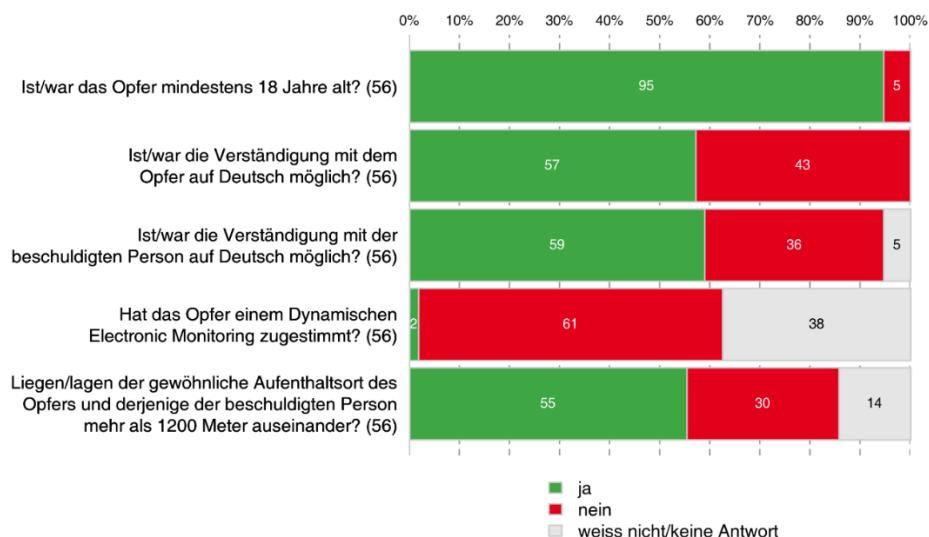


Abbildung Pilotkriterien

Die Verständigung auf Deutsch ist häufig nicht möglich. Wenn die fehlende Verständigung auf Deutsch von Opfer und Tatperson betrachtet werden, ist noch von einem wesentlich höheren Wert als ca. 40% auszugehen. **Aufgrund der teilweise nicht vorhandenen Deutschkenntnisse bei den überwachten Personen ist eine mehrsprachige Überwachungszentrale wünschenswert.**

Die Antworten auf die Frage nach der Zustimmung des Opfers zum Dynamischen EM sind dahingehend zu relativieren, als dass sie auch mit der Antwort «nein» ausgewiesen wurde, wenn das Opfer nicht danach gefragt wurde.

---

<sup>22</sup> Total 56 Antworten.

## 7.5. Befragung der am Pilot teilnehmenden Staatsanwaltschaften

Die Befragung<sup>23</sup> der Verfahrensleitungen wurde in als Häusliche Gewalt klassifizierten Fällen der Staatsanwaltschaften I und Limmattal/Altbis durchgeführt. Die Befragung fand nur in Fällen statt, bei denen im Zeitraum Dezember 2023 bis März 2024 die Ersatzmassnahmen «Kontakt-/Annäherungsverbot» und/oder «Rayonverbot» beantragt wurden. Bei der Stichprobe handelt es sich folglich um eine Auswahl, welche sich an den Pilotkriterien orientiert hat.

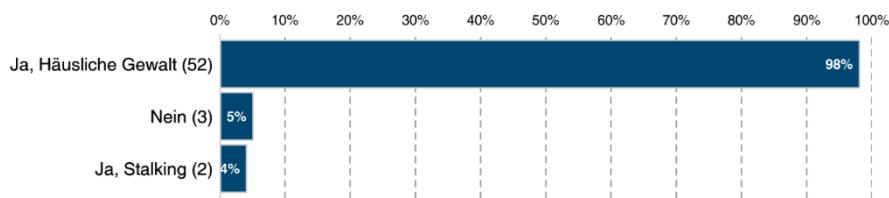


Abbildung Häusliche Gewalt Verteilung

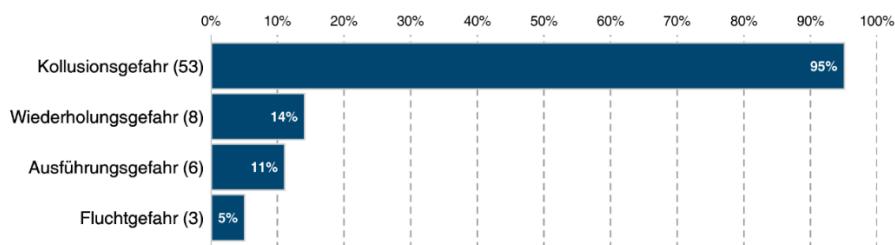


Abbildung Haftgründe Verteilung

---

<sup>23</sup> Siehe Bericht des Statistischen Amts des Kantons Zürich, September 2024.

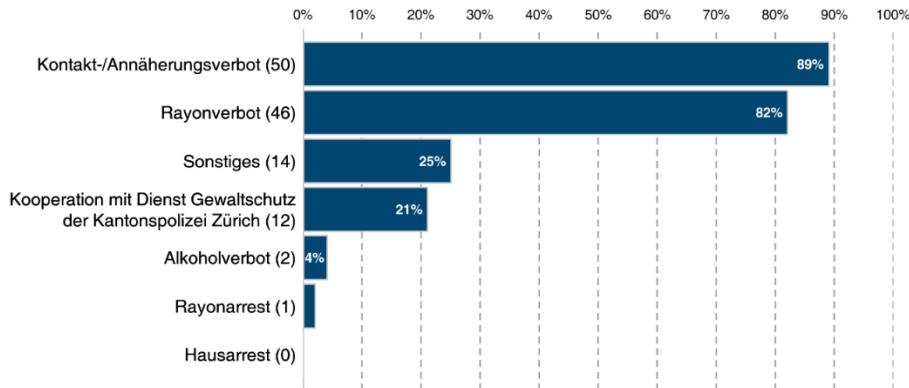


Abbildung Ersatzmassnahmen Verteilung

In 32 Fällen (57%) wurde angegeben, dass die Pilotkriterien nicht erfüllt waren und folgende Gründe gegen die Überwachung von Ersatzmassnahmen mit Dynamischem EM sprachen:

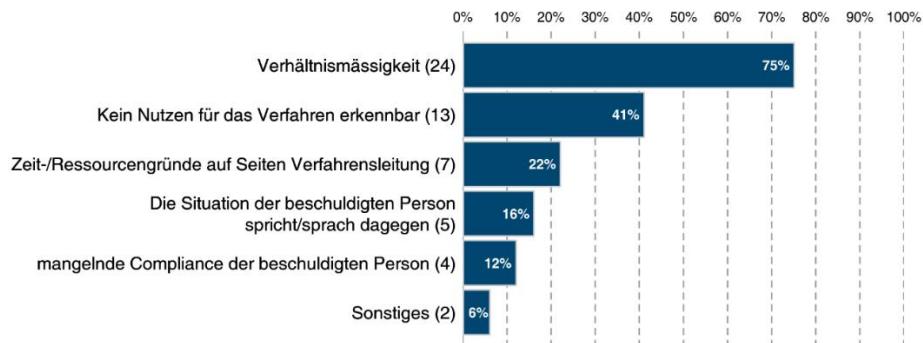


Abbildung Gründe, die gegen Ersatzmassnahmen mit Dynamischem EM sprachen (Fazit der 32 Fälle, wo angegeben wurde, dass die Pilotkriterien nicht erfüllt waren)

In 18 Fällen (32%) wurde angegeben, dass die Pilotkriterien erfüllt waren und aus folgenden Gründen keine Überwachung von Ersatzmassnahmen mit Dynamischem Electronic Monitoring beantragt wurde:

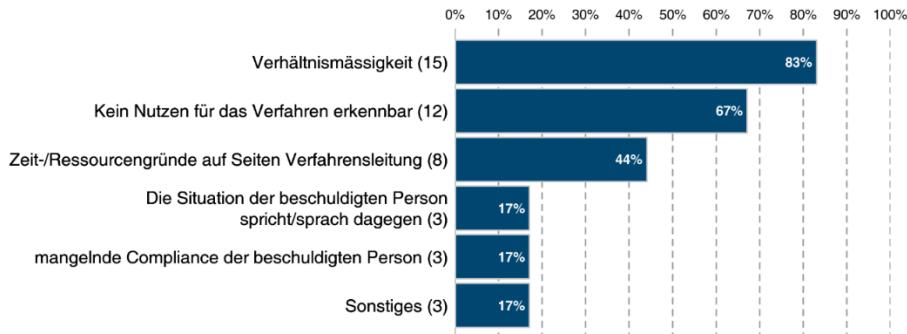


Abbildung Gründe, die gegen Ersatzmassnahmen mit Dynamischem EM sprachen (Fazit der 18 Fälle, wo angegeben wurde, dass keine Überwachung mit Dynamischem EM beantragt wurde)

## 7.6. Interkantonale Sachverhalte / Ausland

Auslandaufenthalte von Opfer und Tatpersonen führten wiederholt zu hohem Koordinationsaufwand. Da beim Dynamischen Electronic Monitoring jeweils 2 Personen überwacht werden, ergaben sich neue Fragestellungen.

Die Komplexität soll mit nachfolgendem Beispiel aufgezeigt werden: Am 20. Februar wurde die Tatperson aus der U-Haft mit einer elektronischen Fussfessel entlassen. Ein Rayonverbot sowie ein Annäherungsverbot wurden vom ZMG angeordnet, sodass das Opfer zwecks Überwachung des Annäherungsverbots ein Opfer-Ortungsgerät erhielt. Am 11. März wurde die Tatperson verhaftet. Am 24. Juli wurde die Tatperson erneut mit einer elektronischen Fussfessel aus der U-Haft entlassen. Zwei Rayonverbote sowie ein Annäherungsverbot wurden vom ZMG angeordnet. Das Opfer befand sich zu diesem Zeitpunkt im Ausland, weshalb die Überwachung nach der Entlassung der Tatperson und bis zum 20. August passiv<sup>24</sup> umgesetzt wurde. Am 20. August – nach der Rückkehr des Opfers in die Schweiz – wurde dem Opfer das Opfergerät ausgehändigt. Die Überwachung wurde nach der Aushändigung des Opfergeräts zeitnah auf aktiv<sup>25</sup> umgeschaltet.

---

<sup>24</sup> Meldungsbearbeitung nachträglich.

<sup>25</sup> Meldungsbearbeitung rund um die Uhr durch eine Überwachungszentrale mit möglicher Auslösung eines «Alarmfall EM» (Alarmierung Polizei).

Interkantonale Sachverhalte sind aus polizeilicher Sicht möglich, könnten sich jedoch aus folgenden Gründen eher schwierig gestalten: Einsatzzentralen und Gewaltschutz-/Bedrohungsmanagementstrukturen in anderen Kantonen verfügen über unterschiedliches Wissen im Umgang mit (dynamischem) Electronic Monitoring. Absprachen und Instructionsen im Alarmfall könnten zu einer unerwünschten zeitlichen Verzögerung führen, was den eigentlichen Zweck einer solchen Überwachung, insbesondere das schnelle Intervieren zum Schutz von Opfern, vereiteln würde.

**Das Dynamische Electronic Monitoring (EM) von Annäherungsverboten erfordert in gewissen Fällen eine schnelle Intervention am Aufenthaltsort des Opfers. Daher sollte sich die Überwachungszentrale direkt bei der örtlich zuständigen Einsatzzentrale der Polizei melden, um Zeitverluste zu vermeiden. Im Gegensatz zu stationären Rayonverboten kann es beim Dynamischen EM überall und jederzeit zu Verstößen kommen.**

Eine nationale Zusammenarbeit sowie eine nationale und mehrsprachige EM-Überwachungszentrale sind daher wünschenswert.

## 7.7. Wirksamkeit der Überwachungszentrale als Filter (für die Polizei)

Das grundsätzliche Ziel ist, dass Alarne durch die Überwachungszentrale bearbeitet werden können und es nicht zu einem «Alarmfall EM» kommt. Ob dies gelingt, hängt im Wesentlichen mit dem **Verhalten der überwachten Person(en)** zusammen. Bei fehlender Kooperation be treffend Einhaltung der geltenden Ersatzmassnahmen (z.B. Rayonverbote), Anweisungen der Überwachungszentrale, dem regelmässigen Aufladen des EM-Geräts oder bei Absichtlicher Beschädigung des Bandes/EM-Senders ist ein «Alarmfall EM» die logische Konsequenz dieses Verhaltens.

Bei den dynamischen Pilotfällen kam es insgesamt zu 38 Alarmen be treffend Annäherungsverbot, Rayonverbot und Verbindungsunterbruch, welche durch die Überwachungszentrale bearbeitet wurden ([vgl. Kap. 7.1](#)).<sup>26</sup> 27 Alarne konnten durch die Überwachungszentrale erledigt werden. 11 Alarne – daher ca. 29 % – wurden an die

---

<sup>26</sup> Insgesamt kam es zu deutlich mehr Alarmen, wobei z.B. technische Alarne aufgrund fehlender Dringlichkeit teilweise nicht rund um die Uhr bearbeitet werden.

Einsatzzentrale der Kantonspolizei weitergegeben («Alarmfall EM»). Die Filterwirkung betrug somit ca. 71 %.

## 7.8. Wissenschaftliche Begleitung

Im Rahmen der Begleitforschung durch die Universität Bern fanden diverse Gespräche und Interviews statt. Der **Schlussbericht der Universität Bern** zu Handen der KKJPD vom 25. Oktober 2025 wurde zwischenzeitlich publiziert:

<https://ccdp.ch/newsreader/begleitstudie-electronic-monitoring-bei-haeuslicher-gewalt.html>

Der Bericht basiert primär auf qualitativen Interviews mit Fachpersonen, ergänzt durch eine Dokumentenanalyse sowie Beobachtungen, etwa von Live-Simulationen. Eine zu schützende Person konnte direkt befragt werden. Im Zentrum steht eine Analyse der aktuellen Situation hinsichtlich des Einsatzes technischer Mittel zur Prävention häuslicher Gewalt in der Schweiz. Für das Dynamische Electronic Monitoring lassen sich aus Sicht des Kantons Zürich keine belastbaren Aussagen zum subjektiven Sicherheitsgefühl der Betroffenen oder zu den Gründen für die Einhaltung der Auflagen ableiten – nicht zuletzt aufgrund der geringen Fallzahlen in der Pilotphase.

## 7.9. Mögliche EM-Anwendungsformen für Dynamisches Electronic Monitoring (Projektziel 1.5)

In rechtlicher Hinsicht ist im Kontext Häuslicher Gewalt in verschiedenen EM-Anwendungsformen ein Dynamisches Electronic Monitoring möglich:

- EM von Massnahmen zum Schutz gewaltbetroffener Personen (EM-ZGB)<sup>27</sup>
- EM von strafprozessualen Ersatzmassnahmen (EM-StPO)<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Art. 28c ZGB.

<sup>28</sup> Art. 237 Abs. 3 StPO.

- EM von gerichtlich angeordneten Kontakt- und Rayonverboten (EM-KR-V)<sup>29</sup>

Für einen kurzen Gesamtüberblick wird auf die ersten beiden Beiträge des Tagungsbands 2023 der «Fachtagung Bedrohungsmanagement – Reflexion zum Stand der Entwicklungen beim Bedrohungsmanagement» verwiesen.<sup>30</sup>

Grundsätzlich kann ein Dynamisches Electronic Monitoring auf sehr unterschiedliche Arten umgesetzt werden. Der Zürcher Pilot hat sich am sog. «**Spanischen Modell**» orientiert. Eine Überwachungszentrale bearbeitet die EM-Alarme rund um die Uhr, kontaktiert zeitgleich Opfer sowie Tatperson telefonisch und bei einem ausgelösten «Alarmfall EM» intervenierte die Kantonspolizei Zürich gemäss den vorgängig erstellen Einsatz- und Schutzdispositiven.

Bisher gibt es im Kanton Zürich einen zivilrechtlichen EM-Fall (Überwachung Rayonverbot). Strafgerichtliche Rayonverbote werden teilweise elektronisch überwacht. Insgesamt werden im Kanton Zürich jährlich ca. 15 Kontakt- und Rayonverbote gemäss Art. 67b Strafgesetzbuch ausgesprochen.<sup>31</sup> Teilweise werden diese strafgerichtlich angeordneten Rayonverbote elektronisch überwacht. Die aktive Überwachung ist primär beim EM von Ersatzmassnahmen etabliert.

Bei zivilrechtlichen Fällen ist gemäss Botschaft und dem abgeschlossenen EM-ZGB-Projekt des Kantons Zürich keine aktive Überwachung vorgesehen. Zudem würden sich aufgrund des Kontextes des Zivilrechts zahlreiche rechtliche und praktische Fragen stellen.

Soweit das «Spanische Modell» – daher die aktive Überwachung mit allfälliger polizeilicher Intervention – als Vorbild dient, erscheint zum jetzigen Zeitpunkt und unter dem geltenden Recht am ehesten das

---

<sup>29</sup> Art. 67b Abs. 3 StGB.

<sup>30</sup> Roadmap Häusliche Gewalt: Handlungsfelder Bedrohungsmanagement und technische Mittel mit einem Seitenblick nach Spanien; Electronic Monitoring in Fällen von Häuslicher Gewalt (<https://eizpublishing.ch/publikationen/fachtagung-bedrohungsmanagement-reflexion-zum-stand-der-entwicklungen-beim-bedrohungsmanagement/>).

<sup>31</sup> Bundesamt für Statistik, Erwachsene: Verurteilungen für ein Vergehen oder Verbrechen mit Tätigkeitsverbot, Kontakt- oder Rayonverbot, nach Verurteilungsjahr [ab 2018], <https://www.bfs.admin.ch/asset/de/31666932>.

Dynamische Electronic Monitoring von Ersatzmassnahmen realisierbar, wobei ein Alleingang des Kantons Zürichs aufgrund der obigen Ausführungen nicht die angestrebte Wirkung erzielt.

Betreffend die strafgerichtlich angeordneten Annäherungs- und Rayonverbote wäre insbesondere im Detail zu klären, wie nach einer Verhaftung vorzugehen wäre, da es sich bei der fallführenden Behörde um die Bewährungs- und Vollzugsdienste handelt. Grundsätzlich könnte ein neues Strafverfahren eröffnet werden, wobei z.B. beim Nichtaufladen des EM-Senders lediglich eine Ordnungsbusse i.S.v. Art. 292 Strafgesetzbuch droht.

## 7.10. Dynamisches Electronic Monitoring auf dem neuen EM-System

Bis Ende 2024 wurde das neue Electronic Monitoring System (Eagle von Buddi Ltd.) eingeführt. Im Gegensatz zum bisherigen System findet die **Alternativortung bei fehlenden GPS-Signalen** über die sog. Indoor-Ortung statt.<sup>32</sup> Für diese Indoor-Ortung werden die Namen der stationären Wifi-Router in der Umgebung des EM-Senders mit einer Datenbank von Wifi-Routern mit zugeordneten Adressen abgeglichen. Die Datenbank der Wifi-Router mit zugeordneten Adressen ist im Aufbau, daher waren im Oktober 2024 noch nicht in genügendem Umfang Adressen hinterlegt, weshalb die Alternativortung teilweise Lücken aufwies.

Um die Standorte von Tatperson und Opfer abzugleichen, wären zuverlässigere und häufigere Ortungen von beiden Personen notwendig.

Die Umstellung der aktiven Überwachung vom alten auf das neue EM-System erfolgte im Kanton Zürich vom 18. bis 20. November 2024. Ab dem 15. November 2024 wurden daher keine Annäherungsverbote mehr elektronisch überwacht. Die dannzumal laufenden Überwachungen der Rayonverbote wurden teilweise fortgesetzt.

Der Pilot wurde daher nach einem Jahr beendet.

---

<sup>32</sup> Bisher über das Mobilfunknetz (LBS: Location Based Services).

## 8. Wichtigste Erkenntnisse und Fazit

### 8.1. Wichtigste Erkenntnisse

Mit dem Projekt **Dynamisches Electronic Monitoring im Kontext Häuslicher Gewalt** und der Durchführung eines Pilots sollten **Erfahrungen, Daten und Erkenntnisse** erhoben werden, um die **Entscheidungsgrundlagen** zu schaffen, ob und in welcher Ausprägung der Kanton Zürich in Zukunft das technische Mittel «Dynamisches Electronic Monitoring» zur systematischen Kontrolle von behördlichen Auflagen im Kontext Häuslicher Gewalt einsetzen will.

Trotz der wenigen Pilotfälle und auch aufgrund der zahlreich durchgeführten Live-Tests mit Testpersonen konnten die nachfolgenden wichtigen **Erkenntnisse** gewonnen werden.

1. Bereits aufgrund der zahlreichen involvierten Behörden, Gerichten, Stellen und Personen ist das Dynamische Electronic Monitoring (von Ersatzmassnahmen) äusserst komplex. Daher ist es entscheidend, die gesamte Prozesskette zu berücksichtigen, um eine reibungslose und effektive Umsetzung zu gewährleisten.
2. Um Annäherungen feststellen zu können, ist die Freiwilligkeit des Dynamischen Electronic Monitorings für das Opfer zwingende Voraussetzung. Dies stellt sicher, dass das Opfer aktiv in den Prozess eingebunden ist und die Massnahmen akzeptiert, was die Effektivität und den Schutz erhöht.
3. Die Bearbeitung von Verstössen gegen Annäherungsverbote ist sehr komplex, besonders wenn gleichzeitig Anrufe an Opfer und Tatperson erfolgen. Dies führte zu einem hohen Schulungsaufwand für die Überwachungszentrale. Ein höheres Mengengerüst, also eine grössere Anzahl von Fällen, könnte durch die entstehende Routine den Schulungsaufwand reduzieren.
4. Rayonverbote und die Distanzen von Annäherungsverboten sollten grundsätzlich möglichst gross sein, idealerweise mit einem Radius von mindestens 2 Kilometern. Dabei ist es wichtig, die gewöhnlichen Aufenthaltsorte der überwachten Personen zu berücksichtigen.
5. Zusätzlich zum Annäherungsverbot sollten immer Rayonverbote festgelegt werden, damit im Falle des Rückzugs der Einwilligung des Opfers, weiterhin die Kontrolle von Rayonverboten möglich ist.

Dadurch ist weiterhin sichergestellt, dass sich die Tatperson z.B. nicht am Wohnort oder Arbeitsort des Opfers aufhalten darf.

6. Es ist wichtig, dass bei Nichteinhaltung der Auflagen (Ersatzmassnahmen), bei Nichtraufladen des EM-Trackers oder bei Manipulationen der EM-Geräte, daher bei Pflichtverletzungen und fehlender Absprachefähigkeit, entsprechende Sanktionen folgen (können). Dazu gehört die (Rück-) Versetzung in die Untersuchungs- oder Sicherheitshaft gemäss Art. 237 Abs. 5 Strafprozessordnung.
7. Für ein erfolgreiches Electronic Monitoring bedarf es der Instruktions- und Absprachefähigkeit, der telefonischen Erreichbarkeit und der Möglichkeit der sprachlichen Verständigung.
8. Die rechtlichen Anforderungen für die Anordnung von Ersatzmassnahmen sind aufgrund der strafprozessualen Haftgründe, die vorliegen müssen, eher hoch angesetzt.
9. Aufgrund der teilweise nicht vorhandenen Deutschkenntnisse bei den überwachten Personen ist eine mehrsprachige Überwachungszentrale wünschenswert.
10. Das Dynamische Electronic Monitoring (EM) von Annäherungsverboten erfordert in gewissen Fällen eine schnelle Intervention am Aufenthaltsort des Opfers. Daher sollte sich die Überwachungszentrale direkt bei der örtlich zuständigen Einsatzzentrale der Polizei melden, um Zeitverluste zu vermeiden. Im Gegensatz zu stationären Rayonverboten kann es beim Dynamischen EM überall und jederzeit zu Verstößen kommen.

## 8.2. Fazit

Der Zürcher Pilot orientierte sich am sogenannten «Spanischen Modell», daher einer landesweit gut koordinierten Umsetzung der elektronischen Überwachung inklusive allfälliger polizeilicher Interventionen, welche zudem von weiteren zahlreichen Massnahmen zur Bekämpfung der häuslichen Gewalt flankiert werden. Das Dynamische Electronic Monitoring ist in Spanien Teil eines national organisierten Gesamtsystems innerhalb eines nationalen rechtlichen Rahmens.

Anders als in Spanien handelte es sich beim Pilot Dynamisches EM des Kantons Zürich um eine föderale Umsetzung, was wie ausgeführt Limitationen bezüglich Zuständigkeiten, Reaktionszeiten und in geografischer Hinsicht geeigneten Fällen mit sich brachte. Aus diesem Grund erscheint eine gesamtschweizerische Lösung, daher eine nationale und mehrsprachige Überwachungszentrale, prüfenswert.

Eine auf das Zürcher Kantonsgebiet beschränkte und damit limitierte Einführung des Regelbetriebs im Kanton Zürich würde nicht die angestrebte Wirkung erzielen. Das Dynamische Electronic Monitoring von Annäherungsverboten wird darum nicht in den Regelbetrieb überführt. Das Projekt Dynamisches Electronic Monitoring im Kontext Häuslicher Gewalt wird daher abgeschlossen.

## 9. Weiteres Vorgehen und Empfehlungen

### 9.1. Ausschöpfung bestehende Möglichkeiten: Strafprozessuale Rayonverbote (Ersatzmassnahmen)

Im Kanton Zürich ist das (aktive) Electronic Monitoring von strafprozessualen Rayonverboten (Ersatzmassnahmen) seit langem etabliert. Die Anzahl der Fälle hat zugenommen, insbesondere im Kontext Häuslicher Gewalt.<sup>33</sup> Dabei werden meist stationäre **Rayonverbote als Ersatzmassnahmen mittels aktivem Electronic Monitoring** kontrolliert.

Die Verfahrensleitung<sup>34</sup> stellt zu diesem Zweck einen Antrag beim Zwangsmassnahmengericht. In der Regel findet eine **aktive Überwachung** statt, bei der eine Überwachungszentrale die Alarne rund um die Uhr bearbeitet. Ein Alarm kann entweder durch die Überwachungszentrale erledigt werden oder bei Bedarf an die Kantonspolizei Zürich weitergegeben werden. Im Kontext Häuslicher Gewalt ist stets auch der Dienst Gewaltschutz der Kantonspolizei Zürich (Bedrohungsmangement) in den Fall eingebunden. Der Kanton Zürich hat damit gute Erfahrungen gemacht.<sup>35</sup>

**Im Rahmen der Bekämpfung der Häuslichen Gewalt erscheint es wichtig, bei geeigneten Fällen Rayonverbote in Kombination mit aktivem oder passiven Electronic Monitoring vermehrt zu beantragen. Dies ermöglicht eine konsequente Überprüfung der Einhaltung der angeordneten Auflagen. Es wird empfohlen, den eingeschlagenen Weg konsequent weiterzuverfolgen.**

---

<sup>33</sup> Überwacht werden beschuldigte Personen und folglich gilt die Unschuldsvermutung.

<sup>34</sup> In der Regel die Staatsanwaltschaft (bis Anklageerhebung).

<sup>35</sup> Vgl. [Häusliche Gewalt: Roadmap von Bund und Kantonen, Handlungsfeld 3: Bedrohungsmangement](#).

## 9.2. Prüfung Dynamisches Electronic Monitoring auf nationaler Ebene

**Eine Einführung des Dynamischen Electronic Monitorings im Kontext Häuslicher Gewalt, daher die elektronische Überwachung von Annäherungsverboten, erscheint auf nationaler Ebene prüfenswert.** Bei einer allfälligen Einführung sollten sich zumindest mehrere benachbarte Kantone zusammenschliessen.

Folgende **Rahmenbedingungen** oder **Vorbedingungen** sind dabei von Bedeutung:

- Gemeinsame und mehrsprachige Überwachungszentrale;
- Einführung der aktiven Überwachung in allen oder weiteren Kantonen;
- Technisches «Proof of Concept» betreffend die Überwachung von Annäherungsverboten auf dem neuen Electronic Monitoring-System (Der Zürcher Pilot wurde auf dem alten System durchgeführt.);
- Im Falle von notwendigen polizeilichen Interventionen soll sich die EM-Überwachungszentrale bei der örtlich/geografisch zuständigen Einsatzzentrale der Polizei melden, um Interventionen am Aufenthaltsort des Opfers rasch auslösen zu können (Koordination aller kantonalen und kommunalen Polizeikorps);
- Überprüfung der Rechtsgrundlagen, insbesondere in Bezug auf wirkungsvolle Sanktionsmöglichkeiten bei Pflichtverletzungen/«Non-Compliance» und datenschutzrechtliche Fragestellungen (Informationsaustausch).