

Schriften zum Strafvollzug, Jugendstrafrecht und zur Kriminologie

Herausgegeben von Prof. Dr. Frieder Dünkel
Lehrstuhl für Kriminologie an der
Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald

Band 63



Frieder Dünkel, Christoph Thiele
Judith Treig (Hrsg.)

Elektronische Überwachung von Straffälligen im europäischen Vergleich – Bestandsaufnahme und Perspektiven

Forum Verlag Godesberg

Schriften zum Strafvollzug, Jugendstrafrecht und zur Kriminologie

Herausgegeben von Prof. Dr. Frieder Dünkel
Lehrstuhl für Kriminologie an der
Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald

Band 63

Frieder Dünkel, Christoph Thiele
Judith Treig (Hrsg.)

Elektronische Überwachung von Straffälligen im europäischen Vergleich – Bestandsaufnahme und Perspektiven



Ergebnisse eines durch das Criminal Justice-Programm
der Europäischen Union finanzierten Forschungsprojekts
(„Creativity and Effectiveness in the Use of Electronic Monitoring
as an Alternative to Imprisonment in EU Member States“)
(Grant No. JUST/2013/JPEN/AG/4510)
und eines Anschlussprojekts des
Lehrstuhls für Kriminologie
an der Universität Greifswald

Die vorliegende Publikation basiert zu einem Teil auf einem durch das Criminal Justice-Programm der Europäischen Union finanziertem Forschungsprojekt. Der Inhalt dieser Publikation steht in alleiniger Verantwortung der Herausgeber und Autoren und gibt in keiner Weise die Ansichten der Europäischen Kommission wieder.

Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Forum Verlag Godesberg GmbH, Mönchengladbach
Alle Rechte vorbehalten.
Mönchengladbach 2017
DTP-Satz, Layout, Tabellen: Kornelia Hohn
Institutslogo: Bernd Geng, M.A., Lehrstuhl für Kriminologie
Gesamtherstellung: Books on Demand GmbH, Norderstedt
Printed in Germany

ISBN 978-3-942865-78-4
ISSN 0949-8354

Inhalt

1. Einführung – Ziele und Ablauf des EU-Projekts und Gegenstandsbereiche der vorliegenden Publikation	
<i>Frieder Dünkel, Christoph Thiele, Judith Treig</i>	1
2. Bestandsaufnahme der elektronischen Überwachung in Deutschland	11
2.1 Rechtlicher Rahmen und praktische Umsetzung der Elektronischen Überwachung	
<i>Frieder Dünkel, Christoph Thiele, Judith Treig</i>	11
2.2 Elektronische Überwachung zur Haftvermeidung im deutschen Sanktionensystem und verfassungsrechtliche Fragestellungen	
<i>Nicholas Mohr</i>	83
2.3 Darstellung und Analyse der operativen Umsetzung der elektronischen Überwachung in Deutschland	
<i>Sebastian Rehbein</i>	113
2.4 Evaluation der Elektronischen Aufenthaltsüberwachung im Rahmen der Führungsaufsicht	
<i>Anne Bräuchle</i>	139
3. Elektronische Überwachung in den EU-Projektpartnerländern	151
3.1 Belgien	
<i>Kristel Beyens, Marijke Roosen</i>	153
3.2 England und Wales	
<i>Anthea Hucklesby, Ella Holdsworth</i>	177
3.3 Niederlande	
<i>Miranda Boone, Matthijs van der Kooij, Stephanie Rap</i>	205
3.4 Schottland	
<i>Gill McIvor, Hannah Graham</i>	223
4. Abschließender Vergleich des EU-Projekts	
<i>Anthea Hucklesby, Kristel Beyens, Miranda Boone, Frieder Dünkel, Hannah Graham</i>	247

5. Die elektronische Überwachung von Straftätern: Standards, ethische Grundlagen und Kriminalpolitik im digitalen Zeitalter	
<i>Mike Nellis</i>	275
6. Die Zukunft elektronischer Überwachung in Deutschland – Statements	299
6.1 Statement des DBH e. V. – Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik	
<i>Marc Coester</i>	299
6.2 Statement des Hessischen Justizministeriums	
<i>Alexander Kolz, Jochen Müller</i>	307
7. Elektronische Überwachung in weiteren europäischen Ländern ...	311
7.1 Dänemark	
<i>Anette Storgaard</i>	313
7.2 Finnland	
<i>Tapio Lappi-Seppälä, Noora Lähteenmäki</i>	325
7.3 Frankreich	
<i>Martine Herzog-Evans</i>	343
7.4 Griechenland	
<i>Angelika Pitsela</i>	363
7.5 Italien	
<i>Elisabetta Guido</i>	379
7.6 Litauen	
<i>Gintautas Sakalauskas</i>	389
7.7 Österreich	
<i>Walter Hammerschick</i>	401
7.8 Polen	
<i>Barbara Stańdo-Kawecka, Joanna Grzywa-Holten</i>	411
7.9 Schweden	
<i>Analena Yngborn</i>	425

7.10 Schweiz	
<i>Jonas Weber, Ineke Pruin</i>	437
7.11 Spanien (Katalonien)	
<i>Esther Giménez-Salinas, Aida C. Rodríguez</i>	459
7.12 Tschechien	
<i>Helena Válková</i>	469
8. Elektronische Überwachung von Straffälligen und Beschuldigten in Europa – Zusammenfassender Vergleich und Perspektiven für die Kriminalpolitik	
<i>Frieder Dünkel, Christoph Thiele, Judith Treig</i>	475
Über die Autoren	541

1. Einführung – Ziele und Ablauf des EU-Projekts und Gegenstandsbereiche der vorliegenden Publikation

Frieder Dünkel, Christoph Thiele, Judith Treig

1. Forschungsfragen und Gegenstandsbereiche des vorliegenden Bandes

Der vorliegende Sammelband enthält die Ergebnisse verschiedener Projekte zur Bedeutung und aktuellen Praxis der elektronischen Überwachung (EÜ) von Straftätern im europäischen Vergleich. Ausgangspunkt war ein von der Europäischen Kommission gefördertes Projekt mit dem Titel „*Creativity and Effectiveness in the Use of Electronic Monitoring as an Alternative to Imprisonment in EU Member States*“ (Grant Nr. JUST/2013/JPEN/AG/4510) und den beteiligten Ländern Belgien, Deutschland, England/Wales, Niederlande und Schottland. Projektkoordinatorin war *Anthea Hucklesby* von der Universität Leeds/England.¹ Die Ergebnisse dieses Projekts sind in englischer Sprache auf der Internetseite der Universität Leeds unter <http://emeu.leeds.ac.uk/> zu finden. Für die vorliegende Publikation wurden der deutsche Landesbericht und der zusammenfassende Projektbericht in voller Länge (vgl. *Kapitel 2.1* und *4*) und die sog. *Briefing*

¹ Das Forschungsprojekt (Laufzeit 01.05.2014-30.04.2016) basiert auf einer Kooperation der folgenden 5 bzw. 6 Personen als Projektleiter an den nachfolgend aufgeführten Universitäten: *Anthea Hucklesby* (Universität Leeds, England, zugleich Projektkoordinatorin), *Gill McIvor* (Universität Stirling, Schottland, im Laufe des Projekts ergänzt durch *Hannah Graham*), *Kristel Beyens* (Freie Universität Brüssel, Belgien), *Frieder Dünkel* (Universität Greifswald) und *Miranda Boone* (Universität Groningen, Niederlande). Die beiden Mitherausgeber des vorliegenden Bandes, *Judith Treig* und *Christoph Thiele*, haben die empirische Feldforschung des deutschen Projektteils organisiert und durchgeführt.

papers, d. h. die Kurzfassung der Länderberichte von Belgien, England/Wales, den Niederlanden und Schottland übersetzt.

Das EU-Projekt beinhaltete eine Bestandsaufnahme der rechtlichen und rechtspraktischen Entwicklung von EÜ in den Partnerländern und eine empirische Studie, die vor allem die Entscheidungsträger hinsichtlich der EÜ-Anordnung, die Praktiker der Bewährungshilfe und der Betreiberfirmen bis hin zu mit der Durchsetzung der EÜ befassten Polizeibeamten und anderen Überwachungspersonen im Hinblick auf ihre Erfahrungen und mögliche Verbesserungen der alltäglichen Praxis in den Blick nehmen sollte. Neben Interviews mit den jeweiligen Personengruppen wurden auch teilnehmende Beobachtungen der Überwachungsstellen einbezogen (vgl. hierzu insbesondere den zusammenfassenden Beitrag zu den Ergebnissen des EU-Projekts in *Kapitel 4*). Zielsetzung der empirischen Forschung war es – neben der sekundärstatistischen Analyse von Überwachungsfällen in der Entwicklung seit Einführung der EÜ – Potentiale eines „kreativeren und effektiveren“ Umgangs mit der EÜ zu eruieren.² Allerdings war das Projekt – entgegen des vielleicht zu viel versprechenden Titels – von vornherein nicht auf eine Evaluation der Effizienz der EÜ angelegt. Vielmehr ging es lediglich i. S. einer Implementationsstudie um die Analyse möglicher positiver oder negativer Abläufe bei der praktischen Anwendung der EÜ, z. B. hinsichtlich der Zusammenarbeit der verschiedenen beteiligten Agenten (Überwachungszentren, Sozialarbeiter der Bewährungshilfe, Justiz, Betreiberfirmen, die für die Funktionsfähigkeit des technischen Inventars verantwortlich sind, etc.).

Ferner enthält der Band Vorträge und Diskussionsbemerkungen im Rahmen der Abschlussstagung des EU-Projekts am 25.1.2016 in Berlin (vgl. *Kapitel 5* und *6.1-6.2*).³

-
- 2 Im Projektantrag wurden folgende Untersuchungsgegenstände genannt: 1. Beschreibung und Erklärung des rechtlichen und kriminalpolitischen Kontexts der EÜ in den beteiligten Ländern, 2. Art und Weise der Implementierung der EÜ, 3. Beschreibung der Europäischen Normen und Grundlagen zur EÜ einschließlich der relevanten Rechtsprechung, 4. Erfassung der Ergebnisse von EÜ mit Blick auf erfolgreiche bzw. nicht erfolgreiche Abschlüsse der Maßnahmen und der Befolgung durch die Probanden (*compliance*), 5. Vergleich der Praxis in den beteiligten Partnerländern, 6. Identifikation „bester Praxismodelle“ im Hinblick auf die Implementation der EÜ, 7. Verbreitung der Ergebnisse und bester Praxismodelle bei Kriminalpolitikern und Praktikern. Der Projektantrag ist auf der Internetseite der Universität Leeds zu finden, vgl. <http://emeu.leeds.ac.uk/>.
 - 3 Wie bei EU-Projekten üblich, gehört die Verbreitung (*Dissemination*) der Projektergebnisse zu einem wesentlichen Teil des Projektbudgets. Deshalb wurden im Frühjahr 2016 nationale Konferenzen in Deutschland (Berlin, 25.1.2016), in den Niederlanden (Utrecht, 11.2.2016), Belgien (Brüssel, 25.2.2016), und England (London, 17.3.2016) sowie eine zentrale Veranstaltung, insbesondere auch für Interessierte auf Seiten der EU-Kommission (Brüssel, 18.2.2016) durchgeführt.

Die Herausgeber des vorliegenden Bands hatten angesichts der Zusammensetzung der EU-Projektpartner den Eindruck, dass hier keine repräsentative Auswahl von Ländern vorlag, mit *England* und *Wales* als dem führenden Vertreter der Nutzung der Elektronischen Überwachung von Straftätern in Europa einerseits (vgl. hierzu auch *Nellis* in *Kapitel 5*), Belgien, den Niederlanden und Schottland mit einer ebenfalls expansionistischen EÜ-Politik (vgl. *Kapitel 3.1-3.4*) und andererseits Deutschland mit einem sehr restriktiven Gebrauch elektronischer Überwachung. Deshalb entstand die Idee, das Forschungsnetzwerk zu erweitern, und namhafte Forscher aus weiteren europäischen Ländern zu bitten, den aktuellen Stand der elektronischen Überwachung in ihrem Land und die kriminalpolitische Diskussion bzw. entsprechende Perspektiven zu beschreiben. Als Gliederungspunkte der Landesberichte wurden folgende zu behandelnden Aspekte vorgegeben:

1. *Rechtliche Grundlagen/Voraussetzungen elektronischer Überwachung* (U-Haftvermeidung, Hausarrest, Weisung im Rahmen der Strafaussetzung zur Bewährung, EÜ als selbständige Sanktion, EÜ als Weisung bei der bedingten Entlassung, EÜ bei Vollzugslockerungen). Gibt es spezifische *Zielgruppen* (z. B. „gefährliche“, Gewalt- und/ oder Sexualtäter; Straßenverkehrstäter etc.)?
2. *Historische Entwicklung*: Seit wann gibt es EÜ, wichtigste Reformetappen? Gab und gibt es verfassungsrechtliche Vorbehalte/Einwände (Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, Datenschutz)?
3. *Arten und Dauer von EÜ im rechtlichen Kontext*: In welcher Form wird EÜ eingesetzt (Radiofrequenztechnologie und/oder GPS, d. h. mit Elektronischer Aufenthaltsüberwachung)?
4. *Kosten und Fragen der Betreiber*: Wer bietet die EÜ-Technik an? Was kostet ein Tag EÜ? Gibt es technische Probleme? Häufige Fehlalarme?
5. *Statistische Entwicklung*: Fallzahlen; Einfluss auf die Gefangenensraten? Net-widening? Wie hat sich das Gesamtsystem strafrechtlicher Sanktionierung gewandelt?
6. *Rechtspolitische Perspektiven*: Reformpläne? Gibt es Tendenzen der Ausweitung? Ggf. in welcher Form?

Die unter *Kapitel 7.1-7.12* erfassten Länder bilden – abgesehen von den im EU-Projekt beteiligten Ländern – einen guten Querschnitt der wichtigsten Rechtsordnungen in West- und Osteuropa einschließlich Skandinavien ab, sodass im abschließenden zusammenfassenden Vergleich die Unterschiede, Besonderheiten und Gleichförmigkeiten der rechtspolitischen und praktischen Entwicklung in

Europa besser deutlich werden als bei isolierter Betrachtung der Partnerländer des EU-Projekts (vgl. *Dünkel/Thiele/Treig* in diesem Band, *Kapitel 8*).⁴

Die elektronische Überwachung von Straftätern geht historisch gesehen auf die 1980er Jahre zurück, als diese Technik erstmals in den USA in größerem Umfang eingesetzt wurde,⁵ damals im Rahmen des elektronisch überwachten Hausarrests mit der sog. Radiofrequenztechnik, d. h. über das Telekommunikationsnetz. In den 2000er Jahren folgte mit der GPS-Technik die Möglichkeit, den jeweiligen Aufenthaltsort eines Straftäters zu lokalisieren und damit zugleich die Möglichkeit, Aufenthaltsge- und -verbotszonen einzurichten, was insbesondere bei Sexualtätern und im Falle häuslicher Gewalt bei bestehenden straf- oder zivilrechtlichen Wegweisungen o. ä. einen wirksamen Opferschutz versprach. Inzwischen haben sich vielfältige Varianten und kriminalpolitische Optionen ergeben, die im vorliegenden Band zusammengefasst und bewertet werden (vgl. im vorliegenden Band insbesondere *Kapitel 5 und 8*).

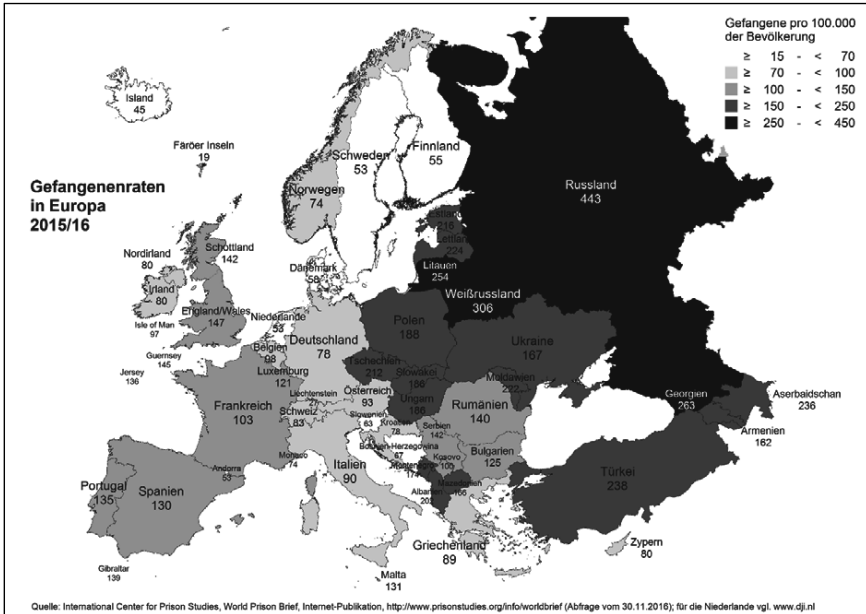
2. Die Entwicklung von Gefangenenraten und Probleme der Überbelegung im Strafvollzug in Europa

Ausgangspunkt des EU-finanzierten Projekts war die Beobachtung, dass die Gefangenenraten in Europa in den letzten Jahrzehnten gestiegen waren und in zahlreichen Ländern eine zum Teil erhebliche Überbelegung der Gefängnisse auftrat. Weitere Grundannahme war, dass die elektronische Überwachung sich als „glaubwürdige Alternative“ zum Freiheitsentzug entwickeln könnte, die zu einem wesentlichen Rückgang der Gefangenenraten beitragen kann.

Abbildung 1 verdeutlicht die nach wie vor großen Unterschiede der Gefangenenraten in Europa mit einerseits sehr niedrigen Raten in den skandinavischen Ländern (Dänemark: 58, Finnland: 55, Schweden: 53 pro 100.000 der Wohnbevölkerung) sowie den Niederlanden (53), eingeschränkt auch Norwegen (74) und Deutschland (78), und einigen osteuropäischen Ländern mit ca. fünf- bis zu achtfach erhöhten Raten wie Russland (443), Weißrussland (306) oder Georgien (263).

-
- 4 Die Entwicklung im technologischen Bereich und den Nutzungsmöglichkeiten der EÜ sowie der aktuellen Umsetzungen im Strafrecht einzelner Länder ist so rapide, dass selbst neuere internationale Vergleiche wie z. B. diejenigen von *Nellis/Beyens/Kaminski* (2013), *Haverkamp* (2014) oder *Harders* (2014) schon nach kurzer Zeit nicht mehr in jeder Hinsicht aktuell sind.
- 5 Vgl. zur historischen Entwicklung im gesamtgesellschaftlichen Prozess der Technologieentwicklung *Nellis* in diesem Band (*Kapitel 5*). Eine historische Reminiszenz der US-amerikanischen Geschichte mit ersten Vorläufern des *electronic tagging* in den 1960er Jahren findet sich bei *Gable* (2015).

Abbildung 1: Die Entwicklung der Gefangenenraten in Westeuropa, 1984-2016



Interessant ist die Betrachtung der Gefangenenraten im Längsschnitt, die zunächst den Ausgangspunkt des vorliegenden Projekts, nämlich einer in vielen Ländern ansteigenden Gefangenenrate in den 1990er und teilweise auch noch 2000er Jahren bestätigt (vgl. für die westeuropäischen Länder *Abbildung 2*).

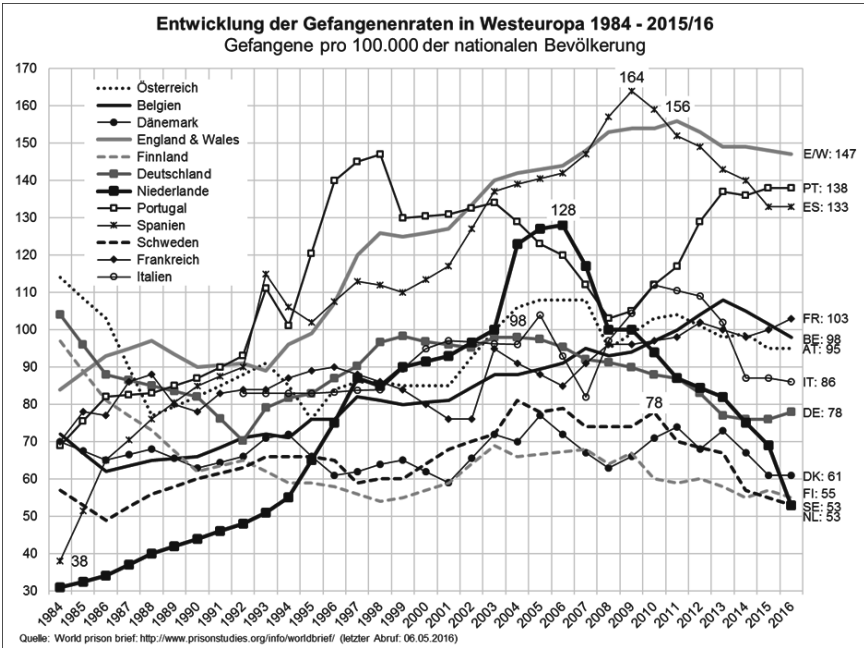
Inzwischen zeigen sich in Deutschland (-20% seit 2004), Italien, Spanien und besonders ausgeprägt in den Niederlanden (-59% seit 2006) rückläufige Gefangenenraten. Selbst in den skandinavischen Ländern (mit Ausnahme von Norwegen) ist ausgehend von einem ohnehin schon niedrigen Ausgangsniveau ein weiterer Rückgang zu erkennen (vgl. *Abbildung 2*).⁶ Geradezu exzeptionell stellt sich der Rückgang in Russland (-39% seit 1999), der Ukraine (-62% seit 2000), aber auch den baltischen Nachbarstaaten dar (Estland: -37% seit 2002; Lettland: -36% seit 2001, vgl. *Abbildung 3*), die zwar immer noch über dem westeuropäischen Durchschnitt liegen, jedoch weit unter den nach wie vor die weltweite „Rangliste“ anführenden USA.⁷ Eine gemeinsame Erklärung findet sich in den

⁶ In Schweden beträgt der Rückgang von 78 im Jahr 2010 auf 55 im Jahr 2016 knapp 30%, berechnet nach Tabelle 3; zu den Ursachen vgl. *Düinkel* 2017.

⁷ Die USA kamen 2014 auf eine Gefangenenrate von 693, vgl. *International Centre for Prison Studies: World Prison Brief*, <http://www.prisonstudies.org/country/united-states->

rückläufigen Zahlen registrierter Eigentums- und Gewaltdelikte, aber auch in jeweils unterschiedlichen nationalen Strategien der Haftvermeidung. Auf diese Parallelen und Besonderheiten kann hier nicht im Einzelnen eingegangen werden,⁸ jedoch wird sich der vorliegende Band vor allem der Frage widmen, inwieweit die elektronische Überwachung dazu eventuell beigetragen hat (siehe insbesondere *Kapitel 8*).

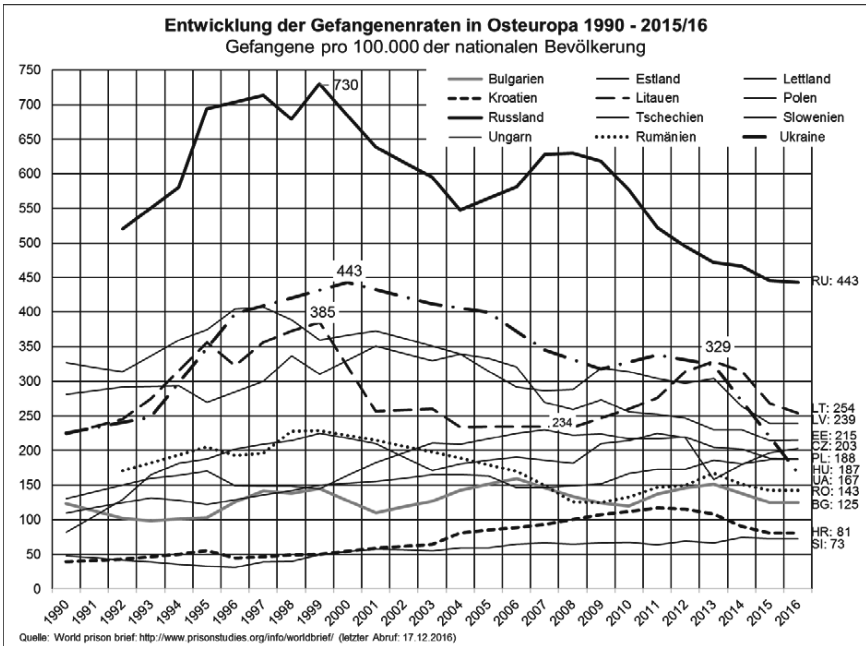
Abbildung 2: Die Entwicklung der Gefangenenraten in Westeuropa, 1984-2016



america (Abfrage 17.12.2016). Zwar wird auch in den USA selbst in eher konservativen Kreisen Kritik an der kaum noch finanzierbaren „mass incarceration“ laut, jedoch sind Versuche haftvermeidender Strategien bislang weitgehend fehlgeschlagen, immerhin ist seit 2008 (Gefangenenrate: 755) ein leichter Rückgang zu verzeichnen; vgl. zur Entwicklung und Erklärung der Gefangenenraten *Travis/Western/Redburn 2015*. Von der neu gewählten Regierung mit Präsident *Trump* sind wohl kaum entscheidende Impulse zur Reduzierung des Gefängniswesens zu erwarten.

8 Vgl. *Dünkel/Geng/Harrendorf 2016*, S. 182 ff., 192 ff.; *Dünkel 2017*.

Abbildung 3: Die Entwicklung der Gefangenenraten in Mittel- und Osteuropa, 1984-2016



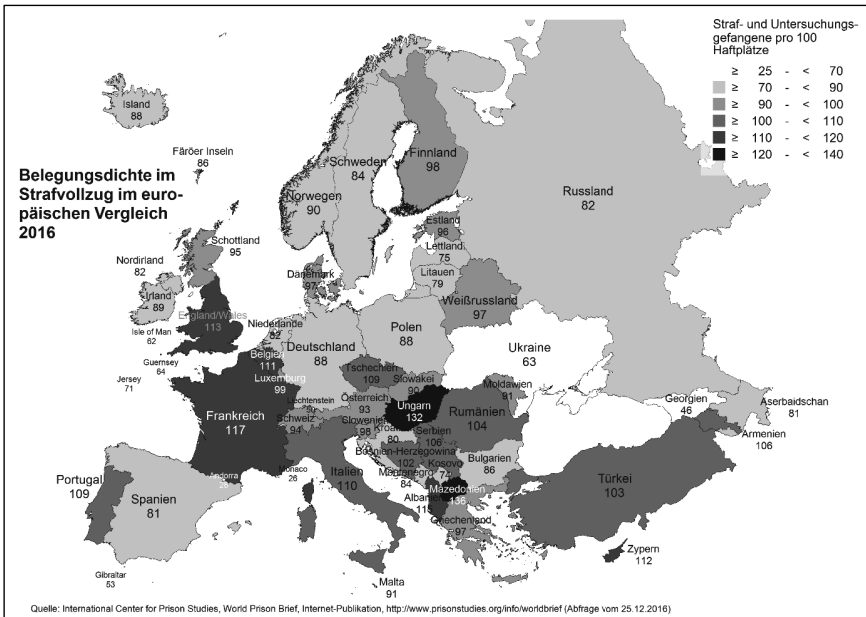
Das Problem der Überbelegung hat sich angesichts des in zahlreichen Ländern aktuell zu beobachtenden Belegungsrückgangs zwar relativiert, bleibt andererseits in Ländern wie Ungarn (Belegungsquote 132%), Frankreich (117%), England/Wales (113%) oder Belgien (111%) nach wie vor ein gravierendes Problem.⁹ Von den Partnerländern des vorliegenden EU-Projekts weisen nur die Niederlande (82% Auslastung der Gefängnisse)¹⁰ und Deutschland (88%) keine

9 Das Problem der Überbelegung wird durch die vom *International Centre for Prison Studies* ausgewiesenen Zahlen, nicht immer vollständig erfasst, da die Länder mangels normativer Vorgaben die Haftplatzkapazitäten jeweils selbst festlegen können. Wenn eine Einzelzelle bei ansteigenden Gefangenzahlen in eine Doppel- oder Mehrbettzelle „umgewidmet“ wird, wird dies mit der vorliegenden Zählweise nicht erkennbar. Es kann daher angenommen werden, dass Länder mit einer gleichwohl mehr als 100% Auslastung eine ganz gravierende Überbelegung aufweisen, und auch in Ländern mit einer mindestens 90% Auslastung zumindest in Teilbereichen Überbelegung herrscht.

10 In den Niederlanden gilt dies erst seit dem starken Rückgang der Gefangenzahlen nach 2007. 10 Jahre zuvor waren auch die Niederlande trotz eines erheblichen Ausbaus der Haftplatzkapazitäten zeitweise gezwungen von der strikten Regel, dass jeder Gefangene Anspruch auf eine Einzelzelle hat, abzuweichen.

Überbelegung auf.¹¹ Dementsprechend ist der Druck, nach weiteren Alternativen wie z. B. der EÜ oder anderen Strategien zur Reduzierung von Gefangenenraten zu suchen, in England/Wales und Belgien ungleich stärker als in Deutschland oder den Niederlanden. Dies mag – jedenfalls in Deutschland – dazu geführt haben, dass man eher auf die vertrauten Lösungen der Geldstrafe und der traditionellen Strafaussetzung zur Bewährung (und Bewährungshilfe) vertraut als auf technische Kontrollstrategien (s. dazu *Dünkel/Thiele/Treig* in *Kapitel 2.1*)

Abbildung 4: Die Belegungsichte im Strafvollzug in Europa, 2016
(Gefangene pro 100 Haftplätze)



3. Zwischenfazit

Der vorliegende Band widmet sich einem herausragenden kriminalpolitischen und sanktionsrechtlichen Problem. Die immer noch hohen Gefangenenraten in vielen Ländern stellen eine Herausforderung dar, neue Wege zu ihrer Reduzierung

11 In Schottland lag die Auslastung 2016 nach den Angaben des *International Centre for Prison Studies* (World Prison Brief) bei 95%, formal also knapp unter der Grenze einer Überbelegung, faktisch war und ist aber in den meisten Anstalten das Problem der Überbelegung evident.

zu suchen. Wie können moderne technologische Entwicklungen zu einem verminderten Gebrauch von Freiheitsentzug als der eingriffsintensivsten Sanktion des modernen Strafrechts beitragen? Wie können dabei die Grundsätze eines humanen, verhältnismäßigen Sanktionensystems aufrechterhalten werden? Gibt es unausgeschöpfte Potenziale bei den herkömmlichen Alternativen zur Freiheitsstrafe oder sind in einer digitalisierten Welt auch im Strafrecht technologische Antworten unausweichlich? Diesen Fragen wird in den nachfolgenden Kapiteln nachgegangen.

Wir möchten uns an dieser Stelle ganz herzlich bei den Kolleginnen und Kollegen bedanken, die mit ihren Länderberichten die Voraussetzung für einen umfassenden europäischen Vergleich geschaffen haben. Zugleich gilt der Dank den Autoren, die die Situation und Forschung zur elektronischen Überwachung in Deutschland jenseits des von den Herausgebern beigesteuerten Beitrags (*Kapitel 2.1*) beschrieben und den vorliegenden Band damit bereichert haben. Nicht zuletzt bedanken wir uns bei den Praktikern, die bereit waren, an unserer ebenfalls in *Kapitel 2.1* beschriebenen empirischen Studie teilzunehmen.

Literatur

- Dünkel, F.* (2017): The rise and fall of prison population rates in Europe. *European Journal of Criminology* 14 (in Vorbereitung).
- Dünkel, F., Geng, B., Harrendorf, S.* (2016): Gefangenenraten im internationalen und nationalen Vergleich. *Bewährungshilfe* 63, S. 178-200.
- Harders, I.* (2014): Die elektronische Überwachung von Straffälligen. München-Gladbach: Forum Verlag Godesberg.
- Gable, R. S.* (2015): The Ankle Bracelet Is History: An Informal Review of the Birth and Death of a Monitoring Technology. *The Journal of Offender Monitoring*, S. 4-8.
- Haverkamp, R.* (2014): Electronic monitoring. In: Bruinsma, G., Weisburd, D. (Hrsg.): *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*. Vol. 3. London, New York: Springer, S. 1329-1338.
- Hucklesby, A., u. a.* (2016): Creativity and Effectiveness in the Use of Electronic Monitoring as an Alternative to Imprisonment in EU Member States. Final Report. <http://emeu.leeds.ac.uk/>.
- Nellis, M., Beyens, K., Kaminski, D.* (2013) (Hrsg.): *Electronically Monitored Punishment: International and Critical Perspectives*. London, New York: Routledge.
- Travis, J., Western, B., Redburn, S.* (2015) (Hrsg.): *The Growth of Incarceration in the United States: Exploring Causes and Consequences*. Washington, D. C.: The National Academies Press.

2. Bestandsaufnahme der elektronischen Überwachung in Deutschland

2.1 Rechtlicher Rahmen und praktische Umsetzung der Elektronischen Überwachung

Frieder Dünkel, Christoph Thiele, Judith Treig

1. Einleitung

Die elektronische Überwachung von Straftätern bzw. Tatverdächtigen (im Folgenden: EÜ) ist auch in Deutschland kein gänzlich neues Phänomen. Die Diskussion über technische Möglichkeiten der Haftersetzung begann in der Fachöffentlichkeit in den frühen 1990er-Jahren – in etwa zeitgleich mit der Diskussion in anderen europäischen Ländern – und war im Wesentlichen getragen von US-amerikanischen Erfahrungen und Problemen der Überbelegung im Gefängniswesen.¹ Ebenso wie in anderen Staaten gerät EÜ in Deutschland heute insbesondere dann wiederholt in den Fokus der Öffentlichkeit, wenn staatliche Präventions- und Reaktionsmöglichkeiten auf strafrechtlich relevantes Verhalten (scheinbar) an ihre Grenzen stoßen, sei es beim Umgang mit „islamistischen Gefährdern“

¹ Etwa *Lindenberg* 1992 sowie *Lindenberg* 1997 aus deutscher Sicht. Aus britischer Blickrichtung mit Verweis auf US-amerikanische Entwicklungen: *Nellis* 1991.

oder bei der Eindämmung von Hooligan-Gewalt.² Trotz dieser Gemeinsamkeiten unterscheidet ein Umstand Deutschland erheblich von anderen europäischen Staaten: Das Instrument EÜ konnte sich trotz aller Diskussionen nie nennenswert auf praktischer Ebene etablieren. Die praktizierten Formen von EÜ spielen in der Sanktionswirklichkeit eine klar untergeordnete Rolle und scheinen darüber hinaus auch nicht an Bedeutung zu gewinnen.³

1.1 Zielsetzung

Im Rahmen des ländervergleichenden Forschungsprojekts „*Creativity and Effectiveness in the Use of Electronic Monitoring as an Alternative to Imprisonment in EU Member States*“ (EMEU) war insofern schon im Vorhinein klar, dass Deutschland eine gewisse Sonderstellung zukommt. Ziel des deutschen Teils des Forschungsprojektes (und des vorliegenden Beitrags) war (bzw. ist) es, eine Bestandsaufnahme über die Nutzung von EÜ zu geben, insbesondere indem die rechtlichen Rahmenbedingungen hierfür erörtert und die praktische Umsetzung analysiert werden. Aufgrund der oben beschriebenen Sonderrolle Deutschlands, drängt es sich aber auch auf, hiesige Spezifika im rechtlichen Grundverständnis und in der praktischen Anwendung besonders auszuleuchten und Erklärungsansätze für die geringe Relevanz von EÜ hierzulande zu finden. Vor dem Hintergrund der hiesigen Ausgangslage scheint damit nicht allein die Frage, *wie* EÜ idealerweise auszugestalten ist, relevant, sondern vielmehr, *ob* EÜ tatsächlich ein notwendiges Instrument ist, welches sich in einem modernen Strafrechtssystem zwangsläufig durchsetzen muss.

1.2 EÜ im deutschen Sanktionensystem

Das „zweispurige“ deutsche Sanktionensystem unterscheidet zwischen der Strafe, deren Maßstab die Schuld des Täters ist auf der einen Seite und den Maßregeln der Besserung und Sicherung, die an die Gefährlichkeit eines Straftäters anknüpfen auf der anderen Seite. Electronic Monitoring (EM) ist in Deutschland in diesem Kontext keine eigenständige Strafe oder Maßregel. Gleichwohl kommen rechtliche Anknüpfungspunkte in Betracht, die eine Nutzung des Instruments in Form von Weisungen in verschiedenen Anwendungsbereichen ermöglichen können:

2 Z. B. Spiegel.de, Salafisten: Innenpolitiker fordern elektronische Fußfessel für islamistische Gefährder, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/terrorismus-elektronische-fussfesseln-fuer-gefaehrder-gefordert-a-1080648.html> (abgerufen am 27.03.2017). Vgl. zu den neuen Gesetzentwürfen in diesem Bereich unten 6.3.

3 Vgl. *Haverkamp/Wößner* 2016, S. 117 f.

- Als Weisung im Rahmen der Maßregel der Führungsaufsicht für Straftäter mit ungünstiger Prognose (§ 68b Abs. 1 Nr. 12 StGB – hier ausdrücklich geregelt).
- Als (im offenen Katalog ungenannte) Weisung im Zusammenhang mit einer zur Bewährung ausgesetzten Freiheitsstrafe (§ 56c StGB).
- Als Weisung zur Vermeidung eines Bewährungswiderrufs (§ 56f Abs. 2 Nr. 1 StGB).
- Als Weisung im Rahmen einer Strafrestaussatzung zur Bewährung (§§ 57, 57a StGB).
- Als Weisung im Rahmen der Aussetzung des Vollzugs des Haftbefehls („U-Haft-Vermeidung“, vgl. § 116 StPO).
- Als Weisungen bei Lockerung aus dem Strafvollzug, dem Jugendstrafvollzug oder dem Maßregelvollzug, z. B. im Rahmen der Entlassungsvorbereitung (vgl. ausdrücklich § 16 Abs. 3 HessStVollzG und § 16 Abs. 3 HessJStVollzG sowie § 45 Abs. 9, § 47 Abs. 1 Nr. 10 JVollzGB ST).

Erwähnung soll an dieser Stelle auch finden, dass im Zeitraum von 2009 bis 2013 in Baden-Württemberg der rechtliche Anwendungsbereich für EÜ aus dem Strafvollzug durch das „Gesetz über die elektronische Aufsicht im Vollzug der Freiheitsstrafe“ (EASTvollzG) erweitert war. § 2 Abs. 2 Lit. a. EASTvollzG sah den Hausarrest mit elektronischer Aufsicht als Möglichkeit der Alternative zum Vollzug der Ersatzfreiheitsstrafe vor.⁴ Tatsächlich konnten kaum Gefangene den aufgestellten Anforderungen zur Teilnahme am Modellprojekt genügen, sodass das befristete EASTvollzG nach dem Wechsel der Landesregierung mit Verweis auf hohe Kosten bei fehlendem Nutzen nicht verlängert wurde und seit dem 6.8.2013 nicht mehr in Kraft ist.⁵

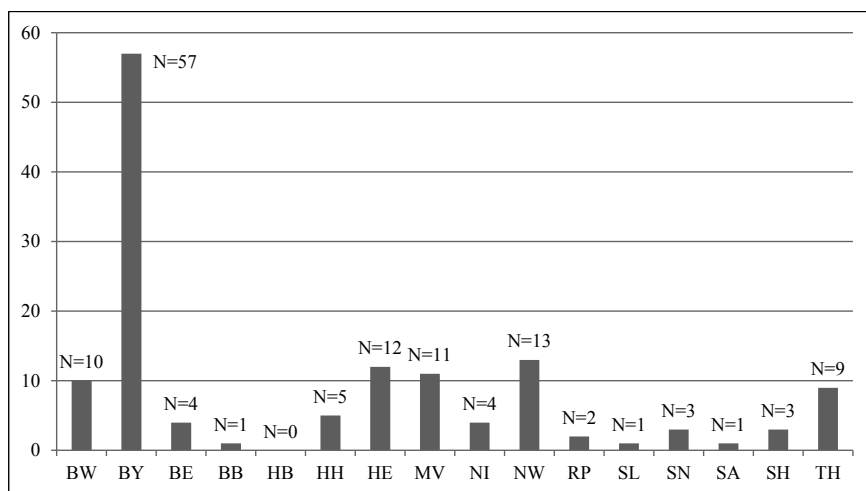
1.3 Anwendungsbereiche und Anwendungspraxis

Insgesamt lässt sich die Praxis der elektronischen Überwachung von Straftätern in Deutschland in zwei größere Anwendungsbereiche unterteilen:

-
- 4 Dies ist kompetenzrechtlich nicht unproblematisch. Die vollständig unter Hausarrest vollzogene Ersatzfreiheitsstrafe könnte auch als eigenständige Modifizierung des Sanktionensystems angesehen werden, für das der Bund gesetzgeberisch zuständig ist. Der baden-württembergische Ansatz wurde insbesondere mit dem Argument begründet, Freiheitsstrafe sei der Entzug der Bewegungsfreiheit, aber nicht zwangsweise durch Einweisung in einer staatlichen Anstalt, vgl. BW LT-Drucks. 14/467, S. 1.
 - 5 Ausführlich zur Konzeption des baden-württembergischen Ansatzes: *Ratzel/Wulf* 2010, S. 336 ff. Evaluation und Erklärungsansätze für das Scheitern des Modells: *Haverkamp/Wößner* 2016, S. 124 ff.; *Schwedler/Wößner* 2015; *Wößner/Schwedler* 2014.

Die einzig bundesweit praktizierte (und ausdrücklich im Bundesrecht gesetzlich normierte) Form von EÜ ist die *Elektronische Aufenthaltsüberwachung* (EAÜ) als Weisung im Rahmen der Führungsaufsicht. Ziel hierbei ist es, die Rückfallgefahr bei schweren Sexual- und Gewalttätern nach Haftzeitende bzw. nach Entlassung aus dem Maßregelvollzug zu minimieren. Die EAÜ nutzt GPS-Technologie und ermöglicht damit die durchgehende Bestimmung des Aufenthaltsortes des Probanden. Eine solche Bestimmung ist gleichwohl – anders als etwa in Belgien – nur anlassbezogen zulässig, d. h. sofern eine Ereignismeldung vorliegt. In den folgenden (stichtags- und verlaufsbezogenen) Tabellen wird deutlich, welchen Stellenwert EAÜ-EÜ bundesweit einnimmt.

Abbildung 1: Anzahl der EAÜ-Neuanordnungen seit dem 01.01.2012 (Stand: 31.05.2016)



Seit der Einführung der EAÜ bis zum 31.05.2016 wurde die Weisung 136-mal ausgesprochen. Unterschiede werden dabei v. a. im Bundesländervergleich sichtbar. Deutlich mehr als ein Drittel aller EAÜ-Probanden stammen allein aus dem Bundesland Bayern. Das Bundesland Mecklenburg-Vorpommern hat gemessen an der Einwohnerzahl die höchste Rate an EAÜ-Probanden – hier kommen auf 100.000 Einwohner 0,69 EAÜ-Probanden; in Thüringen sind es dagegen 0,41, in Bayern 0,35, in Hessen 0,2 und in Nordrhein-Westfalen 0,07. In anderen vergleichsweise bevölkerungsreichen Bundesländern wie Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen oder Niedersachsen bleibt die Anordnung der EAÜ im unteren zweistelligen Bereich. In den übrigen Bundesländern ist die EAÜ auf wenige Einzelfälle beschränkt, in Bremen wurde die Maßnahme bislang gar nicht angeordnet.

Tabelle 1: EAÜ-Probanden nach Bundesländern und Tätergruppen am 31.05.2016

Bundesland	Probanden		Tätergruppe		
	Gesamt	Unterbrechungen	Vollverbüßer	Maßregel erledigt	Beides
Baden-Württemberg	6	2	6	0	0
Bayern	30	7	23	4	3
Hamburg	3	1	2	1	0
Hessen	8	1	7	0	1
Mecklenburg-Vorpommern	10	1	9	0	1
Niedersachsen	3	1	2	0	1
Nordrhein-Westfalen	7	4	6	0	1
Rheinland-Pfalz	1	1	1	0	0
Saarland	1	0	1	0	0
Sachsen	2	2	2	0	0
Schleswig-Holstein	1	0	1	0	0
Thüringen	2	0	2	0	0
Gesamt:	74	20	62	5	7

Zielgruppe der EAÜ sind ganz überwiegend Straftäter, die nach voller Verbüßung der Haftzeit aus dem Strafvollzug entlassen werden. Für 54 der insgesamt 74 stichtagsbezogen (31.5.2016) erfassten Probanden (73%) waren Sexualdelikte die Anlasstat, für die übrigen 20 Probanden Gewaltdelikte (27%). Das Verhältnis von etwa 75% Sexualstraftätern zu ca. 25% Gewaltstraftätern hat sich seit Beginn der EAÜ verfestigt. Alle Probanden des Stichtages waren männlich. Die EAÜ wurde bisher ohnehin in nur einem Fall bei einer Frau angeordnet. Insgesamt wird damit – trotz aller Unterschiede im Bundesländervergleich – deutlich, dass die EÜ-Führungsaufsichtsweise bei wenigen besonders risikobehaftete Straftätern angeordnet wird. Obgleich die EÜ-Weisung im Rahmen der Führungsaufsicht der einzige Anwendungsbereich der elektronischen Überwachung von Straftätern ist, der explizit im Bundesgesetz als Möglichkeit genannt wird, spielt die EAÜ in der deutschen Sanktionspraxis mit unter 100 Fällen eine deutlich untergeordnete Rolle.

Neben der EAÜ wird die elektronische Überwachung von Straftätern seit 2000 im Bundesland Hessen, in Form der sog. *Elektronischen Präsenzkontrolle* (EPK), praktiziert. Die EPK unterscheidet sich in weiten Bereichen wesentlich von der EAÜ. Diese Unterschiede sollen im Laufe des vorliegenden Beitrags herausgearbeitet werden. Anders als die EAÜ werden bei der EPK verschiedene Rechtsgrundlagen angewendet. Möglich ist namentlich die elektronische Überwachung im Rahmen der Bewährungshilfe, zur Untersuchungshaftvermeidung, im Rahmen eines Gnadenentscheids oder als Weisung im Zusammenhang mit Lockerungen aus dem Strafvollzug zur Entlassungsvorbereitung.

Die EPK zielt damit primär auf die Vermeidung von Haftverbüßung ab. Zielgruppe der EPK sind in Abgrenzung zur EAÜ nicht schwere Gewalt- und Sexualstraftäter nach Haftentlassung, sondern vorwiegend solche Straftäter, bei denen statt Freiheitsstrafe auch Bewährung bzw. statt Untersuchungshaft eine Haftverschonung in Betracht kommt, denen aber gleichzeitig ein Mangel an Disziplin attestiert wird. Die EÜ-Weisung soll v. a. dazu dienen, die Einhaltung des vorgegebenen Tagesplans oder weiterer gerichtlicher Vorgaben zu überwachen, um so einen strukturierten Tagesablauf des Probanden sicherzustellen.⁶

Diese Form von EÜ nutzt *Radiofrequenztechnik*, die lediglich die Anwesenheit des Probanden in seiner Wohnung feststellen kann und nicht den permanenten Aufenthaltsort nachverfolgt.

Tabelle 2: EPK-Probanden am 03.04.2013

LG-Bezirk	Probanden	Anwendungsbereich		
		Bewährung / vorzeitige Entlassung	Führungsaufsicht	U-Haft-Vermeidung
Darmstadt	34	6	0	28
Frankfurt/M.	13	12	0	1
Fulda	2	0	0	2
Gießen	15	13	0	2
Hanau	4	2	0	2
Kassel	1	0	0	1
Limburg	5	5	0	0
Marburg	3	2	0	1
Wiesbaden	6	1	0	5
Ingesamt	83	41	0	42

6 So auch *Fünfsinn* 2010, S. 4.

Tabelle 3: EPK-Probanden seit 2000 (Stand: 03.04.2013)

LG-Bezirk	Probanden	Anwendungsbereich		
		Bewährung / vorzeitige Entlassung	Führungsaufsicht	U-Haft-Vermeidung
Darmstadt	335	113	1	221
Frankfurt/M.	414	349	0	65
Fulda	59	45	0	14
Gießen	127	102	0	25
Hanau	66	46	0	20
Kassel	26	24	0	2
Limburg	36	29	0	7
Marburg	31	18	1	12
Wiesbaden	47	26	0	21
Ingesamt	1.141	752	2	387

Am 03.04.2013 waren 83 Probanden unter RF-EÜ, davon 41 im Rahmen einer Bewährungsweisung und 42 im Rahmen einer Weisung zur Vermeidung von Untersuchungshaft. Von Beginn des Modellprojektes bis zu diesem Datum wurde die EPK 1.141-mal angewendet (bis 31.03.2015: 1.310-mal). Die jährliche Anzahl liegt damit im Schnitt bei etwa 80-90 Fällen. Insbesondere in den letzten beiden Jahren wird von den überwachenden Behörden ein deutlicher Rückgang der EPK-Anordnung registriert, die Fallzahl betrug im Frühjahr 2016 48 Probanden. Bei ungefähr zwei Drittel der Fälle handelt es sich um Weisungen bei einer Bewährungsanordnung bzw. bei der bedingten Entlassung, bei einem Drittel der Fälle um Weisungen zur Untersuchungshaftvermeidung.⁷ Rechtlich möglich ist zudem die RF-Überwachung als Lockerung aus dem Strafvollzug (gerade aus dem Jugendstrafvollzug). Diese Variante ist indes von den Vollzugsleitungen ablehnend aufgenommen worden. Nur zwei solcher Fälle kamen vor.

Mit der EAÜ als Maßnahme der elektronischen Überwachung von besonders schweren Straftätern nach Haftzeitende und der EPK als Projekt in einem von 16 Bundesländern nimmt EÜ in der deutschen Sanktionspraxis damit eine klar nachrangige Rolle ein. Im Folgenden werden beide Formen der EÜ aufgrund ihrer unterschiedlichen Anwendungsbereiche und Zielsetzungen gesondert betrachtet.

⁷ *Fünfsinn* 2010, S. 3 sowie *Häßler/Schütt/Pobocho* 2013, S. 57. Bis 2011 war das Verhältnis noch 75% (Bewährungsweisungen bei drohender Vollstreckung der Freiheitsstrafe) zu 25% (Untersuchungshaftvermeidung).

1.4 Spezifische Grundvoraussetzungen in Deutschland

Obgleich die o.g. verschiedenen Anwendungsbereiche (potentiell) zur Verfügung stehen, wird das Instrument EÜ in der deutschen Sanktionspraxis anders als etwa in Ländern wie England und Wales oder Belgien mithin nur sehr zurückhaltend angewendet. Erste Erklärungsansätze hierfür lassen sich in speziellen und z. T. von anderen Ländern abweichenden Grundvoraussetzungen finden:

Zum einen fehlen ausdrückliche Rechtsgrundlagen für eine Anwendung – mit Ausnahme der EAÜ und dem Anwendungsbereich der Vollzugslockerungen sind alle Formen von EÜ unbestimmt und auf offene Weisungskataloge gestützt. Im deutschen Rechtssystem, welches besonderes Augenmerk auf Bestimmtheit und damit auch auf Kodifizierung des Rechts legt und das in den Grundrechten und in Verfassungsgrundsätzen wie der Verhältnismäßigkeit und dem Gesetzesvorbehalt Grenzen findet, ist eine Anwendbarkeit von EÜ ohne klare gesetzgeberische Ermächtigung nicht unumstritten.⁸ Besonders überwachungsintensive und damit grundrechtsrelevante Formen von EÜ (v. a. solche, die kein Einverständnis des Überwachten voraussetzen) sind vor diesem Hintergrund *de lege lata* unzulässig, für andere Anwendungsbereiche bleiben zumindest Fragen offen.⁹

Zum anderen ist auch der wissenschaftliche Erkenntnisstand weitestgehend offen. Die Evaluation des in der hessischen Praxis erprobten Modellprojekts durch Mayer blieb tendenziell zurückhaltend und stellt bislang die einzig umfangreiche empirisch Studie zur EPK dar.¹⁰ Einerseits wurden ihr zwar „vorsichtige positive Signale“¹¹ zugeschrieben – der Verfasser selbst kommt zum Ergebnis, dass sich die Wirklichkeit der elektronischen Überwachung weit weniger dramatisch darstellt, als es in der Diskussion vor der Implementation befürchtet wurde.¹² Andererseits blieb Mayer in Teilbereichen – insbesondere der EÜ zur U-Haftvermeidung – skeptisch und riet hier zum Überdenken des Einsatzes. Zudem

8 Einen Überblick zur Problematik der Anwendbarkeit von EÜ i. R. d. § 56c Abs. 2 StGB gibt Harders 2014, S. 109 ff. Kritisch äußerten sich etwa Bernsmann 2000, S. 140 und Hudy 1999, S. 161 ff. Das LG Frankfurt a. M. NJW 2001, S. 697 geht – mit Blick auf das Hessische Modell, das die Zustimmung des Probanden voraussetzt – von der Zulässigkeit einer solchen Weisung aus, s. auch unten 6.1.2.

9 Hierzu auch Harders 2014, S. 115.

10 M. Mayer 2004.

11 Fünfsinn 2009, S. 695.

12 M. Mayer 2004, S. 352.

könne das generelle Risiko, dass die Maßnahme bei falschen Adressaten eingesetzt wird, nie ausgeschlossen werden.¹³ Insgesamt kann die empirische Forschung wohl weder den tatsächlichen Nutzen elektronischer Überwachung bestimmen, noch mögliche negative Nebeneffekte hinreichend ausschließen.¹⁴

Ebenso begrenzt sind auch die Praxiserfahrungen in Deutschland. Das hessische „Modell“-Projekt, in dem EÜ vorwiegend als Bewährungsweisung oder zur U-Haft-Vermeidung eingesetzt wird, konnte auch nach über fünfzehnjähriger Erprobung bundesländerübergreifend nicht an Bedeutung gewinnen. Selbst in der landesinternen Praxis sind die weniger als 100 elektronisch überwachten Probanden gegenüber den annähernd 16.000 Personen unter Bewährungsaufsicht kein wesentlicher Faktor.¹⁵ Der Versuch, EÜ in Baden-Württemberg als Alternative zur Ersatzfreiheitsstrafe und als Entlassungsvorbereitung einzusetzen, musste wiedereingestellt werden. Die Begleitstudie des Projekts, durchgeführt durch das *Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht*, sah die Ursache hierfür v. a. in den hohen Zulassungskriterien: „[Es] wurden mehrheitlich Gefangene mit relativ hohem psychosozialen Funktionsniveau von der Maßnahme erfasst. [...] Entsprechend wurden also vor allem Personen mit einem geringen Bedarf an Resozialisierungsmaßnahmen unter elektronische Aufsicht gestellt.“¹⁶ Für den ursprünglich als einen Hauptanwendungsbereich konzipierten elektronisch überwachten Hausarrest zur Vermeidung der Ersatzfreiheitsstrafe fand sich im gesamten Projektzeitraum nur eine Person. Beide Praxismodelle verdeutlichen, dass EÜ in dem sanktionsrechtlichen Zwischenbereich zwischen Bewährungsaufsicht und stationärer Unterbringung konzeptionelle Probleme aufweisen kann und keinesfalls leicht umsetzbar ist. Erfahrungen bei der Umsetzung von EÜ sind in Deutschland insofern zwar durchaus vorhanden, es fehlt indes an klar nachahmenswerten „good practice“-Modellen.

Ein weiterer wesentlicher Faktor, in dem Deutschland sich von vielen anderen Staaten unterscheiden lässt, ist die *Entwicklung der Gefangenenpopulation*. Während die Überbelegung im Gefängniswesen für viele europäische Länder einer der Hauptfaktoren für die Implementation des Instruments war, zeichnet sich in Deutschland seit mehreren Jahren eine gegenläufige Entwicklung ab. In Deutschland sind die Gefangenenraten nach einem vorübergehenden Anstieg Anfang der 1990er Jahre auf fast 100 pro 100.000 der Wohnbevölkerung seit 2003 kontinuierlich zurückgegangen und lagen mit 78 im Jahr 2015 nahezu auf skandinavischem Niveau. Im Gegensatz zu anderen mitteleuropäischen Ländern wie

13 M. Mayer 2004, S. 195.

14 So auch A. Kaiser 2016, S. 2 ff.; Wößner/Schwedler 2014, S. 62 f.

15 Die genannte Zahl der Bewährungshilfeprobanden in Hessen gilt für den Stichtag des 31.12.2011, siehe *Statistisches Bundesamt* 2013, Fachserie 10 Reihe 5, Bewährungshilfe, S. 12.

16 Wößner/Schwedler 2014, S. 73.

Frankreich oder England und Wales, die auch noch aktuell deutliche Anstiege der Belegung oder Stabilisierungen auf hohem Niveau zu verzeichnen haben, ist die Überbelegung in Deutschland kein vordringliches Problem mehr (vgl. zum europäischen Vergleich *Dünkel/Thiele/Treig in Kapitel 1*). In einigen Bundesländern wurden deshalb bereits überalterte Anstalten geschlossen.

Das Problem der Überbelegung gab es in Deutschland bei einer durchschnittlichen Auslastung von 83,5% im Jahr 2016 nur noch punktuell. Die Suche nach erweiterten Alternativen zur Freiheitsstrafe ist damit nicht obsolet geworden und in der Tat gibt es Defizite im deutschen Sanktionensystem und der Sanktionspraxis (etwa im Bereich der Strafstaussetzung, des Übergangsmangements und beim Ausbau des offenen Vollzugs als überleitungsorientierte Maßnahme), jedoch drängt sich hierbei die elektronische Überwachung nicht als vorrangige Alternative auf.¹⁷ Entsprechende Vorschläge, die elektronische Überwachung im Rahmen von Vollzugslockerungen systematisch einzusetzen, wurden in den 2000er Jahren mit Ausnahme von Hessen und der „Episode“ in Baden-Württemberg (s. o. unter *1.2*) nicht weiter verfolgt bzw. explizit aufgegeben.¹⁸

EÜ wurde dementsprechend ein größeres Thema, d. h. bundesländerübergreifend und abseits von Modellprojekten, erst als der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte 2009 (und in der Folge das BVerfG) die deutsche Praxis der nachträglichen Sicherungsverwahrung für unvereinbar mit Art. 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) erklärte,¹⁹ mehrere als „gefährlich“ eingestufte Straftäter entlassen werden mussten und insofern Handlungsbedarf gesehen wurde. Die tatsächliche Implementation der bundesweiten EÜ wurde insofern v. a. zwar auch aus Dringlichkeitsgesichtspunkten vorangetrieben, hierzulande aber weniger, um zur Entlastung der Gefängnispopulation beizutragen, sondern vielmehr, um kurzfristig eine Überwachungsalternative zur umstrittenen und ressourcenintensiven 24-stündigen-Polizeiüberwachung von Hochrisikostraftätern in der Freiheit zur Verfügung zu haben.²⁰

Für den Gang des vorliegenden Beitrags sind insofern die genannten spezifisch-deutschen Grundvoraussetzungen zu berücksichtigen, welche die Implementation und die praktische Umsetzung von EÜ wesentlich mitbeeinflussen und die als Mitursachen für die besondere Position Deutschlands im Ländervergleich zu sehen sind.

17 So auch bereits *Dünkel* 2000, S. 401 f.; *Dünkel/Morgenstern* 2003; vgl. dazu im Übrigen 6.2 und *Dünkel/Thiele/Treig* in diesem Band (*Kapitel 8* unter 8.).

18 Von den nach 2000 verabschiedeten Strafvollzugsgesetzen hat nur das Gesetz in Sachsen-Anhalt die theoretische Möglichkeit einer EÜ im Rahmen von Vollzugslockerungen vorgesehen, s. o. unter *1.2*).

19 EGMR Urteil vom 17.12.2009, Az. 19359/04 (*M. v. Germany*).

20 Vgl. auch *A. Kaiser* 2016, S. 34 ff.

2. Methodische Herangehensweise des Forschungsvorhabens

Das Forschungsvorhaben war in zwei Forschungsschritte unterteilt: Vom Dezember 2014 bis zum März 2015 lag der Hauptfokus auf der EAÜ. In den vier darauffolgenden Monaten war die EPK Hauptgegenstand der Untersuchung. Der EAÜ wurde – aufgrund der Tatsache, dass es sich hierbei um einen bundesweiten Ansatz handelt – ein besonderer Stellenwert beigemessen. Während der oben beschriebenen zwei Forschungsschritte wurden 11 Tage begleitender Beobachtungen bei den für die Durchführung von EÜ relevanten Behörden durchgeführt und insgesamt 30 Interviews mit Praktikern und Experten gesammelt.

Die im Titel des Forschungsprojekts vorgegebene Zielsetzung, die „*Effectivity*“ von EÜ zu bestimmen, also dessen Wirksamkeit, war hochgesteckt und vom methodischen Ansatz her nicht realisierbar. Es muss betont werden, dass das Forschungsdesign sicherlich keine Aussagen über die Wirksamkeit von EÜ im Sinne einer positiven Auswirkung auf die Legalbewährung des Probanden treffen kann. Selbst eine Rückfalluntersuchung i. e. S. hätte hier einen begrenzten Aussagewert, schließlich handelt es sich bei EÜ stets nur um eine Maßnahme innerhalb eines Maßnahmenverbundes, sodass Auswirkungen einzelner Maßnahmen nur unter erheblichem Aufwand bestimmbar sind. Im Vordergrund stand insofern die Analyse der Verfahrensabläufe bei der praktischen Umsetzung der EÜ mit vergleichenden Bezügen und – darauf aufbauend – das Herausarbeiten der Besonderheiten des deutschen Ansatzes.

2.1 Begleitende Beobachtungen

Um die Verfahrensabläufe in der EÜ-Praxis zu erfassen, d. h. insbesondere die Behördenzusammenarbeit, die Kommunikation mit den Probanden, die Handhabung der Technik und den Überwachungsprozess, wurden 11 Tage teilnehmender Beobachtungen bei den für EÜ zuständigen Stellen durchgeführt, namentlich:

Stelle	Beobachtungsdauer	(Haupt-) Untersuchungsgegenstände
Gemeinsame elektronische Überwachungsstelle der Länder (GÜL)	5 Tage	<ul style="list-style-type: none"> • Der technische Überwachungsprozess • GÜL als Schnittstelle der Behördenzusammenarbeit • Kommunikation mit dem Probanden • Reaktion auf Ereignismeldungen etc.
Zentrale Kontaktstelle Justiz Bayern	2 Tage	<ul style="list-style-type: none"> • Koordinierung der Kommunikation zwischen den Führungsaufsichtsstellen und den Behörden auf Bundesebene • Flexibilität im Überwachungsprozess / Handhabung einzelfallbezogener Umstandsänderungen

Landesamt für ambulante Straffälligenarbeit, Rostock	1 Tag	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeit der Bewährungshilfe • Rechtlicher Umgang mit Weisungsverstößen
Hessische Zentrale für Datenverarbeitung (HZD)	2 Tage	<ul style="list-style-type: none"> • Funktionsweise und Installation des genutzten Equipments / Installation • Technische Überwachung / Einrichtung von Zonen
Hessisches Ministerium der Justiz	1 Tag	<ul style="list-style-type: none"> • Der politische Hintergrund • Erfahrungen der hessischen „Elektronischen Präsenzkontrolle“

2.2 Interviews

Zur Vertiefung wurden überdies 30 Interviews durchgeführt. Befragt wurden zum großen Teil Praktiker in den beteiligten Stellen, die auch im Rahmen der begleitenden Beobachtungen untersucht wurden. Ergänzend wurde die richterliche, polizeiliche sowie die strafrechtlich-akademische Sichtweise eingeholt:

Stelle / Institution	Befragte Personen
Gemeinsame elektronische Überwachungsstelle der Länder (GÜL)	<ul style="list-style-type: none"> • 1 Person aus der Führungsebene • 5 Sozialarbeiter/Sozialpädagogen • 5 Beamte des mittleren Dienstes
Zentrale Kontaktstelle Justiz Bayern	<ul style="list-style-type: none"> • 1 Richter auf der Führungsebene
Landesamt für ambulante Straffälligenarbeit, Rostock	<ul style="list-style-type: none"> • 1 Person aus der Führungsebene • 1 Bewährungshelfer mit Erfahrungen mit EÜ-Probanden • 1 Psychiater
Hessische Zentrale für Datenverarbeitung (HZD)	<ul style="list-style-type: none"> • 1 Person aus der Führungsebene • 1 Person aus dem technischen Dienst • 1 Person aus dem Bereich der technischen Überwachung • 3 Personen mit Verwaltungstätigkeiten
Hessisches Ministerium der Justiz	<ul style="list-style-type: none"> • 2 Bewährungshelfer auf Führungsebene
Richter (Mecklenburg-Vorpommern)	<ul style="list-style-type: none"> • 1 Richter am Landgericht • 2 Richter am Amtsgericht
Polizei (Mecklenburg-Vorpommern)	<ul style="list-style-type: none"> • 1 Beamter mit Aufgabenschwerpunkt EÜ / Fallkonferenzen • 1 Beamter auf Führungsebene
Hochschulen	<ul style="list-style-type: none"> • 2 Sanktionsrechtsexperten

Die Auswahl der Interviewpartner richtete sich dabei v. a. nach den Praxiserfahrungen im Umgang mit EÜ in verschiedenen Aufgabenfeldern. Da EÜ eine vergleichsweise geringe Bedeutung zukommt und die Fallzahlen entsprechend niedrig sind, war auch die Anzahl von Ansprechpartnern begrenzt. Insbesondere für die befragten Richter und Polizeibeamte gilt, dass es sich hierbei nicht um eine repräsentative Befragung handelt.

3 Die Elektronische Aufenthaltsüberwachung (EAÜ)

3.1 Ausgangsfragen

3.1.1 *Rechtliche Voraussetzungen und Zielsetzungen*

Von der rechtlichen Konzeption her, handelt es sich bei der EAÜ um eine Weisung im Rahmen der Führungsaufsicht (§ 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 12 StGB). Die Führungsaufsicht knüpft als Maßregel der Besserung und Sicherung nicht an die Schuld des Straftäters an, sondern soll präventiv wirken und Täter mit negativer Sozialprognose nach Vollverbüßung einer Freiheitsstrafe oder nach Beendigung einer freiheitsentziehenden Maßregel²¹ durch Überwachung und Hilfestellung beim Übergang in die Freiheit begleiten. Gleichzeitig wird mit der Betreuung durch die Bewährungshilfe somit auch eine positiv-spezialpräventive Komponente verfolgt.²²

Die EAÜ ist in diesem Zusammenhang nur ein Instrument, das nach dem Weisungskatalog des § 68b Abs. 1 S. 1 StGB zur Verfügung steht. Innerhalb dieses Katalogs stellt die EAÜ dabei eine der eingriffsintensivsten Weisungen dar. Insofern werden in § 68b Abs. 1 S. 3 StGB einschränkende Anordnungsvoraussetzungen formuliert. Die EAÜ findet bei Vollverbüßung einer längeren Haftstrafe oder nach Beendigung einer Maßregel Anwendung (sofern Anlasstat eine Straftat nach § 66 Abs. 3 S. 1 StGB ist). Erforderlich ist eine konkretisierbare Rückfallgefahr. Die EAÜ soll unterstützend wirken, indem die Einhaltung weiterer Weisungen, insbesondere Aufenthaltsverbote und -gebote (Nr. 1 und 2), überwacht wird. Sie ist nur zulässig, wenn der Einsatz weniger eingriffsintensiver Weisungen alleine nicht ausreicht. Diese Folge des Verhältnismäßigkeitsprinzips findet in § 68b Abs. 1 S. 3 Nr. 4 StGB Ausdruck. Die EAÜ hat insofern keinen

21 In diesem Fall liegt – soweit die Maßregel nicht aus verfassungsrechtlichen Gründen für erledigt erklärt werden musste – zwar eine günstige Prognose vor (vgl. § 67d Abs. 2 StGB), jedoch sieht es der Gesetzgeber angesichts der früheren Gefährlichkeit (die zur Einweisung gem. §§ 63, 64, 66-66b StGB führte) als notwendig an, eine intensive Nachbetreuung und Kontrolle zu gewährleisten.

22 Vgl. MüKo-StGB-Groß, Vor. §§ 68 ff. Rn. 1.

alleinstehenden Charakter und ist schon von der gesetzlichen Konzeption auf den Anwendungsbereich der Hochrisikotraftäter beschränkt.

3.1.2 *Weitere rechtliche Rahmenbedingungen*

Die Arbeit der Verwaltung im Bereich von EÜ, etwa die der Führungsaufsichtsstellen oder der HZD, ist sowohl behördenintern als auch behördenübergreifend durch Richtlinien und Verwaltungsvorschriften hierarchisch geordnet. Die Kompetenz der GÜL für die technische Überwachung in allen Bundesländern folgt aus dem „Staatsvertrag über die Einrichtung einer Gemeinsamen elektronischen Überwachungsstelle der Länder“, dem nunmehr alle Bundesländer beigetreten sind.²³

Von Seiten des Europarats stehen zudem die „Rules and recommendations“ zum praktischen Umgang mit EÜ zur Verfügung.²⁴ Die umfangreiche Empfehlungssammlung nennt 40 „Basic principles“, die als länderübergreifende Mindeststandards konzipiert sind. Den Empfehlungen kommt als „soft law“ zwar keine unmittelbar bindende Wirkung zu, doch darf die Funktion solcher Empfehlungen bei der Auslegung landesgesetzlicher Normen und insbesondere bei der Verfassungsinterpretation nicht unterschätzt werden. So geht auch das BVerfG davon aus, dass die Missachtung oder Unterschreitung völkerrechtlicher Empfehlungen mit Menschenrechtsbezug eine Verfassungswidrigkeit indizieren kann.²⁵

Gleichwohl ist anzumerken, dass die Empfehlungen des Europarats tatsächlich unter den Praktiker kaum bekannt sind. Allenfalls Personen in leitenden Positionen haben hiervon Kenntnis, sehen jedoch keinen Einfluss auf die deutsche Praxis. Das mag daran liegen, dass diese Empfehlungen derzeit noch jung sind. Zudem werden sie als zum großen Teil schon zuvor umgesetzt angesehen (etwa beim Datenschutz).

3.1.3 *(Erhoffte) Vorteile*

Die von den befragten Praktikern und Experten erhofften Vorteile decken sich nur zum Teil mit den Argumenten, die für eine generelle Implementation von EÜ angebracht wurden;²⁶ sie sind stattdessen wesentlich beeinflusst von dem speziellen Anwendungsbereich der EAÜ. Als vorrangigen Vorteil der EAÜ sehen die

23 Vgl. *Harders* 2014, S. 88 f.

24 Recommendation CM/Rec(2014)4 of the Committee of Ministers to member states on electronic monitoring. Ausführlich zur Notwendigkeit von europäischen Mindeststandards auch *Nellis* 2015.

25 Vgl. BVerfGE 116, S. 69, 90 f.

26 Einen Überblick gibt *Albrecht* 2002, S. 84 ff.

meisten Befragten Ressourcen- und Kostenersparnisse durch die Vermeidung einer (ansonsten als notwendig erachteten) 24-Stunden-Überwachung für Hochrisikostraftäter nach Ende der Inhaftierung. Gelegentlich werden sich zudem geringere Stigmatisierungseffekte für die Probanden erhofft. Insbesondere von den Praktikern wurde der Vorzug betont, dass die EAÜ es ermöglichen könne, retropektiv Straftaten zu beweisen, gerade auch um den Probanden zu entlasten.

Generelle Kostenersparnisse im Vergleich zu stationären Maßnahmen spielen für die Praktiker der EAÜ, die ohnehin nicht haftvermeidend eingesetzt wird, keine Rolle. Insofern wurde regelmäßig offengelassen, ob von EÜ positive Effekte auf die Gefangenenpopulation erwartet werden. Gleiches gilt für die Frage, inwieweit EÜ die Legalbewährung des Probanden positiv beeinflussen kann.²⁷ Insgesamt ist die Sicht der Praktiker und Experten der EAÜ auf EÜ im Generellen insofern i. d. R. vergleichsweise realistisch. Sie wird nicht als universell einsetzbar, sondern für bestimmte Einzelfälle als notwendig erachtet.

3.1.4 (Befürchtete) Nachteile

Die stigmatisierende Wirkung des GPS-Trackers wird von annähernd allen Befragten als Hauptnachteil von EÜ gesehen.²⁸ Dem sperrigen Tracker am Fußgelenk des Probanden wird eine negative Außenwahrnehmung zugeschrieben. Da in der Öffentlichkeit kaum hinreichend differenziert werde, bestehe zudem die Gefahr, dass alle EÜ-Probanden das Begehen schwerster (Sexual-)Delikte zugeschrieben werde. Neben Größe und Gewicht werden auch die Notwendigkeit des Nachladens und Schwächen bei der GPS-Ortung als negativ gewichtet. Hieraus ergeben sich schwerwiegende Folgen für den Probanden, gerade in Hinblick auf seine Alltagsbewältigung. Als nachteilig werden unter Berücksichtigung der niedrigen Fallzahlen insbesondere die mitunter hohen Kosten genannt, die durch die GPS und LBS-Ortung entstehen. Tatsächlich stellen diese Kosten einen nicht unwesentlichen Faktor dar. Die Berliner Staatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz errechnete mit Verweis auf Daten des HZD für das Jahr 2013 die

27 *Bales u. a.* 2010, S. X: Eine sowohl quantitativ als auch qualitativ angelegte Untersuchung der University of Florida zur elektronischen Überwachung (GPS und RF) durch *Bales u. a.* konnte eine niedrigere Rückfallrate der Probanden unter elektronischer Überwachung im Vergleich zu anderen ambulanten Maßnahmen aufzeigen. Hieraus kann jedoch kein direkter Vergleich zu Deutschland gezogen werden, nicht zuletzt wegen der unterschiedlichen Zusammensetzung der Gruppe der Betroffenen.

28 *Bales u. a.* 2010, S. XI: Der qualitative Teil der Studie ergab u.a. auch, dass ein Großteil der betroffenen Probanden eine verstärkte Stigmatisierung wahrnahm, die nicht das Ausmaß ihres Handelns (Straftat) widerspiegelte.

durchschnittlichen *technischen Überwachungskosten* von 23.171,24 € pro Probanden. Über 50% dieses Betrages (13.231,00 €) machen dabei allein die LBS-Ortungen aus (zu den Gesamtkosten pro Tag siehe unten 6.1.1).²⁹

3.2 Beteiligte Akteure

3.2.1 Akteure im Entscheidungsprozess

Im Vorfeld des Überwachungsprozesses sind verschiedene Akteure am Entscheidungsprozess beteiligt.

Hier ist zunächst die Staatsanwaltschaft zu nennen. Sie beruft eine Fallkonferenz ein, in der verschiedene involvierte Beteiligte eine Empfehlung hinsichtlich der Anordnung der EAÜ-Weisung abgeben. Angehört werden v. a. die Führungsaufsichtsstelle, die Polizei, Bewährungshelfer oder sonstige Beteiligte, die die Entwicklung des Probanden während seiner Haftzeit verfolgt haben. Sprechen sich die Beteiligten für die Anordnung der EAÜ-Weisung aus, wird über die Staatsanwaltschaft eine Empfehlung an das zuständige Gericht abgegeben.

Von praktisch größter Bedeutung ist dabei die Empfehlung der Justizvollzugsanstalt bzw. Maßregelvollzugsanstalt. In einigen Bundesländern (z. B. in Mecklenburg-Vorpommern) ist der Fallkonferenz eine sog. „kleine Fallkonferenz“ vorgeschaltet, bei der zunächst die Vollzugsleitung selbstständig Empfehlung der (vor und im Vollzug) involvierten Beteiligten einholt.

Die Führungsaufsicht wird kurz vor Ende der Verbüßung der Strafe vom zuständigen Gericht angeordnet. Zuständig ist dabei die Strafvollstreckungskammer als eigener Spruchkörper in dem Landgerichtsbezirk, in dem die Freiheitsstrafe oder die freiheitsentziehende Maßregel der Besserung und Sicherung vollstreckt wird. EÜ kann in diesem Kontext als flankierende Weisung zur Führungsaufsicht angeordnet werden (s. o.).

3.2.2 Die Führungsaufsichtsstellen

Wird Führungsaufsicht in Verbindung mit der EAÜ-Weisung angeordnet, überwacht die Führungsaufsichtsstelle gem. § 68a Abs. 3 StGB im Einvernehmen mit dem Gericht und mit Unterstützung des Bewährungshelfers das Verhalten des Probanden und die Einhaltung der Weisungen. Gem. § 68a Abs. 6 StGB kann das Gericht der Aufsichtsstelle und der Bewährungshilfe für ihre Tätigkeit Anweisungen erteilen. Die Führungsaufsichtsstelle ist die zentrale Behörde bei der Überwachung des Probanden.

In der Mehrzahl der Bundesländer sind Führungsaufsichtsstellen in den Landgerichten eingerichtet (bundesweit etwa 200 Bezirke). Das Bundesland

²⁹ Berliner Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz 2013, S. 5.

Mecklenburg-Vorpommern hat die Führungsaufsicht durch ein „Landesamt für ambulante Straffälligenarbeit“ dagegen zentralisiert. In Bayern – dem Bundesland mit den meisten EAÜ-Anordnungen – wurde eine „zentrale Koordinierungsstelle Bewährungshilfe“ eingerichtet, die als übergeordnete Behörde die Behördenkommunikation auch im Bereich der EAÜ im Bundesland koordiniert.

3.2.3 *Gemeinsame elektronische Überwachungsstelle der Länder (GÜL)*

Anders als bei Anordnung der EAÜ-Weisung und bei der Überwachung durch die Führungsaufsichtsstellen wird die technische Überwachung durch eine bundesländerübergreifende Behörde wahrgenommen. Die Bundesländer hatten sich zuvor in einem Staatsvertrag auf die Einrichtung einer solchen gemeinsamen Behörde geeinigt. Sie ist zuständig für die 24-stündige Überwachung der GPS-Daten und die erste Reaktion im Falle eines möglichen Verstoßes des Probanden.

3.2.4 *Hessische Zentrale für Datenverarbeitung (HZD) und Securitas*

Ebenfalls bundesländerübergreifend tätig wird die „Hessische Zentrale für Datenverarbeitung“. Sie ist zwar dem hessischen Justizministerium untergliedert, handelt aber im Rahmen der EAÜ auch für andere Bundesländer. Wie die GÜL ist die HZD im Bereich der technischen Überwachung zuständig. Dort richtet Sie zum einen für jeden Probanden (sofern dies angezeigt ist) individuell Verbot- oder Gebotszonen ein. Sie wartet weiterhin die GPS-Tracker und überwacht technische Details wie etwa das Ladeverhalten oder Bewegungsverhalten (allerdings nur ob überhaupt Bewegung stattfindet). Währenddessen hat die HZD aber keinen Zugriff auf Informationen über den Aufenthaltsort des Probanden. Zweite Hauptaufgabe ist die Installation und die Deinstallation des GPS-Trackers beim Probanden. Zu diesem Zwecke handelt das private Unternehmen *Securitas* als Subunternehmen im Auftrag der HZD (mit Standorten in Berlin, Hamburg, München und Offenbach).

3.2.5 *Die Bewährungshilfe*

Im Rahmen der Führungsaufsicht wird dem Probanden ein Bewährungshelfer oder eine Bewährungshelferin gem. § 68a Abs. 1 StGB zugewiesen, der den persönlichen Kontakt zum Probanden aufrechterhält und dabei sowohl eine unterstützende Stellung im Resozialisierungsprozess, als auch eine kontrollierende Funktion wahrnimmt und somit unabhängiger vom Überwachungsprozess im Rahmen der Fußfessel zu sehen ist.

3.2.6 *Andere*

Auf die Akteure, die im Falle des Verstoßes gegen Weisungen tätig werden (Staatsanwaltschaft, Strafvollstreckungskammer etc.) soll im *Kap. 3.9* gesondert eingegangen werden.

Als sonstiger Beteiligter ist die Polizei zu nennen, die dann aktiv wird, wenn die GÜL einen Weisungsverstoß als so dringlich einstuft, dass Gefahren für andere Personen bestehen.

3.3 Verknüpfung mit weiteren (fördernden) Maßnahmen

Grundsätzlich nimmt die EAÜ eine eher präventiv überwachende Funktion ein. Der Proband unter Führungsaufsicht wird andererseits ebenfalls durch die Bewährungshilfe sozial betreut.

Für die Bewährungshilfe gibt es im Falle der EAÜ wegen der strafrechtlichen Hintergründe der Probanden (schwere Gewalt und Sexualverbrechen) gesonderte Schwerpunkte bei der Ausbildung. Grundsätzlich ist wegen der geringen Fallzahlen in den einzelnen Bundesländern die Zahl der Fälle, die auf einen Bewährungshelfer kommen überschaubar, wobei zu berücksichtigen ist, dass der Bewährungshelfer daneben noch andere Personen betreut, die nicht unter EAÜ stehen. Die Frequenz der individuellen Betreuung durch den Bewährungshelfer ist auch abhängig von der Vorgabe des Gerichts. Praktisch ist davon auszugehen, dass Gespräche des Probanden mit seinem Bewährungshelfer wöchentlich bis vierzehntägig stattfinden.

Fast immer werden neben der Weisung zur elektronischen Überwachung noch weitere Weisungen erteilt. Einerseits dient die EAÜ dazu, die Einhaltung von Weisungen sicherzustellen, dass der Proband sich zu bestimmten Zeiten an bestimmten Orten aufhält und zum Zwecke des Opferschutzes auch nicht betritt (Kindergärten, Schulen etc.). Andererseits wird die EAÜ auch mit anderen fördernden Maßnahmen verbunden, wie etwa Suchtberatung, Aggressionstraining, Training sozialer Kompetenzen, therapeutische und medizinische Maßnahmen etc.

Übereinstimmend wurde EAÜ als alleinstehende Maßnahme ohne entsprechend fördernde Programme als ineffektiv und nicht zielgerichtet erachtet.

3.4 Informationsaustausch und Behördenzusammenarbeit

3.4.1 *Gesammelte Informationen*

Die im Wesentlichen gesammelten Informationen bezüglich des Probanden im Rahmen der GPS-EAÜ, werden in einem standardisierten Datenblatt erfasst.

Hierbei handelt es sich insbesondere um persönliche Daten, Angaben zur Delinquenzgeschichte und der Anlassverurteilung sowie grundlegende Informationen in Hinblick auf die Maßnahme.³⁰

Daneben werden insbesondere die Geodaten des Probanden, also der Aufenthaltsort sowie die Bewegungsabläufe erfasst. Eine Einsicht in Geodaten ist allerdings nur im Falle einer Meldung möglich. Weiterhin werden die Ereignismeldungen und Verstöße der einzelnen Probanden gesammelt.

3.4.2 Behördenzusammenarbeit

Die Behörden, die vor und während des Überwachungsprozesses maßgeblich in Erscheinung und teilweise auch miteinander in Kontakt treten sind neben der Führungsaufsichtsstelle die GÜL, die HZD und die *Securitas* als Subunternehmen der HZD, die Polizei, die Staatsanwaltschaft sowie die Bewährungshelfer. Entsprechend der verschiedenen Phasen des Überwachungsprozesses kommunizieren nicht alle Behörden miteinander und erhalten ebenso wenig alle Informationen bezüglich des Probanden. Um den datenschutzrechtlichen Bestimmungen gerecht zu werden, leiten die beteiligten Behörden die Informationen über den Probanden so zurückhaltend wie nur möglich weiter.

Es ist Aufgabe der Führungsaufsichtsstellen der GÜL sowie der HZD den Auftrag zum Tätigwerden zu erteilen. Innerhalb der einleitenden Prozesse wird dabei zunächst eine durch die HZD erstellte Identifikationsnummer für den jeweiligen Probanden (OID) an die GÜL weitergeleitet. Übermittelt werden im Anschluss relevante terminliche Angaben, das standardisierte Datenblatt mit den erforderlichen persönlichen Informationen zum Probanden, die notwendigen Handlungsanweisungen im Fall von Verstößen oder Ereignismeldungen sowie der Führungsaufsichtsbeschluss. Im Verlaufe des Überwachungsprozesses muss die Führungsaufsichtsstelle insbesondere die GÜL über einen Zuständigkeitswechsel der Führungsaufsichtsstellen informieren. Weiterhin kann die Führungsaufsichtsstelle auf Anfrage gespeicherte Geodaten des Probanden anfordern.

30 Das standardisierte Datenblatt erfasst konkret: persönlichen Daten (Vor und Zuname, Adresse, Telefon, Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit, Familienstand, Kooperationsbereitschaft, deutschsprachig), die Tätergruppe (Unterteilung in „Vollverbüßer“ und „aus Maßregelvollzug entlassen“ – sowie die Länge des Aufenthalts), die Anlassverurteilung verbunden mit einer Beschreibung der Tat und der Täterpersönlichkeit, die (entscheidenden) früheren Verurteilungen, die elektronisch überwachten Führungsaufsichtsweisungen (Ein- und Ausschlusszonen, ggf. Personen und Wohnortdaten zum Opfer sowie ein etwaiges Kontaktverbot), die sich aus der Fallkonferenz ergebenden Ansprechpartner (Kontaktaten: Führungsaufsichtsstelle, Bewährungshilfe, Polizeibehörden) und, bei Bedarf, Zusatzinformationen (Suchtmittelmissbrauch, psychische Erkrankungen/Störungen, sonstige relevante Umstände).

Die Gemeinsame Überwachungsstelle der Länder stellt als verlängerter Arm der Führungsaufsichtsstellen einen essentiellen Bestandteil für den Informationsaustausch zwischen den verschiedenen beteiligten Stellen dar. Ihr obliegt die fachliche Überwachung der Probanden. Die GÜL empfängt zum einem die von der HZD weitergeleiteten Systemmeldungen und wertet sie über einen möglichen Verstoß gegen eine Weisung nach § 68b StGB aus. Sie kann hierbei zur Aufklärung bzw. Ursachenfindung telefonisch Kontakt zum jeweiligen Probanden aufnehmen und bei entsprechender Anweisung durch die Führungsaufsichtsstelle diese sowie ggf. den Bewährungshelfer oder bei erheblicher gegenwärtiger Gefahr die Polizei unmittelbar informieren. Sie ist weiterhin für die Koordination des Austausches eines Gerätes durch die HZD oder das Subunternehmen *Securitas* zuständig. In Hinblick auf die Geodaten übernimmt die GÜL eine koordinierende Funktion. Zunächst müssen Führungsaufsichtsstelle und/oder Strafverfolgungsbehörden einen Antrag auf Übermittlung der Geodaten an die GÜL selbst stellen. Im Anschluss daran, werden die Daten durch die GÜL bei der HZD angefordert und an die anfragende Stelle weitergeleitet. Zuletzt ist sie auch Ansprechpartner für die Probanden insbesondere im Hinblick auf Anfragen bzgl. der technischen Geräte.

Die HZD übermittelt im Rahmen der technischen Überwachung die Daten an die GÜL und ist unter Zuhilfenahme der *Securitas* auch für das Anlegen, Abnehmen und Austauschen der Fußfessel beim Probanden zuständig. Des Weiteren führt sie die Programmierung der Handys durch und installiert die erforderliche Software für Handy und Fußfessel. Für den Fall der Anordnung eines Alkoholmessgerätes in der Wohnung des Probanden als zusätzliche Weisung ist sie auch für dessen Montierung und Installation verantwortlich.

Die Bewährungshilfe wird bei entsprechender Anweisung durch die Führungsaufsicht über Verstöße oder andere Ereignismeldungen durch die GÜL informiert und nimmt, wenn sie es für erforderlich erachtet, Kontakt zu dem Probanden auf.

Sowohl Polizei als auch Strafverfolgungsbehörden können bei Bedarf (auf Anweisung der Führungsaufsichtsstelle oder bei einer erheblichen gegenwärtigen Gefahr) auf Anfrage oder selbstständig durch die GÜL die Geodaten des betroffenen Probanden erhalten. Die Staatsanwaltschaft wird im Falle eines Verstoßes durch den Probanden dann von der Führungsaufsichtsstelle informiert, wenn aus ihrer Sicht die Tatbestandsvoraussetzungen des § 145a StGB erfüllt sind. Die Staatsanwaltschaft kann dementsprechend im Anschluss Strafantrag stellen.

Der Proband erhält zu Beginn des Überwachungsprozesses ein Handy mit dem er selbst Kontakt zur GÜL aufnehmen kann und diese ihrerseits zu ihm. Im Übrigen hat der Proband nur direkten Kontakt (persönlich/telefonisch) zu seinem Bewährungshelfer der durch seine Nähe zum Probanden eine gesonderte Stellung im Überwachungsprozess einnimmt.

Zu der Familie, anderen Hausbewohnern und betroffenen Personen (bspw. Arbeitgeber) wird in der Regel kein Kontakt aufgenommen, es sei denn ein entsprechendes Vorgehen wurde explizit etwa im Fall eines Verstoßes durch die Führungsaufsichtsstelle angeordnet. Auch eine direkte Kommunikation mit dem Opfer ist für den Regelfall nicht vorgesehen. Allerdings hat auch hier die Führungsaufsichtsstelle die Möglichkeit die GÜL über den Wohnsitz und Arbeitsplatz des Opfers zu informieren (meist Ausschlusszonen). Die GÜL kann dann bei gegenwärtiger erheblicher Gefahr unverzüglich die Polizei unter Angabe der Adresse einschalten.

3.4.4 *Datenschutz*

Insbesondere in Hinblick auf die hohen datenschutzrechtlichen Anforderungen werden die persönlichen Informationen zum Probanden nur sehr zurückhaltend verwendet. Die der Führungsaufsichtsstelle bekannten Informationen werden von ihnen, soweit erforderlich, an die GÜL und die Bewährungshelfer weitergeleitet. Neben diesen drei Stellen hat kein anderer Akteur im Überwachungsprozess Zugriff auf persönliche Daten des Probanden. Alle Beteiligten erhalten nur die für ihren Aufgabenbereich notwendigen Informationen. Ausnahmen bilden hierbei Sexualstraftäter, die in einigen Bundesländern zusätzlich in eigenen Datenbanken erfasst werden, etwa der *HEADS*-Datenbank (anzumerken ist jedoch, dass Sexualstraftäter den Großteil der Probanden der EAÜ ausmachen).³¹

In Hinblick auf die einzelnen Informationen gilt, dass die Geodaten nur bei einem Verstoß abgerufen und nur bei Gefahr im Verzug direkt, das heißt ohne vorherige Zustimmung der Führungsaufsichtsstelle oder richterliche Anordnung, an Polizei und Staatsanwaltschaft herausgegeben werden dürfen. Die Daten dienen dabei in erste Linie Strafverfolgungszwecken und haben in diesen Fällen Beweisfunktion. Die Bewegungsdaten müssen dabei grundsätzlich nach *zwei Monaten* automatisch gelöscht werden. Ausnahmsweise kann die Führungsaufsichtsstelle das Einfrieren der Daten beantragen, soweit der begründete Verdacht einer Straftat (insb. Weisungsverstoß) besteht (vgl. § 563a Abs. 4 S. 2 und 5 StPO).

Sämtliche Daten zum Probanden werden ein Jahr nach Beendigung der Überwachung im Rahmen der EAÜ-GPS gelöscht.

3.4.5 *Probleme im Kommunikationsablauf*

Die Kommunikation zwischen Führungsaufsichtsstellen, GÜL und HZD wird grundsätzlich von Seiten der Akteure als gelungen beschrieben. Aufgrund der vielen Beteiligten kommt es jedoch insbesondere in Hinblick auf den stark büro-

31 Haft-Entlassenen-Auskunfts-Datei-Sexualstraftäter in Bayern. Zu den Überwachungskonzepten und Datenbanken der Länder vgl. *Rohrbach* 2014, S. 152 ff.

kratisierten Ablauf auch zu Kommunikationsproblemen. Schwierigkeiten entstehen dabei meist mit der Führungsaufsichtsstelle, die nur wenig oder noch keine Erfahrungen mit der GPS-EAÜ haben und somit mit den standardisierten Verfahren ohne Vorkenntnisse mit der Materie überfordert sind. Als Resultat aus den vorgenannten Problemen hat Bayern als einziges Bundesland eine zentrale Kontaktstelle eingerichtet um die Kommunikationsabläufe zu erleichtern. Die Einrichtung wurde von den meisten Beteiligten als positiv hervorgehoben.

Als weitere Schwierigkeit wurde die Kommunikation mit der Polizei in einigen Bundesländern benannt. Neben der Koordination der Einsätze wurde insbesondere bemängelt, dass die Polizei regelmäßig mehr Informationen verlangt als zum einen notwendig und zum anderen unter datenschutzrechtlichen Gründen zulässig sind.

3.4.6 Spielräume der Akteure

Grundsätzlich handeln alle Beteiligten im Überwachungsprozess in einem eng festgesteckten Rahmen. Lediglich Führungsaufsichtsstelle und GÜL haben mitunter einen Ermessensspielraum. Für den Fall, dass die Anweisungen von der Führungsaufsichtsstelle an die GÜL aufgrund der standardisierten Unterlagen nicht auf den Einzelfall zugeschnitten sind, können Ermessenssituationen auftreten. Ebenso hat die Führungsaufsichtsstelle ein gewisses Ermessen bei der Frage, ob ein Verstoß direkt an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet wird. Zu den wenigen möglichen Fällen, die auftreten können, s. unten *Kap. 3.9*.

3.5 Zustimmung des Probanden

Die EAÜ setzt als strafbewehrte Weisung verbunden mit einer Maßregel, die an die ungünstige Prognose des Straftäters anknüpft, kein Einverständnis voraus.

3.6 Installation und Deinstallation des Equipments

Für die Installation der Geräte ist die HZD in Zusammenarbeit mit der *Securitas* verantwortlich. Die HZD legt die Ein- und Ausschlusszonen manuell fest und hat daneben die Möglichkeit, Warnzonen einzurichten.³² In den Warnzonen wird der Proband durch Vibration der Fußfessel davor gewarnt sich der Grenzen einer Ein- oder Ausschlusszone zu nähern. Weiterhin ist sie für die Installation der Software sämtlicher Geräte zuständig sowie für die Programmierung des Behörden Telefons. Die *Securitas* hat als Subunternehmen der HZD vier Außenstellen in Berlin,

32 Die Gesetzesbegründung räumt auch die Möglichkeit ein, die Weisung unabhängig von Ge- und Verbotszonen zu erteilen, wenn eine spezialpräventive Zielsetzung damit verfolgt wird, vgl. *Häßler/Schütt/Pobocho* 2013, S. 57.

München, Hamburg und Offenbach, die das Bundesgebiet abdecken. Sie übernimmt größtenteils das Anlegen und Abnehmen der Fußfessel, allerdings muss während der Belehrung ein Hoheitsträger anwesend sein (für den Fall der Nutzung einer Home Unit installieren sie auch diese). Regelmäßig werden die Tracker jedoch bereits bei der tatsächlichen Entlassung aus der JVA angelegt. Die HZD sowie die *Securitas* sind in diesem Zusammenhang lediglich für die technischen Informationen zuständig, während die Hoheitsträger die Datenschutzbelehrungen sowie die Belehrungen und Erklärungen über die Pflichten und Zonen insbesondere in Hinblick auf die Verletzungen von Ein- und Ausschlusszonen durchführen. Im Übrigen hat der Proband weiterhin die Möglichkeiten sich bei Fragen in Bezug auf den Installations- und Deinstallationsprozess an die GÜL oder seinen Bewährungshelfer zu wenden. Im Falle eines Defekts sind ebenfalls HZD und *Securitas* zuständig, die für diesen Fall mindestens zwei Mitarbeiter zum Probanden schicken.

Neben einer Steckdose für das Ladekabel sind keine weiteren besonderen technischen Voraussetzungen für die Nutzung der Fußfessel von Seiten des Probanden aus erforderlich. Die fehlende Ortungsmöglichkeit stellt allein keinen Verstoß dar.

Praktisches Hindernis bei der Installation des Geräts stellt am ehesten menschliches Versagen dar. Während der Installation dauert außerdem insbesondere der Aufbau der LBS-Netze bzw. des GPS-Empfangs teilweise zu lang.

Die Abnahme der Fußfessel, die ebenfalls durch HZD und *Securitas* durchgeführt wird, erfolgt entweder beim Probanden selbst oder aber bei seinem Bewährungshelfer, der Polizei oder einer anderen behördlichen Stelle (entweder durch Führungsaufsichtsstelle angeordnet oder vom Probanden gewählt).

3.7 Equipment

3.7.1 Die genutzte Technik

Sowohl beim GPS-Tracker bei der EAÜ als auch bei der Überwachungssoftware („3M Offender Management“) wurden zum Zeitpunkt der begleitenden Beobachtungen Technologien des privaten Unternehmen 3M genutzt. Der Tracker (1-Track-System) wird geleast. Die Ladezeit des Geräts beträgt zwei Stunden, die Laufzeit 17 Stunden (abhängig von Bewegungsverhalten und Ladeverhalten). Das Gerät wiegt 260g, das Ladekabel ist etwa zwei Meter lang. Die Tracker werden bei der HZD in Hünfeld gewartet, gelagert und im Bedarfsfall an die Außenstellen der *Securitas* weitergegeben. Im Falle eines vollständigen Defektes des Trackers, stellt 3M ein neues Gerät zur Verfügung.

Eine Stunde vor Leerlauf des Akkus wird eine Warnung an den Probanden abgegeben (Vibration). 29 Minuten davor wird die GÜL gewarnt, welche dann entsprechend der Vorgaben der Führungsaufsichtsstelle handelt. Eine Meldung

ergeht daneben auch bei Befestigungsbandmanipulationen. Sowohl das vorsätzliche Leerlaufenlassen als auch die vorsätzliche Manipulation oder Beschädigung des Gerätes stellen einen Verstoß gegen die EAÜ-Weisung dar.

Neben dem Tracker kann in der Wohnung des Probanden eine Home Unit installiert werden. Diese gibt nur die Anwesenheit des Probanden in seiner Wohnung weiter, senkt so den Akkuverbrauch und stellt bis zu einem gewissen Grad Anonymität des Probanden in dessen Räumlichkeiten sicher.

Zusätzlich erhält der Proband ein Mobiltelefon zur 24-stündigen Kontaktmöglichkeit, welches er bei sich zu führen hat.

3.7.2 *Stärken*

Als Vorteil der EAÜ-Überwachung wird v. a. die Möglichkeit der Rundumüberwachung genannt, die (theoretisch) ein unmittelbares Einschreiten der Behörden im Verstoßfall ermöglicht. Gerade das Personal, das im Bereich der technischen Überwachung tätig ist, hebt die Möglichkeit der retrograden Nachverfolgung der Bewegung des Probanden hervor, welche zum Beweis für erneute Straftaten herangezogen werden könne.

3.7.3 *Probleme*

Insgesamt wird bei der EAÜ-EÜ ganz überwiegend aber auf die Schwächen der bestehenden Technologie verwiesen und Verbesserung gefordert.³³

Das betrifft zum einen den GPS-Tracker an sich. Dieser wird als zu schwer und für den Probanden hinderlich beschrieben. Besonders betont wird die stigmatisierende Wirkung des Trackers in der Öffentlichkeit. Ebenfalls problematisch sind die Akkulaufzeiten verbunden mit mehrstündiger Ladezeit. Mit fortlaufender Nutzung senkt sich die Laufzeit des GPS-Trackers. Sie ist zudem abhängig vom Bewegungs- und Ladeverhalten des Probanden und kann mitunter so manipuliert werden. Die Ladezeit von zwei Stunden (mindestens alle 17 Stunden) bei einem Ladekabel von zwei Meter Länge schränkt den Probanden weiterhin ein – etwa in der Nachtzeit. Gerade auch, weil die Praktiker von der Schadensanfälligkeit der Ladekabel berichten. In der Konsequenz führen diese technischen Mängel häufiger zu falschen Alarmmeldungen. Neuere Modelle des Herstellers bieten hier durch auswechselbare Akkus erweiterte Möglichkeit. Die Einführung dieser Modelle wird gleichwohl – zumindest in näherer Zukunft – wegen der Mehrkosten als eher unwahrscheinlich eingeschätzt.

Die von 3M zur Verfügung gestellte Software enthält Kartenmaterial, das aus Sicht des Monitoring Centers und technischen Dienstes zu ungenau ist. Beispielsweise fehlen Straßennamen oder das Laden der Karten bereitet Schwierigkeiten.

33 Zu technischen Defiziten bereits *Haverkamp/Schwedler/Wößner* 2012a.

Verbots-, Gebots- und Warnzonen müssen von der HZD für jeden Probanden individuell angelegt werden. Dies ist allerdings nur äußerst grob möglich (im Rechteck oder im Kreis). Es kommt deswegen zu unechten Zonenverletzungen. Andererseits ist gerade bei großen Zonen eine Verletzung nie vollständig auszuschließen. Im Jahr 2014 kam es durch Installation einer falschen Firmware durch 3M zur gleichzeitigen Abstellung aller aktiven GPS-Tracker. In der Folge mussten über einen Zeitraum von wenigen Tagen sämtliche aktive Tracker aller Probanden ausgetauscht werden. Kritisiert wurden auch Schwierigkeiten bei der Kommunikation mit dem Hersteller 3M, was im Wesentlichen auch darauf zurückgeführt wird, dass 3M selbst die Kundenbetreuung ausgelagert hat. Vom technischen Dienst wird daher eine schnellstmögliche Loslösung von 3M angestrebt.

Das praktisch am häufigsten auftretende Problem ist die ungenaue Ortung des Probanden. Fällt das GPS weg (was etwa innerhalb von Häusern oder abgeschirmten Räumen häufiger der Fall ist), muss auf LBS-Ortung ausgewichen werden. Die LBS-Ortung nutzt Funk und ist damit zum einen abhängig von der bestehenden Infrastruktur. Zum anderen kann so der Aufenthaltsort nicht genau bestimmt, sondern nur sehr grob berechnet werden. Etwa in Autos, Zügen oder Häusern mit Metalldächern fallen beide Überwachungssignale aus, was ebenfalls zur Alarmmeldung führt. Auch aus Kostengründen sind diese Ortungsausfälle nachteilhaft, da jeder Neuaufbau einer GPS- oder LBS-Ortung separat abgerechnet wird.

3.7.4 *Geäußerte Verbesserungsvorschläge*

Insgesamt wird das Feld der Überwachungstechnologie als stetig verbesserungsbedürftig verstanden. Konkret vorgeschlagen wurde beispielsweise eine stärkere Nutzung von (zusätzlicher) *Voice Verification* und insbesondere genauere Ortung mit Hilfe von GPS in Verbindung mit Zusatzdiensten.

Hinsichtlich der Überwachungssoftware mit dem Kartenmaterial ist eine Systemumstellung auf die *Google Maps*-Technik vorgesehen. Das ist aus hier vertretener Ansicht nicht ganz unproblematisch. Zwar erfolgt aus datenschutzrechtlichen Gründen nur eine Weitergabe von Koordinaten an *Google*, allerdings lassen sich schon aus regelmäßig angeforderten Koordinaten wesentliche Informationen wie regelmäßige Aufenthaltsorte (also möglicherweise auch der Wohnort des Probanden) gewinnen.

3.8 Der Überwachungsprozess

3.8.1 Dauer

Grundsätzlich gilt gem. § 68b Abs. 1 Nr. 12, § 68c Abs. 1 StGB, dass die Führungsaufsicht auch im Falle der Weisung zur elektronischen Überwachung mindestens zwei und höchstens fünf Jahre dauert. Allerdings gibt es verschiedene Möglichkeiten die Höchstdauer abzukürzen bzw. zu verlängern.³⁴

- Gem. § 68c Abs. 1 S. 2 StGB: Abkürzung der Höchstdauer durch das erkennende Gericht.
- Gem. § 68d, § 68e Abs. 1, 2 S. 2, § 68f Abs. 2, 68g Abs. 3 StGB: nachträgliche Verringerung der gesetzlichen oder anders festgesetzten Höchstfrist bzw. vorzeitige Beendigung.
- Gem. § 68g Abs. 1 S. 2 StGB: Überschreitung der Höchstdauer bei Verbindung mit einer länger dauernden Bewährungszeit.
- Gem. § 68c Abs. 4 S. 2, § 68g Abs. 2 S. 1 StGB: Verzögerung des Fristablaufs über fünf Jahre bei Nichteinrechnung bestimmter Zeiten oder zwischenzeitlichem Ruhen der Führungsaufsicht.
- Gem. § 68c Abs. 3 StGB: Unbefristete Verlängerung der Höchstdauer durch das Gericht.
- Gem. § 68c Abs. 2 StGB: Anordnung einer die Höchstdauer überschreitenden unbefristeten Führungsaufsicht durch das Gericht.³⁵

3.8.2 Technischer Ablauf

Die Weisung gem. § 68b Abs. 1 Nr. 12 StGB, die für eine elektronische Überwachung des Aufenthaltsorts erforderlichen technischen Mittel ständig in betriebsbereitem Zustand bei sich zu führen und deren Funktionsfähigkeit nicht zu beeinträchtigen wird gem. § 68d Abs. 2 S. 2 StGB spätestens vor Ablauf von zwei Jahren auf ihre Aufhebungsbedürftigkeit hin überprüft.

In der Regel wird der Proband im Rahmen der EAÜ-Weisung durch die HZD (auch *Securitas*) und die GÜL mit Hilfe der GPS-Technologie 24 Stunden 7 Tage die Woche überwacht. Die Gemeinsame Überwachungsstelle ist immer mit zwei Personen besetzt – je ein Bediensteter des mittleren Dienstes und ein Sozialarbeiter, die in 12-Stunden Schichten arbeiten. Teilweise (2015 lediglich ein Fall) kann eine zeitspezifische Überwachung des Probanden notwendig sein (bspw.: Verbot

34 In diesem Zusammenhang ist jedoch auch auf die bisherigen Evaluationsergebnisse hinzuweisen, die andeuten, dass die zumindest abschreckende Wirkung bereits nach gewisser Zeit nachlässt, vgl. *Häßler/Schütt/Pobocho* 2013, S. 59 m. w. N.

35 NK-StGB-*Ostendorf*, § 68c Rn. 1 ff.

in der Nacht die Wohnung zu verlassen), wobei prinzipiell auch ein 24-Stunden-GPS-Hausarrest als möglich gesehen wird.

Die technische Überwachung erfolgt durch die HZD, die Verbotszonen und „Homezones“ für jeden Probanden separat anlegt. Technisch erfolgt die Überwachung in drei Stufen: 1. GPS-Ortung, 2. LBS-Ortung, 3. SIM-Karte in der Fußfessel.

Das GPS ist die vorrangige Überwachungsmethode und wird durch das LBS-Signal ersetzt, falls es ausfällt. Lässt sich die Fußfessel auch darüber nicht mehr erfassen, wird die SIM-Karte in der Fußfessel selbst angeschrieben, wobei sich jedoch keine Geodaten feststellen lassen, sondern nur überprüft werden kann, ob die Fußfessel noch aktiv ist. Neben diesen Einrichtungen kann in der Wohnung des Probanden ein Alkoholmessgerät installiert werden. Der Kontrollzeitraum hierfür wird durch die Führungsaufsichtsstelle festgelegt und ebenfalls von der GÜL überprüft, die sich hierfür telefonisch bei dem Probanden meldet. Zur Überprüfung der Person, kann das Gerät das Gesicht des Probanden erkennen und übermittelt Richtigkeit und Promillezahl an die GÜL.

Die Reaktion der GÜL auf bestimmte Ereignismeldungen ergibt sich aus den durch die Führungsaufsichtsstelle vorgegebenen Anweisungen. Grundsätzlich sind die Ereignismeldungen dabei in Zonenverletzungen, Batteriemeldungen und Bewegungs- und GPS/LBS-Meldungen (sowie sonstige, etwa die Home-Unit betreffende Meldungen) zu unterteilen. Rein technische Meldungen (bspw. „Tracker ruht“, „Tracker in Bewegung“ oder „GPS fehlt“) werden bereits vorzeitig durch die HZD herausgefiltert. Die Ereignismeldungen werden auf mehreren Bildschirmen in den Räumlichkeiten der GÜL visualisiert, jeweils in Kombination mit der zu den Probanden gehörigen Identifikationsnummer. Zu jedem Probanden haben die Mitarbeiter der GÜL spezifische Handlungsanweisungen hinsichtlich der Reaktion auf eine Meldung. Meist ist nach einer gewissen Zeitspanne (teilweise sind Pufferzeiten eingerichtet) telefonisch Kontakt zu dem Probanden aufzunehmen, wobei die Telefonate durch die Mitarbeiter der GÜL individuell und persönlich auf den Probanden zugeschnitten sind. In der Regel werden diese Telefonate durch den Sozialarbeiter durchgeführt, eine Übernahme durch den Bediensteten des mittleren Dienstes ist jedoch möglich. Ziel der Kontaktaufnahme ist es dabei, dass die konkrete Situation geschildert und die Ereignismeldung überprüft wird.

3.8.3 Möglichkeiten statusändernder Maßnahmen

Wie bereits beschrieben, wird die Weisung zur elektronischen Überwachung im Rahmen der Führungsaufsicht vor Ablauf von zwei Jahren überprüft, da insbesondere auch eine Rücknahme der Weisung durch die rechtlich zuständige Strafvollstreckungskammer möglich ist (rechtstatsächlich bisher selten). Die organisatorische Zuständigkeit trägt für diese Fälle die Führungsaufsichtsstelle.

Im Zuge der Überprüfung der Führungsaufsicht sowie der entsprechenden Weisungen sind Änderungen möglich, die auch der technischen Umsetzung bedürfen. Neben diesen regulär möglichen Umstandsänderungen können auch für gesonderte Fälle durch die Strafvollstreckungskammer Ausnahmegenehmigungen erteilt werden. Um diese zu gewährleisten, ist es Aufgabe der Führungsaufsichtsstellen die GÜL sowie die HZD darüber zu informieren. Während die HZD für die technische Realisierung eine Vorlaufzeit von 24 Stunden benötigt, wird die GÜL lediglich schriftlich über die Änderung informiert. Hierzu zählen insbesondere Zonenänderungen und Zeitplanänderungen, die auch als Einzelfall (bspw. Krankenhausbesuch, Umzug des Probanden etc.) ausgestaltet sein können.

Aufgrund der verschiedenen beteiligten Behörden, die wegen der datenschutzrechtlichen Vorgaben jeweils unterschiedlich umfangreiche Informationen über den Probanden speichern und austauschen dürfen, ist der Kommunikationsprozess zwischen den Beteiligten stark bürokratisiert. Entsprechend aufwändig ist insofern schon die Organisation von kleineren Umstandsänderungen, wie z. B. die vorübergehende Einrichtung eines Korridors um einen Krankenhausbesuch des Probanden sicherzustellen.

Bei kurzfristigen Umstandsänderungen (Umzug, Arztbesuch etc.) gelten ebenfalls die oben beschriebenen Schwierigkeiten des großen bürokratischen Aufwandes. Abweichungen bedürfen insbesondere der Genehmigung durch die Strafvollstreckungskammer. Der Prozess ist also insgesamt durch streng formale Vorgaben geregelt; Ermessensspielräume bestehen kaum.

Um langfristig eine Anpassung an sich ändernde Umstände bis zu einem gewissen Grad zu ermöglichen, wird gem. § 68 Abs. 1, 2 StGB zumindest zwei Jahre vor Ende der Führungsaufsicht eine nachträgliche Überprüfung der Ausgestaltungsbedingungen der Führungsaufsicht durch die Strafvollstreckungskammer durchgeführt. Dabei können Weisungen z. B. geändert oder aufgehoben werden. Auch die Änderung der EÜ-Weisung ließe sich auf diesem Weg zeitlich kürzen oder gar aufheben. Praktisch ist dies indes nicht von Relevanz.

3.8.4 Erfassung von Ereignismeldungen

Die Ereignismeldungen³⁶ können grob in fünf Gruppen, namentlich Zonenverletzungen, Batteriemeldungen, Bewegungs- und GPS/LBS-Meldungen, Home-Unit-Meldungen und sonstige Meldungen untergliedert werden. Die Zonenverletzungen betreffen Verstöße gegen von Führungsaufsichtsstelle und Fallkonferenz festgelegte Zonen, denen zumeist sogenannte Pufferzonen vorgelagert sind.

36 Die nachfolgende Darstellung basiert auf dem Manual des Hessischen Ministeriums der Justiz, Abteilung für Strafrecht, Gnadenwesen und Kriminalprävention, Referat III/B2, vom Mai 2014.

Zu den Ereignismeldungen in diesem Bereich zählen zunächst der „Ausgangserlaubnisverstoß“ sowie die „Verletzung Einschlusszone“. Grundlage beider Meldungen ist eine Gebotszone in der sich der Proband, bezüglich des Ausgangserlaubnisverstoßes nur im Rahmen eines Wochen- oder anderweitigen Zeitplans, befinden muss. Daneben gibt es noch die „Ausschlusszonenverletzung“, bei der der Proband eine Zone betritt, dessen Betreten ihm durch die Führungsaufsichtsstelle untersagt wurde.

Die zweite Fallgruppe sind die sogenannten Batteriemeldungen. Hierbei wäre grundsätzlich zwischen dem One- und dem Two-Track-System zu differenzieren. In Deutschland wird aus Praktikabilitätsgründen lediglich das One-Track-System verwendet. Die relevanten Meldungen sind „Trackerbatterie schwach“, „Batterie wird geladen“ und „Trackerstromverbindung/Trackerstrom unterbrochen“. Aus den beiden letztgenannten Meldungen lassen sich lediglich Rückschlüsse auf das Ladeverhalten des Probanden schließen, während die erste Meldung ein konkretes Verhalten des Probanden verlangt.

Die dritte Gruppe stellen die Bewegungs- und LBS/GPS-Meldungen dar, die Aufschluss über die Art der technischen Erfassung geben. Der GÜL angezeigt werden folgende Meldungen: „Kein GPS“, „LBS aktiviert“, „Kein GPS, kein LBS“ und „Tracker ruht“. Bei der Meldung „Tracker ruht“ erfolgt nach Ablauf von 4 Stunden die Überprüfung der Plausibilität durch die HZD.

Die vierte Gruppe weißt nur eine sehr geringe Relevanz auf und betrifft lediglich die Fallgruppe derer, die neben der Fußfessel noch eine Home Unit in der Wohnung installiert haben. Die für die GÜL erscheinende Meldung lautet: „GER Manipulation“ und tritt bei unterbrochener Stromversorgung bzw. Bewegung des Geräts auf. Im Fall der Manipulation der Home Unit wird automatisch die LBS/ und GPS-Ortung wieder aktiviert, die zuvor durch das Gerät zum Schutz der Privatsphäre des Probanden unterdrückt wurde.

Die letzte Fallgruppe bilden die sonstigen Meldungen. Innerhalb dieser Gruppe sind insbesondere „Tracker TX-Befestigungsbandmanipulation“, „Trackergehäuse geöffnet“ und „Tracker missed call“ zu erwähnen. Die letztgenannte Meldung zeigt die seit 15 Minuten fehlende Verbindung zum Endgerät auf.

Die am häufigsten auftretende Meldung ist „Batterie schwach“. Daraus ergibt sich auch der am häufigsten auftretende Verstoß „Batterie leer“, da die schwache Batterie selbst noch keinen Verstoß darstellt. Tatsächlich sind die angezeigten Ereignismeldungen nur in wenigen Fällen überhaupt mit einem Polizeieinsatz verbunden.

Tabelle 4: Ereignismeldungen seit 2012

Zeitraum	Ereignismeldungen		
	Gesamt	mit nachfolgendem Polizeieinsatz	Polizeieinsätze in %
2012	1.440	96	6,7
2013	3.728	175	4,7
2014	3.220	111	3,4
2015	4.314	213	4,9
2016 (bis Mai)	811	47	5,8

3.8.5 Beendigung der Weisung

Die elektronische Überwachung endet grundsätzlich mit Ende der angeordneten Führungsaufsicht (in der Praxis im Regelfall fünf Jahre).³⁷ Für den Fall eines Weisungsverstoßes kann es zu einer Neuinhaftierung wegen Verwirklichung einer neuen Straftat kommen. Dabei ruht die Führungsaufsicht für die Zeit der Inhaftierung.

Des Weiteren überprüft die Strafvollstreckungskammer alle zwei Jahre die Führungsaufsicht. In diesem Zusammenhang wäre es rechtlich möglich, dass Führungsaufsicht und/oder die EAÜ-Weisung aufgehoben werden. In der Praxis kommt es jedoch nicht vor, dass die EAÜ-Weisung vor Ablauf der Führungsaufsicht endet.

3.9 Weisungsverstöße der Probanden

3.9.1 Verfahren bei Weisungsverstößen

Die im Falle eines Weisungsverstoßes beteiligten Behörden sind neben der HZD, die GÜL, die Bewährungshilfe, ggf. die Polizei sowie das zuständige Gericht. Über die Server der HZD werden die relevanten Meldungen herausgefiltert und je nach Verstoßart automatisch oder manuell an die GÜL weitergeleitet. Die GÜL handelt dann entsprechend der von der Führungsaufsichtsstelle vorgegebenen Anweisungen, die zumeist auch die Kontaktaufnahme zum Probanden selbst beinhaltet, um sich ein Bild über die Situation zu verschaffen. Alternativ oder kumulativ kann die GÜL noch den Bewährungshelfer, die Führungsaufsichtsstelle

³⁷ § 68c Abs. 1 S. 2 StGB ist in diesem Kontext so zu lesen, dass 5 Jahre die Regelvermutung darstellen, wenn im Beschluss keine konkrete Dauer festgesetzt wurde, vgl. *Rohrbach* 2014 S. 210; *SSW-Jehle* 2016 § 68c Rn. 1.

selbst und/oder die zuständige Polizeistelle informieren. In jedem Fall wird im Folgenden die Führungsaufsichtsstelle kontaktiert, die dann entscheidet, ob ein Strafantrag gestellt wird. In diesem Fall schaltet sie die Staatsanwaltschaft ein, die das Strafverfahren einleitet. Zuletzt entscheidet die Strafvollstreckungskammer über den gestellten Antrag. Der Verstoß gegen die Weisung stellt eine selbstständige Straftat dar (vgl. § 145a StGB), sofern hierdurch „der Zweck der Maßregel gefährdet wird“. In den letzten Jahren konnte ein starker Anstieg der nach § 145a StGB Abgeurteilten und Verurteilten festgestellt werden.³⁸

Grundsätzlich haben die registrierenden Behörden keinen Ermessensspielraum. Von Seiten der Führungsaufsichtsstelle wurde jedoch darauf hingewiesen, dass die Auslegung (justiziable Stellen) des Tatbestandsmerkmals „Gefährdung des Zwecks der Maßregel“ regional unterschiedlich streng gehandhabt wird, was sich auch im Bundesländervergleich zeige.³⁹

Das Strafverfahren gegen den Probanden richtet sich nach den strafprozessualen Grundlagen. Zunächst legt die Staatsanwaltschaft der Strafvollstreckungskammer die notwendigen Informationen vor, die zuvor durch die Polizei ermittelt wurden (Kontaktaufnahme zu GÜL und HZD für die Einholung der entsprechenden Information). Bei hinreichendem Verdacht im Rahmen des Strafverfahrens können dann auch die Geodaten (i. d. R. Bewegungsdaten) durch die GÜL oder die Polizei mit richterlicher Genehmigung bei der HZD angefordert und im Anschluss eingefroren werden

Die verschiedenen Reaktionstypen der GÜL richten sich, wie bereits mehrfach erwähnt, nach den Vorgaben der Führungsaufsichtsstelle. In den meisten Fällen nimmt die GÜL dementsprechend zunächst Kontakt zum Probanden auf, um die Sachlage zu klären. Nächste Reaktionsmöglichkeit wäre bei Notwendigkeit die Polizei einzuschalten. Zu einer erneuten Strafbarkeit wegen Verstoßes kommt es in der Praxis tatsächlich nur sehr selten. Schwerwiegende Meldungen wie Gerätemanipulation haben ebenfalls praktisch eine äußerst geringe Bedeutung und auch gemeldeten Zonenverletzungen sind in den überwiegenden Fällen auf die oben beschriebenen technischen Probleme zurückzuführen.

38 Baur/Kinzig 2015, S. 19.

39 Eine sehr rigide Vorgehensweise wurde zumindest für Mecklenburg-Vorpommern ermittelt, wo das 2011 eingerichtete Landesamt für ambulante Straffälligenarbeit (LaStar) die Steigerung der Verfahrens- und Verurteilungszahlen nach § 145a StGB um etwa das fünffache positiv bewertet, indem der Druck auf die Probanden gezielt erhöht worden sei. Zu dem daraus erkennbaren zweifelhaften Selbstverständnis im Hinblick auf die eigentlich vorrangige Betreuungsaufgabe der Führungsaufsicht vgl. bereits kritisch *Rohrbach* 2014, S. 249 ff., 254: „Statt den Schwerpunkt bspw. auf soziale Hilfe und Therapie durch die Forensische Ambulanz zu setzen, besteht der Schwerpunkt der Aufsichtsstelle eindeutig in Repression“ (vgl. auch S. 267). Eine „regional unterschiedliche Handhabung“ des § 145a StGB konnte auch in jüngerer Forschung durch *Baur/Kinzig* 2015, S. 19 f. bestätigt werden.

3.9.2 Probleme und Verbesserungsvorschläge

Von Seiten des technischen und überwachenden Personals werden kaum Probleme benannt, wenngleich zu berücksichtigen ist, dass diese Stellen nach der Weitermeldung der Verstöße regelmäßig keine Kenntnisse über den Fortlauf des Prozesses haben. Personen in den Führungsaufsichtsstellen halten eine schnellere richterliche Reaktion für sinnvoll. Teilweise wird dabei etwas plakativ auch ein härterer Umgang beim Verfahren im Verstoßfall i. R. d. EAÜ gefordert.

3.10 Effektivität

3.10.1 Die Zielsetzung der EAÜ als Effektivitätsmaßstab

Die EAÜ ist zunächst als präventive Maßnahme zur Sicherung und Überwachung des Probanden vorgesehen. Sie kann jedoch auch als resozialisierende Maßnahme verstanden werden, die dazu dient, dem Probanden Struktur und soziale Unterstützung zu gewährleisten. Insoweit hielten auch alle Beteiligten eine soziale Betreuung für erforderlich. Von Seiten der technischen Dienste wurde der GPS-Überwachung vereinzelt auch eine vergeltende Funktion zugeschrieben. Besonders hervorgehoben haben viele Beteiligte, dass mithilfe der GPS-Überwachung der Verdacht eine Straftat nachverfolgt, der Proband aber gerade auch durch die Bewegungsdaten entlastet werden kann.⁴⁰

3.10.2 Einfluss auf das Legalverhalten?

Hinsichtlich der Beeinflussung des Legalverhaltens des Probanden wurden indes verschiedenste Wahrnehmungen geäußert. Überwiegend wurde der EAÜ jedoch wohl eine zurückhaltend positive Auswirkung zugeschrieben. Als Erklärung wurde insbesondere von den überwachenden Beteiligten die hohe Wahrscheinlichkeit bei Rückfälligkeit erneut verurteilt zu werden, benannt. Weiterhin hielten sich jedoch neben dem überwachenden Personal auch insbesondere die technischen Dienste mit Aussagen zurück, da ihnen der Bezug zum Probanden fehle. Die betreuenden Dienste äußerten sich überwiegend in ihrer subjektiven Wahrnehmung positiv, benannten aber die Gefahr einer scheinbaren Anpassung des Probanden nur um die elektronische Überwachung beenden zu können. Das Wesen der Maßnahme wurde dabei häufig als zusätzliches überwachendes Übel für den Probanden bezeichnet. Teilweise wurden jedoch auch keinerlei Auswirkungen wahrgenommen. Insbesondere fehle es an statistischen Erhebungen.

40 So auch *Fünfsinn/Kolz* 2016, S. 192 m. w. N.

3.10.3 „Good practices“ und „poor practices“

Insgesamt wurden für Deutschland keine besonderen Modelle benannt, die als besonders gelungen bezeichnet werden. Nach Auffassung der Befragten ergänzen sich EPK und EAÜ. Das Modellprojekt aus Baden-Württemberg wurde vereinzelt von Interviewpartnern aus der Leitungsebene der Führungsaufsichtsstellen, GÜL und HZD angesprochen, ihm wurde jedoch weder ein positiver, noch (nach der Beendigung) negativer Einfluss zugeschrieben.

Als besonders positiv wurde sowohl im Bereich der EAÜ als auch der EPK die Zusammenarbeit der Behörden hervorgehoben, insbesondere zwischen der HZD, der GÜL und den zentralen Stellen. Als weniger gelungen wurden im Rahmen der EAÜ die bereits oben beschriebenen technischen Mängel benannt. Technischer und überwachender Dienst bemängelten des Weiteren mitunter, dass der Datenschutz einem effektiveren Einsatz im Weg stehe.

3.11 Weitere externe Faktoren bei der Umsetzung der EAÜ

3.11.1 Erfahrungsaustausch mit dem Ausland

Ein Erfahrungsaustausch mit dem Ausland hat nach Aussagen der Beteiligten nicht stattgefunden, lediglich in technischer Hinsicht wurden die Erfahrungen und Kenntnisse aus dem Ausland zunutze gemacht.

Auch die leitenden Positionen der einzelnen beteiligten Behörden haben einen Austausch gesucht, sie hielten eine tatsächliche Erweiterung oder Beeinflussung aufgrund ausländischer Erfahrungen jedoch für unwahrscheinlich.

3.11.2 Der private Sektor

Sowohl bei der EPK als auch bei der EAÜ sind dieselben privaten Firmen tätig (*Securitas*, *3M* und durch einen privaten Dienstleister vermittelte Arbeitsplätze innerhalb der HZD). Ein Einfluss auf die Entwicklung der elektronischen Überwachung wurde für beide Einsatzbereiche als fast ausgeschlossen angesehen. Im Übrigen konnten die Beteiligten auch keine Auswirkungen auf die Einführung der Fußfessel in Deutschland durch die privaten Unternehmen erkennen.

3.11.3 Weitere Institutionen

Ein Hauptgrund für die Einführung der EAÜ war es, die nach dem Wegfall der nachträglichen Sicherungsverwahrung teilweise notwendig gewordene 24-Stunden-Überwachung von Hochrisikotätern durch Polizeibeamte zu ersetzen. Insofern wurden vereinzelt auch die Gerichte, die die nachträgliche Sicherungsverwahrung für rechtswidrig erklärt haben (das Bundesverfassungsgericht in Folge

der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte), genannt.

Weiterhin wurde darauf hingewiesen, dass die Einführung der EAÜ als Alternative zur Polizeiüberwachung durch Einzelpersonen aus Politik und Praxis (überwiegend aus dem Bundesland Hessen) vorgeschlagen und später vorangetrieben wurde.

3.12 Risiken

3.12.1 Risikomanagement

Ein spezifisch festgelegtes Risikomanagement des Vor-Ort-Services und/oder der HZD für Notfall oder Risikosituationen während des Anbringens der Fessel, existiert nicht. Strategie der Mitarbeiter ist es, sich zurückzuziehen und den Sachverhalt an Polizei, Führungsaufsichtsstelle bzw. den Bewährungshelfer weiterzugeben. Problematisch könnte es aus hier vertretener Ansicht sein, dass teilweise allein die sozial ungeschulten Mitarbeiter der *Securitas* das Anbringen des Transmitters beim Probanden vornehmen.

Die im Rahmen der EAÜ und somit im Kontakt mit schweren Gewalt- und Sexualstraftätern tätige Bewährungshilfe ist besonders geschult. Neben dieser Schulung existieren keinerlei Notfallpläne (teilweise Selbstverteidigungskurse). Die Bewährungshilfe versucht jedoch grundsätzlich im Problemfall zunächst schlichtend zu wirken.

Die GÜL verfügt für einen Serverausfall oder eine vergleichbare technische Notlage über Ersatzlaptops und ein Notstromaggregat. In einer entsprechenden Situation muss sie das Personal der GÜL bei der Organisation der Neuanlage von Fußfesseln sowie der Informationsweitergabe an die Polizei an eine Prioritätenliste, die nach Gefährlichkeit sortiert ist, halten.

Für den Fall technischer Probleme hat die HZD ebenfalls Ersatzlaptops um die notwendige Sicherheit bei einem Serverausfall zu gewährleisten. Ebenso garantiert die HZD unter Zuhilfenahme ihres Subunternehmens *Securitas* die Erreichbarkeit sämtlicher Probanden für etwa einen Fußfesselwechsel innerhalb von vier Stunden.

3.12.2 Spielräume des Vor-Ort-Services

Es steht im Ermessen des Vor-Ort-Services zu entscheiden, wann sie sich zurückziehen. Im Anschluss wird die Polizei über die Geschehnisse informiert. Auch die Bewährungshilfe kann frei entscheiden, dass Treffen mit dem Probanden zu beenden. Zumeist wird für diesen Fall eine Terminvereinbarung für die kommenden Tage getroffen.

4. Die Elektronische Präsenzkontrolle (EPK) in Hessen

Neben der EAÜ wird die elektronische Überwachung von Straftätern seit 2000 in einem zunächst als Modellprojekt bezeichneten Projekt im Bundesland Hessen im Rahmen der sog. Elektronischen Präsenzkontrolle (EPK), erprobt. Obwohl es sich um eine in Deutschland singuläre Erscheinung handelt und kein anderes Bundesland (abgesehen von der „Episode“ in Baden-Württemberg im Zeitraum 2009-2013, s. o.) diesem Ansatz gefolgt ist, verdient diese Form von EÜ besondere Beachtung.⁴¹ Einerseits, da die EPK-Anwendungsfälle über ein Drittel der EÜ-Praxis in Deutschland ausmachen und andererseits, weil diese Form von EÜ häufig stellvertretend genannt wird, wenn neue Anwendungsbereiche diskutiert werden.⁴²

4.1 Ausgangsfragen

4.1.1 Rechtliche Voraussetzungen und Zielsetzungen

Rechtlich möglich ist die Anwendung der EPK als Weisung im Rahmen der Strafaussetzung zur Bewährung, der Strafrestaussetzung, der Aussetzung des Vollzugs des Haftbefehls sowie der Lockerungen aus dem Vollzug. Praktisch durchgesetzt haben sich zum einen die EPK als Bewährungsweisung nach § 56c StGB und zur Vermeidung der Untersuchungshaft (§ 116 StPO). Insbesondere der erste (Haupt-)Anwendungsbereich ist dabei nicht unumstritten. So lässt sich argumentieren, dass § 56c im Gegensatz zu § 68b StGB die Möglichkeit von EÜ nicht explizit vorsieht, obwohl diese Norm nach gesetzlicher Einführung der EAÜ im Jahr 2011 mehrfach überarbeitet wurde, was letztlich auf den fehlenden Gesetzgeberwillen, die EÜ im Bereich der Bewährung einzusetzen, hindeuten kann.⁴³

Ob der verschiedenen Anwendungsbereiche, sind auch die Ziele der EPK vielschichtig. Zum einen dient sie natürlich auch dazu, die Inhaftierung der Probanden zu verhindern, wobei jedoch vorrangig die Sicherung der Arbeits- und Familienbeziehungen verfolgt wird. Zum anderen soll durch die EPK eine Tagesstruktur für und mit dem Probanden geschaffen werden. Häufig wurde die EPK von den Beteiligten der Bewährungshilfe auch als „letzte Chance“ bezeichnet.

41 Das Bundesland Sachsen-Anhalt hält sich nach § 45 Abs. 9, § 47 Abs. 1 Nr. 10 JVollzGB ST die Möglichkeit einer „elektronischen Aufenthaltsüberwachung“ als Lockerungsweisung vor. Praktische Anwendung findet sie indes nicht.

42 Zur Geschichte und frühen Entwicklung des hessischen Modellprojekts vgl. *Schädler* und *Mayer* in *Mayer/Haverkamp/Lévy* 2003, S. 163 ff., 169 ff.; *Mayer* 2004 und *Rehbein* in diesem Band, *Kapitel 2.3*.

43 Im Überblick vgl. *Harders* 2014, S. 109 ff. und unten 6.2.

Aus den gesetzten Zielen ergeben sich zugleich die für die EPK nach Aussagen der Beteiligten geeigneten Tätergruppen. Dazu zählen insbesondere Jugendliche (aber auch Heranwachsende/Erwachsene), die Unterstützung bei der Strukturierung ihres Alltags benötigen und deren Einhaltung einer Kontrolle bedarf. Grundsätzlich geeignet ist es auch für Suchtkranke, die bereit sind sich mit ihrer Sucht auseinanderzusetzen und aktiv dagegen vorzugehen. Ungeeignet ist die EPK hingegen für akut Suchtkranke und psychisch Erkrankte, die insbesondere nicht medikamentös behandelt werden und bei denen eine Tagesstrukturierung gerade nicht ausreichend bzw. möglich wäre. Nur schwer umsetzbar (bzw. überflüssig) ist die EPK für die Gruppe der Affekttäter (insb. ab gefährlicher Körperverletzung), ebenso für Betrugsdelikte, zumindest bei Probanden, die aus einem strukturierten Umfeld kommen.

4.1.2 *Weitere rechtliche Rahmenbedingungen*

Die im hessischen Modell angewendeten Hauptanwendungsbereiche (Untersuchungshaftvermeidung und Bewährungsweisung) werden auf Bundesgesetz gestützt. Die entsprechenden Normen in StGB und StPO nennen die Möglichkeit elektronischer Überwachung indes nicht direkt, sondern enthalten nur Weisungskataloge. EÜ wird in diesem Zusammenhang den Melde- und Aufenthaltsweisungen zugeordnet. Die Legitimation dieses Ansatzes wird v. a. auch darauf gestützt, dass EÜ nur mit Einwilligung des Probanden angeordnet werden kann. Das Fehlen einer klaren gesetzlichen Grundlage wird mitunter als Grund dafür angeführt, dass das Projekt nicht auf andere Bundesländer ausgeweitet wird. Rechtsgebiete, die in der Gesetzgebungskompetenz des Landes liegen (im hessischen Strafvollzugsrecht oder in der hessischen Gnadensordnung⁴⁴) sehen die Möglichkeit elektronischer Überwachung zwar vor, spielen praktisch aber keine Rolle (s. o. 1.3: nur zwei Fälle im Zeitraum 2000-2016, die in *Tabelle 3* deshalb nicht erscheinen).

4.1.3 *(Erhoffte) Vorteile*

Als positiv wurde zumeist die Möglichkeit des Probanden in seinem gewohnten Umfeld zu bleiben, also bei seiner Familie, seinen Freunden, aber auch an seinem Arbeitsplatz, hervorgehoben. Ebenso sei bereits die Möglichkeit der Schaffung einer Tagesstruktur positiv zu würdigen. Von einigen der Befragten wurde auch die doppelte soziale Betreuung des Probanden durch die Bewährungshilfe zum einen und zum anderen durch den sozialen Dienst der GÜL, als vorteilhaft angeführt. Von Seiten der Bewährungshilfe wurde besonders betont, dass indirekt über die Fußfessel und die gemeinsame Erstellung eines Wochenplans, ein besserer Zugang zum Probanden gefunden wurde und die Bewährungshilfe so mehr

44 Dort § 19 Hessische Gnadensordnung.

über den Probanden erfahren hat als gewöhnlich. Zuletzt ist anzumerken, dass durch die EPK nicht nur das Zuhause bleiben zu einer bestimmten Zeit überwacht und angeordnet werden kann, sondern der Proband zugleich angehalten wird, die Wohnung tagsüber zumindest für eine gewisse Zeit zu verlassen und sich durch sinnvolle Arbeit zu beschäftigen.⁴⁵

4.1.4 Kosten

In der Diskussion über mögliche Vorteile der EPK wird immer wieder auf die im Vergleich zum Strafvollzug erheblich geringeren Kosten verwiesen.⁴⁶ In der Tat darf man davon ausgehen, dass die Kosten der elektronischen Überwachung unter dem durchschnittlichen Nettohaftkostensatz von ca. 120-180 € (je nach Vollzugsart und Bundesland) pro Tag liegen. Die Kostenfrage wurde vom Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht evaluiert. Anscheinend war die EPK zu Beginn mit 92,88 € pro Tag ähnlich teuer wie der Strafvollzug, danach mit 45,- € aber deutlich billiger.⁴⁷ *Eilzer* ging für 2011 von 29,53 € pro Tag aus.⁴⁸

4.1.5 (Befürchtete) Nachteile

Eine der wohl größten Gefahren der EPK ist der Net-widening-Effekt, der sowohl von richterlicher Seite, als auch von Seiten der Bewährungshilfe als Gefahr erkannt wurde. Gerade den leitenden Stellen war in diesem Zusammenhang der Bericht zu den Net-widening-Effekten i. R. d. ersten Auswertung des hessischen Projektes, die eine entsprechende Tendenz aufwiesen, bekannt.⁴⁹ In der derzeitigen Praxis wird dieser Gefahr jedoch nur eine sehr geringe Bedeutung zugeschrieben (s. auch *Kolz/Müller* unter 7.3).

Eine weitere Befürchtung, die überwiegend durch die überwachenden Dienste benannt wurde, war, dass sich die Gespräche des Probanden mit seinem Bewährungshelfer nur noch auf die Fußfessel beschränken würden. Diesen Befürchtungen bestätigen die (drei) in dieser Studie befragten Akteure der Bewährungshilfe allerdings nicht. Diese Problematik scheint andererseits insbesondere

45 Vgl. auch in der Literatur *Hochmayr* 2010, S. 538, die eine Beschäftigung des Probanden als „zentraler Bestandteil des Gesamtkonzepts elektronischer Hausarrest“ versteht.

46 So auch *Fünfsinn/Kolz* 2016, S. 193.

47 Vgl. *Albrecht/Jessen/Gernster* 2008, S. 29 ff.; darauf Bezug nehmend *Önel* 2012, S. 18 f.

48 Vgl. *Eilzer* 2012, S. 21 sowie *A. Kaiser*, S. 28 m. w. N.

49 Siehe *Mayer* 2004, S. 351 f. mit Blick auf die Variante der Untersuchungshaftvermeidung.

bei der tiefergreifenden und technisch aufwendigeren EAÜ gravierender. *Bräuchle/Kinzig* schlagen in diesem Anwendungsbereich insofern eine Trennung von Führungsaufsicht und Bewährungshilfe vor, um die „Fußfessel“ als dominierendes Thema aus der Beziehungsarbeit der Bewährungshilfe mit dem Probanden auszuklammern.⁵⁰

Des Weiteren wurde die Wahrnehmung der Fußfessel durch die Bevölkerung und insbesondere die Nichtkenntnis der Differenzierung zwischen EPK und EAÜ als nachteilig benannt. Dadurch bestünde die Gefahr, dass die Fußfessel eine stigmatisierende Wirkung für die EPK-Probanden bedeuten würde, schwere Gewalt- und Sexualstraftaten begangen zu haben. Auch bestünde die Gefahr von familiären Konflikten, etwa wenn die Familie einen solch engen Kontakt mit dem Probanden nicht gewohnt ist. Zuletzt ist im Bereich der EPK ebenfalls keine nennenswerte Reduzierung der Gefängnispopulation zu erkennen.

4.2 Beteiligte Akteure

4.2.1 Die Bewährungshilfe

Die Bewährungshilfe hat i. R. d. EPK eine tragende Rolle. Ihre Aufgaben sind insbesondere die soziale Betreuung des Probanden sowie die Kommunikation mit dem Richter, aber auch die Kommunikation und Interaktion mit den anderen beteiligten Behörden. Die Anordnung erfolgt zumeist auf Anraten der Bewährungshilfe.

4.2.2 Der Richter

Dem Richter kommt primär die anordnende und entscheidende Funktion zu. Zuständig sind entweder der Haftrichter für die Fälle der Untersuchungshaftvermeidung oder der Richter am verurteilenden Gericht. Neben den zuerst genannten Funktionen hat der Richter auch eine betreuende Funktion, da er Vorgaben in Bezug auf die Bewährungszeit macht und deren Einhaltung überwacht.

4.2.3 Die GÜL

Die Aufgaben der GÜL entsprechen denen i. R. d. EAÜ. Außerhalb der Geschäftszeiten der Bewährungshilfe rückt die GÜL in die Position der Bewährungshilfe, übernimmt somit auch die sozialen Aufgaben und leitet die erfassten Informationen am Folgetag an die Bewährungshilfe weiter.

50 *Bräuchle/Kinzig* 2016, S. 18.

4.2.4 HZD/Securitas

Die HZD ist für die technische und fachliche Durchführung des Überwachungsprozesses zuständig, teilweise übernimmt sie auch selbst die Anlegung der Fußfessel. Das Privatunternehmen *Securitas* (Vor-Ort-Service) nimmt das Anlegen, Abnehmen und Austauschen der Fußfessel im ganzen Bundesgebiet vor. *3M*, ebenfalls ein Privatunternehmen, stellt auch innerhalb der EPK die Technik.

4.2.5 Strafvollzugsverwaltung

Die Strafvollzugsleitung wird lediglich i. R. d. ELAST-Verfahren tätig. Diese können auch durch die Vollzugsleitung selbst angeordnet werden. In der Praxis hat die Fußfessel für die Vollzugslockerung jedoch keinen Anklang gefunden.

4.3 Verknüpfung mit weiteren (fördernden) Maßnahmen

Im Rahmen der EPK findet im Vergleich zur EAÜ eine wesentlich intensivere Betreuung des Probanden statt. Die Bewährungshilfe stellt hierbei die zentrale Gestalt dar. Die unterschiedliche Betreuung ergibt sich dabei bereits aus dem Wesen der Maßnahme mit seiner primär spezialpräventiven Ausrichtung. Eine der entscheidenden Aufgaben der Bewährungshilfe ist es gemeinsam mit dem Probanden, nach Absprache und entsprechend der richterlichen Vorgaben, einen individuellen Wochenplan zu erstellen. Dieser beinhaltet meist einen festgelegten Zeitrahmen, in dem der Proband z. B. einer sinnvollen/gemeinnützigen Arbeit nachgehen soll.

4.4 Informationsaustausch und Behördenzusammenarbeit

4.4.1 Gesammelte Informationen

Wie auch bei der EAÜ werden bei der EPK die persönlichen Daten des Probanden zumindest teilweise zwischen den beteiligten Behörden ausgetauscht. Anders als bei der EAÜ werden jedoch keine Geodaten des Probanden erfasst, da sich die EPK nicht auf das GPS, sondern das RF-System stützt. Bei der EPK wird lediglich überprüft, ob sich der Proband zu den nach dem Wochenplan festgelegten Zeiten zuhause aufhält, bzw. von zuhause wegbleibt. Somit ergeben sich insbesondere in datenschutzrechtlicher Hinsicht weniger strenge Anforderungen.

4.4.2 Behördenzusammenarbeit

Wie bereits mehrfach erwähnt ist die zentrale Gestalt i. R. d. EPK die Bewährungshilfe, die für die Koordination und die sozialpädagogische Betreuung des

Probanden zuständig ist und eng mit HZD, GÜL und Gericht zusammenarbeitet. Ihr liegen sämtliche Informationen zum Probanden vor, ebenso wie der GÜL. Der HZD liegt hingegen nur eine anonymisierte OID vor. Der Richter wird entsprechend seiner Absprachen mit dem Bewährungshelfer nur mit den relevanten Informationen versorgt.

Mit anderen Beteiligten oder Betroffenen werden zumindest in keinem standardisierten Verfahren Informationen ausgetauscht. Bezüglich des Opfers lässt sich das möglicherweise mit den niedrigen Fallzahlen von Körperverletzungsdelikten erklären, die unter die EPK fallen; Anlasstaten hierfür sind überwiegend Vermögensdelikte. Welche Information bzw. Prozesse mit den ebenfalls im Haushalt lebenden Personen besprochen werden, ist vom Einzelfall abhängig, grundsätzlich aber keine Voraussetzung für die Anordnung der EPK. Allerdings scheint es schlüssig, bei einem offensichtlichen Bedürfnis (bspw. Familie), zumindest den Wochenplan teilweise in Absprache mit den betroffenen Familienmitgliedern zu erstellen. Zuletzt gilt auch im Rahmen der EPK, dass für den Notfall die notwendigen Informationen an die Polizei für einen nachfolgenden Einsatz weitergegeben werden.

4.4.3 Datenschutz

Datenschutz spielt bei der EPK zwar keine gänzlich untergeordnete Rolle, aber – wie bereits beschrieben – eine deutlich geringere als bei der EAÜ. Das liegt zum großen Teil daran, dass hier keine Geodaten erfasst werden und die EPK damit eine weniger eingriffsintensive Maßnahme darstellt. Der Datenschutz unterliegt der Kontrolle des hessischen Datenschutzbeauftragten.

4.4.4 Probleme im Kommunikationsablauf

Grundsätzlich wird der Kommunikationsprozess von allen Befragtem als gelingend beschrieben. Das gilt zum einen im Bereich der technischen Behörden (HZD, GÜL) und zum anderen gerade für die enge Zusammenarbeit von Richter und Bewährungshelfer vor Anordnung von EÜ. Von der Bewährungshilfe mitunter hervorgebrachter Kritikpunkt war aber teilweise, dass für die Zeit nach der Anordnung nur eine zeitverzögerte Kommunikation mit dem Richter möglich sei.

4.4.5 Spielräume der Akteure

Insgesamt ist die Behördenzusammenarbeit bei der EPK weniger formal als bei der EAÜ. Gerade dem Bewährungshelfer und der GÜL werden hierbei deutlich mehr Ermessensspielräume eingeräumt (vgl. die folgenden Ausführungen).

4.5 Zustimmung des Probanden

Auch bei der Frage der Zustimmungsbedürftigkeit zeigen sich die deutlichen Unterschiede zwischen EAÜ und EPK. Die EAÜ setzt kein Einverständnis voraus (s. o.). Dagegen ist die Zustimmung des Probanden rechtliche Grundvoraussetzung der EPK.⁵¹ Sie muss vor dem zuständigen Gericht abgegeben werden. Das Erfordernis eines Einverständnisses bei der EPK ist schon daher nachvollziehbar, weil diese Form des EÜ eine Tagesstruktur sicherstellen soll und es von daher der Mitwirkung des Probanden bedarf. Gleichwohl gilt es zu beachten, dass die Einwilligung des Probanden, der ansonsten vor die Alternative der Inhaftierung gestellt wird, als „geringeres Übel“ faktisch nicht gänzlich freiwillig erfolgt.

Daneben verfolgt die Einwilligung des Probanden auch ein weiteres Ziel. Die oben genannten rechtlichen Anwendungsbereiche der EPK erwähnen die Möglichkeit der elektronischen Überwachung nicht explizit. Die Anwendbarkeit von EÜ ist in diesen Bereichen insofern strittig. Das Einverständnis soll die Rechtmäßigkeit des Modellprojekts sicherstellen.

Daneben wird auch das Einverständnis aller (volljährigen) Personen eingeholt, die im Haushalt des Probanden leben. Von Seiten einiger Bewährungshelfer und Sozialarbeiter wurde indes darauf hingewiesen, dass dies von solchen Personen häufig auch dazu benutzt wurde, informell Druck auf den Probanden auszuüben.

4.6 Installation und Deinstallation des Equipments

Die Neuanlegung eines Transmitters wird durch die Justiz der HZD gegenüber telefonisch oder schriftlich in Auftrag gegeben. Durch die HZD wird dann eine Offender-ID angelegt und dem Probanden wird die Hardware zugewiesen. Der Vor-Ort-Service richtet im Anschluss das Equipment ein, indem er zunächst den Empfänger an den Strom anschließt, die notwendige Software darauf installiert und den Sender dann mittels eines elektronischen Schlüssels aktiviert. Dann wird dem Probanden der Transmitter angelegt und es wird ein geeigneter Aufstellungs-ort möglichst ohne Störquellen (Spiegel etc.) für den Empfänger gesucht. Im Anschluss überprüft der Vor-Ort-Service die Reichweite des Empfängers, erklärt dem Probanden dessen Telefonfunktion und erfragt den Wochenplan, um die notwendigen Einstellungen vornehmen zu können. Im Unterschied zur EAÜ hat die HZD die Adresse und den Namen des Probanden selbst und kann diesen ggf. an die *Securitas* weiterleiten, während bei der EAÜ die *Securitas* die Adresse und den Namen bei der GÜL erfragen muss. Sämtliche Dokumente, die auf die Identität des Probanden hinweisen, werden im Anschluss an die Anbringung vernichtet, nachdem der Auftrag durchgeführt und bestätigt wurde.

51 Vgl. *Haverkamp* 2002, S. 196 ff.

Da *Securitas* keine weiblichen Mitarbeiter in diesem Bereich beschäftigt, hat sich in der Praxis das Problem ergeben, wie die Installation bei weiblichen Probanden durchzuführen ist. Aufgrund der geringen Fallzahl (10% aller EPK-Anordnungen) konnten solche Installationen bisher von einer Beamtin der HZD durchgeführt werden. Für die Abnahme der Fußfessel gilt das zur EAÜ ausgeführte.

4.7 Equipment

4.7.1 Die genutzte Technik

Zur Standardausstattung der EPK gehört zunächst der Transmitter, der am Bein des Probanden angelegt wird. Er hat eine Laufzeit von drei Jahren, verfügt über einen Temperatursensor, um zu überprüfen ob der Proband die Fußfessel noch am Körper trägt und weist ein im Kunststoffband integriertes Metallinlay auf, das jede Befestigungsbandmanipulation sofort der HZD meldet. Des Weiteren wird in der Wohnung des Probanden ein Empfänger mit integrierter Simkarte aufgestellt, von dem aus der Proband die Bewährungshilfe und 24 Stunden, 7 Tage die Woche, die GÜL erreichen kann.

4.7.2 Stärken

Im Vergleich zur EAÜ sind zumindest in technischer Hinsicht verschiedene Stärken der EPK zu benennen. Zunächst hat die EPK eine Akkulaufzeit von drei Jahren, während der der Akku des EPK-Transmitters nicht geladen werden muss. Auch ist der Transmitter im Verhältnis zum EAÜ-Tracker wesentlich kleiner und somit weniger stigmatisierend und praktischer in der Handhabung.

4.7.3 Probleme

Im Bereich der technischen Probleme wurde für die EPK wiederholt das Vorliegen unbegründeter Fehlermeldungen genannt. Als besonders kritisch stellt sich eine solche Situation für den Bewährungshelfer und den Probanden selbst dar. Zunächst entsteht dem Bewährungshelfer in diesem Falle ein nicht unerheblicher Mehraufwand. Von weit größerer Bedeutung ist jedoch, dass der Proband das zum Bewährungshelfer (angestrebt) aufgebaute Vertrauen ggf. verliert, wenn dieser der Technik mehr Glaubwürdigkeit entgegenbringt als ihm selbst. Im Übrigen treten auch bei der EPK die bereits oben bei den EAÜ benannten Schwierigkeiten mit 3M auf.

4.7.4 Geäußerte Verbesserungsvorschläge

Von den Befragten wurde vielfach der Vorschlag einer GPS-gestützten Überwachung der Probanden zur Untersuchungshaftvermeidung gemacht, da hier der Schwerpunkt stärker auf der Überwachung als auf den resozialisierenden Aspekten läge.⁵² Im Rahmen dieses Vorschlags wurde, wie zumeist bei der EAÜ, der Wunsch nach einer genaueren Ortung durch Nutzung von Zusatzdiensten geäußert. Daneben wurde das Bedürfnis nach einer besseren Distanzeinstellung zwischen Transmitter und Empfänger angesprochen. Nicht zuletzt zeige sich hier, dass auch der EPK-Transmitter, obwohl bereits kleiner als der EAÜ-Tracker, noch zu groß und unhandlich sei und angesichts der schnell fortschreitenden Technik kleinere und unauffälligere Transmitter entwickelt werden müssten.

4.8 Der Überwachungsprozess

4.8.1 Dauer

Die Dauer des Überwachungszeitraumes ist abhängig von der richterlichen Anordnung. Im Durchschnitt liegt er bei etwa sechs Monaten. Die Höchstgrenze liegt bei zwei Jahren. In diesem Bereich wurde darauf hingewiesen, dass die Festlegung der Regeldauer von sechs Monaten auf ausländische Erfahrungen (Frankreich) gestützt wurde.

4.8.2 Technischer Ablauf

Die RF-Technologie erlaubt keine Rundumüberwachung, sondern stellt lediglich die An- bzw. Abwesenheit des Probanden in seiner Wohnung (oder anderen zugewiesenen Räumlichkeiten) fest. Die Überwachung wird von den o. g. Behörden durchgeführt, die auch im Bereich der EAÜ tätig werden. Genutzt wird mit *3M Offender Management* zudem die gleiche Überwachungssoftware, wenngleich Geodaten nicht abrufbar sind. Überwacht wird also nicht die Einhaltung von Gebots- oder Verbotszonen, sondern die Einhaltung des zuvor durch Bewährungshilfe und Richter entwickelten Wochenplans. Die Überwachung ist in dem Sinne nicht direkt mit einem bloßen Hausarrest gleichzusetzen, da der Proband gerade auch die Abwesenheit von seinem Zuhause nachweisen muss (etwa während Arbeitszeiten). Im Falle von Unregelmäßigkeiten informiert die GÜL den zuständigen Bewährungshelfer, welcher Kontakt zum Probanden aufnimmt. Außerhalb

52 So auch *Fünfsinn/Kolz* 2016, S. 194, da – zumindest bei Anrechnung der Zeit auf die evtl. folgende Inhaftierung – die Elektronische Überwachung noch immer das mildere Mittel zur Untersuchungshaft darstelle (somit kein Verstoß gegen die Unschuldsvermutung) und zugleich der Resozialisierung diene.

der Dienstzeiten des Bewährungshelfers übernimmt die GÜL selbst diese Funktion.

4.8.3 Möglichkeiten statusändernder Maßnahmen

Die EPK ist grundsätzlich nur eine begleitende Maßnahme. Sie steht nicht auf gleicher Ebene wie die persönliche Betreuung durch den Bewährungshelfer, sondern soll diese Arbeit um einen kontrollierenden Aspekt stützen. Insofern ist auch das Verfahren bei Umstandsänderungen individuell und erfolgt im Rahmen der regelmäßigen persönlichen Betreuung durch die Bewährungshilfe.

Der Bewährungshelfer hat eine zentrale Rolle bei der EPK. Rechtlich müssten Abweichungen von dem richterlich angeordneten Wochenplan zwar erneut durch den Richter genehmigt werden. In der Praxis wird die Entscheidungsbefugnis bis zu einem gewissen Grad regelmäßig aber an den Bewährungshelfer abgetreten.

4.8.4 Erfassung von Ereignismeldungen

In Betracht kommen letztlich im Wesentlichen drei Arten von Verstößen: 1. Gerätemanipulation, 2. vollständige Entziehung/Flucht und 3. Nichteinhaltung des Wochenplanes. Von praktischer Relevanz sind fast ausschließlich Verspätungen des Probanden und damit Verstöße i. S. v. Nr. 3.

4.8.5 Beendigung der Maßnahme

Im Regelfall wird die Dauer der EPK vom Gericht festgelegt und kann mitunter von der Bewährungszeit abweichen (eine weitergehende Betreuung durch die Bewährungshilfe auch nach Beendigung der EPK wurde von Seiten der Bewährungshilfe teilweise als sowohl sinnvoll als auch notwendig angesehen). In den meisten Fällen wird die Anordnung von bis zu zwei Jahren nicht ausgeschöpft, sondern lediglich eine Überwachung für die Dauer von sechs Monaten angeordnet.

4.9 Weisungsverstöße des Probanden

4.9.1 Verfahren bei Weisungsverstößen

Die beteiligten Behörden sind i. R. d. EPK ebenfalls die HZD, die GÜL, der Bewährungshelfer, die Polizei sowie entweder das verurteilende Gericht oder der Untersuchungsrichter im Rahmen der Untersuchungshaftvermeidung. Das einleitende Verfahren entspricht dem der EAÜ mit dem Unterschied, dass die GÜL

während der Geschäftszeiten direkt den Bewährungshelfer informiert und die Führungsaufsichtsstelle keine Rolle spielt.

Sobald ein Verstoß vorliegt, registriert die GÜL diesen und informiert während der Geschäftszeiten den Bewährungshelfer direkt. Außerhalb der Geschäftszeiten wird die GÜL selbst tätig und leitet den Vorfall am Folgetag an den Bewährungshelfer weiter. Der Bewährungshelfer informiert den Richter und dieser entscheidet über die Folgen des Verstoßes. Gem. § 56d Abs. 3 S. 3 StGB ist die Bewährungshilfe angewiesen das Gericht über „gröbliche“ oder „beharrliche“ Verstöße gegen Auflagen und Weisungen zu informieren. In der Praxis wird dem Bewährungshelfer durch den Richter selbst, zur eigenen Arbeitsentlastung, bei der Entscheidung über welche Verstöße er den Richter informiert weit überwiegend ein großer Spielraum bei der Frage, ob ein Verstoß schwerwiegend genug ist, um gemeldet zu werden, eingeräumt. Auch insgesamt ist der durch einen Verstoß in Gang gesetzte Prozess durch einen stark individuellen Charakter geprägt. Welcher Entscheidungsspielraum dem Bewährungshelfer eingeräumt wird, ist eine Einzelfallentscheidung des Richters. Entsprechend der sehr individuellen Betreuung der Probanden stehen Richtern und Bewährungshilfe auch individuelle Reaktionsmöglichkeiten entsprechend der jeweiligen Umstände zur Verfügung. Es ist Aufgabe der Bewährungshilfe darzulegen, welcher Sachverhalt gegeben ist, im Anschluss trifft dann der Richter die Entscheidung. Praktisch wird jedoch durch den eingeräumten Entscheidungsspielraum vieles eigenständig von der Bewährungshilfe entschieden, etwa Reaktionen auf kleinere Verspätungen des Probanden oder plausibel entschuldigte Verspätungen. Die Abläufe bei der HZD und der GÜL richten sich nach justizinternen Vorgaben.

4.9.2 Probleme und Verbesserungsvorschläge

Auch bei der EPK werden mit der EAÜ vergleichbare Probleme benannt. Insbesondere wird der Kommunikationsablauf zwischen Richtern und Bewährungshelfern wegen des unterschiedlichen Zeitmanagements als zu umständlich empfunden und eine schnellere Kommunikation der beteiligten Stellen gewünscht. Gerade für die Bewährungshilfe seien schnelle Reaktionsmöglichkeiten und gesteigerte Flexibilität erforderlich.

4.10 Effektivität

4.10.1 Die Zielsetzung der EPK als Effektivitätsmaßstab

Hervorgehoben wurde durch die Befragten die resozialisierende Zielsetzung, wobei eine besondere Bedeutung die Schaffung einer Tagesstruktur hatte. Zugleich soll die EPK als letzte Chance für den Probanden dienen. Daneben wurde auch die potentielle Möglichkeit der Entlastung der Gefängnisse genannt, allerdings wird ein solcher Erfolg aufgrund des Pilotcharakters sowie der geringen Fallzahlen nicht bestätigt.

4.10.2 Einfluss auf das Legalverhalten

Das hessische Justizministerium geht nach einer internen Evaluation aus dem Jahr 2011 davon aus, dass in etwa 10% der Fälle die EPK-Weisung aufgrund von Verstößen widerrufen wird.⁵³ Wenn dies zutrifft, ist die Widerrufshäufigkeit der EPK tatsächlich deutlich geringer als die Widerrufshäufigkeit der „allgemeinen“ Strafrestaussatzung (die 2011 bei 22,9% lag),⁵⁴ was einen Erfolg darstellen würde.⁵⁵

In der vorliegenden Studie konnte mangels aktueller Statistiken an dieser Stelle nur auf die subjektive Einschätzung der Befragten zurückgegriffen werden. Die meisten äußerten sich diesbezüglich zurückhaltend positiv. Von Seiten der Bewährungshilfe werden verschiedene Begründungen für die positive Einschätzung angeführt. Zum einen würde den Probanden so aufgezeigt, dass es Alternativen zu ihrem vorherigen Verhalten gibt, zum anderen durch die schon mehrfach genannte Schaffung einer Tagesstruktur, von der eine sozialintegrative Wirkung angenommen wird. Andererseits wurde immer wieder betont, dass die soziale Betreuung auch nach Abnahme der Fußfessel von essentieller Bedeutung sei. Es wurde angeführt, dass kleinere Verstöße u. U. sogar positiv zu bewerten seien, da dem Bewährungshelfer so die Möglichkeit gegeben wird, sich mit den Schwierigkeiten des Probanden auseinanderzusetzen und Probanden sich mitunter nur deshalb konform verhalten, um die Fußfessel so schnell wie möglich wieder ablegen zu dürfen. Der technische Dienst hielt sich mit einer Beantwortung der

53 Hierzu *Eilzer* 2012, S. 21.

54 Vgl. *Statistisches Bundesamt* 2013, S. 15.

55 Freilich gilt es zu berücksichtigen, dass die EPK in einem „Randbereich“ der Bewährungshilfe verortet ist, und dass insofern bei der Selektion des Probandenkreises im Rahmen der Eignungsprüfung entgegen der Vorgaben des Projekts möglicherweise höhere Anforderungen als im Rahmen der „normalen“ Strafrestaussatzung gestellt werden.

Frage zurück, da ihnen auch hier der Bezug zum Probanden fehle. Von den überwachenden und teilweise auch technischen Diensten wurde jedoch gerade in Hinblick auf die Rückfälligkeit auch die Wirkung der Fußfessel hinsichtlich eines Gefühls des Überwachtwerdens benannt. Dies wirft andererseits die bekannten Fragen hinsichtlich der Nachhaltigkeit von EÜ im Hinblick auf eine Vermittlung von Tagesstruktur und sozialintegrativ wirkenden Maßnahmen zur Bewältigung des Alltags für den Zeitraum nach Beendigung der elektronischen Überwachung auf. Gerade wenn es nur um formale Kontrollen des Verhaltens geht, ohne dass Verhaltensänderungen verinnerlicht werden, ist von einer nachlassenden Wirkung der EÜ nach Abschluss der (in der Regel nur kurzzeitigen, d. h. meist nicht länger als 6-monatigen) elektronischen Überwachung auszugehen.⁵⁶

4.10.3 „Good practices“ und „poor practices“

Die Mehrzahl der befragten EPK-Praktiker beschreibt das hessische Modell insgesamt als gelungen. Als besonders positiv wurde von den Befragten i. d. R. die individuelle Fallbetreuung benannt. So ist es möglich, für den einzelnen Probanden eine tageweise Anpassung des Wochenplans vorzunehmen, wenn er etwa besondere Veranstaltungen wahrnehmen möchte.

Als besonders schwerwiegenden Mangel beim Einsatz der EPK zur Untersuchungshaftvermeidung wurde der Umstand geschildert, dass die Zeit des Tragens einer Fußfessel im Gegensatz zur Untersuchungshaft nicht auf die Haftstrafe angerechnet wird. Diesbezüglich wird ein dringender gesetzlicher Handlungsbedarf gesehen.⁵⁷

4.11 Weitere externe Faktoren bei der Umsetzung der EAÜ

4.11.1 Erfahrungsaustausch mit dem Ausland

Auch im Bereich der EPK findet und fand Austausch mit anderen Ländern (Österreich, Schweiz, England etc.) statt. Die befragten Interviewpartner betonten dabei aber, dass die Kooperation mit anderen Ländern vorwiegend auf den Wissensaustausch bei Einzelfragen (etwa bei der Frage, für welchen Zeitraum die EÜ-Weisung sinnvoll ist) abziele. Eine signifikante Beeinflussung der deutschen Praxis aufgrund ausländischer Erfahrungen wird von nahezu allen befragten

56 Dazu gibt der derzeitige Forschungsstand nur selten Hinweise. Immerhin stellten *Marklund/Holberg* (2009) in Schweden auch nach einem dreijährigen Risikozeitraum für die dortige (der deutschen Klientel nicht vergleichbare) EÜ-Population positive Effekte fest, vgl. zusammenfassend mit einigen Vorbehalten *Renzema* 2013, S. 259 f.

57 So auch *Fünfsinn* 2010, S. 6 m. w. N., der dort ebenfalls von einem Net-widening-Effekt spricht.

Praktikern ausgeschlossen; ausländische Modelle seien kein treibender Faktor für die Umsetzung von EÜ in Deutschland gewesen.⁵⁸

4.11.2 Der private Sektor

Mit *3M* (Lieferung der Technik) und *Securitas* (Anbringen der Transmitter) werden bei EPK und EAÜ die gleichen privaten Unternehmen tätig. Ein Einfluss des privaten Sektors auf die Einführung und Umsetzung wird ganz überwiegend abgelehnt.

4.12 Risiken

4.12.1 Risikomanagement

Anders als bei der EAÜ handelt es sich beim Probandenkreis der EPK nicht um Hochrisikostraftäter. Schon hieraus folgt, dass der Kontakt zwischen Bewährungshelfer/technischem Personal und dem Probanden als weniger risikoreich und insgesamt entspannter empfunden wird. Eine Aufklärung des Vor-Ort-Services von *Securitas* über spezifische Gefahren findet regelmäßig nicht statt. Von den Beteiligten als Risikomanagement empfunden wird ein möglichst nicht konfrontativer und schlichter Umgang mit dem Probanden. Im Konfliktfall erfolgt die Anlegung des Transmitters oder die Installation des Empfängers durch den Bewährungshelfer oder *Securitas* nie zwangsweise. In diesen Fällen wird auf die Justizbehörden zurückgegriffen.

4.12.2 Spielräume des Vor-Ort-Services

Aus dieser Taktik folgt – wie auch bei der EAÜ –, dass es im Ermessen der mit dem Probanden in Kontakt stehenden Person steht, selbst Risikoeinschätzungen vorzunehmen und im Notfall den Ort zu verlassen oder anderweitig Unterstützung zu suchen.

58 In der Forschung ist der Ländervergleich dagegen ein Hauptanliegen, vgl. *Nellis/Beyens/Kaminski* 2013; *Hochmayr* 2010 oder *Haverkamp* 2002.

5. Einschätzungen der Befragten zum Stellenwert von EÜ und zur zukünftigen Entwicklung

5.1 Aktueller Stellenwert und Umsetzungsvorschläge

Fast übereinstimmend haben die Befragten eine vollständige Ausschöpfung des Potentials von EÜ in Deutschland verneint, was aber wohl auch mit dem Modellcharakter des EPK-Projekts und dem Ausnahmecharakter der EAÜ erklärt werden kann.

Die Befragten sehen verschiedene Faktoren ausschlaggebend dafür, dass EÜ im deutschen Sanktionenrecht eine untergeordnete Rolle einnimmt. Abseits der EAÜ, die letztlich nur eine Ausnahmemassnahme darstellt, fehle es an eindeutigen gesetzlichen Regelungen und mitunter (regional unterschiedlich) an politischer Akzeptanz. Zusätzlich wird eine negative Einschätzung der Öffentlichkeit auf das Instrument der EÜ konstatiert. EAÜ und EPK würden unreflektiert gleichgesetzt und Einzelfälle von Weisungsmisbräuchen in den Medien skandalisiert. Daneben existiere eine erhöhte und unrealistische Vorstellung über die Möglichkeiten der EÜ. Sie könne aber tatsächlich Straftaten nicht verhindern, sondern lediglich aufklären und abschreckend wirken.

Teilweise wurde von überwachender Seite aus der Datenschutz als Hindernis empfunden. Bei der Frage, ob ein Abbau datenschutzrechtlicher Bestimmungen erforderlich bzw. möglich ist, herrschte zwischen den Beteiligten aber Uneinigkeit. Von Seiten leitender Behörden wurde zum Teil gefordert, dass in den Bundesländern stattdessen vermehrt für eine Anwendung bzw. Umsetzung des Instrumentes geworben werden müsse.

Neben den bereits beschriebenen Vorschlägen einer besseren technischen Umsetzung von EÜ (GPS-Überwachung bei der Untersuchungshaftvermeidung), wurden auch neue rechtliche Anwendungsbereiche vorgeschlagen. Dabei wurden insbesondere zwei Anwendungsbereiche häufig genannt. Zum einen wurde es für sinnvoll erachtet RF-Technik sowie Voice-Verification bei der Durchsetzung von Stadionverboten für Hooligans zu nutzen. Zum anderen wurde gelegentlich für sinnvoll erachtet, EÜ zur Vermeidung von häuslicher Gewalt anzuwenden (in diesem Falle würde auch das Opfer mit einem Transmitter ausgestattet). Insbesondere von Seiten der überwachenden Beteiligten wurde dies als opferschützende Möglichkeit wahrgenommen. Gleichwohl zeigten sich bei diesem potentiellen Anwendungsbereich höchst divergente Ansichten. Gerade Bewährungshelfer befürchteten, eine enorme psychische Belastung des Opfers durch das permanente Vor-Augen-Führen der begangenen Tat und der bestehenden Gefahr. Letztlich waren die Meinungen der Interviewpartner hinsichtlich des Ausbaus der EÜ ebenso von Zweifeln geprägt wie sie für die gesamte deutsche Kriminalpolitik der letzten 20 Jahre charakteristisch sind. Jenseits von bestimmten Randbereichen

sind für die elektronische Überwachung von Straffälligen daher keine Perspektiven auszumachen.

5.2 Erwartete Entwicklungen

Überwiegend wird eine Ausweitung der Nutzung von EÜ in der deutschen Sanktionspraxis zurückhaltend bis pessimistisch eingeschätzt. Nur vereinzelte Stimmen im Bereich der technischen und überwachenden Dienste halten eine klar steigende Bedeutung des Instrumentes für realistisch.

Die theoretische Möglichkeit neuer Anwendungsbereiche sehen dagegen alle Befragten. Betont wird neben den oben genannten neuen Anwendungsbereichen häufig der Einsatz von EÜ zur Untersuchungshaftvermeidung in anderen Bundesländern als Hessen. Dabei wird zutreffend gesehen, dass die Umsetzung stets abhängig ist vom politischen Willen in den einzelnen Bundesländern, der derzeit nicht erkennbar ist.

Die Weiterentwicklung der Technik wird von den zuständigen Beteiligten als zwingend notwendig und deshalb als ständiger Prozess verstanden. Die Praxis habe sich insbesondere auch mit technischen Innovationen auseinanderzusetzen.

Ein länderübergreifender europäischer Austausch von Erfahrungen wird als wünschenswert bezeichnet und stellenweise auch praktiziert (etwa mit Österreich). Die Umsetzung einer tatsächlichen europäischen Zusammenarbeit (etwa im Sinne eines gemeinsamen Überwachungskonzeptes) wird aber als unrealistisch bis unmöglich eingeschätzt. Einer Realisierung stünden die verschiedenen Rechtssysteme und insbesondere die hohen datenschutzrechtlichen Vorgaben in Deutschland entgegen.

Ganz übereinstimmend wird privaten Unternehmen auch zukünftig eine gleichbleibend geringe Bedeutung bei der EÜ-Praxis beigemessen. Eine stärkere Beteiligung Privater wird zudem auch nicht gewünscht. Wirtschaftliche Interessen der Privatunternehmen werden konträr zur Zielsetzung sowohl der EAÜ als auch der EPK gesehen. Dem staatlichen Gewaltmonopol im Bereich des Sanktionenrechts wird generell eine besondere Bedeutung zugeschrieben.

Zu erwähnen ist an dieser Stelle aber auch, dass EÜ in Deutschland angesichts niedriger Fallzahlen für Private keinen großen finanziellen Markt darstellt. Von Führungspersonen in den Behörden wird darauf hingewiesen, dass bei der EAÜ ursprünglich bis zu 200 Probanden jährlich erwartet wurden und deshalb die elektronische Überwachung vermutlich ein Verlustgeschäft für die hier tätig werdende *Securitas* darstellt.

6. Schlussbetrachtung

6.1 Zusammenfassung der wesentlichen Erkenntnisse

Eine pauschale Bewertung der beiden praktischen Anwendungsbereiche von EÜ in Deutschland ist schon aufgrund ihrer unterschiedlichen Zielsetzungen und Konzeptionen nicht angebracht. Insofern ist zwingend zu differenzieren:

6.1.1 Die Elektronische Aufenthaltsüberwachung (EAÜ)

Die EAÜ ist historisch zum größten Teil zurückzuführen auf die Rechtsprechung des EGMR sowie des BVerfG und der hieraus folgenden (fast vollständigen) Abschaffung der nachträglichen Sicherungsverwahrung in Deutschland.⁵⁹ Sie ersetzt die – i. Ü. verfassungsrechtlich nicht unbedenklichen⁶⁰ – Praxis der 24-Stunden-Polizeiüberwachung, die in Konsequenz auf den Wegfall der nachträglichen Sicherungsverwahrung teilweise angewendet wurde. Zielgruppe der Maßnahme sind Straftatlassene mit ungünstiger Prognose. Dabei gilt es zu beachten, dass die EAÜ im Regelungsbereich der Führungsaufsicht verankert ist und stets in Verbindung mit dieser steht. Sie hat keine alleinstehende Funktion, sondern soll die Maßregel der Führungsaufsicht unterstützen. EAÜ-EÜ hat insgesamt also schon von der rechtlichen Konzeption einen klaren Ausnahmecharakter und ist begrenzt auf die wenigen Hochrisikotäter. Perspektivisch wird der entsprechende Täterkreis aus dem Bereich der Sicherungsverwahrung weitgehend entfallen, denn es wird keine Entlassenen mit entsprechend ungünstiger Prognose jenseits der Altfälle der Sicherungsverwahrung, die Gegenstand der Rspr. des EGMR waren, mehr geben.

Die praktische Umsetzung der EAÜ ist stark vom Engagement aller Beteiligten geprägt. Das gilt zum einen für die Behörden, die im unmittelbaren Kontakt zum Probanden stehen und die in betreuender Funktion die notwendigen sozialunterstützenden Maßnahmen umsetzen (insbesondere die Bewährungshilfe). Zum anderen sind sich auch die Führungsaufsichtsstellen ihrer verantwortungsvollen und zweiseitigen Funktion bewusst. Die Kommunikation mit dem Probanden scheint insgesamt überwiegend zu gelingen. Ebenso ist es – mit Blick auf die EÜ-Praxis anderer Staaten – keine Selbstverständlichkeit, dass auch in der überwachenden Behörde, d. h. der GÜL, zu jeder Zeit mindestens ein Sozialarbeiter

59 Vgl. zur Entstehungsgeschichte der Norm auch *Brauneisen* 2011, S. 311 ff sowie detailliert *Haverkamp/Schwedler/Wößner* 2012b, S. 46 ff.

60 Vgl. etwa OVG Nordrhein-Westfalen, DÖV 2013, S. 859 ff (im Ergebnis wird die Rechtmäßigkeit der Maßnahme indes bejaht); *Rohrbach* 2014, S. 136 ff. mit a. A.

als Ansprechpartner zur Verfügung steht. Obwohl die EAÜ präventiv-überwachend konzipiert ist, besteht für den Straffälligen so zusätzlich die Möglichkeit einer doppelten sozialen Betreuung. Konsequenterweise wird die rein technische Überwachung ohne zusätzliche fördernde Maßnahmen von allen Beteiligten als ineffektiv und nicht zielgerichtet erachtet.

In organisatorischer Hinsicht ist die Zusammenarbeit einer Vielzahl von Akteuren notwendig (GÜL, HZD, Bewährungshilfe, Führungsaufsichtsstellen, Polizei, Strafvollstreckungskammern etc.), was letztlich eine Konsequenz des rechtlichen Anwendungsbereichs der EAÜ innerhalb des Sanktionssystems ist. Zudem ist vor dem Hintergrund datenschutzrechtlicher Voraussetzungen ein zurückhaltender Umgang mit personenbezogenen Daten geboten. Die Praxis wird dem durch kurze Löschrufen sowie einem stark beschränkten Zugriff auf Geodaten und einer nur im Einzelfall zulässigen Weitergabe solcher Informationen gerecht. Die Behördenzusammenarbeit und der Datenschutz sind als zwingende Grundvoraussetzungen unabdingbar. Sie haben gleichsam zur Folge, dass die Kommunikationsprozesse zwischen den Beteiligten unweigerlich bürokratisiert ablaufen müssen – gerade zumal jeweils unterschiedlich umfangreich Informationen über den Probanden gespeichert und ausgetauscht werden dürfen.

In vielen Bereichen funktioniert die derzeitige Praxis – wie bereits angedeutet – dennoch gut. Die Reaktionsmöglichkeiten in den wenigen Ernstfällen sind z. B. hinreichend gegeben und die Zusammenarbeit mit der Polizei scheint hier reibungslos abzulaufen. Positiv hervorzuheben ist die Kooperation der bundesländerübergreifend tätigen Behörden HZD und der GÜL. Im besonderen Maße betont wurde insbesondere die gelingende Zusammenarbeit der GÜL mit den Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern, das eine zentralisierte Führungsaufsichtsstelle eingerichtet hat, und mit Bayern, das den Führungsaufsichtsstellen zumindest eine koordinierende Behörde vorschaltet.

In anderen Bereichen offenbaren sich aber auch Grenzen. Die praktische Handhabung der Einzelfälle ist wenig flexibel. Schon die Organisation von kleineren kurzfristigen Umstandsänderungen, wie etwa die vorübergehende Einrichtung eines Korridors (zwecks Umzug, Krankenhausbesuch etc.), gestaltet sich z. B. für die Führungsaufsichtsstellen aufgrund der beschriebenen formalen Ablaufs mitunter arbeitsintensiv. Die besondere Betonung der gut gelingenden Zusammenarbeit mit zentralisierten Behörden ist insofern nachvollziehbar, unterstreicht im Umkehrschluss aber auch den enormen verwaltungsorganisatorischen Aufwand, der bereits bei einer kleinen Zahl von Probanden auftritt.

Die GPS-Technologie eröffnet gegenüber der RF-Technologie neue Möglichkeiten. Diese sind freilich vor dem Hintergrund verfassungsrechtlich verbürgter Grundrechte – insbesondere dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht sowie dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG – von vornherein begrenzt (s. dazu *Mohr* in diesem Band unter 2.2).

Aber auch in technischer Hinsicht offenbaren sich Grenzen und Schwächen. Das betrifft zum einen den am Probanden befestigten GPS-Tracker an sich. Einheitlich sehen alle beteiligten Behörden Verbesserungsbedarf bei Größe und Gewicht des Trackers, bei den Ladezeiten, bei den Akkulaufzeiten und bei der Länge des Ladekabels. Diesen Kritikpunkten ist mit Blick auf die stigmatisierende Wirkung des Trackers in der Öffentlichkeit und der deutlichen Erschwerung der Lebensführung des Probanden unbedingt zuzustimmen. Neuere Modelle bieten hier bereits – z. B. durch auswechselbare Akkus – erweiterte Möglichkeiten. Die Einführung dieser Modelle ist zwangsläufig mit Mehrkosten verbunden.

Die GPS-Ortungstechnik ist mitunter störungsanfällig, wenn sich Probanden in bestimmten Regionen oder Örtlichkeiten aufhalten. Fällt das GPS weg, muss auf LBS-Ortung ausgewichen werden. Die LBS-Ortung ist zum einen abhängig von der bestehenden Infrastruktur und kann zum anderen den Aufenthaltsort des Probanden nicht genau bestimmen, sondern nur grob berechnen. Auch aus Kostengründen sind diese Ortungsausfälle nachteilig, da jeder Neuaufbau einer Ortung separat abgerechnet wird. Als Problem wird das ungenaue Kartenmaterial des Herstellers 3M beschrieben. Schon die individuelle Einrichtung von Verbots-, Gebots- und Warnzonen für jeden Probanden ist für die HZD insofern aufwendig. In diesem Zusammenhang steht auch die angeregte Loslösung vom Hersteller 3M.

Insgesamt zeichnet sich ab, dass die Praxis der EAÜ sowohl in technischer als auch in organisatorischer Hinsicht zurzeit – trotz des angesprochenen Verbesserungsbedarfs – überwiegend gelingt. Das ist v. a. auf das Engagement der Beteiligten zurückzuführen. Gleichzeitig wird aber ebenso deutlich, dass GPS-EÜ in Deutschland kein einfach umzusetzendes und kostengünstiges Instrument sein kann. Notwendig ist eine stetige Auseinandersetzung der beteiligten staatlichen Akteure mit sich ändernden praktischen Umständen, mit der technischen Entwicklung und mit neu auftretenden Problemkreisen.

Kaum bestimmbar ist die *Wirksamkeit* der EAÜ. Es fehlt insbesondere die empirisch belegte Evidenz, dass sich EÜ rückfallmindernd auswirkt.⁶¹ Auch weil die EAÜ nur eine Maßnahme in einem Maßnahmenverbund darstellt und sich auf einen kleinen Anwendungskreis beschränkt, können Vergleichsprognosen kaum zutreffend gestellt werden. Zu berücksichtigen ist ebenfalls, dass die häufig vor-schnell angenommene spezialpräventiv-abschreckende Wirkung zur Verhinderung weiterer Straftaten voraussetzt, dass es sich um einen Täter handelt, für den

61 Vgl. hierzu *Dünkel/Thiele/Treig* in diesem Band (*Kapitel 8, unter 7.*); *Bales u. a.* 2010, S. X (Fn. 27 im vorliegenden Kapitel), die im Rahmen ihrer Untersuchung an der University of Florida zu elektronischer Überwachung (GPS und RF) eine niedrigere Rückfallrate der Probanden unter elektronischer Überwachung im Vergleich zu anderen ambulanten Maßnahmen aufzeigen konnten.

eine auf Vernunft basierende Wahlmöglichkeit besteht („*rational choice*“). Der Blick wird also v. a. auf Tatgelegenheitsstrukturen gelenkt. Dies wird aber – gerade auch mit Blick auf den Täterkreis der EAÜ – häufig nicht zutreffen. Die EAÜ kann insofern jedenfalls kein rückfallausschließendes Instrument sein. Zwingend notwendig sind an dieser Stelle deshalb eine sachliche Diskussion der Thematik und eine realistische Erwartungshaltung bei der Frage der Effektivität von EÜ bei Hochrisikotraftätern.

Der Einsatz von GPS-EÜ ist verbunden mit einem erheblichen Eingriff in Grundrechte des Überwachten. Er muss sich insofern an hohen verfassungsrechtlichen Hürden messen lassen – gerade auch am Verhältnismäßigkeitsprinzip. Konsequenterweise ist die deutsche Form der EAÜ als Ausnahmeinstrument konzipiert, das im Vorhinein auf einen vergleichsweise kleinen Anwendungskreis beschränkt wird, namentlich auf die geringe Zahl von Hochrisikotraftätern. Bei der praktischen Umsetzung dieses Instrumentariums müssen zwangsläufig hohe personelle und sachliche Ressourcen in die Hand genommen werden. Eine Ausweitung der GPS-EÜ auf andere Anwendungsbereiche ließe sich weder rechtlich begründen, noch praktisch (ohne enormen Kosten- und Personalaufwand) realisieren.

Bereits jetzt liegen allein die durchschnittlichen probandenbezogenen technischen Kosten (d. h. die Leasingkosten der Geräte, Kosten für SIM-Karten, Kosten für LBS-Ortungen, Mobiltelefonkosten und die Kosten für externe Dienstleister) bei über 60 € je Tag (siehe hierzu auch oben 3.1.3). Zusätzlich müssen die (Personal-)Kosten der HZD und der GÜL berücksichtigt werden, die über den Königsteiner Schlüssel auf die Bundesländer verteilt werden. Für das Bundesland Berlin lassen sich exemplarisch für das Jahr 2013 Gesamtkosten von 228.000,00 € für vier überwachte Probanden errechnen, was einem Tagessatz von 157 € je Proband ausmacht – weitere Kosten der Mehraufwand für Polizei und die Justiz sind hiervon noch nicht erfasst.⁶²

6.1.2 Die Elektronische Präsenzkontrolle (EPK)

Die EPK spielt als lediglich hessisches Projekt in der (gesamt-) deutschen EÜ-Praxis eine ebenso unterordnete Rolle. Für eine breitere Nutzung fehlen schon die klaren gesetzlichen Voraussetzungen.

Mit etwa zwei Drittel der Anwendungsfälle ist EPK als *Bewährungsweisung* (i. S. d. § 56c StGB) die in der Praxis relevanteste Form von EÜ in Hessen. Während der Interviews mit Beteiligten wurde deutlich, dass dieser Anwendungsbereich der EPK deutlich stärker im Kontext positiv-spezialpräventiver Überlegun-

62 Berliner Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz 2013, S. 6. Damit sind zugleich kaum Unterschiede zu den Haftkosten pro Tag und Gefangener erkennbar.

gen steht – insbesondere soll die Einhaltung einer individuell erarbeiteten Tagesstruktur gesichert werden. Gerade die Bewährungshelfer verstehen die EPK-Weisung als möglichen „Kompromiss“ mit dem Richter, um zu Gunsten des Probanden eine Inhaftierung „gerade noch“ zu vermeiden.⁶³ Von Seiten der Bewährungshilfe wurde zudem besonders betont, dass indirekt über die Fußfessel und die gemeinsame Erstellung eines Wochenplans, ein besserer Zugang zum Probanden gefunden wurde. Einigkeit besteht auch dahingehend, dass EÜ sich nicht als alleinige Kontrollmaßnahme ohne positive Hilfsmaßnahmen eignet.

Als positiv zu werten ist insbesondere die Flexibilität der praktischen Handhabung der Einzelfälle. Das gilt zum einen im Bereich der Zusammenarbeit der technischen Behörden (HZD und GÜL) und zum anderen gerade für die enge Zusammenarbeit von Richter und Bewährungshelfer vor einer Anordnung von EÜ. Praktisch wird dem Bewährungshelfer durch den Richter ein hohes Maß an Eigenverantwortung überlassen. Der Bewährungshelfer stellt so die zentrale Person dar und kann im Falle auftauchender Probleme oder sich ändernder Umstände vergleichsweise flexibel reagieren.

Als Hauptproblem dieser Form der EÜ wird vorliegend die Gefahr von Net-widening-Effekten gesehen, also die unverhältnismäßige Ausweitung staatlicher Kontrolle. Entsprechende Effekte wurden teilweise von Interviewpartnern beobachtet. Aus richterlicher Perspektive waren solche Befürchtungen der Hauptgrund für eine skeptische Einschätzung des Instrumentes. EPK-EÜ stellt letztlich – v. a. aufgrund der stigmatisierenden Effekte und engmaschiger Kontrollen – einen intensiven Eingriff in die Grundrechte des Probanden dar. Ein solcher Eingriff ließe sich grundsätzlich rechtfertigen. Dies setzt indes voraus, dass der Einsatz vom EÜ ein milderes Mittel darstellt, die reguläre Bewährungshilfe also tatsächlich allein nicht ausreicht. Das kann nicht leichthin angenommen werden, solange die Forschung Net-widening-Effekte nicht ausschließen kann. Insbesondere bleibt die Selektion der ca. 40 Fälle in Hessen aus der Gesamtheit von ca. 16.000 Bewährungshilfefällen völlig im Dunkeln. Die regionalen Unterschiede legen den Verdacht des Zufallsstrafrechts nahe (*justice by geography*). Die unter 1.3 dargestellten regionalen Unterschiede in der hessischen Praxis sprechen gleichfalls eher für zufällige und durch entsprechend engagierte bzw. motivierte Richter bedingte als auf methodisch abgesicherten Prognoseentscheidungen basierte Entscheidungsprozesse.

Sofern das notwendige Einverständnis des Probanden als Gegenargument zu den verfassungsrechtlichen Einwänden angeführt wird, gilt es zu beachten, dass

63 Daraus schließen *Kolz/Müller* unter 7.3, dass es sich nicht um ein Net-widening handeln könne. Aufgrund der in der Tat äußerst seltenen Anwendung der EPK in Hessen könnte man dies für plausibel halten. Ungelöst bleibt gleichwohl die Frage nach dem Selektionsprozess dieser wenigen Fälle aus der Gesamtheit von mehr als 16.000 Bewährungshilfeprobanden in Hessen, s. dazu unten.

die Einwilligung des Probanden, der ansonsten vor die Alternative der Inhaftierung gestellt wird, als „geringeres Übel“ faktisch nur sehr eingeschränkt „freiwillig“ erfolgt.

EPK zur *Untersuchungshaftvermeidung* ist ebenfalls im Vergleich zu der Gesamtzahl von U-Haftanordnungen bzw. anderweitiger Haftverschonung völlig unbedeutend. Zwangsläufig steht bei diesem Anwendungsbereich die kontrollierende Funktion stärker im Fokus – zumal hierbei die Notwendigkeit einer Tagesstrukturierung beim Probanden aufgrund der geltenden Unschuldsumutung ohnehin angezweifelt werden muss. Dabei dürfen aber die Möglichkeiten der technischen Überwachung nicht überhöht werden. Radiofrequenztechnik und selbst – die in diesem Anwendungsbereich teilweise gewünschte – GPS-Technik können weder Flucht noch die Begehung von Straftaten ausschließen, sondern allenfalls begangene Straftaten rekonstruieren bzw. aufklären. Wird Fluchtgefahr ohnehin nicht angenommen, besteht schon kein Haftgrund und der Anwendungsbereich des § 116 StPO ist nicht eröffnet. EPK zur U-Haftvermeidung erscheint insgesamt schon theoretisch kaum zielführend und ist allenfalls in Fällen „verringertes Fluchtgefahr“ denkbar.⁶⁴ Die beschriebenen Befürchtungen von unzulässiger Ausweitung staatlicher Kontrolle überwiegen gegenüber diesem kleinen potentiellen Anwendungsbereich. Gerade bei der Variante der Untersuchungshaftvermeidung hat sich teilweise angedeutet, dass EÜ als lediglich absichernde Zusatzmaßnahme eingesetzt wird. Im Übrigen hindert sie tatsächlich fluchtwillige Beschuldigte nicht an der Flucht und kann daher die verfahrenssichernden Zwecke der Untersuchungshaft nicht erreichen. Bei nur eingeschränkter Fluchtgefahr (s. o.) stellt sich die Frage, ob ein Haftbefehl überhaupt rechtlich zulässig wäre und, ob ggf. nicht andere Alternativen zur U-Haft gleichwertig wären, die dann aus Verhältnismäßigkeitsgründen vorzuzugewürdigt sind.

Mit nur zwei Fällen seit dem Jahr 2000 überhaupt (Stand: Frühjahr 2015) spielt EPK als *Lockerung aus dem Strafvollzug* praktisch keine Rolle. Das ist aufgrund des organisatorischen Mehraufwands für die Justizvollzugsanstalten nachvollziehbar. Diese können schon gegenwärtig mit engmaschigen Weisungen, die weniger arbeitsintensiv ausgestaltet sind, erfolgreich arbeiten, sodass kein zusätzlicher Bedarf für elektronische Überwachung ausgemacht werden kann. Zudem sind Lockerungen bei Hoch-Risikofällen nicht vorgesehen.⁶⁵ Insgesamt ist ein sinnvoller Anwendungsbereich nicht erkennbar. Abgesehen von der Gesetzge-

64 Vgl. kritisch auch *Harders* 2014, S. 116 ff., der EÜ zur U-Haftvermeidung – abgesehen von verfassungsrechtlichen Vorbehalten – als für die Zwecke der Verfahrenssicherung ungeeignet ablehnt; vgl. auch *Mohr* in diesem Band unter 2.2. m. w. N.

65 Alle Landesstrafvollzugsgesetze setzen für Lockerungsgewährungen voraus, dass die Lockerungen „verantwortet“ werden können bzw., dass ein Missbrauch nicht zu befürchten ist, vgl. *Dünkel/Pruin/Beresnatzki/von der Wense* 2016, S. 217 ff., 223 ff.

bung zum Strafvollzug in Hessen und neuerdings Sachsen-Anhalt hat kein anderes Bundesland die Möglichkeit der elektronischen Überwachung bei vollzugsöffnenden Maßnahmen vorgesehen.⁶⁶

Aufgrund der weniger komplexen RF-Technologie, scheint die *technische Umsetzung* der EPK – mit nur kleineren Mängeln – vergleichsweise problemlos zu funktionieren.

Problematisch wird dagegen die ambivalente *öffentliche Wahrnehmung* von EÜ beschrieben. EÜ werde einerseits aufgrund eines falschen Verständnisses des Instrumentes als zusätzliche punitive Maßnahme häufig befürwortet. Hinsichtlich der Effektivität des Instrumentes herrsche indes eine vorwiegend negative Einschätzung der Öffentlichkeit auf das Instrument der EÜ. EAÜ und EPK würden unreflektiert gleichgesetzt und Einzelfälle von Weisungsmisbräuchen in den Medien skandalisiert. Daneben existiere eine erhöhte und unrealistische Vorstellung über die Möglichkeiten der EÜ. Sie könne Straftaten nicht verhindern, sondern lediglich aufklären und abschreckend wirken. Insbesondere die negativen Erfahrungen mit der medialen Berichterstattung – an erster Stelle der Fall eines Salafisten mit EPK-EÜ, der sich 2014 nach Syrien absetzte – haben die Praktiker spürbar mitbeeinflusst. Mitunter werden solche Fälle als Begründung für den Rückgang der Anordnungszahlen der EPK-EÜ angeführt.

Insgesamt erklärt sich aus den beschriebenen gesetzlichen Rahmenbedingungen, praktischen Umsetzungsproblemen und wissenschaftlichen Kenntnislücken, dass EÜ im deutschen Sanktionensystem und in der deutschen Sanktionspraxis bisher kaum Anklang gefunden hat und auf Extremfälle beschränkt bleibt.

6.2 Reformperspektiven

Im Bereich der *elektronischen Überwachung von Hochrisikotätern* empfiehlt es sich, den *status quo* beizubehalten. Die Führungsaufsicht bietet hier bereits die Möglichkeit, ein engmaschiges Netz aus fördernden und kontrollierenden Maßnahmen aufzubauen. Die EAÜ ist – als nur eine Weisung der Führungsaufsicht – zurzeit schon gesetzlich für eine äußerst geringe Anzahl von Probanden konzipiert. Sie hat keine alleinstehende Funktion, sondern soll die Maßregel der Führungsaufsicht unterstützen, indem die Einhaltung weiterer Weisungen (z. B. Aufenthaltsverbote) überwacht wird. Die Anordnung kommt insofern nur in den wenigen Fällen in Betracht, in denen ein Netzwerk aus weniger eingriffsintensiven Maßnahmen nicht hinreichend aufgebaut werden kann.

Notwendig ist hier allem voran auch ein sachlicher Umgang mit dem Thema. Die elektronische Überwachung von Hochrisikotätern ist kein rückfallausschließendes „Allheilmittel“. Dass EÜ aber auch Spielball der Politik werden kann,

66 Vgl. zum Jugendstrafvollzugsrecht *Kühl* 2012, S. 142 f.; zum Erwachsenenstrafvollzug *Dinkel/Pruin/Beresnatzki/von der Wense* 2016.

deutet der Bundesländervergleich an. Auch die während der begleitenden Beobachtungen häufig hervorgebrachte Begründung der EAÜ mit der retrospektiven Beweismöglichkeit im Falle einer erneuten Straftat ist allein jedenfalls unzureichend. Insofern würde schon bei Anordnung der EAÜ die vorherbestimmende Aussage des Rückfalls i. S. eines Generalverdachts getroffen.

Die praktische Umsetzung dieser Form von EÜ funktioniert – v. a. aufgrund des Engagements der beteiligten Akteure – überwiegend. Die Praxis ist gleichwohl vergleichsweise kompliziert und setzt einen hohen finanziellen, technischen und verwaltungsorganisatorischen Aufwand voraus, der aufgrund der verfassungsrechtlichen (und insbesondere datenschutzrechtlichen) Grundvoraussetzungen unabdingbar ist. Eine deutliche Erhöhung der Fallzahlen ist insofern ohnehin praktisch nicht ohne Weiteres realisierbar.

EÜ als Weisung im Rahmen der *Strafaussetzung zur Bewährung* kommt letztlich nur in Betracht, wenn die befürchteten Net-widening-Effekte ausgeschlossen werden können. Die elektronische Überwachung darf mithin nicht als zusätzliche Übelzufügung praktiziert werden, sondern muss tatsächlich ein milderer Mittel zur Inhaftierung darstellen. Dies kann momentan nicht hinreichend empirisch-wissenschaftlich gestützt werden. Insofern ist das Feld der EÜ auch von wissenschaftlicher Seite nicht vollständig erfasst. Ohnehin muss bezweifelt werden, dass EÜ neben den schon jetzt bestehenden Weisungsmöglichkeiten bei der Strafaussetzung zur Bewährung einen breiteren Anwendungsbereich finden kann.⁶⁷ Dass die Bewährungshilfe auch ohne dieses Instrument erfolgreich arbeiten kann, zeigt die Praxis der fünfzehn anderen Bundesländer.

Die Argumente in verfassungsrechtlicher und empirisch-kriminologischer Sicht, die für einen allenfalls marginalen Anwendungsbereich der EÜ bei der *Ersatzung von insbesondere kurzen Freiheits- einschließlich Ersatzfreiheitsstrafen* sprechen, wurden im Wesentlichen schon Ende der 1990er/Anfang der 2000er Jahre erschöpfend ausdiskutiert.⁶⁸ Das Klientel der unbedingten kurzen Freiheitsstrafe sowie der Ersatzfreiheitsstrafe ist i. d. R. außerordentlich problematisch und bringt die Voraussetzungen einer einigermaßen gesicherten Lebenssituation (soziale Stabilität, gesicherte Wohnsituation, Telefonanschluß etc.) nicht mit.

Zudem bestehen rechtliche Zweifel, ob es angesichts der Eingriffsintensität von EÜ, im Rahmen von § 56c StGB, nicht einer expliziten Regelung bedürfte, die dem „*Ultima-ratio*“-Charakter einer entsprechenden Weisung Rechnung trägt

67 Vgl. dazu *Dünkel/Thiele/Treig* in diesem Band (*Kapitel 8*, unter 8.).

68 Vgl. z. B. *Hudy* 1999; *Wittstamm* 1999; zusammenfassend *Dünkel/Thiele/Treig* in diesem Band (*Kapitel 8*, unter 8., m. w. N. auch zu den empirischen Befunden bzgl. der besonderen Problemlagen der in Frage stehenden Personengruppen).

(s. bereits oben unter 1.4). Aus der Tatsache, dass der Gesetzgeber die elektronische Überwachung im Rahmen der Führungsaufsicht klar geregelt, dies im Rahmen der Bewährungsweisungen jedoch unterlassen hat, kann man schließen, dass der Gesetzgeber von der Notwendigkeit einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung ausgegangen ist. Das lässt den weiteren Schluss zu, dass die das hessische Modellprojekt stützende Entscheidung des LG Frankfurt⁶⁹ aus den Jahr 2001 inzwischen überholt ist.

Vergleichbares gilt für EÜ als Maßnahme der *Untersuchungshaftvermeidung*. Auch hier ist der potentielle Anwendungsbereich minimal. Wird eine Fluchtgefahr angenommen, so kann die Technik die tatsächliche Flucht nicht hinreichend ausschließen. Fehlt es an Fluchtgefahr, schließt das die Anordnung von Untersuchungshaft schlicht aus. EÜ zur Untersuchungshaftvermeidung findet insofern nur in einem kleinen Zwischenbereich statt. Gerade, weil bei dieser Anwendungsform die überwachende Funktion im Vordergrund steht, erhöht sich die Gefahr, dass EÜ lediglich als unzulässige absichernde Zusatzmaßnahme angewandt wird.

Mit Blick auf die derzeitige Praxis in Hessen ist zudem zwingend reformbedürftig, dass die Zeit des Tragens eines Transmitters im Gegensatz zur Untersuchungshaft nicht auf die Haftstrafe angerechnet wird. Diesbezüglich wird ein dringender gesetzlicher Handlungsbedarf gesehen.

Für Formen der elektronischen Überwachung als *Maßnahmen aus dem Strafvollzug*, d. h. als Lockerung, als Strafrestausssetzung zur Bewährung oder als Alternative zur (Ersatz-)Freiheitsstrafe fehlt es an sinnvollen Anwendungsbereichen. Eine flächendeckende praktische Umsetzung dieser EÜ-Varianten ist unrealistisch, denn sie setzen für die Justizvollzugsanstalten einen deutlichen Mehraufwand voraus. In Zweifelsfällen wird schon gegenwärtig mit engmaschigen Weisungen erfolgreich gearbeitet. Auch aus diesen Gründen wurde ein Modellprojekt in Baden-Württemberg 2013 eingestellt.

Ein Vergleich zu Haftvermeidungsvarianten im Ausland kann nicht ohne weiteres gezogen werden, da die strafrechtlichen und strafvollzugsrechtlichen Rahmenbedingungen schwer vergleichbar sind (insbesondere mit Blick auf das Verständnis hinsichtlich kurzer Freiheitsstrafen). Ein in diesem Zusammenhang ebenfalls zu berücksichtigender Faktor ist die positive Entwicklung der Belegungsdichte und Gefangenenrate im Strafvollzug (2016: 76 Gefangene pro

69 Vgl. LG Frankfurt NJW 2001, S. 697 ff.; zum damaligen Zeitpunkt existierte die Regelung des § 68b Abs. 1 Nr. 12 StGB noch nicht. Dass die Weisung nach § 56c StGB nur mit Einverständnis des Probanden eingesetzt wird, ist sicherlich ein wichtiger Unterschied, entkräftet das hier vorgetragene Argument aber nur teilweise, vgl. zur „Freiwilligkeit“ oben unter 6.1.2.

100.000 Einwohner in Deutschland).⁷⁰ Anders als in vielen europäischen Staaten besteht in Deutschland insofern mangels Überbelegung keine Dringlichkeit zur Entlastung des Strafvollzugs jenseits des (zweifellos notwendigen) Ausbaus des Übergangsmagements⁷¹ und der Ausweitung der Möglichkeiten und der Praxis der bedingten Entlassung gem. § 57 StGB.⁷²

Denkbar bleibt es allenfalls, EÜ als Maßnahme der *Vorverlagerung der bedingten Entlassung* einzusetzen (vgl. etwa das finnische Modell, in dem 6 Monate vor einer bedingten Entlassung elektronisch überwachter Hausarrest möglich ist).

Nicht geeignet erscheinen EÜ-Varianten, die *allein den überwachenden Aspekt* in den Vordergrund stellen. Die Möglichkeiten der rein technischen Überwachung und die angenommene spezialpräventiv-abschreckende Wirkung des Instrumentes dürfen nicht überschätzt werden. Zu Recht gehen die Empfehlungen des Europarats zum Einsatz elektronischer Überwachung davon aus, dass EÜ langfristig keine alleinstehende Funktion zustehen kann, sondern stets in Kombination mit professioneller Intervention und Unterstützung zur sozialen Reintegration anzuwenden ist (Basic Principle Nr. 8, CM/Rec (2014) 4).

Als *Maßnahme des Polizeirechts* – diskutiert wurde insbesondere der überwachte Hausarrest für gewaltbereite Hooligans⁷³ – kann EÜ nur kurzfristig eingesetzt werden. Entsprechend wird nicht die Problematik bekämpft, sondern nur deren Symptome. Im konkreten Bereich der gewaltbereiten Hooligans gilt es außerdem zu berücksichtigen, dass aus kriminologischer Sicht ein Großteil der Gewalt nicht während Sportveranstaltungen ausgeübt wird, sondern auch unabhängig davon. EÜ als langfristig angeordnete Polizeimaßnahme wäre indes nicht verfassungskonform.⁷⁴

70 Vgl. zusammenfassend zur Entwicklung – auch im internationalen Vergleich – *Dünkel/Geng* 2013; *Dünkel/Geng/Harrendorf* 2016 und oben 1.3.

71 Vgl. zu einem entsprechenden Mustergesetzentwurf eines Landesresozialisierungsgesetzes *Dünkel u. a.* 2015.

72 Zu einem Gesetzesvorschlag insoweit vgl. NK-StGB-*Dünkel* 2017, § 57, Rn. 134-136.

73 So auch *Fünfsinn/Kolz* 2016, S. 195 f. Die Autoren nennen zudem andere Vorschläge zur Ausweitung der EÜ-Weisung, v. a. i. R. d. § 153a StPO und zur Überprüfung der Behandlung i. R. d. § 35 BtMG.

74 Vgl. ferner *Kubiciel* 2017, S. 5, der insbesondere auf das „kleine Zeitfenster“ verweist, in welchem präventiv-polizeilicher Unterbindungsgewahrsams überhaupt in Betracht kommt.

Die in den Medien lancierten möglichen Anwendungsbereiche von *EÜ zum Opferschutz*⁷⁵ wirken unüberlegt, gerade wenn Opfer von Straftaten (auf Basis der Freiwilligkeit) mit einem Transmitter ausgestattet werden sollen (z. B. bei häuslicher Gewalt).⁷⁶ Die beabsichtigte Zielsetzung mag nachvollziehbar sein. Überwiegend nicht bedacht wurden aber die enormen psychischen Belastungen des Opfers durch das permanente Vor-Augen-Führen der begangenen Tat und der bestehenden Gefahr. Zumindest in dem Bereich der Partnergewalt scheinen offerintegrative Reaktionsmöglichkeiten gegenüber der alleinstehenden temporären Trennung von Täter und Opfer vorzugswürdig.⁷⁷

6.3 Reformbestrebungen nach dem terroristischen Anschlag vom Dezember 2016 in Berlin

Viele der oben genannten Anwendungsbereiche wurden bislang nur in der Fachöffentlichkeit diskutiert oder recht pauschal als Lösungsansatz bei allgemeineren Diskussionen, allem voran der Hooligangewalt und der häuslichen Gewalt, lanciert. Eine konkrete gesetzgeberische Initiative wurde jüngst allein in dem Bereich der *Überwachung islamistischer Gefährder* unternommen. Unter dem Eindruck des Terroranschlags vom 19.12.2016 auf dem Berliner Breitscheidplatz wurde zum einen ein Regierungsentwurf eines „Gesetzes zur Ausweitung des Maßregelrechts bei extremistischen Straftätern“ verfasst.⁷⁸ Zum anderen soll die Möglichkeit der elektronischen Überwachung von Gefährdern in die Reform des BKA-Gesetzes aufgenommen werden.⁷⁹

75 So insbesondere im Beschluss der 86. Justizministerkonferenz, abrufbar unter https://www.justiz.nrw.de/JM/leitung/jumiko/beschluesse/2015/fruehjahrenskonferenz_15/TOP-II_7---Einsatzmoeglichkeiten-der-Elektronischen-Ueberwachung-_oA_.pdf; vgl. für die verschiedenen Argumente auch *Fünfsinn/Kolz* 2016, S. 193.

76 Vgl. hierzu auch *Fünfsinn/Kolz* 2016, S. 194 die (unter Anwendung der EPK-Technik), den Empfänger nicht in der Wohnung des Probanden, sondern in der Familienwohnung aufstellen wollen, sodass der Alarm beim Annähern an die Wohnung einsetzen würde. Sie zeigen jedoch gleichzeitig verschiedene noch bestehende technische Probleme in diesem Bereich auf. Alternativ wird die Anwendung mithilfe der EAÜ skizziert.

77 Siehe *Bannenbergh u. a.* 1999.

78 Einsehbar auf https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/RegE_Ausweitung_Massregelrecht_bei_extremistischen_Straftaetern.pdf?jsessionid=4FA1A2E5DCEC5D4481C0A55E11F4B928.1_cid334?__blob=publicationFile&v=2 (zuletzt abgerufen am 28.02.2017). Der Gesetzesentwurf wurde von Seiten des Bundesrates gebilligt, siehe Bundesrat Drucks. 125/17.

79 § 56 RegE BKAG, abrufbar auf https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetztexte/Entwurfe/entwurf-bkag.pdf?__blob=publicationFile (zuletzt abgerufen am 26.02.2017).

Der Regierungsentwurf zur Erweiterung des Maßregelrechts nennt in § 66 Abs. 3 S. 1 StGB neue Anlasstaten und ändert (damit) die Voraussetzungen der EAÜ-Weisung in § 68b Abs. 1 S. 3 StGB. Eine Anordnung der EAÜ soll demnach auch bei einer Verurteilung nach § 89a Abs. 1 bis 3 StGB (Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat), § 89c Abs. 1 bis 3 StGB (Terrorismusfinanzierung), § 129a Abs. 5 S. 1 StGB (Unterstützung einer in- oder ausländischen terroristischen Vereinigung) und § 129a Abs. 5 S. 2 StGB (Werbens um Mitglieder oder Unterstützer einer in- oder ausländischen terroristischen Vereinigung) möglich werden. Außerdem soll bei extremistischen Straftätern die EAÜ-Weisung schon dann möglich sein, wenn sie eine Freiheitsstrafe von mindestens zwei Jahren – statt wie derzeit von drei Jahren – vollständig verbüßt haben.

Das BKAG soll nunmehr nach der Vorstellung der Bundesregierung einen § 56 enthalten, der in Abs. 1 die Ermächtigungsgrundlage für eine durch das BKA durchgeführte (und richterlich angeordnete) elektronische Aufenthaltsüberwachung gibt. Voraussetzung hierfür ist, dass „bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass eine Person innerhalb eines übersichtbaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine [terroristische Straftat nach § 129a Abs. 1 und 2 StGB] begehen wird, oder deren individuelles Verhalten eine konkrete Wahrscheinlichkeit dafür begründet, dass sie [eine Straftat nach § 129a Abs. 1 und 2 StGB] begehen wird, um diese Person durch die Überwachung und die Datenverwendung von der Begehung dieser Straftaten abzuhalten“.

Trotz der unterschiedlichen Zielrichtungen beider Gesetzesreformen – d. h. einerseits Ausweitung präventiver Polizeimaßnahmen und andererseits Erweiterung haftanschließender oder -ersetzender Maßregeln – wurde allgemein vereinfacht von der Fußfessel als Maßnahme im „Kampf gegen den Terrorismus“ gesprochen und dementsprechend geworben. Die Reform hat in der öffentlichen Diskussion breiten Anklang gefunden, wurde bislang jedoch kaum als öffentlich strittig wahrgenommen. Gleichwohl werden die Gesetzesänderungen – sofern sie tatsächlich gesetzgeberisch in der Form umgesetzt werden – die derzeitige EM-Praxis nur unwesentlich beeinflussen. Sie sind offensichtlich getragen von einem Bedürfnis der Demonstration von schneller Handlungsfähigkeit und haben damit vor allem symbolischen Charakter. Vor dem Hintergrund verschiedener Grundrechte und Verfassungsprinzipien sind Teile hiervon im höchsten Maße bedenklich.

Die aktuelle Strafverfolgungsstatistik erfasst für das Jahr 2015 lediglich 12 Verurteilungen zu einer Freiheitsstrafe von mehr als zwei Jahren nach den neu in § 68b StGB eingeführten Anlasstaten.⁸⁰ Unabhängig von der Frage der Verhältnismäßigkeit der EAÜ-Weisung im Einzelfall (§ 68b Abs. 1 S. 2 Nr. 4 StGB) ist

damit schon die Zahl der potentiellen Anwendungsfälle denkbar klein. Zu einer Beeinflussung der Praxis wird es jedenfalls nicht kommen.

Auch unabhängig von dieser pragmatischen Erwägung sieht sich der Gesetzesentwurf – zu Recht – rechtssystematischer Kritik ausgesetzt, deren Anknüpfung vorwiegend der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist. So kommt *Kinzig* in seiner Stellungnahme zum Gesetzesentwurf zu den Ergebnissen, es sei „nicht zu erkennen, dass die beabsichtigten Sicherheitszugewinne die damit verbundenen rechtsstaatlichen Nachteile überwiegen“. ⁸¹ „Generell sollte die präventive Wirkkraft des Strafrechts im Kampf gegen den Terrorismus nicht überschätzt werden“. ⁸² Dies deckt sich insofern mit den Schlüssen der vorliegenden Studie (oben 6.1.1 und 6.2): Die eingriffsintensive Maßnahme EAÜ bedarf besonderer Rechtfertigung. Im Anwendungsfall gelten die zuvor genannten Möglichkeiten und Grenzen der elektronischen Überwachung, insbesondere die technischen Schwächen der GPS-Überwachung. ⁸³ Zudem darf eine (häufig vorschnell angenommene) spezialpräventiv-abschreckende Wirkung des Instrumentes mit Blick auf kriminologische Erfahrungswerte nicht überbewertet werden; sie allein rechtfertigt den Einsatz von EÜ jedenfalls nicht.

Pollähne befürchtet gar, durch die neue gesetzliche Wertung würde die eigentlich als Ausnahmeintervention konzipierte Maßnahme (siehe hierzu oben 3.1.1) zu einer Standardmaßnahme der Kriminal- und Sicherheitspolitik verkehrt. ⁸⁴ Dem ist zumindest dahingehend zuzustimmen, dass die EÜ ein vorschneller Standard-Lösungsvorschlag bei Problem- und Grenzfragen der Strafrechtspolitik zu werden scheint. Mit einer tatsächlichen Ausweitung dieses Instrumentes ist freilich nicht zu rechnen. Vor dem Hintergrund der durch das Bundesjustizministerium selbst in Auftrag gegebenen Studie von *Kinzig/Bräuchle*, ⁸⁵ die i. E – übereinstimmend mit den Vorschlägen der vorliegenden Studie (siehe oben 6.2) – zu einem zurückhaltenden Umgang rieten, ist der recht zügig umgesetzte Gesetzesentwurf zur Ausweitung der EAÜ gewissermaßen auch widersprüchlich. ⁸⁶

Grundsätzlich offener gegenüber der Ausweitung der EAÜ positionierten sich im Rahmen der öffentlichen Anhörung zum Gesetzesentwurf *Maltry, Greven*

81 *Kinzig* 2017, S. 7.

82 *Kinzig* 2017, S. 7.

83 Ebenso *Kubiciel* 2017, S. 58 mit gesondertem Blick auf die Medien und die Öffentlichkeit.

84 Vgl. *Pollähne* 2017, S. 2. Weiterhin: *Pollähne* 2017a mit umfangreicher Kritik zum Gesetzesentwurf.

85 Vgl. *Bräuchle/Kinzig* 2016, S. 18 f.; *Bräuchle* 2016 sowie *Bräuchle* in diesem Band unter Kapitel 2.3.

86 So die Kritik von *Pollähne* 2017, S. 8.

sowie der *Deutsche Richterbund* – wengleich auch von diesen Seiten eine konsequente Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes betont wurde.⁸⁷

Auch durch die angestrebten Änderungen des BKA-Rechts sind keine Veränderungen der EÜ-Praxis zu erwarten. Tatsächlich wird die Überwachung von Gefährdern – nicht allein aus Praktikabilitätsgründen – nur in Einzelfällen vom BKA übernommen.⁸⁸ Stattdessen obliegt dies regelmäßig den Länderpolizeien und Landeskriminalämtern, deren gesetzliche Rahmenbedingungen wiederum im Bereich der Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer liegen. Insofern soll der Gesetzesentwurf den Äußerungen des Bundesinnenministers zufolge vorwiegend als „Orientierungshilfe“ für die Bundesländer dienen.⁸⁹

Von einer (weiteren) Umsetzung der zu unbestimmten („bestimmte Tatsachen“) Norm mit ihrem unverhältnismäßig breiten Anwendungsbereich ist allerdings dringend abzuraten. Der Entwurf des BKAG verweist auf die Regelungen zur EAÜ und geht damit von der GPS-gesteuerten, andauernden Aufenthaltsüberwachung durch das BKA aus. Tatsächlich lässt sich ein derart gravierender Eingriff in Freiheitsrechte im Gefahrenabwehrrecht nicht rechtfertigen, denn der Ausgangspunkt kann hier weder die Schuld noch die anhaltende Gefährlichkeit eines verurteilten Straftäters sein. Der Gesetzgeber hat selbst bei der EAÜ im Rahmen der Führungsaufsicht – also der Überwachung eines nach Vollverbüßung konkret rückfallgefährdeten Straftäters aus dem Bereich der Schwerekriminalität – die besondere Eingriffsintensität der elektronischen Überwachung erkannt und dementsprechend hohe Voraussetzungen für deren Anordnung formuliert (hierzu bereits *Kap. 3.1.1*). Es kann nicht zulässig sein, dieses Mittel mit bloßen Verweis auf die Gefahren des Terrorismus direkt bei einer polizeilich als „Gefährder“ eingestuft, aber nicht straffällig gewordenen Person anzuwenden und die zu Recht hoch angesetzten Voraussetzungen hierfür außer Acht zu lassen. Das gilt sowohl im BKA-Recht als auch im Recht der polizeilichen Gefahrenabwehr der Länder. Einer verfassungsrechtlichen Prüfung wird der Regierungsentwurf insofern nicht standhalten können. Dies ist gerade auch irritierend, weil das

87 Die Stellungnahmen sind unter <http://kripoz.de/2017/01/24/entwurf-eines-gesetzes-zur-aenderung-des-straftgesetzbuches-ausweitung-des-massregelrechts-bei-extremistischen-straftaetern-2/> abrufbar (zuletzt abgerufen am 27.03.2017).

88 So in der abweichenden Meinung von *Eichberger* in BVerfG NJW 2016, S. 1781, 1812.

89 Nach Tagesschau vom 01.02.2017. Abrufbar auf <https://www.tagesschau.de/inland/fussfessel-gefaehrder-101.html> (zuletzt abgerufen am 26.02.2016). Bayern war diesbezüglich (wie zu erwarten) besonders schnell: <http://www.csu.de/aktuell/meldungen/februar-2017/burkaverbot-und-fussfessel-beschlossen/>. Für die anderen Bundesländer: <http://www.rp-online.de/politik/deutschland/gesetz-zur-elektronischen-fussfessel-so-halten-es-die-bundeslaender-aid-1.6577915>

BVerfG das BKAG vor der angestoßenen Reform in erheblichen Teilen für verfassungswidrig erklärte und insbesondere dessen Unverhältnismäßigkeit rügte.⁹⁰ Soweit die Begründung des Gesetzesentwurfes die EAÜ als mildere Maßnahme gegenüber der Observation darstellt, verkennt dies die grundverschiedenen Zielrichtungen der verdeckten Maßnahme der Observation und der Fußfessel. Eine Observation wird regelmäßig nicht lediglich der Aufenthaltsbestimmung des Gefährders dienen, sondern auch auf den Gewinn von Ermittlungshinweisen abzielen. Die elektronische Fußfessel soll dagegen offensichtlich auch präventiv-abschreckend wirken. Die EAÜ würde insofern keine intensivere Maßnahme ersetzen, sondern neben der Observation stehen.

6.4 Schlussbemerkungen und rechtspolitische Empfehlungen

Der vorherrschende zurückhaltende Umgang mit dem Instrument „Electronic Monitoring“ unterscheidet Deutschland in vielerlei Hinsicht von anderen Staaten der EU. Gleichwohl ist diese Entwicklung nicht als Versäumnis zu verstehen, sondern vielmehr als ein Ausdruck eines stark verfassungsrechtlich geprägten Sanktionensystems, bei dessen Ausgestaltung konsequenterweise hohe Anforderungen zu stellen sind. Der Blick auf andere Staaten zeigt nämlich insbesondere auch auf, dass die Gefahr besteht, EÜ vorschnell als vermeintliches „Allzweckmittel“ einzusetzen. Für viele Anwendungsbereiche existieren aber mildere und gleichermaßen effektive Mittel – die so regelmäßig bereits Anwendung finden: Sei es die Verknüpfung von fördernden und kontrollierenden Maßnahmen durch die Führungsaufsicht für Hochrisikostaftäter, die reguläre Arbeit der Bewährungshilfe sowie die Vermeidung von kurzen Haftstrafen als Alternative zum Strafvollzug durch Geldstrafen oder gemeinnützige Arbeit oder eine großzügigere Lockerungspraxis im Strafvollzug. Der beschriebene vorsichtige Umgang mit dem Instrument „Electronic Monitoring“ ist insofern auch weiterhin zwingend geboten.

Als *rechtspolitische Empfehlungen* kann man zusammenfassend folgende Punkte festhalten:

- Der *zurückhaltende* und *vorsichtige Umgang mit dem Instrument der EÜ* – der teilweise geradezu konträr zu anderen europäischen Modellen läuft – ist aus unserer Sicht auch weiterhin *zwingend geboten*.

90 BVerfG NJW 2016, S. 1781 ff.

- Die *Anwendungsbereiche* der EÜ sollten in Deutschland *nicht* ausgedehnt werden, da auf andere, angemessenere Mittel wie z. B. die Bewährungshilfe⁹¹ zurückgegriffen werden kann, welche nach dem derzeitigen Wissensstand der empirischen Sanktionsforschung im Zweifel wirkungsvoller sind und besser aufgestellt, um einer unerwünschten, da nicht gebotenen Ausweitung des Netzes sozialer Kontrolle („*net-widening*“) vorzubeugen.
- *Leitgedanken* und *Begrenzungsmaßstab* muss insgesamt das Verhältnismäßigkeitsprinzip sein.
- Bei der *Elektronischen Aufenthaltsüberwachung* ist dies bereits logische Konsequenz der bestehenden Rechtslage: Die EAÜ hat keine alleinstehende Funktion, sondern soll die Maßregel der Führungsaufsicht unterstützen, indem die Einhaltung weiterer Weisungen (z. B. Aufenthaltsverbote) überwacht wird. Sie ist von daher schon im Vorhinein begrenzt auf die wenigen Hochrisikotäter.
- Aber auch mit Blick auf *Haftvermeidungsstrategien*, wie im *hessischen* Projekt, ist Vorsicht angezeigt. Sie setzen i. S. d. Verhältnismäßigkeitsprinzips voraus, dass die „übliche“ Bewährungshilfe nicht ausreicht und der Einsatz technischer Mittel tatsächlich das letzte Mittel vor der Inhaftierung darstellt. Das kann nicht ohne Weiteres angenommen werden, solange die Forschung „Net-widening-Effekte“ nicht ausschließen kann.
- Entsprechendes gilt für den Einsatz von Elektronischer Überwachung (EÜ) bei Lockerungen aus dem Strafvollzug. Aufgrund des organisatorischen Mehraufwands für die Justizvollzugsanstalten ist die flächendeckende praktische Umsetzung dieser EÜ-Variante ohnehin unrealistisch. Zudem sind Lockerungen bei Hoch-Risikofällen nicht vorgesehen, sodass ein sinnvoller Anwendungsbereich nicht erkennbar ist. In Zweifelsfällen wird schon gegenwärtig mit engmaschigen Weisungen erfolgreich gearbeitet, ohne dass ein zusätzlicher Bedarf für elektronische Überwachung ausgemacht werden konnte. Das baden-württembergische Modell wurde deshalb 2013 eingestellt.
- Varianten, die allein den überwachenden Aspekt in den Vordergrund stellen, wie EÜ zur *Untersuchungshaftvermeidung* oder die (diskutierte) Überwachung von gewaltbereiten Hooligans, erscheinen nicht zielführend. Die Möglichkeiten der rein technischen Überwachung sind begrenzt und die angenommene spezialpräventiv-abschreckende Wirkung des Instrumentes nicht nachgewiesen und nach dem Stand der Forschung auch eher zweifelhaft.
- Anwendungsbereiche, in denen *Opfer* von Straftaten mit einem Transmitter ausgestattet werden sollen (z. B. bei häuslicher Gewalt), würden die enorme psychische Belastung des Opfers durch das permanente Vor-Augen-Führen der begangenen Tat und der bestehenden Gefahr ausblenden.

91 Bei Opfern im Rahmen der Opferbetreuung und -hilfe ggf. auf Opferhilfeeinrichtungen.

- EÜ eignet sich *nicht als alleinstehende Maßnahme*, sondern muss stets in *Verbindung* mit einem *Netzwerk* von *Fördermaßnahmen* und *Betreuungsangeboten* stehen. Dies wird zu Recht auch in den *European Probation Rules* zum Ausdruck gebracht.
- Es besteht ein *erheblicher Forschungsbedarf* zur Implementation und Wirkung von EPK und EAÜ.⁹²
- Anstatt einer Ausweitung der EÜ sind zur weiteren Reduzierung von Gefangeneneraten die gesetzlichen Möglichkeiten der Strafaussetzung zur Bewährung⁹³ und der Strafrestausssetzung⁹⁴ zu erweitern und ein Qualitätsmanagement der „normalen“ Interventionen der Bewährungshilfe sicherzustellen. Dazu gehört eine erhebliche Aufstockung des Personals der Bewährungshilfe, um auf Fallbelastungszahlen zu gelangen, die eine qualitative hochwertige Betreuung und Kontrolle absichern.

Literatur

Albrecht, H.-J. (2002): Der elektronische Hausarrest – Das Potential für Freiheitsstrafenvermeidung, Rückfallverhütung und Rehabilitation. *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* 85, S. 84-104.

Albrecht, H.-J., Jessen, R., Gerstner, F. (2008): Kostenberechnung zur elektronischen Überwachung im Rahmen des Fußfesselprojekts in Hessen. Freiburg: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht.

Bales, W., u. a. (2010): *A Quantitative and Qualitative Assessment of Electronic Monitoring*. Washington, D. C.: U. S. Department of Justice.

Bannenberg, B., Weitekamp, E. G. M., Rössner, D., Kerner, H.-J. (1999): *Mediation bei Gewaltstraftaten in Paarbeziehungen*. Baden-Baden: Nomos Verlag.

Baur, A., Kinzig, J. (2015) (Hrsg.): *Die reformierte Führungsaufsicht*. Tübingen: Mohr Siebeck.

92 Vgl. zur EAÜ *Bräuchle* in diesem Band unter 2.3 sowie in *Bräuchle* 2016; zum hessischen Projekt liegt nur eine auf die ersten wenigen Fälle in der Modellphase bezogene Studie vor, vgl. *Mayer* 2004, die seit langem angekündigten Ergebnisse der Begleitforschung des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg liegen auch nach mehr als 15 Jahren seit der Eröffnung des Projekts noch nicht vor.

93 Vgl. dazu schon *Dünkel/Spieß* 1992; *Dünkel/Morgenstern* 2003 und die Überlegungen im Rahmen des 59. Deutschen Juristentags 1992, vgl. insbesondere *Schöch* 1992.

94 Vgl. dazu NK-StGB-*Dünkel* 2017, § 57, Rn. 134 ff.; in diesem Zusammenhang könnte in Anlehnung an die Regelung in Finnland eine elektronisch überwachte Entlassungsphase von maximal 6 Monaten vor der bedingten Entlassung zum Halbstrafen- oder Zweidrittelzeitpunkt akzeptabel sein.

- Bräuchle, A.* (2016): Die Elektronische Aufenthaltsüberwachung gefährlicher Straftäter im Rahmen der Führungsaufsicht, Tübingen: Tübinger Schriften und Materialien zur Kriminologie.
- Bräuchle, A., Kinzig, J.* (2016): Die elektronische Aufenthaltsüberwachung im Rahmen der Führungsaufsicht. Tübingen: Universität Tübingen, Institut für Kriminologie. URL: http://www.dbh-online.de/fa/Kurzbericht-EA_uni-tuebingen-2016.pdf (zuletzt abgerufen am 27.03.2017).
- Berliner Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz* (2013): Elektronische Aufenthaltsüberwachung im Rahmen der Führungsaufsicht. Einzelplan 06, Beschluss des Abgeordnetenhauses zum Haushaltsplan 2012/2013, Drucksache Nr. 17/0400 (Anlage zu Ib, Seite 5). URL: <http://www.parlament-berlin.de/ados/17/Haupt/vorgang/h17-0825-v.pdf> (zuletzt abgerufen am 12.9.2016).
- Bernsmann, H.* (2000): Elektronisch überwachter Hausarrest unter besonderer Berücksichtigung von Privatisierungstendenzen. Göttingen: Cuvillier.
- Brauneisen, A.* (2011): Die elektronische Überwachung des Aufenthaltsortes als neues Instrument der Führungsaufsicht. *Strafverteidiger* 31, S. 311–316.
- Cornel, H., u. a.* (2015): Diskussionsentwurf eines Landesresozialisierungsgesetzes. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.
- Dünkel, F.* (2000): Resozialisierungsvollzug (erneut) auf dem Prüfstand. In: Jehle, J.-M. (Hrsg.): Täterbehandlung und neue Sanktionsformen. Mönchengladbach Forum Verlag Godesberg, S. 379-414.
- Dünkel, F., Geng, B.* (2013): Die Entwicklung von Gefangenenraten im nationalen und internationalen Vergleich – Indikator für Punitivität? *Soziale Probleme* 24, S. 42-65.
- Dünkel, F., Geng, B., Harrendorf, S.* (2016): Gefangenenraten im internationalen und nationalen Vergleich. *Bewährungshilfe* 63, S. 178-200.
- Dünkel, F., Morgenstern, C.* (2003): Aktuelle Probleme und Reformfragen des Sanktionenrechts in Deutschland. *Juridica International (Estland)* VIII, S. 24-35.
- Dünkel, F., Pruin, I., Beresnatzki, P., von der Wense, M.* (2016): Vollzugsöffnende Maßnahmen und Übergangsmanagement im deutschen Strafvollzug: Gesetzgebung und Praxis in den Bundesländern. In: Dünkel, F., Jesse, J., Pruin, I., von der Wense, M. (Hrsg.): Die Wiedereingliederung von Hochrisikotätern in Europa – Behandlungskonzepte, Entlassungsvorbereitung und Übergangsmanagement. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, S. 217-251.
- Dünkel, F., Spieß, G.* (1992): Perspektiven der Strafaussetzung zur Bewährung und Bewährungshilfe im zukünftigen deutschen Strafrecht. *Bewährungshilfe* 39, S. 117-138.

- Eilzer, S.* (2012): „Elektronische Fußfessel“ als Erfahrungshintergrund für die „Elektronische Aufenthaltsüberwachung“. In: DBH-Fachverband für soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik (Hrsg.): Elektronische Überwachung gefährlicher Täter und Umgang mit besorgten Bürgern. Köln: Selbstverlag des DBH, S. 19-21.
- Fünfsinn, H.* (2009): Die elektronische Fußfessel in Hessen – Sicherheitsmaßnahme oder pädagogisches Hilfsmittel? In: Müller, H. E., Sander, G. M., Válková, H. (Hrsg.): Festschrift für Ulrich Eisenberg zum 70. Geburtstag, München: C. H. Beck, S. 691-704.
- Fünfsinn, H., Kolz, A.* (2016): Gegenwärtige Nutzung und Anwendungsperspektiven der Elektronischen Überwachung in Deutschland. Strafverteidiger 3, S. 191-197.
- Harders, I.* (2014): Die elektronische Überwachung von Straffälligen. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.
- Haverkamp, R.* (2002): Elektronisch überwachter Hausarrestvollzug: Ein Zukunftsmodell für den Anstaltsvollzug? Eine rechtsvergleichende, empirische Studie unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Schweden. Freiburg i. Br.: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht.
- Haverkamp, R., Schwedler, A., Wößner, G.* (2012a): Die elektronische Aufsicht von als gefährlich eingeschätzten Entlassenen. Recht & Psychiatrie, S. 9-20.
- Haverkamp, R., Schwedler, A., Wößner, G.* (2012b): Die elektronische Aufsicht von als gefährlich eingeschätzten Entlassenen. In: DBH-Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik (Hrsg.): Elektronische Überwachung gefährlicher Täter und Umgang mit besorgten Bürgern. Köln, S. 44-74.
- Haverkamp, R., Wößner, G.* (2016): The Emergence and Use of GPS Electronic Monitoring in Germany: Current Trends and Findings. Journal of Technology in Human Services 34, S. 117-134.
- Häßler, F., Schütt, H., Pobocho, J.* (2013): Überwachung mittels „elektronischer Fußfessel“. Forensische Psychiatrie, Psychologie, Kriminologie 7, S. 56-61.
- Hochmayr, G.* (2012): Elektronisch überwachter Hausarrest: Zur Regelung in Deutschland und Österreich. Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik, S. 537-544.
- Hudy, M.* (1999): Elektronisch überwachter Hausarrest. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Joecks, W., Miebach, K.* (2012): Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch, Band 2. München: C. H. Beck (zit.: MüKo-StGB-Autor).
- Kaiser, A.* (2016): Auf Schritt und Tritt – Die elektronische Aufenthaltsüberwachung. Entwicklung, Rechtsgrundlagen, Verfassungsmäßigkeit. Wiesbaden: Springer Verlag.

- Kindhäuser, U., Neumann, U., Paeffgen H.-U.* (2017) (Hrsg.): Nomos Kommentar zum StGB, Band 1. 5. Aufl., Baden-Baden: Nomos Verlag (zit.: NK-StGB-Autor).
- Kinzig, J.* (2017): Stellungnahme zum Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches – Ausweitung des Maßregelrechts bei extremistischen Straftätern (BT-Drs. 18/11162) vom 17.03.2017. <https://www.bundestag.de/blob/498828/3350955367e32c842892163c27b425da/greven-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 27.03.2017).
- Kubiciel, M.* (2017): Grund und Grenzen des Präventivgewahrsams für Terrorverdächtige. Zeitschrift für Rechtspolitik, S. 57-59.
- Kühl, J.* (2012): Die gesetzliche Reform des Jugendstrafvollzugs in Deutschland im Licht der European Rules for Juvenile Offenders Subject to Sanctions or Measures (ERJOSSM). Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.
- Lindenberg, M.* (1992): Überwindung der Mauern: Das elektronische Halsband. München: Verlag AG SPAK.
- Lindenberg, M.* (1997): Ware Strafe: Elektronische Überwachung und die Kommerzialisierung strafrechtlicher Kontrolle. München: Verlag AG SPAK Bücher.
- Marklund, F, Holmberg, S.* (2009): Effects of early release from prison using electronic tagging in Sweden. Journal of Experimental Criminology 5, S. 41-61.
- Mayer, M.* (2004): Modellprojekt elektronische Fußfessel: Studien zur Erprobung einer umstrittenen Maßnahme. Freiburg i. Br.: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht.
- Mayer, M., Haverkamp, R., Lévy, R.* (2003) (Hrsg.): Will Electronic Monitoring Have a Future in Europe? Freiburg i. Br.: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht.
- Nellis, M.* (1991): The Electronic Monitoring of Offenders in England and Wales: recent developments and future prospects. British Journal of Criminology 31, S. 165-185.
- Nellis, M.* (2015): Standards and Ethics in Electronic Monitoring. Straßburg. URL: http://www.coe.int/t/dgi/criminallawcoop/Presentation/Documents/Handbook%20Standards%20-%20Ethics%20in%20electronic%20monitoring_ENG.pdf (zuletzt abgerufen am 27.03.2017).
- Nellis, M., Beyens, K., Kaminski, D.* (2013) (Hrsg.): Electronically Monitored Punishment: International and Critical Perspectives. London, New York: Routledge.
- Önel, G.* (2012): Verfassungsmäßigkeit und Effektivität der „elektronischen Fußfessel“. Hannover: Jahrbuch des Kriminalwissenschaftlichen Instituts der

- Leibniz Universität Hannover, Band 1/2012. https://www.jura.uni-hannover.de/fileadmin/fakultaet/Institute/KI/Jahrbuecher/2012_-_Band_I_-_GOE_-_Endfassung.pdf (zuletzt abgerufen am 27.03.2017).
- Pollähne, H.* (2017): Stellungnahme zum Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches – Ausweitung des Maßregelrechts bei extremistischen Straftätern (BT-Drs. 18/11162) vom 20.03.2017. <https://www.bundestag.de/blob/498826/20cdc834209db5562fc93bf54a92bb55/pollaehne-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 27.03.2017).
- Pollähne, H.* (2017a): Vom Probestaats zum Gesetzentwurf – Elektronische Aufenthaltüberwachung gegen Salafisten? *Bürgerrechte & Polizei* 112, S. 1-11.
- Ratzel, O., Wulf, R.* (2010): Elektronische Aufsicht im Vollzug der Freiheitsstrafe; der baden-württembergische Modellversuch. *Forum Strafvollzug* 59, S. 336-340.
- Renzema, M.* (2013): Evaluating research on electronic monitoring. In: Nellis, M., Beyens, K., Kaminski, D. (Hrsg.): *Electronically Monitored Punishment. International and critical perspectives.* London, New York, S. 247-270.
- Rohrbach, M.* (2014): Die Entwicklung der Führungsaufsicht unter besonderer Berücksichtigung der Praxis in Mecklenburg-Vorpommern. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.
- Satzger, H., Schluckebier, W.* (2016) (Hrsg.): *Strafgesetzbuch Kommentar.* Köln: Carl Heymanns.
- Schöch, H.* (1992): Empfehlen sich Änderungen und Ergänzungen bei den strafrechtlichen Sanktionen ohne Freiheitsentzug? Gutachten C für den 59. Deutschen Juristentag. München: Verlag C. H. Beck.
- Schwedler, A., Wößner, G.* (2015): Elektronische Aufsicht bei vollzugsöffnenden Maßnahmen – Implementation, Akzeptanz und psychosoziale Effekte des baden-württembergischen Modellprojekts. Freiburg i. Br.: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht.
- Statistisches Bundesamt* (2013): *Bewährungshilfestatistik.* Fachserie 10 Reihe 5.
- Wittstamm, K.* (1999): *Elektronischer Hausarrest? Zur Anwendbarkeit eines amerikanischen Sanktionsmodells in Deutschland.* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Wößner, G., Schwedler A.* (2014): Aufstieg und Fall der elektronischen Fußfessel in Baden-Württemberg: Analysen zum Modellversuch der elektronischen Aufsicht im Vollzug der Freiheitsstrafe. *Neue Kriminalpolitik* 26, S. 60-78.

2.2 Elektronische Überwachung zur Haftvermeidung im deutschen Sanktionensystem und verfassungsrechtliche Fragestellungen

Nicholas Mohr

1. Einleitung

Die immer weiter voranschreitende Technisierung bringt auch neue Möglichkeiten im Bereich der strafrechtlichen Sanktion mit sich. Eine Sanktionsform, die international teilweise schon in nicht unerheblicher Weise Anwendung findet, in Deutschland jedoch immer noch am Anfang steht, ist die elektronische Überwachung von Straftätern. Durch moderne GPS-Technik ist es heute möglich, Personen mit Hilfe eines befestigten Senders jederzeit fast punktgenau Orten zu können. Dadurch besteht die Möglichkeit, die Bewegungsfreiheit eines Straftäters ohne physische Barrieren einzuschränken. In den USA und einigen europäischen Ländern (z. B. England, den Niederlanden und Schweden) ist sie bereits seit Jahrzehnten im Einsatz.¹ In diesen Ländern ist diese Technik nicht nur bereits länger im Einsatz, auch die Fallzahlen sind hier deutlich höher als in der Bundesrepublik. Insbesondere Großbritannien ist aktuell dabei, das größte und am weitesten entwickelte Netz elektronischer Überwachung von Straftätern zu installieren.² Es bietet sich daher an zu untersuchen, inwieweit auch in Deutschland ein Anwendungsbereich für die elektronische Überwachung zu erkennen ist. Der

1 Dabs 1999, S. 3470; Albrecht 2002, S. 84; Albrecht u. a. 2000, S. 466; Houk 1984, S. 431 ff.; Nellis/Bungerfeld 2013, S. 279 ff.; Önel 2012, S. 5 f.; Renzema/Mayo-Wilson 2005, S. 215: „every inhabited continent“.

2 Nellis 2014, S. 169; 2012, S. 240

vorliegende Beitrag fokussiert sich dabei auf die elektronische Überwachung in Form des elektronisch überwachten Hausarrests als Haftalternative.

2. Potentielle Anwendungsbereiche von EM zur Haftvermeidung an den Schnittstellen des deutschen Sanktionensystems

Sanktionsrechtliche Anknüpfungspunkte zur Haftvermeidung bieten sich in verschiedener Hinsicht. Entweder im Rahmen der Strafaussetzung zur Bewährung zur Vermeidung kurzer Freiheitsentziehungen, sowie im Rahmen der Strafrestraussetzung um längere Freiheitsstrafen zu verkürzen. Zuletzt noch als Maßnahme zur Aussetzung eines Haftbefehls.

Zur Vermeidung von kurzem Freiheitsentzug sind dabei zwei Anknüpfungspunkte für die elektronische Überwachung denkbar. Zum einen wäre eine Implementation im Rahmen der Strafaussetzung zur Bewährung wie im hessischen Projekt denkbar. Hier wäre es möglich durch eine entsprechende Auflage oder Weisung den Anwendungsbereich der Strafaussetzung zu erweitern und so die Vollstreckung der Freiheitsstrafe zu vermeiden. Ebenfalls möglich wäre eine eigene Hauptstrafe „elektronisch überwachter Hausarrest“ als vollwertige Alternative zur Geld- und Freiheitsstrafe.

Eine Lösung im Bereich der Strafaussetzung zur Bewährung ist dabei vorzuziehen. Langfristig der Resozialisierung dienen kann der elektronisch überwachte Hausarrest nur dann, wenn er mit einer intensiven Betreuung der Probanden verbunden ist. Eine solche könnte durch die Bewährungshilfe bei der Strafaussetzung gewährleistet werden. Eine eigene Strafe könnte darunter leiden, dass sie allein als „Denkzettel“ genutzt wird und allein auf ihre Straf- und Kontrollfunktion reduziert wird ohne eine angemessene Betreuung zu gewährleisten.³ Gliedert man den Hausarrest jedoch in die Strafaussetzung zur Bewährung ein, ist die Bewährungshilfe unmittelbar eingebunden und die Gefahr, dass die Maßnahme auf eine ausschließliche Kontrolle des Probanden reduziert wird, erscheint geringer. Wenn man den elektronisch überwachten Hausarrest zur Vermeidung von kurzem Freiheitsentzug einsetzen möchte, dann sollte dies mit einer Ausgestaltung als Bewährungsweisung geschehen.

Elektronisch überwachter Hausarrest ist daher nicht als Alternative zur kurzen Freiheitsstrafe an sich, sondern als Alternative zu ihrer Vollstreckung zu untersuchen. Es bietet sich dabei an, sich an dem hessischen Projekt zu orientieren (siehe dazu unten), durch die Ausgestaltung als Weisung kann eine Inhaftierung vermieden und der resozialisierende Charakter betont werden.

Der elektronische Hausarrest könnte auch bei längeren Haftstrafen im Rahmen einer „Back-door“-Strategie in Frage kommen, d. h. im Rahmen der Straf-

3 *Harders* 2014, S. 152.

restauesetzung nach § 57 StGB. Auch hier könnte der elektronisch überwachte Hausarrest als Weisung erteilt werden und wie bei § 56 StGB würde sich die Zulässigkeit am Weisungskatalog orientieren. Die Argumentation ist letztlich dieselbe. Wenn man für die Strafaussetzung eine elektronische Überwachung einführen möchte, dann sollte dies gleichermaßen auch für die Strafrestauesetzung gelten. Das Gesetz unterscheidet bei Weisungen und Auflagen bewusst nicht zwischen Aussetzung und Restauesetzung, davon sollte auch im Rahmen der elektronischen Überwachung nicht abgewichen werden. Auch im hessischen Modellversuch wurden beide Möglichkeiten gemeinsam untersucht.

Im Rahmen der Untersuchungshaftvermeidung kommt elektronische Überwachung als Maßnahme zur Aussetzung eines Haftbefehls nach § 116 StPO in Betracht.

3. Kritische Auseinandersetzung mit den Anwendungsbereichen *de lege lata*

Im Vergleich zu vielen ausländischen Rechtsordnungen hat die elektronische Überwachung in Deutschland noch kaum Bedeutung erlangt. Erste Diskussionen in diesem Bereich fanden erst in den 1990er-Jahren statt.⁴ Darauf folgten nach der Jahrtausendwende zwei Pilotprojekte zum elektronisch überwachten Hausarrest in Baden-Württemberg und Hessen, sowie die bundesweite Einführung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung im Rahmen der Führungsaufsicht. Das hessische Projekt fokussiert sich auf den elektronischen Hausarrest im Rahmen der Straf(rest)aussetzung zur Bewährung, während der baden-württembergische Versuch die Überwachung als Vollzugslösung erproben sollte, inzwischen aber aufgegeben wurde (siehe i. E. *Dünkel/Thiele/Treig* unter *Kapitel 2.1*).

3.1 EM als primär haftvermeidende Maßnahme im Rahmen der Straf(rest)aussetzung

Elektronisch überwachter Hausarrest⁵ zur Haftvermeidung wird in Deutschland hauptsächlich im Rahmen eines 2000 in Frankfurt a. M. gestarteten Modellprojekts durchgeführt. Er ist nicht ausdrücklich gesetzlich geregelt, könnte jedoch *de lege lata* im Rahmen der Strafaussetzung bzw. Strafrestauesetzung zur Bewährung, sowie zur Vermeidung von Untersuchungshaft nach § 116 StPO denkbar sein.⁶ Im geschlossenen Katalog des § 56b StGB findet elektronische Überwa-

4 *Dahs* 1999, S. 3469.

5 Kritisch zu dieser Bezeichnung *MüKo-Groß* 2016, § 56c Rn. 36.

6 Untersuchungshaftvermeidung, die primär dem Strafprozessrecht zuzuordnen ist, soll nicht wesentlicher Bestandteil des vorliegenden Beitrags sein.

chung keine Erwähnung. Die Anordnung einer EM-*Auflage* kommt insofern nicht in Betracht.⁷ Die elektronische Überwachung ist deshalb allenfalls als Weisung nach § 56c StGB einsetzbar.⁸ Das angesprochene Pilotprojekt stützt einen Großteil der praktizierten elektronischen Überwachungen auf § 56c StGB.⁹ Gem. § 57 Abs. 3 S. 1 StGB wäre diese Weisung ggf. auch im Rahmen der Strafrestauesetzung möglich.

Obwohl dieses Vorgehen durch das LG Frankfurt¹⁰ gebilligt wurde, erscheint fraglich, ob es sich bei der elektronischen Aufenthaltsüberwachung überhaupt von ihrer Natur aus um eine Weisung handeln kann. Denn ihrem Zweck nach müssen Weisungen dazu dienen, dem Betroffenen Hilfe zu leisten in Zukunft ein strafrechtes Leben zu führen.¹¹ Sie dürfen nicht primär den Zweck der Vergeltung oder der Sicherung und Kontrolle verfolgen. Die Aufenthaltsüberwachung enthält letztlich aber zumindest auch immer einen kontrollierenden Aspekt. Allein dies schließt die Einstufung als Weisung jedoch nicht zwangsweise aus; auch Weisungen dürfen grundsätzlich kontrollierend in das Leben des Probanden einwirken. Die Kontrolle darf dabei jedoch nicht alleiniger Zweck der Weisung sein.¹² Sie muss zumindest auch das Ziel verfolgen positiv spezialpräventiv auf den Täter einzuwirken.¹³ Damit wäre eine Form des elektronisch überwachten Hausarrests, die ohne jegliche Form der Betreuung oder Einwirkung lediglich dafür sorgt, dass der Betroffene seine Wohnung zu bestimmten Zeiten nicht verlässt, von § 56c StGB nicht mehr gedeckt.¹⁴ Die Tatsache, dass Weisungen zumindest auch einen gewissen Kontrollcharakter besitzen dürfen, zeigt jedoch beispielsweise die in § 56c Abs. 2 Nr. 2 StGB genannte Meldepflicht auf, denn eine derartige Pflicht

7 Sch/Sch-*Stree/Kinzig* 2014, § 56b Rn. 8; *Schlömer* 1999, S. 35.

8 Der Katalog des § 56c StGB ist nicht abschließend LG Frankfurt NJW 2001, S. 697; MüKo-*Groß* 2016, § 56c Rn. 36; z. T. wird in der elektronischen Überwachung auch eine genannte Weisung nach § 56c Abs. 2 Nr. 1 StGB gesehen LK-*Hubrach* 2008, § 56c Rn. 6a;

9 *Harders* 2014, S. 109; *Hochmayr* 2013, S. 18 gehen von ca. 75% aus, in den übrigen Fällen handelt es sich im Wesentlichen um Fälle der Untersuchungshaftvermeidung.

10 LG Frankfurt NJW 2001, S. 697

11 *Fischer* 2016, § 56 Rn. 2; LK-*Hubrach* 2008, § 56c Rn. 1; MüKo-*Groß* 2016, § 56c Rn. 2.

12 *Meier* 2015, S. 114; *Mrozynski* 1983, S. 402; *Schneider* 2003, S. 113; OLG Frankfurt NSTZ 2009, S. 39; OLG Köln NSTZ 1994, S. 509; OLG Oldenburg NSTZ 2008, S. 461.

13 BVerfG NJW 1993, S. 3315 f. bejaht bei der Weisung sich regelmäßigen Drogentests zu unterziehen eine ausreichende positiv-spezialpräventive Ausrichtung; zust. *Thiele* 1999, S. 441. a. A. *Mrozynski* 1983, S. 402.

14 *Harders* 2013, S. 106; *Houk* 1984, S. 444; *Schädler/Wulf* 1999, S. 9; *Schneider* 2003, S. 113; *Thiele* 1999, S. 441.

hat stets einen starken Kontrollcharakter.¹⁵ Der Fokus einer Weisung muss insgesamt aber immer auf der positiven Einwirkung auf den Probanden liegen.

Die erteilte Weisung dürfte sich also nicht allein auf die bloße Überwachung beschränken. Vielmehr müsste auch Arbeit mit einem Bewährungshelfer erfolgen und eine Tagesstruktur erstellt werden. Dessen Einhaltung wird dann mit elektronischen Hilfsmitteln überwacht. So kann durch die elektronische Überwachung ein Rhythmus in das Leben des Betroffenen gebracht werden und ein fester Tagesablauf etabliert werden.¹⁶ Zudem kann er für die Dauer der Überwachung, von Orten ferngehalten werden bei denen die erhöhte Gefahr einer erneuten Straftat besteht.¹⁷ Damit kann eine Trennung vom kriminellen Milieu zumindest gefördert werden.¹⁸ Um eine unterstützende Funktion zu gewährleisten, ist es nötig, dass die elektronische Überwachung mit einer intensiven Betreuung durch Bewährungshelfer verbunden wird.¹⁹ Diese Betreuung ist nicht nur aus rechtlichen Gründen notwendig. Wenn man langfristige Erfolge bei den Probanden erzielen will, muss man speziell auf ihre Bedürfnisse eingehen und sie entsprechend betreuen.²⁰ Reine Kontrolle wäre also nicht nur im Rahmen einer Bewährungsweisung rechtswidrig, sie wäre auch allgemein unzweckmäßig.

Die Überwachung schränkt primär die Fortbewegungsfreiheit des Betroffenen ein, was ohne Zweifel einen strafenden Charakter hat.²¹ Sie dürfte vom Betroffenen auch regelmäßig eher als bestrafend und repressiv und nicht als unterstützend und resozialisierungsfördernd empfunden werden. Der elektronisch überwachte Hausarrest als Weisung im Rahmen der Strafaussetzung zur Bewährung weist also sowohl eine repressive als auch eine positiv-spezialpräventive Komponente auf. Fraglich ist, wie sehr die präventive Komponente ausgeprägt sein muss, um noch von einer Weisung sprechen zu können. Eine genaue Trennung zwischen Unterstützung und Repression ist auf dem Gebiet des Strafrechts allerdings ohnehin schwierig.²² Strafrechtliche Sanktionen sind immer mit einem gewissen Maß an Zwang verbunden und können vom Betroffenen als repressiv empfunden werden, selbst wenn der mit ihnen verfolgte Zweck die Unterstützung

15 *Schlömer* 1999, Fn. 30; *Harders* 2013, S. 105; *Haverkamp* 2002, S. 197.

16 *Hochmayr* 2012, S. 537.

17 *Harders* 2013, S. 107; a. A. *Wawzyniak* 2014, S. 227: „[...] Einsatz der elektronischen Fußfessel, der eine Totalüberwachung darstellt und dem Prinzip der Wiedereingliederung zuwider läuft.“

18 *Haverkamp* 2002, S. 196; kritisch *Stern* 1990, S. 341: „[...] inhaltsleere, ausschließlich kontrollierende Maßnahme“.

19 *Harders* 2014, S. 106 f.; *Mayer* 2004, S. 290 ff.; *Vanhaelemeesch u. a.* 2014, S. 275.

20 *Nellis* 2015, S. 16.

21 *Hochmayr* 2013, S. 18.

22 *Kawamura/Reindl* 1999, S. 111.

des Betroffenen sein sollte. Nach dem BVerfG ist es daher ausreichend, dass die Maßnahme „zumindest auch“ unterstützenden Charakter hat.²³ Andere verlangen jedoch ein Überwiegen des Hilfecharakters.²⁴ Entscheidend ist daher die konkrete Ausgestaltung des Hausarrests. Wenn man eine entsprechende Betreuung gewährleistet und diese sowie die Strukturierung des Tagesablaufs in den Vordergrund stellt, wäre wohl nach beiden Ansichten von einer grundsätzlichen Zulässigkeit als Weisung auszugehen. Tritt jedoch die Überwachungskomponente in den Vordergrund, wäre der Hausarrest im Rahmen einer Weisung unzulässig.

Doch auch wenn man der Maßnahme grundsätzlich Weisungscharakter zuspricht, könnte gegen eine Zulässigkeit nach der aktuellen Form des § 56c StGB ein Umkehrschluss aus § 68b Abs. 1 Nr. 12 StGB sprechen.²⁵ Denn dort ist die elektronische Überwachung ausdrücklich genannt, was dafür spricht, dass der Gesetzgeber davon ausgeht, dass es sich um einen so erheblichen Eingriff in die Rechte des Betroffenen handelt, dass er ausdrücklich gesetzlich zu regeln ist. Sollte man daher eine Weisung des elektronisch überwachten Hausarrests im Rahmen der Bewährung befürworten, wäre dies sinnvollerweise mit einer entsprechenden Ergänzung des § 56c StGB zu verbinden,²⁶ auch wenn die wohl überwiegende Ansicht bereits von einer Zulässigkeit *de lege lata* ausgeht,²⁷ wäre eine Klarstellung bei Einführung des Hausarrests wünschenswert.

3.2 EM zur Untersuchungshaftvermeidung

Ebenfalls im Rahmen des hessischen Projekts erprobt wird die Eignung der elektronischen Überwachung zur Vermeidung von Untersuchungshaft.²⁸ In Betracht kommt der elektronisch überwachte Hausarrest als ungenannte Alternative zur Vollstreckung des Haftbefehls. Möglich ist dies im Rahmen von § 116 StPO, der für Aussetzungsmöglichkeiten in Abs. 1 S. 2 Nr. 1–4 StPO ebenfalls einen nicht abschließenden Maßnahmenkatalog enthält. Ebenfalls denkbar wäre in diesem

23 BVerfG StV 1993, S. 465; zust. *Lackner/Kühl* 2014, § 56c Rn. 4; *Streng* 2012, Rn. 200; *Thiele* 1999, S. 441; wohl auch *Sch/Sch-Stree/Kinzig* 2014, § 56c Rn. 1. Die bei Maßnahmen die „Ausschließlich der Sicherung oder Überwachung des Täters“ dienen von der Unzulässigkeit als Weisung ausgehen.

24 *DDR-Barsch* 2013, § 56c Rn. 1; *Fischer* 2016, § 56c Rn. 2; *NK-StGB-Ostendorf* 2017, § 56c Rn. 1; wohl auch *OLG Koblenz NStZ* 1987, S. 24 f.: „in erster Linie“.

25 *NK-StGB-Ostendorf* 2017, § 56c Rn. 1.

26 Ob in Abs. 2 oder 3 hängt von der Frage ab, ob eine Einwilligung zu fordern ist, dies ist im Rahmen der verfassungsrechtlichen Probleme zu erörtern.

27 *Haverkamp* 2002, S. 198; *Harders* 2014, S. 108; *LG Frankfurt NJW* 2001, S. 697; *MüKo-Groß* 2016, § 56c Rn. 36; *Schlömer* 1999, S. 37; kritisch *NK-StGB-Ostendorf* 2017, § 56c, Rn. 1; *Lackner/Kühl* 2014, § 56c Rn. 1.

28 *Haverkamp* 2002, S. 168.

Zusammenhang die elektronische Aufenthaltsüberwachung per GPS als Maßnahme der Untersuchungshaftvermeidung. Diese erscheint zumindest im Hinblick auf die Verringerung der Fluchtgefahr erfolgversprechender als der überwachte Hausarrest. Jedoch wäre mit ihr ein deutlich schwerwiegenderer Eingriff in die Rechte des Betroffenen verbunden. Diese werden aktuell lediglich bei noch als gefährlich eingestuftem Haft oder Maßregel Entlassenen hingenommen. Potentielle Untersuchungshäftlinge sollten als an sich Unschuldige nicht über das nötige Maß hinaus belastet werden. Deshalb und aus Gesichtspunkten der Verhältnismäßigkeit wäre daher auch bei der Aussetzung eines Haftbefehls EM in der Ausgestaltung als Hausarrest vorzuziehen.

Doch auch wenn bereits die aktuelle Anwendung *de lege lata* gebilligt wird, sollte, wie bereits im Rahmen der Bewährungsweisung angesprochen, ein gravierender Eingriff wie der elektronisch überwachte Hausarrest vom Gesetzgeber geregelt werden. Wenn man die Maßnahme einführen möchte, muss dies durch eine Aufnahme in den Katalog des § 116 Abs. 1 StPO erfolgen.

3.3 EM als Weisung im Rahmen der Führungsaufsicht

Ausdrücklich im StGB vorgesehen ist die elektronische Straftäterüberwachung aktuell nur im 2010 eingeführten § 68b Abs. 1 Nr. 12 StGB als Weisung im Rahmen der Führungsaufsicht.²⁹ Als Form der elektronischen Aufenthaltsüberwachung ist sie somit nur bei als noch gefährlich eingeschätzten Gewalt- und Sexualstraftätern nach ihrer Entlassung aus dem Straf- oder Maßregelvollzug möglich. Sie spielt dabei besonders bei auf Grund der Rechtsprechung des EGMR und des BVerfG aus der Sicherungsverwahrung Entlassenen eine Rolle. Der Fokus liegt dabei auf der Kontrolle des Probanden, die Resozialisierung tritt in den Hintergrund.³⁰

4. Potentieller Nutzen und zu berücksichtigende Risiken – eine (rechtspolitische) Abwägung

4.1 Kosten

Ein Hauptargument der Befürworter von elektronisch überwachtem Hausarrest als Alternative zum Strafvollzug war stets eine angeblich zu erwartende Kosten-

29 Für detaillierte Ausführungen dazu siehe: *Dünkel/Thiele/Treig* in diesem Band, *Kapitel 2.1* unter 3.

30 BT-Drucks. 17/3403, S. 17 f. spricht von einer „Doppelfunktion“ der Führungsaufsicht in Form von Unterstützung und Überwachung, wobei hier der Überwachungsaspekt überwiegen soll.

ersparnis.³¹ Dazu nötig wäre jedoch zumindest eine tatsächliche Reduzierung der Gefangenenanzahlen.³² Außerdem darf man nicht nur die Equipment-Kosten für die Überwachung berücksichtigen, sondern muss auch die dazugehörige (notwendige)³³ Betreuung durch Bewährungshelfer in die Rechnung einbeziehen.³⁴ Auch müsste die entsprechende Tätergruppe groß genug sein, um tatsächlich Einsparungen in signifikanter Größenordnung erwarten zu können.³⁵ Unabhängig davon, ob tatsächlich eine merkliche Kostenersparnis zu erwarten wäre³⁶ ist jedoch zu berücksichtigen, dass fiskalische Erwägungen nicht im Zentrum der Kriminalpolitik stehen dürfen.³⁷ Maßgeblich müssen vielmehr die Resozialisierung und Prävention sein.³⁸ Erwartete Einsparungen dürfen maximal ergänzend berücksichtigt werden.

4.2 Aufrechterhaltung der Beziehungen im sozialen Nahraum und beruflicher Tätigkeiten

Positiv für den Betroffenen ist, dass er weiterhin seiner beruflichen Tätigkeit nachgehen, sowie seine familiären und freundschaftlichen Beziehungen pflegen kann.³⁹ Er wird nicht aus seinem gewohnten Umfeld gerissen. Das Pflegen von Beziehungen bleibt so zwar möglich, dürfte jedoch z. T. erheblich erschwert sein.⁴⁰ Die gegenteilige Behauptung, der Hausarrest könnte positive Auswirkungen haben, da der Proband durch den erzwungenen Aufenthalt zu Hause viel Zeit mit seinem Partner oder seinen Kindern verbringen kann,⁴¹ muss hingegen stark

-
- 31 Dazu *Harders* 2014, S. 91 ff. Hierzu bereits *Dünkel/Thiele/Treig* in diesem Band, *Kapitel 2.1* unter *6.1.1*.
- 32 *Lindenberg* 1992, S. 107 f.
- 33 *Mayer* 2004, S. 353.
- 34 *Lilly u. a.* 1993, S. 465 f.
- 35 Das hessische Modellprojekt war in dieser Hinsicht beispielsweise viel zu klein angelegt, um tatsächlich merklich Haftkosten einsparen zu können, vgl. *Mayer* 2004, S. 195.
- 36 Dazu kritisch *Harders* 2014, S. 94 f.; *Lindenberg* 1992, S. 107; *Lindenberg* 1999 S. 14 ff.; *Mainprize* 1992, S. 168; *Wittstamm* 1998, S. 49
- 37 Obwohl man realistischer Weise davon ausgehen muss, dass sie regelmäßig eine Rolle spielen werden, vgl. *Nellis* 2015, S. 11 f.
- 38 *Mayer* 2004, S. 198.
- 39 *Payne/Gainey* 1998, S. 153; *Petersilia* 1988, S. 2.
- 40 *Payne/Gainey* 1998, S. 156.
- 41 *Hucklesby* 2008, S. 66. *Killias u. a.* 2010, S. 12; ähnlich *Vanhaelemesch u. a.* 2014, S. 277 f.

bezweifelt werden. Für in der Wohnung des Probanden Wohnende kann die dauernde Anwesenheit auch eher eine Belastung darstellen. Es wäre eine Art „Hauskoller“ zu befürchten,⁴² wenn sich die Hausbewohner nicht mehr entsprechend aus dem Weg gehen können, da ein eigener persönlicher Rückzugsbereich fehlt. Kontakt zum Partner und zu Kindern wäre zudem erheblich erschwert, wenn diese nicht in der Wohnung des Betroffenen wohnen. Gerade bei Kindern kann es, auch wenn diese in der eigenen Wohnung wohnen, zu Problemen kommen, wenn sie bei Aktivitäten außerhalb nicht mehr begleitet werden können. Auch vor übrigen Sozialkontakten wird sich die eingeschränkte Bewegungsfreiheit kaum dauerhaft verheimlichen lassen.⁴³ Freunden und Bekannten wird schnell auffallen, dass sich der Lebensrhythmus des Probanden verändert. Elektronische Überwachung dürfte damit in Bezug auf Beziehungen zwar weniger einschneidend sein als Haft, jedoch einschneidender als andere ambulante Alternativen. Auch der Arbeitsplatz, sofern vorhanden, bleibt zwar erhalten, doch die Einschränkungen die mit der Überwachung verbunden sind, können auch dort zu Nachteilen führen.⁴⁴ Man denke z. B. an Arbeitsplätze bei denen sich der Sender schlecht verstecken lässt oder an spontane Überstunden oder Schichtverschiebungen, vor denen der Proband dann erst die Einwilligung der zuständigen Stelle einholen muss.

4.3 Tagesstrukturierung

Ebenfalls für den Hausarrest wird angeführt, dass durch das Erstellen und regelmäßige Einhalten eines Tagesplans langfristig auf eine Strukturierung des Lebens des Betroffenen hingewirkt werden kann. Das gemeinsame Erstellen dieses Plans mit dem Bewährungshelfer kann möglicherweise auch den Zugang des Bewährungshelfers zu dem Probanden erleichtern. Auch ist so eine gewisse Flexibilität gewährleistet. Der Wochenplan kann im Laufe der Zeit an die Bedürfnisse und das Verhalten des Probanden angepasst werden, die Aufenthaltszeiten können verändert werden und die Maßnahme bei entsprechendem Verhalten des Probanden auch vorzeitig beendet werden.⁴⁵

42 *Bohlander* 1999, S. 296; *Lindenberg* 1999, S. 17; *MüKo-Groß* 2016, § 56c Rn. 36; *Streng* 2000, S. 214, *Ostendorf* 1997, S. 475 f.; die Ergebnisse von *Mayer* 2004, S. 296 ff. waren gespalten, doch auf Grund der geringen Anzahl befragter Partner (n = 11) auch nur von bedingter Aussagekraft.

43 *Mayer* 2004, S. 350 f.

44 *Wößner/Schwedler* 2013, S. 132.

45 *Mayer* 2004, S. 346; vgl. in diesem Sinn auch die Praxis in den Niederlanden, siehe *Boone/van der Kooij/Rap* in diesem Band, *Kapitel 3.3*.

Dadurch, dass der Täter seine Wohnung nur noch zu einer bestimmten Zeit verlassen kann, könnte zudem auch eine positiv wirkende Entfernung vom vorherigen Lebensstil erreicht werden.⁴⁶ Der Kontakt zu kriminellen Gleichaltrigen bzw. zum vorherigen Milieu allgemein wird erschwert.⁴⁷ Gerade hier besteht jedoch die Gefahr, dass es sich um einen temporären Effekt handelt und unmittelbar nach Ende der Überwachung wieder der Kontakt zum vorherigen Milieu gesucht wird. Allein das (in der Praxis der EM eher kurz-)zeitige Entfernen aus einem Milieu ist keine erfolgsversprechende Maßnahme für einen dauerhaften Ausstieg.

4.4 Stigmatisierungseffekte

Zudem werden teilweise Stigmatisierungseffekte durch die Überwachung befürchtet⁴⁸ welche der Resozialisierung entgegenstehen können. Zum einen dadurch, dass das entsprechende Gerät rund um die Uhr am Körper getragen werden muss. Zwar dürften die technischen Geräte inzwischen verhältnismäßig klein sein,⁴⁹ doch in bestimmten Situationen (z. B. im Schwimmbad) wird die Apparatur sich dennoch kaum verstecken lassen. Zudem dürfte zum anderen bereits die Tatsache, die eigene Wohnung nur noch zu bestimmten Zeiten verlassen zu dürften einen Stigmatisierungseffekt auslösen. Wie Mayer zutreffend feststellt, kann eine Stigmatisierung nicht nur durch die Sichtbarkeit des Geräts eintreten, sondern allein schon durch das durch die Überwachung erzwungene Verhalten.⁵⁰ Allein mit einer entsprechenden unauffälligen optischen Gestaltung des Gerätes wären Stigmatisierungseffekte also nicht gänzlich zu verhindern.⁵¹

Angenommen wird zum Teil zudem die Gefahr einer Art „Zwei-Klassen-Vollzug“, da bestimmte Tätergruppen sich nicht für den elektronischen Hausarrest eignen und in diesen Fällen dann eine stationäre Sanktion zu befürchten ist.⁵² Diese Bedenken sind ernst zu nehmen, gerade besonders problembelastete Täter

46 *Hucklesby* 2008, S. 66.

47 *Bourn* 2006, S. 24.

48 *Ostendorf* 1997, S. 473 f.; *Stern* 1990, S. 342.

49 *MüKo-Groß* 2016, § 56c Rn. 36.

50 *Mayer* 2004, S. 278, 351; ebenso *Weichert* 2000, S: 337, der sogar von einer „Prangerwirkung“ spricht.

51 Selbst ein theoretischer „unsichtbarer“ Sender würde eine Stigmatisierung also nicht ausschließen. Anders hingegen die Ergebnisse von *Gibbs/King* 2003, S. 15, die eher eine aufgeschlossene neugierige Reaktion des Umfelds feststellten, wobei auch diese als belastend eingestuft werden kann, vgl. dazu die Aussagen von Probanden bei *Mayer* 2004, S. 262.

52 *Hochmayr* 2012, S. 544; *Weber* 2004, S. 278.

eignen sich nicht für den Hausarrest, bei Obdachlosen z. B. ist die Sanktion aus offensichtlichen Gründen nicht tauglich. Hinzukommt, dass eine Erwerbstätigkeit oder zumindest eine regelmäßige Beschäftigung verlangt wird, um auch entsprechend eine Tagesstruktur gewährleisten zu können.⁵³ Aus diesem Grund lässt sich von dieser Voraussetzung auch nicht abweichen, denn nur wenn der Täter einer regelmäßigen Beschäftigung nachgeht, kann zumindest in gewisser Weise auch eine geregelte Struktur eingeübt werden. Für Täter, die den ganzen Tag zu Hause verbringen müssten, wäre eine positiv spezialpräventive Wirkung nicht zu erwarten, zu befürchten wäre eher eine Art „Prisonisierung daheim“. Im Ergebnis würde man mit einer derartigen Ausgestaltung also sowohl den Anwendungsbereich der Sanktion nicht unerheblich beschneiden und zudem auch den Eindruck einer „Zwei-Klassen-Justiz“ erweckt, in der dem wohlhabenden, sozial integrierten Täter ein Vollzug „zu Hause“ ermöglicht wird, während ärmere Täter inhaftiert werden. Um dem entgegen zu wirken, könnte man zunächst daran denken, die Voraussetzung zu streichen. Dies ist jedoch nicht erfolgversprechend, eine sinnvolle Beschäftigung dürfte unerlässlich sein, um dem resozialisierenden Charakter der Maßnahme Rechnung zu tragen.⁵⁴ Stattdessen sollte man nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern auch andere sinnvolle Tätigkeiten als Voraussetzung zulassen und so den Anwendungsbereich möglicherweise auf sozial weniger integrierte Täter erweitern.⁵⁵ Möglich wären z. B. Praktika, Studium oder ehrenamtliche Tätigkeiten. Damit wäre das Problem jedoch auch nur verringert und noch nicht behoben, die große Gruppe der Beschäftigungslosen wäre immer noch ausgeschlossen und müssten sie nur zum Zweck der elektronischen Überwachung eine (ggfs. unentgeltliche) Tätigkeit aufnehmen, so erweckt dies den Eindruck einer Doppelbestrafung (Arbeit und Überwachung). Vollständig beseitigen lassen sich die Bedenken, dass es sich bei dem elektronisch überwachten Hausarrest um eine Sanktionsform handelt, die lediglich den sozial Bessergestellten den Strafvollzug ersparen soll, dadurch also nicht.

Außerdem können auch beim elektronisch überwachten Hausarrest der Haft ähnliche Effekte auftreten, z. B. Verlust der Autonomie, da der Betroffene seinen Tag, ähnlich wie in der Haft, nicht mehr selbstständig strukturieren kann.⁵⁶ Zudem können auch Probleme wie Vereinsamung oder Haftdeprivation, wenn auch wahrscheinlich in geringerem Umfang als im Strafvollzug, auftreten. Vergleich-

53 Unabhängig von Gerechtigkeitsbedenken kommt hinzu, dass durch den Ausschluss dieser Klientel der Anwendungsbereich der Sanktion von vorneherein erheblich beschnitten ist, vgl. Thiele 1999, S. 444.

54 Hudy 1999, S. 77 f.

55 Hochmayr 2012, S. 544.

56 Payne/Gainey 1998, S. 154. „The only thing this lacks is bars on windows“ – Zitat eines Befragten.

bare Gefahren beständen bei den übrigen Bewährungsweisungen oder bei der gemeinnützigen Arbeit nicht. Gerade das Ableisten gemeinnütziger Arbeit dürfte deutlich näher an einem normalen Arbeitsalltag liegen, als der Hausarrest, bei dem die Wohnung außerhalb der Arbeitszeiten nicht verlassen werden darf.

4.5 Net-widening

Bei elektronisch überwachtem Hausarrest ist zudem die Gefahr des Net-widening ernst zu nehmen.⁵⁷ Es ist zu befürchten, dass der elektronisch überwachte Hausarrest nicht zur Vermeidung von Freiheitsentzug eingesetzt wird, sondern dass Täter, deren Strafe ohnehin ausgesetzt worden wäre, zusätzlich noch elektronisch überwacht werden,⁵⁸ entweder weil der Richter es zur Kontrolle als notwendig erachtet, oder die Maßnahme als zusätzliches Übel ansieht, da ihm eine ausgesetzte Freiheitsstrafe allein als zu milde erscheint. Dies ist gerade dann zu erwarten, wenn es an einer Tätergruppe, bei der ein elektronisch überwachter Hausarrest möglicherweise sinnvoll wäre, fehlt (s. u.).⁵⁹ Diese Täter wären ohnehin zu ambulanten Sanktionen (ohne elektronische Kontrolle) verurteilt worden.⁶⁰ Damit würde kein Freiheitsentzug vermieden werden, sondern die Kontrolle innerhalb der Strafaussetzung ausgeweitet werden. Damit wäre auch das oben genannte Argument der Kostenersparnis endgültig konterkariert.⁶¹ Der Argumentation von *Bales u. a.*,⁶² dass selbst wenn nur bei jedem Dritten Probanden unter elektronischer Überwachung tatsächlich ein Freiheitsentzug vermieden würde, die Maßnahme immer noch wirtschaftlich lohnenswert und damit im Ergebnis erfolgreich wäre, ist entschieden zu widersprechen. Mit dieser Argumentation würde man die Sanktionen für Zwei-Drittel der Täter ohne Berücksichtigung von Präventionsgesichtspunkten oder Verhältnismäßigkeit verschärfen, nur um sich davon Einsparungen in der Justiz zu erhoffen.⁶³ Zudem erscheint diese Berechnung nicht überzeugend, da die Mehrkosten der Net-widening-Fälle nicht ausreichend in Ansatz gebracht werden.

Zudem ist zu hinterfragen, ob der elektronisch überwachte Hausarrest von den Betroffenen tatsächlich als mildere Alternative zu einer Haftstrafe empfunden

57 *Bonta u. a.* 2000, S. 62; *Kommission* 2000, S. 173 f.; *Lindenberg* 1999, S. 18; *Whitfield* 1999, S. 46.

58 *Jolin/Rogers* 1990, S. 204; *Mayer* 2004, S. 154; *Petersilia* 1988, S. 3.

59 *LK-Häger* 2006, vor §§ 38 ff. Rn. 64; *Streng* 2000, S. 214.

60 *Hudy* 1999, S. 81; *Stern* 1990, S. 341.

61 *Jolin/Rogers* 1990, S. 204 f.; *Mainprize* 1992, S. 164 ff.

62 *Bales u. a.* 2010, S. XII.

63 Die bei einer so geringen Anzahl an gesparten Haftplätzen ohnehin sehr fragwürdig wäre, gerade da man auch die Kosten der elektronischen Überwachung gegenrechnen müsste.

wird.⁶⁴ Das Gefühl unter durchgehender Kontrolle zu stehen, kann zu erheblichen Belastungen führen, auch wenn faktisch nur überprüft wird, ob der Proband sich zu Hause aufhält. Gerade bei der Strafrestauesetzung wäre zu befürchten, dass der Betroffene sich dazu entscheidet lieber den Rest seiner Freiheitsstrafe „abzusitzen“, als für einen ggfs. deutlich längeren Zeitraum unter elektronischer Überwachung zu stehen.⁶⁵ Im Rahmen der Strafaussetzung nach § 56 StGB ist bezüglich des hessischen Projekts jedoch festzuhalten, dass der angeordnete Zeitraum der elektronischen Überwachung i. d. R. kürzer war als die ausgesetzte Freiheitsstrafe.⁶⁶ Jedoch kann eine Überwachung, insbesondere dann, wenn eine intensive Überwachung über einen sehr langen Zeitraum erfolgt, ähnlich gravierend oder sogar gravierender als die Haft empfunden werden.⁶⁷ Insgesamt wird jedoch von einer geringeren Eingriffsintensität des Hausarrests auszugehen sein. Wohnung und Arbeits- bzw. Ausbildungsplatz bleiben erhalten, zudem kann der Täter seine sozialen Kontakte (wenn auch eingeschränkt) pflegen (siehe oben). Er ist zudem auch in der Lage seinen Alltag innerhalb der eigenen Wohnung eigenständig zu gestalten. Allerdings sollte die emotionale Belastung, die mit der elektronischen Überwachung einhergehen kann, nicht unterschätzt werden.⁶⁸ Unter bestimmten Umständen kann also auch bei solchen Probanden, bei denen tatsächlich ein Freiheitsentzug vermieden wird, eine Art Net-widening-Effekt eintreten und zwar dann, wenn sie die Überwachung tatsächlich als eingriffsintensiver wahrnehmen, was als zumindest nicht ausgeschlossen erscheint.⁶⁹

Als Beispiel für eine erfolgreiche Implementation des elektronisch überwachten Hausarrests zur Freiheitsstrafenvermeidung wird häufig Schweden genannt.⁷⁰ Dort wird die elektronische Überwachung sowohl im Rahmen einer Front- wie auch Back-door-Strategie und ferner zur Untersuchungshaftvermeidung eingesetzt.⁷¹ Hauptanwendungsbereich sind dabei Täter, die wegen Trunkenheit im

64 Siehe dazu *Vanhaelemeesch u. a.* 2014, S. 273 ff.

65 Unabhängig davon ob man das Merkmal der Einwilligung in § 57 Abs. 1 Nr. 3 StGB beibehält, wäre eine Einwilligung bei elektronischer Überwachung allein aus verfassungsrechtlichen Aspekten zu fordern (siehe oben).

66 Selbst wenn man den Zwei-Drittel-Vollzug als Grundlage nimmt wäre die Dauer der Überwachung nur in wenigen Fällen länger gewesen, vgl. *Mayer* 2004, S. 187.

67 So zumindest *Bohlander* 1991, S. 296; *Petersilia/Deschenes* 1994, S. 310 ff.; *Thiele* 1999, S. 443; bei *Mayer* 2004, S. 189 ff. gaben hingegen die Probanden in der Mehrzahl an, dass sie die Haft als weniger gravierend einstufen; *Gibbs/King* 2003, S. 9 ff. haben ähnliche Ergebnisse für Australien und Neuseeland gefunden.

68 *Vanhaelemeesch u. a.* 2014, S. 282.

69 *Mayer* 2004, S. 156.

70 *Haverkamp* 1999, S. 62 ff.; 2002a, S. 7 f.; *United Nations* 2007, S. 40; *Wennerberg* 2013.

71 *Harders* 2014, S. 225 ff.

Straßenverkehr zu unbedingten Freiheitsstrafen verurteilt wurden.⁷² In Schweden waren in den 1990er Jahren überdurchschnittlich viele Häftlinge wegen Fahren unter Alkoholeinfluss – für die obligatorisch Freiheitsstrafe vorgesehen war – inhaftiert.⁷³ Für diese Täter konnte der elektronisch überwachte Hausarrest eine echte Alternative zur kurzen Freiheitsstrafe darstellen⁷⁴ und es ist gelungen die Inhaftierungsraten für diese Täter durch die elektronische Überwachung erheblich zu senken.⁷⁵ Die Täter waren i. d. R. erwerbstätig, integriert und wiesen eine geringe Rückfallgefahr auf. Gerade diese Tätergruppe der sozial integrierten Täter die auf Grund von Alkohol im Straßenverkehr zu unbedingten kurzen Freiheitsstrafen verurteilt werden gibt es im deutschen Strafvollzug jedoch kaum. Fahren unter Alkoholeinfluss wird in der Regel mit einer Geldstrafe oder einer ausgesetzten Freiheitsstrafe geahndet.⁷⁶ Die Tätergruppe, auf Grund derer die Sanktion in Schweden so erfolgreich war, fehlt im deutschen Strafvollzug. Die Klientel der kurzen Freiheitsstrafe in Deutschland ist in großen Teilen erheblich problembelasteter und die positiven Ergebnisse aus Schweden sind daher nicht einfach auf das deutsche System übertragbar.⁷⁷ Außerdem wäre fraglich, ob die deutsche Bewährungshilfe in der Lage ist, eine dem schwedischen Modell entsprechende Betreuungsdichte zu gewährleisten.⁷⁸

72 *Haverkamp* 2002, S. 406 f

73 *Nellis/Bungerfeld* 2013, S. 283 f.; *Schäferdiek* 1997, S. 83 f.

74 *Brüchert* 2002, S. 33; *Lindenberg* 1999, S. 13. Auch in Polen machen alkoholisierte Fahrer einen großen Teil der elektronisch überwachten aus *Krajewski* 2013, S. 399. Bzgl. den USA: *Lilly u. a.* 1993, S. 462 ff.; auch wenn dort die Gefangenzahlen nicht merklich reduziert werden konnten, vgl. *Hudy* 1999, S. 85.

75 *Haverkamp* 2002a, S. 14 f. Der „Erfolg“ relativiert sich allerdings mit Blick auf die deutsche Strafrechtsreform von 1969 (1. StRG), mit der kurze Freiheitsstrafen bei dieser Tätergruppe erfolgreich durch die zweifellos kostengünstigere Ausweitung der Geldstrafe vermieden und damit ein mindestens vergleichbarer Effekt der Haftvermeidung erreicht wurde, vgl. zusammenfassend *Heinz* 2014, S. 70 ff.

76 *Haverkamp* 2002, S. 407; *Lindenberg* 1999, S. 18; *Stern* 1990, S. 341; *Heinz* 2014, S. 70 ff.

77 *Dünkel/Morgenstern* 2003, S. 29; *Haverkamp* 1999, S. 67; *Hudy* 1999, S. 92 ff.; *Kaiser* 2001, S. 997.

78 *Brüchert* 2002, S. 33; zu den Details des schwedischen Modells vgl. *Wennerberg* 2013, S. 113 ff. und *Yngborn* unter *Kapitel 7.9.*

4.6 Präventive Wirkung

Auch die Präventionswirkung der elektronischen Überwachung ist kritisch zu hinterfragen. Denn ob der elektronisch überwachte Hausarrest wirklich eine langfristige spezialpräventive Wirkung entfalten kann, ist mehr als fraglich.⁷⁹ Im hessischen Pilotprojekt waren die Widerrufsraten auf den ersten Blick erfreulich niedrig.⁸⁰ Die geringe Anzahl an Probanden lässt jedoch befürchten, dass dies vor allem auch auf eine entsprechende Vorauswahl zurückzuführen ist. Es ist unwahrscheinlich, dass bei einer Ausweitung der elektronischen Überwachungen auf problematischere Probanden die Widerrufsraten ähnlich niedrig bleiben würden. Hinzu kommt, dass damit noch keine Beurteilung über die langfristige Legalbewährung der Probanden getroffen werden kann.⁸¹ es wird lediglich festgestellt, dass es keine Verstöße im Rahmen der elektronischen Überwachung gab. Von *Mayer* wurde diesbezüglich lediglich der Zeitraum von einem Jahr nach Beendigung der Überwachung untersucht. Die Ergebnisse sind auch hier grundsätzlich positiv,⁸² jedoch aufgrund der bereits angesprochenen Vorauswahl der Probanden sowie des sehr geringen Zeitraums mit Vorsicht zu genießen. Zudem ist festzuhalten, dass bei den sorgfältig ausgewählten Probanden in Hessen (gut sozialisiert verbunden mit einer positiven Legalprognose)⁸³ die Freiheitsstrafe möglicherweise auch ohne elektronische Überwachung hätte ausgesetzt werden können, ohne dass weitere Straftaten bzw. ein Widerruf zu erwarten gewesen wären.⁸⁴

4.7 Untersuchungshaftvermeidung

Ein zusätzlicher Faktor für die erfolgreiche Implementation von EM im Rahmen der Vermeidung von Untersuchungshaft wäre, dass die Überwachung in der Lage sein müsste den Haftgründen zu dienen. Fehlt es daran, besteht die Gefahr, dass

79 *Bonta u. a.* 2000, S. 73; *Renzema* 2013, S. 257 ff.; die Ergebnisse des schwedischen Modells scheinen besser zu sein, zumal EM dort (im Gegensatz zu den untersuchten Projekten in England) jeweils stark in Behandlungsprogramme und die Arbeit der Bewährungshilfe eingebunden war, vgl. *Renzema* 2013, S. 259.

80 *Mayer* 2004, S. 131.

81 *Harders* 2014, S. 111. Auch die z. T. positiven ersten Ergebnisse aus den USA könnten so erklärt werden, vgl. *Illert* 2005, S. 19.

82 *Mayer* 2004, S. 136 ff.

83 Siehe zur Probandenauswahl im Detail *Mayer* 2004, S. 50 ff. der den Grund für die strenge Vorauswahl jedoch nicht in der Konzeption als solcher sieht, sondern in der Umsetzung durch die Behörden.

84 *Brüchert* 2002, S. 34; *Harders* 2014, S. 262.

nicht der eigentliche Zweck der Haftvermeidung erreicht wird, sondern stattdessen Personen elektronisch überwacht werden bei denen ansonsten gar keine Untersuchungshaft angeordnet worden wäre, bzw. der Haftbefehl auch i. V. m. milderer Maßnahmen ausgesetzt worden wäre.

Über 80% der Haftbefehle in Deutschland werden mit dem Haftgrund der Fluchtgefahr begründet. Gerade hier dürfte elektronische Überwachung der Widerlegung des Haftgrunds jedoch kaum dienen können. Ein tatsächlich zur Flucht Entschlossener wird sich durch die elektronische Überwachung nicht abhalten lassen. Hinzu kommt, dass der Hausarrest in Deutschland an enge Voraussetzungen gekoppelt ist (eine Wohnung, ein Arbeitsplatz oder zumindest eine regelmäßige Beschäftigung). Liegen diese Kriterien vor, spricht dies für eine soziale und berufliche Integration des Verdächtigen und Fluchtgefahr dürfte sich kaum begründen lassen.⁸⁵ Daraus folgt, ebenso wie bei der Überwachung im Rahmen einer Bewährungsweisung, die Gefahr des Net-widening, indem in Fällen in denen ansonsten keine Untersuchungshaft angeordnet worden wäre, stattdessen ein Haftbefehl unter der Anweisung der elektronischen Überwachung ausgesetzt wird.⁸⁶ Außerdem entsteht auch hier der Eindruck eines „Zwei-Klassen-Systems“, wenn der Hausarrest nur für einen kleinen Teil der sozial integrierten Täter eine Alternative zur Untersuchungshaft darstellt.

4.8 Fazit

Als Fazit lässt sich damit Folgendes festhalten: Ob durch den elektronisch überwachten Hausarrest tatsächlich Freiheitsentzug vermieden werden kann, erscheint mehr als fraglich. Die bisherigen Erfahrungen in Deutschland sprechen eher dafür, dass es eher zu Net-widening-Effekten kommen wird, als zu tatsächlicher Haftvermeidung. Dies zieht auch das Argument der Kostenersparnis erheblich in Zweifel. Die vorliegenden positiven Teilergebnisse sind hingegen eher auf eine entsprechende Vorauswahl der Probanden als auf die Sanktion an sich zurückzuführen und dürften bei einer flächendeckenden Implementation kaum wiederholbar sein. Auch wird das im hessischen Modellversuch sehr günstige Verhältnis von Bewährungshelfern zu Probanden bei einer weiteren Verbreitung nicht aufrecht zu erhalten sein.⁸⁷

Doch selbst wenn sich der Hausarrest so ausgestalten ließe, dass tatsächlich Haft vermieden wird, sind andere Haftalternativen vorzuziehen.⁸⁸ Sinnvolle Tagesplanung und die Betreuung durch einen Sozialarbeiter lassen sich beispielsweise ebenso mit gemeinnütziger Arbeit verbinden. Das Vorhandensein einer

85 *Harders* 2014, S. 117; *Pfeiffer* 2005, § 112 Rn. 6.

86 *Weber* 2004, S. 277. Siehe dazu auch die Erfahrungen bei *Maes u. a.* 2012, S. 11.

87 *Brüchert* 2002, S. 34.

88 So auch *Renzema/Mayo-Wilson* 2005, S. 232; *Nellis* 2015, S. 10.

elektronischen Fußfessel dürfte für die Beziehung zwischen Proband und Sozialarbeiter zudem eher hinderlich sein.⁸⁹ Auch was das Pflegen sozialer Kontakte angeht, dürfte dies mit der gemeinnützigen Arbeit deutlich einfacher zu vereinbaren sein, als mit einem Hausarrest. Zudem besteht die Gefahr, dass durch die elektronische Überwachung bereits der Eindruck entsteht, es sei genug für den Probanden getan, weshalb die traditionelle Arbeit der Bewährungshilfe deshalb nicht mehr in angemessenem Ausmaß erfolgt.⁹⁰ Der Fokus der Bewährungshilfe muss weiter auf der Unterstützung der Probanden liegen, sie darf sich nicht zu einer Art Kontrollinstitution entwickeln.⁹¹

Für den Hausarrest könnte jedoch sprechen, dass ihm eine relativ hohe punitive Wirkung zugesprochen wird, die den übrigen ambulanten Sanktionen häufig abgesprochen wird. Gerade in der öffentlichen Wahrnehmung dürfte der Hausarrest eher als strafrechtliches Übel empfunden werden als die gemeinnützige Arbeit,⁹² was es politisch deutlich einfacher machen würde den elektronischen Hausarrest durchzusetzen. Dies läuft dem hier ausgemachten Zweck des elektronisch überwachten Hausarrests in seiner hier diskutierten Ausgestaltung jedoch zuwider. Er soll gerade kein zusätzliches Übel und keine punitivere Alternative zu anderen ambulanten Sanktionen sein, auch wenn er von der Bevölkerung ggfs. so aufgefasst wird.⁹³ Versteht man ihn so, dann fügt man ein Kontrollelement zu einer Maßnahme hinzu, die ansonsten in der öffentlichen Wahrnehmung als nicht punitiv genug gilt.⁹⁴ Die Überwachung des Probanden (auch wenn faktisch nur festgestellt wird, ob er sich zu Hause aufhält) vermittelt ein Gefühl von Kontrolle und Sicherheit. Es wird also im Ergebnis die Strafaussetzung zur Bewährung verschärft, anstatt Freiheitsentzug zu vermeiden und den Strafvollzug zu entlasten. Dies entspricht aber gerade nicht der Zielsetzung einer modernen Kriminalpolitik: Ziel muss Resozialisierung und Prävention bleiben, nicht eine möglichst günstige, flächendeckende Kontrolle.

Im Ergebnis bleibt die elektronische Überwachung damit im Wesentlichen eine Kontrollmaßnahme, man kann den Täter deutlich effektiver und ggfs. kostengünstiger kontrollieren als z. B. bei der gemeinnützigen Arbeit. Resozialisierende Faktoren wie das Einüben eines strukturierten Tagesablaufs mögen zwar

89 *Nellis* 2015, S. 9.

90 *Jolin/Rogers* 1990, S. 206; *Nellis* 2014, S. 185 f.; *Petersilia* 1988, S. 3.

91 Befürchtungen dieser Art für Großbritannien äußern *Nellis/Bungerfeldt* 2013, S. 280.

92 Dies zeigt bereits die Wahrnehmung der Begriffe außerhalb des Strafrechts auf. Der Hausarrest dürfte durchweg negativ behaftet sein, während der Begriff „Arbeit“ für sich sowohl positiv als auch negativ belegt sein kann.

93 Ähnliche Befürchtungen bei *Nellis* 2012, S. 241.

94 *Nellis/Bungerfeldt* 2013, S. 292.

eine Rolle spielen, lassen sich jedoch auch mit weniger kontrollierenden Maßnahmen erreichen. Wichtig für die Resozialisierung dürfte hier vor allem die über die Überwachung hinausgehende Betreuung sein. Diese lässt sich aber auch mit anderen Maßnahmen verbinden, die ggfs. eine zusätzliche positive Einwirkung auf den Betroffenen haben und weniger einschneidend und stigmatisierend sind.

Eine Aufenthaltsüberwachung hat stets einen stark einschränkenden und kontrollierenden Charakter. Sie kann schwerwiegende Folgen für den Betroffenen und sein Umfeld haben. Allein das Bedürfnis nach Strafe und Kontrolle darf nicht die Grundlage der Kriminalpolitik sein. Wenn weniger einschneidende Maßnahmen ebenso gute oder sogar bessere Chancen der Prävention aufweisen, ist ihnen der Vorrang einzuräumen.

Aus diesen Gründen ist die elektronische Überwachung keine geeignete Alternative zum Freiheitsentzug. Im Rahmen der Führungsaufsicht bei gefährlichen Gewalt- und Sexualstraftätern mag sie sich bewährt haben, für die Klientel von mittleren oder kurzen Freiheits- bzw. Ersatzfreiheitsstrafen ist sie jedoch nicht angemessen. Der Anwendungsbereich dürfte deutlich kleiner sein als bei Alternativen wie der gemeinnützigen Arbeit oder der Strafaussetzung unter anderen Weisungen/Auflagen. Sie sind zudem weniger eingriffsintensiv und können sinnvollere Hilfestellungen bieten. Die zusätzliche Kontrollkomponente, die der elektronische überwachte Hausarrest liefern kann, ist für die Klientel, für die er angeordnet wird, ohnehin überflüssig. Es wäre zu befürchten, dass der überwachte Hausarrest andere ambulante Sanktionen verdrängt, anstatt – wie vorgesehen – Freiheitsentzug zu vermeiden. Projekte wie das hessische Modell sollten nicht weiter verfolgt werden.⁹⁵ Die Erfolge sind bescheiden und lassen nicht darauf schließen, dass durch eine Ausweitung langfristig positive Ergebnisse erzielt werden können. Die Ergebnisse aus dem Ausland sind ohnehin gespalten und auf Grund der abweichenden Klientel der kurzen Freiheitsstrafe auch nur eingeschränkt übertragbar. Nur weil die technischen Möglichkeiten im Laufe der Jahre erheblich gewachsen sind (und im Laufe der Jahre mit Sicherheit weiterwachsen werden), sollte man nicht zwinghaft versuchen, die moderne Technik auch für das Strafrecht nutzbar zu machen.

95 Zust. *Bohlander* 1991, S. 298; *Dölling* 1992, S. 286; *Harders* 2014, S. 262; *Hudy* 1999, S. 258 f.; *LK-Häger* 2006, vor §§ 38 ff. Rn. 64; *Pollähne* 2012; *Streng* 2000, S. 213 f.; wohl auch *Brüchert* 2002, S. 35; a. A. *Mayer* 2004, S. 353 f., der eine Weiterführung unter bestimmten Bedingungen für sinnvoll hält; ähnlich *Fünfsinn* 2009, S. 700 f.; *Bergmann* 2007, S. 265; *Schneider* 2003, S. 138. *Hochmayr* 2013, S. 18 f. zieht hingegen eine Vollzugslösung vor, die, auch wenn mit ihr zugegebenermaßen die Gefahr des Net-widening z. T. entschärft werden kann, jedoch aus denselben Gründen wie die Ausgestaltung als Bewährungsweisung abzulehnen ist.

5. Verfassungsrechtliche Bedenken

Werden neue Sanktionsformen eingeführt, ist auf Grund der Eingriffsintensität des Strafrechts in besonderem Maße auf die Verfassungskonformität der Maßnahme zu achten. Auf grundrechtlicher Ebene kommen bezüglich der elektronischen Überwachung von Straftätern vor allem Verstöße gegen die Menschenwürde (Art. 1 GG), das allgemeine Persönlichkeitsrecht (in Form des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung sowie des Rechts auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme, Art. 1 i. V. m. Art. 2 GG), das Fernmeldegeheimnis (Art. 10 GG), die Freizügigkeit (Art. 11 GG) und die Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) in Betracht.⁹⁶

5.1 Die Menschenwürde

Zunächst ist dabei die Vereinbarkeit mit der Menschenwürde aus Art. 1 Abs. 1 GG zu prüfen. Ein Verstoß wäre hier besonders schwerwiegend, da Eingriffe in die Menschenwürde nicht gerechtfertigt werden können und auch nur eingeschränkt einer Einwilligung zugänglich sind.⁹⁷ Nach der vom BVerfG verwendeten „Objektformel“ liegt ein Eingriff in die Menschenwürde vor, wenn der Mensch durch hoheitliches Handeln zu einem bloßen Objekt des Staates gemacht wird.⁹⁸

Bezogen auf das Strafrecht sind damit unmenschliche und erniedrigende Strafen von vornherein ausgeschlossen.⁹⁹ Ob die elektronische Überwachung eine solche darstellt, hängt entscheidend von der genauen Ausgestaltung der Maßnahme ab.¹⁰⁰ Ohne Zweifel ausscheiden müssen Maßnahmen wie die Erstellung eines umfassenden Bewegungsprofils des Täters oder sogar seine elektronische Disziplinierung durch das System.¹⁰¹ Diese würden unmenschliche und erniedrigende Strafe darstellen und den Täter damit zum reinen Objekt staatlichen Strafens machen. Maßnahmen dieser Art sind jedoch glücklicherweise (zumindest noch) nicht auf der politischen Agenda. Allein die Feststellung, ob sich der

96 Fehl 2001, S. 179 f.; Kommission 2000, S. 164.

97 BVerfG NJW 1977, S. 1526; BeckOK-GG-Hillgruber 2016, Art. 1 Rn. 10; Sachs-Höfling 2014, Art. 1 Rn. 11.

98 BVerfG NJW 1969, S. 1707; NJW 1977, S. 1526; NJW 2005, S. 757; NJW 2015, S. 1083 f. (st. Rspr.).

99 BVerfGE 1, S. 348; 6, S. 439; 45, S. 228; 109, S. 150.

100 Morgenstern 2002, S. 170 f.; Wittstamm 1999, S. 112.

101 Laun 2002, S. 170; Morgenstern 2002, S. 170 f.; auch wenn die technische Umsetzung eines solchen Modells vielleicht noch als Science Fiction abzustempeln ist, könnte sich dies durch des rasanten technologischen Fortschritt jederzeit ändern.

Täter zu festgelegten Zeiten zu Hause aufhält, überschreitet die Schwelle der Objektivierung jedoch noch nicht. Gerade im Vergleich zum Strafvollzug wird die Subjektstellung des Betroffenen sogar verstärkt.¹⁰² Allein der Aufenthalt in der eigenen Wohnung im Vergleich zu einem fremdgestalteten Haftraum und die Möglichkeit der individuellen Tagesgestaltung innerhalb dieser Wohnung bekräftigen die Stellung als Subjekt. Die Kontrolle beschränkt sich zudem auf das Minimum, es wird letztlich nur zwischen den Alternativen: „Der Proband ist in seiner Wohnung“ und „der Proband ist nicht in seiner Wohnung“ unterschieden, eine weitere Differenzierung erfolgt nicht. Allein die Überwachung, ob der Proband sich zu Hause aufhält verstößt daher nicht gegen Art. 1 Abs. 1 GG.

Eine Verletzung der Menschenwürde könnte hier jedoch durch die Stigmatisierung und Bloßstellung des Betroffenen vorliegen. Durch die Verpflichtung permanent das Gerät zur Überwachung am Körper tragen zu müssen, wird er ggfs. in der Öffentlichkeit als Straftäter erkannt. Dabei ist jedoch zu beachten, dass sich strafrechtliche Sanktionen selten vollständig vom Umfeld verstecken lassen. Es sollte sich daher auch aus Gesichtspunkten der Menschenwürde stets bemüht werden, die Technik für die Überwachung so unauffällig wie möglich zu gestalten. So lange eine solche Stigmatisierung nicht noch forciert wird (zum Beispiel durch einen bewusst optisch auffälligen Sender), liegt hier keine Objektivierung und damit auch kein Verstoß gegen die Menschenwürde vor.¹⁰³

Ebenfalls in Frage kommt ein Verstoß gegen das *Nemo-tenetur se ipsum accusare*-Prinzip, welches vom BVerfG aus der Menschenwürde hergeleitet wird.¹⁰⁴ Danach darf niemand gezwungen werden, sich selbst im Strafprozess zu belasten. Im Falle des elektronisch überwachten Hausarrests ist dabei überhaupt fraglich, inwieweit durch ihn überhaupt Beweise für eine Belastung des Probanden erhoben werden können. Denn die Informationen beschränken sich auf die Anwesenheit in der Wohnung. Dass allein dies zu einem belastenden Beweis in einem Strafprozess tauglich ist, dürfte selten vorkommen. Unabhängig davon, wäre die Rechtsfolge eines Verstoßes jedoch nicht die Verfassungswidrigkeit des Hausarrests, sondern lediglich ein Beweisverwertungsverbot im Strafprozess.¹⁰⁵ Dies wäre jedoch unproblematisch, Zweck des Hausarrests ist die Resozialisierung und die Haftvermeidung, nicht das Aufklären von weiteren Straftaten.

102 Schlömer 1998, S. 242.

103 Albrecht u. a. 2000, S. 468; Harders 2014, S. 169 f.; Hudy 1999, S. 219; Schneider 2003, S. 175; Wittstamm 1999, S. 113; differenzierend: Krahl 1997, S. 461, der zumindest bei einer Verbindung mit weiteren (z. B. visuellen) Überwachungsmethoden von einem Verstoß gegen Art. 1 GG ausgeht.

104 BVerfG NJW 1981 S. 1431 f.; NJW 2013, S. 1059 f.

105 Harders 2014, S. 171; Haverkamp 2002, S. 191; Hudy 1999, S. 217 f.; Laun 2002, S. 169; Morgenstern 2002, S. 172.

In der aktuell vorgesehenen (bzw. im Rahmen von Modellprojekten bereits erprobten) Ausgestaltung verstößt der elektronische überwachte Hausarrest daher nicht gegen Art. 1 Abs. 1 GG.

5.2 Das Allgemeine Persönlichkeitsrecht

Ein Verstoß gegen das aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG hergeleitete Allgemeine Persönlichkeitsrecht kommt in zweierlei Hinsicht in Betracht: Zum einen in Bezug auf das Recht informationelle Selbstbestimmung, zum anderen auf das Recht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme.

Das Recht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme („Computergrundrecht“) wurde 2008 vom BVerfG als neue Ausprägung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts entwickelt.¹⁰⁶ Auf Grund der voranschreitenden technischen Entwicklung und der wachsenden Abhängigkeit von informationstechnischen Systemen wurde befürchtet, es könnten Schutzlücken zwischen den vorhandenen Grundrechten entstehen. Vertraulichkeit meint dabei, dass nur befugte Personen auf das System zugreifen können, Integrität bezieht sich auf den Schutz des Systems vor Manipulationen durch Dritte.¹⁰⁷ Eine Manipulation von Daten erfolgt durch die elektronische Überwachung nicht, die Integrität des Systems ist daher nicht tangiert. Ein Informationszugriff durch Dritte erfolgt zwar, diese sind jedoch ausdrücklich dazu befugt. Der Schutzbereich des Rechts auf Vertraulichkeit und der Integrität informationstechnischer Systeme ist daher nicht betroffen.

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung wurde vom BVerfG im sogenannten „Volkszählungsurteil“ entwickelt.¹⁰⁸ Auch dieses Recht stellt eine Ausprägung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts dar und war eine Folge von befürchteten Schutzlücken bedingt durch die Möglichkeiten moderner Datenverarbeitung.¹⁰⁹ Sein Schutzbereich erfasst die Preisgabe von persönlichen Informationen eines Bürgers, dieser soll grundsätzlich selbst bestimmen können, welche persönlichen Informationen er an wen zu welchem Zweck preisgibt.¹¹⁰

Zwar können beim elektronisch überwachten Hausarrest nicht alle Bewegungen des Probanden aufgezeichnet werden, doch bereits die Information ob sich jemand in seiner Wohnung aufhält oder nicht, stellt eine wesentliche persönliche

106 BVerfG NJW 2008, S. 822 ff.

107 *Wehage* 2013, S. 52.

108 BVerfG NJW 1984, S. 419 ff.

109 BVerfG NJW 1984, S. 421.

110 BeckOK-GG-Lang 2015, Art. 2 Rn. 45; Maunz/Düring-di Fabio 2015, Art. 2 Rn. 177; BVerfG LMMR 1988, S. 15.

Information dar. Zudem könnte auch ein Eingriff darin liegen, dass Dritte durch einen sichtbaren Sender Kenntnis darüber erlangen, dass es sich um einen verurteilten Straftäter handelt.¹¹¹ Allerdings könnte auch hier eine Einwilligung den Eingriff ausschließen. Grundsätzlich kann in einen Eingriff in das Allgemeine Persönlichkeitsrecht (und damit auch in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung) erfolgen. Diese müsste jedoch konkret und freiwillig erfolgen.¹¹² Eine Einwilligung zum überwachten Hausarrest wäre entsprechend konkret, da nur in die Erhebung einer bestimmten persönlichen Information eingewilligt wird. Probleme können sich jedoch hinsichtlich der Freiwilligkeit der Einwilligung ergeben. Denn verweigert der Proband seine Einwilligung, droht unmittelbar der Freiheitsentzug. Die Rechtfertigung im Falle einer solchen „eingriffsmildernden Einwilligung“ setzt voraus, dass eine gesetzliche Grundlage besteht, ein entsprechender Zusammenhang zwischen beiden Eingriffen besteht und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt wird.¹¹³ Die gesetzliche Grundlage für den Hausarrest soll gerade geschaffen werden und für den angedrohten Freiheitsentzug besteht sie in § 38 StGB. Auch verfolgen beide Sanktionen mit der Resozialisierung, dem Schuldausgleich und der Prävention dieselben Zwecke. Allerdings dürfte das Androhen des Zwangs nicht das Übermaßverbot verletzen. Hier wäre die ansonsten drohende Freiheitsstrafe als solche rechtmäßig, zudem wird kein zusätzlicher Druck auf den Betroffenen ausgeübt. Daher kann eine wirksame eingriffsmildernde Einwilligung erfolgen und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist nicht verletzt, wenn der Betroffene in den Hausarrest einwilligt. Im Ergebnis liegt damit kein Verstoß gegen das Allgemeine Persönlichkeitsrecht vor.

5.3 Das Fernmeldegeheimnis

Ebenfalls in Betracht kommt ein Verstoß gegen das Fernmeldegeheimnis aus Art. 10 Abs. 1 Var. 3 GG. Dieses schützt die unkörperliche, individuelle Informationsübermittlung mit Hilfe von Telekommunikationsmitteln vor staatlichem Zugriff.¹¹⁴ Dabei ist nicht nur der Inhalt der Kommunikation geschützt, sondern auch die äußeren Umstände der Kommunikation.¹¹⁵ Dazu gehören z. B. Dauer, Häufigkeit, und Aufenthaltsort der Teilnehmer der Kommunikation.¹¹⁶

111 Hudy 1999, S. 213.

112 Jarass 1989, S. 860.

113 Amelung 1983, S. 15 ff.

114 BVerfG NJW 2002, S. 3260, NJW 2010, S. 835; NJW 2012, S. 1421; Maunz/Dürig-Durner 2015, Art. 10, Rn. 81.

115 BVerfG NJW 2006, S. 978.

116 Harders 2014, S. 174.

Durch den elektronisch Überwachten Hausarrest wird zumindest per individueller Telekommunikation übermittelt, ob der Proband sich zu Hause aufhält oder nicht.¹¹⁷ Damit werden Informationen aus einer individuellen Fernkommunikation erhoben. Allerdings geschieht diese Informationserhebung gerade in Kenntnis des Betroffenen, er weiß genau welche Daten erhoben werden und an wen diese gesendet werden, damit ist er auch einverstanden.¹¹⁸ Es handelt sich nicht um einen unbefugten Zugriff durch Dritte. Nimmt man mit der Gegenansicht von *Hudy*¹¹⁹ dennoch einen Eingriff an, so wäre dieser wohl gerechtfertigt. Denn zum einen wäre eine gesetzliche Grundlage nötig, diese wird hier gerade diskutiert. Zum anderen müsste die Maßnahme verhältnismäßig sein.¹²⁰ Hier werden nur in geringstmöglichem Umfang Informationen erhoben. Es werden weder der genaue Aufenthaltsort noch Inhalt oder Dauer privater Telekommunikation erfasst.¹²¹ Probleme könnten hier nur dann auftreten, wenn weitere Informationen über den Probanden erfasst werden. Dies ist beim elektronisch überwachten Hausarrest jedoch nicht vorgesehen. Damit liegt kein Verstoß gegen Art. 10 Abs. 1 Var. 3 GG vor.

5.4 Unverletzlichkeit der Wohnung

Art. 13 Abs. 1 GG garantiert die Unverletzlichkeit der eigenen Wohnung. Um den Sender am Körper des Probanden zu befestigen ist es zwar nicht notwendig seine Wohnung zu betreten, doch der Empfänger der die Anwesenheit überprüft kann nur angebracht werden, wenn die zuständigen Techniker seine Wohnung betreten, was einen Verstoß gegen Art. 13 GG darstellen könnte. Dies wäre jedoch nur der Fall, wenn das Betreten ohne oder gegen den Willen des Berechtigten erfolgen würde. Hier wird jedoch regelmäßig die Einwilligung des Probanden vorliegen, weshalb man nicht von einem Betreten gegen den Willen ausgehen kann.¹²² Allerdings ist zu beachten, dass nicht nur die Zustimmung des Probanden nötig ist, sondern die aller in seinem Haushalt Wohnenden.¹²³

Ein Eingriff könnte auch darin liegen, dass durchgehend überwacht wird, ob sich der Proband in der Wohnung aufhält. Zwar lassen Art. 13 Abs. 3 bis 5 GG darauf schließen, dass Art. 13 GG auch vor der technischen Überwachung innerhalb der Wohnung schützt, doch kann die hier vorgesehene Überwachung keine

117 *Hudy* 1999, S. 195.

118 *Harders* 2014, S. 174 f.; *Haverkamp* 2002, S. 183 f.

119 *Hudy* 1999, S. 195 f.

120 BVerfG NJW 1985, S. 122.

121 *Schneider* 2003, S. 157.

122 *Schneider* 2003, S. 148 f.; *Wittstamm* 1999, S. 131.

123 *Morgenstern* 2002, S. 258.

Informationen über Vorgänge innerhalb der Wohnung liefern. Es wird nicht überwacht, wo genau innerhalb der Wohnung sich der Betroffene wie lange aufhält und auch nicht, ob sich andere Personen in der Wohnung aufhalten.¹²⁴ Allein die Feststellung, ob sich jemand in der Wohnung aufhält, kann theoretisch auch nur durch Beobachtung von außen getroffen werden und diese Form der Kontrolle von Art. 13 GG erfasst zu sehen, würde den Schutzbereich des Grundrechts zu sehr erweitern, sie fällt daher nicht in den Schutzbereich des Art. 13 Abs. 1 GG.¹²⁵

5.5 Ergebnis

Damit ist der elektronisch überwachte Hausarrest grundsätzlich verfassungskonform. Allerdings nur dann, wenn entsprechend eine Einwilligung aller von der Maßnahme Betroffenen vorliegt.¹²⁶ Dieser Einwilligung sollte stets eine ausführliche Einführung für alle Betroffenen vorausgehen.¹²⁷ Nicht nur aus verfassungsrechtlichen Gründen, sondern auch, damit alle Betroffenen genau wissen, welche Einschränkungen mit der Überwachung verbunden sein können.¹²⁸ Ansonsten wäre zu befürchten, dass im Lichte der drohenden Freiheitsstrafe die mit der elektronischen Überwachung verbundenen Einschränkungen unterschätzt oder überstürzt in Kauf genommen werden.

6. Ergebnis

Von der elektronischen Überwachung von Straftätern sollte nur sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht werden. Ihr Einsatz birgt viele Gefahren. Besonders Netwidening-Effekte sind beim Einsatz im Rahmen einer Bewährungsweisung oder bei der Untersuchungshaftvermeidung zu befürchten. Durch die Überwachung soll eine Illusion von Sicherheit vermittelt werden, die in den hier diskutierten Anwendungsbereichen weder nötig ist, noch durch sie gewährleistet werden kann. Für die angesprochene Tätergruppe der Straf(rest)aussetzung sind andere ambulante Alternativen sinnvoller. Gerade die gemeinnützige Arbeit in Form einer Freiheitsstrafenersetzungslösung oder die Aussetzung unter anderen Auflagen oder Weisungen sind vorrangig zu berücksichtigen.

Die Untersuchungshaft sollte hingegen – gerade auf Grund der hier anzulegenden strengen Verhältnismäßigkeitsstandards – ohnehin eine Ausnahme sein

124 *Haverkamp* 2002, S. 183.

125 BGH NJW 1998, S. 1237 f.; BeckOK-GG-*Fink* 2015, Art. 14 Rn. 8; NK-GG-*Wolff* 2016, Art. 10 Rn. 3; *Hudy* 1999, 194 f.; *Schlömer* 1998, S. 232.

126 *Laun* 2002, S. 170 f.; *Thiele* 1999, S. 444 f.

127 *Weichert* 2000, S. 337.

128 *Nellis* 2015, S. 17; *Schlömer* 1998, S. 233 f.

und nur dann vollstreckt werden, wenn sie unvermeidlich ist. Die Gruppe der Täter, die sich auf der einen Seite für den überwachten Hausarrest eignen und bei denen auf der anderen Seite auch ein Haftgrund bejaht werden kann, dürfte sehr klein sein. Unabhängig davon steht die Frage, ob der Hausarrest überhaupt den Haftgründen dienen kann.

Bezüglich der elektronischen Überwachung von Straftätern ist also insgesamt Zurückhaltung angebracht. Auch wenn die technischen Mittel inzwischen weit fortgeschritten sind und sich weiter verbessern werden – gerade was technische Aspekte wie die Größe des Senders, seine Genauigkeit und die Fehleranfälligkeit angeht – so bestehen doch zahlreiche darüberhinausgehende Probleme. Die potentiellen Anwendungsfelder sind gering und die Risiken des Net-widening und einer Reduzierung der Maßnahme auf eine reine Kontrolle überwiegen gegenüber dem möglicherweise vorhandenen Potential der elektronischen Überwachung zur Haftvermeidung.

Literatur

- Albrecht, H. J.* (2002): Der elektronische Hausarrest. Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 85, S. 84-104.
- Albrecht, H.-J., Arnold, H., Schädler, W.* (2000): Der hessische Modellversuch zur Anwendung der „elektronischen Fußfessel“ – Darstellung und Evaluation eines Experiments. Zeitschrift für Rechtspolitik 33, S. 466-469.
- Amelung, K.* (1983): Die Einwilligung des Unfreien. Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 95, S. 1-31.
- Bales, W., u. a.* (2010): A Quantitative and Qualitative Assessment of Electronic Monitoring. Tallahassee: The Florida State University, Center for Criminology and Public Policy Research.
- Bergmann, S.* (2007): Die elektronische Fußfessel – Eine kritische Betrachtung über eine nicht mehr ganz so neue Straftechnik. Forum Strafvollzug 56, S. 262-265.
- Bohlander, M.* (1991): Electronic Monitoring – Elektronische Überwachung von Straftätern als Alternative zur Untersuchungshaft und Strafvollzug. Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 40, S. 293-299.
- Bonta, J., Wallace-Capretta, S., Rooney, J.* (2000): Can Electronic Monitoring make a Difference? An Evaluation of Three Canadian Programs. Crime and Delinquency 46, S. 61-75.
- Bourn, J.* (2006): The electronic monitoring of adult offenders. London: National Audit Office.
- Brüchert, O.* (2002): Modellversuch Elektronische Fußfessel – Strategien zur Einführung einer umstrittenen Maßnahme. Neue Kriminalpolitik 14, S. 32-35.

- Dahs, H.* (1999): Im Banne der elektronischen Fußfessel. *Neue Juristische Wochenschrift* 52, S. 3469-3471.
- Dölling D., Duttge G., Rössner, D.* (2013) (Hrsg.): *Gesamtes Strafrecht – Handkommentar*. 3. Aufl., Baden-Baden: Nomos Verlag (zitiert: *DDR-Autor*).
- Dünkel, F., Morgenstern, C.* (2003): Aktuelle Probleme und Reformfragen des Sanktionenrechts in Deutschland. *Juridica International (Estland)* VIII, S. 24-35.
- Epping, V.; Hillgruber, C.* (2015/16) (Hrsg.): *Beck'scher Onlinekommentar – Grundgesetz*. 31. Edition. München: C. H. Beck (zitiert: *BeckOK-GG-Autor*).
- Fehl, E.* (2001): *Monetäre Sanktionen im deutschen Rechtssystem*. Frankfurt a. M.: Lang.
- Fischer, T.* (2016): *Strafgesetzbuch mit Nebengesetzen*. 63. Aufl., München: C. H. Beck.
- Fünfsinn, H.* (2009): Elektronische Fußfessel und Prävention – ein Widerspruch? In: Müller, H. E., Sander, G. M., Válková, H. (Hrsg.): *Festschrift für Ulrich Eisenberg*. München: C. H. Beck, S. 691-704.
- Fünfsinn, H.* (2015): Möglichkeiten der Aussetzung des Vollzugs des Untersuchungshaftbefehls durch die Anwendung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung. In: Fahl, C., u. a. (Hrsg.): *Festschrift für Werner Beulke*. Heidelberg: C. F. Müller, S. 1129-1139.
- Gibbs, A., King, D.* (2003): The Electronic Ball and Chain? The Operation and Impact of Home Detention with Electronic Monitoring in New Zealand. *The Australian and New Zealand Journal of Criminology* 36, S. 1-17.
- Hannich, R.* (2013): *Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung*. 7. Aufl., München: C. H. Beck.
- Harders, I.* (2014): *Die elektronische Überwachung von Straffälligen*. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.
- Haverkamp, R.* (1999): Intensivüberwachung mit elektronischer Kontrolle – das schwedische Modell, seine Bedingungen und Ergebnisse. *Bewährungshilfe* 46, S. 51-67.
- Haverkamp, R.* (2002): Elektronisch überwachter Hausarrestvollzug – Ein Zukunftsmodell für den Anstaltsvollzug. Freiburg i. Br.: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht.
- Haverkamp, R.* (2002a): *Implementing Electronic Monitoring. A Comparative, Empirical Study on Attitudes Towards the Measures in Lower Saxony/Germany and in Sweden*. Freiburg: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht.
- Heinz, W.* (2014): *Das strafrechtliche Sanktionensystem und die Sanktionierungspraxis in Deutschland 1882 – 2012*. Internet-publication: www.uni-

konstanz.de/rtf/kis/Sanktionierungspraxis-in-Deutschland-Stand-2012.pdf>Version 1/2014.

- Hochmayr, G.* (2012): Elektronisch überwachter Hausarrest – Zur Regelung in Deutschland und Österreich. *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik* 7, S. 537-544.
- Hochmayr, G.* (2013): Elektronisch überwachter Hausarrest – Gegenwart und Zukunft in Deutschland und Österreich. *Neue Zeitschrift für Strafrecht* 33, S. 13-19.
- Hömig, D., Wolff, H.-A.* (2016) (Hrsg.): Grundgesetz. 11. Aufl., Baden-Baden: Nomos Verlag (zitiert: NK-GG-Autor).
- Houk, J.* (1984): Electronic Monitoring of Probationers: A Step Toward Big Brother. *Golden Gate University Law Review* 14, S. 431-446.
- Hucklesby, A.* (2008): Vehicles of desistance – the impact of electronically monitored curfew orders. *Criminology and Criminal Justice* 8, S. 51-71.
- Hudy, M.* (1999): Elektronische überwachter Hausarrest. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Illert, H.* (2005): Aspekte einer Implementierung des elektronisch überwachten Hausarrests in das deutsche Recht: Elektronische Kontrolle als Alternative zum stationären Freiheitsentzug. Göttingen: Cuvillier.
- Jarass, H.* (1989): Das Allgemeine Persönlichkeitsrecht im Grundgesetz. *Neue Juristische Wochenschrift* 42, S. 857-862.
- Joecks, W., Miebach, K.* (2016) (Hrsg.): Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch, Band. 2. 3. Aufl., München: C. H. Beck (zitiert: MüKo-Autor).
- Jolin, A., Rogers, R.* (1990): Elektronische überwachter Hausarrest: Darstellung einer Strafvollzugsalternative in den Vereinigten Staaten. *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* 73, S. 201-209.
- Kaiser, G.* (2001): Kriminalpolitik in der Zeitenwende – Wandlungen der Kriminalpolitik seit der Großen Strafrechtsreform. In: Schünemann, B., u. a. (Hrsg.): *Festschrift für Claus Roxin zum 70. Geburtstag*. Berlin: de Gruyter, S. 989-1000.
- Kawamura, G., Reindl, R.* (1999): Elektronisch überwachter Hausarrest in der Bundesrepublik? – Alternative zur Haft oder kriminalpolitische Fehlentwicklung. In: Kawamura, G., Reindl, R. (Hrsg.): *Strafe zu Hause – Die elektronische Fußfessel*. Freiburg: Lambertus, S. 109-122.
- Killias, M., Gilliéron, G., Kissling, I., Villetaz, P.* (2010): Community service versus electronic monitoring – what works better? *British Journal of Criminology* 50, S. 1155-1170.
- Kindhäuser, U., Neumann, U., Paeffgen, H.-U.* (2013) (Hrsg.): Strafgesetzbuch, Bd. 1. 4. Aufl., Baden-Baden: Nomos Verlag (zitiert: NK-StGB-Autor).

- Kommission zur Reform des strafrechtlichen Sanktionensystems* (2000): Abschlussbericht. Berlin.
- Krahl, M.* (1997): Der elektronisch überwachte Hausarrest. *Neue Zeitschrift für Strafrecht* 17, S. 457-461.
- Krajewski, K.* (2013): Kann die Vollstreckung der Freiheitsstrafe im System der elektronischen Überwachung auf das Ausmaß der Gefängnispopulation und die Überbevölkerung von Strafanstalten in Polen Einfluss haben? In: Boers, K., u. a. (Hrsg.): *Kriminologie – Kriminalpolitik – Strafrecht. Festschrift für Hans-Jürgen Kerner*. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 385-402.
- Lackner, K., Kühl, K.* (2014): *Strafgesetzbuch – Kommentar*. 28. Aufl., München: C. H. Beck.
- Laufhütte, H. W., Rissing-van Saan, R., Tiedemann, K.* (2006): *Strafgesetzbuch. Leipziger Kommentar*, Bd. 2. 12. Aufl., Berlin: De Gruyter.
- Laun, S.* (2002): *Alternative Sanktionen zum Freiheitsentzug und die Reform des Sanktionenrechts*. Frankfurt: Lang.
- Lilly, R., Ball, R., Curry, G., McMullen, J.* (1993): Electronic Monitoring of the Drunk Driver: A Seven-Year Study of the Home Confinement Alternative. *Crime and Delinquency* 39, S. 462-484.
- Lindenberg, M.* (1992): *Überwindung der Mauern: Das elektronische Halsband*. München: AG SPAK.
- Lindenberg, M.* (1999): Elektronisch überwachter Hausarrest auch in Deutschland? – Kritische Anmerkungen für die Diskussion in der Praxis. *Bewährungshilfe* 46, S. 11-22.
- Maes, E., Mine, B., De Man, C., Van Brakel, R.* (2012): Thinking about electronic monitoring in the context of pre-trial detention in Belgium: A solution to prison overcrowding? *European Journal of Probation* 4/2, S. 3-22.
- Mainprize, S.* (1992): Electronic monitoring in corrections: Assessing cost effectiveness and the potential for widening the net of social control. *Canadian Journal of Criminology* 34, S. 161-180.
- Maunz, T., Düring, G.* (2014): *Grundgesetz – Kommentar*. 73. Lieferung. München: C. H. Beck (zitiert: *Maunz/Düring-Autor*).
- Mayer, M.* (2004): *Modellprojekt elektronische Fußfessel. Studien zur Erprobung einer umstrittenen Maßnahme*. Freiburg: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht.
- Meier, B.-D.* (2015): *Strafrechtliche Sanktionen*. 4. Aufl., Berlin: Springer.
- Morgenstern, C.* (2002): *Internationale Mindeststandards für ambulante Strafen und Maßnahmen*. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.
- Mrozynski, P.* (1983): Zur Problematik strafrechtlicher Weisungen. *Juristische Rundschau* 58, S. 397-403.

- Nellis, M.* (2012): Electronic Monitoring and the community supervision of offenders. In: Bottoms, A., u. a. (Hrsg.): *Alternatives to Prison – Options for an insecure society*. London: Willan, S. 224-247.
- Nellis, M.* (2014): Upgrading electronic monitoring, downgrading probation: Reconfiguring „offender management” in England and Wales. *European Journal of Probation* 6, S. 169-191.
- Nellis, M.* (2015): *Standards and Ethics in electronic monitoring*. Strasbourg: Council of Europe.
- Nellis, M., Bungerfeldt, J.* (2013): Electronic monitoring and probation in Sweden, England and Wales: Comparative policy developments. *Probation Journal* 60, S. 278-301.
- Önel, G.* (2012): *Verfassungsmäßigkeit und Effektivität der „Elektronischen Fußfessel“*. Hannover: Jahrbuch des Kriminalwissenschaftlichen Instituts der Leibniz-Universität Hannover.
- Ostendorf, H.* (1997): Die „elektronische Fessel“ – Wunderwaffe im „Kampf“ gegen die Kriminalität. *Zeitschrift für Rechtspolitik* 30, S. 473-476.
- Payne, B., Gainey, R.* (1998): A Qualitative Assessment of the Pains Experienced on Electronic Monitoring. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology* 42, S. 149-163.
- Petersilia, J.* (1988): *House Arrest* (National Institute of Justice Report No. NCJ 104599), Washington D. C.: National Institute of Justice.
- Petersilia, J., Deschenes, E.* (1994): Perceptions of punishment. *The Prison Journal* 74, S. 306-328.
- Pfeiffer, G.* (2005): *Strafprozessordnung – Kommentar*. 5. Aufl., München: C. H. Beck.
- Pollähne, H.* (2012): Alternativen zur Freiheitsstrafe – Eröffnungsvortrag zum 36. Strafverteidigertag am 16. März 2012 in Hannover. URL <http://www.strafverteidigervereinigungen.org/Strafverteidigertage/Material%20Strafverteidigertage/vortrag%20pollaehne.htm?sz=7> (zuletzt abgerufen am 16.10.2016).
- Renzema, M.* (2013): Evaluating research on electronic monitoring. In: Nellis, M., Beyens, K., Kaminski, D. (Hrsg.): *Electronically Monitored Punishment. International and critical perspectives*. London, New York, S. 247-270.
- Renzema, M., Mayo-Wilson, E.* (2005): Can electronic monitoring reduce crime for moderate to high-risk offenders? *Journal of Experimental Criminology* 1, S. 215-237.
- Sachs, M.* (2014): *Grundgesetz – Kommentar*. 7. Aufl., München: C. H. Beck.
- Schlömer, U.* (1998): *Der elektronisch überwachte Hausarrest*. Frankfurt a. M.: Lang.
- Schlömer, U.* (1999): Die Anwendbarkeit des elektronisch Überwachten Hausarrests als Bewährungsweisung nach geltendem Recht. *Bewährungshilfe* 46, S. 31-43.

- Schneider, K.* (2003): *Electronic Monitoring – Alternativer Strafvollzug oder Alternative zum Strafvollzug?* Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Schönke, A., Schröder, H.* (2014): *Strafgesetzbuch*. 29. Aufl., München: C. H. Beck (zitiert: *Sch/Sch-Autor*).
- Stern, V.* (1990): Ein Auge ist, das alles sieht... Elektronische Überwachung als Alternative zur Bewährungshilfe? Die Erfahrungen in Großbritannien. *Bewährungshilfe* 37, S. 335-343.
- Streng, F.* (2012): *Strafrechtliche Sanktionen*. 3. Aufl., Stuttgart: Kohlhammer.
- Thiele, M.* (1999): Elektronisch überwachter Hausarrest – moderne Vollzugsmethode oder nur „Knast de luxe“. *Kriminalistik* 53, S. 440-446.
- Vanhaelemeesch, D., Beeken, T.-V.; Vandevelde, S.* (2014): Punishment at home: Offenders experience with electronic monitoring. *European Journal of Criminology* 11, S. 273-287.
- Wawzyniak, H.* (2014): Freiheit bewahren, soziale Gerechtigkeit stärken. Das rechtspolitische Programm der Bundestagsfraktion die Linke in der 18. Wahlperiode. *Zeitschrift für Rechtspolitik* 47, S. 227-229.
- Weber, J.* (2004): *Der elektronisch überwachte Hausarrest und seine versuchsweise Einführung in der Schweiz*. Basel: Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Helbing & Lichtenhahn.
- Wehage, J.-C.* (2013): *Das Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme und seine Auswirkungen auf das bürgerliche Recht*. Göttingen: Universitätsverlag Göttingen.
- Weichert, T.* (2000): Der elektronische Hausarrest aus der Sicht des Datenschutzes. *Strafverteidiger* 20, S. 335-339.
- Wennerberg, I.* (2013): High level of support and high level of control: an efficient Swedish model of electronic monitoring. In: Nellis, M., Beyens, K., Kaminski, D. (Hrsg.): *Electronically Monitored Punishment. International and critical perspectives*. London, New York, S. 113-127.
- Whitfield, R.* (1999): *Electronic Monitoring – Erfahrungen aus den USA und Europa*. *Bewährungshilfe* 46, S. 44-50.
- Wittstamm, K.* (1999): *Elektronischer Hausarrest? Zur Anwendbarkeit eines amerikanischen Sanktionsmodells in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Wößner, G., Schwedler, A.* (2013): *Elektronische Aufsicht im Vollzug der Freiheitsstrafe in Baden-Württemberg – Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitforschung*. *Bewährungshilfe* 60, S. 130-145.
- Wößner, G., Schwedler, A.* (2014): *Aufstieg und Fall der elektronischen Fußfessel in Baden-Württemberg: Analysen zum Modellversuch der elektronischen Aufsicht im Vollzug der Freiheitsstrafe*. *Neue Kriminalpolitik* 26, S. 60-77.

2.3 Darstellung und Analyse der operativen Umsetzung der elektronischen Überwachung in Deutschland

Sebastian Rehbein

1. Einleitung

Wie bereits in den vorangehenden Beiträgen im vorliegenden Band dargestellt, befinden sich derzeit zwei grundsätzlich divergente elektronische Überwachungssysteme zur Straftäterüberwachung in Deutschland im Einsatz – das Radiofrequenz- und das GPS-Überwachungssystem. Dieser Beitrag stellt beide Techniken in ihren jeweiligen Anwendungsbereichen vor und liefert einen detaillierten Eindruck der Arbeit der beteiligten Akteure. Anschließend wird eine Analyse beider Verfahren vorgenommen.

2. Vorstellung der Technik – Das Radiofrequenz- überwachungssystem (RF – Radio frequency)

Diese technisch vergleichsweise einfache Überwachungstechnik wird gelegentlich als auch „kleine Fußfessel“ bezeichnet. Der Grund für diese umgangssprachliche Benennung liegt in den erheblich kleineren Maßen sowie in Form und Gewicht im Vergleich zur später vorgestellten GPS-Überwachungseinheit. Zudem weist diese eine geringere Kontrollintensität auf. Beim Einsatz des RF-Überwachungssystems wird der zu überwachenden Person eine etwa armbanduhrgroße Sendereinheit oberhalb des Fußknöchels angelegt. Mittels RF verbindet sich die Sendereinheit mit einem sich in Reichweite befindenden bestimmten Empfangsgerät, einer sogenannten HMRU (Home Monitoring Receiver Unit). Damit kann

festgestellt werden, ob sich der Träger¹ der Sendeeinheit in Reichweite befindet oder nicht. Diese Überwachungstechnik ermöglicht demzufolge ausschließlich eine An- und Abwesenheitskontrolle am Aufstellungsort der HMRU. Hierfür wird ein Zeitplan hinterlegt, wann der Sender sich in Reichweite befinden muss („*must be in*“) und wann nicht („*must be out*“). Ebenso kann eine „*don't care*“-Einstellung für Freizeiten vorgenommen werden. Stimmen An- bzw. Abwesenheitsdaten nicht mit dem hinterlegten Zeitplan überein, wird eine Fehlermeldung generiert und zum zentralen Server übertragen.² Der Übertragungsweg kann hierbei über das Festnetz (PSTN – Public Switched Telephone Network) oder per Mobilfunknetze (GSM – Global System for Mobile Communications) erfolgen. Von hier aus wird die Fehlermeldung zur Überwachungsstelle per SMS (Short Message Service) oder via GPRS (General Packet Radio Service) verschlüsselt übermittelt. Die Empfangsreichweite der HMRU lässt sich in Radien von 50 m bis 250 m stufenweise je nach Bedarf einstellen. Diese Entfernungswerte beziehen sich auf Sendeleistungen auf freier Fläche, ohne dass diese beispielsweise durch Wände eingeschränkt wird. Je nach Beschaffenheit des Materials, durch welches gefunkt werden muss, nimmt die Reichweite entsprechend ab. Als ungünstig für das Empfangen und Senden im Radiofrequenzbereich haben sich besonders Stahlbeton, verbaute Metallgitter, Spiegelglas und elektromagnetische Störquellen wie Monitore erwiesen.³

Die HMRU dient jedoch nicht nur als Empfänger der Sendesignalquelle, sondern ermöglicht auch die Kommunikation des Überwachten mit bis zu zwei Überwachungsstellen durch eine rudimentäre Telefonfunktion. Die Möglichkeit der Kontaktaufnahme funktioniert in beide Richtungen durch einen am Empfänger angebrachten Telefonhörer und zwei zum jeweiligen Gesprächsaufbau und -abbruch vorgesehenen Tastschaltern. Sowohl die Sendeeinheit als auch die HMRU sind gegen Manipulationen gesichert: Das Kunststoffband des Senders registriert eventuelle Beschädigungen durch im Kunststoff verbaute Leiter und die Sendeeinheit verfügt über einen Körperwärmesensor. Verschlossen wird die Überwachungseinheit mit einem gesicherten Clip. Die HMRU ist durch Kippsensoren gegen Bewegung, beispielsweise zur Verschiebung des vorgesehenen Standorts, sowie mit einer Notfallbatterie gegen Stromausfall gesichert. Jede versuchte Manipulation führt zu einer Meldung an die Überwachungsstelle. Die Sendeeinheit ist wasserdicht und stoßsicher. Ihre Stromversorgung wird durch eine Batterie mit einer Laufzeit von etwa zwei Jahren gewährleistet.⁴

1 Aus Gründen der sprachlichen Vereinfachung sind alle Aussagen in diesem Beitrag als geschlechtsneutral zu verstehen.

2 Vgl. *Eilzer* 2012, S. 20.

3 Vgl. *Harders* 2014, S. 30.

4 Die Angaben zur Technik sind dem Internetauftritt und den dort abrufbaren Datenblättern des Produktherstellers 3M entnommen, siehe http://solutions.3mdeutschland.de/wps/portal/3M/de_DE/ElectronicMonitoring_EU/Home/ (zuletzt abgerufen am 06.09.2016).

3. Vorstellung der Technik – Das Globale Positionsbestimmungsüberwachungssystem (GPS – Global Positioning System)

Das GPS-Überwachungssystem gestaltet sich technisch wesentlich komplexer und erlaubt eine Echtzeitüberwachung des Aufenthaltsortes des Trägers außerhalb eines Empfangsbereichs einer Basisstation. Es wird im öffentlichen Sprachgebrauch zuweilen als „große Fußfessel“ bezeichnet. Bei der Überwachungseinheit – im Fachterminus als *Tracker*⁵ bezeichnet – handelt es sich um eine ca. 170g schwere und aus Hartplastik bestehende rechteckige Box, welche in gleicher Weise wie die RF-Überwachungseinheit mittels eines Kunststoffbandes am Bein des Probanden befestigt wird. Dieses kann jedoch nicht mit einem Clip verschlossen werden, sondern wird einmalig fest im Tracker verankert und muss zuvor auf die gewünschte Länge zugeschnitten werden. Es handelt sich dementsprechend um ein Einwegband, welches zur An- und Abnahme, beispielsweise bei einem erforderlichen Wechsel des Trackers, durchtrennt und durch ein neues Befestigungsband ersetzt wird. Das Material sowohl des Trackers als auch des Bandes ist hypoallergen. Die Überwachungseinheit enthält neben dem GPS-Sender einen Akku und eine Speichereinheit. Der Akku hat laut Hersteller eine Laufzeit von bis zu 24 Stunden und muss ca. zwei bis drei Stunden⁶ pro Tag aufgeladen werden. Der Ladevorgang wird mittels eines Ladekabels durchgeführt, welches durch einen Magnetanschluss mit dem Tracker verbunden wird. Dies ermöglicht das Laden beispielsweise während des Schlafens, da sich das Kabel bei einer Körperdrehung gefahrlos von selbst ablösen kann. Die tatsächliche Akkulaufzeit variiert jedoch erheblich. Hierbei spielen unterschiedliche Faktoren, wie etwa die Ortungsmethode oder die Kontrollintensität, eine Rolle.

Weiterhin ist im Tracker noch eine Kommunikationseinheit zum Datentransfer und zur LBS-Ortung (Location-based Services) untergebracht. Bei der LBS-Ortung handelt es sich um eine Backup-Ortungsmethode über Mobilfunkzellen, welche den Tracker auch dann zu lokalisieren erlaubt, wenn ein GPS-Aufbau aufgrund fehlender freier Sicht zum Himmel nicht möglich ist. Dies ist beispielsweise in Gebäuden oder sonstigen abgeschirmten Bereichen wie U-Bahnen der

5 Vom englischen Verb „to track“ hergeleitet. Eine alleinültige Bezeichnung hat sich bisher im deutschen Sprachgebrauch nicht durchgesetzt. Mehrere Hersteller von GPS-Überwachungsgeräten verwenden das Wort „track“ in ihren Modellbezeichnungen. Das hier betrachtete Modell von 3M wird vom Unternehmen selbst als einteiliges GPS-Tracking-System oder Englisch schlicht als „One-Track“ betitelt. Der in Deutschland häufig genutzte Begriff der elektronischen Fußfessel ist missverständlich, da der Betroffene keiner Fesselung unterliegt, sondern bewegungsfrei ist, vgl. *Brauneisen* 2011, S. 312.

6 Ähnliche Angaben zur Ladezeit auch bei *Haverkamp u. a.* 2012, S. 46 und aktueller bei *Bräuchle/Kinzig* 2016, S. 12.

Fall.⁷ Der GPS-Tracker verfügt über ähnliche Sicherungsmechanismen wie das Radiofrequenzsystem und ist gleichermaßen wasserdicht und stoßfest. Jedoch speichert er ständig, neben allen Bewegungsdaten, zusätzliche Daten seiner eigenen Integrität: Darunter fällt der Zustand des Trackergehäuses, der Zustand des Befestigungsbandes und der aktuelle Akkuladestand. Die Kommunikation zwischen dem Träger und der Überwachungseinheit wird durch LEDs und einem Vibrationsalarm gewährleistet. Damit wird der Proband auf einen eventuell leeren Akku oder ein potenzielles Fehlverhalten hingewiesen.

Die Kontrollintensität des GPS-Überwachungssystems unterscheidet sich verglichen mit der RF-Variante in besonderem Maße aufgrund der Möglichkeit der Überwachung sogenannter aufenthaltsbezogener Ge- und Verbotszonen. Diese können zusätzlich mit Zeitplänen versehen werden. Durch das Hinterlegen von lokalen Bereichen in der Überwachungssoftware kann der Tracker umgehend einen Alarm auslösen, sofern sich der Träger in einen ihm verbotenen Bereich begibt. Das Überwachungsgerät zeichnet hierfür permanent in kurzen Zeitabständen GPS-Koordinaten auf und übermittelt diese in individuell einstellbaren Intervallen zur Überwachungsstelle. Je nachdem, wie intensiv die Überwachung gewünscht ist, könnten beispielsweise jede Minute GPS-Koordinaten erzeugt werden und alle 15 Minuten ein Transfer der Daten erfolgen. Im Alarmfall, etwa durch einen Zonenverstoß oder einer Manipulation am Tracker, schaltet dieser automatisch auf eine kürzere Taktung, um die Überwachungsichte zu erhöhen und sofortige Reaktionen der Überwachungsstelle zu ermöglichen. Wie derartige Reaktionen ausfallen können, wird im Abschnitt der Verfahrensbeschreibung der Elektronischen Aufenthaltsüberwachung (EAÜ) in diesem Beitrag näher erläutert.

Bisher unerwähnt geblieben ist die optional verwendbare Homeunit (HU) in Kombination mit dem GPS-Tracker. Diese Wohnungseinheit verfügt nicht über die Fähigkeit, Daten weiterzuleiten, sondern dient ausschließlich folgenden Zwecken: Verbindet sich der Tracker mit der HU, so wird die GPS-Ortung deaktiviert. Hierdurch wird das Recht des Betroffenen auf den erhebungsfreien Raum der Wohnung⁸ gewährleistet. Es findet dementsprechend nur eine Anwesenheitsüberprüfung statt. Des Weiteren spart der Tracker erheblich Energie und der Träger muss zu Hause seltener den Akku aufladen.⁹ Die HU ist wie eine HMRU gegen jegliche versuchte Manipulation abgesichert.¹⁰ In der praktischen Anwendung wird in der überwiegenden Zahl der Fälle von der freiwilligen

7 Vgl. *Brauneisen* 2011, S. 313, 316.

8 § 463a Abs. 4 StPO regelt als Vorschrift zur Datenverwertung unter anderem die Datenerhebung in der Wohnung des Probanden und schließt diese aus, sowie diese über die reine Anwesenheitskontrolle hinausgeht.

9 Vgl. *Brauneisen* 2011, S. 313 f.

10 Die Angaben zur Technik sind dem Internetauftritt und den dort abrufbaren Datenblättern des Produktherstellers 3M entnommen, siehe http://solutions.3mdeutschland.de/wps/portal/3M/de_DE/ElectronicMonitoring_EU/Home/ (zuletzt abgerufen am 06.09.2016).

Aufstellung einer HU Gebrauch gemacht. Besonders der angesprochene Energiespareffekt ist für den Betroffenen von ausgesprochener Bedeutung, da die Überwachungssituation durch selteneres Laden des Trackers erträglicher wird.

4. Das Verfahren „Elektronische Präsenzkontrolle“ (EPK)

Das im Bundesland Hessen seit dem Jahr 2000 zunächst als Pilot-, ab 2007 dann als flächendeckendes Modellprojekt durchgeführte Verfahren EPK setzt bisher ausschließlich die RF-Technik ein. Die Zielsetzung der EPK stellt generell auf die Vermeidung von Haft ab. Dabei handelt es sich um die andernfalls zwingend zu verhängenden Freiheitsstrafen im Rahmen einer Bewährungsaussetzung (§ 56c StGB), eines drohenden Widerrufs der Bewährung (§ 56f StGB), sprich einer „letzten Chance“ oder einer möglichen Reststrafenaussetzung zur Bewährung (§ 57 StGB) bei vorausgegangener Straftatverbüßung. Auch die Anwendung bei einer Aussetzung im Gnadenweg (§ 19 HGnO) und der Führungsaufsicht (§ 68b StGB) ist möglich.¹¹ Die elektronische Überwachungszeit soll in all diesen Fällen zur Verbesserung der Sozialprognose des Probanden genutzt werden und in der Regel sechs Monate nicht übersteigen. Aus den gesetzlichen Anknüpfungspunkten lässt sich der Grad der Kriminalität ableiten, bei welchem eine EKP in Frage kommt. Es handelt sich hierbei um Straftaten aus dem leichten bis mittleren Deliktfeld, wie zum Beispiel der Beschaffungskriminalität. Mit Hilfe engmaschiger elektronischer Kontrolle in Kombination mit intensiver sozialpädagogischer Betreuung soll der Betroffenen in die Lage versetzt werden, sein Leben zukünftig straffrei führen zu können. Hierzu wird die tägliche Lebensführung zwecks Verbesserung der Resozialisierungschancen trainiert.¹² Bei der sich aus dieser Zielsetzung ergebenden Zielgruppe handelt es sich somit um einen Personenkreis, dem es bisher an verbindlichen Tagestrukturen mangelt und aus diesem Grund nicht das erwünschte Verhalten (Straffreiheit, Erfüllung von gerichtlichen Auflagen und Weisungen) zeigt.¹³ Die Ursachen hierfür sind in der Praxis mannigfaltig. Es ist an problematische Familienverhältnisse, das Fehlen von Ausbildungs- und Arbeitsstrukturen, Suchtproblematiken, verfestigte nachteilige Verhaltensmuster u. ä. zu denken. Das Schlüsselement zur Einübung verbindlicher Strukturen bildet im EPK-Verfahren ein durch das Gericht zuvor festgelegter

11 Bei einer solchen Anordnung handelt es sich um eine nicht strafbewehrte (im Sinne des § 145a StGB) Weisungsmöglichkeit des offenen Weisungskatalogs des Abs. 2 der Vorschrift. Somit ist die EPK sinnvollerweise nur bei einer zur Bewährung ausgesetzten Maßregel (§§ 63, 64 i. V. m. 67b StGB) denkbar. Hierbei könnte die Aussetzung bei Verstoß gegen die Weisung nach § 67g StGB widerrufen werden (vgl. Erlass des hessischen Ministeriums der Justiz vom 20.03.2000; 4104 – 111/9 – 258/91 abgedruckt in *Mayer* 2004, S. 418).

12 Vgl. *Mayer* 2004, S. 417.

13 Vgl. *Eilzer* 2012, S. 20; *Fünfsinn/Seitz* 2012, S. 490.

Tages- und Wochenplan. Der Vorschlag für den Tages- und Wochenplan wird durch die Bewährungshilfe in Zusammenarbeit mit dem Probanden erstellt. Hierbei sind Zeiten für Arbeit, Ausbildung oder Schule und für Besorgungen des täglichen Bedarfs sowie zur medizinischen Versorgung einzuplanen. Auch wichtige familiäre Angelegenheiten, wie etwa Betreuungspflichten, werden berücksichtigt. Die restliche Zeit muss der Proband in seiner Wohnung verbringen.

Neben der Vermeidung von Strafhaft im Rahmen der Regelungen zur Bewährung kann im hessischen Modellprojekt EPK noch mittels EÜ die Untersuchungshaft vermieden werden. Hierbei hat das Gericht die Möglichkeit, einen erlassenen Untersuchungshaftbefehl unter der Auflage, die Wohnung nicht ohne Einwilligung des Richters zu verlassen, bis zum Hauptverhandlungstermin außer Vollzug zu setzen (§ 116 StPO). Diese Anweisung kann durch das Tragen des Senders überwacht werden. Es können zusätzlich weitere Auflagen des § 116 StPO, wie das Erbringen einer Sicherungsleistung, auferlegt werden. Die sozialpädagogische Betreuung durch die Bewährungshilfe spielt bei der Untersuchungshaftvermeidung eine eher untergeordnete Rolle. Im Gesetz ist sie nicht vorgesehen, was jedoch in der Praxis nicht ausschließt, dass sie in geringem Umfang im Einzelfall auf Bitte des Probanden geleistet wird.

Immer wieder wird in der Literatur¹⁴ im Kontext der EPK diskutiert, ob mit einer elektronischen Überwachung überhaupt die Ziele des § 116 StPO erreicht werden können. Diese Diskussion soll an dieser Stelle nicht vertiefend geführt werden, da sie aus operativer Sicht kaum Relevanz entfaltet, sondern es sich vielmehr um eine juristische Auseinandersetzung handelt. Es versteht sich von selbst, dass eine elektronische Überwachung hauptsächlich bei einer Aussetzung eines Untersuchungshaftbefehls nach Abs. 1 der vorgenannten Vorschrift zum Zwecke der Verminderung einer Fluchtgefahr angewiesen werden wird¹⁵ – die Verhinderung einer eventuellen Verdunkelung oder einer Wiederholungsgefahr im Sinne des § 112a StPO ist eher auszuschließen. Im konkreten Einzelfall kann es Konstellationen geben, die hiervon jedoch abweichen.

Ein weiteres und für die Anwendung der EPK weitaus entscheidenderes Problem ist die nach wie vor nicht bestehende Möglichkeit zur Anrechnung der elektronisch überwachten Zeit auf eine eventuell zu verbüßende Strafhaft im Anschluss an eine Verurteilung mit vorangegangener ausgesetzter Untersuchungshaft.¹⁶ In der Praxis bedeutet dies, dass sich regelmäßig Verfahrensverläufe

14 Vgl. beispielsweise *Hochmayr* 2013, S. 19; *Harders* 2014, S. 116-119.

15 So auch *Fünfsinn* 2010, S. 5.

16 Der Grund hierfür besteht darin, dass im § 116 StPO diese Frage nicht geregelt ist. Eine Anrechnungsregelung existiert nur im § 450 StPO bezüglich der Anrechnung von vollzogener Untersuchungshaft auf die Vollstreckung einer Freiheitsstrafe. Um dieser Problematik Abhilfe zu schaffen, bedürfte es einer Änderung des entsprechenden Paragraphen auf Bundesebene. Weiter greifen die Höchstfrist von sechs Monaten sowie das besondere Beschleunigungsgebot bei Untersuchungshaft (§ 121 StPO) nicht (vgl. hierzu auch *Hochmayr* 2013, S. 17).

verlängern können. Hierdurch nehmen die Belastungen durch die elektronische Überwachung im Laufe der Zeit zu. Der Betroffene sieht sich dabei der Gefahr ausgesetzt, dass zum Zeitpunkt des kommenden Urteils seine eventuelle Haftstrafe schon aufgrund einer nicht ausgesetzten Untersuchungshaft verbüßt sein könnte. Dieser Umstand schlägt sich negativ auf die Motivation des Probanden nieder, sich an die vereinbarten Tages- und Wochenpläne fortlaufend zu halten.

Anfang 2008 kam die Entlassungsvorbereitung aus dem Jugendstrafvollzug als weiteres Anwendungsgebiet für eine EPK hinzu (§ 16 Abs. 3 HessJStVollzG).¹⁷ Die Konzeption ähnelt jener der EÜ-Weisung bei Bewährungsaussetzung. Der Weisungskatalog im § 14 des HJStVollzG nennt hier Weisungen in Bezug auf Aufenthalt, Arbeit, Ausbildung, Freizeit, Ordnung der wirtschaftlichen Verhältnisse, Konsumverbote für Alkohol und Drogen, Kontaktverbote und ähnliches – sprich die Verbesserung sozialer und rückfallrelevanter Faktoren. Ziel ist es, eine mögliche Entlassung aus dem Vollzug vorzubereiten und zu erproben.¹⁸

5. Der Überwachungsablauf im Verfahren „Elektronische Präsenzkontrolle (EPK)“

Nachdem die in Hessen eingesetzte RF-Technik beschrieben und die Verfahrensgrundlagen und Konzeptionen erläutert wurden, wird an dieser Stelle der Überwachungsablauf in Bezug auf die beteiligten Akteure schematisch dargestellt.

Zunächst einmal muss der Proband im strafprozessualen Ablauf durch Gericht, Staats- oder Anwaltschaft oder seines Rechtsbeistands als für das Projekt EPK in Betracht kommend angesehen werden. Die Kriterien hierfür sind die vorgenannten rechtlichen Bedingungen sowie die Tatsache, dass sich möglicherweise vorangegangene Maßnahmen als erfolglos erwiesen haben und nun mit der elektronischen Überwachung (und nicht durch eventuell weniger einschneidende Maßnahmen) Aussicht auf Erfolg besteht. Weiter muss der Betroffene einen festen Wohnsitz haben, da dort der zwingend notwendige Empfänger des RF-Senders aufgestellt werden muss. Ebenso muss der Proband einer sinnvollen Tätigkeit nachgehen – tut er dies nicht, so ist gemeinnützige Arbeit zu verrichten. Als absolut wichtigstes Kriterium ist die Einwilligung des Probanden zu sehen: Die Teilnahme am EPK-Projekt ist freiwillig. Der Proband kann diese zu jedem Zeitpunkt widerrufen. Gleichfalls müssen auch im Haushalt lebende Angehörige der Maßnahme zustimmen.¹⁹ Der Ansprechpartner bereits vor Beginn der eigentlichen Überwachung ist ein Bewährungshelfer aus dem Fachbereich EPK am jeweiligen Landgericht. Wie bereits erläutert, arbeitet dieser mit dem Probanden den Tages-

17 Vgl. *Fünfsinn* 2010, S. 3.

18 Vgl. *Fünfsinn* 2010, S. 11.

19 Erlass des hessischen Ministeriums der Justiz vom 20.03.2000; 4104 – 111/9 – 258/91, abgedruckt in *Mayer* 2004, S. 418 ff.

und Wochenplan aus und klärt den Probanden über alle Modalitäten der elektronischen Überwachung auf. Hierbei spielt der Umgang mit Verstößen eine zentrale Rolle. Der Bewährungshelfer hat diesbezüglich umfangreiche Dokumentations- und Berichtspflichten gegenüber dem Gericht, welches über eventuelle Sanktionen zu befinden hat. Bei leichteren Verstößen, wie einem zu späten Nachhausekommen, kann dies aus einer Verwarnung bestehen oder, bei größeren oder wiederholten Nichtbefolgen des Tages- und Wochenplans, auch eine Verschärfung dessen beinhalten, beispielsweise durch das Einschränken von Freizeiten. Bei noch schwerwiegenderen Verstößen oder Beschädigung der Überwachungstechnik kann das Gericht die Aussetzung widerrufen und die Freiheitstrafe oder Untersuchungshaft ist zu verbüßen.²⁰

Zu Beginn der Überwachung installiert die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung (HZD) als technischer Dienstleister des EPK-Verfahrens im Beisein der Bewährungshilfe die HMRU in der Wohnung des Probanden. Im Anschluss hieran wird die benötigte Empfangsreichweite mittels eines Messgerätes eingestellt, um den Sender überall in der Wohnung erfassen zu können. Die anschließenden Schritte bestehen in der Anlage der RF-Überwachungseinheit am Bein des Probanden und das Einpflegen des Tages- und Wochenplans in die Überwachungssoftware. Ab diesem Zeitpunkt werden alle vom Überwachungsgerät erzeugten Daten von der HMRU zum zentralen Server der HZD im hessischen Hünfeld weitergeleitet. Von dort aus werden eventuelle Fehlermeldungen bei Verstößen gegen den Tages- und Wochenplan per SMS auf das Bereitschaftshandy bei der Gemeinsamen elektronischen Überwachungsstelle der Länder (GÜL)²¹ in Bad Vilbel übertragen.

Bei der GÜL werden an 365 Tagen im Jahr rund um die Uhr die auflaufenden Fehlermeldungen der Überwachungsgeräte entgegengenommen und bearbeitet. Die GÜL nimmt in der Regel telefonischen Kontakt zum Probanden auf und klärt mit ihm den Sachverhalt, beispielsweise den Grund für eine Verspätung. Sodann erhält der zuständige Bewährungshelfer auf elektronischem Weg einen standardisierten Bericht in Textform. Der Bewährungshelfer wird somit in die Lage versetzt, zu üblichen Geschäftszeiten rasch auf Verstöße oder Abweichungen des Probanden zu reagieren und/oder bei den mindestens wöchentlichen Vorspracheterminen (diese sind im EPK-Projekt zwingend) dessen Verhalten zu thematisieren. Über den Gesprächsinhalt berichtet der Bewährungshelfer dem Gericht. Werden kleinere Abweichungen vom Tages- und Wochenplan nötig, können

20 Vgl. Mayer 2004, S. 418 ff.

21 In den Jahren von 2000 bis 2012 war der Bereitschaftsdienst bei der Bewährungshilfe bei dem Landgericht Frankfurt am Main angesiedelt. Infolge der Gesetzgebung zur Einführung der Elektronischen Aufenthaltsüberwachung (EAÜ) im Rahmen der Führungsaufsicht wurde im Staatsvertrag zur Einrichtung einer Gemeinsamen elektronischen Überwachungsstelle der Länder (Hessischer Landtag-Drs. 18/4656) die Möglichkeit geschaffen, dieser durch die Bundesländer zusätzliche Überwachungsaufgaben zu übertragen. Hessen macht hiervon beim EPK-Verfahren Gebrauch (vgl. Eilzer 2012, S. 20, 25 f).

diese von der Bewährungshilfe selbstständig genehmigt werden. Berühren diese jedoch substantielle Bereiche des Tages- und Wochenplans, so hat das Gericht darüber zu befinden. Der Grund hierfür ist, dass es sich beim Tages- und Wochenplan um einen Teil des Bewährungsbeschlusses handelt und dieser somit ausschließlich der richterlichen Entscheidung unterliegt.²² Eine weitere Aufgabe der GÜL im EPK-Verfahren besteht darin, abseits der Geschäftszeiten der Bewährungshilfe eine Bereitschaft zu stellen, welche den Bewährungshelfer als Hoheitsträger bei eventuellen Beseitigungen von Fehlern an den Überwachungsgeräten oder Austausch dieser zu begleiten. Die HZD oder deren Subunternehmer übernimmt dabei die technische Ausführung.

Verläuft die elektronische Überwachungszeit eines Probanden für das Gericht zufriedenstellend, so wird in der Regel nach drei bis sechs Monaten die Weisung der elektronischen Überwachung aufgehoben und die Bewährung für die restliche Zeit regulär zu Ende geführt. Bei einer vermiedenen Untersuchungshaft endet die Überwachung mit der Hauptverhandlung. Das Überwachungsequipment wird durch die HZD abgenommen und die Daten des Probanden werden dort gelöscht.

6. Das operative Verfahren „Elektronische Aufenthaltsüberwachung“ (EAÜ)

Durch das Gesetz zur Neuordnung des Rechts der Sicherungsverwahrung und zu begleitenden Regelungen vom 22. Dezember 2010 ist in Deutschland erstmals die Möglichkeit einer satellitengestützten Straftäterüberwachung geschaffen worden.²³ Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes am 01. Januar 2011 können Vollstreckungsgerichte bundesweit entlassenen Hochrisikostraftätern die Weisung im

22 Erlass des hessischen Ministeriums der Justiz vom 20.03.2000; 4104 – 111/9 – 258/91, abgedruckt in *Mayer* 2004, S. 421.

23 Den Hintergrund zur Gesetzesinitiative bildete eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) vom 17. Dezember 2009 zum deutschen Recht der Sicherungsverwahrung (Urteil des EGMR vom 17.12.2009, M. ./.. Deutschland, Individualbeschwerde Nr. 19359/04). Der Gerichtshof erkannte im Fall des in der JVA Schwalmstadt Verwahrten M., dass gegen dessen Menschenrechte gemäß Artikel 5 „Recht auf Freiheit und Sicherheit“ und Artikel 7 „Keine Strafe ohne Gesetz“ (*Nulla poena sine lege*) der europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verstoßen wurde. M. hatte sich gegen seine fortdauernde Unterbringung in der Sicherungsverwahrung über die zum Urteilszeitpunkt im Gesetz festgeschriebene Höchstfrist von 10 Jahren hinaus erfolgreich gewehrt. Da diese Entscheidung Strahlkraft, auch wenn es sich dabei um eine Einzelfallentscheidung handelte, für ähnliche gelagerte Fälle hatte, rechnete die Bundesregierung mit einer größeren Anzahl von Hochrisikostraftätern, die möglicherweise kurzfristig aus der Sicherungsverwahrung in Freiheit kommen könnten. Für diesen Personenkreis sollte mit der EAÜ eine gewisse Basissicherheit geschaffen werden. Der letztliche Anwendungsbereich ging jedoch in Bezug auf die Adressaten erheblich darüber hinaus.

Rahmen eingetretener Führungsaufsicht erteilen, die für eine elektronische Überwachung ihres Aufenthaltsortes erforderlichen technischen Mittel ständig in betriebsbereitem Zustand bei sich zu führen und deren Funktionsfähigkeit nicht zu beeinträchtigen (§ 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 12 StGB). Derzeit werden in der Bundesrepublik ausschließlich die beschriebenen einteiligen GPS-Überwachungssysteme zur Umsetzung dieser Weisung eingesetzt. Eine Einwilligung des Betroffenen ist nicht nötig.²⁴ Diese Weisung ist nach § 145a StGB strafbewehrt. Verstöße können somit mit Geld- oder Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren geahndet werden. Der Gesetzgeber verfolgt mit dieser Weisung das Ziel, mögliche Rückfalltaten von als gefährlich eingeschätzten Personen, welche aus dem Straf- oder Maßregelvollzug zu entlassen sind, zu verhindern.

Die Voraussetzungen der EAÜ-Weisung sind der Eintritt der Führungsaufsicht aufgrund von: a) Mindestens drei Jahren vollständig verbüßter Freiheitsstrafe (als Einzel- oder Gesamtstrafe) oder die Erledigung einer freiheitsentziehenden Maßregel; b) die Verurteilung wegen einer oder mehrerer Katalogstraftaten im Sinne des § 66 Abs. 3 S. 1 StGB²⁵; c) des Weiteren muss die Gefahr der Rückfälligkeit in Bezug auf eine Katalogstraftat gegeben sein und d) die Weisung erforderlich erscheinen, um durch eine Erhebung und Auswertung der Aufenthaltsdaten des Betroffenen diesen von weiteren Straftaten abzuhalten. Hier fügt der Gesetzgeber noch speziell die Überwachung von Aufenthaltsge- und -verboten gemäß § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 2 StGB an. Damit wird bereits deutlich, worin die genaue Zielführung der Weisung besteht: Neben der generellen Erhöhung des Entdeckungsrisikos durch die ständige Erhebung von Aufenthaltsdaten sollen insbesondere die Aufenthaltsweisungen effektiv kontrolliert und mögliche Verstöße dagegen geahndet werden können.

Der in Rede stehende Personenkreis für eine EAÜ-Anordnung umfasst entsprechend des § 68b Abs. 1 S. 3 Nr. 1-4 StGB die sogenannten Vollverbüßer (§ 68f StGB) mit folglich negativer Sozialprognose sowie die aufgrund von Erreichen der Höchstfrist, Wegfall der Voraussetzung oder auch aus Gründen der Verhältnismäßigkeit zu entlassenden Insassen des Maßregelvollzugs (§§ 62, 67d StGB; Erledigung der Maßregel). Bei diesen Personen handelt es sich um freie Menschen, deren Verhalten ausschließlich durch Weisungen im Rahmen der Führungsaufsicht beeinflusst werden kann.²⁶ Die Anlassverurteilungen sind in der Regel wegen schwerer und schwerster Sexual- und Gewaltkriminalität ergangen²⁷ und das Strafvollstreckungsgericht geht von mindestens einer hohen für den Einzelfall begründeten Rückfallwahrscheinlichkeit aus. Eine allgemeine angenommene oder nur auf statistischen Annahmen beruhende

24 Vgl. BT-Drs. 17/3403, S. 18.

25 Der § 66 Abs. 3 S. 1 StGB umfasst neben der schweren Sexual- und Gewaltdelikte noch eine Reihe allgemeingefährlicher Straftaten und schwere Betäubungsmittelkriminalität.

26 Vgl. *Brauneisen* 2011, S. 312.

27 Vgl. *Bräuchle/Kinzig* 2016, S. 6 f.

Rückfallwahrscheinlichkeit reicht nicht aus. Der vermutete Rückfall bezieht sich mindestens ebenfalls auf eine schwere Straftat zum Schaden von Leib und Leben, der persönlichen Freiheit oder der sexuellen Selbstbestimmung Dritter oder eine sonstige Katalogstraftat.

Das Mittel zur Rückfallvermeidung ist die Datenauswertung gemäß § 463a Abs. 4 S. 2 StPO. Hierin ist festgeschrieben, zu welchem Zweck die erhobenen Aufenthaltsdaten verwendet werden dürfen. Zunächst einmal dürfen Verstöße gegen die bereits angesprochenen Aufenthaltsge- und -verbote nach § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 1, 2 StGB und/oder Verstöße gegen die EÜ-Weisung nach Nr. 12 an sich, mittels EAÜ-Daten festgestellt werden. Als Folge einer solchen Feststellung können Maßnahmen der Führungsaufsicht ergriffen und Verstöße strafrechtlich geahndet werden. Subsumiert bedeutet dies, dass auf die spezialpräventive Wirkrichtung der EAÜ abgestellt wird. Die Wirkrichtung soll sich nach dem Willen des Gesetzgebers sowohl in positiver als auch negativer Spezialprävention entfalten. Positiv im Sinne einer Stärkung der Eigenkontrolle des Probanden, indem er für sich eventuelle kriminogene Anreize erkennt und vermeidet. Das Einüben erwünschter Verhaltensweisen soll hiermit gefördert werden. Gerade einem pädophilen Straftäter kann die EAÜ dabei helfen, sich selbst zu kontrollieren und sich beispielsweise von Orten fernzuhalten, an denen sich Kinder aufhalten. Entsprechende universelle Orts- und/oder Kontaktverbote nach § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 2, 3 StGB werden so zwar nicht unmittelbar kontrolliert, jedoch mittelbar, sofern es hier zu Kontaktversuchen oder Übergriffen kommt und die Behörden davon Kenntnis erlangen. Auf das Verhalten des Betroffenen kann durch die Führungsaufsichtsstelle somit frühzeitig(er) reagiert und die Intensität der Betreuungs- und Sicherungsmaßnahmen erhöht oder abgemildert werden. Im Gegenzug soll die negative Spezialprävention durch die Aufzeichnung der Bewegungs- und Aufenthaltsdaten dem Betroffenen permanent vor Augen führen, dass Verstöße gegen Weisungen der Führungsaufsicht oder gar erneute Straftaten sicher aufgedeckt und geahndet werden.²⁸

Als weiterer Verwendungszweck der Aufenthaltsdaten des Probanden ist die Möglichkeit des sofortigen Eingreifens der Behörden (in der Regel der Polizei) zu nennen. Diese erhält die entsprechenden Daten, sofern es zu einer aktuellen Gefahr für Dritte kommt oder die Begehung einer sonstigen Katalogstraftat durch den Probanden droht. Auch zur nachträglichen Verfolgung von Katalogstraftaten, beispielsweise bei mutmaßlicher Ortsanwesenheit oder einem zum Täterprofil passenden früheren Modus Operandi, ist die Verwendung der Aufenthaltsdaten zulässig. Die EAÜ-Daten können dementsprechend im Umkehrschluss jedoch auch dazu dienen, dem Probanden von einem Tatverdacht zu befreien, indem sie eine Ortsanwesenheit ausschließen und somit zum Alibi werden. Alle weiteren Verwendungszwecke sind ausgeschlossen.

28 Vgl. BT-Drs. 17/3403, S. 17 f, S. 38.

Im deutschen EAÜ-Programm wird dem Datenschutz eine besondere Bedeutung zugemessen, was den Hintergrund für die ausschließlich vorgenannten Verwendungszwecke der Aufenthaltsdaten gemäß § 463a Abs. 4 S. 2 StPO darstellt. Der Gesetzgeber spricht von einer engen Zweckbindung,²⁹ um die verfassungsmäßigen Rechte des Betroffenen zu wahren. Hierzu gehört die im Technikteil genannte HU, welche die GPS-Datenerhebung im Wohnraum des Probanden verhindert (§ 463a Abs. 4 Hs. 2 StPO). Weiter sind die Daten gegen den Zugriff Dritter speziell zu schützen (§ 463a Abs. 4 S. 3 StPO), jeglicher Zugriff ist zu protokollieren (§ 463a Abs. 4 S. 6 StPO) und die erhobenen Aufenthaltsdaten sind spätestens nach zwei Monaten zu löschen, sofern diese nicht für einen der genannten Zwecke nach Nr. 1-5 der Vorschrift verwendet werden (§ 463a Abs. 4 S. 5 StPO). Generell werden sämtliche Daten im Rahmen der EAÜ vollständig automatisiert erhoben und gespeichert (§ 463a Abs. 4 Hs. 1 StPO). Diese werden nicht für die Überwachungsstelle sichtbar, solange keine Verstöße gegen eine Aufenthaltsweisung oder eine Beeinträchtigung des Überwachungsgerätes vorliegen. Ein sogenanntes Echtzeittracking, um gegebenenfalls Bewegungsprofile in Bezug auf „rückfallrelevante Verhaltensweisen“ zu verfolgen, ist somit im deutschen EAÜ-Programm ausgeschlossen.³⁰

Die EAÜ-Weisung muss vom Strafvollstreckungsgericht vor dem Ablauf von maximal zwei Jahren (Überprüfungsfrist) in Bezug auf ihre Notwendigkeit hin überprüft werden (§ 68d Abs. 2 StGB). Liegen die Voraussetzungen, welche zur Anordnung geführt haben (hat beispielsweise eine Verminderung der Gefährlichkeit stattgefunden oder ist ein zu schützendes Opfer verzogen) nicht mehr vor, so ist die Weisung aufzuheben. Genauso ist zu prüfen, ob der Anspruch an die Verhältnismäßigkeit noch gegeben ist.

7. Der Überwachungsablauf im Verfahren „Elektronische Aufenthaltsüberwachung (EAÜ)“

In den meisten Fällen tritt, bevor eine EAÜ-Anordnung durch die jeweils zuständige Strafvollstreckungskammer (StVK) ergeht, eine sogenannte Fallkonferenz zusammen. Diese sollte im Idealfall bis zu sechs Monate vor Entlassung des Probanden aus dem Vollzug oder der Maßregelanstalt stattfinden, um eine ausreichende Vorlaufzeit zur Beratung und Vorbereitung der Überwachung zu gewährleisten. An der Fallkonferenz nehmen Vertreter der Bewährungshilfe, der örtlichen Polizei, der Fachabteilungen für Rückfallprävention für Sexualstraftäter der Landeskriminalämter (HEADS, KURS, etc.), der Staatsanwaltschaft und der JVA oder der Maßregelanstalt, in welcher der Proband einsitzt, teil. Auch die GÜL und die HZD können beratend hinzugezogen werden. Die jeweilige Zusammensetzung der Fallkonferenz variiert dem Einzelfall entsprechend. Der Sinn und

29 Vgl. BT-Drs. 17/3403, S. 18.

30 Vgl. *Haverkamp u. a.* 2012, S. 60.

Zweck dieser Konferenzen besteht darin, vorab zu prüfen, in welchen Fällen eine EAÜ-Weisung erforderlich sein kann. Zunächst ist eine Risikobewertung bezüglich eines Rückfalls im Sinne des § 66 Abs. 3 S. 1 StGB vorzunehmen. Wird ein hohes Rückfallrisiko, beispielsweise aufgrund des Vollzugsverhaltens des Probanden oder anlässlich vorliegender Sachverständigengutachten, angenommen, so ist weiter zu prüfen, ob durch eine EAÜ-Anordnung von einer signifikanten Risikosenkung auszugehen ist. Insbesondere ist hierbei die eventuelle Ausgestaltung der EAÜ zu berücksichtigen. Dabei ist die Frage zentral, ob mittels der elektronischen Überwachung von Aufenthaltsweisungen nach § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 2 StGB oder durch eine rein spezialpräventive Anordnung³¹ der EAÜ der Proband von Rückfalltaten abgehalten werden kann.³²

In Bezug auf die Aufenthaltsweisungen ist insbesondere an den Opferschutz zu denken. Durch die EAÜ können konkrete Bereiche (Zonen), die als Anlass für eine Rückfalltat dienen können, unmittelbar überwacht werden. Häufig handelt es sich hierbei um Orte wie die Wohnung, den Arbeitsplatz oder den Schulweg ehemaliger Tatopfer, Zeugen, von Justizpersonal, etc. Mittelbar sind allgemeine Bereiche elektronisch überwachbar, solange diese eindeutig lokal bestimmt werden können. Hierbei kommen etwa Milieutreffpunkte wie Bahnhöfe, Parks oder andere derartige Örtlichkeiten in Betracht. Beim Beispiel der Sexualkriminalität zum Nachteil von Kindern wären dies Orte, an denen jene sich regelmäßig aufhalten (Schulen, Schwimmbäder, Kindergärten usw.). Auch Aufenthaltsgebote können sinnvoll sein, um den Probanden für Überwachungs- und Betreuungsmaßnahmen der Führungsaufsicht und Bewährungshilfe leichter erreichbar zu halten. Dementsprechende Aufenthaltsgebote können beispielsweise eine größere Stadt, ein Landkreis oder ein Bundesland sein.³³

Das Ergebnis der Fallkonferenz wird an die zuständige Strafvollstreckungskammer weitergegeben. Hinzu kommen noch Empfehlungen zur Ausgestaltung des Führungsaufsichtsbeschlusses und eventuell ein Vorschlag für konkrete Handlungsanweisungen an die GÜL. Die StVK kann die Ergebnisse und Vorschläge in ihre Entscheidung einbeziehen.³⁴

Ergeht ein Führungsaufsichtsbeschluss mit einer EAÜ-Anordnung, wird zunächst die HZD, die als technischer Dienstleister im EAÜ-Verfahren und als Auftragnehmer der GÜL fungiert, darüber informiert. Die HZD schafft sodann die

31 Bei einer solchen Anordnung ergehen keine elektronisch überwachten Aufenthaltsge- und -verbote. Der Proband soll ausschließlich durch das Wissen um das gesteigerte Entdeckungsrisiko, welches er infolge der Auswertung seiner Bewegungsdaten zu befürchten hat, von einer erneuten Straftatbegehung abgeschreckt werden.

32 Vgl. *Fünfsinn/Seitz* 2012, S. 453 f.; *Eilzer* 2012, S. 25.

33 Zur Weisungserteilung in Bezug auf die Ausgestaltung bei EAÜ-Anordnungen siehe *Maltry* 2013.

34 Vgl. *Fünfsinn/Seitz* 2012, S. 453 f.

technischen Voraussetzungen der Überwachung, indem sie selbst oder durch einen beauftragten Subunternehmer die Anlage des Trackers bei Entlassung des Probanden aus dem Vollzug praktisch umsetzt. Ist im Führungsaufsichtsbeschluss die freiwillige Aufstellung der HU vorgesehen, so wird diese in der Regel unmittelbar nach Entlassung in der Wohnung des Probanden installiert. Im EAÜ-Programm wird dem Probanden zusätzlich von der HZD ein Mobiltelefon zur Kontaktaufnahme mit der GÜL zur Verfügung gestellt. Zur gleichen Zeit erhält die GÜL alle nötigen Unterlagen zur Überwachung des Probanden. Diese beinhalten den genannten Führungsaufsichtsbeschluss, die konkreten Handlungsanweisungen für den Verstoßfall und ein Datenblatt mit allen wichtigen Personaldaten des Probanden. Es beinhaltet zudem Informationen über die vor der EAÜ-Anordnung vollstreckte Vollzugsform und -dauer, die Anlassverurteilung und weitere relevante Vorverurteilungen und eine Aufstellung über die Aufenthaltsge- und -verbote sowie Kontaktverbote. Abschließend sind die Ansprechpartner bei Gericht, Bewährungshilfe und Polizei festgehalten, ebenso wie Bemerkungen zu Suchtmittelmissbrauch, psychischen Erkrankungen/Störungen und sonstigen Umständen, die für die Gefährlichkeit des zu Überwachenden relevant sind.

Mit Anlage des Trackers beginnt die elektronische Überwachung des Probanden durch die GÜL. Ebenso wie bei der RF-Überwachung im hessischen Modellprojekt EPK steht die GÜL für die Bewertung eingehender Meldungen permanent zur Verfügung. Im Vergleich zur RF-Technik erzeugen die GPS-Überwachungsgeräte jedoch eine Vielzahl technischer Meldungen. Die möglichen Meldungen sind bereits im GPS-Technikteil am Anfang dieses Beitrags skizziert worden. Diese laufen zunächst völlig anonymisiert beim Technischen Monitoring Center (TMC), welches analog zur GÜL rund um die Uhr arbeitet und eine Unterabteilung der HZD dargestellt, auf. Das TMC nimmt eine Vorprüfung aller Meldungen in technischer Hinsicht vor und leitet Meldungen, die einer fachlichen Bewertung bedürfen, zur GÜL weiter. Dort werden diese dann als Ereignisse bezeichnet. Nur bei der GÜL können die eingehenden vorgefilterten Ereignisse der Tracker den dazugehörigen Probanden zugeordnet werden. Bei den in diesem Zusammenhang fachlich zu bewertenden Meldungen handelt es sich um Verstöße gegen Einschluss- oder Ausschlusszonen³⁵ oder sie stehen in Bezug zu einem schwachen Akkustand des Trackers. Des Weiteren werden selbstverständlich Meldungen über Manipulationen am Überwachungsgerät oder an der HU und Verbindungsabbrisse bezüglich der Datenerhebung automatisch an die GÜL weitergeleitet.

Um die angesprochene fachliche Bewertung und die darauffolgenden eventuell nötigen Reaktionen sachgerecht durchführen zu können, sind bei der GÜL

35 Der Begriff der Einschluss- und Ausschlusszonen ist die technische Umsetzung der Aufenthaltsge- und -verbote. Diese Termini sind dem angelsächsischen Sprachgebrauch entnommen, worin von „inclusion-zone“ und „exclusion-zone“ die Rede ist. In der deutschen Literatur werden die englischen Bezeichnungen häufig synonym für Aufenthaltsge- und -verbote verwendet.

justizferne Sozialarbeiter und Sozialpädagogen beschäftigt. Unterstützt werden sie aufgabenteilig, da immer in gemischten Zweierteams gearbeitet wird, von Beamten des mittleren Justizdienstes. Je nachdem, wie die konkrete Handlungsanweisung der Führungsaufsichtsstelle lautet, wird in aller Regel bei den meisten Verstößen zunächst telefonischer Kontakt zum Probanden aufgenommen, um auf eine Klärung des Sachverhalts hinzuwirken.³⁶ Dies kann beispielsweise bei einem versehentlichen Zonenverstoß der Fall sein, wenn der Proband etwa in der falschen Bahn sitzt. Die GÜL beobachtet dann in Echtzeit das Bewegungsprofil, was im Verstoßfall erlaubt ist, und gleicht dieses mit den Angaben des Probanden ab. Stimmt beides überein, kann gegebenenfalls auf einen Polizeieinsatz verzichtet werden. In den meisten Fällen würde jedoch zumindest eine Information an die Polizei ergehen, um eventuell nötig werdende Einsätze möglichst reaktionsschnell durchzuführen. Hieraus wird die Funktion der GÜL im EAÜ-Programm besonders deutlich: Einerseits wirken die Sachbearbeiter umgehend auf den Probanden ein, indem sie das fernmündliche Gespräch mit ihm führen. Er bekommt somit eine sofortige Reaktion auf sein Verhalten und muss dieses der GÜL gegenüber rechtfertigen. Andererseits filtert die GÜL eine erhebliche Anzahl an nicht notwendigen Einsätzen der Polizei durch eine Klärung des vorliegenden Sachverhalts heraus. Die GÜL dokumentiert detailliert jedes Ereignis der elektronischen Überwachung und berichtet den beteiligten Akteuren, in der Regel mindestens der Führungsaufsichtsstelle und der Bewährungshilfe, in Textform, sodass diese über notwendige Schritte entscheiden können. Hier ist beispielsweise an den Strafantrag nach § 145a StGB durch die Aufsichtsstelle zu denken.³⁷

Die GÜL hat zusätzlich jegliche Herausgabe von Aufenthaltsdaten des Betroffenen zu prüfen. Sie ist dem Schutz der Daten gesetzlich verpflichtet. Aufenthaltsdaten müssen durch die Führungsaufsichtsstelle in Textform angefordert werden und einem der Zwecke nach § 463a Abs. 4 S. 2 StPO entsprechen. Des Weiteren beauftragt die GÜL bei der HZD die Behebung eventuell auftretender technischer Probleme an den Überwachungsgeräten oder deren Austausch. Hierbei werden die Termine zwischen dem Probanden und dem technischen Dienstleister und gegebenenfalls anderen Beteiligten wie der Polizei, Bewährungshilfe oder der Führungsaufsichtsstelle abgestimmt. Zuletzt ist die GÜL noch der ständige Ansprechpartner für den Probanden in allen Fragen, die seine Überwachung betreffen.³⁸ Dieser Punkt erscheint zunächst recht marginal, nimmt jedoch in der Praxis einen wichtigen Stellenwert ein. Gerade zu Beginn einer EAÜ-Anordnung hat der Betroffene häufig Fragen oder ist verunsichert bezüglich der für ihn belastenden Überwachungssituation.

Je nach Verlauf der Führungsaufsicht prüft die zuständige StVK spätestens nach zwei Jahren, ob die Überwachung noch benötigt wird. Hierzu werden

36 Vgl. *Eilzer* 2012, S. 25 f.

37 Vgl. Hessischer Landtag-Drs. 18/4656.

38 Vgl. Hessischer Landtag-Drs. 18/4656.

Stellungnahmen der Bewährungshilfe und von Polizei und Staatsanwaltschaft eingeholt. Liegt keine Erforderlichkeit für die Maßnahme mehr vor oder ist diese unverhältnismäßig geworden, wird die entsprechende Weisung durch Beschlussänderung aufgehoben. Dem Probanden wird schnellstmöglich, in aller Regel innerhalb eines kurzen Zeitfensters von wenigen Stunden, der Tracker durch die HZD oder deren Subunternehmer entfernt und das restliche EAÜ-Equipment wie HU und Mobiltelefon eingesammelt. Sollten sich, während die Führungsaufsicht ohne EAÜ weiterläuft, Gründe ergeben, die die Maßnahme erneut notwendig machen würden, so kann der Führungsaufsichtsbeschluss wieder um eine EAÜ-Weisung erweitert werden.

8. Analyse des Verfahrens EPK und dessen Umsetzung

Das im Bundesland Hessen seit gut 16 Jahren etablierte Modellprojekt EPK ist zunächst einmal ein justizielles Verfahren zur Haftvermeidung in verschiedenen rechtlichen Anwendungsbereichen wie der Bewährung und der Untersuchungshaft. Es besitzt insbesondere im erstgenannten Bereich eine starke Akzentuierung auf intensiver sozialpädagogischer Betreuung einer Klientel, der es an Selbstkontrolle und verbindlichen Strukturen im Leben fehlt, und die vor diesem Hintergrund gerichtlichen Auflagen und Weisungen nicht nachkommt und Straftaten begeht. Bezüglich der Untersuchungshaftvermeidung steht der verfahrenssichernde Aspekt im Vordergrund. Die Verteilungsquote liegt in der Praxis etwa zu zwei Dritteln bei Bewährungsfällen zu einem Drittel bei Untersuchungshaftfällen.³⁹ Das Spektrum der begangenen Kriminalität, bei der eine EPK-Weisung in Betracht kommt, ist bei niedriger bis mittlerer Deliktschwere zu verorten. Als Hilfsmittel zur Kontrolle eines (strukturierenden) Tages- und Wochenplans bedient sich das Verfahren der elektronischen Überwachung. Im hessischen Projekt ist ein RF-Überwachungssystem zur reinen An- und Abwesenheitskontrolle im Einsatz.

Die besondere Stärke des Verfahrens EPK liegt in der engen Zusammenarbeit von Gericht, Bewährungshilfe und Proband, durch die eine ansonsten zwingend zu vollziehende Haft nicht vollstreckt werden muss oder vorzeitig abgekürzt werden kann. Haftvollstreckung hat in der Regel tiefgreifende Auswirkungen auf den Betroffenen. Es treten sogenannte Prisonisierungseffekte auf. Hierunter sind beispielsweise der Verlust des Arbeitsplatzes, das Abgleiten in eine kriminelle Subkultur, der Verlust der Möglichkeit, materielle Entschädigung an die Opfer zu leisten und der Abbruch sozialer Bezüge, zu subsumieren.⁴⁰ Die EPK gliedert

39 Siehe <https://justizministerium.hessen.de/presse/pressemitteilung/positive-bilanz-fuer-gemeinsame-elektronische-ueberwachungsstelle-der> (zuletzt abgerufen am 07.09.2016) sowie *Dünkel/Thiele/Treig* in diesem Band (*Kapitel 2.1*).

40 Diese schädlichen Effekte einer Inhaftierung sind bereits im ersten EÜ-Gesetzentwurf, BR-Drs. 698/97, benannt.

sich somit in ein Strafsystem ein, welches auf Reintegration als Mittel zur Verhütung erneuter Straftatbegehung setzt.⁴¹ Ganz praktisch bedeutet dies Folgendes: Ein Proband, der eine Haftstrafe nicht verbüßen musste, ist erheblich leichter in ein straffreies Leben zurückzuführen, solange noch soziale Bezüge bestehen, an denen bei einer Betreuung im Rahmen der Bewährung pädagogisch angesetzt werden kann. Analoge Argumentationen lassen sich auch für die Vermeidung einer Untersuchungshaft anführen. Ist ein Arbeitsplatz erst einmal verloren, gestalten sich Resozialisierungsbemühungen im Anschluss an die Untersuchungshaft oder an ein abgeschlossenes Strafverfahren besonders schwierig. Ferner ist zu bedenken, dass in der elektronischen Überwachungszeit positive Aspekte für eine günstige Sozialprognose in Bezug auf die anstehende Hauptverhandlung durch den Probanden geschaffen werden können. Mittels eines solchen Verlaufs kann das Gericht eher die Voraussetzungen sehen, bei einer Verurteilung die Strafe unter Umständen zur Bewährung auszusetzen.⁴²

Des Weiteren spart Haftvermeidung durch EPK Kosten für den Steuerzahler. Für Hessen betragen die durchschnittlichen Kosten im EPK-Projekt pro Tag 29,53 €, denen ein Hafttag mit Bruttokosten ohne Baukostenanteil von 96,- € gegenübersteht. Weitere Einspareffekte können durch die Vermeidung der negativen Haftauswirkungen und einer kürzeren Sanktionsdauer im Vergleich zur Haftvollstreckung erreicht werden.⁴³ Ein in einem Arbeitsverhältnis stehender Straftäter zahlt beispielsweise weiter in die Sozialsysteme ein und die Überwachungszeit fällt häufig kürzer als die eventuell zu verbüßende Haft aus.

In Hessen ist die EPK bisher bei 1.310 Probanden (Stichtag 31.03.2015) angewendet worden. Der überwiegende Teil der Probanden steht die elektronische Überwachungszeit erfolgreich durch. Nur in etwa 10% der Fälle muss das Gericht die Bewährung widerrufen oder den Haftbefehl wieder in Vollzug setzen.⁴⁴ Dieser Umstand allein weist jedoch noch keinen nachhaltigen Erfolg aus. Hierzu ist eine längerfristige Betrachtung des EPK-Projekts notwendig. Die aktuell laufende Evaluation des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht⁴⁵ in Freiburg könnte entsprechende Erkenntnisse liefern. Weiter und mindestens genauso wichtige Ergebnisse könnte diese Evaluation in Hinsicht auf das Auftreten eventueller Net-widening-Effekte im hessischen EPK-Projekt erbringen.

41 Vgl. § 2 S. 1 Hessisches Strafvollzugsgesetz.

42 Vgl. *Fünfsinn* 2010, S. 7.

43 Vgl. *Fünfsinn/Seitz* 2012, S. 3.

44 Siehe <https://justizministerium.hessen.de/presse/pressemitteilung/positive-bilanz-fuer-gemeinsame-elektronische-ueberwachungsstelle-der> (zuletzt abgerufen am 09.09.2016).

45 Die Implementation der Fußfessel in Hessen – Eine Evaluation des Einführungsprozesses anhand empirischer Analyse der Implementation und Effizienz des elektronisch überwachten Hausarrests. Siehe hierzu <https://www.mpicc.de/de/forschung/forschungsarbeit/kriminologie/fussfessel.html> (zuletzt abgerufen am 07.09.2016).

Erkenntnisse aus anderen Bundesländern liegen nicht vor, da bisher kein anderes Land eine EÜ-Konzeption wie die der EPK in Hessen getestet hat.

9. Analyse des Verfahrens EAÜ

Das Verfahren EAÜ im Rahmen der Führungsaufsicht wird seit etwa fünf Jahren in Deutschland durchgeführt. Damit ist es in seiner Anwendung verhältnismäßig jung. Es wurde eingeführt, um als hochgradig gefährlich eingeschätzte Schwer- und Schwerststraftäter mit negativer Legalprognose im Anschluss an eine mindestens dreijährige vollverbüßte Haftstrafe oder einer erledigten stationären Maßregel besser zu überwachen. Die Zielsetzung besteht in der Rückfallverhinderung erneuter erheblicher Straftaten. Eine herausragende Stellung nimmt hierbei die elektronische Überwachung von gerichtlichen Aufenthaltsweisungen ein. Solche Aufenthaltsge- und -verbote folgen unterschiedlichen Zielen und können erstmals seit Einführung der EAÜ zuverlässig kontrolliert werden. Bei einem Verstoß des Betroffenen gegen eine Aufenthaltsweisung läuft als Konsequenz daraus ein Alarm bei der GÜL auf und die Behörden können umgehend reagieren. Die für den Probanden drohende Bestrafung bei Verstößen gegen Weisungen der Führungsaufsicht ist speziell in diesem Kontext erheblich. Neben einer bis zu dreijährigen Freiheitsstrafe droht bei einer Verurteilung wegen eines Weisungsverstoßes, bei welchem die Führungsaufsicht aufgrund einer oder mehrerer Katalogstraftaten eingetreten ist, eine Anordnung der Sicherungsverwahrung (§ 66 Abs. 1 S. 1 Nr. 1c StGB). Bei zuvor ausgesetzten Maßnahmen kann eine Verurteilung zum Widerruf führen. Zur Zielerreichung der Rückfallvermeidung setzt der Gesetzgeber dementsprechend auf das Abschreckungspotenzial durch Erhöhung des Entdeckungsrisikos bei Weisungsverstößen und/oder erneuter Straffälligkeit. Ferner soll der Proband jedoch auch dahingehend beeinflusst werden, jene Orte, die für ihn eine hohe Rückfallgefahr bergen, generell zu meiden und durch die Überwachung von Aufenthaltsvorschriften für Maßnahmen der Führungsaufsichtsstelle erreichbar zu bleiben. Bundesweit wird die EAÜ-Maßnahme derzeit mit den vorgenannten einteiligen GPS-Trackern umgesetzt. Die GPS-Überwachung ist technisch aufwendig und für den Betroffenen mit Einschränkungen im täglichen Leben verbunden. Zusätzlich kommt ein hoher Verwaltungsaufwand für die Verfahrensbeteiligten dazu.

Ob die Rückfallhäufigkeit von Straftätern im Bereich der Schwerekriminalität durch die Einführung der EAÜ in Deutschland vermindert werden kann, ist aufgrund fehlender empirischer Belege bisher nicht zu beantworten. Generell kann eine Erhöhung des Entdeckungsrisikos zur Senkung von Rückfälligkeit beitragen, wie eine Meta-Analyse von *Dölling* ergab.⁴⁶ Dieser Befund ist bezüglich der Zielsetzung der Rückfallprophylaxe des EAÜ-Verfahrens positiv zu bewerten.

46 Siehe *Dölling* 2009.

Hieran schließen sich jedoch Fragen nach dem Maßstab, insbesondere im Vergleich zu anderen ambulanten Maßnahmen, an. Dabei bleibt zu betonen, dass im Rahmen der Führungsaufsicht niemals auf die Schutzwirkung der EAÜ-Anordnung allein gesetzt wird, sondern ein Weisungskanon aus unter anderem fachspezifischer Bewährungshilfe und Therapien diese erreichen sollen. Die EAÜ stellt somit lediglich einen Mosaikstein im Sicherungskonzept der Führungsaufsicht dar.

Besonders aus operativer Sicht ist die Stärke einer EAÜ im konkreten Opferschutz hervorzuheben. Wird ein konkret bedrohtes Tatopfer in seiner Unversehrtheit und sexuellen Selbstbestimmung geschützt, indem beispielweise das Bundesland, in welchem es lebt, zur Sperrzone für den EAÜ-Träger wird, so kann für jenes von einem erheblichen Gewinn an Sicherheit und daraus resultierende Lebensqualität gesprochen werden. Rückfalltaten zum Nachteil konkreter Tatopfer können somit mittels EAÜ durch das rasche Einschreiten der Polizei verhindert werden, da diese zunächst das Opfer aufsuchen und beschützen kann. Inwieweit der Ausschluss von allgemein formulierten Verboten, wie etwa der Aufenthalt auf Spielplätzen, den Täter dazu bewegen, aus Furcht vor Entdeckung durch das Auswerten seiner Aufenthaltsdaten sich vom Aufsuchen solcher Orte zu distanzieren, lässt sich schwer einschätzen. Abwegig erscheint dieser Gedanke jedoch nicht, sondern ist wahrscheinlich vom entsprechenden Täterprofil abhängig. Die Anwendung derartiger allgemeiner Ortsverbote zur Flankierung von Kontaktverboten nach § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 StGB kann durchaus Sinn machen, sofern sich damit auf die Täterpsyche in Bezug auf einen Selbstreflexionsprozess einwirken lässt. Die EAÜ kann hierbei als eine Hilfestellung für den Täter dienen, die es ihm ermöglicht, sich permanent selbst zu kontrollieren und die Gefahr die von ihm ausgeht, für sich zu erkennen. Auch für den Täter ist es ein Gewinn keine neuen Straftaten mehr zu begehen und so einen eventuellen neuerlichen Freiheitsentzug zu vermeiden. Eine US-Studie zur GPS-Straftäterüberwachung aus dem Jahr 2010 berichtet von einem Rückgang der Widerrufe aufgrund von Weisungsverstößen, Flucht oder erneuter Straffälligkeit um 31%.⁴⁷

Eine elektronische Überwachung stellt jedoch generell keinen Ersatz zu einer stationären Unterbringung dar. Dies gebietet allein die Logik: Ein Mensch in Freiheit kann Straftaten begehen (im Vollzug übrigens auch – dort eben nur zum Nachteil anderer Opfer), ganz gleich, wie gut die Überwachung funktioniert.

47 Die Studie von *Bales u. a.* 2010 verwendete quantitative und qualitative Methoden um Erkenntnisse unter anderem zur Rückfälligkeit unter EÜ zu gewinnen. Die Studie erfasste hierfür 143.641 Personen in verschiedenen staatlichen Überwachungsprogrammen der Bewährung, vorzeitiger Entlassungen, und weiteren, von denen 2.392 Personen mittels GPS und 99 Personen mittels RF-Technik überwacht wurden (Stichtag: 30. Juni 2009). Die Überwachungsdauer lag bei durchschnittlich 24 Monaten. Durchgeführt wurde diese Erhebung im US-Bundestaat Florida durch die Florida State University.

10. Analyse der Umsetzung des Verfahrens EAÜ

Die Einrichtung der GÜL als Überwachungsstelle aller Bundesländer war und ist eine elementare Entscheidung im deutschen EAÜ-Programm. Das Hauptargument zur Schließung des entsprechenden Staatsvertrages war die Kosteneinsparung, die durch ein gemeinsames Vorgehen der Länder erreicht werden sollte. Hätte jedes Bundesland eine eigene Überwachungsstelle eingerichtet, wären diese erheblich höher ausgefallen.⁴⁸ Das Hessische Ministerium der Justiz weist als Gesamtkosten der GÜL, inklusive Personal und der weiter entstehenden Überwachungskosten bei der HZD als technischer Dienstleister, für die Jahre 2011 und 2012 ca. 2,5 Millionen Euro aus. Diese Kosten werden relativ nach dem Königsteiner Schlüssel auf die Länder verteilt.⁴⁹

Hervorzuheben für die operative Umsetzung der EAÜ ist jedoch die zentrale Funktion der GÜL im deutschen EÜ-Programm: Zum einen dient sie als fachliche Bewertungseinrichtung und sorgt für eine permanente und vor allem sachlich hochwertige Bearbeitung der Trackerereignisse. Nur dies ermöglicht angemessene und effektive Reaktionen beispielsweise der Polizei. Hieraus resultiert auch die bedeutende Filterfunktion. Käme es häufig zu unnötigen Polizeieinsätzen aufgrund technischer oder auch fachlich zu klärender Trackerereignisse, so ginge schon bald das Vertrauen in die Überwachungstechnik verloren. Insbesondere die hierdurch gebundenen Ressourcen bei den Verfahrensbeteiligten würden das EAÜ-Programm in Frage stellen. Zum anderen fungiert die GÜL als Koordinator bezüglich der Zusammenarbeit mit der HZD bei der Trackeranlegung und Abnahme, ist dem Datenschutz verpflichtet und zudem ständiger Ansprechpartner des Probanden. Die Zusammenarbeit mit der GÜL wird von den Verfahrensbeteiligten als überaus positiv beschrieben.⁵⁰

Dem Datenschutz wird im EAÜ-Programm ein hoher Stellenwert eingeräumt, da höchste verfassungsrechtlich garantierte Schutzbereiche durch die permanente Erhebung und Speicherung von Aufenthaltsdaten des Betroffenen tangiert sind. Der Gesetzgeber hat hier mit einer engen Zweckbindung, einer aus prozessualer Sicht sehr kurzen Speicherfrist der Daten von zwei Monaten sowie der Verpflichtung der GÜL zum Schutz der Daten des Betroffenen gegenüber Dritten vorgebaut. Diese hohen Datenschutzstandards führen in der Praxis zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand. Beispielsweise muss jedwede Datenherausgabe an die Führungsaufsichtsstelle oder eine durch sie legitimierte Stelle durch die GÜL speziell geprüft und in datenschutzrechtlich einwandfreier Weise bearbeitet werden.

48 Siehe Hessischer Landtag-Drs. 18/4656.

49 Vgl. <https://justizministerium.hessen.de/presse/pressemitteilung/justizministerin-eva-kuehnehoermann-zieht-bilanz-68-straftaeter-der> (zuletzt abgerufen am 09.09.2016).

50 Vgl. *Bräuchle/Kinzig* 2016, S. 9 f.

Das EAÜ-Verfahren verursacht durch intensives Berichtswesen über Ereignisse, welche insbesondere bei der Führungsaufsichtsstelle und der Bewährungshilfe bearbeitet werden müssen, insgesamt einen erheblichen Mehraufwand bei den beteiligten Akteuren. Auch auf die Beziehungsarbeit zwischen Bewährungshelfer und Proband kann sich die EAÜ nachteilig auswirken indem organisatorische und technische Fragen der elektronischen Überwachung in den Vordergrund des psychosozialen Beratungsprozesses treten und einen größeren Raum einnehmen, als die eigentlichen durch die Bewährungshilfe zu leistenden Betreuungsaufgaben. Bei der Polizei kommt es zu Mehrbelastungen,⁵¹ beispielsweise wenn häufiger Einsätze aufgrund schwacher Trackerakkus ausgelöst werden müssen, da ansonsten die Überwachung abzureißen droht.

Es steht außer Frage, dass der Betroffene einer EAÜ Nachteile aufgrund dieser gerichtlichen Anordnung erleidet. Er hat seine Freiheitsstrafe bis zum letzten Tag verbüßt oder ist nach Erledigung einer freiheitsentziehenden Maßregel in die Freiheit zu entlassen. Als freier Mensch, der jedoch aufgrund seines früheren Verhaltens und der Gefahr, dass von ihm erneute Straftaten ausgehen, der Führungsaufsicht unterliegt, muss er nun die elektronische Überwachung hinnehmen. Dies kann für den Probanden ein schwerer Schlag sein und als Doppelbestrafung empfunden werden. Nicht zu unterschätzen sind zudem die psychische Belastung und die Einschränkungen in der täglichen Lebensführung durch die EAÜ. Wird der Tracker in der Öffentlichkeit von Dritten gesehen, so wird der Träger in der Regel mit einer Sexualstraftat in Verbindung gebracht. Gerade dieses Deliktfeld ist in der Gesellschaft als besonders verachtenswert angesehen. Die meisten Probanden versuchen daher, beispielsweise mittels langer Hosen den Tracker unauffällig zu tragen oder Orte wie Schwimmbäder zu meiden. Ebenso wird durch das Laden des Trackers die freie Bewegung eingeschränkt. Zwei bis drei Stunden täglich an einer Steckdose verbringen zu müssen, ist beispielweise im Kontext einer Berufstätigkeit nicht ohne Hindernisse möglich. Dabei kann es zu Beeinträchtigungen von Resozialisierungsbemühungen kommen. Ebenso kommt es in seltenen Fällen zu Hautreizungen am Bein des Betroffenen durch eventuell auftretende Reibung des Trackers. Hier könnte eine Verbesserung der Akkulaufzeiten sowie eine Verkleinerung der Tracker durch technische Entwicklungen der Situation Abhilfe schaffen.

11. Schlussbetrachtung

Im hessischen Verfahren EPK ermöglicht die elektronische An- und Abwesenheitskontrolle in der Wohnung mittels des RF-Überwachungssystems die strikte Überwachung eines durch das Gericht angeordneten Tages- und Wochenplans. Der Betroffene, gegen den eine solche Weisung im Rahmen einer Bewährungs-

51 Vgl. *Bräuchle/Kinzig* 2016, S. 12 f.

aussetzung, einer Untersuchungshaftvermeidung oder als Entlassungsvorbereitung aus dem Jugendstrafvollzug mit dessen Zustimmung ergeht, kann somit durch die Erhöhung der Kontrollintensität durch das Gericht in Freiheit verbleiben oder diese früher wiedererlangen. Ohne diese Möglichkeit der EÜ-Anordnung müsste zwingend kostenintensivere Haft mit all den ihr sozial immanenten negativen Auswirkungen gegen den Probanden (weiter) vollstreckt werden. Die Vorteile des EPK-Verfahrens in Hessen liegen in der daraus resultierenden Chance für Gesellschaft und Justiz, Kosten durch Haftvermeidung und Resozialisierung zu sparen. Eine gelungene Wiedereingliederung des Straftäters ist zudem eine Voraussetzung, zukünftige Straffälligkeit⁵² zu vermeiden. Für den Betroffenen ist die elektronische Überwachung die Chance, unter Beweis zu stellen, dass er sich an verbindliche soziale Regeln zu halten vermag und aufgrund dessen eine Haftstrafe nicht verbüßen muss. Dies bedeutet, er kann unter eingeschränkt freiheitlichen Bedingungen am sozialen Alltag im Berufs-, Familien- und Freizeitleben weiterhin teilnehmen. Dies stellt für ihn Gewinn und Motivation zugleich dar.

Die Bewährungshilfe erlangt in der Arbeit mit Probanden im EPK-Verfahren einen besonders intensiven Kontakt. Dies begründet sich durch die wöchentlichen Vorsprachen, aber auch durch Reaktionen auf Abweichungen vom Tages- und Wochenplan. Die daraus resultierende Vielzahl wichtiger Informationen über ihn (welche der Bewährungshilfe in einem Verfahren ohne EÜ verborgen blieben) können für eine besonders förderliche Betreuungsarbeit eingesetzt werden. Hieraus entwickelt sich in der Regel eine tiefgreifende Beziehungsarbeit mit mannigfaltigen Einflussmöglichkeiten zwischen Bewährungshilfe und Proband. Zu diesen positiven Befunden kommt die begleitende Evaluationsstudie der zweijährigen Pilotphase des Projekts EPK durch das Max-Planck-Institut und empfiehlt eine Anwendung der Form der EÜ in anderen justiziellen Bereichen und auch über die Grenzen von Hessen hinaus.⁵³

Das Risiko, welches jedoch bei der EPK – wie bei anderen justiziellen Maßnahmen auch – beachtet werden muss, ist die Möglichkeit des Auftretens von Netwidening-Effekten. Sollte die elektronische Überwachung lediglich als Zusatz – und nicht als Ersatz – zu bestehenden Sanktionsmöglichkeiten angewendet werden oder gar bei Betroffenen zum Einsatz kommen, bei denen auch mildere Mittel zum Erfolg führen würden, könnten die positiven Effekte verringert werden. Die vorgenannte Studie fand hierauf jedoch kaum Hinweise, trotzdem bleiben diesbezüglich weitere Forschungen, wie die bereits im Analyseteil angesprochene derzeit laufende Evaluation, abzuwarten und die Anwendung des EPK-Verfahrens stets daraufhin zu überprüfen.

52 Zur Rückfälligkeit nach strafrechtlichen Sanktionen siehe *Jehle u. a.* 2013, S. 71. Dort wird eine Wiederverurteilungsrate von 31% bei verbüßter Straftat im Gegensatz zu 12% bei einer Bewährungsaussetzung im Zeitraum von drei Jahren berichtet.

53 Vgl. *Mayer* 2004, S. 343 ff.

Bei dem mittels moderner GPS-Überwachung bundesweit umgesetzten EAÜ-Verfahren im Rahmen der Führungsaufsicht wird ein Zugewinn an Sicherheit für die Bevölkerung im Allgemeinen und für konkret bedrohte Tatopfer im Speziellen angestrebt. Die verwendete Satellitenüberwachungstechnik erlaubt es, einen von einem Strafvollstreckungsgericht als rückfallgefährdeter Hochrisikostraftäter angesehenen Probanden – fast ausschließlich schwere Sexual- und Gewaltstraftäter mit größtenteils langen Verbüßungsdauern – nach dessen Entlassung aus dem Straf- oder Maßregelvollzug permanent gegen seinen Willen elektronisch überwachen zu lassen. Durch die ständige Aufzeichnung seiner Aufenthaltsdaten soll der Betroffene von einer erneuten Straftatbegehung abgehalten werden. Aufgrund der elektronischen Überwachung hat er mit einem erheblichen Enddeckungsrisiko für eventuelle neue Straftaten oder auch von Weisungsverstößen gegen die Führungsaufsicht zu rechnen. Die angedrohte Bestrafung fällt bei einer Verurteilung eines Weisungsverstoßes erheblich aus, da im § 145a StGB bis zu drei Jahre Haft für derartige Verstöße vorgesehen sind und dies als Eintrittsgrund einer Sicherungsverwahrung gelten kann. Ebenso können entsprechende Verstöße eine Entfristung der Führungsaufsicht über die Höchstdauer von fünf Jahren hinaus nach sich ziehen und bei der Bewertung hinsichtlich der weiteren Erforderlichkeit zum nächsten Prüfzeitpunkt der EAÜ-Maßnahme negative Berücksichtigung finden. Eine Ortsanwesenheit des Trackers an einem Tatort erleichtert in einem Strafprozess die Beweisführung gegen den Träger, wobei die EAÜ auch als Alibi zum Nachweis bei entsprechender Ortsabwesenheit dienen kann. Somit profitiert einerseits die Strafverfolgungsbehörde von einer EAÜ-Anordnung, andererseits jedoch auch im Zweifelsfall der Beschuldigte. Der Schutz konkreter Tatopfer wird durch die Überwachung von in den Überwachungsgeräten einprogrammierten Ausschlusszonen gewährleistet. Dies erlaubt das schnelle Eingreifen der durch die zentrale Überwachungsstelle eingeschalteten Polizei, um ein bedrohtes Tatopfer zu beschützen und stellt zweifelsohne den größten Gewinn durch eine EAÜ für den Opferschutz dar. Wird dem Täter klar, dass jegliche Rachemotivationen aussichtslos sind, ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass diese vom ihm nicht weiterverfolgt werden. Dies gilt häufig insbesondere für die Zeit kurz nach Entlassung aus dem Vollzug, welche sich für den Probanden als oft besonders fragil in Bezug auf sozial- und legalprognostische Faktoren darstellt. Analog kann auch der Aufenthalt in verbotenen Bereichen zum Schutz bestimmter Personengruppen durch das Ausschließen mittels elektronisch überwachter Verbotszonen gewährleistet werden. Dadurch kann durch Ausschluss solcher Orte dem einsichtigen Täter bei der Selbstkontrolle geholfen und dem uneinsichtigen durch Sanktionen, beispielsweise durch eine erneute Haftstrafe, begegnet werden. Beides ist der Sicherheit der Bevölkerung zuträglich, wobei eine positive Verhaltensänderung wünschenswerter, da in der Regel nachhaltiger, wäre. Umgekehrt wird durch das elektronische Überwachen von Aufenthaltsgebieten der Proband am Verlassen jener Orte ohne Einwilligung der Führungsaufsichtsstelle gehindert. Auch dies trägt zur Sicherheit eventuell bedrohter Personen bei, welche außerhalb derartiger Einschlusszonen leben. Zudem und besonders wichtig: Der Proband bleibt für

Maßnahmen der Führungsaufsicht wie der Aufenthaltsermittlung und der Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung erreichbar. Ebenso für die regelmäßigen Betreuungsmaßnahmen der Bewährungshilfe. Kombinationen aus Aufenthaltsge- und -verboten werden in der Praxis häufig durch die beschlussfassenden Strafvollstreckungskammern angeordnet, um die Überwachung möglichst effektiv zu gestalten.

Eine EAÜ kann jedoch keinesfalls eine stationäre Unterbringung ersetzen, sondern bietet lediglich die Möglichkeit, in Verbindung mit weiteren protektiven und resozialisierenden Weisungen der ambulanten Maßregel der Führungsaufsicht zur Rückfallverminderung einer sehr schwierigen Klientel beizutragen. Die EAÜ stärkt die spezialpräventive Wirkrichtung der Führungsaufsicht durch die Erhöhung des Kontrollmoments. Ob und inwieweit eine Senkung von schweren Rückfalltaten im bundesdeutschen EAÜ-Programm erreicht werden kann, muss noch erforscht werden. Es liegen bisher keine evidenzbasierten Erkenntnisse hierzu vor. Allerdings liegen zwischenzeitlich erste Erkenntnisse zur Anwendung und Umsetzung der GPS-Straftäterüberwachung in Deutschland vor, welche in vorliegenden Band vorgestellt werden (vgl. *Bräuchle* in *Kapitel 2.4*). Besonders diese Erkenntnisse und daraus folgende Überlegungen zur konkreten Umsetzung der EÜ sind bedeutsam, da diese in Zukunft eine tragende Rolle bezüglich der Akzeptanz bei den Strafvollstreckungsgerichten, den Aufsichtsstellen, der Bewährungshilfe, der Polizei und nicht zuletzt bei dem Betroffenen selbst spielen werden. Nur durch das Erreichen einer möglichst hohen Compliance des Probanden gegenüber der Überwachungsmaßnahme ist eine signifikante Verhinderung von Rückfalltaten zu erzielen. Hierzu kann neben der stetigen Fortentwicklung des Verfahrens EAÜ – insbesondere der Zusammenarbeit der beteiligten Akteure – auch die Einführung komfortablerer Überwachungsgeräte beitragen.

Literatur

- Bales, W., u. a.* (2010): A Quantitative and Qualitative Assessment of Electronic Monitoring. URL: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/230530.pdf> (zuletzt abgerufen am 01.10.2016).
- Bräuchle, A., Kinzig, J.* (2016): Die elektronische Aufenthaltsüberwachung im Rahmen der Führungsaufsicht. Kurzbericht über die wesentlichen Befunde einer bundesweiten Studie mit rechtspolitischen Schlussfolgerungen. Tübingen. URL: http://www.bmju.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF/Bereich_Ministerium/Kurzbericht_elektronische_Aufenthaltsueberwachung_im_Rahmen_der_Fuehrungsaufsicht.pdf;jsessionid=347DB79C3A2BE0E07A1AAF33FA85379F.1_cid334?__blob=publicationFile&v=1 (zuletzt abgerufen am 09.09.2016).

- Brauneisen, A.* (2011): Die elektronische Überwachung des Aufenthaltsortes als neues Instrument der Führungsaufsicht. Strafverteidiger 31 (Online verfügbar unter <http://www.strafverteidiger-stv.de/system/files/users/user5/Seiten59bis64%20aus%20StV-05-2011-2.pdf> (zuletzt abgerufen 01.10.2016)).
- Dölling, D.* (2009): Is deterrence effective? Results of a meta-analysis of punishment. *European Journal on Criminal Policy and Research* 15, S. 201-224. (Online verfügbar unter <http://blog.pucp.edu.pe/blog/wp-content/uploads/sites/470/2011/04/38029620.pdf>, zuletzt abgerufen am 01.11.2016).
- Eilzer, S.* (2012): „Elektronische Fußfessel“ als Erfahrungshintergrund für die „Elektronische Aufenthaltsüberwachung“. In: DBH-Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik e. V. (Hrsg.): Elektronische Überwachung gefährlicher Täter und Umgang mit besorgten Bürgern. Mit Beiträgen von der DBH-Fachtagung „Führungsaufsicht aktuell“ im Januar 2012 in Kassel. Köln: DBH (DBH-Materialien 69), S. 19–26.
- Fünfsinn, H.* (2010): Elektronische Fußfessel und Prävention – ein Widerspruch? In: Kerner, H.-J., Marks, E. (Hrsg.): Internetdokumentation des Deutschen Präventionstages. Hannover. URL: www.praeventionstag.de/Dokumentation.cms/1049 (zuletzt abgerufen am 01.10.2016).
- Fünfsinn, H., Seitz, H.* (2012): Elektronische Aufenthaltsüberwachung. In: Marks, E., Wiebke, S. (Hrsg.): Internetdokumentation des Deutschen Präventionstages. München. URL: <http://www.praeventionstag.de/dokumentation.cms/2013> (zuletzt abgerufen am 01.10.2016).
- Harders, I.* (2014): Die elektronische Überwachung von Straffälligen. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.
- Haverkamp, R., Schwedler, A., Wößner, G.* (2012): Die elektronische Aufsicht von als gefährlich eingeschätzten Entlassenen. In: DBH - Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik e.V. (Hrsg.): Elektronische Überwachung gefährlicher Täter und Umgang mit besorgten Bürgern. Mit Beiträgen von der DBH-Fachtagung „Führungsaufsicht aktuell“ im Januar 2012 in Kassel. Köln: DBH (DBH-Materialien 69), S. 44–74.
- Hochmayr, G.* (2013): Elektronisch überwachter Hausarrest. Gegenwart und Zukunft in Deutschland und Österreich. *Neue Zeitschrift für Strafrecht* 33 (1), S. 13–19.
- Jehle, J.-M., Albrecht, H.-J., Homann-Fricke, S., Tetel, C.* (2013): Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen. Eine bundesweite Rückfalluntersuchung 2007 bis 2010 und 2004 bis 2010. Mönchengladbach: Forum-Verlag Godesberg.
- Maltry, A.* (2013): Gerichtliche Weisungen der Führungsaufsicht beim Einsatz der elektronischen Aufenthaltsüberwachung (EAÜ). *Bewährungshilfe* 60, S. 117–129.

Mayer, M. (2004): Modellprojekt elektronische Fußfessel: Studien zur Erprobung einer umstrittenen Maßnahme. Freiburg i. Br.: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht.

2.1 Evaluation der Elektronischen Aufenthaltsüberwachung im Rahmen der Führungsaufsicht

Anne Bräuchle

1. Einleitung¹

Nachdem zu den rechtlichen Rahmenbedingungen der elektronischen Überwachung gefährlicher Straftäter im Rahmen der Führungsaufsicht schon viel gesagt wurde, werde ich mich in meiner Darstellung auf die empirische Seite beschränken. Die Erkenntnisse stammen aus einer bundesweiten Studie zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung (EAÜ) im Rahmen der Führungsaufsicht, die unter Leitung von *Jörg Kinzig* und im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz am Institut für Kriminologie der Universität Tübingen durchgeführt wurde. Zunächst werde ich das Design und die Fragestellungen des Forschungsprojekts darstellen, bevor ausgewählte Ergebnisse vorgestellt werden, um diese abschließend zu diskutieren.

2. Das Forschungsvorhaben zur Evaluation der EAÜ

Das Forschungsvorhaben zur Evaluation der elektronischen Aufenthaltsüberwachung schließt an die ebenfalls am Institut für Kriminologie durchgeführte Studie zur Führungsaufsicht an. Es lief vom 01.10.2013 bis 31.8.2015. Ein ausführlicher Forschungsbericht soll Ende 2016 erscheinen.²

1 Dieser Beitrag stellt eine Verschriftlichung des Vortrags im Rahmen des Workshops „Elektronische Überwachung von Straftätern in Deutschland und im europäischen Vergleich“ vom 25.1.2016 in Berlin dar.

2 Siehe *Bräuchle/Kinzig* 2016 für einen Kurzbericht mit den wichtigsten Erkenntnissen und rechtspolitischen Folgerungen und *Bräuchle* 2016 zur vollumfänglichen Studie.

Im Rahmen der Studie wurden Unterschiede zwischen den Bundesländern, insbesondere bezüglich der Anordnungshäufigkeit der EAÜ untersucht. Die Strukturen und Zusammenarbeit der an der Führungsaufsicht von Probanden mit EAÜ-Weisung beteiligten Akteure wurden analysiert. Hierbei fand die Beteiligung der *Gemeinsamen Überwachungsstelle der Länder (GÜL)* besondere Beachtung. Ein zentraler Forschungsgegenstand war die konkrete Anordnungspraxis der EAÜ, wobei im Besonderen die begleitenden Weisungen erfasst wurden. Die Bedeutung der EAÜ im Rahmen einer Führungsaufsicht ergründeten wir unter anderem in Bezug auf eine erneute Straffälligkeit und die Einhaltung von Weisungen. Die Bewertung der EAÜ durch die mit ihr befassten Akteure wurde ebenso erfasst wie die Erfahrungen der von ihr betroffenen Probanden.

Für diese Fragestellungen bedienten wir uns unterschiedlicher Forschungsmethoden. Neben einer rechtswissenschaftlichen Analyse stand im Zentrum unserer Studie eine umfassende Aktenauswertung: Erfasst wurden die Führungsaufsichtsakten aller Personen, denen bis zum 31.8.2013 die Weisung nach § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 12 StGB erteilt worden war ($n = 74$). Daneben wurde eine ebenso große Vergleichsgruppe von Führungsaufsichtsprobanden gebildet, die zwar die formellen Voraussetzungen des § 68b Abs. 1 S. 3 Nr. 1 und Nr. 2 StGB erfüllen, denen eine EAÜ-Weisung jedoch nicht erteilt worden war. Dieses Vorgehen sollte die Gründe, aus denen sich Gerichte gegen die „Fußfessel“ entscheiden, erkennen lassen. Die Auswertung statistischer Daten, insbesondere solcher, die durch die GÜL erhoben wurden, gab Aufschluss auf die quantitative Dimension der EAÜ. Fragebogen und Experteninterviews in allen Bundesländern erhellten die Sichtweise der beteiligten Akteure. Probandeninterviews gaben Einblick in die Erfahrungen der Verurteilten.

3. Ausgewählte Forschungsergebnisse

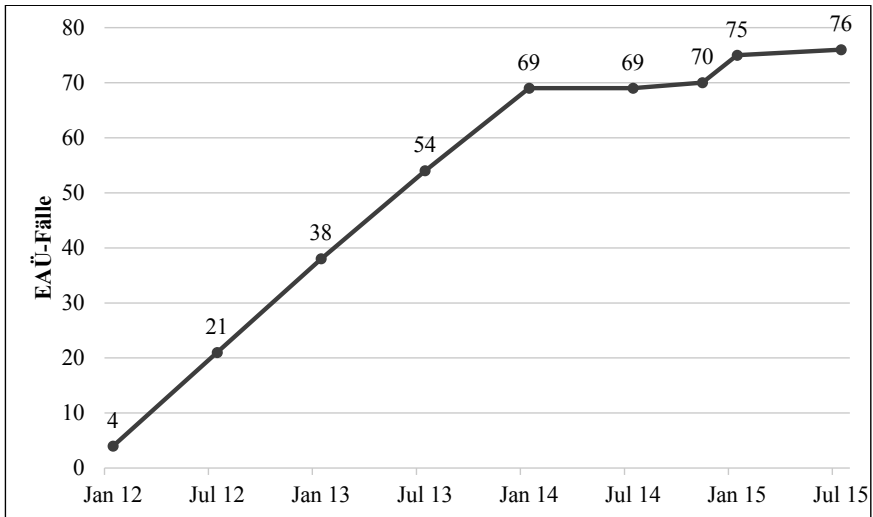
Im Rahmen dieses Beitrags kann nur auf einige ausgewählte Forschungsergebnisse eingegangen werden. Er beschränkt sich deshalb im Wesentlichen auf die Anordnungspraxis der EAÜ, ihre Akzeptanz bei den beteiligten Akteuren und die Auswirkungen auf die Probanden.

3.1 Quantitative Dimension der EAÜ

Seit Einführung der GÜL zum 1.1.2012 sind die dort erfassten Fallzahlen zunächst – bis Anfang 2014 – kontinuierlich angestiegen. Seit Januar 2014 ist die Anzahl der Überwachten mit nur einem leichten Anstieg nahezu konstant bei zuletzt (Juli 2015) 76 Personen. Im Vergleich hierzu standen 2014 nach Erhebungen der *DBH* insgesamt ca. 36.700 Personen unter Führungsaufsicht.³ Insgesamt spielt die EAÜ in Deutschland somit zahlenmäßig eine eher geringe Rolle.

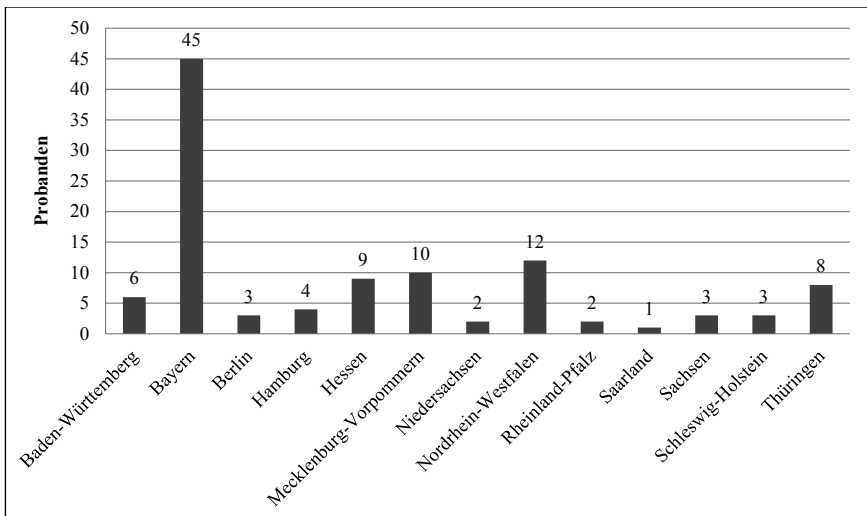
3 Vgl. *DBH* 2015.

Abbildung 1: Entwicklung der Zahl der Überwachten von Januar 2012 bis Juli 2015



Quelle: *Gemeinsame Überwachungsstelle der Länder (GÜL)*

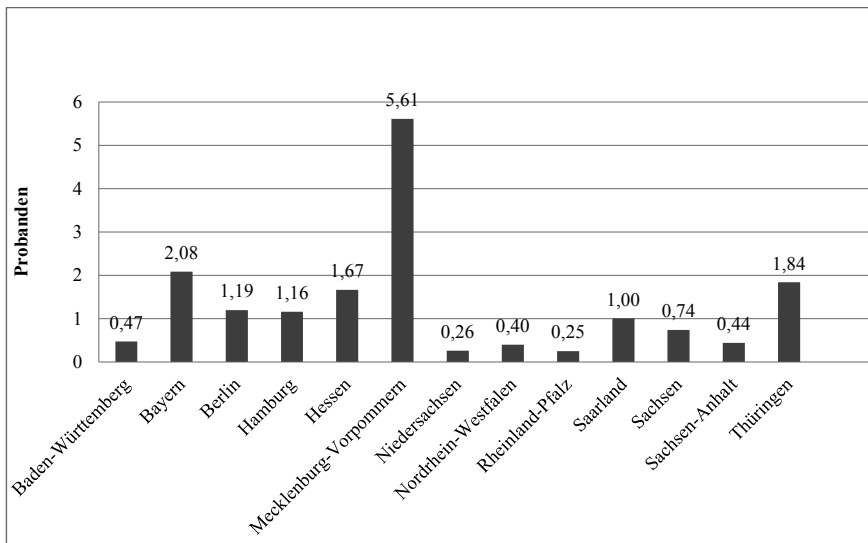
Abbildung 2: Gesamtzahl der EAÜ-Fälle pro Bundesland (Januar 2012 bis Juli 2015)



Allerdings unterscheiden sich die Bundesländer hinsichtlich der Anzahl der Überwachten ganz erheblich. Vergleicht man die absoluten Zahlen aller bis Juli 2015 erfassten Probanden, so weisen Bayern, gefolgt von Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern, Hessen und Thüringen die meisten Fälle auf (vgl. zuvor *Abbildung 2*).

Im Verhältnis zur Einwohnerzahl lässt sich ein etwas anderes Bild zeichnen: Auf eine Million Einwohner gerechnet hat das bevölkerungsarme Mecklenburg-Vorpommern die meisten EAÜ-Probanden, mit deutlichem Abstand gefolgt von Bayern, Thüringen und Hessen (vgl. hierzu nachfolgend *Abbildung 3*).

Abbildung 3: Gesamtzahl der EAÜ-Probanden von Januar 2012 bis Juli 2015 gerechnet auf Million Einwohner



Quellen: GÜL, *Bevölkerungsstatistik*

Die Gründe für diese deutlichen Unterschiede in der Anordnungshäufigkeit der EAÜ konnten im Rahmen des Forschungsprojekts nicht vollständig geklärt werden. Rechtspolitische Gründe, wie sie die befragten Akteure häufig ins Feld führten, erklären das Phänomen nicht vollständig. Gleichzeitig sind die absoluten Zahlen so gering (beispielsweise zehn Probanden in Mecklenburg-Vorpommern), dass schon einzelne Richterinnen oder Richter, die von der EAÜ vermehrt Gebrauch machen, zu diesen Effekten beitragen können.

3.2 Die Betroffenen der EAÜ

Durch die Analyse der Führungsaufsichtsakten von 74 EAÜ-Probanden lässt sich ein Eindruck von den derzeit durch die EAÜ betroffenen Verurteilten gewinnen: Zum Zeitpunkt der Akterhebung waren alle Probanden männlich, allerdings wurde später der Fall einer weiblichen EAÜ-Probanden in den Medien diskutiert. Die Betroffenen waren zwischen 20 und 74 Jahre alt, wobei der Median bei 50 Jahren lag. Die meisten Personen waren schon vor der Anlasstat strafrechtlich vorbelastet; 62% sogar mit (mindestens) einer Freiheitsstrafe ohne Bewährung. Einige Probanden verbrachten eine ganz erhebliche Zeit im Strafvollzug oder in der Sicherungsverwahrung: 41% hatten vor ihrer Entlassung über zehn Jahre in Unfreiheit verbracht. In der Mehrheit der Fälle handelte es sich um sog. Vollverbußer aus dem regulären Strafvollzug; demgegenüber machten EGMR-Parallelfälle⁴ nur 28% der erfassten Probanden aus.

Obwohl die Erteilung der EAÜ-Weisung auch bei einigen weiteren Delikten (z. B. Betäubungsmittelkriminalität) zulässig ist, wurde sie nach den Ergebnissen der Aktenanalyse ausschließlich bei Tätern von Sexual- und/oder Gewaltdelikten angewandt, wobei es sich bei 27% um reine Gewaltstraftäter handelte.

3.3 Die konkrete Erteilungspraxis

Üblicherweise soll vor Erteilung der EAÜ-Weisung eine sogenannte Fallkonferenz stattfinden, in der die beteiligten Akteure diskutieren, ob die Maßnahme im konkreten Fall sinnvoll ist. Tatsächlich fand in 65% der Fälle eine solche Fallkonferenz statt.

Eine Pflicht zum Einholen eines psychiatrischen Gutachtens ist gesetzlich nicht vorgeschrieben, kann sich aber aus dem Amtsermittlungsgrundsatz ergeben. In den untersuchten Fällen kam es nur selten ($n = 5,7\%$) zu einem Gutachtenauftrag vor Erteilung der Weisung. Allerdings waren in der Mehrzahl der Akten ältere Gutachten zu anderen Fragestellungen (z. B. zur Strafrestaussatzung oder zur Fortdauer der Sicherungsverwahrung) enthalten, auf die sich die Gefährlichkeitsprognosen stützten.

In fast drei Viertel der erfassten Fälle ($n = 54, 73\%$) diente die EAÜ (auch) der Überwachung einer Gebots- und/oder Verbotszone. In den Experteninterviews zeigte sich, dass die Akzeptanz der EAÜ größer ist, wenn die Möglichkeit besteht, solche Zonen einzurichten. Insbesondere Verbotszonen zum Schutz eines konkret gefährdeten Opfers sahen die Interviewten als sinnvoll an. Dementsprechend werden Aufenthaltsverbote für solche Orte besonders häufig elektronisch überwacht (vgl. *Abbildung 4*).

4 Fälle mit Sicherungsverwahrung, die mit Blick auf das Urteil des EGMR vom Dezember 2009 entlassen wurden, da die rückwirkende Abschaffung der 10-Jahreshöchstfrist der Sicherungsverwahrung (vgl. § 67d Abs. 3 StGB a. F.) als Verstoß gegen Art. 7 EMRK gewertet wurde, vgl. EGMR Urteil vom 17.12.2009, Az. 19359/04 (*M. v. Germany*).

Abbildung 4: Erteilung einer Weisung nach § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 StGB (ortsbezogene Verbotszonen, Mehrfachnennungen möglich)

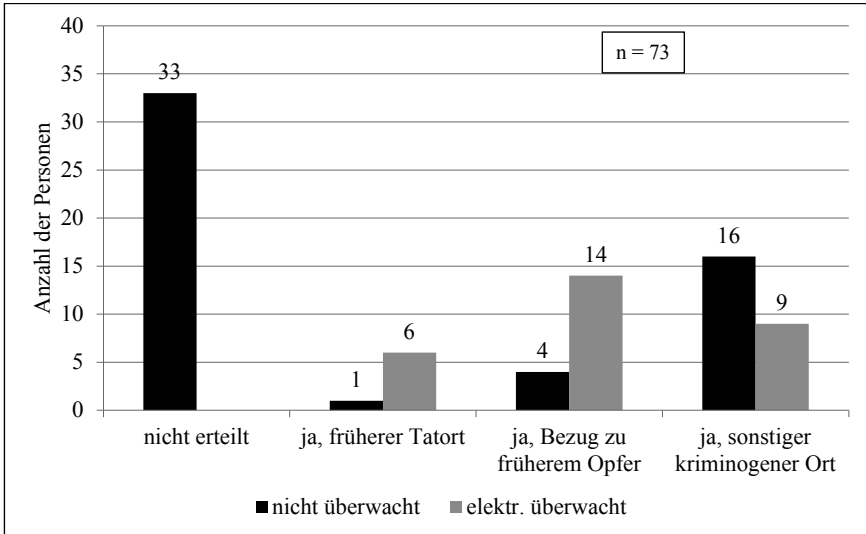
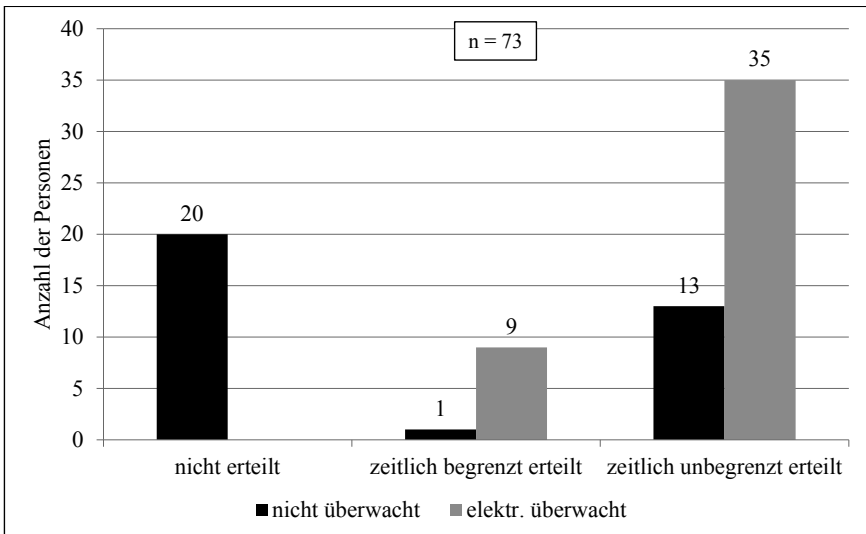


Abbildung 5: Erteilung einer Weisung nach § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 StGB (Wohn- oder aufenthaltsortbezogene Verbote, Mehrfachnennungen möglich)



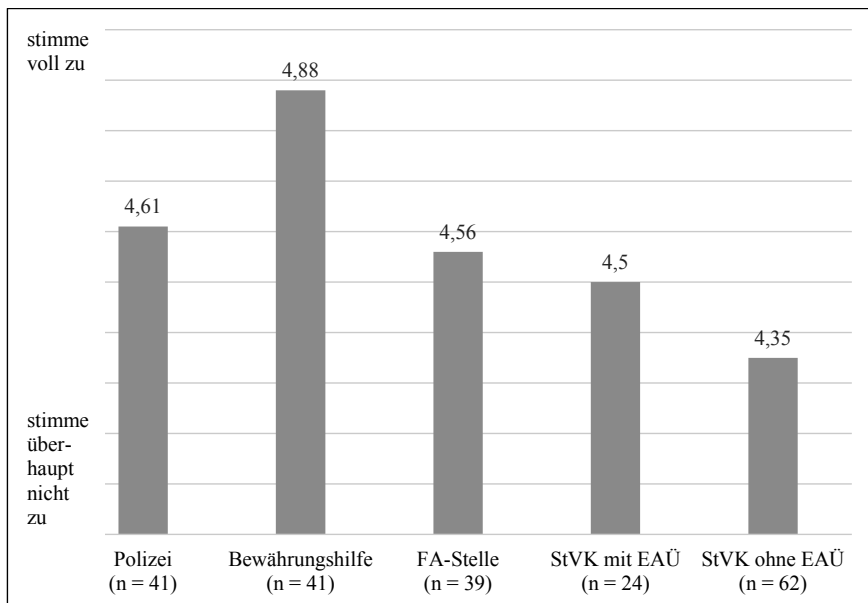
Weisungen nach § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 StGB waren häufig und wurden mittels EAÜ überwacht (vgl. zuvor *Abbildung 5*). Nur in wenigen Fällen wurden sie zeitlich begrenzt erteilt, so dass die Probanden zu bestimmten Zeiten den ihnen zugewiesenen Bereich verlassen durften.

Teilweise konnte den Akten der Vergleichsgruppe entnommen werden, aus welchen Gründen im konkreten Fall von der Erteilung der EAÜ-Weisung abgesehen wurde. Das war insbesondere dann der Fall, wenn die Gefährlichkeit des Probanden verneint wurde, keine einrichtbaren Ge- oder Verbotszonen bestanden, die Weisung als unzumutbar angesehen wurde oder ein positiver Verlauf der Führungsaufsicht konstatiert wurde. Bei anderen Probanden wurde ein spezialpräventiver Effekt durch die Überwachung verneint, insbesondere, wenn sie Beziehungstaten begangen hatten.

3.4 Die Akzeptanz der EAÜ bei den beteiligten Akteuren

Die beteiligten Akteure äußerten sich im Rahmen der Fragebogenerhebung und der Experteninterviews zur EAÜ.

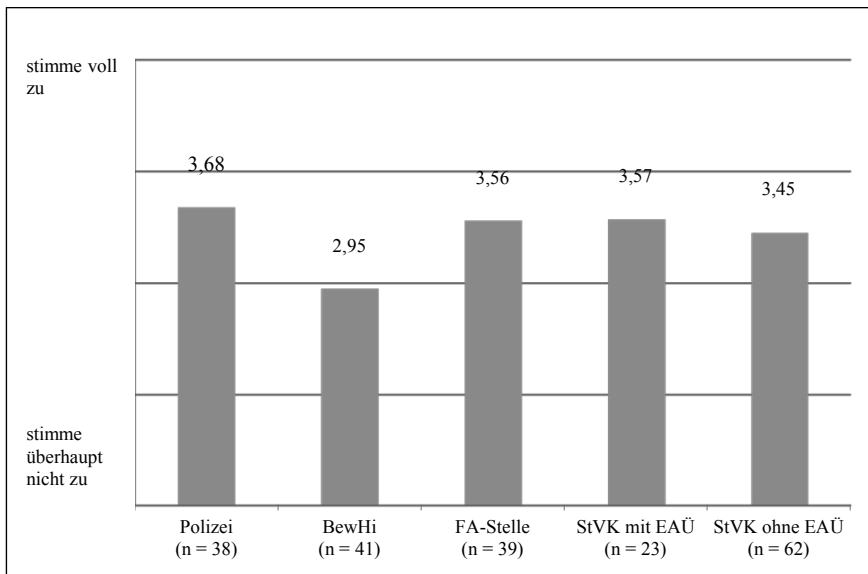
Abbildung 6: Zustimmung zu der These „Die EAÜ kann die Begehung von Straftaten letztlich nicht verhindern“



Wie aus *Abbildung 6* deutlich wird, gehen Vertreter verschiedener Berufsgruppen davon aus, dass eine „Fußfessel“ die Begehung von Straftaten nicht zu verhindern vermag. Dennoch beurteilten die Akteure die Weisung insgesamt immerhin verhalten positiv (vgl. *Abbildung 7*), wobei sich die Bewährungshilfe am kritischsten und die Polizei am positivsten äußerte.

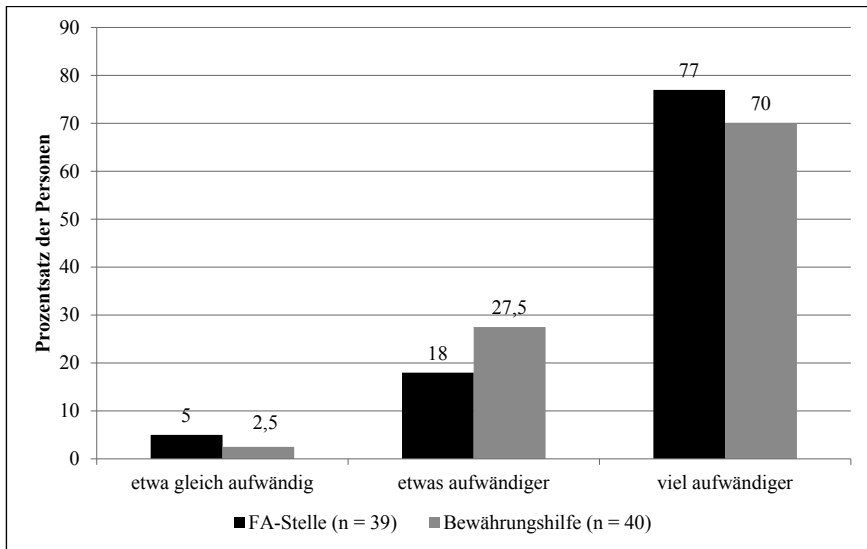
Die eher kritische Haltung der Bewährungshilfe zeigte sich auch in Experteninterviews und dürfte insbesondere auf der Belastung des Betreuungsverhältnisses durch das einnehmende Thema „Fußfessel“ beruhen.

Abbildung 7: Zustimmung zu der These „Die Weisung gem. § 68b Abs. 1 S. S. 1 Nr. 12 StGB ist – alles in allem – sinnvoll.“



Für die beteiligten Akteure – insbesondere die Führungsaufsichtsstellen und die Bewährungshilfe – stellt die EAÜ einen erheblichen Aufwand dar. *Abbildung 8* zeigt, dass sie den Aufwand eines EAÜ-Falls im Vergleich zum durchschnittlichen Führungsaufsichtsfall als deutlich höher einschätzen.

Abbildung 8: Aufwand von EAÜ-Fällen im Vergleich zum durchschnittlichen Führungsaufsichtsfall (Fragebogenerhebung)



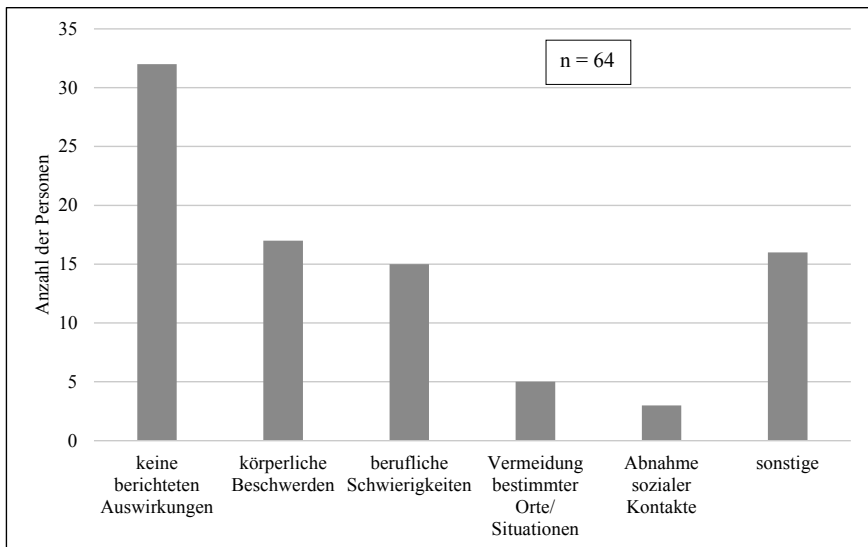
Dies mag einerseits Faktoren außerhalb der „Fußfessel“ geschuldet sein, insbesondere der langen Inhaftierung des Probanden und einer hohen kriminellen Gefährdung. Andererseits beschrieben die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Experteninterviews einen Verwaltungsaufwand, der spezifisch auf der EAÜ-Weisung beruhe: Hierzu gehört insbesondere die Befassung mit eingehenden Ereignismeldungen (bei Zonenverletzungen oder schwacher Batterie) und die Befassung mit Anträgen der Verurteilten, zugewiesene Zonen verlassen zu dürfen.

3.5 Die Auswirkungen der Überwachung auf die Probanden

Die Aktenanalyse gab auch Aufschluss darüber, welche Belastungen die „Fußfessel“ für die Betroffenen mitbringt. Immerhin bei der Hälfte der Probanden (n = 32) zeigten sich in der Erhebung keine negativen Auswirkungen, allerdings dürften diese auch nicht in jedem Fall Eingang in die Akte gefunden haben. Wie aus *Abbildung 9* ersichtlich, dominierten körperliche Beschwerden, insbesondere Hautabschürfungen oder Druckstellen durch das ständige Tragen des Trackers. Fast ebenso häufig waren berufliche Schwierigkeiten, die sowohl dem Ladezyklus der Fußfesseln geschuldet waren, als auch den teils sehr engen Gebotszonen. Insbesondere Probanden, die unregelmäßige Arbeitszeiten hatten und/oder deren Tätigkeit Mobilität erforderte, hatten diesbezüglich immer wieder Probleme.

Bestimmte Orte oder Situationen wie etwa Sport vermieden. Verurteilte, wenn sie dort eine Entdeckung der „Fußfessel“ befürchteten. Ähnliche Sorgen führten auch zur Abnahme sozialer Kontakte. Dies deckt sich mit der Einschätzung befragter Bewährungshelferinnen und Bewährungshelfer, die eine Stigmatisierung durch die Fußfessel befürchteten. „Sonstige“ Auswirkungen waren beispielsweise Probleme, eine Wohnung zu finden oder zu behalten.

Abbildung 9: Berichtete Auswirkungen auf die Probanden laut Aktenanalyse



Insbesondere Schwierigkeiten bei der beruflichen Tätigkeit oder in Bezug auf Wohnraum können die Resozialisierung gefährden. Bei der Weisungserteilung ist deshalb in besonderem Maße zu berücksichtigen, ob solche Probleme zu befürchten sind.

4. Diskussion

4.1 Schlussfolgerungen und Vorschläge zur Umsetzung

Obwohl die Einführung der EAÜ ins Recht der Führungsaufsicht eine Reaktion des Gesetzgebers auf die Rechtsprechung des EGMR in Sachen Sicherungsverwahrung darstellte, bilden EGMR-Parallelfälle nicht den Hauptanwendungsbereich der „elektronischen Fußfessel“. Es sind vielmehr größtenteils Vollverbüßer, denen diese Weisung erteilt wird. Insgesamt wird die EAÜ bislang relativ zurückhaltend angewandt, wobei zwischen den Bundesländern erhebliche Unterschiede

bestehen. Derzeit wird von der Weisung ausschließlich bei Gewalt- und/oder Sexualstraftätern Gebrauch gemacht, die zudem meist ein schweres Anlassdelikt und erhebliche Vorstrafen aufweisen.

Die EAÜ sollte auch weiterhin nur als *ultima ratio* im Rahmen der Führungsaufsicht verstanden werden. Hierfür sprechen insbesondere die teils erheblichen Auswirkungen auf die Probanden.

Von einer „rein spezialpräventiven“ EAÜ sollte nur in Ausnahmefällen Gebrauch gemacht werden, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass ein solcher spezialpräventiver Effekt bei dem konkreten Verurteilten zu erwarten ist. Als „rein spezialpräventiv“ ist eine EAÜ zu verstehen, bei der keine Ge- oder Verbotszonen eingerichtet werden, sondern die EAÜ lediglich durch eine Erhöhung der Entdeckungswahrscheinlichkeit den Probanden von der Begehung erneuter Straftaten abhalten soll. Gebots- oder Verbotszonen sollten nicht zu eng gewählt werden, um insbesondere die Berufsausübung nicht zu gefährden. Sie haben zudem nur dann eine Berechtigung, wenn außerhalb des erlaubten Bereichs tatsächlich eine kriminelle Gefährdung besteht.

4.2 Reformvorschläge

In Übereinstimmung mit dem eben Gesagten sollte von einer Ausweitung der Maßnahme auf weitere Tätergruppen im Rahmen der Führungsaufsicht abgesehen werden.

Die Einholung eines Sachverständigengutachtens – bislang in der Praxis die Ausnahme – sollte zur gesetzlichen Regel werden. Zudem sollte die bislang zweijährige Überprüfungsfrist – in Einklang mit § 463a Abs. 2 S. 4 StPO, der dies für die weitaus weniger eingriffsintensive Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung vorsieht – auf ein Jahr herabgesetzt werden. Schließlich wäre es geboten, die Erteilung einer EAÜ-Weisung in den Katalog der Fälle notwendiger Verteidigung aufzunehmen.

5. Ausblick

Ein starker Anstieg der Fallzahlen ist derzeit nicht zu erwarten. Allerdings werden immer wieder neue Anwendungsbereiche einer elektronischen Überwachung außerhalb der Führungsaufsicht diskutiert, beispielsweise für Islamisten, Hooligans oder im Bereich der häuslichen Gewalt.

Die bundesweite Evaluation der EAÜ – deren Ergebnisse hier nur skizziert werden konnten – vermochte eine Aussage zur Wirksamkeit der Maßnahme zur Verbesserung der Legalbewährung nicht zu treffen. Für die weitere Bewertung der EAÜ wäre deshalb eine Rückfalluntersuchung von großem Interesse.

Literatur

- Bräuchle, A.* (2016): Die Elektronische Aufenthaltsüberwachung gefährlicher Straftäter im Rahmen der Führungsaufsicht, Tübingen: Tübinger Schriften und Materialien zur Kriminologie.
- Bräuchle, A., Kinzig, J.* (2016): Die elektronische Aufenthaltsüberwachung im Rahmen der Führungsaufsicht. Kurzbericht über die wesentlichen Befunde einer bundesweiten Studie mit rechtspolitischen Schlussfolgerungen. Tübingen. URL: http://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF/BereichMinisterium/Kurzbericht_elektronische_Aufenthaltsueberwachung_im_Rahmen_der_Fuehrungsaufsicht.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (zuletzt abgerufen am 13.9.2016).
- Deutsche Bewährungshilfe (DBH)* (2015): Führungsaufsichtszahlen der Bundesländer im Jahr 2015. Berlin. URL: <http://dbh-online.de/fa/FA-Zahlen-Bundeslaender-2014.pdf> (zuletzt abgerufen am 13.9.2016).

3. Elektronische Überwachung in den EU- Projektpartnerländern

3.1 Belgien

3.2 England/Wales

3.3 Niederlande

3.4 Schottland

3.1 Belgien

Kristel Beyens, Marijke Roosen¹

1. Einleitung

Elektronische Überwachung (EÜ) wird in Belgien seit 2000 als Maßnahme zur Vollstreckung von Haftstrafen genutzt und die Anwendung hat seither kontinuierlich zugenommen. Die Anzahl der überwachten Personen ist durch die Ausweitung der Eignungsvoraussetzungen gestiegen, es wurden zusätzlich zur Radiofrequenztechnologie neue Technologien eingeführt, wie etwa Stimmerkennung und GPS-Überwachung und außerdem wurde die elektronische Überwachung in unterschiedlichen Stadien des Sanktionensystems ausgeweitet. EÜ wird als mögliche Lösung für das chronische Problem Überbelegung der Gefängnisse gesehen. Sie reduziert die schädlichen Effekte des Strafvollzugs sowie die hohen Kosten, die durch Inhaftierungen entstehen, und gilt als Lösungskonzept für die mitunter aus Platzmangel unterbleibende oder nur partielle Vollstreckung von Gefängnisstrafen. Dementsprechend war die Kriminalpolitik der letzten Jahre darauf ausgerichtet, die EÜ häufiger zu nutzen und ihren Anwendungsbereich auszuweiten. Elektronische Überwachung wird von Politikern zunehmend als Möglichkeit gesehen, die Glaubwürdigkeit des Straf- bzw. Justizsystems zurückzugewinnen, das durch die Nicht- oder nur teilweise Vollstreckung von Freiheitsstrafen diskreditiert wurde.

2. Bisheriger Forschungsstand zur EÜ in Belgien

Seit der Einführung von EÜ wurden diverse Studien vom Justizministerium in Auftrag gegeben, die das Interesse der Regierung an dieser sanktionsrechtlichen Innovation aufzeigen und unterstreichen. Ziel hierbei war es, einen Überblick über die wesentlichen Ergebnisse und Schlussfolgerungen der bisherigen For-

1 Ein ausführlicher Landesbericht in englischer Sprache ist auf der Internetseite des Projekts unter <http://emeu.leeds.ac.uk/> zu finden. Der vorliegende Beitrag ist eine überarbeitete und aktualisierte Version des ebenfalls dort vorzufindenden „Briefing papers“ und wurde von *Judith Treig* aus dem Englischen übersetzt.

schung zu geben. *Devresse, Luypaert, Kaminski und Beyens* (2006) evaluierten den ersten Durchgang von EÜ zunächst durch eine Analyse der normativen Regelungen, dann durch die Analyse der Entscheidungsfindung und im Anschluss den Vergleich der Anwendungspraxis in den Jahren 2000 und 2006. Sie kamen zu dem Ergebnis, dass EÜ eine Vielzahl von unterschiedlichen und teilweise gegensätzlichen Zielen verfolgt. Sie beschrieben das sogenannte „*Belgische Modell*“ als „überindividualisiert“ mit einem Gleichgewicht zwischen Kontrolle und sozialer Unterstützung/Betreuung. Die Forscher setzten sich stark für diese Balance ein und stellten die Zurückdrängung des Gerichtshilfeberichts („*social enquiry report*“) und die seit 2006 vorgenommenen Kürzungen der Hausbesuche in Frage. Dementsprechend wurde die Notwendigkeit menschlicher Betreuung neben der technischen Kontrolle hervorgehoben. Dennoch konnte der im Auftrag des Justizministeriums verfasste Bericht die Priorisierung der kriminalpolitischen Zielsetzung der schlichten quantitativen Ausweitung von EÜ auf Kosten der Resozialisierung nicht verhindern (*Devresse u. a.* 2006). Die Forscher beschrieben die Involvierung des „*Justice Assistant*“ (wörtl. „Justizhelfer“, im Folgenden und sinngemäß Bewährungshelfer) als entscheidenden Mehrwert elektronischer Überwachung und unterschieden drei Aufgaben: Eine aufklärend-instruktive (im Hinblick auf den Zeitplan, s. u., bzw. Berichtspflichten), eine kontrollierende und eine unterstützende Aufgabe. Diese drei Rollen sollten in einem ausbalancierten Verhältnis zueinander stehen. Der individualisierte Zeitplan wird als essentiell für die elektronische Überwachung angesehen, um eigenverantwortliches Handeln der überwachten Person zu stärken. Die Hausbesuche erleichtern das Aufstellen eines Wiedereingliederungsplans und erlauben es dem Bewährungshelfer, in Themenbereichen zu arbeiten, die für das und in dem Leben der überwachten Person von besonderer Bedeutung sind, wie etwa finanzielle Probleme oder frühere Straftaten. Kontakt zwischen dem Bewährungshelfer und der überwachten Person besteht während der Hausbesuche sowie durch Telefonanrufe. Die Forscher wiesen auf die Auswirkungen von „Fernkommunikationsmitteln“ hin und betonten die Notwendigkeit von Kommunikation im Rahmen von persönlichen Begegnungen für eine gute und konstruktive Vollstreckung der Sanktion und der Beziehung zwischen Überwachendem und Überwachtem. Weiterhin wurde die Bedeutung des schriftlichen Einverständnisses der Mitbewohner hervorgehoben, insbesondere in Hinblick auf mögliche Einschränkungen ihrer Freiheitsrechte. Nicht zuletzt wurde die Bedeutung der Sozialberichte (Gerichtshilfeberichte) hervorgehoben.

Ebenfalls im Auftrag des Justizministeriums untersuchten *Goossens, Vanneste, Maes und Delterne* (2005), ob es sinnvoll wäre, EÜ als eigenständige Sanktion zu nutzen. Die diesbezüglichen Diskussionen kamen unter Mitwirkung von Richtern zu dem Ergebnis, dass die Richter aus verschiedenen Gründen keine Notwendigkeit sahen, EÜ als eigenständige Sanktion einzuführen. Man kam weiterhin zu dem Schluss, dass EÜ als alleinstehende Sanktion die Gefahr von Netwidening-Effekten mit sich bringen würde. Ungeachtet der vorherrschend ableh-

nenden Meinung wurde EÜ im Mai 2016 als selbstständige Hauptstrafe eingeführt.

Einige Jahre später wurde das „*National Centre for Criminalistics and Criminology (NICC)*“ darum gebeten zu untersuchen, ob EÜ auch im Bereich der Untersuchungshaft unter Nutzung der GPS-Technologie sinnvoll sei.² Die Forscher konzentrierten sich hierbei auf einen möglichen haftvermeidenden Effekt durch die Nutzung von EÜ im Bereich der Untersuchungshaft im Allgemeinen und die Zahl der Untersuchungshäftlinge im Speziellen. Im Rahmen der Durchführung teilstrukturierter Interviews mit Richtern, fanden *Maes u. a.* (2012) heraus, dass Fluchtgefahr der Hauptgrund für die Nichtanwendung von EÜ in der Phase der Untersuchungshaft war. Darüber hinaus wurde festgestellt, dass die Anwendung der GPS-Technologie eher als eine intensivere Form der Kontrolle im Rahmen der (auch jetzt schon) verfügbaren Haftverschonung unter Auflagen angesehen wird, ohne einen tatsächlichen weitergehenden Ersatz für die Untersuchungshaft darzustellen. Die Forscher kamen zu dem Ergebnis, dass EÜ möglicherweise in einem bestimmten Umfang angewendet werden würde, allerdings nur begrenzt reduzierende Effekte auf die Gefängnispopulation haben dürfte. In diesem Zusammenhang warnten die Forscher davor, dass EÜ Nebeneffekte wie etwa eines Net-widening und in Fällen der Nichteinhaltung von Auflagen ein erhöhtes Risiko erneuter Inhaftierung mit sich bringen könnte, was allzu optimistische Erwartungen im Hinblick auf die Reduzierung der Gefängnispopulation dämpfen sollte. Die Kosten, die durch eine Überwachung des Beschuldigten mit GPS gespart würden, gleichen nicht die hohen erforderlichen Investitionen aus. Diese doch eher kritischen Ergebnisse hielten den Gesetzgeber jedoch nicht davon ab, die GPS-Überwachung i. R. d. Untersuchungshaftvermeidung im Jahr 2014 einzuführen.

Dieser kurze Überblick zeigt, dass ungeachtet der zurückhaltenden Ergebnisse des beauftragten Forschungsteams die Regierung weiterhin an der Zielsetzung einer Ausdehnung des Anwendungsbereichs von EÜ festhielt. Es wurden zwar einige der Empfehlungen mit einbezogen, die meisten jedoch nicht.

Darüber hinaus sollte auf die im Rahmen einer Dissertation durchgeführten Untersuchungen von *Vanhaelmeesch* (2013a; 2013b; 2014; 2015) hingewiesen werden, deren Schwerpunkt auf den Erfahrungen der überwachten Probanden und ihrer Angehörigen lag. *Vanhaelmeesch* interviewte mehr als 100 Befragte zu ihren Erfahrungen mit EÜ. Die Ergebnisse zeigen, dass EÜ der Vorzug vor einer Inhaftierung gegeben wird. Obwohl der Einfluss von EÜ auf die Mitbewohner nur in wenigen Fällen eine Rolle spielte, hat die Forscherin einen negativen Effekt beobachtet, der wiederum in einigen Fällen von Bedeutung sein kann. Die anderen im Haushalt lebenden Personen müssen Veränderungen in ihrem Alltag hinnehmen, damit die EÜ-Maßnahme durchgeführt werden kann. So nehmen sie

2 Vgl. *de Man/Maes/Mine/van Brakel* 2009; *Maes/Mine/de Man/van Brakel* 2012; *Maes/Mine* 2013.

vom Sozialarbeiter bis hin zum Überwachenden selbst die verschiedensten Rollen ein. Abschließend kann jedoch festgehalten werden, dass trotz einer Vielzahl an negativen Nebeneffekten weiterhin gilt, dass die negativen Konsequenzen als geringer wahrgenommen werden als die positiven Haupteffekte.

3. Rechtliche Rahmenbedingungen und Ziele von EÜ

Die EÜ wurde zunächst nur als eine Form der Vollstreckung von Gefängnisstrafen vorgesehen. 2015 wurde EÜ als Alternative zur Untersuchungshaft und 2016 dann als eigenständige Sanktion eingeführt. In Zukunft wird EÜ auch bei psychisch kranken Gefangenen angewendet.

3.1 EÜ anstelle von Freiheitsstrafen

EÜ wird überwiegend dazu genutzt, die Freiheitsstrafe ganz oder teilweise in dieser Form zu vollziehen. Die Eignung für EÜ bestimmt sich nicht anhand der Straflänge. Dennoch hat sich als kriminalpolitische Leitlinie durchgesetzt, zwischen Freiheitsstrafen von bis zu 3 Jahren und solchen von mehr als 3 Jahren zu differenzieren.

Der Gebrauch von EÜ bei Freiheitsstrafen von mehr als 3 Jahren ist im „*Act on the Exernal Legal Position*“ (vom 17. Mai 2006) geregelt. In dieser Gruppe wird EÜ in der Zeit vor der bedingten Entlassung genutzt. Sie wird von der Strafvollstreckungskammer angeordnet, und zwar bis zu 6 Monate vor einer möglichen bedingten Entlassung, sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Es wird regelmäßig ein Sozialbericht („*social report*“) erstellt, außerdem wird EÜ immer in Kombination mit anderen Weisungen angeordnet, die von einem Bewährungshelfer betreut und überwacht werden. Die Bewährungshelfer stellen der überwachten Person darüber hinaus Information bzgl. der EÜ zur Verfügung und holen das Einverständnis der Mitbewohner ein. Sie erstellen ferner einen individualisierten Zeitplan, der die Zeiten ohne Überwachung und der Ausgangssperre regelt und diskutieren diesen gemeinsam mit den Betroffenen.

Bei einer sehr kleinen Zahl von Fällen wird EÜ auch als Sanktionsmöglichkeit der Strafvollstreckungskammer genutzt. EÜ in dieser Form dauert über den Ablauf der verhängten Freiheitsstrafe hinaus an.

Im Gegensatz hierzu sind für Gefangene, die eine Freiheitsstrafe von drei Jahren oder weniger erhalten, die ursprünglichen Vorgaben aus dem Gesetz von 2006 bisher noch nicht umgesetzt. In diesem Bereich ist EÜ durch das ministerielle Rundschreiben („*Ministerial Circular Letter ET/SE-2*“) vom 17. Juli 2013 geregelt, das die Bestimmungen zur elektronischen Überwachung als Modifikation der Vollstreckung von Gefängnisstrafen behandelt, bei denen der zu vollstreck-

ckende Teil drei Jahre nicht überschreitet. Der Anstaltsleiter leitet das Verfahren ein und kann über die Anordnung von EÜ selbst entscheiden. In Fällen von Sexualstraftaten gegen Minderjährige wird die endgültige Entscheidung vom „*Detention Management Service*“ getroffen, nachdem eine detaillierte Einschätzung vorgenommen wurde. Es wird ein standardisierter Zeitplan festgelegt, in dem bestimmte Ausgangszeiten zwischen 8.00 und 12.00 Uhr aufgeführt werden, die auf schriftlichen Antrag, der den Antrag stützende Argumente der überwachten Person enthält, gegebenenfalls angepasst werden können. Ein Mitglied des überwachenden Personals führte an, dass viele Änderungen des Zeitplans angefragt und bewilligt wurden, was dafür spräche, dass ein verhältnismäßig flexibler Umgang mit dieser Gruppe von Straftätern möglich ist. Während der Wochenenden und nach einem Monat unter EÜ nimmt die Zahl der Stunden ohne Überwachung („freie Stunden“) kontinuierlich zu, bis die überwachte Person zwischen 8.00 und 20.00 Uhr frei verfügbare bzw. gestaltbare Zeit hat. Sofern die Überwachten einer Arbeit nachgehen, an einer Ausbildungsmaßnahme teilnehmen oder therapeutische Maßnahmen wahrnehmen, können die Ausgangszeiten um bis zu 12 Stunden pro Tag unter der Woche ausgeweitet werden.

Ein eigenständiges Verfahren für Personen mit Freiheitsstrafen zwischen 4 bis einschließlich 8 Monaten, genannt Hausarrest („*home detention*“) mit Stimmverifizierung, wurde 2012 eingeführt. In dieser Gruppe sind die Bewährungshelfer nicht beteiligt. Die Technologie der „Stimmverifizierung“ wurde kürzlich durch RF-EÜ für Gefangene mit Haftstrafen von drei Jahren und weniger ersetzt. Verurteilte und überwachte Personen haben die Berechtigung „Beurlaubungen“ (Zeiten ohne Ausgangsbeschränkungen) von regelmäßig 36 Stunden während ihrer elektronischen Überwachung zu erhalten, da auch sie den gesetzlichen Status eines Gefangenen genießen.

3.2 EÜ zur Vermeidung von Untersuchungshaft

Die Erweiterung des Anwendungsbereichs von EÜ auf die Untersuchungshaft und die Einführung von GPS zur Vermeidung derselben wurden im Januar 2014 mit dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 27.12.2012 und dem ministeriellen Runderlass (*ET/SE-3 „betreffend die Untersuchungshaft unter EÜ“*) verwirklicht. Der zuständige Richter bzw. das mit dem Fall befasste Gericht trifft alle Entscheidungen die die elektronische Überwachung betreffen. Genau wie bei U-Häftlingen, wird ein Tag unter EÜ ebenso wie ein Tag in Untersuchungshaft gewertet. Um Net-widening-Effekte zu verhindern, wird betont, dass EÜ zur Untersuchungshaftvermeidung eine selbstständige Alternative zur Untersuchungshaft darstellen sollte. Deshalb dürfen Beschuldigte, die mit GPS überwacht werden, den häuslichen Bereich nicht verlassen. Ausnahmen können nur mit ausdrücklicher Genehmigung des zuständigen Richters und auf Grund spezieller im *Minis-*

terial Circular Letter aufgeführter Gründe gemacht werden. Seit Einführung der GPS-Überwachung sind die Überwachungszentralen 24 Stunden besetzt.

3.3 EÜ als selbstständige Sanktion

EÜ wurde als selbstständige Sanktion, die durch den Richter verhängt werden kann, durch das Gesetz vom 17. Februar 2014 eingeführt. Sie kann für Straftaten, die mit einer Haftstrafe von bis zu einem Jahr geahndet werden, angewendet werden. Das Gesetz ist im Mai 2016 in Kraft getreten. Da individualisierte Erkenntnisse über die zu überwachenden Personen nur ausnahmsweise zur Verfügung stehen, handelt es sich hierbei um eine zusätzliche eigenständige Sanktion der elektronischen Überwachung ohne ergänzende Regelungen zur Betreuung bzw. Unterstützung seitens der Bewährungshilfe.

3.4 Einverständnis

Die Frage nach dem Einverständnis ist eine komplexe Angelegenheit und wurde häufig während der Interviews diskutiert. Es wurde als eine wichtige Voraussetzung angesehen, um die erfolgreiche Weiterentwicklung von EÜ zu garantieren.

Die Zustimmung der verurteilten und überwachten Personen ist immer Voraussetzung. Jedoch hat sich die Situation für Mitbewohner in Fällen von Freiheitsstrafen von bis zu drei Jahren verändert. Wenn die Anschrift, an der die Überwachung stattfinden soll, ihre ständige Anschrift ist, wird ihr Einverständnis nicht länger benötigt. Nur sofern die Person nicht an ihrer Meldeadresse überwacht werden soll, ist das Einverständnis der Mitbewohner weiterhin erforderlich. Das Einverständnis wird vom Anstaltsleiter oder dem Verwaltungspersonal per Telefon eingeholt. Bei Haftstrafen von mehr als drei Jahren wird das Einverständnis durch den Bewährungshelfer während der Erstellung des Sozialberichts für die Strafvollstreckungskammer eingeholt. Das Erfordernis der Einholung eines Einverständnisses ist in den Gesetzesunterlagen zur U-Haftvermeidung nicht benannt.

In den Fällen in denen EÜ als selbstständige Sanktion verhängt wird, sollten die Mitbewohner der überwachten Person entweder im Rahmen der Erstellung des Sozialberichts oder durch den Richter selbst in der Gerichtsverhandlung (Art. 7) einbezogen werden. Die zwingende Einholung ihres Einverständnisses ist jedoch nicht erforderlich.

3.5 Unterhaltsbeihilfen

Unter elektronischer Überwachung stehende Personen werden offiziell als verurteilte Gefangene oder U-Häftlinge betrachtet bzw. behandelt, was Einfluss auf ihren Zugang zu staatlichen Sozialleistungen hat. Sie sind nicht dazu berechtigt, die Unterhaltsbeihilfe in Höhe des Existenzminimums („*leefloon*“) zu erhalten, die Einwohner ohne Einkommen gewöhnlich erhalten. Dafür sind die überwachten Personen berechtigt eine andere finanzielle Unterhaltsbeihilfe zu erhalten, die mit dem „*leefloon*“ jedoch nicht gleichzusetzen ist. Die Organisation der Zahlungen wirft eine Vielzahl von praktischen Fragen auf, die weitreichende Auswirkungen auf die überwachten Individuen haben können.

Tabelle 1: Übersicht der Unterschiede und Gemeinsamkeiten der verschiedenen EÜ-Varianten

Art der Sanktion	Technik	Zuständigkeit	Gesetz/ Ministerialerlass	Einverständnis Gefangener	Einverständnis Mitbewohner	Ausgangsverbot	Sozialbericht	Alleinstehend	Hafturlaub (36 Std.) bei EÜ
FS > 3 Jahre	RF	Strafvollstreckungskammer	Gesetz	Ja	Ja	Individuell	Obligatorisch	Nein	Ja
FS von 4 Monaten ≤ 8 Monate	RF	Anstaltsleiter	Ministerialerlass	Ja	Nein, wenn Meldeadresse Ja, wenn keine permanente Adresse	Standard	Nein	Ja	Ja
FS > 8 M. bis zu ≤ 3 Jahren	RF – Stimmenerkennung	Anstaltsleiter – Gefängnisverwaltung	Ministerialerlass	Ja	Nein, wenn Meldeadresse Ja, wenn keine permanente Adresse	Standard	Optional (<5%)	Meistens	Ja
Untersuchungshaft	GPS	Ermittlungsrichter	Gesetz	Ja	Nein	Keine	Nein	Ja	Nein
EM als selbständige Strafe	RF	Urteilender Richter	Gesetz	Ja	Optional	Standard	Ausnahme	Ja	Nein

4. Ziele der elektronischen Überwachung

Mit EÜ werden verschiedene Ziele verfolgt. Die sich verändernde Praxis zeigt eine Verschiebung von einem individualisierenden Ansatz, geprägt durch einen Ausgleich zwischen sozialer Unterstützung und Betreuung einerseits und technischer Kontrolle andererseits, hin zu EÜ als standardisierter Maßnahme, die lediglich die technische Kontrolle von Zeitplänen vorsieht.

Zwei Arten von Zielen können im Rahmen von EÜ unterschieden werden. Strafrechtliche Ziele, die auf die Vermeidung von Haftschäden und die Erleichterung der Wiedereingliederung gerichtet sind, und pragmatische Ziele, die eine kostengünstigere Alternative zur Haft bieten und die darauf zielen, systembedingte Schwierigkeiten durch die Überfüllung von Gefängnissen zu lösen. Die pragmatischen Ziele zu erfüllen wurde über die Zeit zum maßgeblichen Ziel, zum Nachteil des Gebrauchs von EÜ als integrative Maßnahme. Die Reduzierung oder Einstellung der durch den Bewährungshelfer bereitgestellten Betreuung und Unterstützung hat für die Mehrzahl der überwachten Personen EÜ zu einer rein vergeltenden Strafe gemacht, zum Nachteil von Resozialisierung und Ausstieg („*desistance*“).

Die Interviews zeigten, dass verschiedene Akteure unterschiedliche Prioritäten betonten und, dass die Ziele zwischen den verschiedenen Modalitäten von EÜ variierten. Auf politischer Ebene wurde EÜ als kostengünstige Maßnahme favorisiert und im Ergebnis als alleinstehende Strafe gefördert. EÜ hat geschätzt Kosten in Höhe von insgesamt 25 € pro Tag. Im Vergleich zu den durch die Inhaftierung entstehenden Kosten, die sich zwischen 130 € bis zu mehr als 200 € pro Tag bewegen, sind die Einsparungen eindeutig. Einige Praktiker hingegen bedauern, dass durch den gegenwärtig dominanten Gebrauch von EÜ als alleinstehende Maßnahme, wiedereingliederungsorientierte Ziele an Bedeutung verloren haben. Sie verbinden Resozialisierung mit sozialer Betreuung und stellen sich gegen die Entscheidung, die Betreuung für die größte Gruppe der überwachten Personen aufgrund von finanziellen Überlegungen einzustellen. Dennoch wurde festgestellt, dass den überwachten Personen die Haft zu ersparen und ihnen die Möglichkeit zu geben, ihr berufliches und familiäres Leben fortzusetzen, wengleich mit geringer Unterstützung oder Betreuung durch die Bewährungshilfe, als eine Form von „passiver Wiedereingliederung“ („*passive rehabilitation*“) bewertet werden kann. Gleichzeitig wurde erkannt, dass EÜ Unterstützung beim Bereitstellen einer Tagesstruktur für Straftäter mit einem chaotischen Lebensstil bieten kann. Wengleich der Ausstieg („*desistance*“) als eines der staatlichen Ziele durch den Minister der *French-Brussels Federation* anerkannt wurde, ist noch immer unklar, wie dieses Ziel in der derzeitigen Praxis umgesetzt werden soll.

Der punitive Aspekt von EÜ wurde als entscheidend für die Akzeptanz von EÜ als echter Strafe anerkannt und angesehen. Daten der Siset-Datenbank zeigen, dass überwachte Personen sich mitunter freiwillig entscheiden in das Gefängnis zurückzukehren (N = 4 im Jahr 2015). Die Gründe hierfür sind unklar,

ergeben sich aber möglicherweise daraus, dass die Personen in der Öffentlichkeit überwacht werden. Weiterhin verbüßt eine wachsende Zahl von Gefangenen Strafen von mehr als drei Jahren, und bleiben demgemäß u. U. für die gesamte Dauer der Strafe in Haft, anstatt unter EÜ entlassen zu werden. Dies kann möglicherweise die Meinung der Gefangenen über EÜ als schwierig zu bewältigende und problematische Maßnahme erklären. Die Glaubwürdigkeit des Strafrechtssystems zu stärken, wurde als Folge der fehlenden oder nur teilweisen Vollstreckung von Gefängnisstrafen aufgrund der Gefängnisüberbelegung zu einem der Hauptanliegen der nachfolgenden Justizminister.

5. Zielgruppen

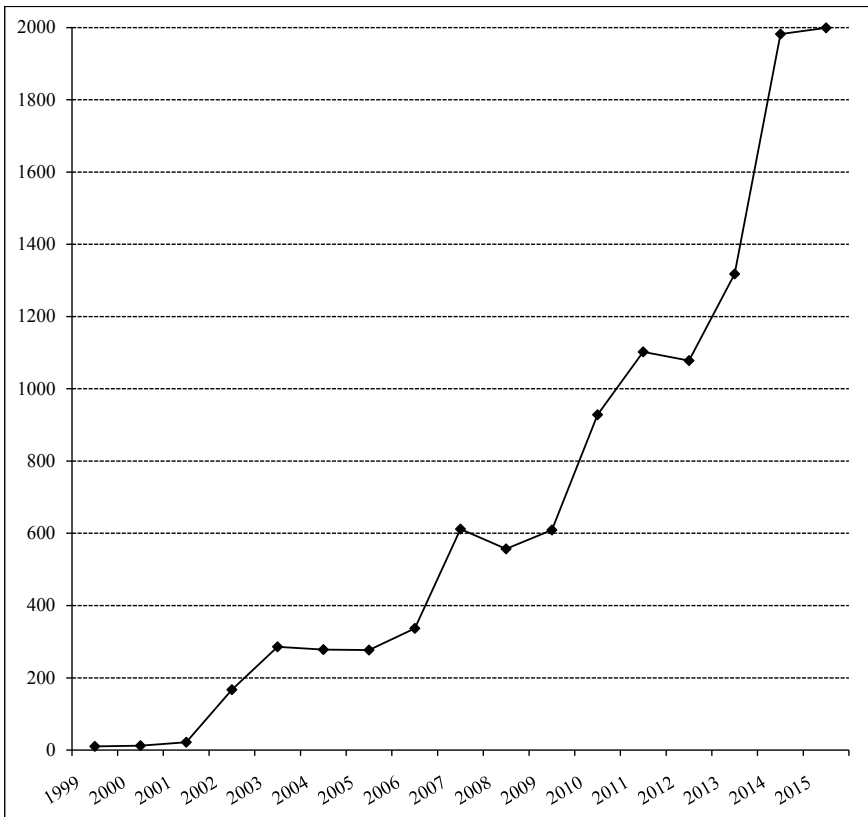
Ausschlusskriterien, die etwa die Art des Delikts betreffen, existierten im Zusammenhang mit EÜ schon immer. Dennoch wurden, als Folge des Drucks in Hinblick auf die Zunahme der EÜ-Population, die Eignungskriterien schrittweise gelockert. Gegenwärtig werden keine Straftäter automatisch aus dem Anwendungsbereich von EÜ herausgenommen, sofern sie eine Adresse besitzen, an der man sie überwachen kann und ein Telefon haben, auf dem sie erreicht werden können. Sexualstraftäter, von deren Taten Minderjährige betroffen waren, und die eine Strafe von bis zu drei Jahren verbüßen, unterliegen einer eingehenderen Prüfung durch die Gefängnisverwaltung. In Folge der terroristischen Akte in Paris Ende 2015 wurden Straftäter mit Verurteilungen aufgrund von Straftaten mit terroristischem Bezug ausgeschlossen oder wesentlich vorsichtiger behandelt.

Einige der Befragten schlugen vor, ein separates Verfahren für Täter häuslicher Gewalt zu entwickeln, um zu verhindern, dass diese am Wohnort der Opfer überwacht werden. Alternativ wurde vorgeschlagen, dass die Straftäter ebendieser Taten als ungeeignet für EÜ gelten sollten. Darüber hinaus wurden auch Personen mit Drogenproblemen als potentiell problematische Gruppe identifiziert.

6. Zahlen

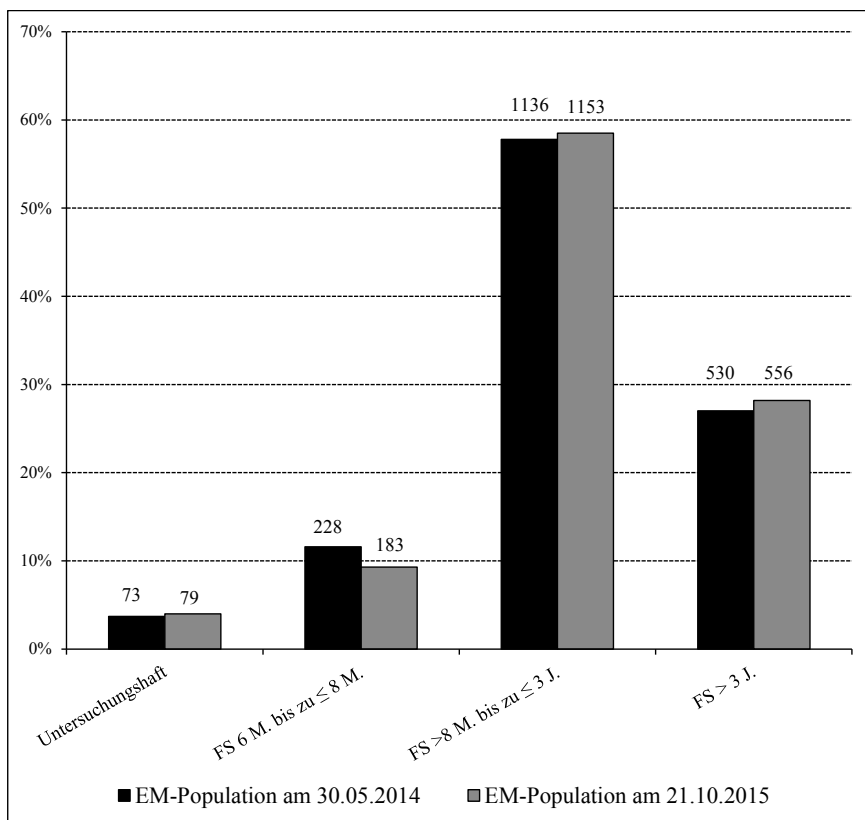
Abbildung 1 bietet einen Überblick zum Gebrauch von EÜ seit Einführung der Maßnahme. Nach einem langsamen Start, einer Periode der Stabilität und rückläufigen Zahlen zwischen 2002 und 2006, stiegen die Anordnungen seit 2007 mit der Anwendung von EÜ als echte Alternative zu Gefängnisstrafen deutlich an. Die Zahlen haben sich seit 2014 zwischen 1.900 und 2.000 überwachten Personen pro Tag stabilisiert. Am 15. März 2014 standen 1.888 Probanden in Belgien unter EÜ.

Abbildung 2 zeigt, dass die Mehrheit der überwachten Personen eine Freiheitsstrafe von bis zu 3 Jahren verbüßen (69% 2014 und 68% 2015).

Abbildung 1: Stichtagsbezogene EM-Population 1999-2015

28% der überwachten Personen verbüßten eine Strafe von mehr als drei Jahren. Beschuldigte, die durch GPS überwacht wurden, machten 4% aller Probanden unter EÜ aus. Der anteilmäßige Gebrauch von EÜ in Bezug auf die verschiedenen Gruppen ist relativ stabil. Die stichtagsbezogenen Gesamtzahlen der EÜ-Population in *Abbildung 2* betragen an den angegebenen Tagen 1.967 und 1.971.

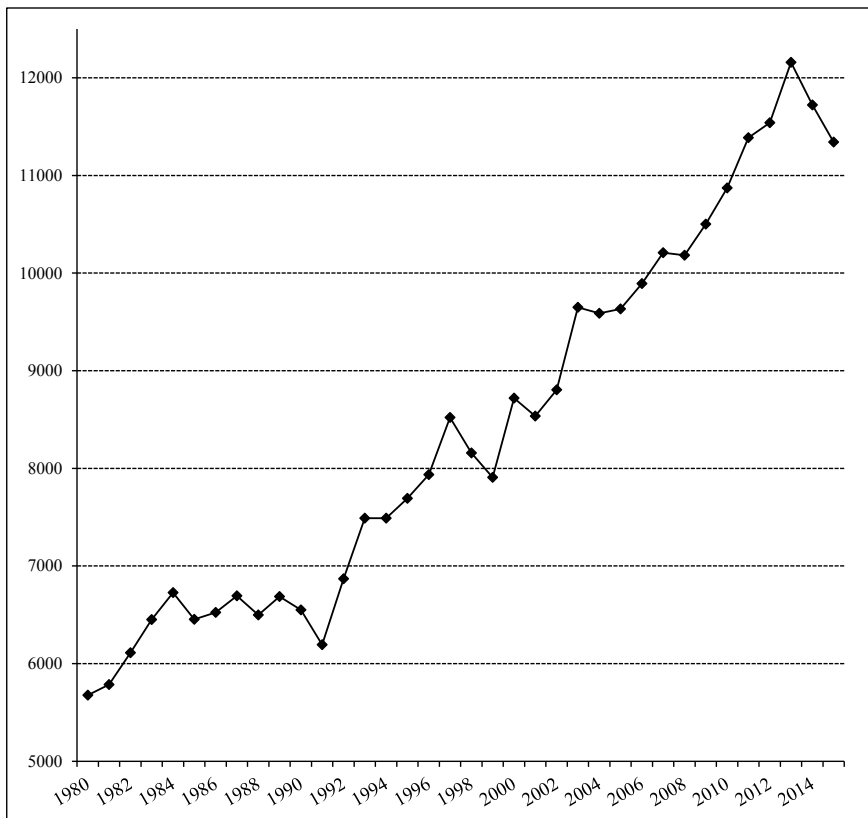
Abbildung 2: Stichtagsbezogenen EÜ-Population am 30.5.2014 und 21.10.2015 entsprechend der unterschiedlichen Modalitäten von EM in absoluten Zahlen und in %



Die durchschnittliche Dauer von EÜ betrug 2015 109 Tage (3,6 Monate). Die Dauer einer EÜ-Periode schwankte abhängig von der EÜ-Modalität mit einer durchschnittlichen Dauer von 252 Tagen (8,4 Monaten) für diejenigen, die eine Freiheitsstrafe von mehr als drei Jahren verbüßten, 120 Tage (4 Monate) für diejenigen mit Freiheitsstrafen zwischen 8 Monaten bis zu einschließlich 3 Jahren, 38 Tage (1,3 Monate) für all jene, die eine Freiheitsstrafe von 4 Monaten bis einschließlich 8 Monate verbüßten und 62 Tage (2 Monate) für diejenigen unter GPS-EÜ als Ersatz für die Untersuchungshaft. Die maximale Dauer von EÜ betrug 1.278 Tage oder 42 Monate bzw. 3,5 Jahre. Die minimale Anzahl von Tagen unter EÜ betrug einen Tag.

In Bezug auf die Gefängnispopulation zeigt *Abbildung 3*, dass die Zunahme von EÜ vor 2013 nicht zu einem Rückgang der Gefängnispopulation führte. Seit 2014 kann jedoch ein zwar leichter, aber dennoch klarer Rückgang der Gefängnispopulation verzeichnet werden. Wenngleich vertiefte Forschung nötig ist, um die Rolle von EÜ an dieser Entwicklung zu verstehen, könnte eine mögliche Hypothese sein, dass die starke Ausweitung im Gebrauch von EÜ ein Faktor des Rückgangs der Gefängnispopulation ist.

Abbildung 3: Stichtagsbezogene Gefängnispopulation: 1980-2015



Die stichtagsbezogene Gefangenenrate vom 22. August 2014 betrug 101 pro 100.000 registrierte Einwohner und die stichtagsbezogene EÜ-Rate betrug 17 pro 100.000 Einwohner. Nimmt man beide Raten zusammen, hat Belgien eine Rate von ca. 120 Personen die eine Haftstrafe verbüßen, entweder im Gefängnis oder in der Gemeinschaft unter EÜ. Dabei handelt es sich um eine nie zuvor gesehen

hohe Gefangenenerate in Belgien, die andeutet, dass EÜ genutzt wurde, um eine expansionistische Kriminalpolitik zu verfolgen.

7. Technologie und Kosten

Das technische Equipment wird derzeit durch 3M gestellt. Zum Zeitpunkt der Erstellung der Artikels (Januar 2016), ist ein Ausschreibungsprozess angelaufen, um einen neuen Anbieter zu finden. Die Frist wurde bereits mehrere Male verlängert. Neben der gegenwärtig verwendeten Technologie, wie etwa RF, Stimmerkennung und GPS, wurden biometrische Erkennung und Vorrichtungen mit/für Opfer in die Ausschreibung eingebunden.

Drei Techniken werden im Moment genutzt, wovon zwei lediglich eine statische Aufenthaltsüberwachung ermöglichen. RF-Technologie ist die am häufigsten genutzte Variante und es wird angenommen, dass der Gebrauch, ungeachtet der Verfügbarkeit von GPS-Überwachung, auch fortgesetzt wird. Der Gebrauch von Stimmerkennung hat aus praktischen Gründen abgenommen und wird gegenwärtig nur in Fällen, in denen die RF-Technologie aufgrund von gesundheitlichen Bedingungen nicht einsetzbar ist, genutzt. Paradoxerweise wird GPS für die Vollstreckung von 24-Stunden-Überwachungen eingesetzt. Es wird nicht dazu genutzt, Personen zu folgen, um es ihnen zu ermöglichen, um ihren Alltag fortzusetzen oder sich an resozialisierenden Aktivitäten zu betätigen, wie etwa Arbeit oder Bildung. Stattdessen gebraucht man es dazu, die Bewegungen der Person zu verfolgen, die für die Ermittlungen benötigt werden. Dies wirft die Frage nach dem zusätzlichen Wert auf.

Die Kosten des Equipments variieren entsprechend der Technologie. RF-EÜ hat die geringsten Kosten mit 4,37 € pro Tag. Stimmerkennung hat geringfügig höhere Kosten von täglich 5,56 €, wohingegen GPS mit 8,51 € pro Tag erheblich teurer ist. Die durchschnittlichen Kosten von EÜ für alle Modalitäten gemeinsam, inklusive der Personalkosten der sog. Häuser der Justiz (*Justitie huis; Maisons de Justice*)³ und der Überwachungszentrale betragen 25 €. Die Kosten von einem Tag Betreuung durch den Bewährungshelfer werden auf 5 € geschätzt.

8. Die praktische Durchführung von EÜ

Bis zum 1. Januar 2015 arbeiteten das „*Flemish Centre EM*“ und das „*Centre for EM*“ als eine gemeinsame Überwachungsstelle, bekannt als „*National Centre for Electronic Monitoring*“. In Anschluss an die 6. Staats-Reform von 2014 wurde

3 Hierbei handelt es sich um eine regional bei jedem Bezirksgericht verankerte Verwaltungsorganisationseinheit, die vom Personal her interdisziplinär zusammengesetzt ist (Bewährungshelfer, Sozialarbeiter, Psychologen etc.) und mit der Anfertigung der Sozialberichte sowie im Bereich der EÜ mit einigen organisatorischen Aufgaben und Fragen des Umgangs mit Weisungsverstößen befasst ist.

die Zuständigkeit für den Einsatz von EÜ auf die flämischen und die französischen Gemeinschaften (Regionen) übertragen, wodurch es zu der Aufteilung in zwei Überwachungsstellen kam. Die Einrichtungen sind verantwortlich für die Installation und Deinstallation des EÜ-Equipments, technische Kontrollen und die sich anschließenden Aufgaben. Im Januar 2014 wurde infolge der Einführung von GPS auf Ebene der Untersuchungshaft, die Nachtschicht eingeführt. Seit der Aufteilung gab es in der flämischen Überwachungseinrichtung eine hohe Mitarbeiterfluktuation, was in bestimmten Bereichen zu einer Unterbesetzung geführt hat. In der flämischen Überwachungseinrichtung sind 49 Personen beschäftigt, in der französischen 53. Das entspricht 102 Angestellten, die für die Überwachung von ca. 2.000 Personen täglich zuständig sind.

Die im Haus der Justiz ansässigen Bewährungshelfer sind an der Anfertigung der Sozialberichte, der sozialen Betreuung und der Vorgehensweise bei Verstößen beteiligt. Ihre Rolle bei der Durchführung von EÜ hat sich dennoch verändert und über die Zeit für Gefangene mit Freiheitsstrafen von bis zu drei Jahren teilweise verringert. Das führt auch dazu, dass die überwachten Personen oder ihre Angehörigen regelmäßig Kontakt mit der Überwachungsstelle haben oder dem Außendienst Fragen stellen, die früher mit dem Bewährungshelfer geklärt worden wären. Das überwachende Personal ist weder qualifiziert noch darauf vorbereitet solche Probleme zu lösen und kann die notwendigen Informationen und die Unterstützung nicht bieten.

8.1 Installations- und Deinstallationsprozess

Wartelisten für Personen, deren EÜ-Prozess eingeleitet werden soll, sind üblich und existieren seit der Einführung von EÜ. Es können bis zu 1.000 Kandidaten auf die Installation ihres Equipments warten, nachdem die Entscheidung, EÜ zu verhängen bereits getroffen wurde. Gründe für die Verzögerung reichen vom Mangel an Equipment und Personal bis hin zu Verzögerungen bei der Bereitstellung des Sozialberichts durch das Justizhaus. Es wurden verschiedene Strategien zur Verbesserung der Effizienz der Vergabe des Equipments an diejenigen, die auf der Warteliste stehen, entwickelt. Derzeit arbeiten die Überwachungsstellen mit „Slots“, d. h. mit einer festen Anzahl an Installationen, die jeden Tag durchgeführt werden können und so eine langfristige Planung zulassen. Sofern die Anzahl der geplanten Installationen signifikant über der Anzahl der zur Verfügung stehenden Slots in einem bestimmten Zeitfenster liegt, werden Wartelisten angelegt. In diesem Zusammenhang wurden Kriterien für eine Priorisierung von Installationen entwickelt, um zu verhindern, dass EÜ-Probanden im Gefängnis warten müssen. Diese Wartelisten müssen jeweils 5 Tage, nachdem die Überwachungsstelle über die Entscheidung der Anordnung von EÜ informiert wurde, fertiggestellt werden.

Die Installation des Equipments im Haus der überwachten Person wird von Außendienstmitarbeitern („*field officers*“) der Überwachungsstellen durchge-

führt, die immer alleine arbeiten. Die Installation des GPS-Equipments unterscheidet sich hiervon geringfügig. Die Außendienstmitarbeiter gehen in das Gefängnis, in dem der Beschuldigte untergebracht ist. Die GPS-Tracker („tags“) werden im Gefängnis angelegt und die Probanden kehren überwacht zu ihrem Wohnsitz zurück. Die Kontrollstelle überwacht die gewählte Route in Echtzeit. Wenn der Proband und die Außendienstmitarbeiter am Wohnsitz des Beklagten ankommen, installieren die Mitarbeiter die Basiseinheit.

Der Deinstallationsprozess hat sich erst in jüngerer Zeit entwickelt und das Abholen des Equipments variiert entsprechend der Auslastung der Außendienstmitarbeiter. Wenn möglich wird das Equipment am Wohnort des Betroffenen abgeholt. Wenn die Auslastung zu hoch ist, entfernen die überwachten Personen das Equipment selbst und bringen es auf eigene Kosten ins Gefängnis. Diese Modalität wurde als temporäre Maßnahme aufgrund von Personalmangel angewendet. Sie hat den Vorteil, dass den Mitarbeitern so ermöglicht wird, mehrere Geräte auf einmal wiederzuerlangen und dabei Zeit und Transportkosten zu sparen.

8.2 Gefahrenmanagement

Auch wenn es bisher noch keine nennenswerten Vorfälle gab, wurde in den Interviews von zunehmend verbaler Aggression der überwachten Personen gegenüber den Außendienstmitarbeitern berichtet. Hier wurde ein Zusammenhang zu der wachsenden Frustration der überwachten Personen wegen der fehlenden Betreuung und Unterstützung durch den Bewährungshelfer gesehen. In letzter Zeit wurde das Thema der Mitarbeitersicherheit verstärkt angesprochen. Es wurde ein Mitarbeitertraining zum Umgang mit Aggressionen und zu einer Verbesserung der Fähigkeiten zur Kommunikation durchgeführt, das auf Respekt, Verständnis und Empathie gründet.

9. Regelbefolgung und Regelverstöße

Es werden zwei Kategorien von Verstößen unterschieden: Verstöße gegen die Ausgangszeiten und andere Verstöße, wie etwa die Manipulation von Geräten, Beleidigungen und Bedrohungen des Personal und Nichteinhaltung von anderen Weisungen oder Auflagen. In Bezug auf die erstgenannten Verstöße werden die Überwachten nicht unmittelbar sanktioniert, sondern erst nach dem Ansammeln einer Zahl von Verstößen. Wenn Verstöße der zweiten Kategorie auftreten, folgt in der Regel eine unmittelbare Reaktion, abhängig von der Schwere des Verstoßes und dem Grad, in dem die Überwachten vorsätzlich handelten. Für mehr als 4 Stunden nicht erreichbar zu sein, wird als erheblicher Verstoß angesehen und die überwachten Personen werden der Polizei gemeldet und zurück ins Gefängnis verlegt. Der Prozess in Folge eines Bruchs von Weisungen/Auflagen variiert erheblich zwischen den EÜ-Modalitäten. Wenn EÜ im Rahmen der Untersu-

chungshaftvermeidung angeordnet wurde, trifft der zuständige Richter alle Entscheidungen. Nichteinhaltung kann dazu führen, dass die GPS-Überwachung durch die Rückverlegung in das Gefängnis beendet wird.

Die Konsequenzen eines Regelverstößes sind detailliert im „Ministeriellen Runderlass für Personen, die Freiheitsstrafen von bis zu 3 Jahren verbüßen“ (*„Ministerial Circular letter for prison sentences of 3 years or less“*) geregelt. Das Überwachungs-Management entscheidet nach jedem Verstoß ob ein Verfahren aufgrund eines Regelverstößes eingeleitet wird oder nicht, auch wenn es sich nur um geringfügige Verstöße handelt. Mögliche Konsequenzen die auf einen Verstoß folgen, sind Warnungen, Reduzierung der Ausgangszeiten, Verlängerung der Zeit unter Überwachung von bis zu 6 Tagen oder der Widerruf von EÜ. Mit Blick auf letztgenanntes, werden die überwachten Personen zur Verbüßung des Restes ihrer Strafe ins Gefängnis verlegt. In diesen Fällen trifft der Anstaltsleiter die letzte Entscheidung. Im Rahmen der Interviews wurde deutlich, dass die Entscheidungsfindung im Fall von Weisungsverstößen ganz erheblich variiert und im Zusammenhang mit dem Ausmaß der Gefängnisüberbelegung steht. Das Ermessen der Anstaltsleitung und insbesondere die rasche Wiederfreilassung der Probanden aus dem Gefängnis, um ihre Strafe unter EÜ fortzusetzen, wird vom überwachenden Personal und der Bewährungshilfe als problematisch angesehen, da es aus ihrer Sicht ganz generell die Glaubwürdigkeit von EÜ und im speziellen die der Reaktionsabläufe bei Verstößen untergräbt.

Für Gefängnisstrafen von mehr als drei Jahren ist eine größere Anzahl von Stellen in das Verfahren nach einem Regelverstoß involviert, sodass das Verfahren im Ergebnis länger dauert. Der Bewährungshelfer schätzt zunächst ein, ob der Verstoß der Strafvollstreckungskammer zu melden ist oder nicht, erst dann trifft diese die endgültige Entscheidung. In mehreren Interviews wurde erwähnt, dass die gerichtliche Reaktion auf Verstöße bzgl. der Ausgangszeiten weniger strikt bzw. prompt ist, da die Einhaltung dieser nur als einer von mehreren Aspekten zur allgemeinen Beurteilung des Verhaltens der überwachten Person gesehen wird. Wenn die überwachten Personen allen anderen Weisungen entsprechen, wie etwa der Beteiligung an Behandlungsmaßnahmen, kann die Strafvollstreckungskammer beschließen, den Verstoß nicht zu sanktionieren. Die Individualisierung wird im Rahmen der Entscheidung auf Weisungsverstöße als entscheidend angesehen, da die Verstöße möglicherweise auf tieferliegende Probleme hinweisen, die Einfluss auf den erfolgreichen Abschluss von EÜ haben können. Widerrufe werden daher als Bestandteil eines längeren Übergangsprozesses, nicht notwendigerweise als Ende der EÜ-Maßnahme gesehen.

10. Abschluss von EÜ

EÜ kann auf verschiedene Art und Weise enden: Durch Widerruf, vorläufige Entlassung (U-Haft), vorzeitige Entlassung (verurteilte Gefangene) oder durch Strafende. Daten zu den möglichen Varianten einer Beendigung können mit Blick

auf die Abschlussquote eine Vorstellung vom Erfolg der Maßnahme geben. Dennoch ist es schwierig zuverlässige Daten zu erhalten. *Abbildung 4* gibt einen Überblick über die verschiedenen Wege der Beendigung der Maßnahme im Jahr 2015. Die Kategorien bieten Anhaltspunkte für die Unterschiede zwischen den verschiedenen Modalitäten. Widerruf/Disziplinarmaßnahme bedeutet, dass es eine Disziplinarmaßnahme oder einen Widerruf gab. Eine Disziplinarmaßnahme muss nicht zwangsläufig zu einem Widerruf führen, aber es ermöglicht einen Überblick über die Probleme, die im Rahmen von EÜ bestehen.

Abbildung 4: Abschluss von EM und Disziplinarmaßnahmen entsprechend der verschiedenen Modalitäten 2015, in absoluten Zahlen und Prozent

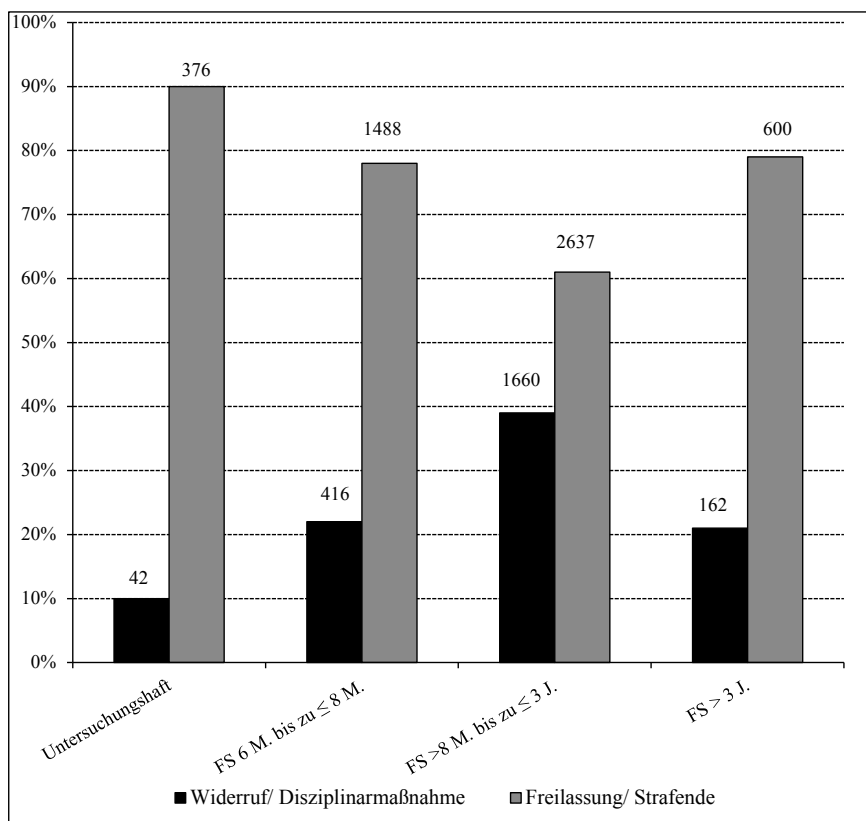


Abbildung 4 zeigt, dass die Mehrzahl der EM-Fälle erfolgreich abgeschlossen wird. Strafen zwischen 8 Monaten bis einschließlich drei Jahren haben die höch-

ste Rate an Disziplinarmaßnahmen/Widerrufen. Weiterhin ist ein wachsender Anteil an Widerrufen im Jahr 2015 im Vergleich zu 2014 auszumachen.

11. Berücksichtigung von Vielfalt/Unterschiedlichkeit der Betroffenen

Es gibt keine spezielle Politik im Hinblick auf die Vielfalt bzw. Unterschiedlichkeit des Klientels z. B. nach Geschlecht oder ethnischen Minderheiten, wenngleich viele der unter EÜ stehenden Personen ausländische Namen haben oder andere Sprachen als die in Belgien bestehenden Amtssprachen sprechen.

Es bestehen Ausnahmen für überwachte Personen, die Krankheiten oder Hörschäden haben. Auch wenn es keine offizielle Politik diesbezüglich gibt, werden für gewöhnlich alle Anstrengungen unternommen, um den unterschiedlichen Bedürfnissen so vieler Personen wie möglich gerecht zu werden und nach alternativen Lösungen für verschiedene medizinische Beeinträchtigungen zu suchen.

12. Informationsaustausch und Behördenzusammenarbeit

Der Einsatz von EÜ ist sowohl für die überwachten Personen als auch das überwachende und unterstützende Personal durch einen hohen Verwaltungsaufwand gekennzeichnet.

Neueste Entwicklungen in der Informationstechnologie innerhalb der Überwachungsstellen haben die Wege, wie Informationen zwischen den Behörden ausgetauscht werden, verändert. Früher wurden die Informationen mithilfe von Briefen und Faxen ausgetauscht. Ende 2014 wurde das *SISSET Workflow-System* eingeführt. *SISSET* umfasst alle relevanten Informationen mit Blick auf den EÜ-Prozess und die Entscheidungen und ist dem Personal der Überwachungsstellen, dem Haus der Justiz (Justizhaus) und den Gefängnissen zugänglich. Diese Entwicklung hat den Informationsaustausch in Hinblick auf den Prozess und die Entscheidungsfindung bei EÜ effizienter und transparenter gemacht. Offiziell werden keine Informationen aus den individuellen EM-Akten mit Dritten geteilt und die Polizei hat keinen Zugang zu der *SISSET*-Datenbank. Um den Informationsaustausch zwischen der Polizei und den anderen Strafverfolgungsbehörden zu klären, wurde der Ministerielle Rundbrief *INFOFLUX* 2013 herausgegeben, der im Detail die verschiedenen Schritte erklärt, die unternommen werden müssen und durch wen Informationen, in Hinblick auf Entscheidungen und sich verändernde Situationen geteilt werden müssen und wie der Informationsaustausch stattfindet.

13. Effektivität

Rückfallraten sind nicht vorhanden. Dennoch ist anerkannt, dass EÜ trotz der Beeinträchtigungen, die von den überwachten Personen auch als solche empfunden werden, Haftschäden vermeiden kann und die Möglichkeiten für eine Wiedereingliederung durch das Beibehalten von Jobs, dem Wohnsitz und dem sozialen Umfeld erhöht werden.

Wie bereits erklärt, gibt es Indikatoren dafür, dass das Ziel, die Gefängnispopulation zu reduzieren seit 2014 möglicherweise teilweise erreicht wurde. Allerdings geschieht das zu Lasten von Investitionen mit einer sozialen Betreuung wie der Bewährungshilfe.

14. Zukunft von EÜ

Es gibt keine Hinweise auf einen zukünftigen Rückgang im Gebrauch von EÜ, es wird hingegen eher ein verstärkter Einsatz erwartet. Die Entwicklung im Gebrauch von EÜ hin zu einer stärker auf Kontrolle und weniger Nachsicht gerichtete Maßnahme bei Freiheitsstrafen von bis zu drei Jahren wurde bereits oben ausgeführt.

In einem kürzlich veröffentlichten Weißbuch verkündete der Justizminister die Absicht, die derzeitig zweispurige Politik, durch die Unterscheidung zwischen Freiheitsstrafen von 5 Jahren und weniger und Freiheitsstrafen von mehr als 5 Jahren anstelle von 3 Jahren, zu stärken und auszudehnen. Das würde bedeuten, dass eine wachsende Zahl von Gefangenen als grundsätzlich geeignet für EÜ als alleinstehende Maßnahme ohne individuelle Nachbetreuung durch den Bewährungshelfer, eingestuft würde.

15. Zusammenfassung und Empfehlungen

15.1 Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

Die Geschichte elektronischer Überwachung in Belgien ist eine des kontinuierlichen Wachstums. Die Zahl der überwachten Personen ist entsprechend der Ausweitung der Zielgruppen und der Einführung neuer Technologien über die Jahre gestiegen. Heute ist EÜ in jeder Phase des Strafprozesses einsetzbar. EÜ wird genutzt um viele verschiedene Ziele sowohl auf einem individuellen als auch auf einem pragmatischen Level zu verfolgen.⁴ Dennoch ist das Ziel der aktiven Resozialisierung durch soziale Hilfen und Betreuung für den Großteil der überwachten Personen aufgrund von etatbegründeten Einschränkungen aufgegeben und durch eine Form von „passiver Resozialisierung“ ersetzt worden, sodass die

4 Vgl. *Beyens/Kaminski* 2013; *Vander Beken* 2013; *Daems* 2013.

wiedereingliederungsorientierten Ambitionen von EÜ darauf beschränkt wurden, verurteilten Personen zu erlauben, ihre Strafe in der Gemeinschaft zu verbüßen, jedoch mit wenig Betreuung und Unterstützung. EÜ ist entsprechend der zweispurigen Vorgehensweise mit wesentlichen Unterschieden in den Anwendungsvoraussetzungen nach verurteilten Personen mit Freiheitsstrafen von bis hin zu drei Jahren und Freiheitsstrafen von mehr als drei Jahren organisiert. Es gibt eine klare Tendenz hin zu reiner Kontrolle und weniger Nachgiebigkeit in der Anwendung von EÜ bei Personen mit einer Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren. Die Einhaltung der Zeitpläne wird auf eine sehr strikte Art und Weise kontrolliert. Veränderungen in diesen sind nur ausnahmsweise erlaubt und alle Anträge auf Ausnahme müssen begründet werden.

Die Vorgehensweise bei Verstößen ist sehr streng und in einem gewissen Maße stark formalisiert; sie bietet wenig Raum für Kontextualisierung und Individualität im Rahmen der Entscheidungsfindung. Mit dem Abzug der Bewährungshilfe für bestimmte Gruppen und ihrer schwindenden Rolle in dem gesamten Prozess gewannen das überwachende Personal und die Außendienstmitarbeiter an Bedeutung, da sie die entstandenen Lücken füllen mussten. Das bedeutet, dass die Vollstreckung der Strafe für diese Gruppe auf einen neu geschaffenen Akteur im Strafprozess übertragen wurde, der es verdient in Zukunft tiefergehend untersucht zu werden, um die Dynamik der Strafvollstreckung besser zu verstehen.

Auf der anderen Seite, ist der EÜ-Prozess und die EÜ-Praxis bei der Gruppe der zu mehr als drei Jahren Freiheitsstrafe verurteilten noch immer stark individualisiert und gut ausgearbeitet. Reaktionen auf die Nichteinhaltung der Zeitpläne sind weniger prompt und werden verstärkt im Kontext gesehen. Die Einhaltung des Zeitplans wird nicht als Selbstzweck gesehen, denn EÜ ist lediglich ein Instrument, um andere individuelle Ziele zur Wiedereingliederung zu fördern.

Es gibt eine Tendenz in der Politik nach neuen und innovativen Technologien zu suchen. Dennoch sprechen derzeit keine Gründe dafür anzunehmen, dass das klassische RF-Modell seine prominente Rolle verlieren wird.

Die wesentlichen Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Elektronische Überwachung wird in Belgien als Alternative zur Untersuchungshaft genutzt und als eine Maßnahme, Gefängnisstrafen zu vollstrecken. 2016 wurde sie als autonome, alleinstehende Strafe und als eine Möglichkeit, Beschränkungen gegenüber Tätern mit psychischen Beeinträchtigungen/Krankheiten zu verhängen, eingeführt.
- Die zunehmende Nutzung von EÜ ist stark verbunden mit dem dauerhaft bestehenden Problem der Überbelegung im Vollzug.

- Das resozialisierende Potential von elektronischer Überwachung wird durch die zunehmende Nutzung von EÜ als alleinstehende Maßnahme beschränkt.
- Sofern EÜ zur alternativen Vollstreckung von Gefängnisstrafen genutzt wird, geschieht dies im Rahmen eines zweispurigen Systems, das substantielle Unterschiede von Freiheitsstrafen von bis zu drei Jahren bzw. Freiheitsstrafen von über drei Jahren aufweist. Das System für die erstgenannten ist standardisiert, während für die letztgenannten ein hoch individualisiertes System mit Betreuung durch den Bewährungshelfer besteht.
- Die Reduzierung oder die fehlende Betreuung/Überwachung durch den Bewährungshelfer wurde als Ursache einer geringeren Effektivität von EÜ ermittelt.
- Die Befragten äußerten sich kritisch bezüglich des Umgangs mit dem Einverständnis des Mitbewohners der überwachten Personen, da das Fehlen einer Zustimmung zu Schwierigkeiten während des Zeitraums der Überwachung führen kann.
- Der EÜ-Prozess ist stark bürokratisiert. Die Einführung des *SIS/ET Workflow-Systems* hat den Informationsaustausch zwischen den am EÜ-Prozess beteiligten Behörden vereinfacht, die Transparenz verbessert und die Geschwindigkeit der Arbeitsprozesse erhöht.
- Die durchschnittlichen Kosten für einen Tag unter der Kontrolle von EÜ betragen 25 € (inkl. der Personalkosten).
- Der durchschnittliche Zeitraum von EÜ betrug 2015 109 Tage (3,6 Monate), wobei es jedoch erhebliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Modalitäten gab.

15.2 Empfehlungen

Folgende *Aspekte* sollten *Beachtung* finden:

- EÜ sollte so organisiert sein, dass es überwachte Personen dabei unterstützt, ein „sinnvolles“ Leben/ein „Leben mit Inhalt“ zu führen. Bzgl. der Einteilung der Bewährungshelfer zu den EÜ-Fällen sollte eher die individuelle Bewertung der überwachten Personen als die Länge der Strafe berücksichtigt werden.
- Die Einführung einer neuen Position, des „EÜ-Sozial-Assistenten“ in den Überwachungszentralen sollte in Betracht gezogen werden. Diese würde überwachte Individuen und ihre Mitbewohner bei sozialen, administrativen und praktischen Aufgaben/Problemen unterstützen.

- Der Umgang mit dem Einverständnis sollte überdacht werden.
- Es sollte über einen inklusiven Ansatz nachgedacht werden, bei dem überwachte Personen die gleichen Rechte und Unterhaltsbeihilfen wie freie Bürger erhalten.
- Alternative Unterbringungsmöglichkeiten sollten für elektronisch überwachte Personen zur Verfügung gestellt werden, die über keine geeigneten Unterkünfte verfügen.
- Die Verwaltung für die Durchführung von EÜ sollte vereinfacht werden.
- Der Arbeitsablauf und die Arbeitsbelastung für die Bediensteten sollte überdacht werden, um eine angemessene Betreuung für die überwachten Personen zu gewährleisten. Es sollten ausreichend Zeit und Möglichkeiten zur Verfügung stehen, um positive Beziehungen zwischen dem überwachenden Personal und dem überwachten Individuum zu ermöglichen.
- Die Handhabung von Verstößen sollte zwischen den verschiedenen Modalitäten konsistent sein.
- Das strenge GPS-System in der Untersuchungshaft sollte überdacht und humaner ausgestaltet werden.

Literatuur

- Beyens, K., Kaminski, D.* (2013): Is the sky the limit? Eagerness for electronic monitoring in Belgium. In: Nellis, M., Beyens, K., Kaminski, D. (Hrsg.): *Electronically Monitored Punishment: International and Critical Perspectives*. Oxon: Routledge, S. 174-199.
- Daems, T.* (2013): Functies en functionarissen van het elektronisch toezicht. In: Daems, T., Vander Beken, T., Vanhaelemesch, D. (Hrsg.): *De machines van Justitie. Vijftien jaar elektronisch toezicht in België*. Antwerpen, Apeldoorn: Maklu.
- Devresse, M.-S., Luypaert, H., Kaminski, D., Beyens, K.* (2006): *Onderzoek betreffende de evaluatie van de reglementering, van de besluitvorming en van het verloop van het elektronisch toezicht*. Brüssel: UCL, VUB, FOD Justitie.
- de Man, C., Maes, E., Mine, B., van Brakel, R.* (2009): *Toepassingsmogelijkheden van het elektronisch toezicht in het kader van de voorlopige hechtenis / Possibilités d'application de la surveillance électronique dans le cadre de la détention préventive*. Brüssel: NICC.
- Goossens, F., Maes, E., Delterne, S.* (2005): *Onderzoek met betrekking tot het invoeren van het elektronisch toezicht als autonome straf*. Collectie van onderzoeksrapporten & onderzoeksnota's. Brüssel: NICC.

- Maes, E., Mine, B., De Man, C., van Brakel, R.* (2012): Thinking about electronic monitoring in the context of pre-trial detention in Belgium: a Solution to Prison Overcrowding? *European Journal of Probation* 4 (2), S. 3-22.
- Maes, E., Mine, B.* (2013): Some Reflections on the Possible Introduction of Electronic Monitoring as an Alternative to Pre-trial Detention in Belgium. *The Howard Journal of Criminal Justice* 52 (2), S. 144-162.
- Vander Beken, T.* (2013): Met de hulp van Spiderman. Op weg naar een koud elektronisch toezicht. *Panopticon* 34 (2), S. 73-79.
- Vanhaelemeesch, D.* (2013a): Onder toezicht van justitie: ervaringen van betrokkenen. *Panopticon* 34 (3), S. 204-209.
- Vanhaelemeesch, D.* (2013b): Tussen gestrafte en bestraffer: de ervaringen van huisgenoten van personen met elektronisch toezicht. In: Daems, T. Vander Beken, T. Vanhaelemeesch, D. (Hrsg.): *De machines van Justitie: vijftien jaar elektronisch toezicht in België*. Antwerpen: Maklu, S. 43-74.
- Vanhaelemeesch, D.* (2014): Experiencing electronic monitoring. *Criminal Justice Matters* 95 (1), S. 12-13.
- Vanhaelemeesch* (2015): *De beleving van elektronisch toezicht in vergelijking met de gevangenisstraf*. Den Haag: Boom Uitgevers.

3.1 England und Wales

Anthea Hucklesby, Ella Holdsworth

1. Einleitung¹

Elektronische Überwachung (EÜ) wird in England und Wales in allen Verfahrensstadien genutzt: Zum einen als Alternative zur Untersuchungshaft (als Bedingung im Rahmen des Bail-Systems der Haftverschonung), zum anderen auf der Ebene des erkennenden Gerichts als Strafsanktion und schließlich bei der bedingten Entlassung aus dem Strafvollzug im Wege des elektronisch überwachten Hausarrests (*Home Detention Curfew*, HDC). Die Grundsätze hinsichtlich des Gebrauchs von EÜ sind für alle drei Stadien die gleichen. Beschuldigte bzw. Verurteilte erhalten die Weisung, sich an einer bestimmten Adresse für eine festgelegte Anzahl von Stunden aufzuhalten. Für diese Formen der Überwachung wird derzeit allein die Radiofrequenz-Technik (RF) auf der Basis eines landesweit geltenden, unter der Federführung des Justizministeriums entwickelten Vertrags eingesetzt.

Das Justizministerium hat die Organisation und den Betrieb von EÜ seit den ersten Pilotprojekten in den späten 1980er Jahren vollständig an private Firmen vergeben, mit denen entsprechende Verträge abgeschlossen wurden. Zur Zeit des vorliegenden Projekts (2014-2016) gab es bei der vertraglichen Gestaltung eine Reihe von Änderungen. Von 2005 bis Anfang 2014 waren die privaten Firmen *G4S* und *Serco* für den gesamten Betrieb von EÜ verantwortlich. Die beiden Firmen operierten jeweils in bestimmten Regionen und Kommunen. 2014 wurden die vertraglichen Bedingungen geändert, jedoch nicht in der noch 2013 von der Regierung geplanten Weise. Zur Zeit der Durchführung des vorliegenden Projekts wurde EÜ noch in der bisher gewohnten Weise organisiert, indem die EM-

1 Die diesem Bericht zugrundeliegende empirische Forschung wurde zwischen Mai 2015 und Januar 2016 durchgeführt und beinhaltet 18 Tage teilnehmender Beobachtung und 768 Interviews mit Praktikern und Kriminalpolitikern. Der vorliegende Beitrag wurde von *Frieder Dinkel* aus dem Englischen übersetzt.

Services (EMS), in Besitz der Firma Capita, auf nationaler Ebene für ganz England und Wales operierten und dabei die Geräte und Software von Serco/G4S nutzten. Neue Verträge, die den Betrieb von EÜ in 4 vertikale Bereiche aufspalten sollten (1. die Monitoring Services einschließlich eines Zentrums für die Sicherung der Prozessabläufe, 2. Personal und Fahrzeuge, 3. Monitoring und Geodaten-Software sowie die Monitoring Hardware, d. h. die Fußfessel selbst und 4. Das GSM-Telekommunikationsnetzwerk), waren zum Zeitpunkt der Fertigstellung des vorliegenden Forschungsberichts (Februar 2016) noch nicht implementiert. Demgemäß wurde die Forschung zu einem Zeitpunkt beträchtlicher Ungewissheit über die zukünftigen Strukturen des EÜ durchgeführt. Neue Verträge mit neuen Betriebsabläufen und Geräten waren schon vorgeplant, jedoch wurde die Umsetzung verschoben. Im Ergebnis befinden sich einige der von den EMS geleisteten Arbeit und zahlreiche im Rahmen der neuen Verträge erwarteten Änderungen in der „Warteschleife“. Nach den Wahlen von 2015 wurde klar, dass die konservative Regierungspartei daran festhält, weitere und unterschiedliche Möglichkeiten des Gebrauchs von EÜ und entsprechender Organisationsmodelle zu eruieren. Der Antrieb dafür basiert auf vielfältigen Aspekten: Zum einen gibt es Druck von Seiten der Polizei und anderen, vermehrt GPS-Technologien einzusetzen. Dazu gibt es zwei einflussreiche Berichte, die den vermehrten Gebrauch von GPS ebenso wie flexiblere Vertragsgestaltungen befürworten.² Zugleich wird die Unzufriedenheit mit der Verschiebung der neuen Verträge ebenso wie mit der generellen Ausgestaltung der Verträge immer deutlicher. Auch setzt sich die Überzeugung durch, dass der Strafvollzug negative bzw. schädliche bzw. leidvolle Auswirkungen hat und, dass die Gefängnispopulation in England/Wales (auch im internationalen Vergleich) zu hoch ist. Nicht zuletzt ist die Notwendigkeit Kosteneinsparungen durch eine Reduzierung der Gefängnispopulation zu erzielen von großer ökonomischer Bedeutung. Das Innenministerium war gleichfalls interessiert herauszufinden, ob und ggf. in welchem Umfang EÜ auf den vom ihm zu verantwortenden Arbeitsfeldern der Immigration, der Polizeiarbeit allgemein und der Terrorismusbekämpfung einen Beitrag leisten kann und begann gemeinsam mit dem Justizministerium über Einsatzmöglichkeiten im Rahmen von Staatsverträgen zu diskutieren.

Die Tatsache, dass EÜ von Privaten betrieben und organisiert wird, stellt einen wichtigen Zusammenhang für die Erklärung der Entwicklung und Expansion dieses Bereichs her. Die Bewährungshilfeorganisationen waren anfangs ablehnend gegenüber der Einführung von EÜ und wurden daher nicht wesentlich an der Implementation von EÜ beteiligt. Dies hat Langzeitwirkungen in der Weise zur Folge gehabt, dass EÜ weitgehend unabhängig von und parallel zu anderen

2 Vgl. Geoghegan 2012; Lockhard-Mirams/Pickles/Crowhurst 2015.

Bereichen des Kriminaljustizsystems läuft.³ Die Einbeziehung des privaten Sektors in den Betrieb von EÜ hat die Glaubwürdigkeit angesichts einiger Skandale infrage gestellt. Beschuldigungen bzgl. überhöhter Abrechnungen gegenüber *G4S* und *Serco* hat zur Einschaltung der Betrugsuntersuchungsbehörde (*Serious Fraud Office*) und einer Anzahl von Überprüfungen von EÜ und anderer Vertragsgestaltungen im Kriminaljustizsystem geführt.⁴ Trotz dieser Probleme und Herausforderungen blieb die Ansicht weitgehend unangefochten, dass der private Sektor für den EÜ-Betrieb und die Organisation elektronischer Überwachung weiterhin zuständig bleiben sollte. Es gab außerhalb der Polizei nur wenige Diskussionen, in denen eine stärkere Beteiligung staatlicher Organisationen bzw. von Einrichtungen der ambulanten Straffälligenhilfe gefordert wurde. Dementsprechend gaben einige Interviewte tatsächlich an, dass die Trennung von der Bewährungshilfe die Glaubwürdigkeit von EÜ gestärkt habe.

2. Formen der elektronischen Überwachung

EÜ wird in England und Wales in folgenden Formen genutzt:

Die Radiofrequenztechnik wird dazu eingesetzt, um die Befolgung von Weisungen im Rahmen der U-Haftvermeidung nach dem *Bail Act* von 1976 zu überprüfen. Nach dem Gesetz müssen die Haftverschonungsbedingungen notwendig sein, um u. a. die Flucht und/oder erneute Straftaten zu verhindern sowie kollusive Verabredungen mit Zeugen zu unterbinden (Verdunkelungsgefahr). Im Gesetz ist EÜ nicht explizit als Maßnahme der U-Haftvermeidung aufgeführt und es findet sich auch keine Aussage darüber, wann sie notwendigerweise eingesetzt werden soll. EÜ zur U-Haftvermeidung wird regelmäßig als alleinstehende Weisung ohne unterstützende Maßnahmen der Bewährungshilfe eingesetzt. Eine spezielle Hilfeeinrichtung, das *Bail Support and Accomodation Scheme* (BASS), die Wohnungsmöglichkeiten und Hilfeangebote für Beschuldigte beinhaltet, kann in diesem Kontext allgemein im Rahmen von Weisungen begleitend angeordnet werden und damit auch von EÜ-Weisungen.

EÜ wird auch als Weisung im Rahmen von *Verurteilungen* durch das *erkennende Gericht* eingesetzt (*community orders*, d. h. ambulante gemeindebezogene Sanktionen, und *suspended sentences*, d. h. Strafaussetzung zur Bewährung). Die EÜ-Weisung ist eine von 12 möglichen Weisungen, die entweder als Einzelmaßnahme, d. h. als alleinstehende Sanktion, oder im Verbund mit anderen Weisungen und Auflagen (*multi-requirement order*) angeordnet werden kann. Verbundweisungen werden von den Bewährungseinrichtungen organisiert, und zwar je

3 Vgl. *Criminal Justice Joint Inspectorate (CJJI)* 2008.

4 Vgl. *Nellis* 2014.

nach dem Risikolevel entweder von einer kommunalen Bewährungshilfeorganisation (CRS) oder von der nationalen Bewährungshilfeorganisation (*National Probation Service*, NPS).

Alleinstehende EÜ-Weisungen beinhalten keinerlei Beteiligung der Bewährungshilfe. Konzeptionell ist vorgesehen, dass *multi-requirement orders* für Verurteilte mit einem höheren Rückfallrisiko und/oder bei Verurteilten mit schweren Straftaten angezeigt sind, während EÜ als alleinstehende Maßnahme (ohne Betreuung) bei der ganzen Bandbreite von Verurteilten (mit geringerem Risiko), die zu ambulanten Sanktionen verurteilt werden, eingesetzt werden soll.

Hausarrestweisungen (HDC) sollen die frühzeitige Entlassung erleichtern und haben deshalb direkten Einfluss auf die Gefangenenpopulation durch Reduzierung der Aufenthaltsdauer im Gefängnis. Bis vor kurzem war HDC als alleinstehende Weisung ohne Betreuung vorgesehen, jedoch wurde 2015 die begleitende Betreuung und Kontrolle durch die Bewährungshilfe verpflichtend gemacht. Diese Entwicklung war nicht direkt mit der Handhabung von EÜ verknüpft und die Art der Verbindung von Hausarrest und Betreuung/Überwachung durch die Bewährungshilfe in der Praxis ist nicht klar. Die o. g. Einrichtung BASS kann bei Entlassenen unter Hausarrest ebenfalls beteiligt werden, wenn der Entlassene Wohnung benötigt und/oder die von dort angebotenen Hilfen nachfragt.

Eine kleine Zahl von Hochrisikostraftätern (hauptsächlich Sexualtäter) werden mit der GPS-Technik im Rahmen von mit dem Justizministerium abgeschlossenen Verträgen überwacht. GPS kann auch auf „freiwilliger“ Basis außerhalb dieser vertraglichen Gestaltungen eingesetzt werden. Diese Projekte arbeiten im Rahmen des *Integrated Offender Management* (IOM)-Programms, dessen Zielgruppe üblicherweise wiederholte Rückfalltäter von gewerbsmäßiger Kriminalität sind. Die Straftäter nehmen daran „freiwillig“ teil und werden rund um die Uhr überwacht. Die Programme werden kommunal finanziert (entweder von der Polizei oder den örtlichen sog. *Police and Crime Commissioners* (PCC)). Sie stehen rechtlich außerhalb jeglicher Gesetzgebung. Zur Zeit der Fertigstellung des vorliegenden Berichts (Februar 2016) waren sie auf jeweils kleine Fallzahlen ausgelegt, aber einige von ihnen verfügten schon über eine längere Erfahrung. Im Laufe unserer Forschungen wurde deutlich, dass die Polizei großes Interesse hat, derartige GPS-basierte Maßnahmen zukünftig als gesetzlich verankerte Weisungen (einschließlich sog. *Criminal Behaviour Orders* und *Sexual Harm Prevention Orders*) zur Verfügung zu haben.

Eine Reihe von weiteren Pilotprojekten liefern zur Zeit unserer Erhebungen. Ein Projekt betraf die GPS-basierte *Alkoholkonsumüberwachung* in 4 Londoner

Stadtbezirken, die vom Oberbürgermeisterbüro finanziert wurden.⁵ Eine Alkoholabstinenzweisung (*Alcohol Abstinence Monitoring Requirement*, AAMR) kann mit ambulanten Sanktionen (*community order* oder Strafaussetzung zur Bewährung) verbunden werden. Sie verpflichtet den Verurteilten ein sog. „*sobriety bracelet*“ (Nüchternheitsarmband) zu tragen, das den Alkoholkonsum über die Haut messen kann. Die Weisung kann als alleinstehende Maßnahme oder im Verbund mit anderen Sanktionen und/oder Weisungen angeordnet werden. Die ursprüngliche Zielgruppen waren Täter, die an Delikten in verschiedenen Branchen der Vergnügungsindustrie während der Nachtzeit beteiligt waren, jedoch wurden in der Praxis vorwiegend andere Tätergruppen entsprechend überwacht.⁶

Ein zweites Pilotprojekteiner zweiseitigen Überwachung von Opfern und Tätern wurde in Northumbria durch den *Police and Crime Commissioner* (PCC) finanziert. Es findet auf freiwilliger Basis statt und zielt auf die U-Haftvermeidung bei Beschuldigten häuslicher Gewalt ab. Der Start erfolgte nur zögerlich, weil die Beschuldigten nur eine geringe Bereitschaft zur Teilnahme zeigten.

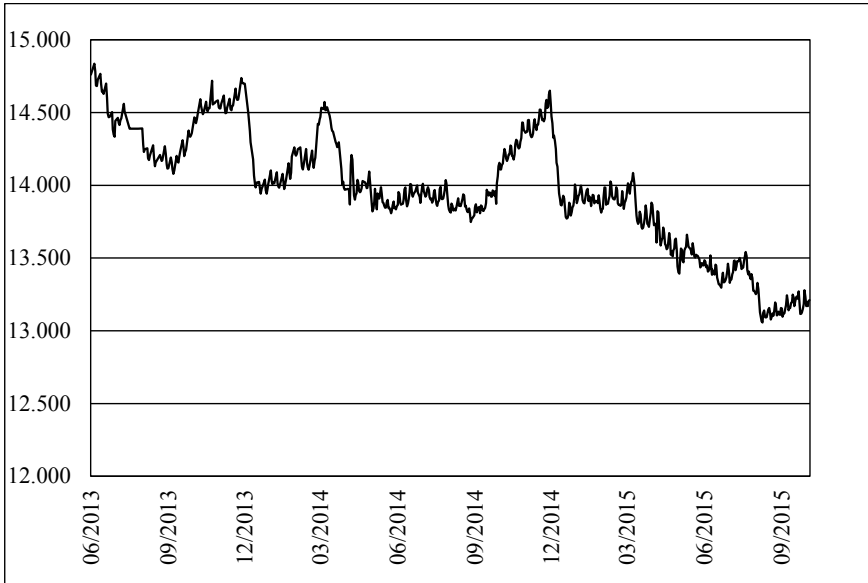
3. Anwendungspraxis – Statistische Daten

EÜ kommt für alle Beschuldigten oder Verurteilten in Betracht, bei denen die Gerichte eine entsprechende Weisung zur U-Haftvermeidung oder als eigenständige Maßnahme oder im Verbund mit anderen ambulanten Sanktionen für geeignet halten. Dementsprechend kann EÜ für ein weites Spektrum von Personen entweder als Alternative zum Freiheitsentzug oder anderen, ambulanten Sanktionen eingesetzt werden, um diese ebenso wie die U-Haftvermeidung „glaubwürdig“ zu machen oder um ein zusätzliches Bestrafungselement einzufügen, sowohl im Vorverfahren (U-Haftvermeidung) wie auch im Erkenntnisverfahren (Strafzumessung). Radiofrequenzbasiertes EÜ wird als Instrument verstanden, um Weisungen oder Auflagen durchzusetzen. Der Einsatz von elektronisch überwachtem Hausarrest im Rahmen der vorzeitigen Entlassung ist stärker gesetzlich normiert. Gefangene mit mehr als 4 Jahren Freiheitsstrafe, die wegen Gewalt- oder Sexualstraftaten verurteilt wurden, kommen für eine HDC nicht in Betracht. Gleiches gilt für Gefangene, die früher bereits einen Hausarrest verbüßt haben, der wegen Weisungsverstößen widerrufen wurde.

5 Vgl. *Pepper/Dawson* 2016.

6 Vgl. *Pepper/Dawson* 2016.

Abbildung 1: Anzahl der erwachsenen Straffälligen und Beschuldigten unter EÜ im Zeitraum Juni 2013 bis Oktober 2015



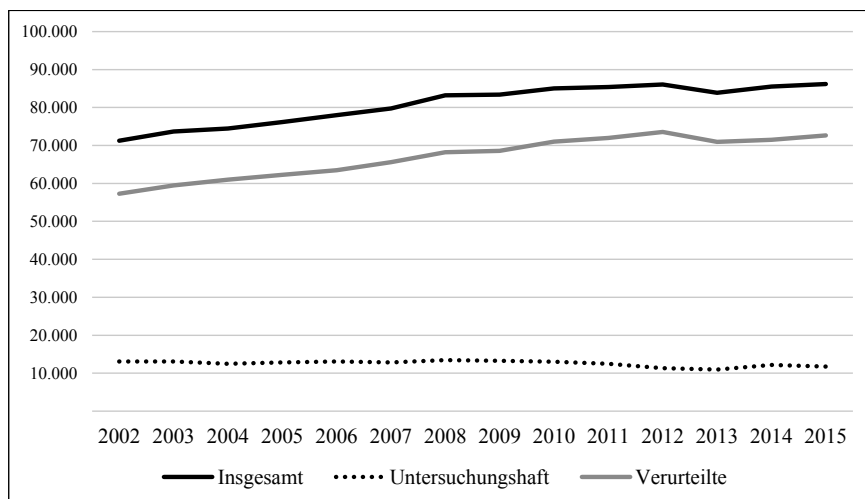
Statistische Angaben zur Anwendungspraxis von EÜ werden nicht regelmäßig veröffentlicht und wurden uns vom Justizministerium eigens für das vorliegende Projekt zur Verfügung gestellt. Es ist leider nicht möglich Langzeitentwicklungen bzw. Trends zu analysieren, weil sich der Erfassungsmodus gegenüber dem Zeitraum vor 2013 geändert hat. Hinsichtlich des kurzen Erhebungszeitraums von Mitte 2013 bis September 2015 ergibt sich aus *Abbildung 1* ein erheblicher Rückgang der EÜ-Zahlen von 14.762 auf 13.210 überwachte Personen (= -11%). Gleichwohl bleibt England das Land mit der umfangreichsten Nutzung von EÜ im Vergleich der 5 am EU-Projekt beteiligten Rechtsordnungen.

Die Frage, inwieweit der Gebrauch von EÜ einen Einfluss auf die Gefängniszahlen hatte, ist komplex und für England und Wales schwierig zu beantworten. *Abbildung 2* zeigt, dass die Gefängnispopulation im Zeitraum 2002-2015 nach absoluten Zahlen beständig anstieg, hauptsächlich aufgrund der steigenden Zahl von Verurteilten. Dies spricht für die Annahme, dass die zunehmende Zahl von elektronisch überwachten Verurteilten und bedingt Entlassenen keinen Einfluss auf die Gefängnispopulation hatte. In der Tat weisen England und Wales mit 147 pro 100.000 der Wohnbevölkerung eine der höchsten Gefangeneneraten

in Europa auf.⁷ Zugleich sind sie auch eines der Länder mit dem höchsten Anteil elektronisch überwachter Straffälliger, was den Schluss nahelegt, dass EÜ ergänzend zu anderen Sanktionen hinzutritt denn als echte Alternative zum Freiheitsentzug zu fungieren. Andererseits wurde EÜ in Verbindung mit anderen ambulanten Sanktionen niemals vorrangig oder gesetzlich definiert als Ersatz von Freiheitsstrafen angesehen. Das Potenzial von EÜ liegt jenseits der engen Rolle der Vermeidung bzw. Reduzierung von Freiheitsentzug. Ferner darf man begründet annehmen, dass die Gefangenenrate ohne die Entlassungsform des elektronisch überwachten Hausarrests – wenn auch geringfügig – höher wäre als ohne HDC und andere Formen des EÜ.

Abbildung 2 zeigt ferner, dass die Untersuchungshaftpopulation im Zeitraum 2002-2015 in einer Zeit, in der ein Anstieg aufgrund von Gesetzesverschärfungen und Politikveränderungen erwartbar gewesen wäre, stabil geblieben ist.⁸ Es ist möglich, dass die Einführung von EÜ für diese Zielgruppe zu einer Reduzierung der Gefängnispopulation beigetragen hat, jedoch ist auch dies empirisch nicht nachweisbar.

Abbildung 2: Die Entwicklung der Gefangenenpopulation in England und Wales im Zeitraum 30.6.2002-30.6.2015



7 Vgl. *Institute for Criminal Policy Research (ICPR) 2016; Dünkel/Geng/Harrendorf 2016 m. w. N.*

8 Vgl. *Hucklesby 2009.*

Abbildung 2 zeigt die Zahl der über 18-Jährigen unter elektronische Aufsicht Gestellten zum Stichtag 30.11.2015. Danach machen Überwachungen im Rahmen von richterlich verhängten Alternativen zur Freiheitsstrafe 50% des EÜ aus. Dabei lagen EÜ als alleinstehende Sanktion und Verbundweisungen (*multi-requirement orders*) mit 2.986 bzw. 2.931 Fällen gleich auf. Etwas weniger als ein Drittel der Fälle (31%) entfielen auf die U-Haftvermeidung und ca. ein Fünftel (19%) auf den Hausarrest im Rahmen der Entlassung.

Tabelle 1: Zahl der am 30.11.2015 unter EÜ stehenden erwachsenen Straffälligen und Beschuldigten nach Art der Maßnahme

	Anzahl der unter EÜ stehenden Personen	Prozentanteil (%)
Untersuchungshaftvermeidung (bail condition)	3.617	31
Gemeindebezogene Sanktionen (<i>community orders</i> und Strafaussetzung zur Bewährung)	5.917	50
Hausarrest (Home Detention Curfew, HDC)	2.208	19
Gesamt:	11.742	100

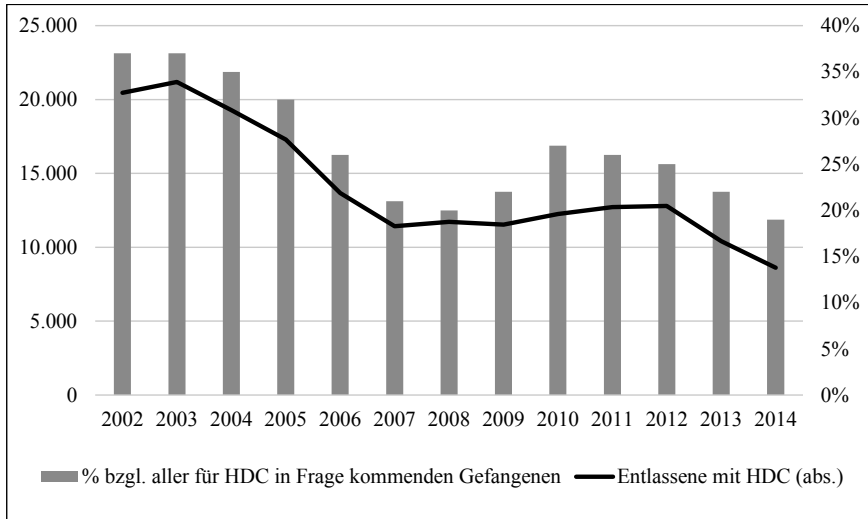
Erheblich mehr Daten stehen hinsichtlich des elektronisch überwachten zur Verfügung. *Abbildung 3* zeigt, dass die Anwendung von Hausarrest im Zeitraum 2002-2014 drastisch zurückgegangen ist, und zwar von 21.188 im Jahr 2003 auf 8.614 im Jahr 2014 (= -59%). Dieser Rückgang kann u. U. teilweise damit erklärt werden, dass die in Frage kommende Population abgenommen hat, weil der Anteil von Gefangenen, die mindestens 4 Jahre Freiheitsstrafe verbüßen (die von HDC ausgeschlossen sind) ebenso zugenommen hat wie der Anteil von Gewalt- und Sexualtätern.⁹ Die Interviewpartner im vorliegenden Projekt sahen dies ähnlich: Hauptursachen des Rückgangs seien eine weniger risikofreudige Entscheidungspraxis, Verzögerungen im Entscheidungsprozess und der Ausschluss von Gefangenen, die früher schon einmal gegen eine Hausarrestweisung verstoßen hatten, und die damit von HDC gesetzlich ausgeschlossen sind.

Bemerkenswert bleibt in jedem Fall, dass nicht nur nach absoluten Zahlen ein erheblicher Rückgang zu verzeichnen ist, sondern auch anteilmäßig bezogen auf die grundsätzlich für HDC in Frage kommende Population. Insoweit ging der

9 Vgl. *Ministry of Justice (MoJ)* 2014; 2015; 2016.

Anteil von 37% auf 19% zurück (vgl. *Abbildung 3*), was die Annahme einer restriktiver gewordenen Entlassungspolitik bestätigt.

Abbildung 3: Anzahl von Gefangenen, die jährlich mit Unterstellung unter elektronisch überwachten Hausarrest (HDC) entlassen wurden, 2002-2014



Die Mehrheit von elektronisch überwachten Personen sind Männer. Der Frauenanteil lag am 30.11.2015 bei der Untersuchungshaftvermeidung bei 9% (n = 311), beim Hausarrest bei 12% (n = 262) und 17% bei richterlich verhängten ambulanten Sanktionen (n = 1.005).

Es gibt keine verfügbaren Daten zum Gebrauch von EÜ bei ethnischen Minderheiten und ebenso fehlen dazu regelmäßig Angaben in den Gerichtsbeschlüssen, die bei den EÜ-Betreibern eingehen.

Bei der Anwendung von EÜ gibt es erhebliche regionale Unterschiede. So zeigen die Statistiken, dass EÜ in einigen Gerichtsbezirken sehr viel häufiger als in anderen genutzt wird. So entfallen an einem Tag 50 oder mehr U-Haftvermeidungsweisungen auf 13 Amts- oder Landgerichte und machten 26% aller entsprechenden Weisungen aus. 24 Gerichte verhängten in 50 oder mehr Fällen EÜ im Zusammenhang mit ambulanten Sanktionen und damit fast ein Drittel aller EÜ-Weisungen in diesem Kontext. Während einige der Unterschiede mit der Größe der Gerichte zusammenhängen, erklärt dies nur zum geringeren Teil die regionalen Unterschiede. Die mangelnde Kenntnis und das fehlende Verständnis von EÜ wurden von den Interviewpartnern durchgängig als wichtiger Erklärungsgrund für die geringe Anwendungspraxis gesehen.

4. Angewandte Technologien

Während der Großteil von EÜ derzeit auf der Radiofrequenztechnik basiert, wurde durchweg angenommen, dass EÜ in Zukunft vermehrt auf der Basis der GPS-Technik Anwendung finden wird. Die Polizei und die *Police and Crime Commissioners* (PCC) waren geradezu enthusiastisch bzgl. der GPS-Technik allgemein und speziell im Hinblick auf die polizeiliche Strafverfolgung. Ausnahmslos kritisch sahen die Polizei und PCCs die Vertragsgestaltung der Regierung mit den betreiberfirmen, die nach ihrer Ansicht die Anwendung der GPS-Technik weitgehend einschränken würden. Außerhalb der Polizei waren die Interviewten Personen allerdings sehr viel kritischer gegenüber der Nutzung von GPS im polizeilichen Kontext wie auch allgemein. Bedenken wurden dahingehend geäußert, dass die Polizei die gewonnenen Daten u. U. nicht angemessen verwenden würden, und dass die „Freiwilligkeit“ der Zustimmung der Betroffenen zweifelhaft sei. Was den Gebrauch von GPS im Allgemeinen anbetrifft, so sahen die meisten Interviewten das Potenzial in einer Ergänzung zur RF-Technik, nicht so sehr in einem Ersatz für dieselbe. Die RF-Technik wurde als für viele Fallkonstellationen adäquat angesehen, als billig, verlässlich und leicht zu handhaben und zu verstehen. Ein zusätzlicher Vorteil sei, dass RF-EÜ eine Tagesstruktur vermittele, die bei der GPS-Technik nicht vorgesehen ist. Auf der anderen Seite hat GPS den Vorteil, dass Personen bzgl. bestimmter räumlicher Zonen eingeschlossen oder ausgeschlossen werden können und damit spezifischen Straftaten vorgebeugt werden könne, was sich insbesondere bei Delikten der häuslichen Gewalt als vorteilhaft erwiesen habe. In der Tat wurde EÜ von zahlreichen Interviewten bei Delikten häuslicher Gewalt als sinnvoll angesehen und zweiseitige Monitoring-Überwachung bei Tätern und Opfern für den Fall befürwortet, dass klare Regelungen und Vorkehrungen getroffen werden, die eine unmittelbare Unterstützung bei kritischen Ereignissen gewährleisten. Als Nachteile der GPS-Technik wurden die kurzen Batterielaufzeiten und die schwache Signalgebung angegeben, die den Gebrauch der Technik erschwerten. Kritik hinsichtlich der Geräte ist, dass diese wegen ihres Gewichts beschwerlich beim Tragen sind. Auch fehle es an ggf. unterwegs anzuschließenden Ladegeräten, die die häufiger auftretende Situation vermeiden würden, dass GPS-Batterien entladen sind und daher Fehlalarme ausgelöst werden. Unabhängig davon, ob die Batterieausfälle zufällig oder vorsätzlich ausgelöst wurden, stellen diese technischen Probleme eine große Herausforderung für die Glaubwürdigkeit der GPS-Technik, ihre Handhabbarkeit und Kosten-Nutzen-Effizienz dar.

Die Verzögerungen bei der Implementation der Verträge aus dem Jahr 2013 waren untrennbar mit den Verzögerungen bei der Lieferung des versprochenen neuen Equipments verbunden, das beide Formen der RF- und der GPS-Technik

beinhalten und dabei die die wahrgenommenen Nachteile der jeweiligen Technologie ausgleichen sollte.¹⁰ Die Frustration hinsichtlich der Vertragsgestaltung mit den betreiberfirmen betraf auch die wahrgenommene fehlende Flexibilität. Einige Interviewpartner verwiesen in diesem Zusammenhang darauf, dass verschiedene Technologien wie GPS, Alkoholkontrollweisungen oder Opfer-Täter-Überwachungen in den bestehenden und auch den vorgesehenen neuen Verträgen nicht vorgesehen seien. Sie verspotteten die mangelnde Flexibilität bestehender und möglicher neuer Verträge mit einem über lange Zeiten festgelegten Geräteausstatter wie sie in einigen aktuellen Berichten kritisiert wurden.¹¹ Ferner wünschten sie flexiblere und fallangepasste Anwendungsmöglichkeiten, wobei verschiedene Technologien soweit nötig auf nationaler Ebene eingebaut werden sollten. Allerdings gibt es wichtige Fragen inwieweit ein solches System angesichts der Komplexität der Implementationsprobleme und der Integration der 4 Bereiche der neuen Verträge (s. o. I.) realisierbar wäre. Eine große Herausforderung wurde auch darin gesehen, dass die Integration von Hard- und Software notwendig sein würde, die anfangs so konzipiert waren, dass sie nicht problemlos miteinander verknüpft werden konnten. Es gab unterschiedliche Meinungen zu den relativen Vorteilen, die Vertragsgestaltungen auf kommunaler bzw. nationaler Ebene jeweils haben. Erstere versprechen mehr Flexibilität, letztere mehr Gleichförmigkeit in der Handhabung und Austauschbarkeit des Equipments.

5. Ziele der elektronischen Überwachung

EÜ verfolgt nach Ansicht der Interviewteilnehmer vielfältige Zielsetzungen. Es gab eine generelle Übereinstimmung darüber mit individuellen Akzentsetzungen, was jeweils vorrangiges Ziel von EÜ sein sollte. Am häufigsten genannt wurden das Ziel *Kosten zu sparen*, die *Gefängnispopulation zu reduzieren* und den (individuellen) *Abschreckungseffekt zu erhöhen*, woraus sich potenziell ein *Rückgang der Rückfallkriminalität* ergebe. EÜ wurde als wesentlich billiger im Vergleich zum Freiheitsentzug und zu den meisten, wenn nicht allen anderen ambulanten Strafsanktionen angesehen. Die Kostenreduzierung wurde mit dem EÜ verbunden als einer Maßnahme, durch die der Anstieg der Gefängnisbelegung gebremst oder sogar eine Senkung der Gefangenenzahlen erzielt werden könne. Integrated Offender Management-Programme (IOM) sparten danach Kosten der polizeilichen Strafverfolgung, indem die physische Überwachung und der Ermittlungsaufwand beim Verdacht von Straftaten reduziert würden, weil die Beteiligung oder Nichtbeteiligung an bestimmten Straftaten durch EÜ geklärt werden könne. Im Rahmen der U-Haftvermeidung mit einer EÜ-Weisung werden gleichfalls

10 Die Verträge zur Lieferung neuer Geräte wurden im Februar 2016 mit der Absicht gekündigt, unmittelbar einsatzbereite Geräte zu beschaffen.

11 Vgl. Geoghegan 2012.

Kosten physischer Überwachung und polizeiliche Ressourcen z. B. im Hinblick auf die Kontrolle von Meldeauflagen gespart. EÜ reduziert Straffälligkeit in erster Linie, aber nicht ausschließlich durch Abschreckung. Ein zusätzlicher Nutzen der GPS-Technik ergibt sich aus der noch deutlicheren Abschreckungsvariante, indem mehr Information über die Befolgung von Weisungen gesammelt werde. EÜ sei ein intelligentes Instrument der Datensammlung über die Straffälligen, ihre Freunde und kriminelle Aktivitäten in diesem Kontext. Die Radiofrequenztechnik ist insoweit weniger vorteilhaft, enthalte jedoch ebenfalls ein Potenzial der Abschreckung und helfe, den Aufenthaltsort von Personen (zu Hause) auf einfache und kostengünstige Weise zu identifizieren.

Resozialisierungsaspekte wurden von den Interviewpartnern als zweitrangig gegenüber den Kostenargumenten, dem Ziel der Reduzierung der Gefängnispopulation und der Abschreckungsperspektive angesehen, jedoch durchaus häufig diskutiert. In Anlehnung an frühere Forschungsergebnisse wurde EÜ als Mittel zum „Bruch mit Verhaltensgewohnheiten“ und negativen Routinen sowie Beziehungen angesehen, das zugleich eine neue (positive) Tagesstruktur vermitteln und die Bindung an die Gesellschaft erhöhen kann.¹² Dabei erscheint die RF-Technik wohl besser geeignet, den Tagesablauf von Überwachten zu strukturieren. Will man dieses Ziel mit der GPS-Technik erreichen, muss man Ausschluss- oder Einschlusszonen definieren oder Weisungen erteilen, die dann aber zugleich die mit GPS verbundene Flexibilität bzgl. der Freizügigkeit, nämlich sich weitgehend frei zu bewegen, wieder einschränkt. Der in der offiziellen Rhetorik im Vordergrund stehende Zweck von EÜ als „Bestrafung“ wurde von den Interviewten selten genannt, vielleicht, weil dieses Ziel als selbstverständlich angenommen wurde.

6. „Kreative“ Nutzung des Electronic Monitoring

Die Anwendung des EÜ ist in hohem Maße strukturiert und routinisiert. Es gibt nur wenige Beispiele eines kreativen Umgangs.

6.1 Dauer und Intensität von EÜ

Tabelle 2 zeigt die minimale und maximale Dauer von EÜ bei verschiedenen Überwachungsmodalitäten. Im Rahmen der U-Haftvermeidung gibt es keine zeitlichen Begrenzungen, sodass EÜ für eine unbestimmte Zeit möglich ist. Im Gegensatz dazu stehen zeitliche Begrenzungen bei den im Rahmen der gerichtlichen Strafzumessung oder der bedingten Entlassung angeordneten EÜ-Weisungen. Allerdings kann die Dauer des EÜ die vorgesehenen Maximalzeiten übersteigen,

12 Vgl. Hucklesby 2008.

wenn EÜ im Rahmen verschiedener Sanktionsalternativen oder U-Haftanordnungen konsekutiv oder nebeneinander verhängt wird. In der Tat war die gleichzeitige Mehrfachanordnung von EÜ Ausgangspunkt des o. g. Betrugsskandals, im Rahmen dessen es zu Doppelabrechnungen für dieselben Personen kam.¹³ Mehrfachanordnungen sind auch für die Betroffenen selbst verwirrend. Eine entsprechende Verwirrung kann durch die je nach Überwachungsmodalität unterschiedene Dauer der Überwachung und Handhabung von Verstößen ebenso wie die unterschiedlichen täglichen Überwachungszeiten zu Hause (Ausgangssperre) im Rahmen derselben Überwachungsvariante Aus *Tabelle 2* ergibt sich, dass die Gerichte einen nicht unerheblichen Spielraum bei der Festlegung der Zeiten haben, zu welchen sich der Proband zu Hause aufhalten muss bzw. sich frei bewegen kann. Es gibt insoweit keine Kernzeiten, zu denen der Proband zu Hause anwesend sein muss, vielmehr können die Anwesenheitszeiten je nach individuellem Bedarf variiert oder unterbrochen werden. Eine durchgehende Anwesenheitszeit während 7 Tagen pro Woche ist – abgesehen von der U-Haftvermeidungsvariante von EÜ – nicht vorgesehen. Die Gerichte verfügen demgemäß über die Möglichkeit, diese Flexibilität kreativ zu nutzen. Allerdings gibt es eingeschliffene Routinen, indem weit überwiegend jeweils 11-12 Stunden während Nachtzeit die Anwesenheit zu Hause gefordert wird, meist zwischen 19 Uhr abends und 7 Uhr morgens. Diese Routine ist so fest verankert, dass die kürzlich vorgenommene Erweiterung der Sperrzeiten von 12 auf 16 Stunden bei gerichtlich verhängten ambulanten Sanktionen kaum wahrgenommen wurde bzw. eine Änderung der Praxis bewirkte. Die Anwendungsbeispiele für zeitliche Variationen des EÜ wurde Originaldokumenten des Ministeriums etc. entnommen. In der Befragung zeigte sich, dass Bewährungshelfer und Richter darüber kaum Kenntnisse aufwiesen und die offiziellen Ziele kaum verstanden hatten. Andererseits ist eine standardisierte Handhabung des EÜ für die Betreiberfirmen leichter und billiger und dementsprechend würden individuell unterschiedliche Überwachungskonzepte eine Herausforderung für die Organisation des EÜ darstellen und erhöhte Kosten verursachen.

13 Vgl. *Controller and Auditor General* 2013.

Tabelle 2: Dauer der Überwachung und Umfang der Ausgangssperre

	Mindestdauer	Maximale Dauer	Minimale Stundenzahl (Ausgangssperre)	Maximale Stundenzahl (Ausgangssperre)
U-Haftvermeidung	Nächster Gerichtstermin		Keine	Keine
Ambulante Sanktionen durch das erkennende Gericht	None	12 Monate	2	16
Hausarrest (HDC, bedingte Entlassung)	14 Tage	4,5 Monate	9	Keine
Polizeiliche Überwachung mit GPS	Keine	Keine		
Alkoholabstinenzüberwachung (AAMR)	Keine	120 Tage		

Die Gesetzgebung schließt die Änderung von Sperrzeiten im Laufe des Überwachungsprozesses nicht aus. So können EÜ-Weisungen mit zunehmender Dauer mit dem Ziel der Wiedereingliederung in die Gesellschaft flexibler gestaltet und mehr Freiräume gestattet werden. Zugleich ist damit ein Instrument der Anerkennung positiver Mitarbeit des Probanden gegeben. In der Praxis wird davon aber selten Gebrauch gemacht und bleiben die Sperrzeiten regelmäßig während der gesamten Dauer des EÜ unverändert, es sei denn es treten wesentliche Änderungen der Situation der Betroffenen auf. Die unmittelbar nach der Entlassung aus dem Strafvollzug auftretenden Probleme sind wohlbekannt, einschließlich eines erhöhten Risikos des Todes (z. B. durch Drogenmissbrauch).¹⁴ Es gibt ein offenkundiges Risiko, dass bei der Beendigung von EÜ ähnliche Übergangsprobleme auftreten wie im Strafvollzug und, dass ein abgestuftes Überleitungskonzept mit zunehmenden Freiräumen bzgl. der Sperrzeiten diesen Übergang abzumildern ermöglicht und den Rückfall in alte Verhaltensmuster verhindern hilft. Insoweit ist ein strukturiertes Phasenmodell der Überleitung in Freiheit sinnvoll. In den Niederlanden gibt es ein derartiges dreiphasenmodell mit zunehmenden Freiheiten. Der Proband rückt nach bestimmten Zeiten automatisch in die nächste Stufe auf,

14 Vg. Farrell/Marsden 2007.

wenn er Mitarbeitsbereitschaft zeigt. In England gibt es auch keinen Mechanismus, um das EÜ vorzeitig zu beenden, um die Mitarbeitsbereitschaft des Probanden zu belohnen, wie dies bei der normalen Aufsicht im Rahmen der ambulanten Sanktionen (*community orders*) vorgesehen ist.

Tabelle 2 zeigt weiter, dass die polizeiliche GPS-Überwachung aufgrund der fehlenden gesetzlichen Regelung keine maximalen Überwachungszeiten aufweist, d. h. zeitlich unbefristet eingesetzt werden kann, was die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme infrage stellt und andere ethische Fragen aufwirft.

6.2 Variationen der Überwachungsweisungen

Überwachte Personen können jederzeit Änderungen der Überwachungsweisungen beantragen. Die Betreiberfirma kann heutzutage keine Änderungen der Weisungen vornehmen, obwohl ihr ursprünglich gestattet war kleinere Änderungen oder kurzfristige Änderungen zu verfügen ohne die Gerichte oder Anstaltsleitungen fragen zu müssen. Nunmehr müssen alle Anträge auf Änderungen bei dem Gericht oder der Behörde, die die Maßnahme angeordnet hat, gestellt werden. Nach wie vor stellen die überwachten Personen häufig Änderungsanträge bei der Betreiberfirma, weil sie keine Kenntnis von den jetzt geltenden Abläufen haben, was zu vermehrten Kosten bei den Betreiberfirmen bzw. Kontrollzentren führt. In die Überwachung sind nunmehr die Gerichte (U-Haftvermeidung und EÜ im Rahmen der Strafzumessung bei *single requirement community orders*), die Bewährungshilfeorganisationen (auf kommunaler oder Landesebene, CRC, NPS bei sog. *multi-requirement community orders*), Gefängnisse (bei Hausarrest, HDC) oder eine Kombination dieser Beteiligten involviert, wenn die Probanden mehr als eine Überwachungsweisung erhalten haben. Diese komplexen Sachverhalte stiften potenziell Verwirrung auch bei den betroffenen Individuen im Rahmen verschiedener zur selben Zeit laufender EÜ-Varianten. Das Ausmaß, in dem Änderungen gewährt werden, hängt von der Modalität von EÜ, der Begründung des Antragstellers und den vorgelegten Beweisen ab. Nach dem Eindruck der Interviewten werden Änderungen eher bei ambulanten Sanktionen des Gerichts als bei U-Haftvermeidungsweisungen oder Hausarrest bewilligt, vor allem dann, wenn die beantragten Änderungen arbeitsplatzbezogen sind (z. B. geänderte Arbeitszeiten, Schichtarbeit u. ä.).

Zwei Probleme wurden berichtet. Zum einen die Dauer des Verfahrens bei Änderungsanträgen. Die Dauer des Verfahrens macht EÜ zu einem schwerfällig zu handhabenden Instrument, das den Realitäten, etwa einer kurzfristigen Änderung der Arbeitszeiten im Schichtbetrieb, bei Krankheits- oder Todesfällen in der Familie u. ä., nicht ausreichend Rechnung trägt. Die zeitlichen Verzögerungen bei Gericht oder Anstalt führt zu schwierigen Situationen für die Betreiberfirmen, die selbst die entsprechenden Änderungen nicht anordnen können, obwohl möglicherweise klar ist, dass diese später genehmigt werden. Dadurch wird zugleich das

Risiko von Weisungsverstößen erhöht und Verfahren der Sanktionierung von Weisungsverstößen veranlasst, die später wieder aufgehoben werden.

Ein zweites Problem besteht darin, dass die vertragsnehmende Betreiberfirma gelegentlich nicht über Änderungen der Überwachungsmodalitäten informiert werden, was zu Verfahren hinsichtlich Verstößen bzgl. der inzwischen geänderten Weisung führte. Beide Probleme führen zu erhöhten Kosten des Strafverfahrens.

7. Ablaufprozesse der elektronischen Überwachung

Der Ablauf des Überwachungsprozesses i. e. S. liegt allein in der Hand der privaten Betreiberfirma, die die Geräte beim Probanden anbringen und wieder entfernen muss, Fragen von überwachten Personen beantworten und Verstöße gegen Weisungen untersuchen muss. Um dies zu ermöglichen, sind zwei Kontrollzentren eingerichtet worden, die rund um die Uhr 7 Tage die Woche besetzt sind und mit den Feldmitarbeitern der Firmen (*Field Monitoring Officers*, FMOs) zusammenarbeiten, die die Probanden regelmäßig zu Hause besuchen. Ein Teil der FMOs hat ursprünglich nur von zu Hause aus gearbeitet, aber die Zahl der Mitarbeiter steigt und damit die Möglichkeit auch großflächige Gebiete intensiver zu betreuen und zu überwachen. Dadurch werden (Fahrt-)Kosten gespart, jedoch ergeben sich auch Sicherheitsprobleme für die Mitarbeiter, die Datenübermittlung und die Geräte.

Der Monitoring-Prozess ist durch die Verträge des Justizministeriums mit den Betreiberfirmen vollständig geregelt einschließlich der Zahlungen und Vertragsstrafen bei bestimmten Vorkommnissen. Einige davon bedeuten erhebliche Herausforderungen für die Betreiberfirma, denn es ist vertraglich festgelegt, dass das Gerät stets bereit gehalten und am Tag der Anordnung von EÜ oder der Entlassung aus dem Strafvollzug spätestens bis 24 Uhr angelegt sein muss, sofern die Betreiberfirma bis 15 Uhr von der Anordnung der Maßnahme benachrichtigt wurde. Andernfalls muss die Fußfessel am nächsten Tag angelegt werden. Dementsprechend bleiben der Firma häufig nicht mehr als 5 Stunden, um das Gerät beim Probanden anzubringen, was eine beträchtliche logistische Herausforderung darstellt.

Kommunikationsprobleme mit den Gerichten sind ebenfalls an der Tagesordnung. So berichteten die Interviewpartner, dass die Betreiberfirma gelegentlich fehlerhafte oder unleserliche Weisungsbeschlüsse erhalte, die die Einhaltung der Frist zur Anlegung der Fußfessel erschwerten. Das Anbringen der Fußfessel im Gerichtssaal oder in der Anstalt (genannt „*plug and play*“) würde die logistischen Probleme reduzieren und Kosten sparen. Dies könnte ermöglicht werden, wenn man Behälter für die Gerätschaften bei Gericht oder in den Anstalten vorhält, in denen das Fußfessel-Equipment bereitgestellt wird.

Auch der Prozess der Deinstallation bei der Beendigung von EÜ wirft Probleme auf. I. d. R. muss der Proband zu Hause oder an seiner Wohnadresse aufgesucht werden, damit die Fußfessel vor 24 Uhr am letzten Tag der Überwachung entfernt werden kann. Alternativ werden Probanden gebeten, zum Gericht oder zur Anstalt zu kommen, um sich die Fußfessel abnehmen zu lassen. Im Fall der U-Haftvermeidungsweisung ist der Prozess anders. Ursprünglich wurde die Fußfessel am Tag vor der Verhandlung entfernt und danach wieder angelegt, wenn die Weisung aufrechterhalten wurde. Heutzutage bleibt die Fußfessel auch während der Verhandlung vor Gericht angelegt und wird erst entfernt, wenn die Betreiberfirma eine entsprechende Mitteilung vom Gericht erhält. Die interviewten berichteten über Kommunikationsprobleme, nachdem die Betreiberfirmen keine oder keine rechtzeitige Mitteilung darüber erhielten, dass die EÜ-Weisung aufgehoben wurde. Dies führt dann zu illegalen Überwachungen, zu Verwirrung bei den Betreiberfirmen und u. U. unnötigen Zahlungen des Ministeriums an die Betreiber für an sich aufgehobene Weisungen bis hin zu Verfahren bzgl. Weisungsverstößen bezogen auf diese EÜ-Maßnahmen.

Die Möglichkeit der Probanden, das Kontrollzentrum 24 Stunden rund um die Uhr kontaktieren zu können, ist eine der Stärken des englischen Systems. Die Kontaktnahme kann über eine kostenlose Hotline oder die Gerätebox erfolgen. Die betroffenen nehmen regelmäßig Kontakt auf, um nicht vorgesehene Absenkenzeiten oder andere Weisungsverstöße zu erklären, um die Bedingungen der Überwachung abzuklären und sich dieser zu vergewissern. Manchmal suchen sie aber einfach nur Hilfe. Die Feldmitarbeiter der Firma sind jeweils ähnlichen Fragen ausgesetzt. Sie sind zwar geschult, mehr oder weniger technische Fragen zur Überwachung zu beantworten, nicht aber davon unabhängige Fragen. Dabei wurde klar, dass genau hier ein Defizit liegt, weil die Probanden häufig allgemeine Hilfestellungen benötigen. Die Firma versucht dieses Problem zu lösen, indem sie bestimmte Anfragen an andere Organisationen weiterleitet, die sie aus einer zur Verfügung gestellten Liste entnehmen kann. Allerdings ist es nicht immer möglich, die unmittelbar notwendige Hilfestellung *ad hoc* zu ermöglichen, was einen großen Nachteil des englischen Modells darstellt.

Die Kontrollzentren nehmen Kontakt zu den Probanden nur bei den vertraglich festgelegten Umständen auf. Wenn die Probanden problemlos mitarbeiten, gibt es keinerlei Kontakt zur Betreiberfirma, aber dies ist eher seltener der Fall. Die meisten Kontakte resultieren aus geringfügigen zeitlichen Überschreitungen der Sperrzeiten oder aus technischen Problemen mit den Geräten. Probanden werden kontaktiert, wenn sie an 5 aufeinanderfolgenden Tagen ihre Adresse nicht hinterlassen haben, jedoch werden keine regelmäßigen Hausbesuche gemacht, um sich nach dem Wohlergehen des Probanden zu erkundigen. Dementsprechend werden allgemeine Hilfeleistungen nur über telefonische Anfragen und auf Ersuchen des überwachten Probanden geleistet – oder besser gesagt – vermittelt. Hausbesuche finden nur statt, wenn Probleme entstehen und vor allem, wenn technische Probleme mit den Geräten oder Weisungsverstößen untersucht werden

müssen. Den Probanden werden Textnachrichten über den bevorstehenden Besuch des Feldmitarbeiters übermittelt, allerdings verfügt nur ca. die Hälfte der Probanden über Mobiltelefone

Die meisten Besuche werden von den Mitarbeitern allein durchgeführt. Die EÜ-Betreiberfirmen haben diesbezüglich Sicherheitskonzepte für die Mitarbeiter entwickelt. Die Mitarbeiter erhalten in diesem Zusammenhang Schulungen für den Umgang mit Situationen, in denen sie sich bedroht fühlen. Trotzdem berichteten die Interviewpartner aus dem Bereich der FMOs, dass sie sich zu wenig der Risiken bewusst sind und wenig Vertrauen in die Ablaufprozesse haben, was dazu führt, dass sie sich häufiger hilflos sowie unsicher fühlen.

8. Einzelprobleme

8.1 *Einverständniserklärung*

In anderen Rechtsordnungen spielt die Einverständniserklärung bzgl. der Anordnung von EÜ-Weisungen eine wichtige Rolle.¹⁵ In England wird das Einverständnis dagegen eher vermutet als aktiv gesucht. Die Betroffenen unterzeichnen lediglich ein Schriftstück, in dem sie bestätigen, dass ihnen der Ablaufprozess des EÜ erläutert wurde, aber dies erfolgt nur um ein Nachspiel bei späteren Sanktionen bei Weisungsverstößen zu vermeiden. Die Betroffenen können ihr „Einverständnis“ später widerrufen, aber dies hat entsprechende Konsequenzen. Mitbewohner können ebenfalls ihre Zustimmung, dass der Betroffene in ihrer gemeinsamen Wohnung überwacht wird, zurückziehen, aber das bedeutet, dass sie mit der Betreiberfirma Kontakt aufnehmen oder die Monitoring-Box zu einer Polizeistation bringen müssen. Einige Interviewpartner äußerten Bedenken, dass sich Haushaltsmitglieder aus Rücksichtnahme gegenüber dem Probanden u. U. gezwungen fühlen könnten, der Überwachung in der gemeinsamen Wohnung zuzustimmen.

8.2 *Mitarbeit des Probanden, Zwangsmaßnahmen und Behandlung von Weisungsverstößen*

EÜ verspricht Sicherheit und im Falle von Verstößen Gewissheit einer entsprechenden Verletzung von Weisungen. Dies wurde immer als eine der Stärken des EÜ im Vergleich zu anderen ambulanten Sanktionen herausgestellt. Berichte über entsprechende Verletzungen können bei der Radiofrequenztechnik über die Zeiten der Anwesenheit zu Hause und bei der GPS-Technik hinsichtlich des Verlassens oder Betretens von Ausschluss- oder Inklusionszonen erstellt werden. Sie

15 Vgl. Hucklesby u. a. 2016; Nellis/Beyens/Kaminski 2013; Nellis 2015.

werden aber nicht routinemäßig erstellt, sondern nur bei entsprechenden Anlässen. Die Sensitivität der Geräte ist so hoch, dass kleinere Fehlermeldungen an der Tagesordnung sind. Allen Meldungen über Weisungsverstöße wird vom Kontaktzentrum unmittelbar nachgegangen, indem die EÜ-Mitarbeiter benachrichtigt werden, die – soweit notwendig – einen Hausbesuch abstatten. Das System des Umgangs mit Alarmsignalen aufgrund von Weisungsverstößen ist im hohen Maße automatisiert, indem eingehende und ausgehende Anrufe stichprobenweise an das Personal des Kontrollzentrums weitergeleitet werden, wodurch die Schnelligkeit der Reaktion hierauf maximiert wird.

Verstöße resultieren regelmäßig aus Problemen mit den Geräten (Batterie leer, Zerstörung oder Beschädigung des Geräts), den Sperrzeiten (verspätetes Einhalten oder gänzliches Versäumnis der Sperrfrist) oder aus dem Verhalten des Probanden gegenüber den Firmenmitarbeitern (gewalttätiges Verhalten oder Bedrohungen). Verletzungen der Zeitperioden für die Anwesenheit zu Hause sind die häufigsten Verstöße. Der Umgang mit Zeitüberschreitungen variiert je nach Modalität der EÜ-Weisung, was ggf. zu Konfusion des Probanden führen kann, wenn er unterschiedlichen EÜ-Varianten gleichzeitig unterliegt, die im Hinblick auf Zeitüberschreitungen unterschiedlich gehandhabt werden. Die Schwelle zu einer Verfahrenseinleitung ist bei der U-Haftvermeidungsweisung am niedrigsten, was zu einer erheblichen Arbeitsbelastung bei der Betreiberfirma und der Polizei führt, die verantwortlich für die Durchführung des Verfahrens sind. Bei den anderen Modalitäten des EÜ ist das Verfahren bei Verstößen nicht so streng. Zwei Stunden Zeitverspätungen müssen über die gesamte Zeit der EÜ-Weisung zusammenkommen oder der Proband muss eine gesamte Sperrzeit abwesend gewesen sein. Verstöße werden nach zwei Schweregraden differenziert: Schwerere Verstöße beinhalten die Entfernung des Geräts, die Versäumung einer ganzen Sperrfristeinheit oder kumuliert mehr als zwei Stunden Verspätung bei mehreren Anlässen sowie die Bedrohung des Personals. Als leichtere Verstöße gelten ein einziger Vorfall der Verspätung, das nicht rechtzeitige Aufladen des Geräts oder Manipulationen am Gerät zur Täuschung. Die schwereren Verstöße werden mit der unmittelbaren Einleitung eines formellen Widerrufsverfahrens geahndet, während leichtere Verstöße zu einer schriftlichen Verwarnung führen.

Das Verfahren bei Weisungsverstößen ist in hohem Maße geregelt und routinisiert. Im Falle eines schwereren Verstoßes werden schriftliche Stellungnahmen an die Polizei (U-Haftvermeidung), die Bewährungshilfe (CRC/NPS) oder die *Public Protection Casework Section* (PPCS) der Anstalt (HDC). Die Fristen für die Anfertigung der Schriftsätze sind kurz. Die Betroffenen haben 5 Tage Zeit, um sich zu den Vorwürfen zu äußern. Die endgültige Entscheidung wird sodann vom Gericht getroffen, das im Fall der U-Haft eine erneute Haftverschonung (ggf. unter weiteren Bedingungen) gewähren kann oder den Vollzug der U-Haft anordnet. Im Fall einer gerichtlich verhängten ambulanten Sanktion unter Einschluss von EÜ kann das Gericht die Sanktion (z. B. Bewährung) widerrufen, eine andere

ambulante Sanktion oder Freiheitsstrafe verhängen. Es kann aber auch lediglich der ursprünglichen Sanktion weitere Auflagen oder bestrafende Elemente (z. B. Geldstrafe) hinzufügen oder das EÜ verlängern bzw. hinsichtlich der Sperrzeiten verschärfen. Die Interviewpartner waren z. T. kritisch hinsichtlich der eher milden Handhabung des Verfahrens bei Weisungsverstößen.

Die Verantwortlichen der Gefängnisabteilung des PPCS entscheiden über Verstöße beim Hausarrest und können ggf. den Vollzug der Freiheitsstrafe im Gefängnis anordnen. Im Gegensatz zu anderen Modalitäten von EÜ werden Statistiken zur Anwendung des Hausarrests veröffentlicht. Im Jahr 2014 wurden 842 unter Hausarrest gestellte Probanden in den Strafvollzug zurückbeordert, davon 601 aufgrund des Verstoßes gegen Weisungen im Rahmen von EÜ.¹⁶ Die Zahl der Widerrufe des Hausarrests hat sich seit einem Höchstwert von 3.003 im Jahr 2004 erheblich reduziert.¹⁷ Andererseits hat der Widerruf von EÜ bei Hausarrest aufgrund von Weisungsverstößen anteilmäßig zugenommen. 2011 betrafen 58% der Widerrufe (n = 789) Weisungsverstöße, während es 2014 71% waren. 2014 waren drei Viertel der Weisungsverstöße Überschreitungen der Zeitlimits (n = 453), davon ein Fünftel (n = 105) in Verbindung mit Manipulationen des Geräts.

Mit Blick auf die Vollstreckung der EÜ-Weisung und die Handhabung von Verstößen wurden von den Interviewpartnern eine Reihe von Problemen angesprochen. Einer betraf die Notwendigkeit, jeden Vorfall ab einer gewissen Schwere den Verantwortlichen in der Justiz bzw. im Strafvollzug melden zu müssen. Dies verursacht viel, gelegentlich wiederholte Schreiarbeit, wenn sich Verstöße auf verschiedene EÜ-Weisungen oder wiederholt auf dieselbe Weisung beziehen. Dementsprechend wird vor allem die Polizei mit schriftlichen Stellungnahmen überrollt, wobei ihr in Haftsachen besonders wenig Zeit zur Bearbeitung zur Verfügung steht. Die mehrfache Bearbeitung desselben Falles mag zwar verfahrensrechtlich zur Einleitung eines Widerrufsverfahrens bei unterschiedlichen Modalitäten oder wiederholten Verstößen bei derselben Weisung formal geboten sein, erscheint aber im Grunde überflüssig. Die Gerichte bzw. Anstalten sind daher felsenfest in ihrer Haltung, dass wiederholte Meldungen bzgl. desselben Falles keinen Sinn machen (wenn ohnehin das Widerrufsverfahren schon läuft).

Ein zweites Problem war, dass die Polizei auch bei (ggf. auch nur versuchten) Beschädigungen des Geräts benachrichtigt werden muss, wobei diese Zweifel anmeldete, ob man deswegen den Probanden erneut inhaftieren muss.

Schließlich setzt drittens eine effiziente Kommunikationsstruktur voraus, dass die Betreiberfirma die Verantwortlichen namentlich kennt. Dies war und ist aber nicht immer der Fall.

16 Vgl. *Ministry of Justice* 2015, Tabelle A3.4.

17 Vgl. *Ministry of Justice* 2015, Tabelle A3.4.; Allerdings ist anzumerken, dass auch die Anordnungen von HDC in diesem Zeitraum erheblich zurückgingen, vgl. oben *Abbildung 3*.

Ein viertes Problem war, dass der EÜ-Service (die Betreiberfirma) über den Ausgang des Widerrufsverfahrens erst mit Verzögerung unterrichtet wurde. In diesen Fällen konnte die Firma den Fall nicht abschließen und setzte die Überwachung stattdessen fort (obwohl möglicherweise die Rechtsgrundlage entfallen war).

Fehlerhafte oder verspätete Schriftsätze wurden als generelles Problem genannt. Es wurden viele Beispiele genannt, in denen Verstöße gemeldet wurden, anschließend Veränderungen der Weisung zugestimmt oder diese aufgehoben wurde. Im Fall der Untersuchungshaft kann dies zu einer gesetzeswidrigen Freiheitsentziehung führen. Um derartigen Problemen vorzubeugen verlangte zumindest eine Polizeieinheit vom EÜ-Service qualifizierte Berichte, aus denen sich die Beweise für vorliegende Weisungsverstöße ergeben. Die Anzahl der Weisungsverstöße und die Fehlerhaftigkeit von Meldungen an die Polizei trug dazu bei, dass die Polizei das Vertrauen in die radiofrequenzbasierte elektronische Überwachung verlor.

Fünftens wurden Fragen aufgeworfen im Hinblick auf Weisungsverstöße bei dem geforderten Ausbau der GPS-basierten Überwachung. Angesichts der kurzen Batterielaufzeiten erwarteten die interviewten Polizisten eine erhebliche Zunahme technischer Verstöße, die ihre Arbeitsbelastung nochmals verschärfen würde.

8.3 Zusammenarbeit der und Kommunikation zwischen den verschiedenen Beteiligten (multi-agency working)

EÜ ist weiterhin ein von der Strafrechtspflege weitgehend unabhängiges Instrument. Die beteiligten Verantwortlichen der Justiz und der Anstalten haben weitgehend lückenhafte Kenntnisse über EÜ. In den ersten Jahren hatte die Betreiberfirma noch Fortbildungsveranstaltungen für Praktiker angeboten und versucht dem mangelnden Verständnis von EÜ entgegenzuwirken, jedoch wurden diese Veranstaltungen mit Beginn des neuen Ausschreibungsverfahrens gestoppt. Einige Interviewpartner meinten, dass dies zum Rückgang der Anordnungszahlen von EÜ beigetragen habe, zugleich wird damit die Chance eines kreativeren Umgangs mit EÜ vertan. Die Kommunikationsprobleme zwischen der Betreiberfirma und den Verantwortlichen in der Strafrechtspflege sind weiterhin eklatant. Der EÜ-Service arbeitet teilweise, ohne über die grundlegenden Informationen zu den zu überwachenden Personen zu verfügen, wie Adresse, Sperrzeiten und andere Details der Weisungen etc., ebenso wie es Informationsdefizite hinsichtlich des Risikos, das Probanden aufweisen, gibt, die Fragen der Sicherheit des Personals betreffen. Diese Kommunikationsprobleme stehen einer effizienten Nutzung von EÜ entgegen und haben zu einem Vertrauens- bzw. Glaubwürdigkeitsverlust bzgl. der elektronischen Überwachung beigetragen.

Es wurden verschiedene Initiativen zur Verbesserung der Kommunikationsstrukturen entwickelt. Die bedeutendste Perspektive ist die Einrichtung eines Internetportals, auf das alle Verantwortlichen zugreifen und damit den aktuellen Stand der Entwicklung des Falles ersehen können. Darüber gab es auch generelle Einigkeit, jedoch war dieses Portal Gegenstand der neuen Vertragsverhandlungen mit potenziellen Betreiberfirmen, die derzeit ausgesetzt sind. Es ist daher unklar, wann diese Verbesserungen wirklich umgesetzt werden.

8.4 *Datennutzung und Datenschutz*

EÜ produziert einen erheblichen Umfang von Daten. Die GPS-Technologie ist insoweit noch „datenintensiver“ als sie rund um die Uhr 7 Tage die Woche Aufzeichnungen über die Bewegungen des Probanden macht. Auch die RF-Technologie schafft angesichts der großen Zahl überwachter Personen unermessliche Datenberge. Anders als in Deutschland gibt es keine datenschutzrechtlichen Begrenzungen und Löschungen der Daten. Die Daten sind Eigentum des Justizministeriums, werden aber auf Servern der privaten Betreiberfirmen gespeichert, z. T. auch von Firmen, mit denen es keine aktuellen Betreiberverträge mehr gibt. Das Ministerium hat derzeit nicht immer Zugang zu den Daten, ggf. müssen sie die privaten Vertragsnehmer um Übersendung von Daten ersuchen.

Datenschutzbelange wurden hauptsächlich mit Blick auf die GPS-basierte Überwachung durch die Polizei und die Frage, inwieweit die Polizei diese Daten nutzen darf, diskutiert. Einer der Vorteile aus Polizeisicht war, dass die eingesetzte Gerätetechnik einen unmittelbaren Datenzugriff erlaubt. Dementsprechend konnte die Polizei ohne Probleme die erhobenen GPS-Daten mit Kriminalitätsdaten (z. B. räumliche Daten zu Tatorten über Google maps) abgleichen und so die Fahndung erleichtern. Außerhalb der Polizei wurde diese Praxis von den Interviewpartnern sehr kritisch gesehen. Im Gegensatz dazu sind GPS-basierte Überwachungsdaten des Justizministeriums geschützt und ein Zugang Dritter ist ausgeschlossen. Das installierte Alarmsystem bei Datenschutzverletzungen wurde allseits als akzeptable Lösung angesehen.

EÜ-Daten (RF und GPS) können in vielfältiger Weise genutzt werden, insbesondere auch von der Polizei im Rahmen von Ermittlungsverfahren. Die Polizei beantragt regelmäßig den Zugang zu Daten bzgl. der überwachten Personen beim Justizministerium. Das Verfahren ist streng reglementiert, um sicherzustellen, dass die Polizei nur bezogen auf spezifizierte Personen und Ereignisse erhält. Aus Polizeisicht wurde dieser restriktive Datenzugang kritisiert, da er die Ermittlungen behindere. Das Justiz- und Innenministerium sind jedoch beide mit der gegenwärtigen Situation, die ein förmliches Antragsverfahren auf Datenübermittlung vorsieht, zufrieden und wünschen keine Ausweitung des Datenzugangs für die Polizei.

Besondere Probleme bereitet das Alkoholabstinenzüberwachungsprojekt in London (s. o. 2.), dessen Daten auf einem US-amerikanischen Server der Firma SCRAM für das *Mayor of London Office for Policing and Crime* (MOPAC) gespeichert werden. Da die USA nicht den strengeren Datenschutzbestimmungen in Europa unterliegen, gab es hierzu erhebliche Einwände. Aufgrund dessen wurde ein kompliziertes Anonymisierungsverfahren implementiert, das einen individuellen Datenabgleich ausschließt. Andererseits erschwert dies aber auch die Handhabung von Verstößen gegen die Alkoholabstinenzweisung, weil die Daten dann jeweils mühsam re-identifizierbar gemacht werden müssen. Diese datenschutzrechtlichen Probleme verdeutlichen, dass eine quantitativ nennenswerte Zahl von Überwachten mit diesen Strukturen nicht bewältigt werden kann.

Es ist offensichtlich, dass die Aufbewahrung und Nutzung von erhobenen EÜ-Daten ein immer dringlicheres Problem werden. Dementsprechend sollte verstärktes Augenmerk auf den Datenschutz gelegt und die bisherige Politik überdacht werden, insbesondere, wenn Daten außerhalb der Vertragsgestaltungen des Justizministeriums erhoben werden.

Trotz der erheblichen Datenmenge, die im Rahmen von EÜ erhoben wurde, war es schwierig für das vorliegende Projekt relevante Daten für die Forschung zu bekommen. In England sind selbst grundlegende statistische Daten zum EÜ nicht zugänglich, sodass nur ein unvollständiges Bild der Anwendungspraxis von EÜ gewonnen werden konnte. So fehlt es vor allem an statistischen Daten zur Anwendung von EÜ im Rahmen der U-Haftvermeidung und als alleinstehende Maßnahme. Dieser mangelnde Kenntnisstand steht für die mangelnde Transparenz der Praxis des EÜ und vermindert seine Glaubwürdigkeit als strafrechtliche Maßnahme. Es wurde deutlich, dass es Pläne der Regierung gibt, die Daten umfassend zu veröffentlichen und es gibt immerhin Empfehlungen, dass dies ohne Verzögerung erfolgen soll.

Der Mangel an Daten hat das vorliegende Projekt stark behindert und wird unausweichlich auch zukünftige Forschungsaktivitäten einschränken ebenso wie das Verständnis von EÜ in der Öffentlichkeit. Angesichts fehlender statistischer Grundlagen ist auch eine Einschätzung der Effektivität von EÜ auf der Basis quantitativer Daten unmöglich.

9. Diversität

Die Kenntnisse und das Verständnis von Problemen der Diversität (d. h. Besonderheiten von Geschlecht, Herkunft, Religion etc., die es zu beachten gilt) waren nur begrenzt vorhanden, insbesondere was Fragen der Religion anbelangt. Relevante Daten und Information war rar und es scheint insoweit keinen Monitoring-Prozess zu geben. In den relevanten Schriftstücken der Gerichte sind zwar Formblätter vorhanden, auf denen solche Informationen abgefragt werden, jedoch feh-

len in der Praxis häufig entsprechende Angaben, weshalb es für die Vertragsnehmer schwierig ist, Strategien für den Umgang beispielsweise mit Probanden mit Behinderungen oder Sprachproblemen zu planen. So besucht z. B. mindestens eine weibliche Mitarbeiterin (FMO) die unterstellten weiblichen Probanden, aber dies wird in erster Linie gemacht, um den Vertragsnehmer und sein Personal zu schützen. Es werden finanzielle Mittel bereitgestellt, um die Arbeit mit Überwachten zu unterstützen, die die englische Sprache über einen telefonischen Übersetzungsdienst nicht verstehen können. Es gab unterschiedliche Sichtweisen darüber, ob und wie effektiv diese Praxis ist. In der Praxis vor Ort wurde der telefonische Übersetzungsdienst als letztes Mittel unter Beteiligung von Familienmitgliedern, die gewöhnlich bei der Kommunikation assistierten, eingesetzt. In den Kontrollzentren entpuppte sich der Prozess des Zugangs zu diesem Dienst als Barriere für einen effektiven Kommunikationsprozess. Literatur über EÜ war in einer Reihe von Sprachen zugänglich, jedoch reklamierten die Mitarbeiter der Betreiber, dass dies nicht der Fall sei. Die Mitarbeiter berichteten weiter, dass sie keinerlei Training hinsichtlich Diversitätsproblemen erhalten würden, sodass sie praktische Probleme gezwungen seien, mit dem gesunden Menschenverstand und ihrer Erfahrung zu lösen.

10. Erwartete zukünftige Entwicklung in England und Wales

Die Interviewten erwarteten ausnahmslos eine weitere Ausweitung von EÜ und würden dies auch begrüßen, und zwar sowohl hinsichtlich der Zahl elektronisch überwachter Personen, als auch hinsichtlich der verschiedenen Formen des EÜ. Die Regierung hat in Rahmen des 2015 abgegebenen öffentlichen Wahlversprechens¹⁸ ausführlich ihre Absicht dokumentiert, EÜ weiter auszubauen und im Jahr 2016 angekündigt GPS-EÜ als Pilotprojekt zu etablieren¹⁹ ebenso wie ein Projekt zur Alkoholkontrolle im Rahmen der EÜ-Techniken (sog. MOPAC-Projekt).²⁰

Deutlich wurde hierbei das große Vertrauen, dass EÜ das Potenzial habe, eine glaubwürdige und kosteneffektive Hilfe zur Verbesserung der Strafrechtspflege zu sein, die zur Verminderung der Gefangenraten und der von Haft in Anstalten für Immigranten (*immigration detention centres*) betroffenen Personen beiträgt. Dieses Ziel zu erreichen sei durch die Art und Weise des Managements von neuen Beschaffungsverträgen behindert worden. Während die Polizei und die Strafver-

18 Vgl. *The Conservative Party* 2015.

19 Vgl. *Cameron* 2016.

20 Vgl. *Ministry of Justice* (2016): Sobriety tags rolled out across London, Presseerklärung vom 29.02.2016 unter <https://www.gov.uk/government/news/sobriety-tags-rolled-out-across-London> (zuletzt abgerufen 29.02.2016).

folungsbehörden (PCC) lokale Beschaffungs- und Betreiberverträge favorisierten, haben andere Gruppen vorsichtiger für eine Beibehaltung der existierenden Verträge auf nationaler Ebene unter Kontrolle der Regierung plädiert, die gut funktioniert hätten und daher Vorteile aufwiesen.

11. Schlussbetrachtung

11.1 Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

Die wesentlichen Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die elektronische Überwachung (EÜ) ist in England und Wales zu einem glaubwürdigen Instrument der Strafrechtspflege geworden.
- EÜ hat mit verschiedenen Zielsetzungen allgemein Anklang gefunden. Hauptaspekt dabei war die wahrgenommene Möglichkeit, Kosten zu sparen, indem EÜ als Alternative zur Freiheitsstrafe eingesetzt wird.
- Die gegenwärtige Entwicklung wurde behindert durch Probleme bei der Beschaffung bzw. Bereitstellung der Geräte.
- Die Radiofrequenztechnik und die GPS-basierte Überwachung haben verschiedene und komplementäre Anwendungsbereiche.
- Die Anwendungspraxis von EÜ ist in hohem Maß strukturiert, gleichförmig und von eingespielten Routinen geprägt, wodurch zugleich das Potenzial für eine kreativere und flexiblere Handhabung zur Verbesserung der Effektivität geschmälert wird.
- Die Einbeziehung des privaten Sektors bei EÜ ist allgemein akzeptiert.
- EÜ bleibt weitgehend unverbunden mit der allgemeinen Strafrechtspflege.
- Die Strategien und Anwendungspraxis hinsichtlich einer fairen (und nicht-diskriminierenden) Handhabung angesichts unterschiedlicher Zielgruppen sind nicht effektiv.
- Der Datenzugang bzgl. EÜ ist sehr begrenzt, was den Kenntnisstand und das Verständnis dieser Maßnahme einschränkt.

11.2 Empfehlungen

Folgende *Aspekte* sollten *Beachtung* finden:

- Die Auswahlkriterien für den elektronisch überwachten Hausarrest (HDC) sollten geändert und der automatische Ausschluss von Gefangenen mit einem früheren Bewährungswiderruf beseitigt werden.

- Die Art und Weise der Entscheidung über die Entlassung mit der Hausarrestweisung in der individuellen Verantwortung der Anstaltsleitung sollte überdacht werden.
- Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Anwendung der GPS-Technologie innerhalb der Strafrechtspflege sind so zu gestalten, dass eine angemessene und verhältnismäßige Praxis gewährleistet wird.
- Es sollten Pilotprojekte für eine zweiseitige Nutzung von EÜ bei Opfern und Tätern (bestimmter Delikte) eingerichtet und ihre Evaluation gesichert werden.
- Weisungen bzgl. EÜ sollten besser auf die individuellen Bedürfnisse und Fallgestaltungen abgestimmt werden, um die Mitwirkung der Betroffenen zu verbessern und einen erfolgreichen Abschluss der Maßnahme zu fördern.
- Zur Motivierung der Mitarbeit der Betroffenen sollten Mechanismen der graduellen Lockerungen (z. B. reduzierter Anwesenheitszeiten zu Hause) mit zunehmendem Verlauf einschließlich der vorzeitigen Beendigung der Maßnahme vorgesehen werden.
- Die Änderung von EÜ-Weisungen entsprechend veränderter individueller Umstände sollte erleichtert werden.
- Es sollten neue Technologien und Arbeitsweisen wie „*plug and play*“ oder biometrische Identifikationssysteme im Rahmen von EÜ eingeführt werden, um die Wirksamkeit und Effizienz zu verbessern.
- Allgemeine Hilfen und Beratung sollten den überwachten Personen unabhängig von EÜ gewährleistet werden.
- Es sollten Strategien und Verfahren entwickelt werden, die die Sicherheit des Personals erhöhen, z. B. indem effektive Kommunikationsstrukturen bzgl. Risiken und Trainingsmaßnahmen eingeführt werden.
- Es sollten klare und gleichförmige Grenzen hinsichtlich der Handhabung von Weisungsverstößen eingeführt werden.
- Mechanismen zur besseren Wahrnehmung und angemessenen Handhabung von EÜ-Weisungen bei Praktikern der Strafrechtspflege sollten entwickelt werden.
- Es sollten Mechanismen eingeführt werden, die die Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen der Betreiberfirmen und den Einrichtungen der Strafrechtspflege verbessern.
- Es sollten Maßnahmen getroffen werden, die einen effektiven und rechtzeitigen Datenaustausch zwischen den vertragsnehmenden Betreiberfirmen und den Einrichtungen der Strafrechtspflege gewährleisten.
- Es sollten Maßnahmen getroffen werden, die eine faire und gleichförmige (nichtdiskriminierende) Behandlung von Betroffenen aus unterschiedlichen Gemeinden gewährleisten (Problem der regionalen Disparitäten).

- Die Vertragsgestaltungen mit den privaten Betreiberfirmen sollten mit Blick auf ihre Handhabbarkeit bzw. Umsetzbarkeit sowie Effektivität aus der Sicht der Betreiberfirmen und der Beteiligten der Strafrechtspflege regelmäßig überprüft werden.

Literatur

- Cameron, D.* (2016): Prison Reform, 8 February at Policy Exchange. London. <https://www.gov.uk/government/speeches/prison-reform-prime-ministers-speech> (zuletzt abgerufen am 29.02.2016).
- Controller and Auditor General* (2013): The Ministry of Justice's electronic monitoring contracts. London: NAO.
- Criminal Justice Joint Inspectorate (CJJI)* (2008): A complicated business: An inspection of electronic monitoring by HMI Probation. HMI Constabulary and HMI Courts Administration. Manchester: HMIP.
- Dünkel, F., Geng, B., Harrendorf, S.* (2016): Gefangenenraten im internationalen und nationalen Vergleich. *Bewährungshilfe* 63, S. 178-200.
- Farrell, M., Marsden, J.* (2007): Acute risk of drug related death among newly released prisoners in England and Wales. *Addiction* 103, S. 251-252.
- Geoghegan, R.* (2012): Future of Corrections: Exploring the Use of Electronic Monitoring. London: Policy Exchange.
- Hucklesby, A.* (2008): Vehicles of desistance: the impact of electronically monitored curfew orders. *Criminology and Criminal Justice* 8 (1), S. 51-71.
- Hucklesby, A.* (2009): Keeping the lid on the prison remand population: The experience in England and Wales. *Current Issues in Criminal Justice* 21 (1), S. 3-23.
- Hucklesby, A., Beyens, K., Boone, M., Dünkel, F., McIvor, G., Graham, H.* (2016): Creativity and effectiveness in the use of electronic monitoring: a case study of five jurisdictions. Briefing paper, <http://emeu.leeds.ac.uk/>.
- Institute for Criminal Policy Research (ICPR)* (2016): World Prison Population List. 11th ed., https://www.icpr.org.uk/media/41356/world_prison_population_list/11th_edition.pdf (zuletzt abgerufen am 24.02.2016).
- Lockhart-Mirams, G., Pickles, C., Crowhurst, E.* (2015): Cutting crime: the role of tagging in offender management. London: Reform.
- Ministry of Justice* (2014): Offender management annual tables 2013. <https://www.gov.uk/government/statistics/offender-management-statistics-quarterly-october-december-2013-and-annual> (zuletzt abgerufen am 24.02.2016).
- Ministry of Justice* (2015): Offender management statistics quarterly October to December 2014 and annual. <https://www.gov.uk/government/statistics/offender-management-statistics-quarterly-october-december-2014-and-annual> (zuletzt abgerufen am 24.02.2016).

- Ministry of Justice* (2016): Offender management statistics quarterly July to September 2015 and annual. <https://www.gov.uk/government/statistics/offender-management-statistics-quarterly-july-september-2015-and-annual> (zuletzt abgerufen am 24.02.2016).
- Nellis, M.* (1991): The Electronic Monitoring of Offenders in England and Wales: recent developments and future prospects. *British Journal of Criminology* 31, S. 165–185.
- Nellis, M.* (2014): Upgrading electronic monitoring, downgrading probation: reconfiguring offender management in England and Wales. *European Journal of Probation* 6 (2), S. 169-191.
- Nellis, M.* (2015): Standards and Ethics in Electronic Monitoring. Straßburg. URL: http://www.coe.int/t/dgi/criminallawcoop/Presentation/Documents/Handbook%20Standards%20-%20Ethics%20in%20electronic%20monitoring_ENG.pdf (zuletzt abgerufen am 04.08.2016).
- Nellis, M., Beyens, K., Kaminski, D.* (2013) (Hrsg.): Electronically Monitored Punishment: International and Critical Perspectives. London, New York: Routledge.
- Pepper, M., Dawson, D.* (2016): Alcohol Abstinence Monitoring requirement: A process review of the proof of concept pilot. London: MOPAC.
- The Conservative Party* (2015): The Conservative Party Manifesto: Strong Leadership, A Clear Economic Plan, A Brighter, More Secure Future. <https://www.conservatives.com/manifesto>.

3.3 Niederlande

*Miranda Boone,¹
Matthijs van der Kooij,
Stephanie Rap*

1. Gesetzlicher Rahmen

In den Niederlanden kann die Elektronische Überwachung (EÜ) in sechs Bereichen angewendet werden:²

- Als Weisung im Rahmen der Untersuchungshaftvermeidung (Haftverschonung gem. Art. 80 Abs. 1 Strafprozessgesetz (CCP)). Die Möglichkeit der Anordnung elektronischer Überwachung als Bedingung einer Haftverschonung wird im Gesetz nicht ausdrücklich genannt, aber auch nicht ausgeschlossen. Der Haftrichter, das erkennende Gericht oder die Staatsanwaltschaft können die Weisung beantragen, wobei sie von der Bewährungshilfe hinsichtlich der Geeignetheit des Falles und darüber, ob die Überwachung im vorliegenden Fall notwendig bzw. sinnvoll erscheint, beraten werden. Das Einverständnis des Beschuldigten ist notwendige Voraussetzung.
- Bei der Anordnung eines Aufenthaltsgebots und/oder -verbots im Rahmen der Strafaussetzung zur Bewährung (Art. 14c, Abs. 3 StGB). Ein entsprechender Vorschlag kann vom Gericht, der Staatsanwaltschaft oder der Bewährungshilfe gemacht werden. Die Bewährungshilfe prüft, ob die angegebene Wohnung für die elektronische Überwachung geeignet ist und ob Mitbewohner mit der Überwachung einverstanden wären. Auch bei dieser Überwachungsform muss der Verurteilte zustimmen.

1 Ein ausführlicher Landesbericht in englischer Sprache ist auf der Internetseite des Projekts unter <http://emeu.leeds.ac.uk/> zu finden. Der vorliegende Beitrag ist eine überarbeitete und aktualisierte Version des ebenfalls dort vorzufindenden „Briefing papers“ und wurde von *Frieder Dünkel* aus dem Englischen übersetzt.

2 Vgl. im Überblick auch *Beumer/Trinks/Staal* 2016, S. 259 ff.

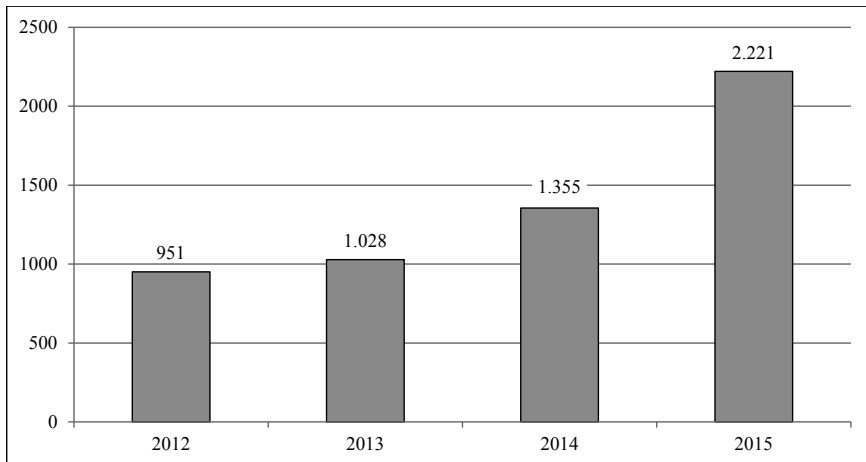
- Als Weisung im Rahmen einer entlassungsvorbereitenden Maßnahme im Strafvollzug. Ein sog. Strafvollzugsprogramm kann während der letzten Phase der Haftzeit als Modifizierung der Strafverbüßung i. S. einer Vollzugslockerung zur Anwendung gelangen (Art. 4 StVollzG). Die Anstaltsleitung berät den zuständigen Gefängnisbediensteten (Auswahlbeamter, *selection officer*), wobei sie die Überlegungen der Bewährungshilfe und (soweit zuständig) der Staatsanwaltschaft mit einbeziehen. Auswahlbeamte treffen die endgültige Entscheidung hinsichtlich des Lockerungsprogramms mit EÜ. Im Grundsatz wird EÜ im ersten Drittel des Lockerungsprogramms eingesetzt, jedoch kann sie verlängert oder wieder angeordnet werden, wenn das Verhalten des Gefangenen Anlass dazu gibt (Art. 7a StVollzG). Die Zustimmung des Gefangenen ebenso wie von eventuellen Mitbewohnern ist Voraussetzung der Anordnung.
- EÜ wird zunehmend im Rahmen von Ausgängen (Kurzzeitlockerungen) eingesetzt, obwohl dies nicht explizit im Gesetz vorgesehen ist. In den meisten Fällen entscheiden die Auswahlbeamten über die Gewährung von entsprechenden Ausgängen und die damit zu verbindenden Weisungen. Wenn EÜ eingesetzt wird, um Ausgänge zu überwachen, wird die GPS-Technik benutzt und eine EÜ-Heimstation in der Wohnung wird nicht installiert. Diese Form der elektronischen Überwachung ist die einzige, bei der die Bewährungshilfe nicht beteiligt wird.
- Bei der Anordnung eines Aufenthaltsgebots und/oder -verbots im Rahmen der bedingten Entlassung zur Bewährung (Art. 15a Abs. 4 StGB). Gefangene können bedingt entlassen werden, wenn sie eine Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr verbüßen. Wenn Gefangene für eine bedingte Entlassung vorgesehen werden, entscheidet die Zentrale Behörde für bedingte Entlassungen (Centrale Voorziening Voorwaardelijke Invrijheidstelling, CVVI), ob spezielle Weisungen aufzuerlegen sind. Die Bewährungshilfe überprüft, ob die angegebene Wohnung für die Überwachung geeignet ist und berät die Entlassungsbehörde (CVVI) hinsichtlich der aus ihrer Sicht notwendig erscheinenden Weisungen. Das gleiche gilt für die Anstaltsleitung und die Staatsanwaltschaft, wenn sie die Absicht äußern, EÜ anzunehmen. EÜ wird üblicherweise nicht eingesetzt, wenn der Gefangene schon im Rahmen eines Entlassungsvorbereitungsprogramms (s. o.) unter elektronischer Überwachung stand, da dies zu unverhältnismäßigen zusätzlichen Beschränkungen führen würde.
- „Tbs“ (terbeschikkingstelling, Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus) ist eine Maßregel, die bei Straftätern angeordnet werden kann, die strafrechtlich wegen Schuldunfähigkeit nicht verantwortlich gemacht werden können. Eine Tbs-Maßregel kann auch als ambulante Maßnahme angeordnet werden (Art. 38 StGB), soweit das Risiko erneuter Straftatbegehung vertretbar erscheint, der Straftäter Krankheitseinsicht zeigt und der Behandlungsmaßnahme zustimmt. Obwohl im Gesetz nicht

ausdrücklich vorgesehen, kann EÜ zur Überwachung von Aufenthaltsge- und/oder -verboten eingesetzt werden. Gleiches gilt für das letzte Stadium einer Tbs-Maßregel im Rahmen der bedingten Aussetzung der Maßregel. Allerdings wird EÜ im Kontext der Tbs-Maßregel selten genutzt, zumal es keine gesetzliche Regelung dafür gibt.

2. Die Anwendung elektronischer Überwachung in der Praxis

Nach der Einführung von EÜ im Jahr 2004 war die Anzahl überwachter Personen zunächst lange Zeit stabil. Allerdings stiegen die Überwachungsanordnungen nach der Einführung eines Online-Portals bei der Justiz im Jahr 2013, das es den Richtern, Staatsanwälten und der Bewährungshilfe ermöglicht, auf elektronischem Weg eine Stellungnahme der Bewährungshilfe zur Geeignetheit von EÜ in einem bestimmten Fall zu erfragen, kontinuierlich an. Auf der Basis der von den Bewährungshilfeorganisationen geführten Statistiken wurde 2012 bei 951 Probanden EÜ angeordnet (vgl. *Abbildung 1*). Im Jahr 2015 gab es mit 2.221 Neuzugängen einen weiteren Anstieg der elektronischen Überwachung und damit gegenüber 2012 eine mehr als Verdoppelung der Fallzahlen (+ 132%).³

Abbildung 1: Anzahl der jährlichen Neuzugänge von EÜ



³ Nach den Angaben von *Beumer/Trinks/Staal* (2016, S. 266 ff.) gab es 2014 und 2015 einen Zuwachs der EM-Zahlen insbesondere bei der GPS-gestützten Überwachung (2013: 143 Fälle; 2015: 1.313 Fälle, vgl. S. 267).

Abbildung 2: Anteil von Personen, die 2015 unter elektronische Überwachung gestellt wurden nach der Art der Maßnahme in % (N = 2.221)

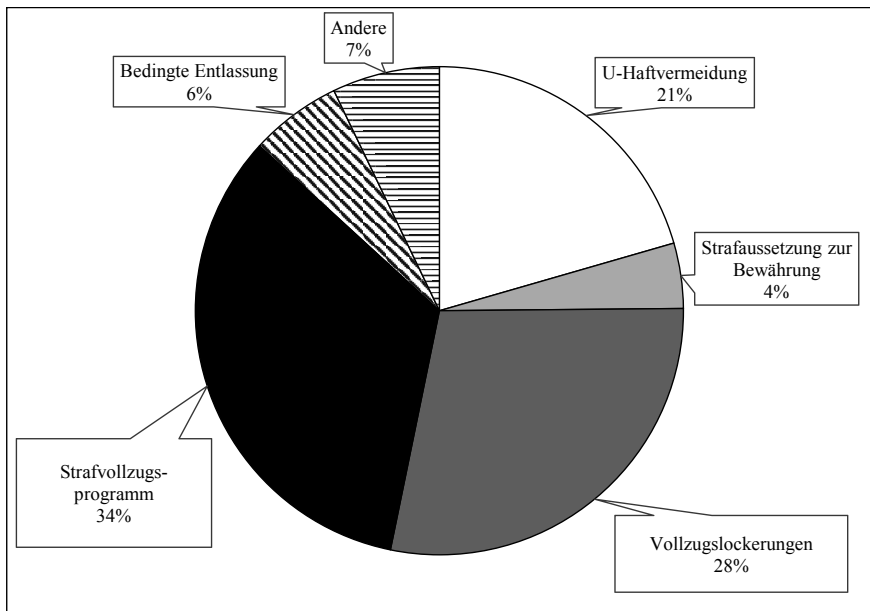


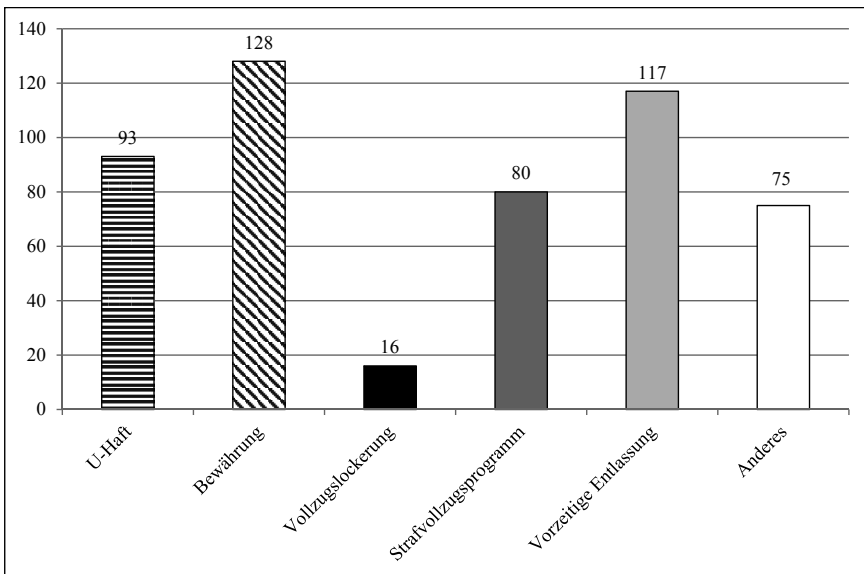
Abbildung 2 zeigt, dass EÜ im Rahmen von Entlassungsvorbereitungsprogrammen die häufigste Form elektronischer Überwachung darstellt (34% aller Neuzugänge 2015). Weitere 28% der EÜ betrafen Vollzugslockerungen, 21% EÜ als Weisung im Rahmen der Untersuchungshaftvermeidung ($n = 456$). Nach den Antworten der im EU-Projekt Befragten scheint diese Form von EÜ zunehmend häufiger genutzt zu werden, was durch die statistischen Zahlen bestätigt wird. 2012 wurde EÜ zur Untersuchungshaftvermeidung nur in 153 Fällen angeordnet. Nur 4% der 2015 registrierten Fälle von EÜ betrafen Weisungen im Rahmen der Strafaussetzung zur Bewährung. Die im Projekt Befragten waren der Ansicht, dass EÜ in diesem Kontext kaum eine Rolle spiele (was bezogen auf alle Strafaussetzungsfälle durchaus richtig ist). Die Fälle, bei denen die EÜ als Weisung bei einer Strafaussetzung zur Bewährung eingesetzt wird, betreffen vor allem junge Straftäter. Nach den Statistiken der Bewährungshilfe waren auch bei der Untersuchungshaftvermeidung junge Beschuldigte stark überrepräsentiert. Im Jahr 2013 waren 51% der U-Haftvermeidungsfälle Beschuldigte im Alter von 18 bis 24 Jahren.

3. Dauer der elektronischen Überwachung

Es gibt keine gesetzliche Obergrenze für die elektronische Überwachung in den Niederlanden. Theoretisch kann eine Person für bis zu 10 Jahre überwacht werden und nach einem kürzlich verabschiedeten Gesetz zur Langzeitüberwachung (*Langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking*, Gesetz Nr. 33816) kann sie sogar lebenslänglich dauern.

Abbildung 3 zeigt die durchschnittliche Dauer von EÜ nach den unterschiedlichen Maßnahmen/Sanktionen in Tagen.

Abbildung 3: Durchschnittliche Dauer von EÜ in Tagen nach unterschiedlichen Maßnahmen/Programmen (Januar-Oktober 2015)



Es überrascht wenig, dass die durchschnittliche Überwachungszeit der Vollzugslockerung des Ausgangs am kürzesten ist. Die Tatsache, dass die durchschnittliche Dauer der Überwachung die Dauer des Ausgangs an sich übertrifft, beruht wahrscheinlich auf der Praxis, die Fußfessel bei Gefangenen, die kurz nach einem Ausgang eine weitere Lockerung erhalten, gar nicht erst abgenommen wird. EÜ wird üblicherweise im Kontext von Entlassungsvorbereitungsprogrammen im Strafvollzug eingesetzt. Sofern die EÜ im Rahmen der U-Haftvermeidung bzw. der Straf- und Strafrestaussatzung zur Bewährung angeordnet wird, ist die durchschnittliche Dauer länger. Dies mag darauf beruhen, dass es hier keine

gesetzlich festgelegte Höchstdauer gibt, während dies im Rahmen von strafvollzugsbasierten Programmen sehr wohl der Fall ist.

4. Ziele der elektronischen Überwachung

Seit ihrer Einführung wurde die EÜ in den Niederlanden immer als Maßnahme zur Förderung der Resozialisierung/Wiedereingliederung verstanden. Obwohl es erheblichen Widerstand seitens der Bewährungshilfeorganisationen gegen die Einführung von EÜ gab, war es doch die Bewährungshilfe, die für die Durchführung der EÜ seit den Anfängen von EÜ zu Beginn der 1990er Jahre zuständig war.

Wegen fehlender Haftplatzkapazitäten wurde die EÜ kurzzeitig als alleinstehende Maßnahme (d. h. ohne sozialarbeiterische Unterstützung) bei kurzen Freiheitsstrafen von bis zu drei Monaten eingesetzt. Allerdings wurde diese Modalität von EÜ abgeschafft, nachdem die Probleme der Überbelegung im Vollzug angesichts des drastischen Rückgangs der Gefangenenzenzahlen im Zeitraum nach 2006⁴ gelöst waren. Dieser Hintergrund macht verständlich, warum die Mehrzahl der Befragten in unserem Projekt die Verbesserung der Qualität der Überwachung als wichtigste Aufgabe im Rahmen der elektronischen Überwachung angab. Nach ihrer Auffassung trägt EÜ zu einer besseren Befolgung von Weisungen und Mitarbeit seitens der Probanden bei ambulanten Maßnahmen und Sanktionen bei. Zunächst, weil EÜ dem Leben überwachter Probanden eine (Tages-)Struktur gibt und einen oft verloren gegangenen Tages-/Nacht-Rhythmus wiederherstellt. Dieser Aspekt wurde in den Interviews häufig genannt. Die Tatsache, dass ein Weisungsverstoß dazu führen kann, dass Probanden erneut inhaftiert werden, ist ein starker, wenngleich negativer Anreiz, beispielsweise um die Nähe von ehemaligen Opfern zu meiden (im Fall von Aufenthaltsge- und -verboten). Wenn die GPS-Technik eingesetzt wird, können weiterhin die sog. Wegezonen („trails“) die Basis für Gespräche zwischen Bewährungshelfern und ihren Probanden sein. Dies stellt einen weiteren Bereich dar, in dem sich die Qualität der Überwachung nach Ansicht der Befragten verbessert hat.

Die Dominanz des Resozialisierungsziels wird deutlich bei der Art und Weise, wie EÜ in den Niederlanden organisiert wird. Im Gegensatz zu den meisten anderen Ländern ist die Bewährungshilfe beim Anlegen der Fußfessel dabei und die Bewährungshelfer treffen alle Entscheidungen im Hinblick auf die Erweiterung und Einschränkung von Freiheitsspielräumen im Rahmen der Überwachung. In diesem Kontext wird ein System der graduellen Ausweitung von freien Zeiträumen nur eingeschränkter Überwachung eingesetzt, das auf der Idee basiert, dass die betroffenen Straftäter zunehmend ihre Autonomie als Mitglied der Gesellschaft wiedergewinnen. Im Gegensatz zu anderen Rechtsordnungen ist die

4 Vgl. hierzu *Dünkel/Geng/Harrendorf* 2016.

Antwort auf Regelverletzungen eher personen- als tatbezogen (d. h. bzgl. der Art des Regelverstößes). Die Umstände des Einzelfalls werden unmittelbar in Betracht gezogen und nicht erst, wenn ein formelles Regeverletzungsverfahren eingeleitet wurde.

Einige neuere Entwicklungen sind aber kaum mit diesem zielorientierten Ansatz vereinbar. Dies betrifft vor allem die Kriminalpolitik bei Straftätern mit besonders gravierenden Delikten (*high impact crimes*, HIC), die – im Gegensatz zu anderen Tätergruppen – während der gesamten Zeit der Teilnahme an einem Resozialisierungsprogramm im Strafvollzug unter elektronischer Überwachung bleiben. Dieser Ansatz widerspricht der Idee der Strafvollzugsprogramme, wonach die EÜ zu einem graduell gestuften Übergang der Gefangenen in die Gesellschaft beiträgt. Abgesehen von dem Beitrag elektronischer Überwachung zur Qualitätsverbesserung der Aufsicht werden andere Ziele der EÜ genannt. In gewisser Weise kann die EÜ zum Schutz von Opfern und der Sicherheit in der Gesellschaft beitragen. Ein örtliches Aufenthaltsverbot macht die Lokalisierung eines Täters im Hinblick auf die räumliche Entfernung zum Opfer möglich und erlaubt die Feststellung eines unerlaubten Betretens von Ausschlusszonen und damit eines erhöhten Risikos erneuter Straftaten. Sobald überwachte Personen eine Ausschlusszone betreten oder die Fußfessel entfernt, und damit ein Risiko für ein bestimmtes potentiell Opfer gegeben ist, wird die Polizei unmittelbar informiert. Deren erste Aufgabe ist es, Opfer zu schützen und Straftaten vorzubeugen. Während Befragte aus dem Bereich des Justizministeriums und des Strafvollzugs diesen Aspekt als Ziel stark betonten, hoben die Mitarbeiter der Bewährungshilfe hervor, dass EÜ nur bedingt zur Sicherheit in diesem Sinn beitragen kann. In Bezug auf das Ziel des Opferschutzes signalisiert die EÜ den Opfern, dass ihre Belange ernst genommen werden, wenn Freiheitsspielräume für die Beschuldigten bzw. Straftäter erweitert werden.

Ein drittes wichtiges Ziel ist die Zurückdrängung bzw. Ersetzung von Freiheitsentzug. Die Befragten waren überzeugt, dass ohne die Begleitung in Form der EÜ erheblich weniger Gefangene für die Teilnahme an einem Resozialisierungsprogramm in der oben geschilderten Art oder für Vollzugslockerungen in Betracht kämen. Ein Vorteil der Anwendung von EÜ im Stadium nach dem Strafurteil ist es, dass Freiheitsstrafen tatsächlich ersetzt bzw. reduziert werden, ohne dass das Risiko eines Net-widening besteht. In den Niederlanden wird die EÜ immer noch sehr selten zur Untersuchungshaftvermeidung oder als Weisung im Zusammenhang mit einer Bewährungsstrafe genutzt. Befragte Richter und Staatsanwälte gaben an, dass der Hauptgrund für den nur zurückhaltenden Gebrauch die relativ häufig auftretenden technischen Probleme seien. Als weitere Gründe nannten die Befragten, dass sie selbst noch zu wenig mit der EÜ vertraut seien und diese nur selten als Möglichkeit in den Bewährungshilfeberichten (vergleichbar der deutschen Gerichtshilfeberichte) genannt würde. Selbst wenn die Anordnung der EÜ empfohlen wird, wird dies häufiger im Ergebnis dennoch mit

dem Verweis abgelehnt, dass der zusätzliche Nutzen nicht erkennbar sei. Die Art und Weise der Anwendung von EÜ in den Niederlanden verdeutlicht, dass das Potenzial zur Ersetzung von Freiheitsentzug sehr begrenzt ist. Hinzu kommt, dass die EÜ kaum genutzt wird, um andere Sanktionen (im weiten Sinn) zu ersetzen, z. B. zur Untersuchungshaftvermeidung (s. o.), zur Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen oder als vorrangige Alternative bei einem Verstoß gegen gemeinnützige Arbeitsauflagen.

5. Zielgruppen, Gegenindikationen sowie Alters- und Geschlechterverteilung der elektronisch überwachten Straftäter

Die EÜ sollte einen zusätzlichen Nutzen bzw. Wert darstellen und erscheint deshalb ungeeignet für Beschuldigte oder Verurteilte geringfügigerer Delinquenz mit geringem Rückfallrisiko. EÜ ist ebenfalls nicht geeignet für Beschuldigte oder verurteilte Schwerstdelinquente mit einem hohen Risiko der Rückfälligkeit. In diesen Fällen würde die EÜ von der Öffentlichkeit nicht akzeptiert werden. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass die EÜ bei Hochrisikotätern keinen ausreichenden Gesellschaftsschutz gewährleisten kann. Aus diesen Gründen bedarf es einer besonderen Motivation der überwachten Straftäter, die Weisungen im Rahmen der EÜ einzuhalten. Forschungsergebnisse zeigen, dass EÜ nur für bestimmte Tätergruppen und Delikte als geeignet eingeschätzt wird.

Die EÜ wird in den Niederlanden als sehr gut geeignetes Instrument für junge Straftäter angesehen. Sie können in besonderem Maß von der durch die EÜ vermittelten Tagesstruktur profitieren. Straftaten werden oft während der Nachtzeit begangen und bei diesen jungen Altersgruppen fehlt es häufig an einem strukturierten Ablauf und entsprechender Aktivitäten während des Tages. EÜ wird als geeignetes Mittel angesehen, die jungen Täter wieder „in die Spur“ zu bringen und deren Rückfallwahrscheinlichkeit signifikant zu senken. Die negativen Folgen der Untersuchungshaft können durch eine bedingte Haftverschonung i. V. m. EÜ vermieden oder zumindest reduziert werden. Spezifische Opfer können relativ gut durch elektronisch überwachte Aufenthaltsverbote geschützt werden. Aus diesen Gründen sollten Aspekte der Sicherheit für Opfer i. d. R. auch bei häuslicher Gewalt oder Sexualdelikten gegenüber spezifischen individuellen Opfern kein Hindernis für die Anordnung von EÜ sein. EÜ wird gleichfalls relativ häufig bei Raubdelinquenten eingesetzt, deren räumliche Bewegungen dann effektiv nachverfolgt werden können.

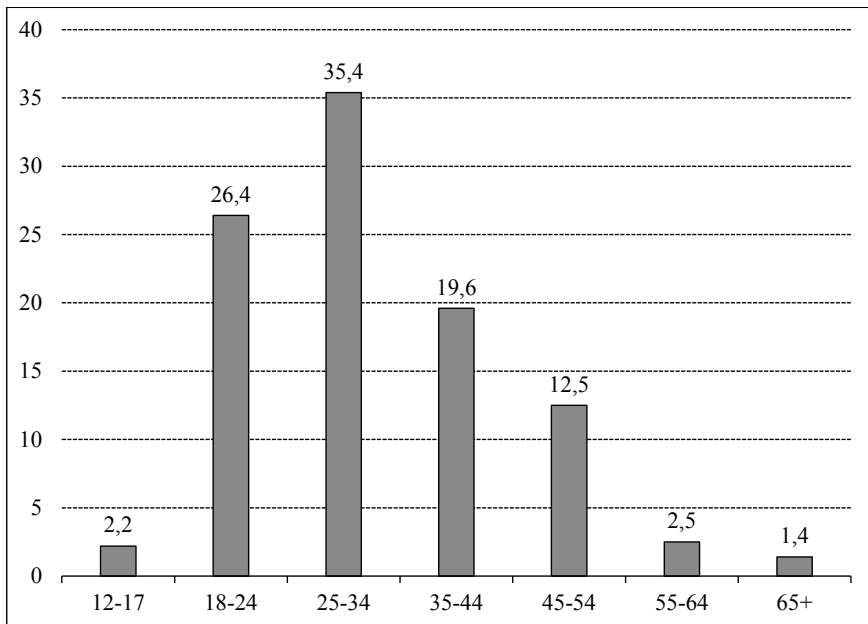
In den Niederlanden werden keine Beschuldigten oder Verurteilten kategorisch von einer EÜ ausgeschlossen. Allerdings gibt es einige Charakteristika von Beschuldigten und Verurteilten, die sie für eine EÜ als weniger geeignet erscheinen lassen. Personen, die schwer drogenabhängig sind oder an psychischen

Krankheiten leiden werden als ungeeignet angesehen. Sie werden mit aller Wahrscheinlichkeit erhebliche Probleme haben, den Weisungen zu entsprechen bzw. Folge zu leisten. Die GPS-Technologie wird als ungeeignet angesehen, um Personen mit psychotischen oder paranoiden Störungen zu überwachen. Das gleiche gilt für Personen mit sehr geringen intellektuellen Fähigkeiten. Straftäter sollten zumindest in der Lage sein die Ausschlusszeiten (Residenzpflicht zu Hause) einzuhalten und die Batterie der Fußfessel rechtzeitig zu laden.

Ein wichtiger Hinderungsgrund für die Anwendung von EÜ ist das Fehlen einer geeigneten Wohnung. Wenn Personen über keinen festen Wohnraum verfügen, wird EÜ im Allgemeinen ausgeschlossen.

Andere Hinderungsgründe können sein, dass bestimmte Delikte von zu Hause aus begangen wurden (z. B. Betrug oder Drogenhandel), dass das Opfer zu nahe bei der Wohnung des Täters lebt, dass Mitbewohner nicht einverstanden sind oder dass die häusliche Situation zu instabil ist oder durch die ständige Gegenwart des Beschuldigten oder Verurteilten zu instabil würde.

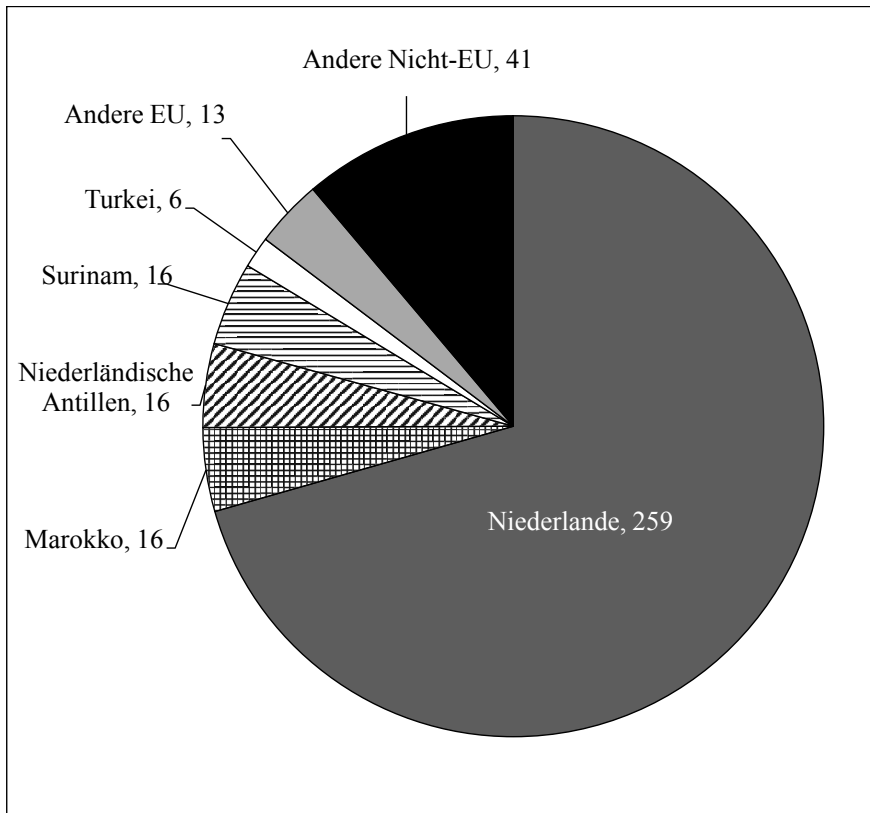
Abbildung 4: Altersverteilung der Population unter EÜ (Stichtag 15.3.2014, N = 367)



Ca. 7% der unter elektronischer Überwachung stehenden Personen waren Frauen. Der Prozentsatz unterscheidet sich nicht wesentlich vom stichtagsbezogenen Anteil von Frauen im Strafvollzug. Die Altersverteilung unter EÜ ist gleichfalls mehr oder weniger repräsentativ für die Gefängnispopulation. Wie aus *Abbildung 4* zu entnehmen ist, betrifft die Mehrheit der Überwachten die Altersgruppe der 18- bis 35-Jährigen. Minderjährige machen nur 2% der unter EÜ stehenden Personen aus.

Mehr als 70% der EÜ-Population waren in den Niederlanden geboren. Hier ist ein erheblicher Unterschied zur Strafvollzugspopulation erkennbar, die nur zu weniger als 50% aus in den Niederlanden geborenen Personen bestand. *Abbildung 5* gibt einen Überblick über die Herkunftsländer der zum Stichtag 31.3.2014 unter EÜ stehenden Personen.

Abbildung 5: Geburtsland der unter EÜ stehenden Population (Stichtag 31.3.2014, N = 367)



6. Der Ablauf der Überwachung und Reaktionen auf Regelverstöße

In den Niederlanden findet die elektronische Überwachung von Straffälligen fast immer im Kontext der Bewährungshilfe statt. Das Anlegen der Fußfessel stellt dann den Ausgangspunkt der Bewährungsüberwachung dar. Die technische Installation wird von einem Mitarbeiter der Firma DV&O (Dienst vervoer en Ondersteuning) vorgenommen. Die Bewährungshelfer besprechen mit den Probanden die Überwachungsmodalitäten im Rahmen der EÜ. Wie einige Bewährungshelfer andeuteten, sind die Überwachten am Tag der Installation der EÜ oft von der Situation überfordert, z. B. wenn sie gerade aus der Haft entlassen und mit ihrer Familie „wiedervereint“ wurden. Aus diesem Grund wird es als wichtig angesehen, die Weisungen und Bedingungen im Rahmen der EÜ zu einem späteren Zeitpunkt nochmals zu besprechen, um sicherzustellen, dass die überwachte Person gut informiert ist. Ein Problem, das im Rahmen der vorliegenden Untersuchung auftauchte, ist, dass die Installation der Fußfessel manchmal erst einige Tage nach der Entlassung stattfindet, weil weder die Bewährungshilfe noch die zuständige Firma (DV&O) vom Gericht rechtzeitig über die bevorstehende Entlassung benachrichtigt wurden.

Wenn die Überwachung begonnen hat, gibt es einen regelmäßigen Kontakt zwischen der Bewährungshilfe und den überwachten Probanden. Die Anzahl der Kontaktstunden hängt vom Niveau der Überwachungsintensität ab. Zusätzlich zu den festgelegten Besprechungen, zu deren Teilnahme der Proband verpflichtet ist, können die Bewährungshelfer ihre Probanden zu anderen Gelegenheiten treffen, z. B. im Gemeindezentrum (district council), am Arbeitsplatz oder in einer Behandlungseinrichtung. Wenn die überwachte Person einer Beschäftigung o. ä. während des Tages nachgeht, hängt die Abwesenheitszeit von zu Hause von der Stufe des Überwachungsstadiums ab: 12 Stunden pro Tag während der Woche und 4 Stunden an den Wochenenden sind in der strengsten Form der Überwachung vorgesehen, 14 an Wochentagen und 8 Stunden am Wochenende beinhaltet das mittlere Regime, und 17 Stunden pro Tag während der Woche und während des Wochenendes sind im mildesten Regime vorgegeben. Eine überwachte Person ohne Beschäftigung o. ä. verfügt normalerweise über zwei Stunden freie Zeit außerhalb der Wohnung pro Tag. Für die Teilnahme an einem Strafvollzugsprogramm, werden regelmäßig wöchentliche Aktivitäten des Probanden im Umfang von mindestens 26 Stunden vorausgesetzt.

Die Zunahme frei verfügbarer Zeit im Laufe der Überwachung wird von den meisten Befragten als ein wichtiges Element der Anwendung von EÜ bewertet, da es der überwachten Person ermöglicht, in einem gestuften Modell mit zunehmenden Freiheiten sich in die Gesellschaft zu integrieren und sich an die neuen Freiheiten zu gewöhnen, wobei immer noch eine gewisse Kontrolle und Aufsicht

gewährleistet ist. In den Strafvollzugsprogrammen sind die zunehmenden Freiheiten standardisiert, während bei Bewährungsstrafen und bei der bedingten Entlassung die Standardisierung weniger ausgeprägt ist und dafür den Bewährungshelfern ein größerer Ermessensspielraum basierend auf einer Einschätzung des Verhaltens des Probanden gegeben wird.

Zusätzlich zu den strukturell vorgegebenen Änderungen im Verlauf der Überwachung gibt es auch einzelfallbezogene Veränderungen der Überwachung. Die Mitwirkung am Resozialisierungsprozess wird dabei in Betracht gezogen. So kann es z. B. ein Familienfest geben, bei dem die überwachte Person anwesend sein soll. Im Allgemeinen wird keine Erlaubnis für freie Zeit außerhalb der Wohnung des Überwachten zwischen 23 Uhr und 6 Uhr morgens gegeben.

Wenn es einen Notfall gibt, z. B. wenn die überwachte Person dringend ins Krankenhaus muss, wird das Überwachungszentrum oder der Bewährungshelfer informiert. Unsere Forschungsergebnisse zeigen, dass die Bewährungshelfer großen Wert darauf legen, dass Entscheidungen gut begründet und in Fallkonferenzen diskutiert werden. Die für Überwachungsentscheidungen zuständigen Personen (Richter) werden über einen geplanten Wohnungswechsel, jegliche Reisen ins Ausland oder Beschäftigungen während der Nachtzeit (Nachtschichtarbeit) rechtzeitig informiert. Sie werden andererseits über weniger einschneidende Änderungen des Überwachungsplans nicht informiert.

Die meisten Bewährungshelfer berichteten, dass sie Meldungen über Vorfälle bezogen auf ihre Probanden wöchentlich auf dem Monitoring-System prüfen. Sofern ein Proband ein auffälliges bzw. Risikoverhalten zeigt, informiert ihn der Bewährungshelfer über diese registrierte Meldung. Die technischen Gegebenheiten der Monitoring-Software erschweren dies jedoch und gelegentlich haben die Bewährungshelfer Schwierigkeiten, die entsprechenden Meldungen richtig zu interpretieren. Im Fall GPS-gestützter Überwachung werden Bewegungswege („trails“) generiert, die die räumlichen Bewegungen des überwachten Probanden nachzeichnen. The GPS-Wege werden nicht immer überprüft, können jedoch ggf. als Ausgangspunkt für Gespräche mit den Probanden genutzt werden. Die Daten können auch für die kriminalpolizeiliche Aufklärungsarbeit genutzt werden, wenn die Staatsanwaltschaft diesbezüglich einen förmlichen Antrag stellt.

Das Überwachungszentrum führt eine erste Durchsicht der Meldungen auf der Basis eines Meldeprotokolls durch. Das Protokoll unterscheidet zwischen GPS- und radiofrequenzgestützter Überwachung und zwischen unterschiedlichen Risikostufen. In der Praxis bearbeiten die Angestellten im Überwachungszentrum die Meldungen auf der Basis ihrer vielfältigen Erfahrungen mit Fehlermeldungen, ggf. auch bzgl. der jeweils überwachten Person. Dabei versuchen sie zunächst, das Problem durch Kontaktaufnahme mit der überwachten Person selbst zu lösen. Viele Bewährungshelfer sehen dies als Verbesserung im Vergleich zur früheren

Situation an, als eine Reaktion erst durch die Bewährungshelfer (mit Zeitverzögerung) erfolgte und zu einer erheblichen Arbeitsbelastung der Bewährungshilfe beitrug.

Man kann Meldungen im Hinblick auf Manipulationen am Gerät, Meldungen bzgl. der Verletzung von Weisungen hinsichtlich Aufenthaltsverboten (z. B. Eindringen in die Aufenthaltsverbotszone) oder kumulative Überschreitungen der Verbotszonen sowie technische Fehlermeldungen unterscheiden (z. B. die Meldung einer fehlenden GPS-Ortung). Meldungen zu Manipulationen am Gerät werden zunächst von der Firma DV&O untersucht, bevor mögliche weitere Schritte unternommen werden. Technische Fehlermeldungen werden gleichfalls von der Firma DV&O analysiert. In einigen Fällen treffen sie die Entscheidung, das Equipment auszuwechseln. Fehlermeldungen bzgl. einer Verletzung eines Aufenthaltsge- oder -verbots werden vom Bewährungshelfer mit dem Probanden erörtert, um herauszufinden, ob es einen triftigen Grund für die Verletzung der Anordnung gab. Wenn es eine Verletzung einer aufenthaltsbezogenen Anordnung mit Polizeüberwachung gab, wird die Polizei unmittelbar informiert und beauftragt, für den Schutz potenzieller Opfer zu sorgen.

Wie schnell eine überwachte Person wieder in das Gefängnis eingeliefert wird, hängt von den Modalitäten der EÜ-Anordnung ab. Das Verfahren ist relativ schnell, wenn die EÜ Teil eines Gefängnisprogramms war oder zur Untersuchungsvermeidung angeordnet wurde, benötigt jedoch mehr Zeit, wenn die EÜ im Zusammenhang mit einer zur Bewährungsstrafe oder einer Strafrestaussatzung angeordnet wurde.

Von den Fällen elektronischer Überwachung, die insgesamt im Jahr 2013 begannen und über deren Abschluss bis Anfang 2015 Daten vorlagen, wurden 86% erfolgreich abgeschlossen und 14% widerrufen.

7. Die Zukunft der elektronischen Überwachung in den Niederlanden

Die meisten Befragten im vorliegenden Projekt bedauerten, dass der Gesetzesvorschlag, die EÜ zur Vermeidung kurzer Freiheitsstrafen einzusetzen von der Zweiten Kammer des Parlaments Ende 2014 abgelehnt wurde. Sie vermuteten, dass ein entsprechender Vorschlag in absehbarer Zeit nicht erneut eingebracht werden wird. Gleichwohl erwarteten sie eine Zunahme des Gebrauchs der EÜ in der Praxis. Wenn die Auffangvorschrift (veegwet), wie sie in einem Änderungsvorschlag zum Strafvollzugsgesetz (Penitentiary Principles Act) formuliert wurde, verabschiedet wird – der Vorschlag stand zur Zeit der Fertigstellung dieses Berichts (Januar 2016) im Unterhaus des Parlaments zur Beratung (Parliamentary Papers, 33844) an –, wird das o. g. Resozialisierungsprogramm – abgesehen von EÜ-gestützten kurzzeitigen Ausgängen bzw. Hafturlauben – die einzige verbleibende Form der primär wiedereingliederungsorientierten EÜ blei-

ben. Aus diesem Grund gibt es die Erwartung, dass die Anwendung von sog. Resozialisierungsprogrammen im Strafvollzug zunehmen wird. Allerdings wird dies eine Begrenzung oder den Ausschluss bestimmter Gefangenengruppen erforderlich machen. Im Ergebnis der zunehmenden Resozialisierungsprogramme wird der Gebrauch von EÜ zunehmen, wenn spezielle Gruppen nach der offiziellen HIC-policy in diese Programme einbezogen werden sollen. Abgesehen vom Strafvollzugsbereich erwarteten die Befragten auch einen Zuwachs von EÜ im Rahmen der Untersuchungshaftvermeidung und der Strafaussetzung. In der Tat sind Zuwachsraten aktuell bereits erkennbar.⁵ EÜ wird als nützlich insbesondere zur Vermeidung oder Verkürzung der relativ häufigen Untersuchungshaft angesehen. Die geringe Vertrautheit mit dem Instrument der EÜ und technische Probleme beschränken noch immer eine häufigere Anwendung durch die Staatsanwaltschaft und Gerichte. Während die Befragten typischerweise das Potenzial der EÜ überwiegend anerkannten, gab es weit weniger Übereinstimmung bei der Frage, wo die Grenzen der EÜ zu sehen sind. Während aus der Sicht der Bewährungshilfe die Grenzen von EÜ durch das Resozialisierungsziel bestimmt werden sollten, wird sie in der Praxis mehr und mehr als Mittel des Schutzes der Opfer und/oder der Gesellschaft gesehen, deren Interessen stärker berücksichtigt werden sollten, wenn den Beschuldigten und Verurteilten im Vergleich zum Freiheitsentzug vermehrte Freiheitsrechte eingeräumt werden.

11. Zusammenfassung und Empfehlungen

11.1 Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

Die wesentlichen Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Anwendung unterschiedlicher Formen der elektronischen Überwachung (EÜ) ist seit Beginn des Jahrhunderts zunächst stabil geblieben. Allerdings stieg sie mit der Einführung eines digitalen Online-Portals bei der Justiz im Jahr 2013 ständig an und erreichte 2015 eine Zahl von 2.250 Neufällen.
- Seit ihrer Einführung würde die EÜ in allen drei Verfahrensstadien der Kriminaljustiz eingesetzt. Gegenwärtig gibt es sechs Modalitäten der EÜ: Als Weisung bei der Untersuchungshaftvermeidung, bei der Verhängung einer Bewährungsstrafe, bei der Durchführung eines sog. Resozialisierungsprogramms im Strafvollzug, bei der bedingten Entlassung aus dem Strafvollzug sowie bei der Anordnung von und bei der Entlassung aus einer Tbs-Maßregel für psychisch/psychiatrisch kranke Straftäter.

5 Vgl. zu Zahlen bis zum Jahr 2015 *Beumer/Trinks/Staal* 2016, S.266 ff.

- Der Einsatz von EÜ als alleinstehende Sanktion zum Ersatz kurzer Freiheitsstrafen wurde bislang noch nicht wesentlich vorangebracht. Ein entsprechender Gesetzesvorschlag wurde kürzlich vom Parlament förmlich abgelehnt.
- EÜ wird am häufigsten als Teil eines strafvollzugsbasierten Resozialisierungsprogramms eingesetzt, d. h. als Modifizierung der Vollstreckung der Freiheitsstrafe.
- Am deutlichsten gestiegen sind EÜ-Anordnungen im Bereich der kurzfristigen Vollzugslockerungen (Ausgänge, Hafturlaube).
- Die Art der Überwachung basiert hinsichtlich von Aufenthaltsgeboten auf der Radiofrequenztechnik (RF), hinsichtlich von Aufenthaltsverboten (Ausschlusszonen) auf der GPS-Technik.
- Als wichtigstes Ziel der EÜ wurde von den Befragten die Unterstützung bei der Verbesserung der Qualität der Überwachung zur Resozialisierung im Rahmen der Bewährungshilfe genannt (resozialisierungsorientierter Ansatz). Die Reduzierung von Freiheitsentzug oder zumindest die Förderung dieses Ziels wurden gleichfalls als wichtige Ziele der EÜ genannt.
- Das Potenzial zur Reduzierung von Freiheitsentzug wird in den Niederlanden nicht ausgeschöpft.
- Bei sehr schwerwiegenden Straftaten wird die EÜ während der gesamten Dauer des Strafvollzugsprogramms eingesetzt. Nach Ansicht vieler Befragter wird dadurch der resozialisierungsorientierte graduelle Übergangsprozess beeinträchtigt.
- Es gibt keine Delikts- und Tätergruppen, die von einer EÜ grundsätzlich ausgeschlossen sind. EÜ wird allerdings seltener angewendet, wenn Beschuldigte oder Verurteilte eine schwere Drogenabhängigkeit, schwere psychische/psychiatrische Krankheiten und/oder eine stark beeinträchtigte intellektuelle Leistungsfähigkeit aufweisen.
- EÜ wird darüber hinaus seltener eingesetzt, wenn die zu Überwachenden über keine geeignete Wohnung verfügen. Sie kann in keinem Fall angewendet werden, wenn die Betroffenen keine eigene Wohnung haben oder wenn Mitbewohner mit der Überwachung nicht einverstanden sind. EÜ wird regelmäßig abgelehnt, wenn die Lebenssituation unsicher oder instabil ist oder die betroffenen Straffälligen die eigene Wohnung verloren haben (z. B. durch eine Wegweisung).
- Die durchschnittliche Dauer der EÜ beträgt 3-4 Monate.
- 70% der Überwachten sind in den Niederlanden geboren. Dies indiziert, dass sie selektiv zugunsten der Einheimischen angewendet wird, weil im Strafvollzug weniger als 50% in den Niederlanden gebürtig sind.

11.2 Empfehlungen

Folgende *Aspekte* sollten *Beachtung* finden:

- Es sollten explizite gesetzliche Regelungen für die Anwendung der EÜ als Weisung zur Untersuchungshaftvermeidung und bei der Gewährung von Vollzugslockerungen eingeführt werden. Die Gesetzgebung zur EÜ als Weisung bei Bewährungsstrafen und bei der Strafrestaussetzung ist reformbedürftig und die Anwendungsmöglichkeiten sollten erweitert werden.
- Die Tatsache, dass ein zu Überwachender über keine eigene Wohnung verfügt, sollte kein Ausschlusskriterium für die EÜ sein. Es sollten mehr Möglichkeiten geschaffen werden, EÜ außerhalb des eigenen Wohnumfelds anzuwenden, insbesondere wenn die Resozialisierungsprogramme zukünftig die einzige Form eines graduellen Übergangs in die Freiheit werden.
- Theoretisch gibt der resozialisierungsorientierte Ansatz einen klaren Rahmen für die Anwendung der EÜ. Dieser Ansatz geht davon aus, dass EÜ nur angewendet werden sollte, wenn eine Überwachung ohne EÜ weniger effektiv wäre als die Überwachung mit EÜ, mit anderen Worten die EÜ für eine effektive Wiedereingliederung notwendig erscheint. EÜ muss demgemäß immer verhältnismäßig und subsidiär gegenüber anderen (weniger eingriffsintensiven) Sanktionen sein.⁶ In der gegenwärtigen Praxis verstößt eine Vielzahl der Anordnungen von EÜ gegen diese Prinzipien, weshalb diese Praxis überdacht und beseitigt werden sollte (HIC-Policy, Anwendung von EÜ im Rahmen von kurzfristigen Ausgängen/Hafturlauben im Strafvollzug).
- Die Anrechenbarkeit der Zeit unter EÜ im Rahmen der Untersuchungshaftvermeidung auf eine spätere Freiheitsstrafe sollte gesetzlich gewährleistet werden.
- Es sollten klare Regelungen geschaffen werden, wer Einsichts- und wer Verfügungsberechtigter bzgl. der im Rahmen der EÜ erhobenen Daten ist. Die Anforderung von Datenmaterial seitens der Staatsanwaltschaft für Zwecke der Strafverfolgung sollte gerichtlich überprüfbar gemacht werden.

6 Zu einer Einschätzung der Entwicklung der Alternativen zur Freiheitsstrafe in den Niederlanden im Kontext des aktuellen Strafklimas vgl. Boone 2016.

Literatur

- Beumer, S., Trinks, A., Staal, E.* (2016): Der Einsatz des elektronischen Monitorings in den Niederlanden. *Bewährungshilfe* 63, S. 257-269.
- Boone, M.* (2016): Die Entwicklung der ambulanten Strafen in den Niederlanden unter besonderer Berücksichtigung der Arbeitsstrafe: Krisen der Bewährungshilfe. *Bewährungshilfe* 63, S. 229-243.
- Boone, M., van der Kooij, M., Rap, S.* (2016): Electronic monitoring in the Netherlands. <http://emeu.leeds.ac.uk/reports/>
- Dünkel, F., Geng, B., Harrendorf, S.* (2016): Gefängnisraten im internationalen und nationalen Vergleich. *Bewährungshilfe* 63, S. 178-200.

3.4 Schottland

Gill McIvor, Hannah Graham

1. Einleitung¹

Der vorliegende Beitrag soll die zentralen Ergebnisse zum Einsatz elektronischer Überwachung (EÜ) in Schottland zusammenfassen und hieraus gefolgerte Empfehlungen vorstellen.² Das schottische Forschungsprojekt ist ebenfalls ein Teil des länderübergreifenden Gesamtvorhabens, das den Einsatz von EÜ in den Ländern Belgien, Deutschland, England und Wales, den Niederlanden und Schottland vergleicht und die „Kreativität“ in der Umsetzung sowie den möglichen Nutzen vom EÜ als Alternative zum Gefängnis beleuchtet.³

Die empirische Forschung, die dem Beitrag zugrunde liegt, wurde im Jahr 2015 durchgeführt und setzt sich zusammen aus 30 Interviews mit verschiedenen Akteuren mit Bezug zum Themenfeld EÜ, der Auswertung der verfügbaren statistischen Daten sowie des publizierten Erkenntnisstandes und 53 Stunden teilnehmender Beobachtungen des Überwachungsprozesses, insbesondere durch die Begleitung der Justizbeamten beim Kontakt mit dem Probanden in dessen Wohnung sowie durch den Besuch des Personals in der nationalen Überwachungszentrale.

2. Beteiligte Akteure

Die elektronische Überwachung von Straffälligen wird in Schottland seit etwa 15 Jahren praktiziert. Die rechtlichen Rahmenbedingungen zu EÜ und die Aufsicht über die Einhaltung der Vertragsbedingungen durch die involvierten privaten Dienstleister obliegen auf nationaler Ebene der schottischen Regierung.

1 Übersetzung aus dem Englischen von *Christoph Thiele*.

2 Ein ausführlicher Länderbericht in englischer Sprache findet sich auf der Internetseite des Projekts unter <http://emeu.leeds.ac.uk/>

3 *Hucklesby u. a.* 2016.

Zudem ist eine Vielzahl weiterer Akteure bei der praktischen Umsetzung von EÜ beteiligt, insbesondere: Richter (hauptsächlich „Sheriffs“, d. h. Berufsrichter auf dem mittleren Gerichtslevel, und – weit weniger üblich – ehrenamtliche Richter), Sozialarbeiter des Justizdienstes (dem schottischen Äquivalent eines Bewährungshelfers) und die bewährungshilfeunterstützenden Stellen auf kommunaler Ebene, die Staatsanwaltschaften, die Strafvollzugsverwaltung („*Scottish Prison Service*“) sowie das Personal, das für die Umsetzung des Hausarrestes („*Home Detention Curfews*“ – HDC) abgestellt wird, der „Parole Board for Scotland“ (welcher im Kern die Aufgaben eines Strafvollstreckungsgerichtes wahrnimmt), ggf. behördenübergreifende Arbeitsgruppen bei Risikostraf Tätern mit EÜ-Wiesungen („*Multi-Agency Public Protection Arrangements*“ – MAPPA), die Polizei, die Jugendgerichtsbarkeit („*Children’s Panel*“ und „*Youth Justice*“) bei EÜ-überwachten Kindern und Jugendlichen unter 16 Jahren und die privaten EÜ-Dienstleister. Tatopfer können aufgrund möglicher Anordnung „Verbotzone: Wohnung des Opfers“ und der in diesen Fällen dort platzierten Technik zur Abwesenheitskontrolle, sowie aufgrund des Opferauskunftsrechts bei einigen EÜ-Anwendungsbereichen, z. B. dem überwachten Hausarrest bei zu einer Freiheitsstrafe von über 18 Monaten verurteilten Straftätern, in gewisser Hinsicht gleichfalls involviert werden.

EÜ hat verschiedene Anwendungsbereiche im schottischen Sanktionensystem. In der Praxis wird es hauptsächlich als eigenständige und eingriffsintensivere ambulante Sanktion („*Restriction of Liberty Order*“ – RLO) sowie als Hausarrest (HDC), verbunden mit einer vorzeitigen Haftentlassung für Kurzzeitinhaftierte (d. h. diejenigen mit Freiheitsstrafen unter vier Jahren), eingesetzt.

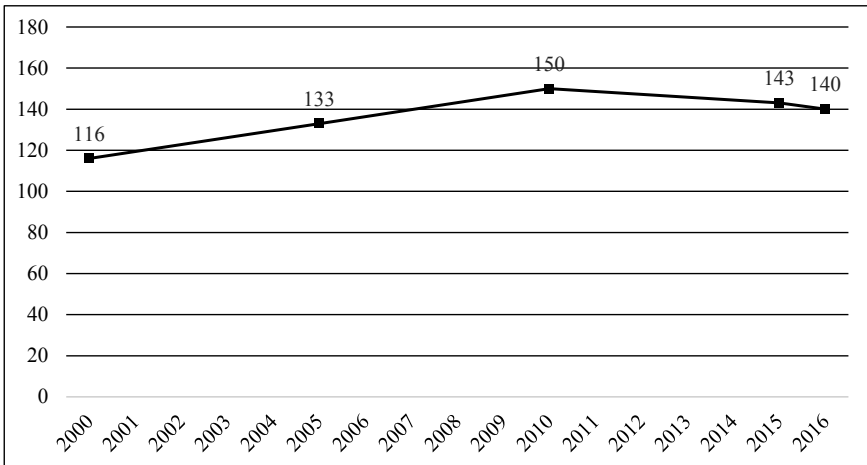
Im von dem Forschungsprojekt erfassten Zeitraum 2002 bis 2015 wurde allein die Radiofrequenz(RF-)Technik genutzt. Die Installation der Technik übernahm der Vor-Ort-Service eines privaten Dienstleisters. Aktuell wird EÜ überwiegend für Erwachsene als allein stehende Maßnahme ohne zusätzliche positive Betreuung durch die Bewährungshilfe oder andere Organisationen umgesetzt.

Es lassen sich kleinere Unterschiede bei der Installation der genutzten Technik in den verschiedenen EÜ-Anwendungsbereichen finden. I. d. R. werden Hausbesuche sowie die Installation des Equipments von einem einzelnen Bediensteten durchgeführt, es sei denn es ergeben sich besondere Gründe, die die Anwesenheit von mindestens zwei Personen erforderlich machen (etwa Risiken für den Bediensteten oder die Erwartung, dass der Proband bei einer Durchführung der Installation durch nur einen Bediensteten schwer nachweisbare Vorwürfe erheben oder sich diesbezüglich beschweren könnte). Nur weiblichen Bediensteten ist es gestattet, den RF-Tracker bei weiblichen Probanden anzubringen. Neben den Bediensteten des Vor-Ort-Services, die ggf. die Wohnung des Probanden aufsuchen können, ist die zentrale Überwachungsstelle außerhalb Glasgows von wesentlicher Bedeutung, von der übergreifend alle EÜ-Aufgaben koordiniert werden.

3. Ziele und Zwecke von EÜ

Schottland hat innerhalb Westeuropas eine der höchsten Gefangeneneraten. Wie in *Abbildung 1* dargestellt, ist die Anzahl Gefangener im Jahrzehnt 2000-2010 kontinuierlich angestiegen. Die aktuellste Erhebung (2016) der schottischen Gefangenenerate weist 140 Inhaftierte pro 100.000 Einwohner aus.⁴ Vor diesem Hintergrund ist es wenig überraschend, dass die Implementation von EÜ als Alternative zur Haft von den befragten Interviewpartnern regelmäßig auch mit dem Ziel der Reduzierung von Gefangenenzahlen verknüpft wird – mit besonderem Blick auf eine mögliche Senkung des finanziellen und personellen Aufwandes, der mit einer Inhaftierung einhergeht.

Abbildung 1: Gefangenenerate in Schottland (Anzahl der Inhaftierten pro 100.000 der Einwohner) in den Jahren 2000-2016



Quelle: *Institute for Criminal Policy Research (ICPR)* 2016.

Seit 2013, insbesondere in den Jahren 2015-2016, war EÜ ein bedeutender Aspekt innerhalb der seitens der Politik und der Praxis geführten Diskussion über den Abbau kurzer Freiheitsstrafen in Schottland. Im Spätjahr 2015 unterstrich der schottische Justizminister die Verbindung zwischen dem Ausbau elektronischer Überwachung und dem Rücklauf bei der Verhängung „traditioneller“ freiheitsentziehender Maßnahmen und äußerte mit Blick auf die Anzahl der EÜ-Anordnungen: „Wir können, und ich denke wir sollten, mehr tun, um diese Zahlen zu

4 Vgl. *Institute for Criminal Policy Research (ICPR)* 2016.

steigern“ und dass die zukünftige Praxis von EÜ „auf den individuellen Einzelfall zugeschnitten werden sollte.“⁵

Alle Interviewpartner wurden befragt, worin die Ziele von EÜ zu sehen seien. Wie bereits erwähnt, wurde am häufigsten mit den Zielen „Haftvermeidung“ und „Gefängnisentlastung“ geantwortet. Gleichwohl wurden auch verschiedene weitere Ziele und Zwecke hervorgehoben. Befragte aus dem Kreis der Justiz betonten eher das vergeltende Element von EÜ: Die Freiheitsentziehung als Bestrafung für ein Verbrechen, was symbolisch auch der gesellschaftlichen Erwartung eines Schuldausgleichs und der Wiederherstellung von Gerechtigkeit entspreche. Einige Bewährungshelfer und Personal von G4S Schottland verbanden Aspekte der Legalbewährung und der gesellschaftlichen Wiedereingliederung und betonten, dass es EÜ den Probanden ermögliche, im eigenen Zuhause (weiter) zu leben, Beziehungen zur Familie und zu Freunden aufrechtzuerhalten, Schule, Studium oder Arbeit nachzugehen und an gemeindeorientierten Programmen und Aktivitäten teilzunehmen – was bei einer Inhaftierung unmöglich sei. Andererseits – und diese feine Unterscheidung ist durchaus wichtig – sah auch aus diesem Personenkreis keiner EÜ als *vorrangig* reintegrative Maßnahme.

Einige Befragte äußerten sich auch kritisch über die Möglichkeiten der momentan genutzten RF-Technik, tatsächlich zur Bewährung des Probanden und zur Rückfallvermeidung beizutragen, während andere die Auffassung vertraten, dass EÜ in seiner jetzigen Praxis hierzu durchaus in der Lage sei. Im Gegensatz dazu wurde dem Ziel des Risikomanagements zur Rückfallreduzierung mehrheitlich dann Vorrang gegeben, wenn es um die mögliche Anwendung von GPS-gestützter Technik ging. Die Interviewpartner wiesen offen darauf hin, dass GPS-EÜ nicht uneingeschränkt dem Schutz von Opfern oder der Allgemeinheit dienen könne, da sich der Tracker durch den Probanden leicht entfernen ließe und die Technik selbst Straftaten nicht verhindere. Gleichwohl vertraten die Befragten i. d. R. die Ansicht, dass es Fallgruppen gebe – namentlich die der Sexualstraftäter und der Täter von häuslicher Gewalt – wo durch GPS-EÜ überwachte Verbotszonen eingerichtet werden und EÜ als eine absichernde Maßnahme in einem Maßnahmenverbund eingesetzt werden sollte.

4. Richterlich angeordnete EÜ-Weisungen: EÜ als Alternative zur Haft

Richterlich angeordnete EÜ-Weisungen, die sog. „*Restriction of Liberty Orders*“ (RLOs), machten mit 66% aller EÜ-Fälle im Jahr 2015 den Großteil der aktuellen EÜ-Praxis aus.⁶ Im 12-monatigen Zeitraum vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2015 wurden insgesamt 1.806 RLOs neu verhängt, i. d. R. für eine Dauer von vier

5 Matheson 2015.

6 Vgl. G4S 2016.

oder fünf Monaten.⁷ Die Mehrheit der RLOs sind mit der Bindung des Probanden an einen bestimmten Ort verknüpft (d. h. „Hausarrest“); in nur einem Fall wurde eine Verbotzone (also ein Ort, den der Proband nicht betreten darf) angeordnet. Verbotzonen können potentiell ganztägig verhängt werden und lassen sich mit der gleichzeitigen Anordnung eines Hausarrests verbinden. Die im Hausarrest enthaltene Ausgangssperre ist dagegen auf eine Dauer von maximal 12 Stunden pro Tag beschränkt.

Die Ausgangsdelikte der richterlichen EÜ-Weisungen sind dem Charakter der Maßnahme entsprechend vielseitig. Im Jahr 2015 waren dies Delikte aus den verschiedenen schottischen Strafgesetzen, etwa dem „*Criminal Justice and Licensing (Scotland) Act 2010*“, dem „*Sexual Offences (Scotland) Act 2009*“, dem „*Misuse of Drugs Act 1971*“ und dem „*Social Security Administration Act 1992*“, wie beispielsweise Raub, Diebstahl, Betrug, verschiedene Brandstiftungsdelikte und das Vortäuschen von Straftaten.

Einige Richter und Gerichte nutzen die Möglichkeit der Verhängung von RLOs häufig, andere kaum. 2015 verhängten mehrere Gerichte RLOs übermäßig oft (n = Anzahl der Anordnungen): Glasgow (n = 314), Kilmarnock (n = 196), Dundee (n = 189), Hamilton (n = 154), Dunfermline (n = 147) und Livingston (n = 110).⁸ Im Gegensatz dazu machten andere Gerichte im gleichen 12-monatigen Zeitraum kaum von der Sanktionsmaßnahme Gebrauch, z. B.: Arbroath (n = 1), Jedburgh (n = 4), Stirling (n = 6), Falkirk (n = 6), Greenock (n = 9), Alloa (n = 11), Inverness (n = 17), Paisley (n = 18), und Aberdeen (n = 19).⁹ Diese Unterschiede lassen sich nicht allein anhand unterschiedlicher lokaler Bevölkerungsstrukturen oder anhand der jährlichen Arbeitsbelastung der Gerichte mit Strafprozessen erklären.

2015 war die Anordnungsquote in Glasgow 256% höher als in Edinburgh; 314 RLOs wurden in Glasgow verhängt, in Edinburgh nur 88.¹⁰ Einige Gerichtsbezirke verzeichneten einen Anstieg der Neuankordnungen. In Kilmarnock betrug die Zahl der neu verhängten RLOs im Jahr 2014 z. B. 60, im Jahr 2015 schon 196, was einen Anstieg von 226% in einem Jahr darstellt.¹¹ Die Kenntnis darüber, wie EÜ praktisch umgesetzt wird und wie die Technik funktioniert, unterscheidet sich zwischen den beteiligten Akteuren in den verschiedenen Gerichtsbezirken und Gemeinden Schottlands wesentlich. Zudem existieren unterschiedlich ideologisch geprägte Grundverständnisse. Diese Unterschiede scheinen davon beeinflusst zu sein, wie oft EÜ von den Justizbehörden angewandt wird und wie die Richter

7 Vgl. *G4S* 2016.

8 Vgl. *G4S* 2016.

9 Vgl. *G4S* 2016.

10 Vgl. *G4S* 2015.

11 Vgl. *G4S* 2015.

sowie die Bewährungshelfer in den jeweiligen Bezirken gegenüber dem Einsatz von EÜ eingestellt sind bzw. welche Erwartungshaltung sie einnehmen. In Gerichtsbezirken und Gemeinden, wo gerichtlich angeordnete EÜ-Weisungen häufig genutzt werden, waren die Praktiker vergleichsweise gut über die Umsetzung von EÜ informiert und waren sich insbesondere auch über dessen Stärken und Schwächen sowie die operativen Vorgänge bewusst. In Gerichtsbezirken und Gemeinden, in denen RLOs dagegen kaum geprüft, empfohlen oder angeordnet werden, äußerten die in diesem Forschungsprojekt befragten Richter und Bewährungshelfer, dass es hierfür keine Nachfrage gebe bzw. sie die EÜ nicht als Sanktionsvorschlag anbringen würden. Einige Praktiker auf Ebene der Gemeinden, einschließlich Personal der Polizei, der Bewährungshilfe und der Justiz fragten während der Interviews, wie die Technologie funktioniere, mit welcher Maßnahme EÜ verbunden werden könne, wer Zugriff auf die Daten der überwachten Personen habe und nach dem Anteil erfolgreich abgeschlossener EÜ-Anordnungen sowie Missbrauchsrate. Die Wissenslücken einiger Akteure der Strafrechtspflege können gleichwohl nicht auf eine fehlende Verfügbarkeit von Informationen über EÜ zurückgeführt werden. Gerade seit 2003 ist Personal vom privaten Dienstleister G4S Scotland und von Seiten der schottischen Regierung bemüht, regelmäßig Informationsmaterial zur Verfügung zu stellen und technische Einweisungen vorzunehmen, um für ein klareres Bewusstsein über das Thema EÜ bei den potentiell relevanten Akteuren in Schottland zu werben.

Das Forschungsprojekt offenbart, dass das regional und individuell unterschiedlich stark ausgeprägte Bewusstsein über EÜ häufig mit Umsetzungsschwierigkeiten und abweichenden Vorstellungen verbunden ist. Innerhalb ganz Schottlands existieren unterschiedlichste Formulare und standardisierte Verfahren bei den Kommunikationsabläufen sowie der Bewertung und der Empfehlung von RLOs als ambulante Sanktionsmöglichkeit. Befragte aus dem Kreis der Justiz äußerten wiederholt den Wunsch, dass die Möglichkeit eines Hausarrests bereits früher bei Sozialprognosen berücksichtigt werden müsste und Eignungsbegutachtungen schon vor Abschluss des Strafverfahrens durchzuführen seien. Einige setzten sich für standardisierte Bewertungen durch die Bewährungshilfe in eigenständigen EÜ-Formularen ein, was davon abhängig zu sein scheint, inwiefern die Arbeit zwischen Gericht und Bewährungshilfe in den jeweiligen Bezirken bereits standardisiert abläuft. Andere Akteure erwähnten den Wunsch nach Eignungsbegutachtungen eher selten.

In einigen Gebieten – selbst in solchen, wo die Bewährungshilfe explizit die Anwendbarkeit von EÜ zu prüfen hat – berichteten die befragten anordnungsbefugten Richter sowie die Mitglieder des *Parole Board*, dass es von Seiten einiger Sozialarbeiter der Justiz (d. h. der Bewährungshelfer) einen gewissen Widerstand gegen das Instrument gebe und diese versuchten, einen solchen Sanktionsvorschlag zu vermeiden. Die Frage, ob die Prüfung der EÜ-Eignung automatisch und übergreifend dem Aufgabenbereich der Bewährungshilfe zugewiesen werden

sollte, ist insgesamt umstritten. Einige argumentieren, dass der Hausarrest als Alternative zur eingriffsintensiveren Haft routinemäßig überprüft werden müsse. Andere sehen dies als Verletzung der Unabhängigkeit der Richter sowie der Arbeitsweise der Bewährungshilfe. Letztlich boten einige der befragten Bewährungshelfer auch eine stärkere Unterstützung beim Bemühen, die Zahl der Eignungsbegutachtungen zu steigern, an, setzten hierfür aber voraus, dass ein Anstieg der Fallzahlen auch entsprechend finanziell und personell abgesichert wird.

Auch wenn die Möglichkeit besteht, EÜ gestützte RLOs flexibel zu gestalten, überwiegen starre Überwachungsschemata, beispielsweise der regelmäßig angeordnete Hausarrest mit einer Ausgangssperre von 19:00 Uhr bis 7:00 Uhr an sieben Tagen in der Woche. Gleichwohl sind einige der befragten Richter bemüht, den Hausarrest „kreativer“ auszugestalten, auf den Einzelfall zuzuschneiden und bewerten RLOs insgesamt als „flexibles“ Instrument, das ihnen Spielraum bei der konkreten Ausgestaltung der Überwachungsbedingungen lässt, solange die Obergrenze einer maximal 12-stündigen Ausgangssperre (pro Tag) eingehalten wird. Eine Untergrenze ist bei RLOs nicht vorgegeben. Ein Richter beschrieb das von seinem Gericht genutzte, in den Überwachungsbedingungen flexible EÜ-Modell als einen „abgestuften“ Ansatz, der den Anreiz zur Einhaltung der erteilten Weisungen gebe. Hiernach wird der Hausarrest in erster Stufe mit einer Ausgangssperre von 12 Stunden pro Tag verbunden, die Ausgangssperre in zweiter Stufe auf 8 Stunden pro Tag reduziert und dem Probanden bei weiterer positiver Mitarbeit die Möglichkeit von Wochentagen ohne Ausgangssperren eröffnet.

Eine beachtliche Zahl von Richtern ordnet RLOs routinemäßig als alleinstehende Maßnahme an. Ein in dieser Studie befragter Richter wies darauf hin, dass sein Gericht im Gegensatz dazu bevorzuge, RLOs mit gemeinnützigen Weisungen in Rahmen der Bewährungsaufsicht zu verbinden, um vielmehr einen Ausgleich zwischen einschränkenden und überwachenden Maßnahmen und Hilfen bei der Wiedereingliederung zu schaffen.

In einem Interview sprach ein Richter über die Befugnisse und die Grenzen der Gerichte bei ihrer Aufgabe, die Normkonformität sowie die Entwicklung des Probanden zu überwachen und knüpfte den Erfolg der Maßnahme an die Qualität der Beziehung zwischen Proband und Richter. Die Einhaltung der erteilten Weisung, die Motivation zur einer legalen Lebensführung und der langfristigen Abstandnahme von kriminellen Verhaltensweisen basiere auf einer funktionierenden Beziehung zum Probanden: „Wenn du keine fruchtbare Beziehung hast, sind die Erfolgchancen reduziert, [...] oft fühlen sie [die Probanden] sich dir gegenüber verpflichtet und wollen dich nicht enttäuschen, weil du ihnen eine Chance gegeben hast“. Ähnliche Ansichten zur Relevanz einer positiven Beziehung zwischen der überwachenden Stelle und dem Probanden wurden in den Interviews auch von den Bewährungshelfern geteilt, die zudem kritisch in Frage stellten, dass sie selbst nicht weiter bei der Überwachung und Betreuung von Personen mit richterlich erteilten EÜ-Weisung (RLO) oder vorzeitig aus der Haft Entlassenen unter Hausarrest (HDC) beteiligt sind.

5. Hausarrest für vorzeitig aus der Haft Entlassene: Vollzugsalternativen und Reduzierung der Gefangenenpopulation

Der Hausarrest als Back-door-Modell für Haftentlassene, die sog. „*Home Detention Curfews*“ (HDCs) für Häftlinge mit einer Freiheitsstrafe von unter vier Jahren, wurde 2006 durch den „*Management of Offenders etc. (Scotland) 2005 Act*“ eingeführt. Anfänglich konnten als geeignet bewertete Gefangene hierdurch bis zu viereinhalb Monate vor dem regulären Haftzeitende entlassen werden und den Rest der Haftzeit an ihrem Wohnsitz (oder einem anderen geeigneten Ort) verbüßen – bei gleichzeitig vorbehaltenener und elektronisch überwachter Ausgangssperre (zwischen neun und zwölf Stunden pro Tag). 2008 wurde die Höchstdauer der HDCs auf sechs Monate verlängert und der Anwendungsbereich auf Langzeithaftierte (Häftlinge mit Freiheitsstrafen von vier Jahren oder mehr), die nach halb verbüßter Haftzeit durch den „*Parole Board*“ für eine vorzeitige Entlassung vorgeschlagen wurden, erweitert.

In seiner derzeitigen praktischen Ausgestaltung ist der elektronisch überwachte Hausarrest für vorzeitig Entlassene Häftlinge von recht schematischen und strengen Überwachungsbedingungen geprägt. Eine Einrichtung von Verbotszonen findet kaum statt, faktisch überwiegt die routinemäßig verhängte Ausgangssperre zwischen 19:00 Uhr und 7:00 Uhr.

Im Zeitraum vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2015 wurden HDCs üblicherweise für eine Dauer von 30-60 Tagen verhängt.¹² Die schottischen Strafvollzugsanstalten („*Her Majesty's Prison*“ – HMP), die 2015 die Maßnahme am häufigsten nutzten, waren: HMP Barlinnie (n = 227), HMP Edinburgh (n = 172), HMP Perth (n = 161) und HMP Addiewell (n = 139).¹³

Der elektronisch überwachte Hausarrest für vorzeitig aus der Haft Entlassene wird von der schottischen Strafvollzugsverwaltung als ein Anreiz für die Gefangenen verstanden, der sowohl während als auch nach der Haft zu Regeltreue und zu pro-sozialen Verhaltensweisen motivieren soll. Das in HDC-EÜ involvierte Gefängnispersonal betonte dabei die Notwendigkeit eines Minimums an Vertrauen zu den (entlassenen) Gefangenen, denen „ein gewisses Maß an Eigenentscheidungsmacht und Freiheit einzuräumen ist, weil sie in den meisten Fällen sowieso innerhalb weniger Wochen oder Monate ohne weitergehende Überwachung entlassen werden“.

Eine der Herausforderungen, die mit der Umsetzung und Ausbreitung von HDC-EÜ verbunden sind, ist, dass es sich für eine bedeutende Anzahl schottischer Inhaftierter schwierig erweisen dürfte, eine für die elektronische Überwachung „geeignete“ Wohnung zu gewährleisten; viele Inhaftierte fallen somit aus dem

12 Vgl. G4S 2016.

13 Vgl. G4S 2016.

Anwendungsbereich der HDC heraus. Dies steht im Zusammenhang mit weitergehenden gesellschaftlich-strukturellen Fragestellungen, wie der sozialen Ungleichheit und den generellen Problemen bei der Unterbringung von Haftentlassenen. Es besteht also weiterhin Bedarf, für Haftentlassene ohne eine für die elektronisch überwachte vorzeitige Entlassung geeignete eigene Wohnung, Alternativen zur Verfügung zu stellen.

In den Interviews betonten die Bewährungshelfer und das Vollzugspersonal, dass es bei der Abwägung der Eignung einer Wohnung und den möglichen Risiken eines Hausarrests, zwingende Pflicht sei, die Rechte und Interessen verschiedenster Personen zu berücksichtigen. I. d. R. bezogen sich die Praktiker dabei auf den Ausgleich zwischen den Rechten und Interessen der Haftentlassenen und der Mitbewohner des Entlassenen, zumeist Partner und Kinder, der bei der Eignungsermittlung, der Informationsweitergabe, der Risikoabwägung und letztlich der Entscheidung anzustreben sei. In Fällen, in denen Mitbewohner des Gefangenen bei der Eignungsbestimmung der Wohnung mit Bewährungshelfern sprachen, es daraufhin zu einer negativen Empfehlung kam und das Gefängnis letztlich die fehlende Eignung der Wohnung feststellte, vermieden die Bewährungshelfer und das Gefängnispersonal es, dem Gefangenen Informationen offen zu legen, die auf den Grund der Ablehnung hinweisen könnten. Die Interviews mit den Sozialarbeitern der Justiz (Bewährungshilfe) zeigte einen gewissen Konsens hinsichtlich der Meinung, dass: „es dabei um die Einschätzung und Abwägung von Risiken geht und wenn die Wohnung nicht geeignet ist, ist sie nicht geeignet [...] eine [Offenlegung der Versagungsgründe] würde dies auch nicht unbedingt besser machen“. Die Notwendigkeit die potentiell zweiseitigen (positiven und/oder negativen) Auswirkungen von EÜ auf einzelne Mitbewohner oder die Familie als Ganzes zu berücksichtigen, wurde insgesamt häufig von den befragten Praktikern angeschnitten.

6. Diversität und Schutzbedürftigkeit (Vulnerabilität)

Den Praktikern und den politischen Entscheidungsträgern ist die Auseinandersetzung mit Fragen der Diversität und der Schutzbedürftigkeit einzelner Personen oder verschiedener Personengruppen wichtig. Durch die gesamte Spannweite der befragten Akteure – von G4S Personal und Bewährungshelfern zu Richtern und Regierungspolitikern – herrscht die praktische Anerkennung, dass es Pflicht ist, einen Ausgleich der Rechte und Bedürfnisse der überwachten Personen mit denen der Familienangehörigen/Mitbewohner, (sofern vorhanden) der Opfer und der Praktiker herzustellen.

In verschiedenen Interviews wurde bei den Fragen der Diversität und der Schutzbedürftigkeit einzelner Personen oder Gruppen ein besonderer Wert auf den Aspekt der sozialen Gerechtigkeit gelegt und die Notwendigkeit, EÜ-Konzepte auf individuelle Bedürfnisse und Fähigkeiten zuzuschneiden, betont – etwa mit Blick auf die individuelle Sprachkompetenz, die ethnische Herkunft, das

Alter, das Geschlecht, den elterlicher Status, den Familienstand, die geistige Gesundheit und die kognitiven Fähigkeiten, eventuelle Behinderungen, den Beschäftigungsstatus und die Berufsaussichten (als Faktoren der Resozialisierung und der Normkonformität). Zudem wurde sich mit Armutproblemen, der der Fragen der Wohnqualität oder der finanziellen Fähigkeiten, etwa (Strom-)Rechnungen zu bezahlen, auseinandergesetzt. Schließlich stehen solche individuellen und diversitätsbezogenen Erwägungen in Einklang mit dem Ansprechbarkeitsprinzip des „Risk-Need-Responsivity-Modells“ einer erfolgreichen Straftäterbehandlung, das auch in Schottland Anwendung findet.

EÜ wird vergleichsweise häufig bei jungen Erwachsenen Straftätern angewandt. 2015 waren 29% der RLO-Probanden 25 Jahre alt oder jünger.¹⁴ Aus dem Anwendungsbereich des HDC-EÜ waren ein Viertel (25%) der vorzeitig Entlassenen Gefangenen 25 Jahre oder jünger.¹⁵ Diese Zahlen stellen die verbreitete Auffassung, dass junge Straftäter i. d. R. Entwicklungsdefizite aufweisen (z. B. aufgrund von Impulsivität, dem Mangel an Selbstbeherrschung, ungenügender Tagesstrukturierung oder der fehlenden Fähigkeit, sich von kriminellen peer-groups zu lösen) oder dass ihnen regelmäßig stabile soziale Verhältnisse fehlen und sie deshalb für EÜ-Weisungen ungeeignet sind, in Frage

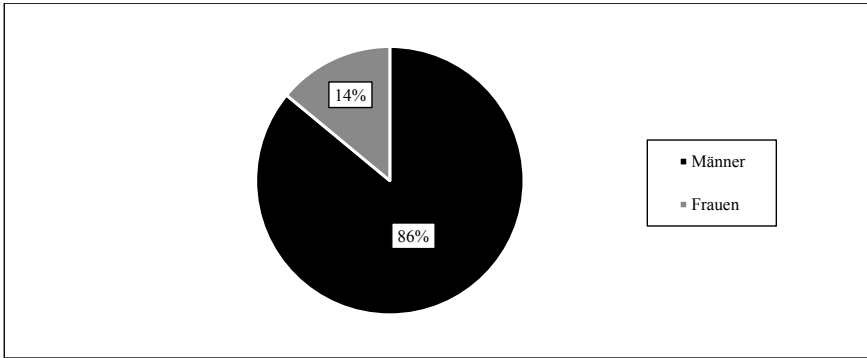
Einer der im Themenbereich der Diversität am häufigsten hervorgebrachten Aspekte war der, geschlechtsspezifischer Unterschiede. Die Mehrheit der Befragten sah die Notwendigkeit, EÜ vermehrt auch auf die Bedürfnisse von Frauen zuzuschneiden. Meistens standen die Interviewpartner einer Ausweitung der EÜ-Praxis bei Frauen vorsichtig-positiv gegenüber – wenn dies zum Rückgang inhaftierter Frauen führe.

Von 2000 bis 2014 ist die weibliche Gefängnispopulation um 120% gestiegen. Die vorliegende Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass die aktuelle Anwendungspraxis von EÜ und der potentielle Bedeutungsgewinn der Maßnahme als Alternative zur Haft weiterhin ein entscheidender Faktor für die Praxis und die Politik ist. 2012 empfahl die „*Commission on Women Offenders*“, dass EÜ auch bei Frauen stärker als potentielle Alternativmaßnahme zur Haft berücksichtigt werden sollte. Die Anzahl der gerichtlich angeordneten EÜ-Weisungen bei weiblichen Straftätern bleibt – wie *Abbildung 2* zeigt – gleichwohl zurückhaltend.

14 Vgl. *G4S* 2016.

15 Vgl. *G4S* 2016.

Abbildung 2: Gerichtlich angeordneter elektronisch überwachter Hausarrest (RLO) nach Geschlecht



Quelle: G4S 2016.

Mitte 2015, zu einem Zeitpunkt als Schottland die zweithöchste weibliche Gefangenenpopulation Nordeuropas aufwies, wurde diesem Thema von Seiten der schottischen Regierung Priorität beigemessen und die Zusage, die Anzahl inhaftierter Frauen durch eine Umgestaltung und insgesamt die Verkleinerung des Frauenstrafvollzugs zu senken, erneut unterstrichen. Konkret geplant werden der Ausbau nicht-stationärer Sanktionsmaßnahmen (u. a. EÜ) sowie mehr soziale Hilfestellungen für Frauen, bei denen eine Inhaftierung als nicht notwendig erachtet wird. Die befragten Interviewpartner sind sich darüber bewusst, dass dabei die unterschiedlichen Erfahrungswerte weiblicher Straftäter – sowohl mit Blick auf die kriminellen Karrieren als auch mit Blick auf etwaige Viktimisierungserfahrungen – stärker ins Gewicht fallen müssen. Wenn EÜ tatsächlich häufiger bei Frauen angewandt werden sollte, ist es notwendig, diese Maßnahme als nur *ein* Werkzeug oder *einen* Aspekt innerhalb eines breiteren Verbundes von sozialen Hilfestellungen (einschließlich der Bearbeitung von Traumatisierungen) zu verstehen und zu konzipieren, der nicht auf allein sanktionsrechtliche Maßnahmen beschränkt bleibt und auch für Frauen mit Kindern Sorge trägt.

7. Mitarbeit des Probanden und Umgang mit Weisungsverstößen

Die Kriterien eines Weisungsverstoßes sowie der Umgang hiermit werden übergreifend von der schottischen Regierung festgelegt und kommen bei den verschie-

denen Anwendungsbereichen von EÜ zum Tragen. Zurzeit werden Weisungsverstöße in drei Kategorien eingeteilt, die – etwas unübersichtlich – gleichwohl nicht hierarchisch angeordnet sind, also keinen An- und Abstieg der Schwere des Weisungsverstoßes vorgeben;¹⁶ Gründe für diese Anordnung sind nicht ersichtlich.

Kann schlüssig nachvollzogen werden, dass der Proband einen der nachfolgenden aufgelisteten Handlungen begangen hat, stößt dies ein Berichtsprozess zwischen dem privaten EÜ-Dienstleister und der anordnenden Behörde an, die daraufhin dafür zuständig ist, den Weisungsverstoß zu bewerten und zu entscheiden, ob die EÜ-Anordnung aufgehoben wird; der Proband muss also erneut vor Gericht oder vor dem „*Parole Bord*“ antreten und kann wieder inhaftiert oder – im Falle der gerichtlich angeordneten EÜ-Weisung – hierzu verurteilt werden.

Level 1:

- Beschädigen des Equipments
- (Vollständiges) Nichteinhalten der Ausgangssperre
- Manipulation des Befestigungsbandes oder Versuch den Tracker zu entfernen
- Zurückziehen der Einwilligung durch den Probanden oder durch den Inhaber des Wohnsitzes
- Bedrohung des Überwachungspersonals

Level 2:

- Verspätungen und Fehlzeiten (abhängig vom Weisungstyp; das vollständige Nichteinhalten an die Ausgangssperre wird aber nicht hierunter gefasst)

Level 3:

- Betreten einer Verbotzone oder eines Verbotortes

Die als notwendig erachtete Reaktionsschwelle und die Reaktionsdauer bei einem Verstoß im Einzelfall unterscheiden sich innerhalb Schottlands wesentlich je nach Richter oder Gericht. Eine nicht unwesentliche Zahl der Richter greift dabei auf die national durch die Regierung vorgegebenen Kriterien zum (zeitlichen und inhaltlichen) Umgang mit Weisungsverstößen zurück. Diese Kriterien sehen einen Spielraum bei einer Reihe „kleinerer“ Verstöße durch den Probanden vor, die nicht zwangsläufig als „echter“ Verstoß zu werten sind und deshalb nicht

16 Siehe *Scottish Government* 2013.

zu einem erneuten gerichtlichen Verfahren führen müssen, beispielsweise kleinere Verspätungen bei der Einhaltung von Ausgangssperren (die tatsächliche Minutenzahl, die hierbei die Grenze darstellt, wird vertraulich behandelt).

Einige Richter, häufig als „*special sheriffs*“ bezeichnet, halten die vorgegebenen Anweisungen zum Umgang mit Weisungsverstößen zwar ein – d. h. die Vorgabe, welches Verhalten als Weisungsverstoß zu werten ist –, treffen aber gleichzeitig eigenständige Absprachen mit G4S Scotland, dem zuständigen privaten Dienstleister, und geben diesem engere Vorgaben hinsichtlich der Weiterleitung von Ereignismeldungen. Im Ergebnis gelten für diejenigen Probanden, die durch einen solchen „*special sheriff*“ verurteilt wurden und durch diesen überwacht werden, strengere Verhaltensanforderungen und es wird schneller auf Verstöße reagiert. Einige dieser „*special sheriffs*“ wollen etwa schon über ein bis zwei kleineren Verspätungen unterrichtet werden, während Richter, die keine eigenständigen Absprachen treffen und das einheitlich vorgegebene Reaktionsschema nutzen, hiervon nicht in Kenntnis gesetzt würden – auch wenn solche Verspätungen unabhängig von der Person des verurteilenden Richters in der Probandenakte vermerkt werden.

In den Interviews mit Personal von G4S Scotland werden die abweichenden Vereinbarungen mit den „*special sheriffs*“ nicht als Verstoß oder Missachtung der Vorgaben der schottischen Regierung aufgefasst, sondern als ein Teil der angebotenen Dienstleistungen, der es ermögliche, EÜ auf die durch den Richter oder das Gericht festgelegten Besonderheiten des Einzelfalls zuzuschneiden. Im Entscheidungsprozess steht dem Richter der Ermessensspielraum zu, strengere Verhaltensanforderungen aufzustellen und schnellere Meldepflichten vorzugeben, was zu wesentlich unterschiedlichen Reaktionen auf Weisungsverstöße führen könnte – von schriftlichen Verwarnungen bis zur Festnahme und Inhaftierung. Einer der befragten „*special sheriffs*“ beschrieb seine Sichtweise auf diesen Aspekt der praktischen Umsetzung von EÜ wie folgt:

„Als ich anfang [RLO-EÜ] zu verhängen und bemerkte, welches Maß an Fehlverhalten geduldet wird, ehe es nach dem standardmäßigen Reaktionsschema zu einer Meldung an den zuständigen Richter kommt, war ich unzufrieden, eigentlich sogar ziemlich schockiert. Ich begrüße sehr, dass nachdem ich mit ihnen [G4S] gesprochen habe, G4S nun eigene Meldekriterien mit mir vereinbart hat. [...] Eines der Dinge, die ich dem Probanden – wenn das die richtige Bezeichnung ist – bei Anordnung der Fußfessel immer sage, ist: «Vergiss, was deine Kumpel dir darüber erzählt haben, wie einfach es ist, sich nicht an die Vorgaben zu halten, ohne dass etwas passiert», ich sage einfach: «Ich habe da die besondere Vereinbarung mit G4S, dass jegliches Fehlverhalten nicht geduldet wird», weil ich weiß, dass einige von denen sich denken: «Macht es wirklich etwas aus, wenn man nicht immer die vorgegebenen Zeiträume einhält?», weil Freunde von denen, die eventuell auch unter EÜ standen und von einem Richter ohne solche besondere Vereinbarungen überwacht

wurden, sagten: „*Da passiert dir nichts*“. Also warne ich die, dass sehr wohl etwas passieren wird.

Viele der interviewten Mitarbeiter von G4S Scotland thematisierten die Unterschiede zwischen den Gerichten und den Richtern und behaupteten, dass die abweichenden Vereinbarungen der „*special sheriffs*“ auf die unter Richtern verbreitete Auffassung, dass eine restriktivere Handhabung und weniger Toleranz bei Verstößen notwendig sei, zurückgeführt werden könnten. Letztlich wird mit Verstößen recht unterschiedlich umgegangen: „Weil alle Gerichte das anders handhaben, kann es sein, dass jemand mit richterlich angeordneter RLO-EÜ bei einer Verspätung von 15 Minuten eine schriftliche Verwarnung bekommt, während ein anderer für das gleiche Fehlverhalten wieder vor den Richter muss“.

Andere Befragte sind kritischer eingestellt und betonen die Notwendigkeit, einen breiteren Konsens unter den Richtern zu finden und insgesamt eine einheitlichere EÜ-Praxis sicherzustellen. Ein Bewährungshelfer schlug vor, dass mehr Sensibilisierungs- und Schulungsmaßnahmen sowie ein Kommunikationsausbau vorgenommen werden sollte.

Einige Teilnehmer der Studie konnten beobachten, dass sich die Anzahl der RLO-Neuanordnungen änderte, wenn ein bestimmter Richter den Gerichtsbezirk verließ oder hier seine Arbeit neu aufnahm. Vergleichbares stellt auch *Mike Nellis* fest: „Die Richterschaft ist hinsichtlich der Nutzung von EÜ, wie auch bei vielen anderen nicht-stationären Sanktionsmaßnahmen, recht unbeständig und da geographische Unterschiede in der Sanktionspraxis überwiegend nicht als Problem gesehen werden, fehlen einfache rechtliche oder politische Mittel hiergegen.“

Die richterliche Unabhängigkeit und dem Richter überlassene Entscheidungsspielräume sind von grundlegender Bedeutung für die Integrität und Effektivität der Strafrechtspflege und u. a. auch für EÜ-Weisungen. Richter und Gerichte bleiben zentrale Akteure im Bereich von EÜ. Gleichwohl legt diese Studie erhebliche Unterschiede zwischen den „*special sheriffs*“ und dem Rest der Richterschaft beim Umgang mit Weisungsverstößen dar, was konsequenterweise Fragen hinsichtlich der Gerechtigkeit und der Widerspruchsfreiheit der schottischen EÜ-Praxis aufwirft. Übergreifende Absprachen innerhalb der Richterschaft und die Koordinierung durch erfahrene höherrangige Richter könnten dabei helfen, einen breiteren Konsens zu finden.

Im Anwendungsbereich des elektronisch überwachten Hausarrests für vorzeitig Entlassene, ist die schottische Strafvollzugsverwaltung („*Scottish Prison Service*“) für den Umgang mit Weisungsverstößen zuständig. Die Raten der Weisungsverstöße und des Widerrufs von EÜ sind nicht sonderlich hoch, etwa acht von zehn Probanden beenden die HDC-Maßnahme erfolgreich.¹⁷ Das Vollzugspersonal berichtete von Fällen, in denen Verstöße durch den Probanden möglich oder gar wahrscheinlich waren, dies aber nicht überprüft oder bewiesen werden

17 Vgl. *G4S* 2016.

konnte. Sie teilen die Auffassung, dass – sofern dies vereinbar mit der Art des Ereignisses und den Risiken ist – es i. d. R. am geeignetsten sei, die überwachte Person bei einem Verstoß anzurufen, mit ihr zu reden und zur Einhaltung der Vorgaben zu ermahnen; sie versuchen zu motivieren, HDC-EÜ als ihre Chance zu verstehen, um sich zu beweisen und letztlich die Maßnahme erfolgreich abzuschließen. Das Vollzugspersonal berichtete auch davon, dass vollzugsinterne Erwägungen relevant seien: „Wir können nicht bei jedem ein formales Verfahren einleiten und widerrufen [...] würde das großflächig passieren, hätte dies Probleme für die Gefängnispopulation zur Folge“.

Sobald eine überwachte Person weisungsbrüchig geworden ist und dies zum Widerruf von EÜ geführt hat, greift ein gesetzlicher Ausschlussgrund und die Person wird von einer weiteren vorzeitigen Entlassung unter elektronischer Aufsicht permanent ausgeschlossen. Dieser gesetzlich vorgegebene Ausschluss verkennt und unterbindet die Möglichkeit, dass ein Gefangener sich über die Zeit menschlich – mit Blick auf eine angestrebte Reintegration – weiterentwickeln kann, und dass dieser sich zu normkonformem Verhalten motivieren lässt. Beispielsweise sollte das mit einem Widerruf des HDC-Hausarrests verbundene Fehlverhalten eines 16- oder 18-Jährigen nicht zwangsläufig dazu führen, dass dieser auch in einem höheren Alter und in einem anderen Lebensabschnitt von einer erneuten HDC-Eignungsprüfung ausgeschlossen bleiben muss. Die interviewten Mitarbeiter des schottischen Strafvollzugs zeigten sich bis zu einem gewissen Grad frustriert darüber, dass dem Vollzugspersonal aufgrund der verbindlichen gesetzlichen Vorgabe Entscheidungsspielraum bei der Anordnung von HDC-EÜ genommen wird.

Zwei Mitarbeiter einer Wohltätigkeitsorganisation, welche die Belange von Straftätern vertritt, drängten in den Interviews darauf, die Reaktion auf kleinere Verstöße gegen die aufgestellten Verhaltensanforderungen flexibler auszugestalten und betonten, dass die derzeitige Herangehensweise zu „risikoscheu“ und das Verfahren bei einem Weisungsverstoß eine „stumpfe Waffe“ sei. Der gesetzliche Ausschlussgrund für bereits weisungsbrüchig gewordene vorzeitig entlassene Strafgefangene (HDC-EÜ) sollte, so ihre Auffassung, verworfen werden und das strenge Verfahren bei schwereren Verstößen, das in den meisten Fällen automatisch zu einer erneuten Inhaftierung führt, überdacht werden. Stattdessen sei der Prozess der Überprüfung geeigneter Reaktionsmöglichkeiten besser und stärker integrativ auszugestalten, indem zum einen der Proband selbst involviert wird und zum anderen auch das soziale Umfeld des Probanden für eine betreuende Unterstützung des Probanden aktiviert wird – was die Hilfestellungen von staatlicher Seite ergänzen könnte.

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass der Umgang mit Weisungsverstößen und die Ablaufprozesse bereits jetzt stark reglementiert sind. Mehr Kreativität und Flexibilität könnten gewonnen werden, wenn die Hauptakteure (insbesondere die Richter und die Strafvollzugsverwaltung) sich vertiefend beraten würden und Lösungsansätze angesteuert werden könnten, die den Probanden zur Einhaltung der

Regeln motivieren und ermutigen, während gleichzeitig entsprechende Hilfestellungen und Möglichkeiten hierfür ermöglicht werden.

8. Die zukünftige Entwicklung von EÜ

Die Aufgabe, über „die Zukunft von EÜ“ zu diskutieren und Prognosen hierüber abzugeben, ist in Schottland um ein Vielfaches erschwert, da sich das Land derzeit in einer Phase befindet, in der signifikante Änderungen der EÜ-Praxis in Erwägung gezogen werden und durch die schottische Regierung sowie andere Hauptakteure angestoßen werden.

Es ist angebracht und wichtig, anzumerken, dass die Praxis der beiden Hauptanwendungsbereiche von EÜ in Schottland, also RLO und HDC, zur Zeit den EU-Richtlinien zum effektiven und ethischen Anwendung von EÜ in Europa entspricht.¹⁸ Dies ist als Stärke zu verstehen und dient als wesentlicher Ausgangspunkt für die Weiterentwicklung von EÜ in Schottland.

Im Verlauf der Befragungen wurden die Interviewpartner gebeten, ihre Einschätzung zur Einführung möglichen neuer EÜ-Technologien in der Zukunft abzugeben. An der Einführung von EÜ zur Kontrolle von Alkoholabstinenz („*Remote Alcohol Monitoring*“ – RAM) wurde kaum Interesse geäußert. Die Befragten stellten stattdessen kritisch in Frage, wie nützlich Technologie bei der Aufgabe wäre, Alkoholabhängigkeit, verbundene Schäden und im Zusammenhang mit Alkoholkonsum stehende Straftaten zu verhindern.

Im Gegensatz dazu erfährt die potentielle Einführung GPS-gestützter elektronischer Aufenthaltsüberwachung mit der Möglichkeit, Verbotszonen einzurichten und zu überwachen, für bestimmte Fallgruppen, namentlich für Sexualstraftäter und Straftäter aus dem Deliktsbereich der häuslichen Gewalt, einige Zustimmung. Gleichwohl warnten verschiedene Forschungsteilnehmer, insbesondere Personal von G4S Scotland, davor, den zurzeit praktizierten RF-überwachten Hausarrest durch die Ausbreitung von GPS-EÜ vollständig zu ersetzen. Bei den Interviewpartnern herrschte Einigkeit darüber, dass die Auswahl der Technik sich am Zweck des jeweiligen Anwendungsbereichs messen lassen müsse, und dass dessen Nutzung im Einzelfall auf den Probanden und die angeordneten Überwachungsbedingungen zuzuschneiden sei. Einige Interviewte zogen auch die praktischen Grenzen und die ethischen Folgeprobleme der Einführung von GPS-Technologie in Erwägung.

Die Technik an sich ist nicht der ausschlaggebende Faktor dafür, wie und weshalb EÜ umgesetzt wird – und sollte dies auch zukünftig nicht sein. Strafrechtliche Ziele und Erwägungen bleiben wichtige Belange. Im Sinne eines der Hauptanliegen dieses Forschungsprojektes, ist es wichtig, zu erörtern, wer die Umsetzung einer kreativeren, flexibleren und innovativeren EÜ-Praxis initiieren

und koordinieren könnte. Diese Frage unterscheidet sich von der allgemeineren Frage, welche der unterschiedlichen involvierten Akteure bei der Weiterentwicklung von EÜ ein „Mitspracherecht“ haben sollten, steht hiermit aber gleichwohl im Zusammenhang.

Einige der im Rahmen des Forschungsprojekts befragten Personen tendieren dazu, eine kreativere Weiterentwicklung der EÜ-Praxis und -Politik in den Aufgabenbereich der Regierung und der öffentlichen Verwaltung zu verorten und schlagen insgesamt Änderungen vor, für dessen Umsetzung ein Zusammenwirken der schottischen Regierung mit der Strafvollzugsverwaltung, der Bewährungshilfe, der Richterschaft und dem Strafvollstreckungsgericht notwendig wird.

Mehrere Interviewpartner beharrten darauf, dass die Rolle des privaten Sektors – der derzeit tendenziell die Funktion eines „technischen Dienstleisters“ einnimmt und vertraglich lediglich zur Installation und Wartung der Technik und zur Organisation des Überwachungsprozesses verpflichtet ist – nicht wesentlich verändert werden dürfe und diesem nicht mehr Aufgaben zugeteilt werden sollten. Stellen von staatlicher Seite sind besser dafür geeignet, den notwendigen Reformbedarf zu ermitteln und Änderungen der EÜ-Praxis vorzunehmen, die einen stärkeren Augenmerk auf kriminogene Faktoren legen und die Rückfallgefahr minimieren. Eine Stärkung der Rolle des öffentlichen Sektors in der schottischen EÜ-Praxis schlug, neben den Autoren des vorliegenden Berichts, die auch im Rahmen eines weiteren schottischen und international-vergleichenden Forschungsprojekts zum gleichen Ergebnis kamen, *Mike Nellis* in seinen jüngeren Veröffentlichungen vor.

Eine stärker integrative Umsetzung von EÜ und die Intensivierung der Behördenzusammenarbeit hierbei wurden von zwei befragten Regierungspolitikern im Rahmen der Diskussion über mögliche Weiterentwicklungen der Praxis als Ziele benannt. Einer räumte ein, dass EÜ in der Vergangenheit eher als „zusätzliche Kontrollmaßnahme“ genutzt wurde, die kaum mit dem übergreifenden Zusammenwirken mehrerer Akteure verbunden war, und erklärte, dass man sich von diesem Konzept des EÜ als Einzelmaßnahme entfernen wolle (Interview mit einem Regierungspolitiker). Ein anderer betonte erneut das Versprechen der Regierung, nicht-stationäre Sanktionsmaßnahmen, darunter auch EÜ, zu schaffen und auszubauen, um einen grundlegenden Wandel der Kriminalpolitik anzustoßen, die nun ein Hauptaugenmerk darauf legen soll, „dem Straftäter dabei zu helfen, nicht erneut straffällig zu werden und in die Gesellschaft zu integrieren“ (Interview mit einem Regierungspolitiker). Anders gesagt ist der Trend erkennbar, dass sich der schottische Ansatz mehr und mehr davon löst, EÜ als alleinstehende Maßnahme zu sehen.

Weitere wichtige Faktoren, die bei der Planung zukünftiger Entwicklungen zu berücksichtigen sind, sind die hierfür benötigten Mittel und Ressourcen. Beispielweise könnte eine stärkere Beteiligung und Integration der Bewährungshilfe und der lokalen Akteure zu Kostenersparnissen im Bereich der Strafvollzugsanstalten und der Gerichte führen. Dies wird aber nicht zwangsläufig insgesamt der

Fall sein. Es ist am wahrscheinlichsten, dass es bis zu einem gewissen Grad zu einer Verschiebung der Kosten kommt: Sollten weniger Personen inhaftiert werden, müsste weiterhin berücksichtigt werden, dass der geforderte Mehraufwand der Bewährungshilfe und der bewährungsunterstützenden Stellen auf kommunaler Ebene entsprechend durch Ressourcen ausgeglichen wird.

9. Empfehlungen

Bei den verschiedenen Akteuren in Schottland lassen sich ein gewisser Optimismus und eine gewisse Dynamik beobachten, was in den meisten Fällen mit der wahrscheinlich bevorstehenden stärkeren Einbindung der Bewährungshilfe und der Freien Straffälligenhilfe sowie mit der Loslösung von dem Konzept, in dem EÜ als alleinstehende Maßnahme eingesetzt wird, und der Hinwendung zu einem Ansatz, der EÜ mit weiteren überwachenden und unterstützenden Maßnahmen verbindet, begründet wird. Dies ist regelmäßig zudem mit der durch Eigenerfahrungen gestützten weit verbreiteten Auffassung verbunden, dass die EÜ-Technologie, der Hausarrest und ggf. überwachte Verbotszonen an sich das Leben einer straftätig gewordenen Person nicht grundlegend ändern können. Die Zielsetzungen, den Probanden wiedereinzugliedern und zu einem straffreien Leben zu bewegen, können durch einen integrativen Ansatz, in dem ein auf die Person zugeschnittenes Überwachungskonzept mit individuellen Hilfestellungen verknüpft wird (in welchem EÜ insofern nur *einen* Aspekt darstellt), besser erreicht werden.¹⁹

Vor dem Hintergrund der Erkenntnisse aus dem vorliegenden Forschungsvorhabens sollen im Folgenden einige Empfehlungen ausgesprochen werden. Zum einen ist es notwendig, die Kriterien für den Umgang mit Weisungsverstößen klarzustellen. Dazu gehört auch, dass die jetzige Kategorisierung der Arten eines Weisungsverstoßes überdacht wird und dass in Frage gestellt wird, ob die im Englischen gewählte umfassende Bezeichnung des „*breach*“, also die Bezeichnung als „*formelles* Verfahren im Falle eines Weisungsbruchs“, tatsächlich die bestmögliche Wortwahl ist. Die allgemeinere Bezeichnung als „Umgang bei Weisungsverstößen“ würde klarer unterstreichen, dass das formelle Verfahren eine Weisung zu widerrufen der anordnenden Behörde obliegt – nicht jeder Verstoß aber ein formelles Verfahren zur Folge haben muss. Kriterien für den Umgang bei Weisungsverstößen des Probanden sollten – im Einvernehmen mit den zuständigen Hauptakteuren – national einheitlich formuliert werden. Dabei sollte in Betracht gezogen werden, Vorgaben zur Reaktionsschwelle und -geschwindigkeit bei Weisungsverstößen in zwei landesweit verfügbare Stufen – „Standard“ und „Vorrangig“ – zusammenzufassen, um insgesamt eine gleiche und gerechtere Pra-

19 Siehe *Graham/McIvor* 2015.

xis bei Weisungsverstößen zu forcieren und individuellen Absprachen der „*special sheriffs*“ entgegenzuwirken. Außerdem ist zu empfehlen, dass die Gerichte, Strafvollzugsanstalten und der „Parole Board“ den zuständigen privaten Dienstleister automatisch über die im Einzelfall für Besuche beim Probanden benötigte Anzahl von Bediensteten (bzw. deren Geschlecht) informieren, um das Risikomanagement zu verbessern und die verschiedenen staatlichen Fürsorgepflichten in Einklang zu bringen.

Es wird empfohlen, dass die gesetzlichen Ausschlussgründe bei der Verordnung von elektronisch überwachtem Hausarrest für Straftatlassene (HDCs) überarbeitet werden. Konkret sollte v. a. die Abschaffung des permanenten Ausschlusses bereit weisungsbrüchig gewordener Probanden aus dem Anwendungsbereich der HDCs vorangetrieben werden. Dies ist ineffizient und unbillig. Es ist unnötigerweise beim Bemühen hinderlich, Haftalternativen zu schaffen und die Gefängnispopulation zu minimieren. Die schottischen Gefängnisse werden dazu verpflichtet, die Maßnahme selbst dann zu versagen, wenn einem Gefangenen die Eignung, die Maßnahme einzuhalten und erfolgreich zu beenden, prognostiziert wird – nur weil bei diesem die Maßnahme in der Vergangenheit widerrufen wurde. Die Eignung eines Gefangenen für eine vorzeitige Entlassung mit elektronisch überwachtem Hausarrest sollte vom Personal der Vollzugsanstalt selbst geprüft und entschieden werden. Bei der Prüfung sind die Bereitschaft, Fähigkeit und Möglichkeit der Person, mitzuarbeiten und straffrei zu leben, umfassend zu berücksichtigen (wenn diesem die für eine Änderung der Lebensumstände notwendigen unterstützenden Hilfestellungen gewährt werden, z. B. eine geeignete Wohnung/ein geeignetes Wohnumfeld); das Verhalten sowie ggf. Weisungsverstöße in der Vergangenheit werden dabei auch einbezogen werden müssen, die Entscheidung sollte aber nicht allein auf diesen Faktoren beruhen.

Um für eine kreativere und flexiblere Entscheidungsfindung und Handhabung des jeweiligen Einzelfalls zu werben sowie um eine stärker integrative Behördenzusammenarbeit zu forcieren, ist eine Überarbeitung der aktuellen Abmachungen ratsam. Wir empfehlen, dass den Gerichten und Strafvollzugsanstalten die Möglichkeit gegeben wird, bei der Anordnung von EÜ einen für den Einzelfall zuständigen Beamten zu involvieren, der das Zusammenwirken der beteiligten Akteure koordiniert und der als Bindeglied bei der Wiedereingliederung des Probanden in die Gesellschaft fungiert. Dies setzt notwendigerweise einen finanziellen und personellen Mehraufwand voraus. Zweitens empfehlen wir, dass bei der praktischen Umsetzung von EÜ flächendeckend Mechanismen eingeführt bzw. gefördert werden, die den Probanden zur Einhaltung der erteilten Weisungen motivieren und positive Mitarbeit belohnen, insbesondere durch die Ermöglichung einer Abstufung der Überwachungsintensität oder durch die Verbesserung der Überwachungsbedingungen. Zudem sollten die zuständigen Stellen befugt werden, die EÜ-Weisung auch vorzeitig zu beenden.

Drittens sollte für eine Weiterentwicklung des EÜ in Schottland in Anwendungsbereichen, in denen EÜ eine Freiheitsstrafe ersetzt, eine kreativere Umsetzung der Maßnahme in Betracht gezogen werden. Nachahmenswerte Ansätze lassen sich in Skandinavien und in Belgien finden, wo stärker auch fördernde Maßnahmen in EÜ-Konzepte eingebunden werden. Es ist insgesamt ratsam, von Erfahrungen und Innovationen der in dieser Hinsicht führenden Länder zu lernen. Zudem muss sichergestellt werden, dass zukünftige Entwicklungen des Rechts und der Praxis im Bereich von EÜ von bisher gesammelten praktische Erfahrungen getragen werden und dass auch die Perspektiven der überwachten Person, deren Familie und der Opfer Berücksichtigung findet. Dazu ist mehr Forschung notwendig; Personen mit eigenen EÜ-Erfahrungen bieten eine wertvolle Grundlage dafür, bei zukünftigen Entwicklungen des Rechts und der Praxis einen Fokus auf Kreativität, Flexibilität und Integration zu legen.

Die Weiterentwicklung von EÜ führt dazu, dass diese Maßnahme komplexer wird und vertiefte Kenntnisse voraussetzen wird; insofern müssen die zuständigen Praktiker, die Medien und die Öffentlichkeit für das Thema EÜ als ambulante Maßnahme stärker sensibilisiert werden. Eine einheitliche und überzeugende (medial getragene) Aufklärungsstrategie wird notwendig sein, um die Justizbehörden und die Gemeinden über die Stärken und den Nutzen von EÜ-Technologie, die Unterschiede zwischen RF-Technik und GPS-gestützter Überwachung und die jeweiligen Grenzen zu informieren und einen Sinn für die verfolgten Ziele und priorisierte Zielgruppen in den verschiedenen Anwendungsbereichen zu vermitteln (etwa eine Ausweitung von Anordnungen bei Frauen mit dem Ziel der Haftvermeidung? Dem Vorrang von Aspekten des Risikomanagements bei Sexualstraftätern und Straftätern aus dem Deliktsbereich der häuslichen Gewalt?). Mitglieder der schottischen Regierung haben bereits damit begonnen, zu prüfen, wie Bewusstsein für dieses Themenfeld und gesellschaftliches Engagement geweckt werden kann; die Ergebnisse dieser Studie zeigen, dass es notwendig und wertvoll ist, dies fortzuführen. Diese Studie wurde in einer Zeit erhoben, die einer der befragten Interviewpartner mit den folgenden Worten beschrieb: „Man fühlt allgemein, dass die Justizkultur in Schottland sich ändert. [...] Wir haben hier ein großes Potential für Veränderungen. Spielt EÜ dabei eine Rolle? Ja, das tut es.“ Die aufgezeigten Forschungsergebnisse und Empfehlungen dieses Forschungsvorhabens sind mit der Hoffnung verbunden, zu einer sowohl kurzfristigen als auch grundlegenden Reform des Verständnisses und der Praxis von EÜ beizutragen, die eine kreativere, flexiblere und effektivere Nutzung der Maßnahme anstrebt.

10. Schlussbetrachtung

10.1 Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

Die wesentlichen Ergebnisse der vorliegenden schottischen Untersuchung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Elektronische Überwachung (EÜ) hat verschiedene Anwendungsbereiche im schottischen Sanktionensystem.
- Von 2002 bis 2015 kam allein die Radiofrequenz(RF-)Technik zur Anwendung. GPS gestützte Überwachung soll in der näheren Zukunft eingeführt werden.
- Die derzeitige Anwendungspraxis von EÜ kann als einfach strukturiert und unkompliziert klassifiziert werden. Die verschiedenen Formen von EÜ weisen überwiegend standardisierte Verfahrensabläufe auf, sind aber mit Blick auf die verfolgten (freilich limitierten) Ziele – insbesondere die Ermöglichung einer zusätzlichen freiheitsbeschränkenden Maßnahme im Sanktionensystem, die Schaffung von Haftalternativen, die Gefängnisentlastung durch mehr vorzeitige Entlassungen aus dem Strafvollzug sowie die Weisungsbewährung des Probanden – vergleichsweise zuverlässig.
- Die Abschlussraten sind bei EÜ recht hoch. 8 von 10 Probanden schließen die EÜ-Weisung erfolgreich ab.²⁰
- Die Umsetzung von EÜ als alleinstehende Maßnahme (d. h. ohne weitergehende Betreuung), ausgeführt durch einen privaten Dienstleister, führt zu einer geringeren Einbeziehung der Sozialarbeiter der Justiz (dem schottischen Äquivalent zur Bewährungshilfe) sowie der verschiedenen üblicherweise involvierten Wohltätigkeitsorganisationen und erschwert die Behördenzusammenarbeit. Gleichzeitig äußerten viele der Befragten den Wunsch nach einem stärkeren Zusammenwirken der im EÜ-Prozess beteiligten Stellen und nach mehr Unterstützung.
- Den Praktikern und den politischen Entscheidungsträgern in Schottland ist die Auseinandersetzung mit Fragen von Diversität und Schutzbedürftigkeit verschiedener Personen und Personengruppen wichtig. Die Interviewpartner führten an, dass die praktische Umsetzung von EÜ auf die Bedürfnisse des überwachten Probanden und auf die Bedürfnisse des Opfers zugeschnitten werden muss.
- Deutliche Unterschiede sind in Schottland auf der richterlichen Ebene auszumachen, zum einen mit Blick auf die Anzahl der (Neu-)Anordnungen von EÜ durch Richter und zum anderen bei der Frage des Umgangs mit

20 Vgl. *G4S* 2016.

Weisungsverstößen (sowohl hinsichtlich der als notwendig erachteten Reaktionsschwelle als auch hinsichtlich der Reaktionsdauer im Einzelfall). In einigen speziellen Fällen treffen Richter Absprachen mit G4S Schottland, dem zuständigen privaten Dienstleister, und geben eigenständige und strengere Vorgaben zu den Meldepflichten im Falle eines Weisungsverstoßes.

- Die Einführung GPS-gestützter elektronischer Aufenthaltsüberwachung, welche die Einrichtung und Überwachung von Verbotszonen möglich macht, erfährt für Fallgruppen, wo durch EÜ das Rückfallrisiko minimiert werden könnte oder wo EÜ dem Opferschutz dient, einige Zustimmung.

10.2 Empfehlungen

Folgende *Aspekte* sollten *Beachtung* finden:

- Kriterien für den Umgang bei Weisungsverstößen des Probanden sollten national einheitlich formuliert werden. Dabei sollte in Betracht gezogen werden, Vorgaben zur Reaktionsschwelle und -geschwindigkeit bei Weisungsverstößen in zwei landesweit verfügbare, übergeordnete Stufen – „Standard“ und „Vorrangig“ – zusammenzufassen, um insgesamt eine gleiche und gerechtere Praxis bei Weisungsverstößen zu forcieren.
- Es sollten den Gerichten und Strafvollzugsanstalten ermöglicht werden, bei der Anordnung von elektronischer Überwachung einen für den Einzelfall zuständigen Beamten zuzuteilen, der das Zusammenwirken der beteiligten Akteure koordiniert und als Bindeglied bei der Wiedereingliederung des Probanden in die Gesellschaft beiträgt. Dies setzt notwendigerweise einen finanziellen und personellen Mehraufwand voraus.
- Bei der praktischen Umsetzung von EÜ sollten Mechanismen eingeführt bzw. gefördert werden, die den Probanden zur Einhaltung der erteilten Weisungen motivieren und positive Mitarbeit belohnen, insbesondere durch die Ermöglichung einer Abstufung der Überwachungsintensität oder durch die Verbesserung der Überwachungsbedingungen. Zudem sollten die zuständigen Stellen befugt werden, die EÜ-Weisung auch vorzeitig zu beenden.
- Die gesetzliche Vorgabe, dass Strafgefangene, die zuvor weisungsbrüchig geworden sind, zwangsläufig permanent aus dem Anwendungsbereich des elektronisch überwachten Hausarrestes („*Home Detention Curfew*“ – HDC) ausgeschlossen sind, ist ineffizient, unbillig und muss insofern abgeschafft werden.
- Insbesondere bei Probanden, bei denen EÜ eine Freiheitsstrafe ersetzt, sollte eine kreativere Umsetzung der Maßnahme in Betracht gezogen werden. Nachahmenswerte Ansätze lassen sich in Skandinavien und in Belgien finden, wo stärker auch fördernde Maßnahmen in EÜ-Konzepte eingebunden werden.

- Es muss sichergestellt werden, dass zukünftige Entwicklungen des Rechts und der Praxis im Bereich von EÜ von bisher gesammelten praktische Erfahrungen getragen werden und dass auch die Perspektiven der überwachten Person, deren Familie und der Opfer Berücksichtigung findet. Dazu ist mehr Forschung notwendig.
- Letztlich müssen die zuständigen Praktiker, die Medien und die Öffentlichkeit für das Thema EÜ stärker sensibilisiert werden.

Literatur

- G4S* (2015): *Electronic Monitoring to the Criminal and Youth Justice Systems in Scotland: Statistical Bulletin 1 January 2014 – 31 December 2014*, Glasgow: G4S.
- G4S* (2016): *Electronic Monitoring to the Criminal and Youth Justice Systems in Scotland: Statistical Bulletin 1 January 2015 – 31 December 2015*, Glasgow: G4S.
- Graham, H., McIvor, G.* (2015) *Scottish and International Review of the Uses of Electronic Monitoring*, Report No.8/2015, Stirling: Scottish Centre for Crime and Justice Research, University of Stirling.
- Hucklesby, A., Beyens, K., Boone, M., Dünkel, F., McIvor, G., Graham, H.* (2016): *Creativity and effectiveness in the use of electronic monitoring: a case study of five jurisdictions*. Briefing paper, <http://emeu.leeds.ac.uk/>.
- Institute for Criminal Policy Research (ICPR)* (2016): *World Prison Population List*. 11th Ed., http://www.icpr.org.uk/media/41356/world_prison_population_list_11th_edition.pdf (zuletzt abgerufen am 05.09.2016).
- Matheson, M.* (2015) *Fairer Justice. A vision for Scotland*. Apex Annual Lecture 2015. http://www.apexscotland.org.uk/wp-content/uploads/2015/09/apex_annual_lecture_2015_LoRes.pdf (zuletzt abgerufen am 05.09.2016).
- Nellis, M.* (2015): *Standards and Ethics in Electronic Monitoring Report*, Strasbourg: Multilateral Meeting on Electronic Monitoring, Recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe CM/Rec (2014): 4, Council of Europe.
- Scottish Government* (2013): *Development of Electronic Monitoring in Scotland. A Consultation on the Future Direction of the Electronic Monitoring Service* September 2013. Edinburgh: Scottish Government. <http://www.gov.scot/Resource/0043/00434434.pdf> (zuletzt abgerufen am 05.09.2016).

4. Abschließender Vergleich des EU-Projekts

*Anthea Hucklesby, Kristel Beyens, Miranda Boone,
Frieder Dünkel, Hannah Graham*

1. Einleitung

Fünf europäische Rechtssysteme nahmen am Forschungsprojekt zur elektronischen Überwachung (EÜ) teil: Belgien, England und Wales, Deutschland, die Niederlande und Schottland. Neben der begleitenden Beobachtung aller für den EÜ-Prozess relevanten Aspekte (insgesamt über eine Dauer von 75 Tagen) wurden in diesen fünf Ländern ausführliche Literaturanalysen, sowie 190 Interviews mit Entscheidungsträgern und Praktikern, die im EÜ-Prozess involviert sind, durchgeführt.¹

Bei übergreifender Betrachtung aller fünf Rechtssysteme zeigt sich, dass Electronic Monitoring in jeder Phase des Strafprozesses eingesetzt wird; für die einzelnen Rechtssysteme an sich gilt dies indes nicht. In allen Rechtssystemen werden aber zumindest mehrere EÜ-Modelle praktiziert.²

Zunächst wird deutlich, dass in allen Rechtssystemen Radiofrequenz (RF)-Technik zum Einsatz kommt. Zum jetzigen Zeitpunkt ist Schottland das einzige Rechtssystem, das nicht von GPS-Technologie Gebrauch macht – obgleich dies hier bereits in Erwägung gezogen wurde. EÜ wird in allen Rechtssystemen regelmäßig mit Bewährungsaufsicht verknüpft, allerdings kann es in Belgien, England und Schottland auch als allein stehende Maßnahme verhängt werden.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Anwendungsarten von EÜ in den jeweiligen Rechtssystemen.

1 Der empirische Teil des Forschungsprojekts fand zwischen Herbst 2014 und Frühjahr 2016 statt.

2 Ausführliche Länderberichte in englischer Sprache zu Belgien, England/Wales, den Niederlanden und Schottland (jenseits der im vorliegenden Band unter 3.1-3.4 enthaltenen Zusammenfassungen) finden sich auf der Internetseite des Projekts unter www.emeu.leeds.uk/. Der ausführliche Projektbericht zu Deutschland findet sich unter *Kapitel 2.1*.

Tabelle 1: Überblick über die Anwendungsbereiche

	Belgien		England & Wales		Deutschland		Niederlande		Schottland	
	RF	GPS	RF	GPS	RF	GPS	RF	GPS	RF	GPS
U-Haftvermeidung		✓	✓		✓		✓	✓		
Gerichtsbeschluss/Urteil	✓		✓		✓		✓	✓	✓	
Strafvollzug/Haftersatz	✓						✓	✓		
Vorzeitige Entlassung			✓	✓	✓		✓	✓	✓	
Nach der Entlassung (ggf. Vollverb.)			✓	✓		✓	✓	✓	✓	
Alkoholkontrolle			✓ Pilot				✓ Pilot			✓
Opferschutz				✓ Pilot						

2. Zahl der Anwendungsfälle

Einer der bedeutendsten Unterschiede zwischen den Rechtssystemen ist das Ausmaß, in dem EÜ in der Sanktionspraxis tatsächlich zum Einsatz kommt. Mangels einheitlicher Stichtagserhebungen ist ein unmittelbarer Vergleich der Sanktionspraktiken bedauerlicherweise nicht möglich, *Tabelle 2* gibt jedoch einen ersten Überblick die Fallzahlen in den jeweiligen Rechtssystemen.

Tabelle 2: Zahl der Erwachsenen unter elektronischer Überwachung

	Belgien		England & Wales*		Deutschland		Niederlande		Schottland	
	Stichtag ¹⁾	Pro Jahr (2013)	Stichtag ²⁾	Pro Jahr (2013)	Stichtag ³⁾	Pro Jahr (2013)	Stichtag ⁴⁾	Jahr (2013)	Stichtag ⁵⁾	Jahr (2014)
U-Haftvermeidung	73		3.920				48	188		
Gerichtsbeschluss/Urteil	228		6.614		43		139	257		1.221
Nach der Haft	1.666		2.285		73		136	952		1.672
Insgesamt	1.697	5.011	12.819	k. A.	113	k. A.	367	1.562	808	2.893

Stichtage: 1) 30.5.2014; 2) 30.11.2015; 3) 11.8.2015; 4) 15.3.2014; 5) 11.6.2015;

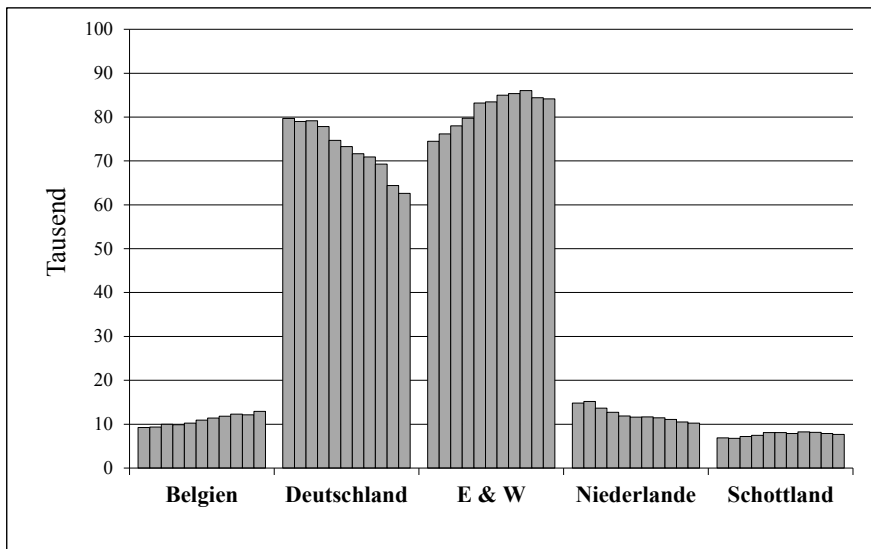
* Berücksichtigt wurden auch Jugendliche und junge Erwachsene.

Erkennbar ist, dass EÜ in England und Wales mit knapp 13.000 Fällen pro Stichtag in einem weit größeren Umfang zum Einsatz kommt, als in den anderen vier Rechtssystemen. Die Zahl beträgt dabei sogar das Fünffache des nächstgrößten Nutzers, nämlich Belgien, wo in etwa 1.700 Personen täglich unter Überwachung stehen. In Deutschland ergibt sich mit Fallzahlen von knapp mehr als 100 überwachten Personen pro Tag die geringste Nutzung von EÜ. Daten bezüglich der Häufigkeit von EÜ-Anordnungen über den Zeitraum von einem Jahr sind nicht in allen Rechtssystemen vorhanden. In Belgien wurde EÜ im Jahr 2014 bei 5.000 Personen angeordnet, in Schottland waren es 2013 knapp 3.000 Personen und in den Niederlanden im gleichen Jahr ca. 1.500 Personen. Das Ausmaß, in dem EÜ zum Einsatz kommt, nimmt dabei bedeutenden Einfluss auf die praktische Organisation von EÜ und freilich auch auf die Ressourcen, die für dessen Umsetzung benötigt werden. Die Handhabung einer hohen Anzahl von EÜ-Probanden setzt einen höheren Ressourcen- und Personalaufwand voraus, führt andererseits aber wahrscheinlich auch zu positiven „Skaleneffekten“, also zu routinierteren Verfahrensabläufen.

Auch der breitere sanktionspraktische Rahmen in den jeweiligen Rechtssystemen hat Auswirkungen auf die praktische Nutzung von EÜ und dessen Anwendungsbereiche. Eine weniger breitflächige Nutzung von EÜ kann mit einer langfristigen Reduzierung der Gefängnispopulation und einer geringeren Zahl von verhängten Haftstrafen assoziiert werden. Deutschland und die Niederlande (jeweils 76 bzw. 69 Inhaftierte pro 100.000 Einwohner im Jahr 2015) weisen eine deutlich geringere Gefangenenrate auf als England und Wales, Schottland und Belgien (148, 139 bzw. 105 pro 100.000 Einwohner im Jahr 2015).³ Allerdings dürfte anstatt die Zahl der verhängten Haftstrafen ein potenziell entscheidender Faktor für den Einsatz von EÜ sein, inwieweit die Höhe der Gefängnispopulation an sich (bzw. bestimmter Gruppen innerhalb der Gefängnispopulation) als problematisch erachtet wird. Folglich hängt das Ausmaß, in dem EÜ Anwendung findet, insbesondere davon ab, ob EÜ als Instrument zur Vermeidung von Haftstrafen angesehen wird – entweder indem es die Anzahl der Inhaftierungen an sich senkt („Front-door-Strategie“) oder indem es Teile der zu verbüßenden Haftstrafe ersetzt („Back-door-Strategie“).

3 Daten: Institute for Criminal Policy Research (2016): World Prison Population List. <http://www.prisonstudies.org/world-prison-brief> (zuletzt abgerufen am 17.08.2016); vgl. hierzu mit (längerfristigen) Längsschnittdaten und Erklärungen *Dünkel/Geng/Harrendorf* 2016.

Abbildung 1: Die Entwicklung der Gefängnispopulation in den am Forschungsprojekt teilnehmenden Ländern, 2004-2014 (abs. Zahlen)



Quelle: Council of Europe Annual Penal Statistics (SPACE 1) (2012, 2015) Survey 2010 und 2014. <http://wp.unil.ch/space/space-i/annual-reports/>

In Belgien und England stehen stichtagsbezogen beispielweise eine deutlich höhere Anzahl von Personen unter EÜ als in den anderen drei Rechtssystemen. Wie *Abbildung 1* entnommen werden kann, sind die Gefängnispopulationen in diesen Ländern über die letzten Jahre hinweg angestiegen, was zwangsläufig Probleme hinsichtlich der Gefängniskapazitäten aufgeworfen hat bzw. weiterhin aufwirft. Im Gegensatz dazu sind die Gefängnispopulationen in Deutschland und den Niederlanden über die letzten 10 Jahre zurückgegangen (vgl. *Abbildung 1*) und EÜ findet weniger breitflächige Anwendung.

England weist stichtagsbezogen die höchste Anzahl von unter EÜ stehenden Personen auf. Indes relativiert sich diese Beobachtung z. T., wenn die Anwendungszahlen in Verhältnis zu der Größe der Gefängnispopulation gesetzt werden. Bemisst man die Anwendungsfälle von EÜ in Relation zur Gefängnispopulation,⁴ kommt EÜ in England und Wales (14%), Belgien (13%) und Schottland (11%) eindeutig häufiger zum Einsatz als in den Niederlanden (4%) oder

4 Bezogen auf das Jahr 2014 für Belgien, Deutschland und den Niederlanden und auf das Jahr 2013 für England und Wales sowie Schottland (nach SPACE 2015).

Deutschland (<1%). Da die Daten nicht direkt verglichen werden können, müssen diese Zahlen als Richtwerte angesehen werden.

Der Zusammenhang von EÜ-Nutzung und Gefangenenpopulation wirft die komplexen Fragen auf, inwieweit EÜ in der Lage ist, die Gefängnispopulation zu reduzieren, und ob EÜ möglicherweise vielmehr die Ausweitung der strafrechtlichen Reaktionen (*net-widening*) bezweckt, anstatt andere Reaktionsmöglichkeiten zu ersetzen. Der Vergleich der fünf Rechtssysteme, die in dieser Studie behandelt werden, lässt darauf schließen, dass eine häufige Anordnung von Haftstrafen Hand in Hand mit einer breiten Anwendung von EÜ geht. Es liegen aber auch Erkenntnisse aus Belgien vor, die darauf hindeuten, dass EÜ möglicherweise eine reduzierende Wirkung auf die Gefängnispopulation haben könnte. Seit dem Jahr 2013, in welchem rechtliche Änderungen vorgenommen wurden, um die Anzahl der EÜ-Anordnungen auszudehnen, verzeichnete die Gefängnispopulation in Belgien einen leichten Rückgang. Ähnlich verhält es sich in England und Wales: Wider den Erwartungen eines weiteren Anstiegs, blieb die Gefangenenpopulation stabil, wofür möglicherweise die erhöhte Nutzung von EÜ zur U-Haftvermeidung ausschlaggebend war.⁵ Es ist jedoch nicht nachweisbar bzw. wiederlegbar, ob tatsächlich ein direkter Zusammenhang bzw. eine Korrelation zwischen dem Einsatz von EÜ und der Gefängnispopulation besteht.

Hohe und/oder mit der Zeit steigende EÜ-Fallzahlen sind mit einer geringeren Einbindung der Bewährungshilfe assoziiert. In England hat das mangelnde Vertrauen in die Bewährungshilfe dazu beigetragen, dass die Politik einen stärkeren Einsatz von EÜ forciert hat. Weil Zweifel hinsichtlich deren Arbeitsweise vorherrschten, wurde vermehrt nach nicht-stationären Maßnahmen gesucht, die alternativ keine Beteiligung der Bewährungshilfe mit sich ziehen. In Belgien, wo die Rolle der Bewährungshelfer (hier sinngemäß: „Justizhelfer“) im EÜ-Prozess an Bedeutung verliert, konnte die Glaubwürdigkeit der Bewährungshilfe (angesiedelt in den „Häusern der Justiz“, „*Maisons de Justice*“) diesen Trend scheinbar nicht beeinflussen, oder Einfluss auf den Anstieg der Fallzahlen nehmen.

Die Situation in Deutschland unterscheidet sich in vielerlei Hinsicht von derjenigen in anderen Ländern, was dazu geführt hat, dass EÜ in nur sehr geringem Ausmaß angewandt wird. Zum einen wird EÜ aufgrund der breitflächigen Nutzung anderer nicht-stationärer Sanktionen (Geldstrafen und Strafaussetzung zur Bewährung) mitunter als unverhältnismäßige Maßnahme gesehen. Zum anderen schränken strikte Datenschutzbestimmungen und die damit für die praktische Handhabung von EÜ einhergehenden beachtlichen bürokratische Hürden dessen Einsatz ein. Obgleich Datenschutzbestimmungen auch in den anderen Rechtssystemen eine Rolle spielen, ist die Praxis dort an weniger enge Vorgaben gebunden. Drittens scheint in den meisten Bundesländern der politische Wille, EÜ einzusetzen, nicht vorhanden zu sein.

5 Hucklesby 2009a.

In drei der Rechtssysteme (England, Deutschland und den Niederlanden) wird EÜ dazu eingesetzt, spezifische Gruppen von Hochrisikotätern, v. a. solche mit hoher öffentlicher Aufmerksamkeit bzw. Brisanz, zu überwachen, um Gefahren für die Sicherheit der Allgemeinheit zu reduzieren. GPS-Überwachung findet (hauptsächlich) Anwendung bei Sexualstraftätern und ist i. d. R. Teil eines intensiven (Überwachungs-)Maßnahmenverbunds, der durch die Bewährungshelfer bzw. durch interdisziplinäre Teams koordiniert wird. In mehreren Rechtssystemen, besonders auffallend in Deutschland, ist es möglich, EÜ bis über das Ende der ursprünglichen Anordnungsdauer hinaus zu verlängern.

In England und Wales haben Bedenken der Polizei hinsichtlich der für eine Aushandlung neuer EÜ-Verträge zwischen Staat und privaten Dienstleistern notwendigen Dauer und hieraus folgender praktischer Einschränkungen dazu geführt, dass die Polizei GPS-Tracking auch außerhalb von solchen – durch Regierungsverträge abgesteckten – Anwendungsbereichen eigenständig einsetzt, namentlich im Rahmen der „*Integration Offender Management Schemes*“ (IOM). Im Mittelpunkt dieser Programme stehen Serientäter aus dem Bereich der Beschaffungskriminalität mit starker Vorstrafenbelastung. In anderen Rechtssystemen ist die Polizei nicht im EÜ-Prozess involviert, außer ggf. als die Behörde, deren Aufgabe die Festnahme von Personen ist, die gegen ihre Überwachungsaufgaben verstoßen haben.

3. Genutzte Technologien

EÜ ist ein Instrument, das vielseitig eingesetzt werden kann, um verschiedene Zwecke innerhalb der Strafrechtssysteme zu bedienen. Die Art und Weise, in der EÜ implementiert wird, hängt nach o. g. wesentlich von den Zielsetzungen ab, die der Einsatz von EÜ im jeweiligen System verfolgt. Die zur Verfügung stehende Technik, deren Möglichkeiten und deren Zuverlässigkeit bilden dabei aber zunächst die übergeordneten Rahmenbedingungen für den Einsatz von EÜ.

Radiofrequenz (RF)-Technologie, welche die Kontrolle der Anwesenheit an einem festgelegten Ort ermöglicht, wird in vier der fünf Rechtssysteme praktiziert und wird damit häufiger angewandt als GPS-Tracking. In den meisten Rechtssystemen findet die RF-Technologie Anwendung, um Ausgangssperren bzw. einen verhängten Hausarrest zu überwachen. In Deutschland (Hessen) wird sie zudem eingesetzt, um die Abwesenheit der überwachten Person von ihrer Wohnung zu kontrollieren, was die Teilnahme an sinnvollen Aktivitäten, als Teil weiterer Bewährungsweisungen, sicherstellen und der Person so zu einer Tagesstruktur verhelfen soll. Ein Großteil der Befragten bewertet den Einsatz von RF-Technik insgesamt positiv und vertritt die Meinung, dass diese auch weiterhin eingesetzt werden sollte, da sie kostengünstig, einfach zu handhaben und zu verstehen sowie praxisbewährt sei.

Mit Ausnahme von Schottland wird GPS-Tracking in allen Rechtssystemen in mehr oder weniger großem Umfang eingesetzt. In drei der Rechtssysteme (Belgien, England/Wales und Deutschland) ist dessen Nutzung auf eine kleine Anzahl von Hochrisikotätern beschränkt – in England ist zusätzlich die Überwachung bestimmter Serientäter möglich. Zudem wird die Technik hauptsächlich zur Überwachung von Ausschlusszonen eingesetzt, obwohl in manchen Fällen auch Einschlusszonen verordnet werden. In Belgien wird die GPS-Technik beispielweise eingesetzt, um eine Rund-um-die-Uhr-Hausarrest zu überwachen, der die Untersuchungshaft ersetzt. Diese Art der Anwendung erscheint abwegig. Zwar besitzt GPS gegenüber der RF-Technik den Vorteil, dass die Bewegungen von Personen im Falle einer Flucht nachverfolgt werden können, dies setzt aber voraus, dass der Tracker nicht vom Probanden entfernt wird (was vergleichsweise leicht möglich ist). Das Beispiel Belgiens verdeutlicht, dass GPS-Tracking, als gegenüber des RF-basierenden Überwachung deutlich tiefergreifende Maßnahme, nicht immer in einem angemessenen Maß eingesetzt wird, und dass stets klar angeführt werden sollte, welcher zusätzliche Nutzen durch GPS-Überwachung gegeben ist.

Mit Ausnahme von Deutschland wird in allen Rechtssystemen eine Ausdehnung des Einsatzes von GPS-Technik konkret in Erwägung gezogen. Dieser wird im Vergleich mit der RF-Technik mehr Flexibilität und Freiheit für die überwachte Person sowie die Möglichkeit einer präziseren rund-um-die-Uhr-Überwachung attestiert. Nachteile der GPS-Technik, insbesondere kurze Akkulaufzeiten und mitunter schlechter Empfang, werden dabei grundsätzlich ebenso gesehen. In der Praxis kommt der Großteil der GPS-Technik nicht in Echtzeit zum Einsatz (active tracking), sondern passiv, d. h. anlassbezogen bei Ereignismeldungen und/oder um Aufenthaltsorte retrospektiv nachzuverfolgen. Mehrere Rechtssysteme ziehen einen Einsatz von „doppelseitiger“ GPS-Technik zum Opferschutz – überwacht wird hier auch die Einhaltung einer Distanz des Täters von Aufenthaltsort des Opfers – in Erwägung, insbesondere für Opfer häuslicher Gewalt (ein kleines Pilotprojekt dazu wurde in England durchgeführt). Gleichzeitig herrscht in den Rechtssystemen aufgrund der Befürchtung möglicher kritischer Zwischenfälle eine gewisse Zurückhaltung bei der tatsächlichen Umsetzung solcher Modelle.

„Hybrid“-Tracker, die sowohl RF- als auch GPS-fähig sind, werden derzeit in England mit dem Anspruch entwickelt, die jeweiligen Nachteile von RF- und GPS-Technik auszugleichen. Tatsächlich stellt sich die Herstellung eines solchen Tracker offensichtlich schwieriger dar, als ursprünglich angenommen wurde, sodass sich deren Lieferung und die praktische Implementation weiter verzögern.

Ansätze, die sich einer Technik bedienen, die den Alkoholkonsum des Probanden kontrolliert, befinden sich in einigen der Rechtssysteme dieser Studie in Testphasen (s. o. *Tabelle 1*). In England wurde z. B. ein Pilotprojekt vom *Mayor of London's Office for Policing and Crime* (MOPAC) finanziert und umgesetzt, in welchem die Weisung zur Alkoholabstinenz an die Verhängung einer ambu-

lanten Maßnahme geknüpft werden kann. Die verwendete SCRAM-Technik ermöglicht es, mithilfe eines am Fußgelenk an der Haut anliegenden Sensors, zu registrieren, wenn der Träger Alkohol zu sich genommen hat. Bislang hat dieses Programm jedoch kaum Anwendung gefunden und der tatsächlich überwachte Personenkreis deckt sich nicht mit der ursprünglich intendierten Zielgruppe.⁶

4. Ziele von EÜ

Im Laufe des Projekts wurden unterschiedliche Zielsetzungen mit EÜ in Verbindung gebracht. EÜ ist für viele Zwecke geeignet bzw. lässt sich unterschiedlichen Zielvorgaben anpassen, sodass es gewissermaßen universell einsetzbar scheint. Gleichzeitig ist aber zu berücksichtigen, dass EÜ zur Sicherung des gerichtlichen Verfahrens (U-Haft-Variante) sowie als sanktionsrechtliche Maßnahme eingesetzt wird. Infolgedessen sind die Ziele von EÜ eng mit den Zielen der Maßnahme verbunden, die EÜ letztlich sicherstellen soll. EÜ verfolgt mithin keine eigenen Ziele im engeren Sinn. Sinnvoll ist es daher, stattdessen zu analysieren, welchen zusätzlichen Nutzen EÜ der Maßnahme beifügt, mit der es verknüpft wird oder die EÜ ersetzt. Aus dieser Blickrichtung gesehen, verfolgen die Modelle von EÜ unterschiedliche Ziele und Zwecke.

Insgesamt herrschte bei den Befragten in allen Rechtssystemen dabei Einigkeit darüber, welche Ziele EÜ insgesamt verfolgt bzw. verfolgen kann. Unterschiede lassen sich aber bei der Gewichtung der einzelnen Zielsetzungen finden. Zudem haben sich die durch EÜ verfolgten Ziele im Laufe der Zeit in einzelnen Systemen mitunter geändert. Im holländischen System wird insgesamt rehabilitativen und reintegrativen Zwecken Vorrang gegeben. Das belgische System hat sich von einem System mit Schwerpunkt auf resozialisierende Zielsetzungen zu einem System entwickelt, das nunmehr ein verstärktes Augenmerk auf pragmatische Aspekte legt, z. B. die Reduzierung überfüllter Gefängnisse oder eine Kostensenkung. Schottland wandelt sich zurzeit von einem punitiven Modell, in dem EÜ lediglich eine zusätzliche Freiheitsbeschränkung bezwecken sollte, zu einem gemischten Modell, das zusätzlich sowohl auf die Wiedereingliederung und Rückfallvermeidung als auch auf Risikominimierung abstellt. Auch England und Wales weisen ein gemischtes Bild auf – EÜ verfolgt unterschiedlichste Ziele.

EÜ ist oft als eine Alternative zur Haftstrafe konzipiert. Ein Vorteil ist dabei, dass – wie bei allen nicht-stationären Maßnahmen – das Individuum von Haft verschont bleibt und so negativen Prisonisierungseffekten vorgebeugt werden kann. Gleichsam verfolgt EÜ auch dann resozialisierende Zwecke, wenn es nicht primär haftvermeidend angewandt wird. Es ermöglicht dem Probanden, Beziehungen zu Familie, Freunden und dem breiteren sozialen Umfeld aufrechtzuer-

6 *Pepper/Dawson* 2015.

halten oder ggf. Beziehungen solcher Art aufzubauen. Zudem bleibt es dem Überwachten offen, die Ausbildung fortzusetzen oder Arbeitsverpflichtungen weiterhin nachzugehen. Darüber hinaus erweitert EÜ die Vorteile, die üblicherweise mit nicht-stationären Maßnahmen verbunden werden, um einige weitere Aspekte: Erstens zwingt RF-EÜ – nicht jedoch zwangsläufig GPS-EÜ – dem Probanden eine gewisse Tagesstruktur bei der Alltagsgestaltung auf. Praktisch umgesetzt werden regelmäßig nur nächtliche Ausgangssperren. Dem hessischen Projekt in Deutschland kommt indes eine Sonderstellung zu: Hier kommt RF-EÜ auch zum Einsatz, um sicherzustellen, dass Probanden tagsüber eine vorgegebene Stundenzahl *außerhalb* ihres Wohnsitzes verbringen und währenddessen sinnvollen Tätigkeiten nachgehen. Zweitens kann EÜ für den Probanden der Anlasspunkt sein, Orte und Personen zu meiden, die mit ihren Ausgangstaten in Verbindung stehen.⁷ Drittens kann EÜ die Einhaltung anderer nicht-stationärer Kontrollformen sicherstellen und – viertens – damit auch zum Erfolg solcher Maßnahmen beitragen, z. B. indem Probanden durch nächtliche Ausgangssperren auf berufliche Praktika vorbereitet werden. Das Erreichen solcher Ziele kann positiv beeinflusst werden, wenn Bewährungshelfer verstärkt einbezogen werden, etwa indem diese Berichte über Fortschritte/Verstöße erhalten, die in Betreuungsgesprächen mit dem Probanden zur Sprache gebracht werden können. Viele dieser Vorteile können sich zudem positiv auf die Reintegration des Probanden auswirken und EÜ kann den Übergang von der Haft in die Gesellschaft fördern.

Obwohl eingeräumt wurde, dass Erkenntnisse bezüglich der Auswirkung von EÜ auf die Legalbewährung kaum vorhanden sind, nannten viele der befragten Personen die Rückfallreduzierung als eines der Hauptziele von EÜ. Die GPS-Technik wurde in diesem Zusammenhang gegenüber der RF-Technik als effektiver erachtet, da von ihr eine größere Abschreckungswirkung ausgehe. Wie die englische Polizei nachdrücklich betonte, können GPS-Tracking-Daten mit Daten zu registrierten Straftaten verglichen werden und Beweise bzw. Indizien liefern, die die Ermittlungsarbeit bzw. Identifikation von Tatverdächtigen erleichtern. GPS – und bis zu einem gewissen Grad auch RF – kann insofern sowohl verdächtige Personen entlasten, als auch Personen mit angezeigten Straftaten in Verbindung bringen. Die potenzielle Diskrepanz zwischen den Ausgangssperrezeiten und den Zeiten, in denen regelmäßig Straftaten begangen werden, wurde in mehreren Rechtssystemen ebenso als einer der Nachteile der RF-Fessel genannt.

Eine Stärkung des Opferschutzes sowie des Schutzes der Allgemeinheit, verwirklicht durch eine Senkung des Rückfallrisikos beim Täter, wurde übergreifend als einer der Zwecke von EÜ, insbesondere von GPS-EÜ, identifiziert. Dies war insbesondere im bundesweiten Ansatz in Deutschland (EAÜ), wo EÜ für die Zielgruppe der Gewalt- und Sexualstraftäter mit hohem Gefahrenpotenzial angewandt wird, ein besonders wichtiger Aspekt.

7 Hierzu *Hucklesby* 2009b.

Die Einrichtung von Ausschlusszonen findet in allen Rechtssystemen immer häufiger Anwendung und wird als beachtlicher Vorteil der GPS-Technik erachtet. Ausschlusszonen an sich schützen zwar nicht direkt bestimmte Personen oder die Allgemeinheit, sie fungieren aber als „Puffer“, indem den Behörden Zeit gegeben wird, Maßnahmen zu ergreifen, sofern eine solche Zone übertreten wurde. Innerhalb aller Rechtssysteme wurde ein potenzieller Einsatz von EÜ zum Schutz von Opfern häuslicher Gewalt aktiv diskutiert.

In England wurde die Möglichkeit, Weisungsverstöße durch konkrete Beweise aufzudecken, als positiver Zweck von EÜ erachtet. Von mehreren Entscheidungsträgern auf politischer Ebene wurde zudem die Tatsache positiv hervorgehoben, dass durch EÜ auch Informationen über weisungskonformes Verhalten der Probanden gesammelt werden können, ohne auf Informationen der Bewährungshilfe zurückgreifen zu müssen – deren Arbeitsweise bei der Umsetzung nicht-stationärer Sanktionen wurde von politischer Seite seit längerer Zeit stark kritisch gesehen. Auf diese Weise bot EÜ die Möglichkeit einer zuverlässigen und eigenständigen nicht-stationären Maßnahme, die zudem die Durchsetzung anderer „*community sanctions*“ unterstützen konnte. Auch Strafe an sich ist in England ein eigenständiges Ziel von EÜ. Obgleich dies in der öffentlichen Diskussion stark betont wird, haben die Praktiker in ihren Aussagen hierauf kaum Bezug genommen.

Eine der treibenden Faktoren für den Bedeutungsgewinn von EÜ sind, insbesondere in Belgien und England (sowie bis zu einem gewissen Grad auch in den anderen Rechtssystemen), die mit EÜ verbundenen Kosten. Obwohl die Höhe der tatsächlichen Kosten von EÜ intensiv diskutiert wird, herrschte Einigkeit dahingehend, dass EÜ im Vergleich zu den Kosten einer Haftstrafe deutlich billiger ausfalle. Als Folge der Finanzkrise haben finanzielle Belange an Gewicht gewonnen und es wurden von Seiten der Regierungen vermehrt Versuche unternommen, die Zahl der Haftstrafen spürbar zu senken. Es schien insgesamt nur wenig Bewusstsein darüber vorhanden zu sein, dass EÜ nur begrenzt dazu beitragen kann, Kosten zu sparen, wenn es nicht primär Haftstrafen ersetzen soll, sondern auch andere nicht-stationäre Maßnahmen.

5. Einbindung Privater, Behördenzusammenarbeit und Informationsaustausch

Das Ausmaß, in dem Privatunternehmen in die EÜ-Praxis involviert sind, kann grob in zwei Kategorien eingeteilt werden: Das Anglo-Modell (England und Schottland) und das Europäische Modell (Belgien, Deutschland und die Niederlande). Im Anglo-Modell sind Privatunternehmen für die Bereitstellung aller für EÜ notwendigen Dienste verantwortlich, u. a. für die technische Ausstattung und die Überwachung an sich (inklusive Anlegung und Abnahme der Tracker, Kontaktaufnahme mit überwachten Personen per Telefon oder durch Hausbesuche,

die Betreuung von Kontrollcentern, Meldung von Verstößen und Übertretungen).

Im Europäischen Modell liefern Privatunternehmen für gewöhnlich nur die Technik und die dazugehörige Software bzw. technischen Support. Es finden sich jedoch Differenzen zwischen den einzelnen Rechtssystemen des Europäischen Modells bezüglich des Ausmaßes der Beteiligung von Privatunternehmen, was gewissermaßen einen Grenzbereich zwischen den Polen beider Modelle wieder spiegelt. In Deutschland wird die Einrichtung der Technik beispielsweise von privaten Dienstleistern übernommen, alle übrigen Aspekte der Überwachung werden von staatlicher Seite abgedeckt. In den Niederlanden hat die Beteiligung von Privatunternehmen am EÜ-Prozess in der vergangenen Zeit abgenommen. Hier trägt inzwischen der TSS (Transport und Support Service) der Strafvollzugsverwaltung die Aufgabe, die Technik zu installieren und zu warten, und es wird erwartet, dass der TSS zukünftig auch die Überwachung übernehmen wird. In Belgien sind zwei getrennte und staatlich betriebene Überwachungszentralen für alle Aspekte von EÜ verantwortlich. Obwohl die EÜ-Praxis im Anglo-Modell vollständig von Privatunternehmen betrieben wird, bleibt es auch hier die Aufgabe der staatlichen Behörden, auf Weisungsverstöße des Überwachten zu reagieren und diesen ggf. in das Gefängnis zurückzuführen oder vor Gericht zu bringen.

Der Stellenwert von Privatunternehmen im EÜ-Prozess gibt mitunter Aufschluss darüber, inwieweit EÜ in die allgemeinen Strukturen des Sanktionssystems eingebunden ist und im Speziellen darüber, wie eng die Verknüpfung der Maßnahme mit der Bewährungshilfe ist. Das integrativste Modell lässt sich in den Niederlanden finden, wo die Strafvollzugsverwaltung und die Bewährungshilfe während der gesamten Dauer des Prozesses beteiligt und für alle Entscheidungen im Rahmen von EÜ verantwortlich sind. Im Gegensatz dazu läuft der Einsatz von EÜ in England nahezu losgelöst von den üblichen Strukturen des Sanktionssystems und die Bewährungshilfe oder anderen Sozialen Dienste der Justiz werden kaum beteiligt.⁸ Beispielsweise erfordern die drei Anwendungsbereiche „EÜ zur U-Haftvermeidung“, „EÜ als eigenständige Sanktion“ und „EÜ zur Überwachung eines Hausarrestes“ (*Home Detention Curfews*) keinerlei Einbindung von staatlichen Behörden, bis zu dem Zeitpunkt, an dem es ggf. zu einem Weisungsverstoß kommt. Selbst wenn EÜ als Weisung i. V. m. einer anderen nicht-stationären Maßnahme unter Aufsicht eines Bewährungshelfers angeordnet wird, bleibt die Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen der Bewährungshilfe (bzw. dem zuständigen Bewährungshelfer) und den EÜ-Dienstleistern oberflächlich. Ähnlich verhält es sich bei den schottischen „*Restriction of Liberty Orders*“ (RLO), in deren Rahmen EÜ als alleinstehende Maßnahme verhängt werden kann (d. h. in Form von einer elektronisch überwachten Ausgangssperre und/oder durch die Einrichtung von Ausschlusszonen) oder mit anderen nicht-

8 Vgl. auch *Criminal Justice Joint Inspectorate* 2008.

stationären Maßnahmen verknüpft wird. Beim elektronisch überwachten Hausarrest, der beinahe die Hälfte aller Anwendungsfälle in Schottland ausmacht, ist die Beteiligung staatlicher Behörden ebenso wenig vorgesehen.

Das belgische Modell hat sich im Laufe der letzten Jahre von einem mehr integrativen in Richtung eines weniger integrativen EÜ-Modells entwickelt, was letztlich zu einer zweigeteilten Praxis geführt hat. Die „Justizhelfer“ der „*Maisons de Justice*“ (d. h. die Bewährungshilfe) bleiben weiterhin stark in die Überwachung von Personen, die vorzeitig aus dem Gefängnis entlassen werden und Strafen von mehr als drei Jahren verbüßen, eingebunden. Bei den erst kürzlich eingeführten Anwendungsbereichen von EÜ (zur U-Haftvermeidung und als Ersatz für Haftstrafen von drei Jahren oder weniger) ist die Bewährungshilfe kaum oder gar nicht involviert.

Aus der vorliegenden Studie wird folgendes Bild erkennbar: Die EÜ-Praxis ist weniger mit der Arbeit der im Sanktionssystem tätigen Behörden verbunden, je stärker der private Sektor beteiligt ist; wenn sich die EÜ-Praxis sowohl zahlenmäßig als auch hinsichtlich der Anwendungsbereiche ausdehnt oder bereits groß ist; und/oder wenn EÜ stärker zur U-Haft-Vermeidung eingesetzt wird. Wie nachstehend erörtert wird, ist die Anwendungspraxis von EÜ davon mitbeeinflusst, in welchem Ausmaß EÜ in die allgemeinen Strukturen des Sanktionensystems eingebunden ist. Genauer gesagt: Je stärker EÜ in die Arbeit der Bewährungshilfe integriert ist, desto mehr Ermessensspielraum ist bei der praktischen Handhabung gegeben.

Der Großteil der staatlichen Justizbehörden ist mehr oder weniger intensiv am EÜ-Prozess beteiligt und in fast allen Rechtssystemen wurde auf gewisse Kommunikationsprobleme hingewiesen. Verzögerungen beim Informationsaustausch zwischen der Polizei und den Überwachungszentralen wurden in Belgien berichtet, in England und den Niederlanden wurde auf Schwierigkeiten bei der Kommunikation zwischen den Gerichten, dem „*Electronic Monitoring Service*“ (EMS) und der Bewährungshilfe hingewiesen. Eine behördenübergreifende Kontaktperson, die sowohl für die Überwachungszentralen als auch für die übrigen Behörden tätig wird, wurde in England als wünschenswert gesehen, um den Informationsaustausch zu erleichtern. Auch Technik konnte den Informationsaustausch positiv begünstigen. In Belgien wurde vor kurzem erfolgreich ein Informationssystem etabliert, das alle für den Überwachungsprozess relevanten Information sowie getroffene Entscheidungen enthält und auf welches das Personal der Überwachungszentrale, die Bewährungshilfe und die Strafvollzugsanstalten zugreifen kann.

Die aus RF- und GPS-EÜ gesammelten Daten können der Polizei zur (präventiven) Informationsgewinnung und zur (repressiven) Ermittlungsarbeit nützlich sein. Gleichwohl wurde in allen Ländern die Gefahr eines Informationsmissbrauchs gesehen. Aus diesem Grund hat die Polizei innerhalb der jeweiligen Rechtssysteme keinen routinemäßigen Zugriff auf EÜ-Daten. Sie ist stattdessen

in vier der verglichenen Länder (alle außer Deutschland) verpflichtet, nähere Informationen über den Probanden auf formellem Weg zu beantragen (üblicherweise durch schriftliches Gesuch) – entweder von der Staatsanwaltschaft (Niederlande), der Überwachungszentrale (Belgien) oder dem *National Offender Management* (NMO) (England). In Deutschland gelten umfangreiche Datenschutzbestimmungen und die Behörden sind sehr vorsichtig und zurückhaltend, wenn es darum geht, Informationen über Probanden mitzuteilen – auch innerhalb der für EÜ zuständigen staatlichen Behörden.

In vielen Rechtssystemen wurde die fehlende Kenntnis der Justizbehörden bezüglich EÜ bzw. die fehlende Auseinandersetzung mit der Thematik als ein Hindernisgrund für eine effektive Nutzung von EÜ genannt. In den Niederlanden sind sich die Richter und Staatsanwaltschaften beispielsweise nicht immer im Klaren darüber, was überhaupt technisch realisierbar ist. In England sowie in Schottland wurde festgestellt, dass die Richter und die Bewährungshilfe nicht über einen einheitlichen Wissensstand verfügen. Die gewonnenen Erkenntnisse deuten darauf hin, dass Schulungen und andere Arten aufklärender Tätigkeiten das Bewusstsein für EÜ erhöhen können, was wiederum zu einer breiteren Anwendung führen kann und andererseits sicherstellt, dass EÜ angemessen eingesetzt wird.

6. Zielgruppen

In allen untersuchten Rechtssystemen kommt EÜ bei verschiedenen Tätergruppen zum Einsatz, wodurch neben dem Reiz, der von EÜ als Sanktion ausgeht, auch die vielseitige Zwecksetzung und die verschiedenen Anwendungsmöglichkeiten und Technologien zum Ausdruck kommen. Die meisten Rechtssysteme nehmen keine Tätergruppe automatisch aus dem Anwendungsbereich von EÜ heraus, wenngleich Personen mit Formen psychischer Erkrankung oder Lernstörungen als ungeeignet für EÜ angesehen werden. In den Niederlanden schließt man darüber hinaus auch Personen aus, deren Alkohol- oder Drogenkonsum als problematisch angesehen wird.

Voraussetzung für die Anordnung von EÜ ist ein fester Wohnsitz, der keinerlei örtlichen Bezug zum Opfer oder zur Tat aufweist. In der Praxis sorgt diese Tatsache für den Ausschluss einiger potentieller Kandidaten. Belgien etwa bietet von staatlicher Seite aus keine Alternativunterkunft, während die Niederlande zwar entsprechende Unterkünfte bereitstellen, es jedoch nur eine begrenzte Zahl an Plätzen gibt. In England werden Ersatzunterkünfte durch das „*Bail Support and Accommodation Scheme*“ (BASS) zur Verfügung gestellt, die Untersuchungshäftlingen sowie im Rahmen von HDC (*Home Detention Curfew*) aus dem Strafvollzug Entlassenen, eine Wohnmöglichkeit bietet.⁹

9 Siehe auch *Hucklesby* 2011.

Der Einsatz der GPS-Fessel ist derzeit für gewöhnlich, jedoch nicht ausschließlich, auf Personen beschränkt, von denen ein erhebliches Risiko der Verübung von schweren Straftaten ausgeht, sei es aufgrund der Schwere ihrer Tat oder der erhöhten Rückfallgefahr. Konträr hierzu, wird EÜ in den Niederlanden für Personen mit entweder besonders hohem Rückfallrisiko oder bei sehr schwerer Kriminalität, als ungeeignet angesehen. Deutlich weniger Einigkeit besteht bei der Eignung von Tätern aus dem Bereich der Bagatellkriminalität bzw. Tätern, deren Rückfallwahrscheinlichkeit besonders niedrig ist. So wird es etwa in den Niederlanden in diesem Bereich als unverhältnismäßig angesehen EÜ anzuordnen. In England und Schottland hingegen kann EÜ auch als alleinstehende Maßnahme angeordnet werden, sodass es hier vermehrt auch bei weniger schwerwiegende Straftaten zum Einsatz kommt. In Deutschland ist EÜ – ähnlich wie in den Niederlanden – bei Bagateltätern sowie bei gering Rückfallgefährdeten aus verfassungsrechtlichen Gründen (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit) ausgeschlossen.

7. Kreativität in der Anwendungspraxis

Innerhalb der fünf Rechtssysteme fehlt es generell an kreativen Ansätzen in der Anwendungspraxis. Nur vereinzelt sind innovative Ideen erkennbar. Grundsätzlich ist EÜ gekennzeichnet durch bürokratisierte und formale Prozesse.¹⁰ Es zeigten sich sowohl eindeutige Parallelen zwischen den jeweiligen Rechtssystemen, als auch einige Unterschiede, die im folgenden Absatz erörtert werden sollen.

7.1 Dauer und Häufigkeit der Anwendung von EÜ

EÜ bietet Potential für eine flexible Handhabung und eine Anwendung von unterschiedlicher Dauer und Häufigkeit, sowohl betreffend die Technologie als auch das System von EÜ selbst. In den im Rahmen des Projektes untersuchten Rechtssystemen wird EÜ auf unterschiedlichste Art und Weise eingesetzt und verdeutlicht damit, dass es wohl nicht als einheitliche Maßnahme bezeichnet werden kann.

Beim Einsatz im Rahmen der *U-Haftvermeidung* wird keine Maximaldauer vorgegeben, während bei der *Entscheidung des erkennenden Gerichts* zwar eine

10 Anmerkung FD: Dies ist angesichts der Eingriffsintensität der in Frage stehenden Maßnahmen nicht unbedingt negativ zu sehen, da formale Abläufe auch Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit bedeuten und damit wichtige rechtsstaatliche Prinzipien verkörpern. Kreativität i. S. von mehr Ermessensspielräumen kann damit durchaus auch problematisch sein. Im Selbstverständnis des Projekts war jedoch eher die „Kreativität“ i. S. der sanktionsrechtlichen Ausgestaltung und Weiterentwicklung der Sanktionensysteme gemeint.

solche festgelegt wird, diese jedoch im Ländervergleich zwischen 12 Monaten und mehreren Jahren schwankt. Die Dauer bei *Haftentlassungsmaßnahmen* variiert und hängt von der Länge der Haftstrafe sowie den Bedingungen für eine vorzeitige Entlassung ab. Nur die englischen und schottischen HDC-Modelle schreiben eine Maximaldauer vor. In Deutschland kann die Führungsaufsichtswweisung bei regelmäßiger Prüfung bis zu fünf Jahre dauern, ggf. unter besonderen Umständen auch auf unbestimmte Zeit verhängt werden. Programme, die auf Freiwilligkeit basieren, wie zum Beispiel von der englischen Polizei durchgeführt, liegen außerhalb des gesetzlichen Rahmens und könnten theoretisch ebenfalls unbegrenzt durchgeführt werden. Grundsätzlich ist die Nutzung von EÜ in allen Rechtssystemen ohne zeitliche Begrenzung möglich, da unterschiedliche Modelle aufeinander folgend eingesetzt werden können und/oder dieselben Modelle wiederholt zum Einsatz kommen können, sodass die Maßnahme deutlich länger ausfällt, als die gesetzliche Maximaldauer, die für den konkreten Einsatz vorgeschrieben ist.

Tabelle 3: Zeitliche Ausgestaltung von EÜ

	Belgien	England & Wales	Deutschland	Niederlande	Schottland
U-Haftvermeidung	Ausgangssperre: 24 h	Ausgangssperre: bis zu 24 h	Wird individuell festgelegt	2-17 h ohne Überwachung	
Haft		Ausgangssperre: 2-16 h	Wird individuell festgelegt	2-17 h ohne Überwachung	Ausgangssperre: 12h
Nach Haftentlassung	Minstdauer Std. ohne Überwachung: 4 h Maximaldauer Std. ohne Überwachung: 12 h	Ausgangssperre: 9-12 h		2-17 h ohne Überwachung	Ausgangssperre: 12 h

Das Ausmaß der Nutzung von EÜ steht in Relation zu der Anwendungspraxis von Hausarrest in den jeweiligen Systemen. Dabei wird *Hausarrest* überwiegend unter Nutzung der RF-Technologie eingesetzt. In Belgien hingegen wird auch die GPS-Technologie verwendet, dann um Personen rund um die Uhr an ihrem Wohnsitz festzuhalten. Infolgedessen sind sie auf andere Personen angewiesen, um ganz alltägliche Aufgaben zu bewältigen.

Ein bedeutender Unterschied kann dabei zwischen den Vorgehensweisen in England und Schottland bzw. in Belgien und den Niederlanden festgestellt werden. In England und Schottland wird der Hausarrest über die Dauer der Ausgangssperre beschrieben. In Belgien und den Niederlanden hingegen werden die

Stunden ohne Überwachung („*free hours*“) vorgeschrieben. *Tabelle 3* zeigt die gesetzlichen Beschränkungen zur aktiven zeitlichen Überwachung pro Tag. Sie verdeutlicht, dass die Dauer des Hausarrests zwischen zwei bis 24 Stunden schwankt. Mit Ausnahme von England verändert sich die Dauer der Ausgangssperre/ der „*free hours*“ für die verschiedenen EÜ-Modelle nicht.

Der Großteil der gesetzlichen Beschränkungen setzt voraus, dass EÜ gleichermaßen an sieben Tagen in der Woche angewendet wird. Genau so wird EÜ in der Praxis auch angewendet. Das Europäische Modell nutzt dabei bestimmte tägliche Kernzeiten, wodurch jegliche Kreativität im Einsatz unterdrückt wird, da der Proband nicht etwa durch „freie Tage“ für weisungskonformes Verhalten belohnt werden kann bzw. diese nicht im Rahmen einer Ausstiegstrategie genutzt werden können, wenngleich überwachte Personen in Belgien automatisch ein Recht auf „Beurlaubung“ (Zeitraum ohne Überwachung durch EÜ, da sie den gesetzlichen Status eines Gefangenen genießen) haben. Belgien geht bei der Handhabung der Stundenordnung am strengsten vor, insbesondere bei Personen, die Strafen von bis zu drei Jahren verbüßen. So müssen etwa die vier Stunden Freizeit, die den Probanden zustehen, zwischen 8.00 und 12.00 Uhr genutzt werden, außer, die Probanden gehen „sinnvollen Tätigkeiten“ nach – in diesem Fall sind maximal 12 Stunden Freizeit zulässig. In der Theorie ermöglicht das englische System (z. B. keine Kernzeiten) einen kreativeren Umgang mit EÜ, in der Praxis werden jedoch konsequent Ausgangssperren verhängt, üblicherweise für 12 Stunden am Tag, 7 Tage die Woche, zwischen 19.00 und 07.00 Uhr. Die Niederlande sind das einzige Land, das die Anzahl der freien Stunden an Wochenenden, d. h. Freizeit, stärker einschränkt als unter der Woche, d. h. Arbeitszeit.

Ein weiterer Unterschied zwischen den Rechtssystemen ist, dass die Tageszeiten in England und Schottland während der Gesamtdauer der EÜ-Anordnung unverändert bleiben, sofern die persönlichen Umstände des Probanden gleichbleiben. In Belgien und den Niederlanden wird die Anzahl der freien Stunden generell im Laufe der Weisung erhöht, solange sich die Personen konform verhalten, als Belohnung und/oder um Anreize für konformes Verhalten zu schaffen und ihnen die Weidereingliederung in die Gesellschaft zu erleichtern. In den Niederlanden wird dieser Prozess dadurch vereinfacht, dass Bestimmungen zu einem dreistufigen Hausarrest existieren, sodass die freie Zeit von 12 Stunden unter der Woche und 4 Stunden am Wochenende auf 17 Stunden während der gesamten Woche erhöht werden können. Entscheidungen darüber, welche Stufe für die jeweilige Person angemessen ist, basieren auf Risikoeinschätzungen. Keines der Rechtssysteme verfügt über formale Prozesse, um EÜ aufgrund weisungskonformen Verhaltens vorzeitig zu beenden, obwohl EÜ in fast allen Fällen bei non-konformem Verhalten verlängert werden kann.

7.2 Änderungen der Überwachungsbedingungen

In allen Rechtssystemen herrscht Einigkeit darüber, dass Änderungen der Überwachungsbedingungen unter unvorhersehbaren Umständen erforderlich sein können. Darunter könnten etwa die temporäre oder permanente Änderung des Wohnsitzes oder aber der Ausgangsperrzeiten (RF) oder der Ausschlusszonen (GPS) fallen. Der Prozess der Entscheidung läuft dabei innerhalb der jeweiligen Rechtssysteme unterschiedlich ab und hängt vom Anwendungsbereich als auch der Art der beantragten Änderung ab. Grundsätzlich gilt, je bedeutender oder länger die Veränderung ist, desto gründlicheren Prüfungen wird sie unterzogen und desto größer ist die Einbindung von Vollzugsbeamten, Staatsanwaltschaften bzw. Gerichten. Wenn Bewährungshelfer wie z. B. in Deutschland und den Niederlanden die Erlaubnis haben, Entscheidungen dieser Art zu treffen, ermöglicht dies einen besseren Austausch zwischen Mitarbeitern und überwachten Personen, was wiederum dazu führt, dass die stärkende Aufforderung zu konformen Verhalten und die Berücksichtigung persönlicher Umstände in den Fokus rücken. Die möglichen Nachteile sind eine geringere Kontinuität und Glaubwürdigkeit. Gleichermaßen gilt: je formaler der Prozess, desto höher die Wahrscheinlichkeit einer langwierigen Entscheidung. Nicht alle notwendigen Änderungen sind vorhersehbar, z. B. Anwesenheit bei einem Begräbnis, sodass ein flexibler und anpassbarer Prozess vonnöten ist, um vermeidbaren, durch non-konformes Verhalten bedingten Zwischenfällen, entgegenzuwirken.

In allen Rechtssystemen muss bei beantragten Änderungen relevantes Beweismaterial mitgeliefert werden. Die befragten Personen berichteten jedoch, dass dies üblicherweise unproblematisch möglich sei, sofern alles seine Gültigkeit hat. In diesem Zusammenhang gab es drei Ausnahmen. Änderungen der Bestimmungen für bundesweite GPS-Fälle in Deutschland wurden aufgrund des bürokratischen Aufwands als schwer durchführbar bezeichnet. Gleiches galt in den Niederlanden für Änderungen bezüglich der Ausschlusszonen, sowie in Belgien bezüglich der „Freizeit“ für Insassen, die Haftstrafen von bis zu 3 Jahren bzw. mehr als 3 Jahren absaßen.

8. Der Überwachungsprozess

Grundsätzlich ist der Überwachungsprozess innerhalb der jeweiligen Rechtssysteme identisch, allerdings fallen einige Unterschiede bezüglich der Implementierung von EÜ auf, die im Folgenden dargestellt werden sollen.

8.1 Einverständnis

Die Bedeutung die dem Einverständnis des Betroffenen beigemessen wird, variierte zwischen den verschiedenen Rechtssystemen. Die in Deutschland bundesweit mögliche Anwendung von GPS-EÜ ist das einzige Modell, bei dem EÜ mit oder ohne Einwilligung des Probanden verhängt werden kann.¹¹ In den anderen Rechtssystemen wird zwar das Einverständnis der überwachten Personen eingeholt, allerdings wird dabei mit unterschiedlich deutlichen Mitteln vorgegangen. In jedem der Rechtssysteme ist es unerlässlich, dass überwachte Personen ein Dokument, welches die Bedingungen der elektronischen Überwachung verdeutlicht, unterzeichnen und somit ihr Einverständnis dazu abgeben, sich an die entsprechenden Vorgaben zu halten. In der Theorie man diese Aufklärung über die Bedingungen von EÜ – wie in England/Wales der Fall – als Einverständniserklärung ansehen, jedoch sollte man auf einer expliziten Zustimmung bestehen, auch wenn die „Freiwilligkeit“ zweifelhaft sein kann, da dem Beschuldigten oder Verurteilten kaum eine Möglichkeit bleibt, der Maßnahme nicht zuzustimmen.

Im Rahmen mehrerer Modelle innerhalb der jeweiligen Rechtssysteme bewerben sich Personen für EÜ (z. B. HDC in England und Schottland) oder melden sich freiwillig (z. B. IOM-Modelle in England und das hessische Projekt in Deutschland, für das zumindest eine solche Möglichkeit besteht). Unter diesen Umständen darf ein Einverständnis als konkludent erteilt angesehen werden. Die zentrale Frage in diesem Zusammenhang ist, inwieweit das Einverständnis der Person nach umfangreicher Erläuterung und aus freien Stücken erfolgte oder ob es nicht implizit oder explizit erzwungen wurde. Dabei ist es unausweichlich, dass der Proband in seiner Entscheidung im gewissen Maße unfrei ist, da der strafrechtliche Kontext und die Tatsache, dass die Alternative zu EÜ meist die Haft ist, das Einverständnis mittragen. Die Beobachtungen haben ergeben, dass der Umfang der vor dem Einsatz von EÜ gebotenen Informationen variiert. Dass mitunter Druck auf den Probanden ausgeübt wird, um ein Einverständnis zu erhalten und, dass die Häufigkeit der Fragen zu den Folgen der Maßnahme während derselben darauf hindeuten, dass sich die Probanden nicht immer im vollen Umfang der Konsequenzen von EÜ bewusst sind.

EÜ ist ein unverwechselbares Instrument der Strafrechtspflege und verlangt die Installation von technischen Geräten am Wohnsitz der überwachten Person. Im Falle von RF-EÜ (in manchen Fällen auch GPS-EÜ) sind die Probanden zumindest für einen Teil des Tages durch den Hausarrest an ihren Wohnsitz gebunden. Folglich hat die Maßnahme ebenfalls Auswirkungen auf die anderen im

11 Dies ist insoweit konsequent, als GPS-EÜ in Deutschland auf wenige potenziell „gefährliche“ (i. d. R. Gewalt- und/oder Sexual-)Täter beschränkt ist, weshalb die Frage der Einwilligung systematisch keinen Sinn macht. Hier steht der Schutz der Allgemeinheit vor „Hochrisikotätern“ im Vordergrund.

Haushalt lebenden Personen.¹² Diese Tatsache findet in den meisten Rechtssystemen dadurch Beachtung, dass das Einverständnis von mindestens einer ebenfalls im Haushalt gemeldeten Person eingeholt werden muss. Die Vorgaben in Bezug auf das Einverständnis differieren in den einzelnen Rechtssystemen. Überwiegend wird ein Einverständnis vom ebenfalls dort wohnhaften rechtmäßigen Eigentümer bzw. Mieter der Wohnung eingeholt, während ein solches von den übrigen Bewohnern üblicherweise nicht Voraussetzung ist. Auch das Einverständnis des Eigentümers bzw. Mieters ist in gewisser Weise erzwungen, da der Proband bei Verweigerung desselben in Haft bleiben muss bzw. inhaftiert werden kann. Das Maß der Freiwilligkeit des Einverständnisses hängt auch von den Umständen ab, unter denen es eingeholt wurde. Ein Einverständnis, dass vor dem Beschluss EÜ anzuwenden, bzw. unabhängig von den potenziell zu überwachenden Personen, d. h. in ihrer Abwesenheit, eingeholt wird, ermöglicht eine freiere Entscheidung. Untersuchungen deuten darauf hin, dass die Eigentümer/Mieter unterschiedlich umfangreiche Information zu den Konsequenzen der Anwesenheit von unter EÜ stehenden Personen in ihrer Wohnung haben, sodass sich die Frage stellt, wie gründlich die Entscheidungen durchdacht werden konnten. In allen Rechtssystemen gibt es jedoch für Mieter/Eigentümer die Möglichkeit ihr Einverständnis zu widerrufen. Erkenntnisse aus Belgien deuten darauf hin, dass ein Zusammenhang zwischen dem Widerruf einer Einverständniserklärung und fehlenden bzw. mangelhaften Informationen zu den Konsequenzen, die der Eigentümer/Mieter vor Beginn der Maßnahme erhalten hat, bestehen könnte.

8.2 Installation und Deinstallation des Equipments

Üblicherweise wird das technische Equipment dort eingerichtet, wo der Proband letztlich von den Außendienstmitarbeitern überwacht werden soll. Die meisten Rechtssysteme haben konkrete Vorgaben, wann die Installationen durchgeführt werden muss. Der Zeitraum zwischen Anzeige der Weisung und Installation des technischen Equipments variiert in den verschiedenen Rechtssystemen und kann erwartungsgemäß bei zu knapper Berechnung zu Komplikationen führen. So muss die Einrichtung der gerichtlich angeordneten Überwachung in England und Schottland üblicherweise zwischen dem Beginn der Ausgangssperre (meist 19.00 Uhr) und Mitternacht des Tages, an dem die Maßnahme verhängt wurde, stattfinden. In Belgien und den Niederlanden hingegen basiert EÜ auf einer anderen Organisationsstruktur, sodass eine systematischere Planung der Installation der Technik möglich ist. Hier wird pro Tag eine bestimmte Zahl an Installationen durchgeführt. Sobald alle Termine vergeben sind, werden in Belgien Wartelisten erstellt, die bis zu 1.000 Personen umfassen können. In beiden Rechtssystemen

12 Siehe *Vanhaelemeesch* 2014.

werden in bestimmten Kategorien Fälle separiert behandelt, bei denen die Installation innerhalb von drei (Belgien) bzw. 5 Tagen (Niederlande) erfolgen muss. Nachteil des belgischen bzw. holländischen Systems ist eine erhöhte Belastung der Gefängnispopulation, da die Wartenden bis zur Vergabe eines entsprechenden Termins in Haft bleiben müssen. Dennoch kennzeichnet diese Systeme, im Vergleich zum Vereinigten Königreich, ein besseres logistisches Management.

In allen Rechtssystemen können sich die meisten Probanden vor der Einrichtung von EÜ frei zwischen Justizvollzugsanstalt/Gericht und ihrem Wohnort bewegen, was eine gewisse Erhöhung des Fluchtrisikos mit sich bringt. Alternativ gibt es in einigen Ländern die Möglichkeit für bestimmte Fälle die Installation bereits im Gefängnis durchzuführen, so etwa in Belgien, Deutschland und den Niederlanden. Die „Plug & Play“-Methode ist nicht nur kostensparender, sondern hat auch den Vorteil, logistischen Schwierigkeiten, die mit dem Anlegen der Fußfessel für eine große Zahl von Fällen verbunden sind, zu begegnen, könnte jedoch andererseits auch Unsicherheit und Unbehagen bei den Probanden hervorrufen. Die Zahl der Mitarbeiter, die mit dem Anlegen der Fessel beauftragt werden, schwankt je nach Rechtssystem zwischen einer bis drei Personen. Es wurden keine Indizien dafür gefunden, dass das Anlegen in den verschiedenen Rechtssystemen auf unterschiedliche Weise bzw. gründlicher durchgeführt wird, im Übrigen werden überall ähnliche Probleme geschildert.

Die Deinstallation des Equipments kann auf unterschiedliche Weise erfolgen. Der Anbieter oder die Behörde können den Wohnsitz des Probanden aufsuchen, um die Fessel abzunehmen; alternativ können die Probanden die Fußfessel selber entfernen und sie an einem vereinbarten Ort abgeben oder aber sie werden dazu aufgefordert, sich an einen bestimmten Ort zu begeben (z. B. Gefängnis), wo ihnen die Fessel dann abgenommen wird. Die Nutzung einer zentralen Rückgabestelle hat zwar beachtliche Kostenvorteile, allerdings können Hausbesuche eine positive Signalwirkung auf den Probanden haben und so die Aufrechterhaltung des neuen Lebensstils begünstigen.

8.3 Betreuung von Probanden

Eine intensive Betreuung des Probanden ist unerlässlich, da EÜ mitunter eine beachtliche Zahl an Fragen und Bedenken auf Seiten des Probanden, sowohl in Bezug auf die Maßnahme selbst, als auch unabhängig davon, mit sich bringt. In den fünf Rechtssystemen existieren verschiedene Modelle wie Unterstützung bereitgestellt werden kann, wodurch die Vielfältigkeit und die divergierende Praxis in diesem Bereich zum Ausdruck kommt. In England und Schottland bietet eine zentrale Kontrollstelle rund um die Uhr Betreuung. In den Niederlanden erfolgt die Betreuung ganz überwiegend durch die Bewährungshilfe während ihrer Sprechzeiten, die durch einen Bereitschaftsdienst ergänzt werden, um Verstößen und Weisungsbrüchen entgegenzuwirken. In Belgien wird die derzeitige Betreuung durch Bewährungshelfer durch die Einführung einer zentralen Kontrollstelle

ersetzt. Im Moment ist eine Betreuung für den Großteil der überwachten Personen allerdings nur zwischen 6.00 und 22.00 Uhr über die zentrale Kontrollstelle möglich. In Deutschland wird die Betreuung ebenfalls über eine Kontrollstelle gewährleistet, die rund um die Uhr mit einem Sozialarbeiter besetzt ist.

9. Umgang mit Weisungsverstößen

Einer der Vorteile von EÜ ist, dass es neben Sicherheit auch den Beweis für Zuwiderhandlungen bieten kann. Berichte über die Meldung von Verstößen (detaillierte Informationen darüber, wann der Proband die Wohnung oder die Ausschlusszone verlässt bzw. betritt) sind abrufbar, mithilfe des GPS können die Aufenthaltsorte des Probanden nachverfolgt werden. Durch die Empfindlichkeit des EÜ-Equipments gelten leichtere Verstöße als durchaus üblich, z. B. eine um wenige Minuten verspätete Ankunft nach Beginn der Ausgangssperre (RF) oder ein nur kurzes, unbeabsichtigtes Betreten von Ausschlusszonen (GPS). Alle Rechtssysteme ermöglichen einen gewissen Spielraum im Umgang mit Verstößen. Was die Definition eines Verstoßes betrifft, herrscht zwischen den beteiligten Rechtssystemen ein großes Maß an Übereinstimmung. Dies beinhaltet das Fehlen während der gesamten oder teilweisen Zeit der Ausgangssperre, die Manipulation von Equipment, das widerrechtliche Entfernen der Fußfessel, das Betreten von Ausschlusszonen und drohendes sowie aggressives Verhalten gegenüber Mitarbeitern. In Deutschland und den Niederlanden kann auch Alkohol- oder Drogenkonsum zu einem Verstoß führen.

Die Reaktionsweisen in Folge eines Verstoßes weisen in drei der Rechtssysteme (Belgien, England und Schottland) erhebliche Gemeinsamkeiten auf und sind von der Art des Verstoßes abhängig, ohne jeglichen Bezug zum Probanden. In den Niederlanden hingegen beruhen die erste Reaktion nach einem Verstoß auf der Risikoeinschätzung und dem Prioritätslevel des Probanden und weniger auf der Art des Verstoßes. Noch bevor ein Prozess gegen die Probanden eingeleitet wird, erhalten sie die Möglichkeit eine Erklärung für ihr Verhalten abzugeben, während in den anderen Rechtssystemen die Erklärungen erst nach Einleitung des Verfahrens und somit retrospektiv eingeholt werden. Folglich bietet das niederländische System einen größeren Ermessensspielraum, wohingegen Belgien, Schottland und England einer standardisierten Vorgehensweise folgen.

Folge einer verstärkten Einflussnahme von Bewährungshelfern im Falle eines Verstoßes wäre ein entsprechend größerer Ermessensspielraum. Dies wird deutlich durch das zweispurige Konzept in Belgien. Bei Freiheitsstrafen ab drei Jahren, sind die Bewährungshelfer für die Einleitung von Maßnahmen als Reaktion auf Verstöße verantwortlich. Bei Freiheitsstrafen bis zu drei Jahren hingegen, liegt diese Entscheidung bei der Leitung der Überwachungszentrale. Anders als erwartet wiesen viele der Befragten darauf hin, dass die Vorgehensweise bei Verstößen in der erstgenannten Gruppe milder ausfiel, da die Strafvollstreckungskammern Faktoren wie etwa die Einhaltung anderer Bewährungsauflagen in ihrer

Entscheidung mitberücksichtigten und sich somit mehr auf das Individuum selbst bezogen.

Rechtssysteme, die verschiedene EÜ-Modelle verwenden, weisen landesweit Unterschiede bezüglich der Toleranzschwelle bei Verstößen auf. Dies kann bei überwachten Personen potenziell für Verwirrung sorgen, wenn sie entweder gleichzeitig oder nacheinander unter verschiedenen Arten von EÜ stehen. Die Reaktionen auf Verstöße folgen dabei einer abgestuften Vorgehensweise. Die Maßnahmen reichen von Mahnschreiben über Vollstreckung durch Haft bis hin zur erneuten Inhaftierung. Verstöße, die als schwerwiegend angesehen werden, führen üblicherweise zur sofortigen Vollstreckung der Maßnahme. Die verfügbaren strafrechtlichen Maßnahmen sind durchaus unterschiedlich und variieren in den Rechtssystemen und entsprechend der einzelnen EÜ-Modell, beinhalteten jedoch alles von andauernder Kautio/Haftstrafe/vorzeitiger Entlassung wie bisher, bis hin zum Widerruf der Weisung/Zulassung. Innerhalb mehrerer Rechtssysteme wurden Bedenken darüber geäußert, dass die endgültige Entscheidung im Fall eines Verstoßes, die im Ermessen der Gefängnisdirektoren (Belgien) bzw. der Gerichte (England) liegen, zu milde wären, mit dem Ergebnis der erneuten Entlassung unter EÜ. In Belgien konnten Unregelmäßigkeiten bei der Entscheidungsfindung ausgemacht werden, die daraus resultierten, dass Gefängnisdirektoren die Entscheidung, eine Person aus der Haft zu entlassen, häufig von der Gefängnispopulation (d. h. Überbelegung) abhängig machten. In England werden die Entscheidungen durch zentral organisierte Zusammenkünfte von Personen aus den Strafvollstreckungskammern innerhalb der NMOs getroffen, um so eine konsistentere und objektivere Entscheidung zu gewährleisten.

Alle Rechtssysteme bieten Mechanismen des rechtlichen Gehörs, die es den überwachten Personen ermöglicht, Erklärungen für non-konformes Verhalten abzugeben. Der tatsächliche Prozess variiert innerhalb und zwischen den Rechtssystemen. England stellt mit spezifischen Voraussetzungen und zeitlichen Abläufen vorgegeben in einem formalen Protokoll zu Verstößen, das am stärksten standardisierte Verfahren. Im Gegensatz dazu können Benachrichtigungen über Verstöße in den Niederlanden auch auf informellere Weise, etwa telefonisch oder während eines Treffens mit der Überwachungszentrale oder dem Bewährungshelfer, eingeholt werden. Konkrete Nachweise zur Überprüfung der Erklärung, wie etwa ein Krankenhausattest etc., müssen in allen Rechtssystemen vorgelegt werden. Wenn der Beweis zufriedenstellend ist, wird die Abwesenheit gewährt und es werden keine weiteren Maßnahmen in Hinblick auf den Verstoß eingeleitet.

Meldungen und Informationen zu Verstößen, die die Toleranzschwelle für die Missachtung der Ausgangssperre nicht überschreiten, finden auf verschiedenen Wegen Anwendung. In den Niederlanden werden sie etwa bei Betreuungsgesprächen genutzt, um mit dem Probanden über dessen Konformität zu diskutieren. Dies hat den Vorteil, dass der Proband an die Überwachung selbst und deren Genauigkeit erinnert wird. Obwohl kein Zweifel daran besteht, dass die

Aufzeichnungen für Bewährungshelfer und andere Mitarbeiter hilfreich sein können, kann das erfasste Datenvolumen aufgrund des Umfangs eine Interpretation der Daten sowie eine konstruktive Nutzung derselben erschweren. Eine umfassendere Nutzung der vorhandenen Berichte, könnte durch die Entwicklung eines leichter zugänglichen Formats, vereinfacht werden.

Der Zeitpunkt, ab welchem die Behörden keine Verantwortung mehr für die Überwachung der Probanden tragen, differiert von Rechtssystem zu Rechtssystem. Sobald der Polizei oder dem Strafvollzug in Belgien ein Weisungsverstoß gemeldet wurde, unterfallen die Probanden nicht länger der Zuständigkeit der Überwachungszentrale, EÜ wird beendet und die Akte geschlossen. In England hingegen, wird die Überwachung so lange fortgesetzt, bis der Anbieter durch die Gerichte bzw. Gefängnisse über das Ende der Maßnahme unterrichtet wird. Im englischen System kam es infolgedessen vermehrt zu Komplikationen durch Verzögerungen im Kommunikationsprozess, die wiederum dazu führten, dass Probanden mitunter trotz Beendigung der Weisung weiter überwacht wurden. Entsprechend wurden die Provider überbezahlt, obwohl die Probanden nicht länger unter EÜ standen.

10. Diversität

Mit Ausnahme von Schottland zeigte sich in allen Rechtssystemen fehlendes Bewusstsein für kulturelle Vielfalt und die damit einhergehenden Besonderheiten und Probleme, insbesondere bei Entscheidungsträgern und Leitungspositionen. Keines der Rechtssysteme verfügt über klare Richtlinien, in denen alle diesbezüglich relevanten Punkte behandelt werden. Während Ethnizität und Religion kaum Bedeutung beigemessen wird, sprechen einige Indizien für eine verstärkte Berücksichtigung des Geschlechts und der damit einhergehenden spezifischen Konsequenzen. In mehreren Rechtssystemen existieren Vorschriften, in denen geregelt ist, wer die Wohnung einer weiblichen Probandin aufzusuchen und/oder die Fessel anlegen darf. Hiermit wird jedoch sowohl das Ziel Mitarbeiter vor Anschuldigungen des sexuellen Missbrauchs als auch die Probanden selbst zu schützen, verfolgt. Um der kulturellen Vielfalt Rechnung zu tragen, wurden zwar in mehreren Rechtssystemen einige Sondermaßnahmen implementiert, aber ganz überwiegend berichteten die Befragten, dass Fragen betreffend die Vielfalt letztlich durch Einzelfallentscheidungen geregelt wurden.

Die Rechtssysteme bedienen sich unterschiedlicher Vorgehensweisen im Umgang mit Personen, die der Landessprache(n) nicht mächtig sind. In England und Schottland werden Unternehmen beauftragt, um telefonische Übersetzungsdienste zu leisten. Im Gegensatz dazu sind etwa in Belgien keine spezifischen Vorrichtungen dafür vorgesehen.

11. Electronic Monitoring – Daten

EÜ produziert eine beachtliche Menge an Daten. Die GPS-Technik sammelt zwar deutlich detailliertere Daten zu den Bewegungsmustern des Probanden, dennoch zeichnen sowohl die RF- als auch GPS-Technik rund um die Uhr Informationen auf. Mit der immer länger währenden Anwendung von EÜ in Europa treten auch unweigerlich vermehrt Fragen in Bezug auf eine angemessene Nutzung und Speicherung von Daten auf. In Deutschland sorgen die strengen Datenschutzbestimmungen dafür, dass sämtliche (standortbezogenen) EÜ-Daten nach zwei Monaten unwiderruflich gelöscht werden, vorausgesetzt, sie werden nicht als Beweismaterial in einem Strafprozess benötigt. Anders in England und Schottland, wo die Daten auf unbegrenzte Zeit gespeichert werden. In allen Rechtssystemen außer Deutschland werden die Daten dabei auf den Servern der Privatunternehmen, die die Technik bereitstellen, gespeichert. Zwar sind die Daten staatliches Eigentum, dennoch nicht immer leicht zugänglich.

Trotz des erheblichen Datenvolumens, das durch EÜ entsteht, war der Zugriff auf für das Projekt nutzbare Daten, schwierig. In vielen Fällen sind nicht einmal ganz grundlegende statistische Daten verfügbar und in keinem der Rechtssysteme werden Daten standardmäßig veröffentlicht. Dies beeinträchtigte die aktuelle Forschung erheblich und wird zweifelsohne auch zukünftige Forschungsaktivitäten wie auch das Verständnis in der Öffentlichkeit über die elektronische Überwachung einschränken. Hierdurch waren außerdem, auf einer statistischen Analyse der quantitativen Daten basierend Schlüsse jeglicher Art über die Effektivität von EÜ ausgeschlossen.

12. Personal

In Bezug auf das am EÜ-Prozess beteiligte Personal, sowie ihre berufliche Qualifikation und ihre Aufgaben kann zwischen einem Anglo-Modell und einem Europäischen Modell unterschieden werden. Mitarbeiter aus dem Vereinigten Königreich sind keine ausgebildeten Bewährungshelfer, sondern müssen lediglich eine grundlegende pädagogische Ausbildung vorweisen können. Im Gegensatz dazu, ist in den Niederlanden die Aufsicht des gesamten Prozesses den Bewährungshelfern übertragen, die speziell für EÜ ausgebildet wurden und denen das Fallmanagement obliegt. Im Vereinigten Königreich sind die bei privaten Vertragspartnern angestellten Mitarbeiter sowohl für alle technischen Belange als auch für Aufklärung und Betreuung der Probanden zuständig. In den Niederlanden hingegen ist es Aufgabe der Bewährungshelfer, die Probanden zu jeder Zeit mit Informationen zu versorgen, sowie die Techniker beim Anlegen der Fessel zu begleiten. Mit Ausnahme Schottlands sind in allen Rechtssystemen Außendienstmitarbeiter und Mitarbeiter der Überwachungszentralen nicht identisch. In Bel-

gien geht die Beteiligung von Justizhelfern am EÜ-Prozess zurück, sodass staatlich angestelltes EÜ-Personal zunehmend der einzige Ansprechpartner für die überwachten Personen ist. In vielen Rechtssystemen gehen Außendienstmitarbeiter ihren Aufgaben von zuhause aus nach, wodurch die mit Kosten und geografischem Standort verbundenen logistischen Schwierigkeiten vermindert werden können. Zugleich führt dies jedoch vermehrt zu Sicherheitslücken in Bezug auf Technik und Daten und limitiert daneben den Kontakt der Mitarbeiter untereinander.

Da Außendienstmitarbeiter unter anspruchsvollen und besonderen Bedingungen arbeiten müssen, nimmt die Gewährleistung ihrer Sicherheit eine entscheidende Rolle ein. Die Befragungen haben in allen Rechtssystemen ergeben, dass es nur äußerst selten, und dann eher verbal als körperlich, zu Vorfällen kommt. Einzelarbeit, wie sie in Belgien, England und Schottland üblich ist, verstärkt die Sicherheitsbedenken dennoch. Maßnahmen zur Risikobewertung variierten zwischen den Rechtssystemen und Informationen um diese zu komplementieren, sind mitunter nicht verfügbar. Mit Ausnahme Deutschlands gibt es in allen Rechtssystemen formale Sicherheitsvorkehrungen. Dennoch gibt es Unterschiede zwischen den Rechtssystemen, in welchem Umfang sich die Mitarbeiter dazu bereit fühlen, die Sicherheitsmaßnahmen durchzuführen und ob sie diese durchführen.

13. Die Zukunft von EÜ

In allen Rechtssystemen, ausgenommen Deutschland, wurde zuversichtlich über eine künftige zunehmende Anwendung von EÜ berichtet. Selbst in Deutschland wurden Überlegungen zur Nutzung von EÜ i. R. d. U-Haftvermeidung angestellt. Das erwartete Wachstum soll dabei auf mehreren Ebenen stattfinden, einerseits über die Einführung neuer Anwendungsbereiche und Technologien, andererseits durch die verstärkte Nutzung bereits vorhandener Modelle sowie die Ausweitung der Auswahlkriterien. Neue und verbesserte Technologien eröffnen dabei Möglichkeiten für eine weitergehende Nutzung von EÜ. Zwar wurde insbesondere das hohe Niveau an Sicherheit und Kontrolle der GPS-Technologie als Handlungsfeld mit vielen Möglichkeiten hervorgehoben, dennoch bestand auch Einigkeit über die Vorteile der RF-Technologie und deren auch zukünftig entscheidende Rolle im EÜ-Prozess. In einigen Rechtssystemen wird die Einführung von „doppelseitiger“ GPS-Technik zum Opferschutz aktiv verfolgt und von vielen mit Spannung erwartet.

Teilweise wird auch ein Veränderungen im Bereich von EÜ prognostiziert, die auf einem allgemeinen Wandel der Strafrechtspflege beruht und insbesondere Maßnahmen der elektronischen Überwachung betrifft, herausstellend, dass die Triebkräfte für den Wandel nicht beschränkt sind auf eine sich weiterentwickelnde EÜ-Politik oder -Technologie.

Obwohl keinerlei Schlüsse zu der Wirksamkeit von EÜ als alleinstehende Maßnahme bzw. im Maßnahmenverbund zulässig sind, werden die historisch begründeten Grenzen zwischen dem Anglo- bzw. Europäischen Modell vermehrt abgebaut. Während sich Schottland der verstärkten Einbindung sozialer Dienste in den EÜ-Prozess widmet, erwartet man in Belgien die noch fortschreitende Ausdehnung von alleinstehenden EÜ-Maßnahmen.

14. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

14.1 Zusammenfassung der Ergebnisse

Stichwortartig lassen sich die wesentlichen Ergebnisse des rechtsvergleichen den Projekts zur elektronischen Überwachung in 5 europäischen Ländern wie folgt zusammenfassen:

- Elektronische Überwachung (EÜ) wird innerhalb der fünf Rechtssysteme großflächig und in unterschiedlicher Weise für verschiedene Zwecke eingesetzt.
- Eine weniger häufige Anwendung von EÜ ist mit einer langfristigen Reduzierung der Gefängnispopulation und geringeren Inhaftierungsraten assoziiert. Im Gegensatz dazu sind hohe Gefangenenraten mit einer extensiveren Nutzung von EÜ assoziiert.
- Ein ausschlaggebender Faktor bei der Anwendung von EÜ ist, inwieweit die Größe der Gefängnispopulation (z. B. das Problem der Überbelegung) als problematisch betrachtet wird.
- EÜ erscheint in vielerlei Hinsicht attraktiv, da es für viele Zwecke eingesetzt werden kann bzw. so angepasst werden kann, dass es verschiedenen Zwecken dient.
- Kreativität beim Einsatz von EÜ wird nur eingeschränkt erkennbar, es gibt nur wenige vereinzelte Beispiele für innovative Einsatzweisen.
- Radiofrequenz- und GPS-Technik verfügen über sich ergänzende sowie spezifische Vorteile und Verwendungszwecke.
- Die Einbindung des privaten Sektors in EÜ bringt eine geringere Integration von EÜ in die Strukturen der Strafjustiz mit sich.
- Je besser die Bewährungshilfe in EÜ eingebunden ist, desto mehr Ermessensspielraum ist bei der Überwachungspraxis gegeben.
- Generelle Vorschriften bezüglich der Diversität existieren nicht bzw. behandeln nicht alle Aspekte der Diversität.
- Ein eingeschränkter bzw. nicht vorhandener Zugriff auf EÜ-bezogene Daten behindert die Forschungsarbeit und reduziert das richterliche und öffentliche Verständnis von EÜ.

14.2 Empfehlungen

Aus den Ergebnissen der empirischen Forschung im vorliegenden Projekt lassen sich die nachfolgenden Empfehlungen für die Rechtspolitik sowie die justizielle und sonstige Praxis ableiten:

- Bezüglich der Zwecke, die mit EÜ verfolgt werden, sollte berücksichtigt werden, dass EÜ nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip und insbesondere dem Gedanken der Erforderlichkeit möglichst wenig eingriffsintensiv bzw. möglichst restriktiv und ggf. nur in Verbindung mit sozialintegrativen Förderungsmaßnahmen mit dem Ziel eingesetzt wird, dass EÜ einen positiven Einfluss auf die jeweiligen Personen hat und ihnen die sinnvolle Gestaltung ihres Lebensalltags erleichtert.
- Die Implementation von EÜ sollte so gestaltet werden, dass die Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den Behörden verbessert bzw. optimiert wird.
- Überwachten Probanden sollte erforderlichenfalls ermöglicht werden, einen anderen Wohnsitz zu nehmen.
- Die Tagesstrukturierung durch Zeiten des Aufenthalts innerhalb und außerhalb der Wohnung sollten besser auf die persönlichen Umstände der überwachten Person bzw. die zugrundeliegenden Straftaten abgestimmt werden.
- EÜ sollte ein Progressionssystem zunehmender Lockerungen der Überwachung und ggf. der vorzeitigen Beendigung beinhalten, insbesondere für Probanden, die bereit sind, am Resozialisierungsziel mitarbeiten.
- Auf Änderungen der Lebensumstände der Probanden sollte einheitlich und abgestuft sowie zugleich flexibel reagiert werden.
- Vor Anordnung von EÜ sollte von allen Mitbewohnern unabhängig voneinander eine informierte Einverständniserklärung eingeholt werden.
- Überwachten Personen sollte rund um die Uhr (24 Std./Tag) Unterstützung angeboten werden.
- Bei Verstößen gegenüber Weisungen im Rahmen von EÜ sollte eine einheitliche und entsprechend angemessene bzw. abgestufte Vorgehensweise gewährleistet werden, die den Widerruf der Maßnahme und die Inhaftierung nur als letztes Mittel in Betracht zieht.
- Gegenüber Personen unterschiedlicher Kulturkreise und Bevölkerungsgruppen sollte eine gleichförmige (nichtdiskriminierende) und faire Behandlung gewährleistet werden.
- Im Hinblick auf Datenschutzbestimmungen sollte ein effektiver, aber gleichzeitig begrenzter Datenaustausch zwischen den Behörden ermöglicht werden.

- Der Schutz des Personals, wie zum Beispiel eine bessere Weitergabe von Informationen bezüglich Risiken sowie Risikomanagement-Training sollten gewährleistet werden.

Literatur

Criminal Justice Joint Inspectorate (2008): A complicated business. A Joint Inspection of Electronically Monitored Curfew Requirements, Orders and Licenses. London.

Dünkel, F., Geng, B., Harrendorf, S. (2016): Gefangenenraten im internationalen und nationalen Vergleich. *Bewährungshilfe* 63, S. 178-200.

Hucklesby, A. (2009a): Keeping the lid on the prison remand population: The experience in England and Wales. In: *Current Issues in Criminal Justice* 21 (1), S. 3-23.

Hucklesby, A. (2009b): Understanding offenders' compliance: a case study of electronically monitored curfew orders. In: *Journal of Law and Society*, 36(2), S. 248-271.

Hucklesby, A. (2011): *Bail Support Schemes for Adults*. Bristol.

Pepper, M., Dawson, P. (2015): *Alcohol Abstinence Monitoring Requirement*. London.

Vanhaelemesch, D. (2014): Experiencing electronic monitoring. In: *Criminal Justice Matters* 95, S. 12-13.

5. Die elektronische Überwachung von Straftätern: Standards, ethische Grundlagen und Kriminalpolitik im digitalen Zeitalter

*Mike Nellis*¹

1. Einführung

Zur Zeit ihrer Einführung und frühen Ausbreitung in den 1990er-Jahren in Europa – England hatte ein erstes Pilotprojekt 1989/90, Schweden ein erstes landesweites Projekt 1996 – wurde die elektronische Überwachung (EÜ) als strafrechtliche Sanktion zweifellos kontrovers gesehen und von liberalen Strafvollzugsforschern, Strafrechtsreformern und Bewährungshelfern intuitiv als in beunruhigender Weise abweichend von den herkömmlichen Formen der Überwachung von Straftätern in Freiheit angesehen. Einige der frühen kritischen bis feindseligen Äußerungen waren möglicherweise den üblichen konservativen Vorbehalten gegenüber „dem Neuen“ geschuldet, obwohl EÜ auch sehr schnell Assoziationen mit Blick auf *Orwells* „Big Brother“ und *Benthams* (über *Foucault* transportiertes) *Panopticon* hervorriefen, sodass niemand einfach behaupten konnte, dass die EÜ gänzlich harmlos oder unschädlich sei. Sie hat immer die Aufmerksamkeit in ethischer und politischer Hinsicht beansprucht. Auch heute noch sind einige der mit der Problematik befassten Wissenschaftler wegen des Potenzials an Überwachungsmöglichkeiten und der entsprechenden Eingriffsintensität besorgt. Nach mehr als 25 Jahren praktischer Anwendung der staatlichen Überwachung von Straftätern – d. h. derer Aufenthaltsorte und Bewegungen –, sowie angesichts der heutzutage üblichen digitalen Erfassung des Lebens von Bürgern und Konsumenten, wird EÜ gleichwohl nicht länger als *die* auffällige oder drakonische Maßnahme wahrgenommen. Im Gegenteil könnte man in einer derart digital vernetzten Gesellschaft EÜ als sich vom Alltag kaum unterscheidend und daher zu wenig restriktiv ansehen, um sie als „ausreichende Bestrafung“

1 Übersetzung aus dem Englischen von *Frieder Dünkel*.

akzeptieren zu können. Man könnte sie heute aus diesem Grund insofern gar auf den Prüfstand stellen und ggf. verwerfen.

Neben ihren Vorbehalten gegen neue Technologien haben die Kritiker der EÜ auch verstanden, dass hinter der EÜ – anders als bei den anderen ambulanten Sanktionen oder Maßnahmen bzw. „Alternativen zur Freiheitsstrafe“ – eine offenbar mächtige kommerzielle Lobby steht, die die hauptsächlichen Profiteure einer Ausweitung der EÜ sein würden (*Paterson* 2007; 2013). Der Einfluss dieser Lobbyisten auf kostenbewusste Regierungen, insbesondere diejenigen, die neoliberale Konzepte favorisieren (und marktorientierte Innovationen in allen Bereichen der Gesellschaft fördern, die Rolle des Staates einschränken bzw. neu konfigurieren, öffentliche Dienstleistungen an den privaten Sektor „outsourcen“, Ideen der individuellen Verantwortung hochhalten, schamlos Ungleichheit verstärken und soziale Gerechtigkeit missachten) war wahrscheinlich größer als gegenläufige Einflussnahmeversuche, die sozialliberale Strafrechtsreformer (oder Bewährungshelfer) geltend machen konnten. Die „EÜ-Industrie“ als das Aufgebot von Technologie-, Sicherheits- und betriebswirtschaftlich ausgerichteten „geschäftsabwickelnden“ Unternehmen, welche bei der Herstellung von EM-Equipment und der Bereitstellung von Dienstleistungen rund um die EÜ befasst sind und sich insgesamt als Interessensverbund verstehen, wurde von einigen als Zweig der auf eine „kommerzialiserte Strafrechtspflege“ ausgerichteten Privatwirtschaft verstanden, welche bereits die Privatisierung der Gefängnisse weltweit vorantreibt, und eine ebenso große Bedrohung für eine rationale, evidenzbasierte Kriminalpolitik darstellt.

Gegenwärtig gibt es wohl ca. 40 Länder, die EÜ in irgendeiner Form praktizieren mit zwischen 250.000 und 300.000 Probanden (ca. 100.000 in den USA, 15.000 in England und Wales, 1.000 in Schottland, um nur einige beispielhaft aufzuzählen). Es ist schwierig, die Zahlen genau zu beziffern, zumal es keine offiziellen Statistiken dazu gibt.² Das US-amerikanische und westeuropäische Entwicklungsmodell, zunächst die Radiofrequenztechnologie und dann die GPS-Technologie zu implementieren, war weitgehend durch die Entwicklung der Infrastruktur der Informations- und Kommunikationstechnologie, die zur jeweiligen Zeit zur Verfügung stand und von der Geschwindigkeit ihres Wandels determiniert. Da inzwischen jedoch unterschiedliche Technologien nebeneinander als Optionen existieren, wurde diese Chronologie der Einführung der EÜ nicht von allen nachfolgenden Staaten z. B. in Osteuropa, Südafrika, Lateinamerika oder im mittleren Osten repliziert. Einige Länder wie Korea oder Polen haben direkt die GPS-Technik eingeführt, die sowohl für den elektronisch überwachten Hausarrest als auch zur Aufenthaltsüberwachung eingesetzt bzw. konfiguriert werden kann, es aber nicht immer wird.

2 Zum Versuch einer Auswertung auf der Basis der Daten des *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics* vgl. *Dünkel/Thiele/Treig* in diesem Band (*Kapitel 8*), unter 4.

Im vorliegenden Kapitel möchte ich herausarbeiten, wie die miteinander verflochtenen technologischen und kommerziellen Aspekte der EÜ deren Entwicklungsverläufe und daneben die strafrechtspolitischen Entscheidungsprozesse von Regierungen, im Rahmen derer die Einführung von EÜ im Allgemeinen diskutiert wird, sich gegenseitig beeinflussen. Genauer geht es darum zu erkennen, wie das digitale technologische Milieu, von dem die EÜ ihre schwunghafte Entwicklung ableitet, die ethische und politische Debatte darüber verkompliziert hat, indem ich einige aktuelle Entwicklungen in England und Wales im Rahmen einer Fallstudie beleuchte, die sich sehr stark vom deutschen „Minimalismus“ im Hinblick auf EÜ unterscheiden.

2. Die „Frühzeit“ der EÜ in Europa

Alle frühen Kommentatoren verstanden die elektronische Überwachung als Technik, die nur vage mit der „Computerisierung“ und „Automatisierung“ in Verbindung zu bringen war, und, dass die ferngelenkten Überwachungssysteme im Grunde „kluge Maschinen“ seien, wie es *Zuboff* (1988) ausdrückte, scheinbar neutrale Arbeitsgeräte, die die Durchführung egal welcher Aufgabe effizienter gestalten sollen. Auf nationaler und in der Tat auch internationaler Ebene wurde die EÜ zu einem normalen Gegenstand demokratischer Debatten, parteipolitischer Argumentation, politischer Aushandlungsprozesse, kleiner Pilotprojekte, ungenügender Evaluationsprojekte und scharfer Medienberichterstattung, bis das Interesse an dieser Neuigkeit abklang – insofern nicht anders als bei jeder anderen Diskussion über strafrechtliche Sanktionen (möglicherweise allerdings noch intensiver als bei anderen Sanktionen!). Es gab einen Unterschied: Wie bei allen innovativen und „fremd“ erscheinenden Technologien wurde die EÜ von Regierungen und Interessensgruppen in recht unterschiedlicher Art und Weise vereinahmt und für die jeweils eigenen Interessen „zurechtgebogen“ bzw. instrumentalisiert, was die Unsicherheit bzgl. des Potentials der EÜ als entweder Bedrohung, vielversprechender Ansatz, neuer Gelegenheit oder irrelevanter Erscheinungsform strafrechtlicher Sanktionierung widerspiegelt. Dies machte die Einführung von EÜ problematischer als bei anderen ambulanten Sanktionen. Es gab allerdings einige Gemeinsamkeiten in der Art der Einführung von EÜ, mit einigen feinen Unterschieden, die auf den jeweils nationalen und lokalen Strafkulturen beruhen.

In einer Zeit generell ansteigender Gefangenenraten und der Kosten für das Strafjustizsystem gelangten die meisten westeuropäischen Länder zum Schluss, dass die EÜ eine hilfreiche Lösung des Problems der Überwachung von Straftätern in Freiheit biete und Schritt für Schritt die Entwicklung besserer und kosteneffizienterer Alternativen zum Freiheitsentzug im Vergleich zu früheren Reformversuchen gewährleiste. Die meisten westeuropäischen Bewährungshilfeorganisationen akzeptierten schlussendlich diese Entwicklung und handhabten die Einführung der Maßnahme in einer strikt strafrechtswissenschaftlichen Art und Wei-

se, nämlich indem ihre ethischen (und verfassungsrechtlichen) Pros und Contras im Lichte der bekannten herkömmlichen strafrechtsdogmatischen Argumentation abgewogen wurden und indem ihre Attraktivität für die Strafrechtsanwender, ihre vermutlichen Auswirkungen auf die Verurteilten oder Beschuldigten und die empirischen Ergebnisse möglicher Prozess- und Ergebnisevaluationen abgeschätzt wurden.

England und Wales waren immer ein Sonderfall im Vergleich zum allgemeinen Entwicklungstrend, weil die Regierung darauf bestand, dass die EÜ auch als eigenständige Sanktion (ohne Kombination mit anderen Interventionen) eine robustere Form der Kontrolle und Strafe sei, die der herkömmlichen Bewährungsaufsicht durch die Bewährungshilfeorganisationen potentiell überlegen sei, in deren Arbeit sie nicht notwendigerweise integriert werden müsse, und die deshalb am besten von einem Anbieter des privaten Sektors bereit gestellt werden sollte. Die Umsetzung dieser Strategie führte dazu, dass England und Wales das quantitativ umfangreichste EÜ-System in Europa entwickelten, jedoch dabei eine lang andauernde Opposition seitens der englischen Bewährungshilfe- und Strafrechtsreformorganisationen gegen die EÜ verursachte. Deutschland, das nur in einem Bundesland (Hessen) nach dem schwedischen Vorbild eine Intensivüberwachung in Verbindung von EÜ mit Bewährungshilfe einführte, ist ein Sonderfall in einem anderen Sinn (vgl. dazu und zu der bundesweit eingeführten EÜ im Rahmen der Führungsaufsicht *Kap. 2.1*). Angesichts der starken Einbettung in die Bewährungshilfe wurde es niemals ein relevanter oder quantitativ bedeutsamer Faktor innerhalb der ambulanten Betreuung und Aufsicht von Straftätern. Andere Bundesländer haben die Einführung in Erwägung gezogen, teilweise sogar damit experimentiert (Baden-Württemberg), allerdings nicht besonders erfolgreich, und letztlich entschieden, dass die EÜ nicht sinnvoll bzw. erfolgversprechend sei (vgl. *Haverkamp/Wößner 2015*).

In den frühen Tagen der EÜ bedeutete „elektronische Überwachung“ die Nutzung der für kurze Strecken ausgelegten Radiofrequenztechnologie (RF), um den Hausarrest zu überwachen. Aber selbst diese wurde von linksliberalen Kritikern und (zumeist) humanistisch-orientierten Bewährungshelfern, Bürgerrechtlern und radikalen Kriminologen als inakzeptable Umwidmung der eigenen Wohnung in ein Gefängnis und als Vorbote von noch eingriffsintensiveren Überwachungstechnologien in der Zukunft angeprangert. Seither wurden in der Tat weitere Technologien zur Überwachung von Straftätern entwickelt – die Stimmerkennung, zwei Formen von Alkoholtests bzw. -überwachung und vor allem das Global Positioning System (GPS) – wenngleich die RF-Technologie die dominante Form der EÜ in Westeuropa geblieben ist. Sie wird zumeist nur für kurze Zeiten von unter 12 Monaten vorgesehen, als Maßnahme der U-Haftvermeidung, oder um den Übergang und die Entlassung aus dem Strafvollzug zu unterstützen. Die Möglichkeit, auch den tatsächlichen Aufenthaltsort eines Straftäters zu identifizieren, gibt der EÜ ein zusätzliches Element der Unmittelbarkeit

der ambulanten Überwachung, mit der die herkömmliche Bewährungshilfe niemals konkurrieren könnte, wenn die Regierung eine solche Art der Überwachung fördern würde (vgl. *Nellis* 2013).

In den letzten 20 Jahren sind viele der von liberal eingestellten Praktikern geäußerten Befürchtungen zu den vorherrschenden Formen elektronischer Überwachung wohl weitgehend widerlegt worden, obwohl dies für Deutschland weniger zutrifft (vgl. *Nellis* 2014). Wie andere ambulante Sanktionen auch, ermöglicht es die EÜ, dass die betroffenen Überwachten ihre Familien unterstützen, ihre eigene Wohnung behalten und Arbeit weiter ausüben oder einen Arbeitsplatz suchen können, und zusätzlich potenziell schädliche und stigmatisierende Effekte des Freiheitsentzugs vermeiden (obwohl es sich nicht immer um eine längere Haftstrafe handelt). Es gab immer laute Kritik, „populistisch-punitiv“ Kritik, die den elektronisch überwachten Hausarrest als eine zu wenig strafende Sanktion im Vergleich zum Strafvollzug ansah. Solche Wählerschaften haben die Entwicklung der EÜ niemals vollständig vereitelt, obwohl sie auf lokaler/regionaler Ebene gelegentlich erfolgreich waren und Kriminalpolitiker und die Justiz dazu gebracht haben, EÜ zu vermeiden oder ihre Anwendung zu begrenzen. Opferhilfeorganisationen waren häufig nicht begeistert über die EÜ, verglichen mit der aus ihrer Sicht weit größeren Sicherheit, die eine unmittelbare Inhaftierung versprach – obwohl die Opfer von Straftaten selbst eher ambivalente Einstellungen aufwiesen, so wurde etwa die GPS-Überwachung im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt in den USA von einigen Opfern akzeptiert, von anderen nicht.

In einem aktuellen von der Europäischen Kommission geförderten rechtsvergleichenden und empirischen Projekt zum Gebrauch von EÜ in Belgien, Deutschland, England/Wales, den Niederlanden und Schottland stellten die beteiligten Forscherinnen und Forscher fest, dass die „EÜ eine weitgehende Attraktivität genießt, weil sie für viele Zwecke eingesetzt wird oder werden kann“. Zudem gab es anscheinend einen gewissen Konsens der Forscher, dass die EÜ sich in den vergangenen Jahrzehnten in bescheidenem Umfang als erfolgreiche Maßnahme dargestellt hat, die (in bestimmten Bereichen) ausgeweitet werden könnte (hierzu gab es allerdings vor allem aus deutscher Sicht erhebliche Vorbehalte). „Es gab mit Ausnahme von Deutschland eine klare Erwartung, dass EÜ in der Zukunft häufiger genutzt würde,“ und selbst in Deutschland gebe es eine interministerielle Arbeitsgruppe, die weitere Potenziale der EÜ überprüfen soll (*Hucklesby u. a.* 2016). In den *Kapiteln 2.1-2.4* (insbesondere *Kapitel 2.1*) des vorliegenden Bandes werden die Einzelheiten der im europäischen Vergleich weit unterdurchschnittlichen Anwendungspraxis von EÜ in Deutschland dargestellt und ich werde hierauf nur in den Schlussfolgerungen unter 8. nach einigen Überlegungen zu den Möglichkeiten, wie man „ethische“ Prinzipien im Kontext der EÜ anwenden kann, wie ihre Beziehung zu digitalen Technologien im größeren Zusammenhang zu sehen ist, sodann einer Betrachtung der Entwicklungen in England und Wales, die bei kritischer Betrachtung zu einem übermäßigen Gebrauch der EÜ geführt haben, noch näher eingehen.

Ist die vorhersehbare Ausweitung von EÜ in Europa – scheinbar abgesehen von Deutschland – einfach eine Frage eines neuen Verständnisses von Strafe und Kontrolle, das unter Rechtspolitikern, Managern und Praktikern zunehmend Akzeptanz gefunden hat? Was hat sich hier wirklich verändert? Ich denke, es sind nicht nur veränderte Einstellungen zur Funktion der Strafe (die Akzeptanz vermehrt kontrollierender Elemente bei der Überwachung in Freiheit), sondern auch Einstellungen gegenüber der allgegenwärtigen digitalen Technologie, die zur gleichen Zeit zusammen mit der Wahrnehmung ihrer zunehmenden Nützlichkeit für die Anwender in allen möglichen Bereichen des sozialen und politischen Lebens auftraten. In eher ambivalenter Hinsicht hat sich auch die öffentliche Meinung gegenüber der Überwachung (*surveillance*) gewandelt, und zwar im kommerziellen, privaten wie auch staatlichen Bereich. Immer mehr Menschen beginnen zu erkennen, dass die tägliche Teilnahme am gesellschaftlichen Leben digitale Spuren hinterlässt, durch die das Kaufverhalten und das allgemeine Verhalten von Bürgern detailliert erfassbar und für die Zukunft vorhersagbar gemacht werden können. Diese Ausspähung persönlicher Profile wird den Bürgern in vielfältiger Weise als Vergnügen, Annehmlichkeit und Notwendigkeit vermittelt (*Harcourt* 2015). In einem solchen Kontext wurde die elektronische Überwachung von Straftätern (Hausarrest ebenso wie die Aufenthaltsüberwachung mit GPS-Systemen) als strafrechtliche Maßnahme zu einer standardmäßigen „normalen“ Sanktion, und sie wird damit weniger offensichtlich als „unethischer“ oder „erschreckender“ Vorbote der „Big-Brother“-Gesellschaft wahrgenommen als dies in den ersten Tagen der Einführung von EÜ noch der Fall war.

3. EÜ und der technologische Wandel

Es ist nicht richtig, dass signifikante Auswirkungen von EÜ auf das Strafrecht unvorhergesehen gekommen sind, auch wenn die genauen, fließenden Konturen und Strukturen der gegenwärtigen digitalen Gesellschaft zu Beginn des Jahrtausends nicht wirklich offenkundig waren. Nimmt man einen weiten Blick zurück auf die westliche Strafrechtsgeschichte, so hat der kanadische Kriminologe *Ezzat Fattah* 1997 zutreffend festgestellt, dass die Formen der Bestrafung in der Vergangenheit niemals einfach das Ergebnis einer zielgerichteten rationalen, evidenzbasierten und ethischen Debatte waren, sondern immer Ausdruck der jeweiligen sozialen, ökonomischen und kulturellen Einflüsse ihrer Zeit. Streitsvoll spekulierte er sogar, dass das Auftauchen von elektronisch überwachten Ersatzstrafen in den USA, Kanada und Europa mit der Zeit zu einer weitgehenden Abschaffung der Gefängnisse führen würde. Allerdings war es selbst 1997 in den USA, wo man schon 15 Jahre Erfahrungen mit der EÜ gemacht hatte, klar, dass es kaum Anzeichen für einen Einfluss der EÜ auf die Höhe der Gefängnispopulation gab, oder dass EM in irgendeiner Form eine Herausforderung für die zunehmende, ideologisch begründete Orientierung der Kriminalpolitik an einer massenhaften Inhaftierung von Straftätern (*mass incarceration*) werden könnte. Ohne konkret die

Zeiträume eines solchen technologisch bedingten Wandels mit Blick auf den Strafvollzug näher zu definieren, behauptete *Fattah* dennoch zuversichtlich, dass die aufkommende EÜ die Morgendämmerung eines neuen Zeitalters der Geschichte sozialer Kontrolle darstelle; eines Zeitalters, in dem die technische Kontrolle von Menschen und ihrem Verhalten zu einer populären und weit verbreiteten Praxis würde. In der hochtechnisierten Welt der Zukunft – so *Fattah* – wird die Versuchung, solche Technologien (wie die EÜ) einzusetzen überwältigend stark werden und die Kosten sehr bescheiden im Vergleich zu den Kosten des Strafvollzugs sein. Die sozialen Gefahren würden wahrscheinlich minimiert und die ethischen Einwände überwunden. Menschen die Freiheit zu entziehen, wurde im 18. Jahrhundert mit der weniger grausamen und der humaneren Bestrafung im Vergleich zu Todes- und Körperstrafen begründet, und ebenso wird, nach *Fattahs* Meinung, im 21. Jahrhundert die technische Kontrolle von Menschen als humanere Bestrafungsart im Vergleich zur Freiheitsstrafe begründet werden (*Fattah* 1997, S. 293).

Fattah hat scharfsinnig vermutet, dass EÜ in eine gesamtgesellschaftliche Entwicklung eines sich ausbreitenden technologischen Wandels eingebettet sein würde, jedoch lag er falsch in der Annahme, dass die EÜ notwendigerweise und unaufhaltsam als „Gefängnisersatz“ (wie immer man dies bezeichnen will) eingesetzt würde. Zugleich irrte er sich über das Beharrungsvermögen bzw. die symbolische und materielle Macht des Gefängniswesens. Er begriff nicht die Vielseitigkeit der EÜ-Technologie und fiel allzu leicht und bereitwillig auf die „rationale“ Vorstellung herein, dass, wenn durch EÜ ein Politikwechsel bzw. Fortschritt möglich wäre, dieser auch einträte. Rückblickend kann das von *Fattah* beschriebene Szenario auch als ein kulturelles Abbild aus „unschuldigen Zeiten“ vor dem „11. September“ gesehen werden, als noch niemandem die Tendenzen hin zu einer Überwachungsgesellschaft richtig bewusst waren – obwohl schon zuvor Kriminologen bzw. Strafvollzugsforscher eine solch unkritische Akzeptanz einer hochtechnisierten zukünftigen Kriminalitätskontrolle nicht in Kauf genommen haben. *Stan Cohen* (1985) hat beispielsweise früh vorhergesehen, dass die EÜ vermutlich ein Teil der „Ausbreitung der Disziplinierung“ sein würde, die *Foucault* (1977) zuerst identifiziert hat, jedoch anders als *Fattah* und möglicherweise *Foucault* selbst, hat *Cohen* die technische Überwachung weder willkommen geheißen noch von ihr erwartet, dass sie das Gefängnis als Institution wesentlich in Frage stellen würde.

In jedem Fall gibt es einen theoretisch noch zu wenig beachteten bzw. durchdrungenen Begriff, nämlich den des „technologischen Determinismus“, der implizit *Fattahs* Vision der Strafrechtspraxis in 21. Jahrhundert zugrunde liegt, und der nicht unähnlich im Vergleich zu dem zuversichtlichen Techno-Utopismus ist, der heutzutage von den Silicon Valley-Protagonisten geliefert wird. Es war in diesem symbolträchtigen Teil der USA, in dem der Begriff der „umwälzenden Neuerung“ („*disruptive innovation*“) geprägt wurde. Gemeint ist damit, dass ein

neues kombiniertes Technologie- und Geschäftsmodell eine überkommene Industrie oder veraltete Dienstleistungssysteme untergräbt und neue Systeme schafft, die diese ablösen (worauf ich nachfolgend eingehen werde). Dieses Konzept wurde sehr überschwänglich bekannt gemacht (*Christiansen/Raynor/Macdonald* 2015). In der Erwartung, dass bestimmte bahnbrechende technologische Faktoren unaufhaltsam den Fortschritt vorantreiben würden, hat *Fattah* sich eindeutig eine radikale Umwälzung der etablierten Strafrechtspraxis erhofft, dabei aber die Bedeutung existierender Institutionen und (Straf-)Kulturen und des routinisierten politischen Streits bei der Gestaltung der Formen, des Tempos und des Ausmaßes des technologischen Wandels (man denke nur an die Entwicklung der Mobiltelefone) weit unterschätzt, was man leicht am Beispiel der unterschiedlichen Muster des Gebrauchs von EÜ in verschiedenen europäischen Ländern nachvollziehen kann.

Technologie ist in ihren Ursprüngen keine homogene oder autonome soziale Kraft: Obwohl sie ein latentes Potenzial dazu hat („Dampfmaschinen werden Eisenbahnzüge erzeugen“), entfaltet sie sich nicht entsprechend einer inhärenten technischen Logik, es sei denn die Wirtschaft oder die Regierung (und oftmals beide) investieren und entwickeln sie in eine bestimmte Richtung. Allerdings ist andererseits zu beachten, dass bestimmte Technologien (Energie-, Rüstungs- und Kommunikationsinfrastrukturen) in der Hand gewerblicher Betriebe und Regierungsorganisationen (insbesondere militärischer Organisationen) früher oder später mit nahezu absoluter Sicherheit ein solches Investment hervorrufen werden, wenn Unternehmen und Staaten im Wettbewerb für die Verbesserung und den Erhalt von Sicherheit stehen. Mit der Zeit können bestimmte technologische Infrastrukturen – in unserer heutigen Zeit: das Internet, die Kabelleitungen und Netzwerke, das gesamte Spektrum kontrollierter elektromagnetischer Strahlung, die Satelliten und Chips, die sie zum Funktionieren bringen und die Geräte und Instrumente, die den Zugriff hierauf ermöglichen – so zentral und verankert, so verführerisch und mit Kultsymbolcharakter ausgestattet sein (und sich immer weiter entfalten, ohne dass es eine direkte globale Kontrolle gibt). Den weniger mächtigen Interessensvertretern im privaten und im öffentlichen Sektor, die bei der Etablierung dieser allumfassenden Infrastrukturen ihre Hand nicht im Spiel hatten, müssen diese durch ihre bloße Existenz als deterministisch erscheinen. Die technologischen Infrastrukturen sind unaufhaltsam gezwungen oder gefragt, sich anzupassen und müssen den fördernden und hemmenden Rahmenbedingungen in gewisser Weise Rechnung tragen.

Man wird nicht gleich ein simpler „technologischer Determinist“ sein, wenn man behauptet, dass Technologien, die sowohl in räumlicher als auch zeitlicher Hinsicht Distanzen abbauen, Technologien der mobilen Lokalisierung der Person, der Echtzeitkommunikation und der Datensammlung, nicht früher oder später *unausweichlich* von einem oder verschiedenen digitalen Unternehmen zu einer spezifischen strafrechtlichen Intervention oder einer ganzen Serie von Interventionen zusammengefasst und „kondensiert“ werden. Es war niemals unausweichlich, aber es war hochwahrscheinlich, dass die technischen Gegebenheiten

und Geräte der Informationstechnologierevolution für strafrechtliche Zwecke und zugleich für den kommerziellen Gewinn eingesetzt würden. Es war niemals unwahrscheinlich, dass Regierungen und das „strafrechtliche Feld“ („*the penal field*“, vgl. den von *Joshua Page* 2013 in Anlehnung an *Bourdieu* benutzten Begriff, der die strafrechtlichen Macht- und Einflußstrukturen, darunter die staatlichen Akteure, die Justiz (Gerichte) und Strafvollzugsbehörden, zusammenfasst),³ sich eine solche Technologie einkaufen werden. Gleichwohl hängt das Ausmaß und die Geschwindigkeit und die moralische Art und Weise, in der sie agieren, von verschiedenen Eventualitäten ab: Die Stärke und Offenheit der existierenden rechtlichen und insbesondere strafrechtlichen Traditionen, die Existenz oder Nichtexistenz einer wahrgenommenen Krise der bestehenden gesetzlichen Regelungen, die professionelle Loyalität und Interessen der beteiligten Akteure und die „im Feld“ vorhandene sozio-technologische Vorstellung von sich selbst, die die Rezeptionsbereitschaft für Reformen im Gefängniswesen mitbedingt. Im nachfolgenden Abschnitt wird weiter untersucht, wie EÜ als eine „Technologie“ besser verstanden werden kann.

4. EÜ als „zwangsweise Verbundenheit“ („*Coercive Connectedness*“)

Der britische Politikwissenschaftler *David Runciman* betont zu Recht, dass das Leben im 21. Jahrhundert weit mehr durch die Informations- und Kommunikationstechnologie als durch irgendeinen anderen Bereich des sozialen und politischen Wandels „revolutioniert“ wurde. „Ihre umgestaltenden Effekte“, so merkt er an, „durchdringen das Alltagsleben umfassend und überall“, und „in vielen Fällen steht der schnelle technologische Wandel in starkem Kontrast zu dem ausbleibenden politischen Wandel“ (*Runciman* 2014, S. 63). Im Folgenden stellt er die kulturellen Konsequenzen dieser Entwicklung dar: „Technologie hat die Macht, Politik als obsolet erscheinen zu lassen. Die Geschwindigkeit des (technologischen) Wandels lässt die Regierungen als langsam und schwerfällig und häufig mit irrelevanten Dingen befasst erscheinen. Es kann auch das politische Denken im Vergleich zu den großen Ideen, die aus der Technologieindustrie kommen, als harmlos bzw. ‚zahn‘ aussehen lassen.“ (*Runciman* 2014, S. 64).

3 Anm. des Übersetzers: In einem unveröffentlichten Vortrag von 2010 fasste *Page* den Begriff wie folgt zusammen: „I define the penal field as the social space in which agents struggle to accumulate and employ penal capital legitimate authority to determine penal policies and priorities. The penal field is an objective structure that includes agents (individual, group, and organizational) that participate in and affect these struggles and the rhetoric, signs, and symbols that are both weapons in and products of the struggles that take place in this social microcosm. The penal field processes macro-level, structural developments, shaping how states respond to them“, vgl. *Page, J.* (2010): What Is the Penal Field? Lessons from California. Vortrag beim Jahrestreffen der Law and Society Association, Renaissance Chicago Hotel, Chicago, IL, 27. Mai 2010.

Er erinnert uns sodann an die Welt, die durch diese großen Ideen geschaffen wurde: „Die Geburt des Internet und die Entwicklung billiger und effektiver Geräte, mithilfe derer man Zugang hierzu hat, haben die Art und Weise, in der Menschen miteinander kommunizieren, vollständig verändert. Eine Unmenge von Informationsdaten wurden unmittelbar zugänglich für jeden, der darauf Zugriff nehmen will, die Geschwindigkeit der Kommunikationsmöglichkeiten hat exponentiell zugenommen und die örtliche Distanz zueinander ist in gleichem Maß geschrumpft. Sprunghaft sind Netzwerke von Menschen mit gemeinsamen Interessen und Hobbies, gleichem Geschmack, Vorurteilen und Ängsten in unbegrenzter Vielfalt entstanden. Die informationstechnologische Revolution hat die Art und Weise, wie Menschen Freundschaften schließen, wie sie zusammentreffen, sich verabreden, kommunizieren, sich medizinisch behandeln lassen, miteinander verhandeln, und entscheiden, wer sie sein möchten und, was sie tun möchten, verändert. Viele Aspekte unserer Online-Welt wären für jemanden, der aus irgendeiner Epoche des 20. Jahrhunderts in die heutige Zeit versetzt würde, inakzeptabel“ (*Runciman* 2014, S. 63).

Man muss einfach das Offensichtliche feststellen, nämlich, dass dies – der sozio-technologische Kontext – das „Milieu“ ist, in dem die EÜ sich seit den 1990er Jahren entwickelt hat, selbst wenn sie selbst (noch) keinen eigenständigen Transformationseffekt gehabt hat. Die Implikationen dieses Milieus für die spezifischen Strafrechtsreformdebatten wurde von der kritischen Strafrechts- und Strafvollzugswissenschaft weitgehend außer Acht gelassen. *Brown* (2006) war eine Ausnahme. Zu *Runcimans* Liste des „Kommunizierens, medizinisch Behandeln, des Verhandeln etc.“ könnte man den Begriff des „Regulierens“ hinzufügen, als etwas, was durch die digitale Technologie ebenfalls auf neue Weise verwirklicht werden kann – obwohl es schwierig ist, abzuschätzen, in welchem zeitlichen Rahmen dies geschehen wird. Einige Sphären der Gesellschaft und der Regierung ändern sich mit jeweils unterschiedlicher Geschwindigkeit. Obwohl man sich den Wandel vorgestellt und über Jahrzehnte damit experimentiert hatte, waren wohl gangbare, „skalierbare“ Formen der EÜ – sowohl die Geräte wie auch die gesamte Sanktions-, „Architektur“ betreffend – in den 1990er Jahren nur über die Schiene eines kommerziellen und politischen Investments zu entwickeln und als Möglichkeit im Kontext der aufkommenden digitalen Kommunikationsinfrastruktur und der Dimension der internetbezogenen Verbundenheit, die sie in die Gesellschaft gebracht hatte, gegeben.

EÜ als eine im Strafrecht verankerte Technik wäre als spezifische Strafrechts-sanktion ohne die „Ökologie der Systeme“, die Geschäftswelt, Netzwerke und die Expertise, die mit der digitalen „Verbundenheit“ im weiten Sinn assoziiert ist, nicht entstanden oder gewachsen. Zugrunde lagen sich stets weiterentwickelnde „Bedingungen des Auftauchens bzw. des Entstehens“ („*conditions of emergence*“) neuer technologischer Systeme. Allgemein verfügbare einfache Hardware und Software konnten leicht zu Mitteln der Überwachung hergerichtet werden, die den Aufenthalt oder die Nichtpräsenz eines Straftäters an einem bestimm-

ten Ort festzustellen erlaubten, nachdem computerisierte Festnetztelefonie üblich geworden war. Später ermöglichte das GPS-Tracking die Überwachung der Bewegungen des Straftäters im Raum, nachdem das US-amerikanische Militär (das die Satelliten kontrollierte) bessere Signalstärken auch zivilen Nutzern zur Verfügung stellte, die eine Heerschar von neuen kommerziellen Anwendungen erzeugten (vgl. *Doffing* 2009; *Milner* 2016). Die GPS-Überwachung setzte die Integration der neu entstandenen Mobilfontechnologie voraus, um geographische Ortungsdaten in Überwachungszentren hochladen zu können. In einem sehr buchstäblichen Sinn war und ist EÜ eine Form der „zwangsweisen Verbundenheit“ („*coercive connectedness*“), d. h. einer Verbindung, die von einer gerichtlichen Instanz oder einer zuständigen Behörde im Rahmen ihrer gesetzlichen Kompetenzen angeordnet wurde und die eingebettet, verflochten und untrennbar verbunden ist in und mit den dichten, sich überschneidenden Netzwerken von freiwilliger, wechselseitiger, kooperativer bzw. arbeitsteiliger und vertraglich basierter Verbundenheit, die aufgrund der Digitalisierung allumfassend und überall das heutige normale Leben prägt.

„Soziale Vorstellungswelten“ („*social imaginaries*“, vgl. *Taylor* 2004) sind der kognitive Rahmen, innerhalb dessen Gesellschaften das Denken darüber strukturieren, wie die Dinge sind und wie sie sein könnten und wie die Kluft zwischen beiden überwunden werden kann. Im Wettbewerb stehende Organisationen und Interessensgruppen beeinflussen sie jeweils in unterschiedlicher Weise: Sowohl die Interpretationen des Bestehenden als auch die Bilder einer möglichen, wahrscheinlichen und angestrebten Zukunft sind immer heiß umkämpft. Obwohl die Straf- und Strafvollzugswissenschaft (und die Bewährungshilfeorganisationen) dies nur langsam realisiert haben, stand die EÜ immer schon an der Schnittstelle von strafrechtlichen Vorstellungswelten („*penal imaginaries*“) und sozial-technischen Vorstellungen („*socio-technical imaginaries*“) und war von beiden geprägt: Von ihrer Natur aus konnte sie nie stärker das eine sein als das andere. EÜ ist nicht eine diskrete und begrenzte „Innovation“, die Strafrechtseinrichtungen je nach Würdigung der Evidenzlage einfach in mehr oder weniger großem Umfang annehmen oder ablehnen können. Sie hat vielmehr immer durch die gesamtgesellschaftliche digitale Revolution an Dynamik gewonnen, ferner durch den institutionellen sowie kulturellen Wandel, der daraus hervorging – sie war empfänglich für die endlosen „Upgrades“ und Störungen, die den Entwicklungsprozess weiter voranbrachten. Kommerzieller Wettbewerb garantiert, dass neue Überwachungstechnik auf den Markt gelangt und es kann nicht davon ausgegangen werden, dass Regierungen die Produktwerbung und Versprechungen der Privatwirtschaft stets als weniger angemessen halten werden als die – sozusagen – „alten Antworten“ auf das Kriminalitätsproblem, die von traditionellen staatlichen Bewährungshilfeorganisationen angeboten werden. Mit dieser Vorgabe im Blick ist es sinnvoll, darüber nachzudenken, was der wahrscheinliche Effekt auf die EÜ sein wird, wenn man die weitgehend voraussehbaren und auch schon ablaufenden weiteren Innovationsprozesse in der Arbeitswelt mit vermehrter

Automatisierung, der Nutzung künstlicher Intelligenz in Unternehmen, der mit zahlreichen Sensoren ausgestatteten Umgebung des „Internet der Dinge“ („*Internet of Things*“) und die noch stärker datengetriebenen Wirtschaftssysteme betrachtet, die daraus hervorgehen (vgl. Ford 2015). Die Unternehmen der EÜ-Industrie sind verschachtelt in kommerzielle „Ökosysteme“ globaler Unternehmen, die diese Entwicklungen steuern, unterstützt von Regierungen, die kostengünstige Lösungen erwarten. Verbunden mit der wachsenden Gesundheits- und Lebensstil-Bewegung („*health-and-lifestyle*“) des „*Quantified Self*“,⁴ im Rahmen dessen Individuen (möglicherweise auf Geheiß ihrer Versicherungen) Selbsttracking-Geräte (sog. „*fitbits*“) tragen, um ihr eigenes Wohlbefinden und ihren Gesundheitszustand zu überwachen und zu verbessern. Wenn praktisch alle Menschen Monitoring-Geräte tragen, könnte in diesem gesellschaftlichen Klima die EÜ von Straftätern als noch „normaler“ empfunden und ausgefeilter werden als sie es schon ist (vgl. Kelly 2016). Dies wird nicht zwangsweise die weitere Expansion der EÜ zur Folge haben, aber es zeigt an, womit u. U. zu rechnen ist: Es wird der gesellschaftliche Kontext sein, in dem Standards gesetzt und die ethischen Debatten darüber stattfinden werden. Susskind und Susskind (2015) führen den alarmierenden, aber überzeugenden Fall des niederschmetternden Effekts an, den die Automatisierung für Mittelklassearbeitnehmer haben wird. Davon sollten die Bewährungshilfeorganisationen Kenntnis nehmen, die keinen Grund haben, anzunehmen, dass sie von diesen Trends verschont bleiben werden.

5. Die ethische Debatte über die elektronische Überwachung

In der englischsprachigen Welt bzw. zumindest in den Ländern, die EÜ eingeführt haben, mussten einige rechtliche Fragen geklärt werden wie: Das Ziel von EÜ, die gesetzlichen Voraussetzungen, die Intensität und Dauer der Überwachung, die Strafzumessungsregeln, die Reaktion auf Auflagenverstöße etc. Angesichts des Fehlens klarer Vorgaben einer so neuen Sanktionsart bestand die Frage, welche Normen und Werte anzuwenden bzw. zu beachten sind. Strafrechtlich spielten die ethisch-moralischen Fragestellungen der Problematisierung der Eingriffsinintensität und des „Net-widening“ eine prominente Rolle in den kriminalpolitischen und professionellen Debatten. Weil EÜ das Tragen eines möglicherweise sichtbaren Geräts („Fußfessel“) erfordert, wurde das Problem der Stigmatisierung der Überwachten thematisiert, mit den damit verbundenen Bedenken bzgl. der Verletzung der Menschenwürde, der „Dehumanisierung“, Verletzung des Rechts auf Privatsphäre und von bürgerlichen Freiheitsrechten allgemein. Spezifische Bedenken bzgl. der Unannehmlichkeiten in Bezug auf Bekleidungsfragen wurden vor allem im Hinblick auf weibliche Probanden vorgebracht, die davon stärker

4 „*The Quantified Self*“ ist ein Netzwerk aus Anwendern und Anbietern von Methoden sowie Hard- und Softwarelösungen, mit deren Hilfe sie z. B. umwelt- und personenbezogene Daten aufzeichnen, analysieren und auswerten.

betroffen erschienen. Die Frage, ob EÜ eine „inklusive“ oder „exklusive“ strafrechtliche Sanktionsform darstellt (tatsächlich weist sie Elemente von beiden auf) – und Pros und Contras eines zeitweiligen Ausschlusses von Straftätern (Erwachsene, Jugendliche oder beide) – hat ebenfalls Aufmerksamkeit erlangt. Nur wenige Wissenschaftler haben die Frage behandelt, ob EÜ ein Ausdruck des *Foucaultschen* Konzepts der moralischen Disziplinierung ist (ein entschiedener Versuch, tiefgehende Veränderungen von Einstellungen, Verhaltensweisen und letztlich der Identität des Täters zu erreichen) oder ob die EÜ dem Konzept der administrativen Kontrolle i. S. von *Deleuze* nähersteht (ein oberflächlicheres, aber hinterlistigeres Mittel, das Verhaltensänderung anstoßen und weniger einen tiefgreifenden Persönlichkeitswandel erzielen soll), das immerhin Fragen der Computerisierung einbezog (vgl. *Deleuze* 1990).

Für die vielen Kriminalpolitiker, für die allein das effiziente Management egal welcher Aufgabe eine übergeordnete Überlegung ist, wurden aufgrund des zentralen Befunds der straffäterorientierten Forschung, nämlich, dass – obwohl Straftäter und ihre Familien die EÜ als belastend empfinden – die elektronische Überwachung einer Inhaftierung vorgezogen wird, ethische Überlegungen in gewisser Weise in den Hintergrund gestellt. Jedoch kann die Einschätzung durch den Verurteilten, welche Strafe gerecht ist, niemals den ethischen Prüfstein für die Kriminalpolitik darstellen, wenngleich dieser Aspekt ein wesentlicher Bestandteil davon ist. Wie andere Studien zur Überwachung von Straffälligen mit EÜ zeigen, leidet die Untersuchung der Täterperspektive gelegentlich daran, dass angesichts des kontextgebundenen Sprachschatzes die Fähigkeit, die Undurchsichtigkeit der Kontrollarchitektur, in der sie sich befanden (oder wie manche Betreiberfirmen es formulieren: in der sie „immatrikuliert“ waren), zu verstehen, begrenzt war. Dies betrifft den algorithmus-gesteuerten Automatismus der Registrierung von Präsenz und Abwesenheit, die Telefone oder andere Transmitter, die Alarme aussenden, wenn die unter Überwachung Stehenden Auflagen verletzen, in einigen Fällen die Analysen zu Bewegungsbildern mit Abweichungen im regelmäßigen Ablauf oder die Kontrollabstimmungen mit anderen Polizeieinheiten.

Die Europäische Bewährungshilfekonferenz (*Conférence Européenne de Probation*, CEP, eine transnationale Bewährungshilfeorganisation) hat die Gefahren, dass die EÜ unabhängig von der Bewährungshilfe als eigenständige Sanktion entwickelt wird, erkannt (zumal England und Wales signalisiert hatten, genau dies gemeinsam mit einem kommerziellen Anbieter tun zu wollen) und seit 1998 im Rahmen einer Reihe von 10 über den Zeitraum von 16 Jahren organisierten und gut besuchten Konferenzen wesentlichen Einfluss auf die Modellierung einer in die Bewährungshilfe integrierten EÜ in Europa gehabt. Die CEP hat später den Europarat überzeugen können, eine Empfehlung mit ethischen Grundsätzen zur EÜ zu verabschieden – d. h. ein aus Menschenrechtsstandards entwickeltes sog. *soft law* –, das neben die bekannteren Empfehlungen zum Strafvollzug (*European Prison Rules*, 2006) und die Empfehlungen zu gemeindebezogenen Maßnahmen und Sanktionen (*Community Sanctions and Measures*, 1992, 2000) treten, und

von den Mitgliedsstaaten – so die Erwartung – auch tatsächlich befolgt werden sollte. Die Empfehlung vom Februar 2014 hat zahlreiche zuvor bereits existierende Rechtsgedanken und Prinzipien zur EÜ zusammengefasst und teilweise erweitert, stand aber unter der Prämisse einer verspäteten und zurückhaltenden Anerkennung des Europarats, dass – wenngleich EÜ als strafjustizielle Sanktion politisch zweifelhaft erschien – sie inzwischen zu einer real existierenden Sanktion in den europäischen Strafrechtssystemen geworden war, deren Anwendungsbereich eher ausgeweitet werden würde und die man sich (realistisch gesehen) unmöglich weg wünschen konnte.

Die Gründe, weshalb die Anwendung der EÜ wahrscheinlich weiterhin wachsen wird, haben – wie erwähnt – wohl mehr mit der geänderten Sichtweise bzgl. der digitalen Technologie insgesamt zu tun als mit geänderten Einstellungen zu den ambulanten Sanktionen bzw. Alternativen zur Freiheitsstrafe. Über EÜ in Begrifflichkeiten der „Ethik und Philosophie der Technologie“ nachzudenken (eine langjährige Diskussion in der Literatur), ebenso wie unter rechtswissenschaftlichen Gesichtspunkten ist deshalb lange überfällig. Ein erster Versuch erfolgt mit dem vorliegenden Beitrag, eher um die Linien intellektueller Befassung mit dem Thema abzustecken – ein Unterfangen, das zufälligerweise deutsche Wurzeln hat –, als definitive Antworten zu geben. Hierzu beziehen wir uns auf das Werk eines speziellen Theoretikers in der Technologie-Debatte (s. u. 6.).

6. Die EÜ und das „Geräte-Paradigma“ („*The Device Paradigm*“)

Albert Borgmann arbeitete in den USA, war jedoch in Freiburg i. Br. 1937 als Sohn von sich in liberal-katholischen Kreisen bewegendem Eltern geboren. Einige der dort versammelten Koryphäen waren „von den Arbeiten von *Heidegger* fasziniert bzw. beeinflusst“ (*Borgmann*, zit. nach *Heikkero* 2012, S. 94). *Heideggers* bahnbrechender Aufsatz über die „Frage der Technologie“ hatte einen großen Einfluss auf *Borgmanns* Denken; dieser ist wahrscheinlich einer der frühesten Interpreten dieses komplexen und einflussreichen Werks. Der Vorzug, *Borgmann* eher als *Heidegger* selbst bei der Ausleuchtung des Themas „EÜ“ heranzuziehen, hängt mit dem unterschiedlichen Niveau der Abstraktion zusammen, auf dem die beiden Wissenschaftler argumentierten. *Borgmann* hat zweifellos eine große Theorie der Technologie entwickelt, jedoch auch eine größere Bandbreite von konkreten technologischen Entwicklungen reflektiert, zumal er lang genug lebte, um über die Technologien im späten 20. Jahrhundert nachzudenken, deren Details *Heidegger* nicht vorhersehen konnte, wie insbesondere die Ausweitung computergestützter Informations- und Kommunikationstechnologien, auf denen die EÜ basiert (vgl. *Borgmann* 1999).

Im Grunde hat *Borgmann* ein anthropologisches Verständnis von Technologie. Der Mensch hat sich seit uralten Zeiten Werkzeuge ausgedacht, um sein

Überleben zu sichern und sein Wohlbefinden in einer feindlichen (wörtlich: unangenehm) und unsicheren Umwelt zu sichern. Die komplexen Technologien des 20. Jahrhunderts gehen darüber weit hinaus, und für *Borgmann* ebenso wie für *Heidegger* bleibt die entscheidende Frage, wie sich diese auf unsere Vorstellung von einem guten Leben ausgewirkt haben und noch weiter auswirken. Er beobachtet düster, dass unser Leben durch die Technologie nicht wesentlich reicher geworden, noch unser moralisches Bewusstsein entsprechend geschärft wurde. Eine entscheidende Frage bleibt ferner, ob das im Wesentlichen utilitaristische Ethos der Technologie bestimmte Formen des Lebens, die Zeit, Anstrengungen und Fertigkeiten voraussetzen, und die Kultivierung von Gefühlen und Sensibilität, die lebensnotwendig für uns als zivilisierte Menschen sind, verschwinden lässt, ihre Verwirklichungschancen vermindert oder gar unmöglich macht. *Borgmann* nennt diese Formen des Lebens die „im Fokus stehenden Dinge und Praktiken“ („*focal things and practices*“), d. h. soziale Aktivitäten, bei denen eine instrumentelle, ergebnisorientierte Logik nicht oder nur zum geringeren Teil eine Rolle spielt, und die eine tiefe Bedeutung für unser Leben haben. *Borgmann* besteht darauf, dass man einen Raum erhalten muss, in dem derartige säkulare „Sakramente“ wie z. B. das Familienleben, die Herstellung und das Erleben von Kunst und Handwerk, das gesellige Zusammensein und -leben in der Zivilgesellschaft, tiefe intellektuelle Auseinandersetzungen und besorgte professionelle Beziehungen blühen und gedeihen können. Technologien, die dazu neigen, diese Praktiken aufzulösen, sind nicht willkommen, obwohl – womit *Borgmann* einverstanden wäre – dies im Vorhinein oft schwer ermittelbar ist.

Entgegen der Auffassung, dass Technologie etwas Neutrales darstellt, die man einfach zum Guten gebrauchen oder zum Negativen missbrauchen kann, argumentiert *Borgmann* (1992, S. 110) (wie *Heidegger*), dass „die Entwicklung und Einführung eines technischen Geräts immer bereits eine moralische Entscheidung beinhaltet.“ Dieser Aspekt wird in politischen Debatten oft unterdrückt, und war zweifellos nicht präsent im Kontext der Einführung der EÜ (allerdings trifft dies wohl weniger auf die Diskussion in Deutschland zu). In der Praxis erfolgt die Entwicklung und Einführung neuer technischer Geräte und Systeme – egal in welchem Bereich – vielfach ohne moralische Überlegungen, und zwar genau, weil das effizienzorientierte Ethos der Technologie ethische Abwägungen als weniger wichtig oder bloß zufällig erscheinen lässt. *Borgmann*, stellt diesen Aspekt jedoch in den Vordergrund und lädt zu einem ständigen Nachdenken darüber ein: Müssen wir wirklich eine bestimmte Technologie in einem bestimmten Bereich einführen? Ist es richtig, dies zu tun?

Um diese Fragen zu beantworten, identifiziert *Borgmann* ein wiederkehrendes Muster des Einflusses von Technologien auf die sozialen Beziehungen, das er als „Geräte-Paradigma“ bezeichnet. Seine Eigenschaften sind Entlastung, Loslösung, Dekontextualisierung, Verfügbarkeit und Disponibilität von Waren und Gütern sowie Diskontinuität. Die genaue Bedeutung dieser Begriffe muss uns hier nicht weiter beschäftigen, jedoch geht es im Wesentlichen darum, wie die

moderne Technologie die menschliche Arbeit erleichtert, aber auch fast unmerklich verändert (und möglicherweise das emotionale Engagement, das *commitment*, auflöst). Bei der Identifizierung der Phasen und Einzelheiten des Prozesses, in dem die Technologien in unser soziales Leben eindringen und unverzichtbar werden, und der ausgelösten menschlichen Verluste, betont *Borgmann* die Themen, die in der moralisch-ethischen und politischen Debatte im Vorhinein diskutiert werden müssen und zeigt die Punkte auf, an denen Entscheidungen mit Blick auf bestimmte technologische Entwicklungen getroffen, geändert oder gestoppt werden müssen.

Die traditionellen Formen der Bewährungsaufsicht gründeten in einem tiefen menschlichen Verständnis des Verhaltens von Straftätern, wobei Fürsorge und Empathie ausgedrückt wurden, zu Gemeinsamkeiten ermutigt wurde, moralische Autorität ausgeübt und hochentwickelte interpersonale Fähigkeiten eingesetzt wurden, was in *Borgmanns* Terminologie als „fokussierte praktische Tätigkeit“ („*focal practice*“) bezeichnet würde. Es braucht Zeit und Anstrengung, um starke und kompetenzfördernde Institutionen wie die Bewährungshilfe aufzubauen, und, wenn man dies erreicht hat, sollte man solche Institutionen nicht einfach beiläufig abschaffen, am wenigsten vielleicht, wenn eine scheinbar „bessere“ Technologie kommerziell beworben wird, um sie zu ersetzen. Bewährungshilfe ist eine werteorientierte und engagierte Praxis und würde ihren Charakter als solche verlieren, wenn sie dieses Engagement aufgeben würde. Sie erreicht ihre Ziele in erster Linie durch soziale Beziehungsarbeit und entsprechende Interaktion. EÜ ist nicht naturgemäß beziehungsorientiert. Sie sucht die Mitarbeit der Probanden (die nicht notwendigerweise mit dem normativen Ziel der sozialen Wiedereingliederung und Rückfallvermeidung verknüpft ist) mit gänzlich anderen Mitteln zu erreichen. Ein zurückhaltender Gebrauch von EÜ lediglich bei bestimmten Einzelfällen kann sehr wohl den beziehungsorientierten Ansatz der Bewährungshilfe verbessern, aber die pure Existenz des EÜ-Instrumentariums, seiner Fähigkeit der unmittelbaren Durchsetzung von Zwangsmaßnahmen, die geringen Kosten und leichte Skalierbarkeit stellt zugleich eine Bedrohung für die Beziehungsarbeit dar. Alle modernen digitalen Systeme – einschließlich der EÜ – werden vermarktet, wirtschaftlich und politisch, als etwas, das man menschenorientiert, ja sogar individualisiert implementieren kann, aber genau das normalisiert den Vorrang, der der Technologie gegeben wird und passt die Menschen an ihre Anforderungen an, biegt sie so zurecht, dass das System gut arbeiten kann und macht sie so zu Sklaven und Objekten der technischen Welt anstatt – was *Borgmann* wünschen würde – umgekehrt.

Im Folgenden soll auf ein Land näher eingegangen werden, dessen Politikentwicklung ausdrücklich an einem „Technologie-zuerst“-Ansatz orientiert war, und exemplarisch auf die institutionellen Bedrohungen im Hinblick auf die Bewährungshilfe, die von netten kleinen Geräten allen Berufsgruppen drohen.

7. England und Wales: In Richtung auf „umwälzende“ Neuerungen bei der EÜ?

England und Wales waren – wie erwähnt – immer ein Sonderfall in der europäischen Entwicklung von EÜ, da EÜ als alleinstehende anstatt in das Bewährungshilfesystem integrierte Sanktion und die Einbeziehung privater Dienstleister bevorzugt wurden. Zahlenmäßig waren England und Wales seit langem die stärksten Anwender von EÜ in Europa (vgl. *Mair/Nellis* 2013). Es überrascht deshalb vielleicht wenig, dass das Justizministerium unter einem technokratischen und geschäftsorientierten Minister, *Chris Grayling*, kürzlich versucht hat, EÜ – und dabei insbesondere GPS-Tracking – als eine wirklich „umwälzende Neuerung“ in die Strafrechtspraxis einzuführen. Die „Umwälzung“ sollte jedoch nicht darin bestehen, die Gefängnisbelegung wesentlich zu senken, wie es sich einige „Techno-Utopisten“ gerne fortwährend vorstellten. Der Ansatz scheiterte – jedenfalls im ersten Durchlauf – und wurde zur Zeit der Abfassung dieses Berichts im November 2016 auf eine „bescheidenere“ Strategie reduziert, nach der – entsprechend der Pläne des Innenministeriums – straffällige Ausländer nach der Verbüßung einer Freiheitsstrafe in der Zeit bis zur endgültigen Durchsetzung der Abschiebung in ihr Heimatland elektronisch mit der GPS-Technik überwacht werden sollen. Es gibt allerdings keine Garantie, dass der frühere Plan einer GPS-Überwachung von „normalen“ Straftätern nicht wieder auferstehen wird, und in der Tat sagt die Tatsache, dass GPS als umwälzende Neuerung auch für weitere Tätergruppen vorgeschlagen und ein entsprechender kriminalpolitischer Diskurs eingeleitet wurde, viel über die neoliberale Straforientierung aus. Die Geschichte beleuchtet eindrucksvoll die Schwierigkeit der Einführung von Standards und ethischen Prinzipien in der Auseinandersetzung über die Rolle und Bedeutung der EÜ im Strafrecht, wenn Regierungen entscheiden, Politik auf der Basis technologischer und kommerzieller anstatt strafrechtlicher Kriterien zu etablieren und der darin enthaltenen tiefen moralischen Überlegungen, die diese untermauern bzw. ihnen zugrunde liegen.

Blickt man zurück auf das Jahr 2012, so hatte das Justizministerium unter der Überschrift der „Reform der Wiedereingliederungssysteme“ einen Zwei-Punkteplan gefasst, mithilfe dessen die Formen der ambulanten Aufsicht und Überwachung von Straftätern massiv geändert werden sollten (*Annison/Burke/Senior* 2014). Der erste (explizit) genannte Punkt beinhaltete die Privatisierung der Bewährungshilfe und Umwandlung in 21 regional gegliederte ambulante Resozialisierungsunternehmen (*Community Rehabilitation Companies*, CRCs), um innovativere Mittel zur „Verminderung des Rückfalls“ mit einem erfolgsabhängigen Bezahlungssystem zu entwickeln. Daneben verblieb die staatliche Bewährungshilfe in eingeschränkter Form erhalten, allerdings nur noch zuständig für die Aufsicht und Kontrolle von sog. Hoch-Risiko-Tätern. Der Umwandlungsprozess begann 2014. Wichtig ist, dass die neuen CRCs keinerlei Verpflichtung haben,

professionell ausgebildetes Personal zu rekrutieren, wenn sie der Auffassung sind, dass andere Formen der Berufserfahrung und Kompetenzen zu besseren Ergebnissen führen, einschließlich biometrischen Stationen als „Bewährungshilfebüros“, bei denen sich Straftäter regelmäßig melden, nachdem sie zuvor – ggf. nur für einen Zeitraum von 4 Wochen – einige persönliche Treffen mit den Bewährungshelfern bzw. Überwachungspersonen hatten.

Der zweite, weit weniger explizit geäußerte Punkt des Reformplans war die Aufrüstung des zuvor üblichen radiofrequenz-basierten EÜ-Systems zu einem vollständig GPS-basierten System, teilweise mit einem zunächst noch nicht existierenden „Supertag“-Gerät, das beide Systeme der GPS- und der RF-basierten Überwachung verbinden sollte. Diese Vision fand Eingang in einen neo-liberalen „Think-tank“, der „Policy Exchange“ (wörtlich: Politik-Austausch) genannt wurde (Geohegan 2012). Die dort arbeitenden Personen entschieden, dass die RF-Technik obsolet geworden sei und entwarfen ein Szenario ohne diese Technologie. Zugleich entwarfen sie drei Szenarios für einen erweiterten Anwendungsbereich der GPS-Technik für den Zeitraum 2014-2019, das erste für einen geschätzten Personenkreis von stichtagsbezogenen 35.000 Personen unter EÜ, das zweite für 76.000, und das dritte für 140.000 bis zum Jahr 2020. Geht man davon aus, dass die tägliche Population unter RF-Überwachung zu jener Zeit bei 15.000 Personen lag, bedeuteten alle drei Szenarien einen massiven Wandel der Art und im Umfang ambulanter Überwachung. Die Regierung nahm das zweite Szenario an, ließ aber potenzielle private Betreiberfirmen lange mit der Aussicht auf ein lukratives Geschäft mit täglich 75.000 Probanden zappeln. Als offizielles Ziel wurde erklärt, man wolle das „größte und (technisch) fortschrittlichste EÜ-System der Welt schaffen“ (so die Worte des Ministers, zit. in Nellis 2014b; 2016).

Dieser große Plan scheiterte, jedenfalls teilweise, an dem maßlosen technischen Ehrgeiz und dem mangelhaften Geschäftsmodell, das mit den Betreiberfirmen entwickelt wurde. Das Ministerium schloss einen Vertrag über das neue Betriebssystem mit einem Firmenkonsortium von 4 zusammenhängenden Firmen: *Capita* (Aufsichtspersonal und Überwachungszentren), *Buddi* (Hardware – das „Super-Armband“/die Superfußfessel), *Astrium* (geo-physische Software – die Firma ging später in die Firma *Airbus Defence and Space* über) und *O2 Telefonica* (für das Telefonnetz, um das GPS-System zu erweitern bzw. zu stärken und geographische Daten zur Lokalisierung von Personen ins Überwachungszentrum zu übertragen). Die Entwicklung des sog. Supertag-Geräts, um den anspruchsvollen Ambitionen des Ministeriums zu entsprechen, erwies sich als unmöglich, weshalb *Buddi* (eine kleine britische Spezialfirma für die GPS-Überwachung von Demenzpatienten und von Straftätern), die auch Bedenken hatten intellektuelles Eigentum mit der Firma *Astrium* zu teilen, das Konsortium verließ. *Buddi* wurde durch *Steatite* ersetzt, eine britische Militärfirma mit keinerlei EÜ-Erfahrung, aber mit EÜ-Patenten, die sie von einer Firma in Taiwan gekauft hatte. *Steatite* scheiterte gleichfalls daran, den sog. Supertag zu entwickeln, was schließlich im Jahr 2016 dazu führte, dass das inzwischen von einem anderen Minister

geführte Ministerium von den früheren (großen) Plänen Abstand nahm und eingestand, dass auch die Radiofrequenztechnik einen angemessenen Platz behalten sollte. Zugleich kündigte das Ministerium an, dass acht kleine GPS-Pilotprojekte mit kurzer Laufzeit eingerichtet werden sollten und suchte auf dem freien Markt einen geeigneten GPS-Anbieter.

Viele von den oben erwähnten Planungen – insbesondere die GPS-Projekte – wurden in aller Heimlichkeit umgesetzt, von einem Minister und einer Handvoll (oft unmotivierten) Beamten. Es gab keine Rücksprachen oder Beratungen im Hinblick auf die Interessen der Bewährungshilfe – die *Community Rehabilitation Companies* (d. h. die privaten Nachfolgeunternehmen der Bewährungshilfe) waren mit der chaotischen und massiven Aufgabe der Übernahme der Bewährungshilfeorganisation beschäftigt – noch gab es Beratungen mit den Gerichten (und selbst mit der Polizei nicht, die nach den Vorgaben des Ministers die führende staatliche Stelle beim GPS-Tracking sein sollte – innerhalb eines tatsächlich nach staatlicher Legitimierung überwiegend privat umgesetzten Systems). Es gab keinerlei Evidenz, wie der Umstieg von der RF-Technik auf das GPS-System funktionieren könnte und wie die angestrebten Fallzahlen von GPS-Probanden zu erreichen waren, und es wurde auch keine Lösung dafür gesucht. Vielleicht am erstaunlichsten war, dass der Minister niemals irgendeine Absicht äußerte, die massiven Zahlen von GPS-Fällen mit einer Reduktion der Gefängnisbelegung zu verknüpfen, obwohl diese auf über 80.000 angestiegen war, und England/Wales eine der höchsten Gefangenraten in Europa aufwies (vgl. dazu *Dünkel/Thiele/Treig* in *Kapitel 1* und *8*). Das Eintreten für geringere Gefangenraten wurde lange Zeit als politisch schlecht für Regierungen in England/Wales angesehen, und das gilt nach wie vor, trotz der manifesten Probleme der Ordnung in den Anstalten mit hohen Gefangenzahlen und gleichzeitig massiven Personal- und Sachmittelkürzungen, die von dem gleichen Minister, *Chris Grayling*, beschlossen wurden, der andererseits den großen GPS-Plan abegesenet hatte.

Was mit diesem Plan eingeschränkt bzw. zerstört wurde war nicht der Strafvollzug, sondern die ambulante Betreuung und Aufsicht i. S. der Bewährungshilfe. Es war ein Versuch, das GPS-System als normale Form der Überwachung von Straftätern zu etablieren, allein aus der Überlegung heraus eine kostengünstigere und effektivere Kontrolle zu schaffen als mit all den vorherigen Bewährungshilfemodellen. Diese Reform war in keiner Weise mit irgendwelchen strafrechtstheoretischen Überlegungen verbunden, sondern wurde im Ministerium als kühner Entwurf einer Ersetzung der alten Strukturen verstanden, die zerstört werden sollten. Das Ministerium sah darin einen Präzedenzfall, der neue Maßstäbe für das Management von Straftätern (*offender management*) setzen, und der ein Beispiel für die ganze Welt abgeben sollte. 75.000 mit EÜ überwachte Personen pro Tag würden, sofern diese Zahl erreicht wird, ein Drittel aller ambulant sanktionierten Täter bedeuten, und wie die Denkfabrik *Policy Exchange* es formuliert hatte, „müsste das nicht das Ende sein.“

Das im umsetzenden Justizministerium fehlende Verständnis darüber, über ethische Aspekte auch nur ansatzweise nachzudenken oder sich mit anderen relevanten Interessensgruppen im justiziellen Bereich auseinanderzusetzen, wird sehr schön durch *David Runcimans* Bemerkung illustriert: „Technologie wird nicht als ein Weg angesehen, bessere Politik zu machen, sondern vielmehr als ein Weg, Politik gänzlich zu umgehen“ (*Runciman* 2014, S. 65). Es ist weiterhin nicht übertrieben zu sagen, dass die Regierung versucht, die EÜ aufzuwerten und gleichzeitig die Bewährungshilfe abzuwerten (einerseits durch ihre Privatisierung und andererseits durch Aufgabe des Ziels gut ausgebildete Bewährungshelfer einzustellen). Schon frühzeitig wurde die Verdrängung von gut ausgebildeten und erfahrenen professionellen Bewährungshelfern durch automatisierte oder halbautomatisierte Systeme der Expertise eingeleitet, und es wurden ganz unterschiedliche Typen von Professionellen oder Dienstleistern eingestellt, wie von *Susskind* und *Susskind* (2015) vorhergesagt.

Zwei Jahre später kann man sagen, dass die Privatisierung der Bewährungshilfe nicht gut vorankommt. Alle Betreiberfirmen beklagen sich, dass das Justizministerium die Zahl der zu überwachenden Straftäter bei weitem überschätzt habe und demgemäß der Verdienst weit niedriger liege als erwartet. Mindestens eine Vertragsfirma drohte damit, ihren Vertrag zu kündigen (*Plimmer* 2016). Wenigstens eine der Strafrechtsreformorganisationen stellte sarkastisch fest, dass man dem privatisierten System gestatten müsse, zu scheitern, es dann zu „verschrotten“ bzw. abzuwickeln, um danach die alte staatliche Bewährungshilfe wieder neu einzurichten, was allerdings vielleicht zu optimistisch gedacht ist (*Garside* 2016). Die CRCs (d. h. die privaten Wiedereingliederungsfirmen) können sehr wohl scheitern, aber was aus den Ruinen der Bewährungshilfeorganisationen entstehen wird, muss nicht unbedingt ein *Reinvestment* in menschliche Fähigkeiten i. S. des klassischen Bewährungshilfesystems sein, sondern könnte auch erweiterte Investitionen in die durch die elektronische Überwachungstechnologie charakterisierte „Lösung“ bedeuten. So jedenfalls sah bisher die Logik der neo-liberalen strafrechtlichen Vorstellungswelt in England und Wales aus.

8. Schlussfolgerungen

Der Inhalt und die Argumente mögen für den deutschen Leser, der sich mit EÜ auseinandersetzt, befremdlich erscheinen. Die gesamtgesellschaftliche digitale Entwicklung, wie sie oben beschrieben wurde, existiert in Deutschland wie anderswo in der Welt, jedoch ist man dieser Entwicklung im Hinblick auf EÜ anders als in anderen europäischen Ländern nicht gefolgt. Was immer die historischen, verfassungsrechtlichen und kulturellen Faktoren sein mögen, die dies erklären können, ist davon auszugehen, dass trotz der relativen Autonomie des Strafrechts und der Begleitfaktoren des politischen, ökonomischen und Verwaltungsbereichs, die die Anwendung von EÜ in ihrer gegenwärtigen Form stützen, vermutlich nicht auf ewig so erhalten bleiben werden. Im digitalen Zeitalter und

mit der zunehmenden Automatisierung wird sich das traditionelle Strafrecht der EÜ nicht total verweigern und Debatten unterdrücken können, die andere, einflussreichere soziale Akteure in dieser Hinsicht verfolgen werden. Nach allgemeiner Übereinstimmung hat es Deutschland „besser gemacht“ als die meisten anderen Länder, aber es sollte keinen „professionellen Fetisch“ daraus machen, dass es der weitergehenden Einführung von EÜ erfolgreich widerstanden hat, als ob dies ein unabhängiges soziales Gut oder ein offensichtlicher moralischer Sieg wäre. Populistische Punitivität kann sowohl der Einführung von EÜ gänzlich widerstehen wie auch zugleich punitivere Formen der EÜ entwickeln und wenn dieser Prozess infolge einer neuen Welle der Automatisierung in Gang kommt, wird es wichtig sein, aktive Anstrengungen zu unternehmen, um zu gewährleisten, dass dies auf der Basis entsprechend konstruktiverer Strafrechtsziele erfolgt.

Die englische Bewährungshilfe und tatsächlich seit langem aktive Strafrechtsreformorganisationen, insbesondere die *Howard League for Penal Reform*, haben unglücklicherweise den Fehler einer Totalopposition gegen die EÜ gemacht (oder sie zu ignorieren), weil sie jenseits der sicherlich zweifelhaften, kommerzialisierten Formen einer eigenständigen Sanktion der EÜ, die von der Regierung propagiert und eingeführt wurde, das Potenzial einer mehr progressiven und integrativen Lösung in Verbindung mit der Bewährungshilfe nicht erkannt haben. Hierbei verloren sie den wichtigen Zugang zur Regierung und den neo-liberalen Politikgestaltern, die sowohl die Kriminalpolitik und den Diskurs in der Praxis der EÜ beherrschten und koppelten sich damit mehr und mehr von allem ab, was für die Bewährungshilfe auch von Vorteil hätte sein können. Alle Bewährungshilfeeinrichtungen sind gegenüber territorialen Ein- und Übergriffen des Systems der EÜ verletzbar, wenn neo-liberal orientierte Regierungen nach kosteneffizienteren und bewusst „modernen“ Ansätzen suchen, die auch „grundlegende Umwälzungen“ beinhalten. Das bedeutet nicht, dass einige Länder in einigen Bereichen des Strafrechts nicht eine größere Macht haben, sich der EÜ zu verweigern als andere Länder, aber diese Stärke sollte nicht dazu genutzt werden, die EÜ gänzlich abzulehnen (was auf lange Sicht wohl unmöglich ist), sondern sie im guten (ggf. durchaus restriktiven) Sinn nutzbar zu machen. Die EÜ kann nur dann sinnvoll eingeführt und organisiert werden, wenn sie in die guten alten Traditionen und Strukturen des modernen Strafrechts eingebettet wird und insbesondere mit dem verbunden wird, was man mit den grundlegenden „ethischen Werten der Bewährungshilfe“ zu umschreiben pflegt. Es steht gleichwohl nicht von vornherein fest, dass es tatsächlich überall zu einer solchen Umsetzung kommen wird.

Literatur

Annisson, J., Burke, L., Senior, P. (2014): Transforming Rehabilitation: another example of English exceptionalism or a blueprint for the rest of Europe. *European Journal of Probation* 6, S. 6-23.

- Brown, S.* (2006): The Criminology of Hybrids: Rethinking crime and law and technosocial networks. *Theoretical Criminology* 10, S. 223-244.
- Borgmann, A.* (1984): *Technology and the Character of Contemporary Life*. Chicago: University of Chicago Press.
- Borgmann, A.* (1999): *Holding On To Reality: the nature of information at the turn of the millennium*. Chicago: University of Chicago Press.
- Christiansen, C. M., Raynor, M., Macdonald, R.* (2015): What is Disruptive Innovation? *Harvard Business Review*. Dezember 2015, S. 44-53.
- Cohen, S.* (1985): *Visions of Social Control*. Cambridge: Polity.
- Deleuze, G.* (1990): Postscript on Control Societies. In: *L'Autre Journal* 1 (Mai 1990). Erneut veröffentlicht in Deleuze, G. (1990): *Negotiations 1972-1990*. New York: Columbia University Press.
- Fattah, E.* (1997): *Criminology Past Present and Future: A critical overview*. London: MacMillan Press.
- Ford, M.* (2015): *The Rise of the Robots: technology and the threat of mass unemployment*. London: Oneworld.
- Foucault, M.* (1977): *Überwachen und Strafen*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Doffing, D.* (2009): Is there a future for RF in a GPS world? *Journal of Offender Monitoring* 22, S. 12-15.
- Garside, R.* (2016): Let them Fail. Centre for Crime and Justice. 27. Oktober 2016. <https://www.crimeandjustice.org.uk/resources/let-them-fail>.
- Geohegan, R.* (2012): *Future of Corrections: exploring the use of electronic monitoring*. London: Policy Exchange.
- Haverkamp, R., Wößner, G.* (2016): The Emergence of GPS Electronic Monitoring in Germany: Current trends and findings. *Journal of Technology and Human Services* 34, S. 117-118.
- Harcourt, B. E.* (2015): *Exposed: Desire and disobedience in a digital age*. Cambridge, Mass.: Harvard.
- Heikkero, T.* (2012): *Ethics in Technology*. New York: Lexington Books.
- Hucklesby, A., Beyens, K., Boone, M., Dünkel, F., McIvor, G., Graham, H.* (2016): Creativity and effectiveness in the use of electronic monitoring: a case study of five European jurisdictions: a briefing paper. Leeds: University of Leeds.
- Kelly, K.* (2016): *The Inevitable: understanding the 12 technological forces that will shape out future*. New York: Viking.
- Mair, G., Nellis, M.* (2013): Parallel Tracks: probation and electronic monitoring in England, Wales and Scotland. In: Nellis, M., Beyens, K., Kaminski, D. (Hrsg.): *Electronically Monitored Punishment: international and critical perspectives*. London: Routledge, S. 63-81.

- Milner, G.* (2016): *Pinpoint: How GPS is Changing Technology, Culture, and Our Brains*. London: Granta Books.
- Nellis, M.* (2013): *Surveillance-Based Compliance and Electronic Monitoring*. In: Raynor, P., Ugwdike, P. (Hrsg.): *What Works in Offender Compliance?* London: Palgrave MacMillan, S. 143-164.
- Nellis, M.* (2014a): *Understanding the Electronic Monitoring of Offenders in Europe: expansion, regulation and prospects*. *Crime, Law and Social Change* 6, S. 489-510.
- Nellis, M.* (2014b): *Upgrading EM, Downgrading Probation? Reconfiguring „offender management“ in England and Wales*. *European Journal of Probation* 6, S. 169-191.
- Nellis, M.* (2016): *„Digital by Default“? Electronic Monitoring as E-Governance and „Commercial Common Sense“ in England and Wales*. *Journal of Offender Monitoring* 27 (2), S. 15-29.
- Page, J.* (2013): *Punishment and the Penal Field*. In: Simon, J., Sparks, R. (Hrsg.): *The Sage Handbook of Punishment and Society*. London: Sage, S. 152-166.
- Paterson, C.* (2007): *Commercial Crime Control and The Electronic Monitoring of Offenders in England and Wales*. *Social Justice* 34, S. 98-110.
- Paterson, C.* (2013): *Commercial Crime Control and the Development of Electronically Monitored Punishment: a global perspective*. In: Nellis, M., Beyens, K., Kaminski, D. (Eds.) (2012): *Electronically Monitored Punishment: international and critical perspectives*. London: Routledge, S. 211-227.
- Plimmer, G.* (2016): *Probation Service contracts unsustainable, say providers*. *Financial Times*, 12. Oktober 2016, S. 5.
- Runciman, D.* (2014): *Politics*. London: Profile Books.
- Susskind, R., Susskind, D.* (2015): *The Future of the Professions: how technology will transform the work of human experts*. Oxford: Oxford University Press.
- Taylor, C.* (2004): *Modern Social Imaginaries*. London: Duke University Press.
- Zuboff, S.* (1988): *In the Age of the Smart Machine: the future of work and power*. Oxford: Heinemann.

6. Die Zukunft elektronischer Überwachung in Deutschland – Statements

6.1 Statement des DBH e.V. – Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik

Marc Coester

Der 1951 gegründete DBH e. V. ist ein bundesweit und international tätiger Fachverband. In ihm sind Verbände und Vereinigungen mit insgesamt 10.000 Mitgliedern aus der Straffälligen-, Bewährungs- und Opferhilfe zusammengeschlossen. Seit seiner Gründung stellt sich der Verband den unterschiedlichsten Herausforderungen, welche die Gesellschaft, Soziale Arbeit in der Justiz und nicht-staatliche Straffälligenhilfe bewegen. Dabei wird der Diskurs zwischen Wissenschaft und Praxis angeregt und neue Impulse, Forschungsergebnisse und evidenzbasierte Strategien für die praktische Arbeit thematisiert. Auch Fragen zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung (EAÜ)¹ von insbesondere verurteilten Personen im Rahmen der Führungsaufsicht (geregelt in § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 12 StGB) waren schon Thema im Fachverband. Nach der Einführung der gesetzlichen Regelung 2011 gab es eine entsprechende Stellungnahme zur EAÜ. Hier wurden Chancen und Risiken der Technik angesprochen und ein realistischer Diskurs über Nutzen, Wirkungen und Kosten gefordert: „Die elektronische Überwachung kann sinnvoll sein, sollte aber nicht suggerieren, dass damit eine absolute Sicherheit erreicht wird. Die erhebliche Investition und Einplanung von Folgekosten müssen bedacht werden.“ Seither hat sich die Praxis und Ausgestaltung

1 Erstmals in den 1980er Jahren in den USA eingesetzt, vgl. *Nellis* 1991.

der EAÜ in Deutschland weiterentwickelt und auch die (gerade europäische und internationale) Forschung konnte neue Erkenntnisse gewinnen. Trotzdem bleiben weiterhin viele Fragen in diesem Zusammenhang offen. Diese Stellungnahme will wegen des verstärkten Angebots der Überwachungstechnik durch internationale Firmen, wegen der Ausweitung der EAÜ in einigen europäischen Ländern und wegen Überlegungen in der deutschen Politik, eine evidenzbasierte Strategie betonen, die gerade auch die Praxis der Bewährungshilfe deutlicher berücksichtigt: Nur ein integrativer und verhältnismäßiger Einsatz der EAÜ unter Wahrung des Verhältnisses der Besserung (Resozialisierung) und Sicherung (Kontrolle/Überwachung), bei gleichzeitiger Stärkung der Prävention (hierbei insbesondere der Bewährungshilfe, aber auch weitere Ansätze z. B. der primären Prävention) erscheint demnach sinnvoll. Im Folgenden wird diese Haltung erläutert.

EAÜ betrifft mindestens vier gesellschaftliche Bereiche und Gruppen und kann daher immer nur übergreifend diskutiert werden. Diese sind die Bewährungshilfe und Führungsaufsicht, die Gesamtgesellschaft, die überwachten Personen sowie die Opfer. Für alle Bereiche stellen sich wichtige Fragen, von denen einige wie folgt lauten:

1. Bewährungshilfe und Führungsaufsicht

- Für die in der Bewährungshilfe und Führungsaufsicht beschäftigten Personen, die ganz praktisch mit den elektronisch Überwachten arbeiten und umgehen müssen, stellt sich die Frage: Ist die EAÜ hilfreich bei der täglichen Arbeit und können damit die gesetzlichen Aufgaben besser erfüllt werden?
- Verträgt sich außerdem das Modell der EAÜ ganz grundlegend mit dem Selbstverständnis Sozialer Arbeit oder dient dieses eher einer kriminalpolitischen Idee von (absoluter) Sicherheit und Risikoorientierung und wie wäre damit dann in der Bewährungshilfe und Führungsaufsicht umzugehen?

2. Gesamtgesellschaft

- Wirkt sich EAÜ positiv auf die Sicherheit – d. h. auf die objektive Sicherheitslage in Deutschland und insbesondere auch auf das subjektive Sicherheitsgefühl der Bürger und Bürgerinnen – aus?
- Spart EAÜ Kosten bzw. Steuermittel im Gegensatz zu einem herkömmlichen und alternativen Umgang mit Straffälligen?

3. *Überwachte Personen*

- Verhindert EAÜ den (individuellen) Rückfall bzw. sind hierbei positivere Wirkungen als bei alternativen Verfahren und Weisungen zu erwarten?
- Führt die EAÜ zu einer tatsächlichen Stärkung der Selbstkontrolle der überwachten Person (im Sinne einer spezialpräventiven Wirkung)?
- Welche Auswirkung hat die EAÜ auf die persönliche Betreuung durch den/die Sozialarbeiter/in bzw. auf die Beziehungsarbeit?
- Wirkt EAÜ für den Straffälligen und sein zukünftiges Leben in der Gesellschaft integrativ (z. B. in den Bereichen „Beruf“ oder „soziale Kontakte“) oder überwiegen gar Labeling-Effekte in diesem Zusammenhang?

4. *Opfer*

- Entspricht EAÜ den grundsätzlichen Bedürfnissen von Opfern?
- Ist mit der EAÜ ein ausreichender Opferschutz (gerade bei aufenthaltsbeschränkenden Weisungen) gewährleistet?
- Führt EAÜ letztendlich zu einer „größeren Gerechtigkeit“, d. h. zu einer echten Aufarbeitung von Tatfolgen und Tat auf Seiten des Opfers, der Gemeinschaft und des/der Täters/Täterin im Sinne einer Restorative Justice?

Bei der Bearbeitung und Recherche zu diesem Thema wird schnell deutlich, dass in allen genannten Bereichen evidenzbasierte Forschung und damit Antworten auf die wichtigen kriminalpolitischen Fragen fehlen.² Zwar gibt es weltweit Studien, die hier Erkenntnisse liefern³ – deren Ergebnisse können aber nicht „einfach“ auf die deutsche Situation übertragen werden. Hierzu fehlt auch eine systematische Implementations-⁴ und somit Grundlagenforschung (die auch aktiver von Seiten des Staates gefördert werden sollte).⁵ Die erste und wichtigste Position des DBH-Fachverbandes lautet dem folgend: Grundsätzlich werden Neuerungen und auch

2 Vgl. *Häßler/Schütt/Pobocho* 2013.

3 Eine der wenigen Meta-Analysen als Überblick bieten *Renzema/Mayo-Wilson* 2005; vgl. ferner *Dünkel/Thiele/Treig* in diesem Band (*Kapitel 8* unter 7. m. w. N.).

4 Zu den Schwierigkeiten der Implementation von kriminalpräventiven Konzepten vgl. *Dirscherl/Zastrow/Dirscherl* 2014.

5 So auch die Studie von *Hucklesby/Holdsworth* im Rahmen des EU-Projektes „Creativity and Effectiveness in the use electronic monitoring (EM) as an alternative to imprisonment in EU member states“. Die Ergebnisse können als Briefing Paper heruntergeladen werden unter: <http://28uzqb445tcn4c24864ahmel.wpengine.netdna-cdn.com/files/2014/06/English-Briefing.pdf> (zuletzt abgerufen am 16.05.2016); s. auch *Kapitel 3.2* in diesem Band.

neue Technologien im Bereich der Strafrechtspflege begrüßt. Der DBH-Fachverband hat in den letzten 65 Jahren in Deutschland alle Neuerungen in und für die einschlägige Praxis diskutiert und – wenn nötig – mitgetragen. Die ständige Weiterentwicklung und Modernisierung der Straffälligenhilfe und Strafrechtspflege ist richtig und notwendig. Aber: Diese und andere Einführung(en) sollte(n) immer einer evidenzbasierten Kriminalpolitik folgen – nicht andersherum. Hierzu gehört auch, dass offene Fragen oder Gefahren im kriminalpolitischen Diskurs (im Zusammenhang mit der EAÜ z. B. im Zusammenhang mit Kosten,⁶ Netwidening-Effekten,⁷ Sicherheit, Datenschutz⁸) genauso ehrlich formuliert und vorgetragen werden wie positive Erkenntnisse (aus anderen Ländern und aufgrund von Erfahrungen aus Modellprojekten in diversen Bundesländern). Hierbei sei auf eine grundlegende Schwierigkeit bzw. Einschränkung der EAÜ hingewiesen: Diese beruht – das ist die absolute Grundlage – auf der von Menschen getätigten Vorhersage über das zukünftige (in diesem Falle abweichende/kriminelle) Verhalten von Menschen. Es geht also immer auch um (Risiko-)Prognosen. Für die Vorhersage kriminellen Verhaltens existieren weltweit nur verhältnismäßig wenige Daten aus echten Längsschnittstudien (dazu ganz wenige aus Deutschland) und noch weniger evaluierte Prognoseinstrumente.⁹ Und obwohl Kriminalprognose heute unerlässlich ist und entsprechende Instrumente immer weiter verbessert werden, schaffen es die Verfahren der Prognosetechniken nicht, der EAÜ *ausschließlich* die tatsächlichen „Positiven“ zuzuleiten. Die EAÜ muss damit leben, dass sie fälschlicherweise Nicht-Rückfällige adressiert und echte Rückfällige nie erreicht hat. Ob sie also neutrale, positive oder gar negative Effekte hat kann letzten Endes „nur“ durch eine entsprechende Wirkungsevaluation im Kontrollgruppendesign in und für Deutschland eruiert werden. Auch diese grundlegende Wahrheit gehört in den kriminalpolitischen Diskurs.

Die zweite Position des DBH-Fachverbandes lautet: Neuerungen müssen in bestehende Systeme förderlich integriert werden. Dies betrifft *zum einen* die Forderung, dass EAÜ, wenn denn evidenzbasiert eingeführt, nur *ein* Baustein eines erfolgreichen Systems darstellen sollte (z. B. neben anderen Weisungen des § 68b StGB). Bei den im Raum stehenden Ideen zur Ausweitung des Einsatzes elektronischer Überwachung und Präsenzkontrolle (z. B. zur Haftvermeidung, als

6 Vgl. Barry u. a. 2007.

7 Vgl. Fox 1987. So auch im Briefing Paper von Dünkel/Thiele/Treig im Rahmen des EU-Projektes „Creativity and Effectiveness in the use electronic monitoring (EM) as an alternative to imprisonment in EU member states“ unter: <http://28uzqb445tcn4c24864ahmel.wpengine.netdna-cdn.com/files/2014/06/English-Briefing.pdf> (zuletzt abgerufen am 16.05.2016); s. auch Dünkel/Thiele/Treig in diesem Band (Kapitel 2.1).

8 Vgl. Nellis 2015.

9 Vgl. Alex 2015.

Ersatzfreiheitsstrafe, bei häuslicher Gewalt, für Hooligans, zum Opferschutz, für Flüchtlingsheime etc.¹⁰) wird der Eindruck erweckt, dass neuen Techniken und Technologien eine Art „Allmachtsfunktion“ zugesprochen wird.¹¹ Die Fußfessel wird darüber hinaus von Unternehmen beworben und vorangetrieben, die ein wirtschaftliches Interesse an deren Einführung haben. Der Staat sollte in diesem Zusammenhang aufpassen, dass er nicht zum Spielball einer milliardenschweren Industrie um Sicherheitsbedürfnisse der Bevölkerung wird. Besonnenheit und eine große Portion Kritik und Vorsicht sollten eine Einführung solcher Technologien immer leiten.

Zum anderen geht es bei einer förderlichen Integration insbesondere um die Frage, ob die EAÜ mit dem Grundverständnis der Bewährungshilfe und der Sozialen Arbeit in der Justiz vereinbar ist bzw. wie hier eine sinnvolle Einheit erreicht werden kann. Sozialarbeit, so wie sie sich der Wohlfahrtsstaat seit dem 19. Jahrhundert leistet, kümmert sich um die Probleme, die Menschen haben (während sich die Justiz um die Probleme kümmert, die Menschen verursachen) und versteht sich als Menschenrechtsprofession mit dem (großen) Ziel sozialer Gerechtigkeit. Grundlage Sozialer Arbeit ist die Beziehung und das Vertrauen zum Klienten. Somit können, so die Idee, Änderungsprozesse im Individuum überhaupt erst angeregt werden.¹² Dies wird für die Bewährungshilfe auch durch die sog. Probation Rules – Empfehlung des Ministerkomitees des Europarats 2010 – betont: „Ziel von Einrichtungen der Bewährungshilfe ist, die Rückfallgefahr zu verringern, indem positive Beziehungen zu Straffälligen aufgebaut werden, um diese zu beaufsichtigen (einschließlich notwendiger Kontrolle), anzuleiten und zu unterstützen und ihre erfolgreiche soziale Eingliederung zu fördern. Bewährung trägt somit zur Sicherheit der Gemeinschaft und zu einer ausgewogenen Rechtspflege bei.“ An dieser Stelle wird die Einführung neuer Technologien in bestehende Systeme der Strafrechtspflege nur als gemeinsame Anstrengung, im

10 *Beumer und Kylvstad Øster* haben 33 Länder in Europa zu ihren Erfahrungen mit EAÜ befragt. In diesem Zusammenhang zeigen sie weitere Verwendungen der Technologie auf: So nutzt Norwegen diese mittlerweile auch im Pflegesystem mit demenzerkrankten Patienten. Die Ergebnisse der Befragung können auf der Website der CEP, the Confederation of European Probation, heruntergeladen werden: <http://cep-probation.org/wp-content/uploads/2016/04/CEP-EM-Analysis-questionnaire-2016.pdf> (zuletzt abgerufen am 16.05.2016).

11 Der Vergleich mit der Videoüberwachung drängt sich hierbei auf. So hat z. B. England über vier Millionen Videokameras in den letzten Jahren installiert. Wirtschaftlich hat sich dies für einen entsprechenden Industriebereich gelohnt. Hat sich aber das Kriminalitätsaufkommen in England seither grundlegend geändert? Dies wird von diversen Evaluationsstudien bestritten (vgl. z. B. geografische und phänomenologische Verdrängungs- und Veränderungseffekte), vgl. *Welsh/Farrington* 2009.

12 Vgl. *Dollinger/Oelkers* 2015.

Austausch und in Reflektion gefordert. Hierzu gehört auch die ehrliche Diskussion bzgl. der vorhandenen Ressourcen: Wenn ein/e Bewährungshelfer/in in Deutschland ca. 70 Klienten betreut (als pädagogisch sinnvoll wird von ca. 20 Klient/innen pro Bewährungshelfer/in ausgegangen) bleibt die Frage im Raum, was die EAÜ kostet bzw. welchen Aufwand diese verursacht und was dies für die Ressourcen der Bewährungshilfe bedeutet.¹³ Da der Kostenaspekt der EAÜ noch nicht absehbar oder erforscht ist, gibt es hier berechtigterweise Ängste und Sorgen der Praxis um zukünftige „Verteilungskämpfe“.

Die elektronische Aufenthaltsüberwachung kann in Deutschland erfolgreich sein, wenn sie einen Baustein im Rahmen eines Gesamtsystems moderner Strafrechtspflege darstellt, einer evidenzbasierten Implementierungsstrategie folgt und in Austausch mit bestehenden Systemen integrativ umgesetzt wird.

Literatur

- Alex, M.* (2015): Kriminalprognose und Legalbewährung. Wie zuverlässig lässt sich Rückfallgefahr vorhersagen? In: Höffler, K. (Hrsg.): Brauchen wir eine Reform der freiheitsentziehenden Sanktionen? Göttingen: Universitätsverlag, S. 21-36.
- Barry, M., Malloch, M., Moodie, K., Nellis, M., Knapp, M., Romeo, R., Dhanasiri, S.* (2007): An Evaluation of the Use of Electronic Monitoring as a Condition of Bail in Scotland. Scottish Executive Social Research. Edinburgh: Crown.
- Dirscherl, R., Zastrow, B., Dirscherl, T.* (2014): Auf eine gute Implementation kommt es an. Förderliche und hinderliche Faktoren bei der Implementation evidenzbasierter Programme. Forum Kriminalprävention 3, S. 26-31.
- Dollinger, B., Oelkers, N.* (2015): Zur Einleitung: Sozialpädagogische Perspektiven auf Devianz. In: Dollinger, B., Oelkers, N. (Hrsg.): Sozialpädagogische Perspektiven auf Devianz. Weinheim, Basel: Beltz Juventa, S. 9-32.
- Fox, R. G.* (1987): Dr Schwitzgebel's machine revisited: Electronic monitoring of offenders. Australian and New Zealand Journal of Criminology 20, S. 131-147.

13 In der Studie von *Bräuchle/Kinzig*, eine der wenigen Evaluationsstudien zum Thema aus Deutschland, gaben 70% der Befragten aus dem Bereich der Bewährungshilfe an, dass ein EAÜ-Fall bzw. dessen Begleitung „viel aufwändiger“ ist als ein herkömmlicher Betreuungsfall, vgl. *Bräuchle/Kinzig* im Kurzbericht der wesentlichen Ergebnisse, veröffentlicht auf der Seite des BMJV: http://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF/BereichMinisterium/Kurzbericht_elektronische_Aufenthaltsueberwachung_im_Rahmen_der_Fuehrungsaufsicht.pdf (zuletzt abgerufen am 16.05.2016). Ausführlich vgl. auch *Bräuchle* in diesem Band in *Kap. 2.4*.

-
- Häßler, F., Schütt, H., Pobocho, J. (2013):* Überwachung mittels „elektronischer Fußfessel“. *Forensische Psychiatrie, Psychologie, Kriminologie* 7, S. 56-61.
- Nellis, M. (1991):* The electronic monitoring of offenders in England and Wales. *British Journal of Criminology* 31, S. 165-185.
- Nellis, M. (2015):* Standards and Ethics in Electronic Monitoring. Handbook for professionals responsible for the establishment and the use of Electronic Monitoring. Straßburg: Council of Europe Publishing.
- Renzema, M., Mayo-Wilson, E. (2005):* Can Electronic Monitoring Reduce Crime for moderate to high risk offenders? *Journal of Experimental Criminology* 1, S. 215-237.
- Welsh, B. C., Farrington, D. P. (2009):* Public Area CCTV and Crime Prevention: An Updated Systematic Review and Meta-Analysis. *Justice Quarterly* 26, S. 716-745.

6.2 Statement des Hessischen Justizministeriums

Alexander Kolz, Jochen Müller

Die Schlussfolgerungen aus den Erkenntnissen des Berichts über Deutschland (vgl. *Dünkel/Thiele/Treig* unter 2.1) überzeugen nicht in vollem Umfang. Bei kritischer Betrachtung dürfte insbesondere der befürchtete Net-widening-Effekt überbewertet worden sein.

Zu der Elektronischen Präsenzkontrolle liegen wissenschaftliche Erkenntnisse des Max-Planck-Institutes für ausländisches und internationales Strafrecht vor.¹ Danach tritt Net-widening durch falsch zugewiesene Probanden eher selten auf. Dies konnte nach aufwändigen Untersuchungen lediglich bei zwei von 32 Probanden festgestellt werden. Allerdings könnte auch die Intensivierung einer Intervention Net-widening darstellen. Wenn etwa nach der Untersuchungshaftvermeidung durch die Elektronische Überwachung später eine unbedingte Freiheitsstrafe zu verbüßen ist, wird die Zeit unter Überwachung nicht angerechnet. Die Anrechnung der Elektronischen Überwachung in diesem Bereich könnte nur durch Bundesgesetz, etwa in § 51 StGB, vorgesehen werden.

In dem Bericht heißt es ferner, die Bewährungshilfe verstünde die Maßnahme als „Kompromiss“ mit dem Gericht, um eine Inhaftierung des Probanden „gerade noch“ zu vermeiden. Richter schätzten das Instrument wegen der Gefahr des „Net-widening“ skeptisch ein. Beide Einschätzungen sprechen allerdings gegen eine reale Gefahr des „Net-widening“: Das Verständnis der Bewährungshilfe stellt ein klares Indiz dafür dar, dass ohne die Überwachung Haft verbüßt worden wäre. Die skeptische Haltung der Richter wiederum bietet einen Anhalt dafür, dass diese von der Maßnahme nicht vorschnell Gebrauch machen. Dafür spricht auch, dass der für die Elektronische Überwachung zu betreibende richterliche Aufwand hoch ist und eine zusätzliche Belastung darstellt, weshalb das Gericht hiervon nur in Ausnahmefällen Gebrauch machen dürfte.

1 Vgl. *Mayer* 2004 bezogen auf die Pilotphase des Projekts im Zeitraum 2000-2002; neuere Evaluationen stehen noch aus.

Es kommt hinzu, dass das Gericht vor der Anordnung der Elektronischen Überwachung zur Haftvermeidung die Einwilligung des Probanden einholen muss. Es würde sich im Falle der Verweigerung der Einwilligung durch eine anschließend gleichwohl gewährte Strafaussetzung zur Bewährung ungläubwürdig machen. Um nicht erst in eine solche Situation zu geraten, dürfte die Elektronische Überwachung von vornherein lediglich in Fällen thematisiert werden, in denen sonst eine Strafaussetzung nicht in Frage kommt.

Davon abgesehen, fehlt es – soweit ersichtlich – an einer Begründung, weshalb ein Einsatz als absichernde Zusatzmaßnahme die Maßnahme zwangsläufig unzulässig machen sollte. Weshalb sollte es etwa von vornherein ausgeschlossen sein, eine grenzwertige positive Sozialprognose durch weitere Maßnahmen abzusichern und noch weiter zu verbessern, wenn die Vorteile die Nachteile überwiegen? Net-widening im hier verstandenen Sinne liegt überhaupt nur vor, wenn die verursachten Folgen nicht intendiert waren. Die Effektivierung des Bewährungsverlaufes könnte jedoch – je nach politischer Zielsetzung – durchaus ein legitimes Ziel der Elektronischen Überwachung sein. Als möglicherweise besonders geeigneter Einsatzbereich könnte sich die Reststrafenaussetzung zur Bewährung anbieten, weil so der Übergang vom strukturierten und behüteten Bereich des Vollzuges in die Freiheit besser gestaltet und einem „Entlassungsloch“ vorgebeugt werden könnte.

Die Sichtweise, den positiven Effekt Elektronischer Überwachung im Rahmen der Haftvermeidung einzig in einer Reduzierung der Gefangenenzahlen zu sehen (und diese Reduzierung mangels Überbelegungen in deutschen Gefängnissen für verzichtbar zu halten), erscheint verkürzt. Sie nimmt nicht in den Blick, dass Haftvermeidung die Chance auf eine nachhaltige Resozialisierung erhöht, indem Hospitalisierungseffekte sowie die Zerstörung stabilisierender Faktoren vermieden werden. Gerade die Untersuchungshaft stellt den härtesten Eingriff in die Rechte eines – zu diesem Zeitpunkt als unschuldig geltenden – Beschuldigten dar, weil diesem wegen der Plötzlichkeit nicht die Möglichkeit verbleibt, seine Angelegenheiten vor Haftantritt noch zu regeln.

Bei der *Elektronischen Aufenthaltsüberwachung* – mithin außerhalb des Gebietes der Haftvermeidung – dient die Elektronische Überwachung überdies dem Opferschutz und bei potentiellen Geschädigten einer Stärkung ihres Sicherheitsgefühls.

Jedenfalls erscheint es empfehlenswert, die Prüfung möglicher weiterer Einsatzgebiete differenziert je nach zu verwendender Technik, Stadium des Strafverfahrens und den durch die Überwachung zu erreichenden Zielen durchzuführen. In diesem Sinne befasst sich die durch Beschluss der Justizministerinnen und Justizminister eingesetzte Arbeitsgruppe des Strafrechtausschusses zur Prüfung der Einsatzmöglichkeiten der Elektronischen Überwachung mit deren Einsatz insbesondere

- zur Vermeidung von Untersuchungshaft,
- als Bewährungsweisung,
- als eigenständige Sanktions- oder Vollzugsform („Elektronisch überwachter Hausarrest“),
- bei Vollzugslockerungen sowie
- im Bereich der Führungsaufsicht zur Kontrolle extremistischer Gefährder.

Bei alledem sollte Elektronische Überwachung, um nachhaltige Effekte zu erzielen, mit anderen professionellen Interventionen kombiniert werden und insbesondere die professionelle sozialpädagogische Begleitung nicht ersetzen.

Literatur

Mayer, M. (2004): Modellprojekt Elektronische Fußfessel. Wissenschaftliche Befunde zur Modellphase des hessischen Projekts. Freiburg: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht.

7. Elektronische Überwachung in weiteren europäischen Ländern

- 7.1 Dänemark**
- 7.2 Finnland**
- 7.3 Frankreich**
- 7.4 Griechenland**
- 7.5 Italien**
- 7.6 Litauen**
- 7.7 Österreich**
- 7.8 Polen**
- 7.9 Schweden**
- 7.10 Schweiz**
- 7.11 Spanien (Katalonien)**
- 7.12 Tschechien**

7.1 Dänemark

Anette Storgaard

1. Rechtliche Grundlagen – Voraussetzungen elektronischer Überwachung

Der dänische Name für Elektronische Überwachung von Straftätern ist „Strafvollstreckung in der Wohnung unter intensiver Überwachung und Kontrolle“. Es ist damit schon vom Namen her klar, dass es nicht nur um die elektronische Überwachung geht, sondern auch um den Aufenthaltsort und die ggf. intensive Kontrolle.

Die elektronische Fußfessel ist ursprünglich und hauptsächlich als Alternative zum Strafvollzug vorgesehen. Wenn eine Person zu einer unbedingten Freiheitsstrafe von bis zu sechs Monaten verurteilt wird, kann sie unter gewissen Umständen beantragen, die Strafe mit Fußfessel zu Hause zu verbüßen. Dies ist in §§ 78a-78f des Strafvollstreckungsgesetzbuchs (Lovbekendtgørelse 2015-11-11 nr. 1242 om fuldbyrdelse af straf mv. mit späteren Änderungen), in den Verwaltungsvorschriften zur „Strafvollstreckung in der Wohnung unter intensiver Überwachung und Kontrolle“ (BEK nr. 353 af 12/04/2016) und Richtlinien über die „Strafvollstreckung in der Wohnung unter intensiver Überwachung und Kontrolle“ (VEJ nr. 9375, 26/04/2016) geregelt.

Verwaltungsvorschriften und Richtlinien sind wie Gesetze für die Öffentlichkeit zugänglich, werden aber nicht im Parlament verabschiedet und deshalb teilweise nie in der Öffentlichkeit diskutiert. Häufig kennen weder die Öffentlichkeit noch Fachleute, wie z. B. Richter, die Verwaltungsvorschriften und Richtlinien inhaltlich.

Erste Voraussetzung für eine Antragstellung von Verurteilten ist, dass die Freiheitsstrafe nicht länger als sechs Monate beträgt. In der Mehrzahl solcher Fälle kurzer Freiheitsstrafen wird der Verurteilte direkt vom Gericht nach Hause geschickt und erhält nach kurzer Zeit ein einfaches Bewerbungsformular von der regionalen Gefängnisverwaltung. Die Strafvollstreckung hat in dieser Periode noch nicht begonnen. Wenn der Verurteilte das Formular rechtzeitig zurückschickt, wird er nicht zum Strafantritt geladen bis der Antrag endgültig behandelt

ist. U. a. wird die physische und psychische Gesundheit untersucht sowie Fragen zur Alkohol- und Drogenabhängigkeit erörtert. Der Verurteilte muss insoweit mitarbeiten, ansonsten ist die „Fußfessel“ schon deswegen ausgeschlossen.

Zweite Voraussetzung ist, dass die Wohnung des Verurteilten in einem für die Überwachung geeigneten Zustand ist. Das heißt nicht, dass die Wohnung besonders groß oder bequem sein muss. Es geht stattdessen um die Möglichkeit, die entsprechenden elektronischen Geräte zu installieren. So kann man die Geräte z. B. nicht in einem Hotel, Obdachlosenasyl oder Wohnwagen installieren.

Drittens müssen Beschäftigung bzw. Ausbildungsmaßnahmen oder andere Aktivitäten so geplant und organisiert werden, dass die Überwachung auch insoweit durchführbar ist. Die Hauptregel ist, dass man wenigstens 20 Stunden und maximal 37 Stunden pro Woche arbeitet oder anderweitig beschäftigt sein muss. Dazu muss sich eine Person am Arbeits- oder Ausbildungsplatz – mit Zustimmung des Verurteilten – verpflichten, den Bewährungsdienst anzurufen, wenn der Verurteilte nicht rechtzeitig angekommen ist (Richtlinie über die Strafvollstreckung in der Wohnung unter intensiver Überwachung und Kontrolle, § 6).

Zudem müssen Personen, die über 18 Jahre alt sind und zusammen mit dem Verurteilten wohnen, zustimmen, dass der Mitbewohner bzw. Partner seine Strafe unter elektronischer Überwachung zu Hause verbüßt. Mitbewohner im Alter von unter 18 Jahren, z. B. Kinder, werden in diesen Zusammenhang nicht gefragt. Die Zustimmung erwachsener Personen wird wegen der unangemeldeten Kontrollbesuche für notwendig angesehen.

Bei der Vollstreckung von ambulanten Strafen (z. B. Bewährungsstrafen) kann ein Alkohol- und Drogenverbot ausgesprochen werden. Die elektronische Überwachung wird rechtsdogmatisch wie Freiheitsentzug behandelt, den sie ersetzen soll. Im Fall elektronischer Überwachung wird regelmäßig ein Alkohol- und Drogenverbot als Weisung ausgesprochen. Hinzu können weitere Verpflichtungen kommen, wie z. B. an unterschiedlichen Programmen teilzunehmen (für Alkoholabhängige etc.). Der Verurteilte darf den Arbeits-/Studienplatz während der Arbeitszeit nicht verlassen und muss damit leben, dass ein Verantwortlicher des Unternehmens, in dem er arbeitet, oder der Einrichtung, in der er studiert, weiß, dass er eine Fußfessel trägt und verpflichtet ist, die Bewährungshilfe anzurufen, wenn er nicht zur Arbeit/zum Studium kommt.

Einige Personengruppen kommen für eine elektronische Überwachung nicht in Betracht. Das sind erstens Verurteilte, die direkt vom Gericht durch einen Beschluss der Polizei in einer Anstalt untergebracht werden. Die Hauptzielgruppe dieser Regel sind Verurteilte, bei denen die Polizei vermutet, dass sie einer Bande angehören. Eine zweite Gruppe betrifft Verurteilte mit sehr kurzen Strafen von bis zu 14 Tagen, z. B. wegen illegalen Waffenbesitzes.

Die oben genannten Anordnungen sind im Gesetz ausdrücklich genannt (§§ 78a und 78b). Hinzu kommt eine weitere, in § 78b relativ unbestimmt formulierte Ablehnungsmöglichkeit. Dort heißt es: „Die Zulassung, die Strafe zu Hause durchzuführen, wird abgelehnt, wenn *besondere Gründe der Strafverfol-*

gung es ausnahmsweise erfordern, oder diese Strafvollstreckungsform wegen Umständen in der Person des Verurteilten nicht angemessen ist, einschließlich wenn es Grund gibt, anzunehmen, dass der Verurteilte die Bedingungen dieser Strafvollzugsform nicht erfüllen wird“ (Übersetzung der Verfasserin).

Wenn der Antrag abgelehnt wird, wird der Verurteilte so schnell wie möglich ins Gefängnis eingewiesen.

Der Verurteilte kann sich nicht gegen eine ablehnende Entscheidung beschweren. Aber wenn eine Erlaubnis später im Verlauf widerrufen wird, gibt es Beschwerdemöglichkeiten nach § 111 des Strafvollstreckungsgesetzes und § 27 der Richtlinie zur Strafvollstreckung in der Wohnung unter intensiver Überwachung und Kontrolle.

Abgesehen von der genannten Möglichkeit, die elektronische Fußfessel als Alternative zu einer Gefängnisstrafe zu benutzen, wird die elektronische Überwachung noch in zwei Formen angewendet. Beide gehören zu den sog. Back-door-Strategien und sind später als das oben beschriebene Front-door-Modell eingeführt worden. Zum einen handelt es sich um den Einsatz der Fußfessel bei Vollzugslockerungen wie dem kurzzeitigen Ausgang oder Hafturlaub (vgl. § 48 Strafvollstreckungsgesetz). Ausgang kann auch mit anderen Weisungen verbunden werden, z. B. sich bei der Polizei zu melden oder in der nächstgelegenen U-Haftanstalt zu übernachten. Solche Bedingungen können kumuliert werden.

Zweitens gibt es die Möglichkeit, einen Gefangenen während des letzten Teils der Freiheitsstrafe außerhalb der Anstalt unterzubringen. Diese Möglichkeit ist kurz im Strafvollstreckungsgesetz in den §§ 46-50 genannt und im Übrigen in den Richtlinien über Ausgang für Gefangene, die eine Gefängnisstrafe oder Sicherungsverwahrung in Institutionen der Strafvollzugsverwaltung verbüßen (Bekendtgørelse om udgang til indsatte, der udstår fængselsstraf eller forvaring i kriminalforsorgens institutioner (udgangsbekendtgørelsen) BEK nr 1034 af 23/06/2016), detailliert geregelt. In Kapitel 12 dieser Richtlinie ist die Möglichkeit aufgeführt, den letzten Teil der Strafe in der eigenen Wohnung mit elektronischer Fußfessel zu verbüßen. Nur Gefangene, die zu mindestens einem Jahr Freiheitsstrafe verurteilt sind und wenigstens ein Drittel der Strafe verbüßt haben, können frühestens sechs Monate vor dem Entlassungszeitpunkt mit einer Fußfessel nach Hause entlassen werden. Gem. Kapitel 12 (§§ 55-77) der Richtlinie werden im Übrigen dieselben Kriterien wie oben beschrieben zugrunde gelegt.

Auch bei den Back-door-Modellen kann ein Alkoholverbot ausgesprochen werden. Zumindest gilt immer, dass der Gefangene nie erkennbar unter Einwirkung von Alkohol erscheint.

Abgesehen von den hier beschriebenen gesetzlichen Anwendungsbereichen gibt es in Dänemark keine anderen Möglichkeiten der elektronischen Überwachung von Straftätern.

2. Historische Entwicklung

Die elektronische Überwachung von Straftätern wurde in Dänemark Anfang 2005 eingeführt. Damals galt die Maßnahme in erster Linie der Zielgruppe der Straßenverkehrsdelinquenten ohne verursachten Personenschaden und später auch der jungen Verurteilten allgemein im Alter von unter 25 Jahren, die zu 3 Monaten Gefängnis oder weniger verurteilt wurden. Schrittweise wurde die Zielgruppe sowohl hinsichtlich der Delikte als auch bzgl. der Dauer der Strafe erweitert. Die Dauer der durch elektronische Überwachung ersetzbaren Strafe wurde 2013 von 5 auf 6 Monate ausgeweitet.

2014 wurde § 89a in das Strafvollstreckungsgesetz eingeführt. Dort wurde eine Experimentierklausel für das Justizministerium im Hinblick auf die elektronische Überwachung im Rahmen der bedingten Entlassung eingeführt. Dies ist zwar noch nicht umgesetzt, jedoch wurde die oben genannte Möglichkeit des elektronisch überwachten Hausarrests vor der Entlassung und des Ausgangs 2014 implementiert.

Vor 2005 gab es rechtspolitische Debatten über das Thema, die unter dem Motto „big brother is watching you“ geführt und von dem 2015 verstorbenen norwegischen Kriminologen *Nils Christie* angestoßen wurden. Trotz der Vorbehalte gegen eine elektronische Überwachung im Allgemeinen überwogen aber letztlich die Argumente, in bestimmten Fällen auf diese eingriffsintensive Technik zurückzugreifen, um Freiheitsentzug tatsächlich zu vermeiden. Im Übrigen war eine Totalüberwachung kein Thema, weil die Technik der GPS-Überwachung von Verurteilten damals noch nicht zur Verfügung stand (siehe unten 3.).

Ein anderes Thema, das besonders unter Strafrechtlern und Richtern heftig diskutiert wurde, war die Frage der Entscheidungskompetenz. Wer sollte die Erlaubnis, die Strafe mit einer Fußfessel zu verbüßen, erteilen? Argumente dafür, dass die Erlaubniserteilung und ggf. ihr Widerruf eine Verwaltungs- und keine gerichtliche Entscheidung sein sollte,¹ waren die bessere Kenntnis der persönlichen Umstände des Straftäters seitens der Bewährungshilfe, die zusammen mit der Gefängnisadministration unter einem gemeinsamen Dach organisiert ist. Die Bewährungshilfe und der Strafvollzug können auch prognostische Umstände und einen drohenden Rückfall besser einschätzen sowie unmittelbarer auf besondere Ereignisse reagieren. Es wurde argumentiert, dass die Vollstreckung der Strafe mit Fußfessel im Grunde genommen nichts anderes ist, als andere vollzugsbezogene Entscheidungen (z. B. Vollzugslockerungen), nur mit dem Unterschied, dass man sich im Ausgangspunkt nicht im Gefängnis befindet, sondern zu Hause (wenn der Betroffene nicht gerade auf Arbeit ist).

1 Wie es bei der Gemeinnützigen Arbeit, die ebenfalls als Alternative zur Freiheitsstrafe anzusehen ist, der Fall ist. Man kann den Unterschied u. U. dahingehend sehen, dass die Gemeinnützige Arbeit eine (originäre) Alternativsanktion zur Gefängnisstrafe darstellt, während die Fußfessel eine alternative Vollstreckungsform der Freiheitsstrafe ist.

Die Gegenargumente waren, dass es sich um Fragen der Strafzumessung handelt, die bei den Gerichten angesiedelt sein müssen, um eine Gleichheit der Sanktionspraxis zu gewährleisten. Bei so wichtigen Fragen wie der Frage, ob ein Freiheitsentzug verhängt wird oder nicht, ist der professionelle Abstand seitens der Justiz gegenüber einer individuellen Fallkenntnis vorzuzugewärtig. Ferner wurde darauf hingewiesen, dass die dänische Strafzumessungspraxis mehr tat- denn täterorientiert ist, d. h. die Proportionalität zwischen Tat und Strafe schwerer wiegt als die Proportionalität zwischen Täter und Strafe.

Die elektronische Fußfessel wurde in der Debatte mit den anderen Alternativen zur Gefängnisstrafe verglichen, insbesondere der Gemeinnützigen Arbeit, die Mitte der 1980er Jahre als Modellversuch und seit 1992 als fester Bestandteil im Strafgesetzbuch eingeführt worden war. Im Großen und Ganzen sind (beständig seit 2005) die Zielgruppen der Gemeinnützigen Arbeit und der elektronischen Überwachung ähnlich, außer dass Gemeinnützige Arbeit inzwischen auch als Alternative für längere Strafen eingesetzt werden kann, d. h. formal bei Freiheitsstrafen bis zu 18 Monaten, auch wenn derartig lange Freiheitsstrafen in der Praxis selten durch Gemeinnützige Arbeit ersetzt werden. Hinsichtlich der Gemeinnützigen Arbeit stand nie zur Diskussion, dass andere Institutionen als die Gerichte die Kompetenz zu Anordnung haben sollten. Niemand hat im Übrigen 2005 behauptet, dass die Erfahrungen mit der Gemeinnützigen Arbeit schlecht seien.

Gleichwohl hat die Gefängnisadministration/Bewährungshilfe diese Debatte gewonnen. Die Kompetenz für die Anordnung der elektronischen Überwachung liegt und bleibt – trotz sporadischer kritischer Äußerungen von einigen Richtern – bei der Strafvollzugsverwaltung/Bewährungshilfe und nicht beim Gericht.

3. Arten und Dauer von Elektronischer Überwachung

Schweden hatte einige Jahre vor Dänemark die elektronische Überwachung von Straftätern eingeführt. In Schweden war dies nicht ohne technische Probleme verlaufen. Vom Konzept her hatte Schweden aber einen starken Einfluss auf die Reformen in Dänemark. In Dänemark wurden ähnliche technische Geräte angeschafft und eine vergleichbare Organisationsstruktur eingeführt.

Jeder betroffene Verurteilte erhält ein relativ schweres und großes Fußgelenkband. Die Fessel kann nicht ohne Beschädigung des technischen Equipments abgenommen werden. Eine besondere Zange muss benutzt werden, um den Fessel anzubringen und abzunehmen. Die Fessel wird mit einem elektronischen Alarm, der am Eingang der Wohnung angebracht wird, verbunden. Der Alarm wird ausgelöst, wenn der Verurteilte mit der Fessel nicht rechtzeitig die Eingangstür passiert. Jeden Tag muss man mit einer Zeitfrist auf 10 Minuten genau rechtzeitig das Haus verlassen und nach Hause zurückkommen. Wenn man zurückgekommen ist, kann man an diesem Tag die Wohnung nicht mehr verlassen, ohne dass ein Alarm ausgelöst wird. Außerdem werden von der Bewährungshilfe regelmäßi-

ge unangemeldete Kontrollbesuche zu unterschiedlichen Zeitpunkten durchgeführt.

In Dänemark gibt es eine Alarm-Zentrale, die 24 Stunden besetzt ist. Wenn ein Alarm irgendwo im Land ausgelöst wird, wird die lokale Bewährungshilfeabteilung angerufen und jemand fährt sofort zu der Adresse und sucht den Verurteilten auf. Die normale Prozedur ist dann, dass er in der Untersuchungshaft untergebracht wird, und, wenn er keine gute Erklärung für den Alarm geben kann, die Erlaubnis zur Verbüßung der Strafe unter elektronischer Überwachung zurückgenommen wird.

Ein Tag mit Fußfessel gilt als ein Tag im Gefängnis. Das heißt wenn man z. B. zu drei Monaten Gefängnis verurteilt wird, muss man normalerweise die Fessel zwei Monate tragen, wonach man „auf Bewährung entlassen“ wird.

Im Jahr 2015 wurde diskutiert, die GPS-gestützte Fußfessel einzuführen. Das war eine politische Initiative und die Gefängnisadministration hat die Möglichkeiten ausgelotet und probeweise angewendet. Die GPS-Fußfessel hat sich allerdings sowohl technisch als auch ökonomisch als nicht unproblematisch erwiesen. Die Geräte sind relativ schwer und die Batterie muss häufig aufgeladen werden. Kurz gesagt gab es zwar bei einigen Kriminalpolitikern ein gewisses Interesse, auch diese Technik stärker zu nutzen, jedoch hat sich diese Initiative bislang nicht durchgesetzt.

4. Kosten und Fragen der Betreiber

Zunächst wurden 2005 150 Fußfesseln und Überwachungsgeräte für ungefähr 20 Mio Dkr. angeschafft. Später wurden weitere Geräte beschafft.

2015 betragen die *Kosten pro Straftäter pro Tag* in *geschlossenen Gefängnissen* 1.878 Dkr (d. h. ca. 240,- €; ein Euro entspricht ca. 7,50 Dkr), in offenen Anstalten 1.199 Dkr (= ca. 160,- €) bei durchschnittlichen Kosten für den Straf- und Untersuchungshaftvollzug von 1.469 Dkr (= ca. 196,- €) pro Tag und Gefangenen. Die elektronische Überwachung kostete dagegen nach Angaben der Strafvollzugsverwaltung nur 392 Dkr (= ca. 52,- €) pro Tag und Person (siehe www.kriminalforsorgen.dk/talogfakta/økonomi). Im weiteren Vergleich hat der Direktor des Gefängniswesens bei einer öffentlichen Veranstaltung in Bornholm/Dänemark im Juni 2016 berichtet, dass die Kosten pro Tag und Person bei der Gemeinnützigen Arbeit 60 Dkr (d. h. ca. 8,- €) und bei der Bewährungsstrafe ohne Sonderaufgaben der Bewährungshilfe 30 Dkr (d. h. ca. 4,- €) betragen.

Fehlalarme sind nach Informationen der beteiligten Praktiker kein großes Problem.

5. Statistische Entwicklung

Die Zahl elektronisch überwachter Personen ist von Jahr zu Jahr gestiegen. Der tägliche Durchschnitt von Straftätern unter elektronischer Überwachung ergibt sich aus *Tabelle 1*.

Tabelle 1: Zahl der durchschnittlich unter elektronischer Überwachung stehenden Personen

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
57	103	110	172	188	246	288	292	352	389

Hinzu kamen im Durchschnitt 14 bzw. 16 Personen, die 2014 und 2015 aufgrund von Kapitel 12 der Strafvollstreckungsrichtlinie (s. o. *I.*) einen Teil der Strafe außerhalb der Anstalt (siehe oben *I.*) mit elektronischer Überwachung verbüßen.

Die statistische Erfassung war für die Perioden 2006-2009 und 2009-2015 unterschiedlich. Trotzdem wird deutlich, dass der Anteil von Gewalttätern, die eine Gefängnisstrafe mit Fußfessel verbüßen, abnimmt. 2009 waren 52,3% der elektronisch überwachten Straftäter wegen Gewaltdelikten verurteilt, 2015 waren es lediglich 29,7%. Umgekehrt hat den Anteil von wegen Diebstahls Verurteilten im Zeitraum 2009-2015 von 7,8% auf 12,1% zugenommen.

2015 waren die zwei größten Gruppen Gewaltdelikte mit 29,7% und Verkehrsdelikte mit 25,1%. Weniger als 1% machten jeweils Verurteilte wegen Brandstiftung, anderen Gefährdungen von Personen, Sexualdelikten und Vandalismus aus.

Die 2015 am häufigsten vertretenen Altersgruppen elektronisch Überwachter waren die 18-24-Jährigen und die 25-29-Jährigen (insgesamt 35%), wobei weniger als 3% der „Fußfesselgruppe“ unter 18 Jahre alt waren und nur 5% über 60 Jahre alt. Diese Muster sind relativ konstant obwohl der Anteil 18-19-Jähriger von 7,5% im Jahr 2009 auf 2,7% im Jahr 2016 zurückgegangen ist (vgl. www.kriminalforsorgen.dk).

Eine Studie des Justizministeriums dokumentiert, dass besonders Jugendliche unter 25 Jahre, die die Strafe mit elektronischer Überwachung verbüßt haben, weniger häufig rückfällig werden als nach einer Verbüßung im Strafvollzug (<http://www.justitsministeriet.dk/nyt-og-presse/pressemeddelelser/2011/fodl%C3%A6nker-mindsker-tilbagefald-til-kriminalitet>).

Nach absoluten Zahlen nehmen die Anträge auf Verbüßung der Strafe unter elektronischer Überwachung anstatt im Strafvollzug ab. 2011 gingen 3.418 Anträge von Verurteilten mit Freiheitsstrafen von bis zu sechs Monaten ein, 2016 nur noch 2.652 (-22%). 2011 wurde 73% der Anträge bewilligt, 2015 sogar 82%.

In beiden Jahren (2011 und 2015) wurden jeweils 11% der Anträge vor oder während der Vollstreckung der Strafe mit Fußfessel widerrufen. Im Falle eines Widerrufs wird der verbleibende Rest der Strafe in der Anstalt vollzogen.

Man muss allerdings beachten, wie die Entwicklungstendenz der Fußfessel einerseits und der verhängten Freiheitsstrafen andererseits verläuft. Der Zusammenhang ist nicht immer kollinear, sondern kann auch gegensätzlich sein. Die Entwicklung der Anzahl von zu Freiheitsstrafe ohne Bewährung (d. h. zu unbedingter Freiheitsstrafe) Verurteilten ergibt sich aus *Tabelle 2*.

Tabelle 2: Anzahl der zu Freiheitsstrafe Verurteilten, 2006-2015

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
2.734	2.514	2.231	2.286	2.464	2.514	2.435	2.427	2.264	2.091

Man könnte hier den Eindruck gewinnen, dass ungefähr die Hälfte der Abnahme von zu Freiheitsstrafe Verurteilten (2006 verglichen mit 2016) in direktem Zusammenhang mit der Zunahme von Verurteilten unter elektronischer Überwachung (vgl. *Tabelle 1*) steht. Aber wir wissen aus dieser Statistik nicht, wie lange die verhängten Freiheitsstrafen sind (www.kriminalforsorgen.dk). Viele andere relevante Entwicklungstendenzen und Fragen spielen auch eine Rolle wie z. B. die Entwicklung der Deliktstruktur, in welchem Maß Gemeinnützige Arbeit angeordnet wurde usw. Es wäre daher verfrüht zu sagen, dass die elektronische Überwachung zu einer Reduzierung der verbüßten Freiheitsstrafen substantiell beigetragen hat, wengleich es Indizien für einen tatsächlichen Einfluss gibt.

Aus der nationalen Kriminalitätsstatistik (www.kriminalitet.dk/2014) wissen wir aber, dass die registrierte Kriminalität (nur Kriminalität nach dem Strafgesetzbuch) ebenfalls beträchtlich abgenommen hat (vgl. *Tabelle 3*).

Tabelle 3: Entwicklung der polizeilich registrierten Kriminalität, 2009-2014

2009	2010	2011	2012	2013	2014
491.792	471.088	466.765	440.772	429.293	406.163

Mit dem Vorbehalt, dass hier unterschiedliche statistische Quellen² benutzt werden und zweifellos auch unterschiedliche Berechnungsmethoden zugrunde liegen, kann man bezogen auf die zugänglichen Informationen den nachfolgenden Überblick zusammenstellen, der Anlass für weitere Untersuchung sein sollte (vgl. *Tabelle 4*).

Tabelle 4: Überblick zur Entwicklung der registrierten Kriminalität und der Sanktionspraxis, 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Registrierte Kriminalität (Strafgesetzbuch) ³	471.088	466.765	440.772	429.293	406.163
Anzahl von Urteilen mit Freiheitstrafe von bis zu sechs Monaten	9.119	10.188	9.803	11.592	9.629
Durchschnittliche Anzahl von Gefangenen	2.464	2.514	2.435	2.427	2.264
Anzahl von Verurteilten mit Fußfessel anstatt Gefängnis	188	246	288	292	352

Die Datenlage erlaubt keine eindeutigen Rückschlüsse. Die registrierte Kriminalität hat mit Sicherheit abgenommen, aber man müsste hier deliktsspezifisch differenzieren. Die kurzen Strafen sind 2010-2013 angestiegen, danach aber wieder rückläufig, ein Zusammenhang mit den Kriminalitätszahlen wird nicht erkennbar.

Die Zahl von Gefangenen geht seit 2011 leicht zurück und man kann nicht ausschließen, aber auch nicht beweisen, dass es einen gewissen Zusammenhang mit der Zunahme von Verurteilten unter elektronischer Überwachung gibt. In

2 Quellen sind die nationalen Kriminalitätsstatistiken, vgl. www.kriminalitet.dk/2009, www.kriminalitet.dk/2010, www.kriminalitet.dk/2011, www.kriminalitet.dk/2012, www.kriminalitet.dk/2013, www.kriminalitet.dk/2014. Aus diesen Publikationen wurden die Tabellen 3.19 und 3.20 ausgewertet. Hinzu kommt als Quelle www.kriminalforsorgen.dk, (<http://www.kriminalforsorgen.dk/%C3%85rlige-statistikberetninger-7541.aspx>).

3 Registrierte Verbrechen gegen andere Gesetzte wie z. B. Waffengesetz, Drogengesetz u. ä. sind in der Statistik nicht enthalten, vermutlich wenigstens teilweise deswegen, weil diese Delikte wegen der hohen Dunkelziffern nie ein repräsentatives Bild vermitteln, zumal es hier kaum Strafanzeigen gibt und die Registrierung auf eigenen (proaktiven) Ermittlungen der Polizei beruhen.

jedem Fall bleiben die Verurteilten mit elektronischer Überwachung so gering, dass allenfalls geringfügige Auswirkungen auf den Strafvollzug insgesamt angenommen werden können. Es kann ferner sein, dass Delikte, die zuvor mit Geldstrafe sanktioniert wurden, nunmehr eine kurzfristige Freiheitsstrafe erhalten, die dann zu einer Ersetzung mit der Fußfessel führt. Das hieße, dass die Zunahme der Fälle mit einer Fußfessel durch eine härtere Sanktionspraxis bedingt wäre. Im Übrigen sind die Tendenzen nicht synchron und korrespondieren nur teilweise.

Notwendig ist daher ein systematischer quantitativer und qualitativer Forschungsansatz, um festzustellen, inwieweit die Einführung der elektronischen Überwachung als eine echte Alternative zur Gefängnisstrafe funktioniert oder, ob diese nicht im Sinn eines Net-widening Ausdruck einer Zunahme und Verschärfung der strafrechtlichen Sozialkontrolle ist. Darauf wird nachfolgend nochmals eingegangen.

6. Rechtspolitische Perspektiven

Es ist nicht wissenschaftlich dokumentiert, aber man hört oft Bewährungshelfermitarbeiter und auch Richter sagen, dass in der Praxis Folgendes passiert: Der Angeklagte befindet sich in einer Position, in der er möglicherweise eine bedingt oder eine unbedingte Freiheitsstrafe zu erwarten hat. Im Grunde genommen meint der Richter nicht, dass der Angeklagte jetzt unbedingt in das Gefängnis gehen muss und überlegt, inwieweit ein kurzer Gefängnisaufenthalt (bis zu sechs Monate) überhaupt die Chancen erhöhen kann, die Lebenssituation des Angeklagten zu verbessern. Zudem würde der Verurteilte wahrscheinlich seine Arbeit während eines Gefängnisaufenthalts verlieren, was die Wiedereingliederung eher erschwert. In dieser Situation wird die ambulante Sanktionierung mit elektronischer Überwachung zu einer Option. Der Richter findet das gut z. B., weil der Verurteilte dann verpflichtet ist, abends zu Hause zu bleiben und keinen Alkohol zu trinken. Letzteres wäre der Meinung des Richters nach unter allen Umständen gut. Demgemäß wählt er eine strengere Strafe, nämlich die unbedingte Freiheitsstrafe, die Voraussetzung für die Verbüßung mit einer Fußfessel ist.

Im Folgenden kann es wie erhofft gehen und alle Beteiligten sind zufrieden, obwohl letztlich eine härtere Strafe im Strafregisterauszug erscheint als notwendig gewesen wäre. Dies kann allerdings im Fall des Rückfalls negative Konsequenzen haben, weil der Verurteilte dann u. U. eine längere unbedingte Freiheitsstrafe erhalten wird.

Es kann aber auch in anderer Hinsichten schiefgehen: Zum Beispiel werden heutzutage alle Briefe von öffentlichen Behörden in Dänemark mit e-post versandt. Es kann passieren, dass der Verurteilte seine elektronische Post nicht (rechtzeitig) sieht. Dann hat er keine Chance, rechtzeitig den Antrag auf Verbüßung der Strafe mit Fußfessel zu stellen. Dieses Problem wurde seit langem erkannt und inzwischen arbeitet eine administrative Gruppe an einer Lösung.

Es kann auch sein, dass die regionale Gefängnisverwaltung die Sache anders als der Richter einschätzt oder nach dem Urteil erfährt, dass die Beschäftigungssituation, Wohnung oder anderes nicht für den Einsatz der Fußfessel passt und deshalb die rechtzeitige Bewerbung ablehnt (ohne Beschwerdemöglichkeit für den Verurteilten).

Schließlich kann es auch sein, dass der Verurteilte sich negativ hinsichtlich Gemeinnütziger Arbeit bewährt hat. In diesem Fall wird die Fußfessel definitiv abgelehnt. Hintergrund für diese ausnahmslose Regel ist Folgendes: Es wurde schon 2005 betont, dass es den Angeklagten bzw. Verurteilten nicht gestattet sein soll, selbst zwischen Gemeinnütziger Arbeit und der Vollstreckung der Strafe mit Fußfessel wählen zu dürfen. Es gab nämlich die Annahme, dass dann einige Angeklagte die Fußfessel der Gemeinnützigen Arbeit vorziehen würden. Strategisch könnten sie dann während der Ausarbeitung des Sozialberichts für die Gerichtsverhandlung sich der Zusammenarbeit mit der Bewährungshilfe verweigern. In dem Fall gäbe es keine Möglichkeit für die Anordnung der Gemeinnützigen Arbeit (aufgrund der geltenden Rechtslage) und der Verurteilte könnte nach der Verurteilung zu einer kurzen unbedingten Freiheitsstrafe den Antrag auf Verbüßung mit Fußfessel stellen, der vermutlich bewilligt würde. Um dieser hypothetischen Strategie entgegenzutreten wurde eine Richtlinie erlassen, dass solche Verweigerungen bzgl. der Gemeinnützigen Arbeit die Erlaubnis zur Verbüßung der Strafe mit Fußfessel ausschließen. 2013 wurde diese Anweisung geändert, indem nunmehr akzeptiert wurde, dass der Angeklagte die Zusammenarbeit mit der Bewährungshilfe bei Erstellung des Sozialberichts verweigert, so lange es darum ging, dass er sich vor Gericht für schuldlos erklären wollte. Wenn er sich jedoch während der Gerichtsverhandlung weiterhin ablehnend zur Gemeinnützigen Arbeit äußert, wird die Fußfessel ohne Ausnahme abgelehnt. Diese Regelung ergibt sich nicht aus dem Strafvollstreckungsgesetz, sondern aus der „Richtlinie zur Strafvollstreckung in der Wohnung unter intensiver Überwachung und Kontrolle“ (VEJ nr. 9375, 26/04/2016, Punkt 17).

Von Verwaltungsrichtlinien wissen, wie oben gesagt, nur wenige, auch Richter gelegentlich nicht. Solche Anweisungen sind zwar für die Öffentlichkeit zugänglich, werden aber nicht im Parlament beschlossen wie Gesetze, und nur die unmittelbar damit befassten Praktikern wissen, wo die Regelungen zu finden sind und was in den entsprechenden Publikationen steht.

Andere rechtspolitische Debatten sind auch hinsichtlich der Fußfessel aktuell. Zum Beispiel wird oft diskutiert, dass es bedenklich sei, dass Verurteilte, die Arbeit haben, für gleichartige Delikte u. U. milder bestraft werden als diejenigen, die über keinen Arbeitsplatz verfügen.

In ähnlicher Richtung werden Bedenken dahingehend vorgebracht, dass es für diejenigen, die in einer größeren Wohnung wohnen, einfacher ist abends zu Hause zu bleiben als für diejenigen, die ein (ggf. kleines) Zimmer gemietet haben.

Hinsichtlich beider Themen wird andererseits betont, dass es auch bei anderen Strafen angesichts sozialer Ungleichheiten in der Gesellschaft zu unterschiedlichen Belastungen kommt. Die sozial Schwachen werden u. U. härter bestraft.

Anschließend muss aber auch betont werden, dass die Gefängnisadministration und die Bewährungshilfe viele Anstrengungen unternehmen, um sowohl Gemeinnützige Arbeit als auch die Fußfessel häufiger zum Einsatz zu bringen. Gründe dafür sind u. a., dass die Alternativen billiger sind und auch die Rückfälligkeit niedriger zu sein scheint.

Im Hinblick auf die Gemeinnützige Arbeit hat man kürzlich eine „Kampagne“ bei den Gerichten durchgeführt, um die Richter darüber zu informieren, dass diese Sanktion keineswegs eine milde Strafe darstellt, sondern der Verurteilte vielmehr erhebliche Anstrengungen unternehmen muss, alle Bedingungen zu erfüllen usw. und weiter, dass es eine hohe Selbstdisziplin erfordert, nach der Arbeit oder an Wochenenden zusätzlich zur Arbeit zu gehen, für die man nicht bezahlt wird und die man nicht selbst gewählt hat. Dies alles wurde intensiv verbreitet, um die Richter zu überzeugen, dass man die Gemeinnützige Arbeit als „vollwertige“ Strafe ansehen muss, die nicht nur für besonders leichte Fälle mit günstiger Prognose vorgesehen werden sollte.

Mit Blick auf die Fußfessel, die in der öffentlichen Debatte häufig gleichfalls als sehr milde Sanktion beschrieben wird, hat man hauptsächlich über die oben beschriebenen strengen und nicht gut bekannten administrativen Regeln informiert und weiterhin betont, dass die Fußfessel einen Stressfaktor darstellt, einmal wegen der kurzen Antragsfristen, zum anderen wegen des täglich drohenden Alarms bei Zeitüberschreitungen u. ä. Auch wurde betont, dass die strikte Alltagsgestaltung gegenüber Familie und insbesondere den Kindern belastend sein kann, ebenso wie die Tatsache, dass der Arbeitgeber auch informiert wird.

In beiden Fällen soll damit dem in der Öffentlichkeit gelegentlich verbreiteten Vorurteil entgegengewirkt werden, dass die Gemeinnützige Arbeit und die Verbüßung der Strafe mit Fußfessel beide sehr milde Strafen darstellen.

7.2 Finnland

Tapio Lappi-Seppälä, Noora Lähteenmäki¹

1. Rechtliche Grundlagen – Voraussetzungen verschiedener Formen elektronischer Überwachung

Der Einsatz elektronischer Überwachung (EÜ) wurde in Finnland seit Anfang der 2000er-Jahre schrittweise ausgeweitet. Zunächst wurde die EÜ bei Vollzugslockerungen als Ersatz für die früheren begleiteten Ausgänge angeordnet. Die nächste Gesetzesreform betraf die Einführung der EÜ im Kontext der bedingten Entlassung (d. h. als Back-door-Variante), durch das 2005 verabschiedete neue Strafvollzugsgesetz (vgl. das Gesetz Nr. 767/2005). Ein dritter Schritt wurde 2011 vollzogen, indem EÜ als eine neue eigenständige Überwachungsstrafe eingeführt wurde („*monitoring sentence*“, Gesetz Nr. 330/2011; geändert 2015 durch das Gesetz Nr. 400/2015). Gleichzeitig wurde die EÜ im Strafvollzug als Kontrollmaßnahme im offenen Vollzug eingeführt. Aktuelle Reformüberlegungen gehen dahin EÜ zukünftig auch zur Untersuchungshaftvermeidung zu nutzen. Im Folgenden wird ein kurzer Überblick zu den verschiedenen Formen der EÜ in Finnland gegeben.

2. Einführung elektronischer Überwachung im finnischen Sanktionensystem

Seit Ende der 1960er Jahre ist die finnische Sanktionspraxis auf einen sparsameren Gebrauch von Freiheitsstrafen orientiert. In den 1970er Jahren wurde dies durch einen vermehrten Gebrauch der traditionellen Alternativen zur Freiheitsstrafe wie der Geldstrafe, der Strafaussetzung zur Bewährung sowie der bedingten und unbedingten vorzeitigen Entlassung erreicht. In den 1990er Jahren diente die Einführung der Gemeinnützigen Arbeit dem gleichen Ziel. Die elektronische

1 Übersetzung des englischen Originaltextes von *Frieder Dinkel*.

Überwachung war der „natürliche“ nächste Schritt, um Perspektiven einer weiteren Reduzierung der Gefängnispopulation auszuloten. Aufgrund der nicht immer mit positiven Erfahrungen verbundenen allgemeinen Ausweitung bzw. Intensivierung der strafrechtlichen Sozialkontrolle in der Zivilgesellschaft im Ausland, begegnete man diesem Schritt mit Bedenken, was zu einer vorsichtigen Herangehensweise in der Kriminalpolitik in den 1990er-Jahren führte. Dies änderte sich jedoch langsam im Laufe der 2000er-Jahre.

2.1 Vollstreckung von Freiheitsstrafen

Erste Experimente mit der EÜ wurden auf dem Gebiet der Vollstreckung von Freiheitsstrafen durchgeführt. Die Überwachung erfolgte zunächst über Mobiltelefone, eine Form der Überwachung, mit der in den späten 1990er-Jahren erste Erfahrungen im Zusammenhang mit Vollzugslockerungen gemacht wurden. Zur Jahrtausendwende wurde damit begonnen, die früheren (von Vollzugsbediensteten) begleiteten Ausführungen durch elektronisch überwachte Ausgänge zu ersetzen. EÜ über die Kontrolle der Mobiltelefone wurde als weniger stigmatisierend als eine (u. U. sichtbare) elektronische Fußfessel angesehen.

Diese Erfahrungen waren die Basis für die nächste Stufe der Ausweitung der EÜ, die in den frühen 2000er-Jahren begann. Im Jahr 2001 schlug die Strafvollzugsreformkommission eine Ausweitung der vorzeitigen Entlassungsprogramme vor, und zwar in Form der sog. überwachten Freiheit auf Bewährung („*supervised probationary liberty*“, s. dazu unten 4.). Das dahinterstehende Ziel war erneut die Reduzierung der Gefängnispopulation, dieses Mal aber zugleich verbunden mit intensiven Resozialisierungsmaßnahmen für Gefangene, die längere Freiheitsstrafen verbüßten. Elektronische Überwachung spielt bei diesem Reformkonzept eine Rolle, weil man die Notwendigkeit sah, dass die entsprechende Gefangenengruppe eine tatsächliche und intensivere Beaufsichtigung und Hilfe brauchte, als die bislang übliche rein formale Aufsicht bei der vorzeitigen Entlassung. Die Art der Überwachung war im Gesetz nicht festgelegt worden. Die Strafvollzugsreformkommission schrieb in ihrem Bericht lediglich, dass „die Überwachung mit der Hilfe von Mobiltelefonen oder elektronischer Überwachung realisiert werden könne“ (*Prison Law Committee* 2001: 6, S. 146). Das neue Strafvollzugsgesetz und die Regelungen zur „überwachten Freiheit auf Bewährung“ traten 2006 in Kraft. Mit dieser Reform wurde die EÜ im Bereich einer um bis zu sechs Monate vorgezogenen vorzeitigen Entlassung etabliert. D. h. Gefangene können bis zu sechs Monate vor der regulären bedingten Entlassung die Freiheit erlangen, allerdings dann mit einer EÜ-Weisung. Zu jener Zeit wurde die Überwachung technisch über Mobiltelefone bzw. die sog. GSM-Technik bewerkstelligt.

Nach dem Inkrafttreten des neuen Strafvollzugsgesetzes begann die Strafvollzugsverwaltung die weiteren Perspektiven dieser neuen Technologie im Hinblick auf die Vollstreckung von Gefängnisstrafen zu prüfen. 2007 wurde eine Ar-

beitsgruppe eingerichtet, um zu prüfen, ob diese neue Technologie auch in anderen Kontexten der Vollstreckung von Freiheitsstrafen eingesetzt werden könnte, einschließlich im Bereich des offenen Vollzugs. Die Motivation für diese Initiative waren Ressourcenprobleme bzgl. der Haftplatzkapazitäten geschuldet: Die Zahl von Gefangenen war in Finnland von etwas unter 2.800 im Jahr 1997 auf ca. 4.000 im Jahr 2005 angestiegen, mit dem Ergebnis, dass die Strafvollzugsverwaltung erhebliche Probleme hatte, eine ausreichende Zahl von Haftplätzen zur Verfügung stellen zu können. Elektronische Überwachung, so die Hoffnung, könnte Stresssituationen des Personals abmildern, indem es die Beamten von verschiedenen formalen Überwachungsaufgaben entlastet und damit andere Aktivitäten im Resozialisierungsbereich ermöglicht. Die Vorschläge der Arbeitsgruppe führten zur Einführung neuer Vorschriften im Strafvollzugsgesetz im Jahr 2011, die nunmehr die elektronische Überwachung als Teil der Überwachungsaufgaben im offenen Vollzug ermöglichen.

In der Folge kam es zu einer Ausweitung des Arbeitsauftrags der Arbeitsgruppe, die nunmehr nicht nur die Geeignetheit von EÜ im Rahmen der Vollstreckung bzw. des Vollzugs von Freiheitsstrafen überprüfen, sondern auch prüfen sollte, ob man eventuell die EÜ als eigenständige bzw. alleinstehende Sanktion in das finnische Sanktionensystem aufnehmen könnte. Demgemäß drohte außerhalb der „Strafvollzugsebene“ die Einführung der EÜ als gerichtlich anzuordnende eigenständige Alternativsanktion.

2.2 Von der fürsorglichen Vertragsstrafe zur elektronischen Überwachung

Die Einführung der Gemeinnützigen Arbeit als strafrechtlicher Sanktion war grundsätzlich ein großer Erfolg, jedoch litt die Sanktion unter einem offensichtlichen Mangel: Nur Straftäter, die in der Lage waren, entsprechende Arbeiten zu verrichten (und die einen diesbezüglichen Eignungstest bestanden), konnten von dieser Sanktionsform profitieren, alle anderen erhielten Freiheitsstrafen. Der Hauptgrund, der zum Nicht-Bestehen des Tests führte, war Alkoholmissbrauch. Kurz gesagt, wurden Personen mit ernsthaften Alkoholproblemen zu Freiheitsstrafen verurteilt, während die anderen zu Gemeinnütziger Arbeit verurteilt wurden.

Dieses Problem wurde im Jahr 2001 schnell erkannt und eine Arbeitsgruppe des Justizministeriums schlug vor, dass Straftäter, die zu Gemeinnütziger Arbeit nicht in der Lage schienen, zu einer speziellen „fürsorglichen Vertragsstrafe“ („*contract care*“) verurteilt werden sollten. Dabei folgte man einem schwedischen Vorbild aus dem Bereich der richterlichen Sanktionierung von Drogendelinquenten aus dem Jahr 1979. Ein abschließender Vorschlag der Regierung für eine solche neue Sanktion wurde 2003 vorgelegt, jedoch kam es aus finanziellen Gründen

nicht zur Vorlage im Parlament, das sich gerade mit Neuwahlen auseinandersetzen musste. Wahrscheinlich war es die Idee, einen neuen Vorschlag für das kommende Parlament vorzubereiten, jedoch wurde diese Idee niemals umgesetzt.

2006 wurde eine neue Arbeitsgruppe eingesetzt, die den Auftrag erhielt, die Möglichkeiten eines Einsatzes von EÜ im Rahmen der Strafvollstreckung und als Ersatz für kurze Freiheitsstrafen zu prüfen. Der Vorschlag der Arbeitsgruppe ging dahin, eine neue Überwachungsstrafe („*monitoring sentence*“) einzuführen. Damit wurden die Pläne für eine resozialisierungsorientierte Vertragssanktion zugunsten einer stärker kontrollorientierten EÜ aufgegeben (wenngleich man gerechterweise sagen muss, dass auch diese neue Überwachungsstrafe resozialisierungsorientierte Hilfen und Aktivitäten beibehielt).

3. Die Überwachungsstrafe („*Monitoring sentence*“) – EÜ als eigenständige Sanktion i. S. einer *Front-door-Variante*

Seit 2011 gibt es die EÜ als Teil des gerichtlichen Sanktionensystems in Form der Überwachungsstrafe („*monitoring sentence*“ oder auch „*supervision order*“). Diese Sanktionsalternative ist für Straftäter vorgesehen, die für Gemeinnützige Arbeit ungeeignet erscheinen und die konkret von der Verhängung einer Freiheitsstrafe bedroht sind. Ihre Anwendungsvoraussetzungen sind im Gesetz detailliert geregelt.

3.1. Voraussetzungen und der Prozess der Anordnung von EÜ

Die Anordnung von EÜ kann in drei Phasen untergliedert werden: Zunächst die Entscheidung der Staatsanwaltschaft, einen Gerichtshilfebericht (*pre-sentence report*) zu beantragen, zweitens den daraufhin erstellten Bericht der Sanktionsbehörde (*Criminal Sanctions Agency*,² vergleichbar der deutschen Gerichtshilfe bzw. den Sozialen Diensten der Justiz) und dann die gerichtliche Entscheidung EÜ anzuordnen. In der letzten Phase entscheidet das Gericht zunächst zugunsten einer Verurteilung zu einer unbedingten Freiheitsstrafe von maximal sechs Monaten. Danach kann das Gericht feststellen, dass die Überwachungsstrafe mit EÜ in gleicher Länge verhängt werden kann. Das Gericht ordnet also EÜ nicht unmittelbar an, sondern erst nachdem es zuvor eine unbedingte Freiheitsstrafe für notwendig erachtet hat. Damit soll eine Ausweitung der strafrechtlichen Sozialkontrolle (Net-widening) vermieden werden, indem EÜ jeweils eine unbedingte Freiheitsstrafe und keine mildere Sanktion (d. h. andere ambulante Sanktionen) ersetzen soll.

2 *Düinkel/Pruin/von der Wense* 2016, S. 364 haben den Namen mit „Agentur für strafrechtliche Sanktionen“ übersetzt.

1. Der Antrag der Staatsanwalt, einen Gerichtshilfebericht erstellen zu lassen: Die Anordnung von EÜ beginnt damit, die Vollstreckungsbehörde zu beauftragen, einen entsprechenden Bericht zu erstellen. Diese *Criminal Sanctions Agency* – eine Verwaltungsbehörde – erstellt den Bericht spezifisch zu der Frage, ob eine Überwachungsstrafe (*monitoring sentence*) in Betracht kommt. Die Staatsanwaltschaft beantragt diesen Bericht, wenn sie aufgrund des anzuklagenden Delikts und der Vorstrafen zur Auffassung gelangt, dass eine Gemeinnützige Arbeitsstrafe oder die EÜ-Überwachungsstrafe wahrscheinlich ist.
2. Gerichtshilfebericht und Vollstreckungs- bzw. Vollzugsplanplan (*sentence plan*): Der Gerichtshilfebericht wird von der *Criminal Sanctions Agency* erstellt. Der Bericht enthält eine Einschätzung zur Geeignetheit des Beschuldigten für die EÜ-Strafe und der Fähigkeit, diese durchzustehen. In diesem Zusammenhang wird auch dessen Geeignetheit hinsichtlich der Gemeinnützigen Arbeitsstrafe üblicherweise geprüft. Die EÜ-Überwachungsstrafe kommt nur in Betracht, wenn die Gemeinnützige Arbeit als ungeeignet auszuschließen ist. Allerdings bleibt die letztliche Entscheidung beim Gericht. Ein positiver Bericht i. S. d. EÜ-Strafe ist noch keine hinreichende Bedingung für die tatsächliche gerichtliche Entscheidung, jedoch ist sie notwendige Voraussetzung, dass es zu einer EÜ-Strafe kommen kann.

Der Gerichtshilfebericht enthält Informationen zum Vorleben des Beschuldigten, insbesondere Vorstrafen, aber auch zu seiner persönlichen und sozialen Situation (z. B. Drogenproblemen) und der Notwendigkeit von Hilfemaßnahmen. Dem Bericht beigefügt wird der Vorschlag für einen individuellen Vollstreckungsplan. Der Inhalt der EÜ-Überwachungsstrafe wird im Vollstreckungsplan definiert. Der Plan führt die einzelnen Verpflichtungen des Verurteilten, Arbeit und andere Aktivitäten sowie Hilfemaßnahmen, Behandlungsangebote und andere Wiedereingliederungsmaßnahmen auf. Der Vollstreckungsplan wird vom Gericht bestätigt und ist ein wesentlicher Bestandteil der EÜ-Strafe.
3. Die gerichtliche Anordnung der elektronischen Überwachungsstrafe: Wenn der Gerichtshilfebericht sich zugunsten einer EÜ-Strafe ausspricht, muss das Gericht die weiteren Voraussetzungen prüfen, die im StGB in Kap. 6 Abs. 11a aufgeführt sind. Dabei geht es um Strafzumessungsfragen wie die Länge der Freiheitsstrafe, frühere Verurteilungen, die Art des Delikts und die sozialen Kompetenzen des Angeklagten sowie seine Wohnsituation. Diese Voraussetzungen sind im Einzelnen: 1. EÜ kann nur *unbedingte Freiheitsstrafen von bis zu sechs Monaten* ersetzen. 2. Die EÜ-Strafe ist *gegenüber der Gemeinnützigen Arbeitsstrafe subsidiär*. Wenn der Angeklagte geeignet erscheint, Gemeinnützige Arbeit abzuleisten, hat diese

Sanktion als weniger eingriffsintensive Maßnahme aus Verhältnismäßigkeitsgründen Vorrang. 3. Zur Vorstrafenbelastung: Wenn der Angeklagte bereits zuvor eine Freiheitsstrafe verbüßt oder eine EÜ-Strafe erhalten hat, ist eine erneute EÜ-Strafe regelmäßig ausgeschlossen. Die generelle Richtlinie ist, dass die EÜ-Strafe als letzte Stufe vor einer unbedingten Freiheitsstrafe gesehen wird. Andere Sanktionsmöglichkeiten, einschließlich der Gemeinnützigen Arbeit, sollten zuvor ausgetestet worden sein. Allerdings schließen frühere Verurteilungen zu Gemeinnütziger Arbeit eine erneute Arbeitsstrafe nicht zwingend aus. Die Praxis hat gezeigt, dass selbst Straftäter mit früheren Gefängnisstrafen durchaus für eine Gemeinnützige Arbeitsstrafe geeignet sein können. 4. Auch die *Art des Delikts* kann nach der geltenden Gesetzeslage eine Rolle spielen. Dies betrifft hauptsächlich Straftäter, die das Delikt im häuslichen Bereich begangen haben (z. B. häusliche Gewalt). 5. Als spezifische Voraussetzung werden *spezialpräventive Argumente* angeführt: Die EÜ-Strafe kann auferlegt werden, wenn hierdurch die soziale Situation des Verurteilten verbessert und weitere Straftaten verhindert werden.³ 6. Die EÜ-Strafe setzt das *Einverständnis* der mit dem Verurteilten *zusammenlebenden erwachsenen Personen* voraus. 7. Der Verurteilte muss über eine für die EÜ geeignete Wohnung verfügen. 8. Die letzte Bedingung ist mit der 5. Voraussetzung hinsichtlich der sozialen Situation des Verurteilten verbunden. Der Verurteilte muss nach Auffassung des Gerichts in der Lage sein, die EÜ-Strafe durchzustehen ohne dass ein „beträchtliches Risiko“ besteht, dass die Strafe später in eine Freiheitsstrafe umgewandelt werden muss, (d. h. hier geht es um prognostische Erwägungen bzgl. einer *positiven Kriminalprognose*). Diese Voraussetzung betrifft demgemäß die Einschätzung, ob die EÜ für den jeweiligen Täter als geeignete Sanktion erscheint. Die Einschätzung basiert im Wesentlichen auf den Angaben im Gerichtshilfebericht (*pre-sentence report*) der *Criminal Sanctions Agency*.

3.2 EÜ und bestimmte Delikts- bzw. Tätergruppen

Das Gesetz schließt keine Deliktgruppen explizit aus, enthält aber einen eindeutigen Vorbehalt, dass für den Fall der Gefährdung von Mitbewohnern des Verurteilten die EÜ nicht angewendet werden darf (z. B. bei häuslicher Gewalt bzw. Gewalt gegenüber Kindern). Da diese Sanktionsoption als Alternative für

3 Das Gericht erhält Informationen über die persönliche Situation des Beschuldigten hauptsächlich über den von der *Criminal Sanctions Agency* erstellten Gerichtshilfebericht. Das Oberste Gericht in Finnland hat in einer aktuellen Entscheidung (2015: 71) festgestellt, dass die Anordnung von EÜ für einen Täter hilfreich war, seinen familiären Verpflichtungen nachzukommen. Die Frau des Täters erwartete ein Baby und er hatte einen Arbeitsplatz, sodass er für den Unterhalt der Familie sorgen konnte.

Straffällige entwickelt wurde, die zu Gemeinnütziger Arbeit aufgrund ihres Alkohol- oder Drogenproblems nicht in der Lage sind, war vorhersehbar, dass Trunkenheitsfahrer im Verkehr eine wichtige Zielgruppe der EÜ darstellen. Eine dritte spezielle Gruppe, die sich später herausstellte, bestand aus Personen, die sowohl den Militärdienst als auch den Zivildienst verweigerten. Diese Totalverweigerer wurden üblicherweise zu einer unbedingten Freiheitsstrafe verurteilt, deren Länge dem Militär- bzw. Zivildienst entsprach. Nach dem einschlägigen Gesetz ist bei einer Totalverweigerung die Verurteilung zu einer Bewährungsstrafe oder Gemeinnütziger Arbeit nicht vorgesehen, weil diese milderen Sanktionen keine „ausreichende Bestrafung“ für das entsprechende Delikt darstelle, zumal die Vollstreckungsbedingungen Gemeinnütziger Arbeit dem Zivildienst sehr ähnlich seien (Gov. Prop. 140/2007). Seit der Gesetzesreform aus dem Jahr 2013 ist die elektronische Überwachungsstrafe als Alternative zu der früher üblichen unbedingten Freiheitsstrafe nunmehr im Falle der Totalverweigerung zugelassen. Wie sich zeigte, wurde von dieser Möglichkeit stark Gebrauch gemacht.

3.3 Inhalte der Überwachungsstrafe und Vollstreckung

Was den Inhalt der Überwachungsstrafe anbelangt, so ist zunächst davon auszugehen, dass wesentliches Ziel ist, die Situation der Verurteilten zu verbessern und ihre soziale Integration zu fördern. Die Verurteilten sind verpflichtet zu arbeiten oder an einer anderen Aktivität teilzunehmen, die im individuellen Vollstreckungsplan festgelegt wurde. Verurteilte können u. a. zur Arbeit gehen, an einer schulischen oder beruflichen Ausbildungsmaßnahme, einem Resozialisierungsprogramm oder anderen Maßnahmen teilnehmen, die ihre sozialen Kompetenzen erhalten oder verbessern. Die Hilfemaßnahmen im Rahmen der EÜ-Strafe sind intensiv, was bedeutet, dass beispielsweise eine Alkohol- oder Drogenproblematik ihre Anordnung nicht ausschließt. Im Hinblick auf die soziale Situation der Verurteilten ist die Schwelle zur Anordnung der EÜ-Strafe nicht so hoch wie bei der Gemeinnützigen Arbeit. Während der EÜ-Strafe können Verurteilte intensiver betreut und unterstützt werden als im Rahmen der Gemeinnützigen Arbeitsstrafe (Gov. Prop. 17/2010).

Arbeit und andere Maßnahmen bzw. Aktivitäten machen im Umfang 10-40 Stunden pro Woche aus. Sie finden im Allgemeinen außerhalb der Nachtzeit von abends 21:00 Uhr bis 6:00 Uhr morgens statt. Arbeitszeiten und die Dauer von Aktivitäten werden im jeweiligen individuellen Vollstreckungsplan festgelegt.

Die Bediensteten der Vollstreckungsbehörde (*Criminal Sanctions Agency*) müssen ausreichenden Kontakt mit den Verurteilten und ihrer Ladestation halten. Zusätzlich zur elektronischen Überwachung gibt es weitere Formen der Überwachung durch die Vollstreckungsbehörde. Die Bediensteten dieser Behörde führen unangekündigte Hausbesuche oder Besuche an den Orten durch, an denen die zu EÜ Verurteilten sich zur Teilnahme an Aktivitäten aufhalten sollen, um zu über-

prüfen, ob der vereinbarte Zeitplan eingehalten wird und der Proband an den vorgesehenen Aktivitäten tatsächlich teilnimmt. Diese Besuche dienen einmal der Überprüfung der Anwesenheit, zum anderen der Kontrolle der Einhaltung der Alkohol- bzw. Drogenabstinenz. Die Bediensteten sollen hierbei darauf achten, keine unnötige Aufmerksamkeit bei Arbeitskollegen des Probanden zu erregen und allgemein mit Blick auf das Persönlichkeitsrecht der Verurteilten möglichst schonend vorzugehen.

Was die *bedingte Entlassung aus der EÜ-Strafe* und den *Verstoß gegen Weisungen* anbelangt, so ist zunächst zu beachten, dass die durchschnittliche Dauer der gerichtlich angeordneten EÜ etwas mehr als drei Monate beträgt (98 Tage im Jahr 2015). Da die Vorschriften zur bedingten Entlassung⁴ auch bei der EÜ-Strafe gelten, beträgt die tatsächliche Dauer der EÜ etwas über 60 Tage.

Der *Verstoß gegen Weisungen* während der EÜ-Phase kann zum Widerruf und Umwandlung der Strafe in eine unbedingte Freiheitsstrafe führen. Allerdings werden die Überwachten zunächst eine schriftliche Verwarnung bzw. Ermahnung erhalten. Bei schweren Weisungsverstößen, beispielsweise bei erneuten Straftaten oder wiederholten Weisungsverstößen, wird die Vollstreckungsbehörde den Fall vor Gericht bringen und die (ggf. bereits begonnene) Vollstreckung der EÜ aussetzen. Aufgrund der Weisungsverstöße kann eine Umwandlung der EÜ-Strafe in eine Freiheitsstrafe erfolgen. 2015 erfolgte die Unterbrechung der Vollstreckung der EÜ-Strafe in 59 Fällen. Im gleichen Zeitraum gab es 49 schriftliche Verwarnungen aufgrund von Weisungsverstößen.

3.4 Statistische Daten

Die Anwendung der Front-door-Variante von EÜ kann sowohl anhand der Gerichtsstatistiken (Verurteilungen zu EÜ) wie der Statistiken der Vollstreckungsbehörden erfasst werden. Einige grundlegende Daten sind in der nachfolgenden *Tabelle 1* enthalten.

Tabelle 1: EÜ als gerichtliche Sanktion

	Gerichtlich Verurteilte	Vollstreckung begonnen	Vollstreckung beendet	Umwandlung in FS	Scheitern %*	Tagesdurchschnitt EÜ-Probanden
2011	5
2012	166	143	110	9	6,3	18
2013	204	196	162	23	11,2	29

4 In Finnland gilt eine quasi-automatische Entlassung nach zwei Dritteln der Strafe, bei Erstverbüßern allgemein und bei unter 21-Jährigen bereits nach der Hälfte der Strafe, vgl. im Überblick *Dünkel/Pruin/von der Wense* 2016, S. 452 ff.; *Dünkel* 2017, § 57 Rn. 90 ff.

2014	222	229	201	43	18,8	45
2015	247	247	221	21	8,5	48

* Anteil (%) von in Freiheitsstrafe umgewandelten Fällen bezogen auf die jährlichen Neuzugänge
Quelle: Berechnet nach *Statistics Finland* und Angaben der *Criminal Sanctions Agency*.

Tabelle 2: Deliktsstruktur der EÜ-Fälle 2015/2016. Gerichtlich angeordnete EÜ-Strafen und Vollstreckung der EÜ

	Gerichtliche EÜ-Strafen 2015*		In der Vollstreckung am 01.05.2016**	
	N	%	N	%
Trunkenheit im Verkehr	117	49,5	21	43,8
Diebstahl	11	4,7	4	8,3
Körperverletzung	22	9,3	1	2,1
Totalverweigerung Militär-/Zivildienst	47	19,9
Sonstige	39	16,5	16	33,3
Insgesamt	236	100,0	48	100,0

Quellen: * Statistics Finland ** *Criminal Sanctions Agency*, Deliktskategorien, 01.05.2016.

Die Hälfte aller EÜ-Strafen betrafen Trunkenheitsfahrten im Straßenverkehr, die zweitgrößte Gruppe machten die Totalverweigerungen hinsichtlich des Militär- und Zivildienstes aus (20%).

4. Überwachte Freiheit auf Bewährung – EÜ als eine Form der vorzeitigen Entlassung (Back-door-Variante)

4.1 Gesetzeslage

Das Strafvollzugsgesetz von 2006 führte eine neue Form der vorzeitigen Entlassung ein, die wörtlich übersetzt „überwachte Freiheit auf Bewährung“ (*probationary liberty under supervision*) genannt wird. Das Programm war insbesondere für Gefangene mit langen Haftstrafen vorgesehen, die einen besonderen Hilfebedarf aufweisen und intensivere Resozialisierungsprogramme benötigen. Die Bewährungsaufsicht in diesem Sinn ist möglich in den letzten sechs Monaten vor der regulären bedingten Entlassung. Voraussetzung der vorgezogenen Entlassung vor der regulären Strafrestaussetzung ist, dass die Gefangenen bereit sind, auf jeglichen illegalen Drogenkonsum zu verzichten und sich in dieser Hinsicht einer

regelmäßigen Abstinenzkontrolle zu unterwerfen. Sie müssen weiterhin mit „geeigneten“ Formen der Überwachung und Kontrolle im Rahmen der Strafrechtssetzung einverstanden sein, einschließlich der elektronischen Überwachung. Am Anfang wurde insoweit mit der GSM-Technik gearbeitet, nach und nach wurde diese Technik durch die GPS-Aufenthaltsüberwachung ersetzt.

Die überwachte Freiheit auf Bewährung ist – wie erwähnt – speziell für sog. Langstrafer vorgesehen, d. h. Gefangene, die eine Freiheitsstrafe von mehr als 4 Jahren – regelmäßig für schwere Gewaltdelikte wie vorsätzliche Tötungsdelikte oder qualifizierte Drogendelikte – zu verbüßen haben. In der Praxis lag die durchschnittliche Verbüßungszeit der entlassenen Gefangenen bei ca. drei Jahren.

Die elektronische Überwachung stellt nur einen Teil des Programms der vorverlegten vorzeitigen Entlassung dar. Die wesentlichen Programmelemente sind unterstützende Integrationshilfen und die Teilnahme an Resozialisierungsmaßnahmen bzw. -programmen. Was die eigentliche Überwachung in personeller Hinsicht anbelangt, so wird diese von den Gefängnismitarbeitern durch Hausbesuche oder Besuche am Arbeitsplatz geleistet. In den meisten Fällen müssen sich die Verurteilten auch regelmäßig in der Vollzugsanstalt melden. Rechtlich gesehen sind sie noch Gefangene, d. h. noch *nicht* auf Bewährung *Entlassene*. Insgesamt gesehen beinhaltet die „überwachte Freiheit auf Bewährung“ eine sehr viel intensivere Aufsicht und Kontrolle als die „normale“ Bewährungsaufsicht bei bedingt Entlassenen (zu Einzelheiten siehe *Lappi-Seppälä* 2014).

4.2 Praxis

Die quantitative Entwicklung der mit dieser Form der vorzeitigen Entlassung Überwachten im Zeitraum 2007-2015 ist in *Tabelle 3* dargestellt.

Die Zahl der Gefangenen mit überwachter Freiheit auf Bewährung hat kontinuierlich zugenommen von 103 Fällen 2007 bis auf 702 Neuzugänge im Jahr 2015. Die durchschnittliche Zahl von EÜ-Probanden pro Stichtag liegt inzwischen bei knapp über 200 und die durchschnittliche Dauer der EÜ liegt bei 3,5 Monaten. Die „Versagerquote“, d. h. der Anteil von widerrufenen Zulassungen zur überwachten Freiheit, lag in den letzten Jahren relativ konstant bei ca. 15%.

Tabelle 3: Statistische Angaben zur Back-door-Variante der EÜ

	In die überwachte Freiheit auf Bewährung Entlassene	Vollstreckung beendet	Widerruf: Umwandlung in FS	Anteil von „Ver-sagern“ in %*	Durchschnittliche EÜ-Population pro Tag	Durchschnittliche Dauer der EÜ (Tage)
2007	103	78	5	4,9	22	80
2008	217	193	19	8,8	50	90
2009	356	322	55	15,4	85	88
2010	395	397	67	17,0	102	97
2011	426	394	69	16,2	113	100
2012	544	526	94	17,3	150	101
2013	504	513	65	12,9	151	108
2014	615	596	98	16,0	168	102
2015	702	657	104	14,8	209	108

* Der Anteil (%) von Widerrufern bezogen auf die neu begonnenen Überwachungen (Sp. 2)
Quelle: Statistisches Jahrbuch 2015 der *Criminal Sanctions Agency*.

5. Elektronische Überwachung bei Gefangenen im offenen Vollzug

2011 wurde das Strafvollzugsgesetz geändert, um die elektronische Überwachung als Kontrollmaßnahme im offenen Vollzug und in sog. Entlassungsabteilungen, in denen Gefangene auf die Entlassung vorbereitet werden, zu ermöglichen. Diese Praxis war hauptsächlich von pragmatischen Überlegungen angesichts der Personalknappheit geleitet. Damit sollten die Vollzugsmitarbeiter von Routine-Kontrollaufgaben zugunsten von Resozialisierungs- und anderen Hilfsmaßnahmen entlastet werden. Zugleich wurde mit der Einführung der EÜ die Erwartung verbunden, dass hierdurch Kosten eingespart werden könnten. Ferner bestand die Erwartung, dass diese Ausweitung der Kontrolle, die die Einführung von EÜ im offenen Vollzug zweifellos darstellt, die vermehrte Verlegung auch problematischer Gefangener in den offenen Vollzug ermöglichen wird. Nicht alle offenen Anstalten wurden in das Programm einbezogen, sondern nur diejenigen, die voraussichtlich von der neuen Technologie auf der Basis einer Entscheidung der *Criminal Sanctions Agency* profitieren würden.

Seit 2012 hat man mit der EÜ in vier offenen Anstalten experimentiert. 2016 wurde das Gefängnispersonal in allen vier Einrichtungen interviewt, um ihre Er-

fahrungen mit der EÜ und ihre Einschätzung der neuen Technologie zu erfragen (vgl. *Blomster/Linderborg* 2016). Vorteile aus der Sicht der Mitarbeiter wurden darin gesehen, dass weniger Zeit für reine Kontrollmaßnahmen aufgewendet werden musste und die Kontrollmaßnahmen im Übrigen auch effektiver durchgeführt werden konnten. Die Vorteile wurden insbesondere in Anstalten gesehen, die große geographische Räume abdecken und mit einer sehr geringen Belegschaft von 3-4 Beamten pro Schicht mit dutzenden von zu beaufsichtigenden Gefangenen arbeiten (in der Nachtschicht gibt es manchmal nur einen oder sogar gar keinen anwesenden Beamten in den Einrichtungen). Andererseits wurde das Ziel, mehr Zeit für Aktivitäten i. S. v. Resozialisierungsmaßnahmen mit den Gefangenen zu haben, kaum erreicht. In einigen Einrichtungen wurden die direkten Kontaktzeiten mit den Gefangenen sogar eher eingeschränkt, was man als Verschlechterung der Qualität der Arbeit der Vollzugsbediensteten sehen kann. Auf der anderen Seite hat die Möglichkeit, den Aufenthaltsort der Gefangenen festzustellen und ihre räumlichen Bewegungen zu überwachen, zu vermehrter Sicherheit geführt (und auch einige der Quellen von Verdächtigungen und Misstrauen zwischen Bediensteten und Gefangenen beseitigt). Es gibt eindeutige empirische Belege, dass das unerlaubte Verlassen der Anstalt in den Anstalten mit elektronischer Überwachung im Vergleich zu den Anstalten ohne EÜ abgenommen hat. Allerdings hat sich die Zahl der Gefangenen, die einen Ausgang zur Flucht nutzten, nicht verändert. Ebenso wenig haben sich die Zahlen disziplinarischer Vergehen geändert, die zu einer Rückverlegung in den geschlossenen Vollzug als Disziplinarmaßnahme geführt haben.

Es gibt leider noch keine Untersuchungen, die die Sichtweise der Gefangenen zum Gegenstand nehmen. Die Vollzugsbediensteten jedenfalls berichteten, dass die Gefangenen gegenüber der neuen Technik und Intensivierung der Überwachung keinen aktiven Widerstand entgegenbrachten. Allerdings waren die Gefangenen offensichtlich erleichtert, wenn ihnen die Fußfessel bei der Entlassung aus dem Strafvollzug abgenommen wurde. Damit wird deutlich, dass die EÜ als unwillkommenes und punitives Element der Bestrafung erlebt wurde. Auch wurde das Equipment kritisiert, das zu groß sei (insbesondere das Mobiltelefon, das die Gefangenen bei sich führen müssen).

6. Technologie, Kosten und Anbieterfirmen (Front-door-Strategien der EÜ)

6.1 Technologie

In Finnland wird die Radiofrequenztechnik (RF) bei der Vollstreckung der EU-Strafe (s. o. 3.) benutzt. Verurteilte mit EÜ werden praktisch 24 Stunden pro Tag, d. h. rund um die Uhr überwacht. Sie müssen sich, soweit der individuelle Vollstreckungsplan nichts anderes bestimmt, stets zu Hause aufhalten. Zur EÜ-Strafe

Verurteilte tragen ein Armband oder eine Fußfessel, die ständig Signale an das in der Wohnung des Überwachten angebrachte Empfangsgerät aussendet. Die Fußfessel ermöglicht die Feststellung des Aufenthalts des Verurteilten zu Hause, am Arbeitsplatz oder dem Ort irgendeiner anderen im Vollstreckungsplan vereinbarten Aktivität. Wenn Verurteilte gegen die Vorgaben des Vollstreckungsplans verstoßen oder beispielsweise versuchen, die Fußfessel abzunehmen, wird ein Alarm beim Monitoring-Zentrum ausgelöst, wo das Sicherheitspersonal einen Check durchführt. Das Equipment wird von den Mitarbeitern der *Criminal Sanctions Agency* angelegt, die auch für die Überwachung der unter elektronischer Aufsicht stehenden Verurteilten zuständig sind.

6.2 Kosten

Die Vollstreckung elektronischer Überwachung ist wegen der umfassenderen Überwachungsmaßnahmen und insbesondere des technischen Equipments kostspieliger als andere ambulante Sanktionen. Verglichen mit dem Vollzug unbedingter Freiheitsstrafen sind die Kosten der EÜ gleichwohl niedriger. Im Jahr 2015 verbüßten im Durchschnitt 48 Verurteilte pro Stichtag eine EÜ-Strafe. Die Vollstreckungskosten für das gesamte Jahr 2015 betragen 33.250,- € pro Verurteilten.⁵ Damit lagen die Kosten pro Straftäter und Tag bei 69 €.⁶ Zugleich wird deutlich, dass die Kosten pro Verurteilter und Tag niedriger werden, je häufiger die EÜ-Technik benutzt wird.

Tabelle 4: Kosten der EÜ-Strafe (Front-door) im Vergleich zum Strafvollzug

	Freiheitsstrafe (geschlossener Vollzug)		EÜ-Strafe	
	Belegung	Kosten pro Gefangener pro Jahr/Tag (€)	EÜ-Fälle (Jahresdurchschnitt)	Kosten pro Verurteilter pro Jahr/Tag (€)
2012	2.270	76.935/211	18	66.306/182
2013	2.243	73.050/200	29	54.210/149
2014	2.183	75.790/208	45	35.000/ 78
2015	2.105	78.280/215	48	33.250/ 69

5 Abschlussstatistik und Jahresbericht 2015 der *Criminal Sanctions Agency*.

6 Presseerklärung der *Criminal Sanctions Agency* vom 08.04.2016.

Die EÜ innerhalb der Gefängnisse des offenen Vollzugs wurde als kosteneffektiv eingeschätzt. Seit 2014 belaufen sich die jährlichen Kosten dieser Überwachungstechnik pro Gefangenen auf ca. 2.000 €, während demgegenüber die Gesamtkosten des offenen Vollzugs pro Gefangenen ca. 60.000 € betragen, d. h. der Mehraufwand für die EÜ in diesem Bereich ist im Vergleich zu den Gesamtkosten des offenen Vollzugs eher gering.

7. Elektronische Überwachung als Ersatz für Freiheitsentzug oder Ausweitung der strafrechtlichen Sozialkontrolle (Net-widening)?

2015 waren ca. 200 Gefangene im Rahmen der Back-door-Variante unter EÜ. Dies entspricht etwa 7% der täglichen Durchschnittspopulation des finnischen Strafvollzugs. Da alle Gefangene früher entlassen wurden als die regulären Vorschriften zur bedingten Entlassung dies vorsehen, ist offensichtlich, dass mit dieser Strategie tatsächlich Haftplätze eingespart wurden. In dieser Hinsicht kann man keineswegs von „Net-widening“ sprechen, im Gegenteil. Man kann sicherlich *nicht* annehmen, dass die überwachte Freiheit auf Bewährung, die auf Antrag und mit Zustimmung der Gefangenen gewährt wird, als eingriffsintensiver als die Verbüßung einer Freiheitsstrafe im Vollzug erlebt wird.

Die Beurteilung der neuerdings eingeführten EÜ-Strafe ist schwieriger. Die jährliche Zahl von gerichtlichen Verurteilungen liegt im Bereich von 250 Fällen mit einer täglichen Durchschnittspopulation entsprechend Überwacher von ca. 50. Ob die EÜ-Strafe anstatt einer unbedingten Freiheitsstrafe oder anstatt der zuvor üblichen Gemeinnützigen Arbeitsstrafe verhängt wurde, ist schwer einzuschätzen, nicht zuletzt wegen der immer noch geringen Zahlen elektronischer Überwachung pro Jahr. Bei den ca. 50 Fällen von Totalverweigerern ist der Einsparungseffekt offensichtlich, da diese zuvor alle zu unbedingter Freiheitsstrafe verurteilt worden waren.

Eine andere Möglichkeit, den Net-widening-Effekt zu überprüfen ist, die Täterprofile zu untersuchen und zu prüfen, ob die unter EÜ Gestellten nach der zuvor üblichen Strafzumessungspraxis eine unbedingte Freiheitsstrafe erhalten hätten oder eine andere ambulante Sanktion. In dieser Hinsicht ist die Strafzumessungspraxis allerdings weitgehend stabil geblieben. Bei weniger schweren oder mittelschweren Delikten werden unbedingte Freiheitsstrafen nur bei mit Freiheitsentzug Vorbestraften oder Verurteilten mit mindestens 1-2 früheren Gemeinnützigen Arbeitsstrafen (oder mehreren früheren Bewährungsstrafen) verhängt. Daten zur Zahl früher bereits zu Gemeinnütziger Arbeit oder Freiheitsstrafe Verurteilten finden sich in *Tabelle 5*.

Tabelle 5: Vorstrafenbelastung bei zur EÜ-Strafe Verurteilten 2015

Art von Vorstrafen	N	%
Keine Freiheitsstrafe, Gemeinnützige Arbeit oder EÜ-Strafe	52	21,1
Nur Gemeinnützige Arbeit	84	34,0
Nur Freiheitsstrafe	8	3,2
Freiheitsstrafe und Gemeinnützige Arbeit	72	29,1
EÜ und Freiheitsstrafe oder Gemeinnützige Arbeit	31	12,6
Insgesamt	247	100,0
Zahl früherer Gefängnisstrafen	N	%
0	146	59,1
1	35	14,1
2	14	5,7
3	18	7,3
≥4	34	13,8
Insgesamt	247	100,0

Quelle: Eigene Berechnungen nach *Criminal Sanctions Agency* 2015.

Vier von fünf zur EÜ-Strafe Verurteilten wurden zuvor zu schwereren Sanktionen als der bedingten Freiheitsstrafe (Strafaussetzung zur Bewährung) oder Geldstrafe verurteilt. D. h., dass EÜ als eigenständige Strafe eindeutig nicht bei Ersttätern angewandt wird. Ein Drittel der EÜ-Probanden waren zuvor nur zu Gemeinnütziger Arbeit und 41% zu einer (unbedingten) Freiheitsstrafe verurteilt worden. Verurteilte mit keinerlei Vorstrafen sind höchstwahrscheinlich Totalverweigerer bzgl. Militär- und Zivildienst (im Allgemeinen aus religiösen Gründen).

Diese Ergebnisse verdeutlichen, dass die EÜ-Strafe ihren Platz zwischen Freiheitsstrafe und Gemeinnütziger Arbeit, d. h. an der Schwelle zum Freiheitsentzug, bei Straftätern mit einer ziemlich schweren Vorbelastung bzgl. Vorstrafen, einschließlich bei Vorbestraften mit vorangegangenen verbüßten Freiheitsstrafen gefunden hat. Diese Zielgruppe hat normalerweise eine unbedingte Freiheitsstrafe zu erwarten, was bedeutet, dass mit der EÜ-Strafe tatsächlich überwiegend unbedingte Freiheitsstrafen ersetzt wurden. Auch Einzelfallanalysen belegen, dass die EÜ-Strafe vor allem bei mit Freiheitsentzug Vorbestraften eingesetzt wird. Die

bislang zugänglichen Daten sind für ein abschließendes Urteil hinsichtlich der Net-widening-Problematik möglicherweise unzureichend, jedoch deuten die Zahlen an, dass mit der EÜ-Strafe überwiegend Freiheitsstrafen und nicht andere Alternativen ersetzt wurden.

8. Die Zukunft elektronischer Überwachung in Finnland

Man darf vermuten, dass der Einsatz verschiedener Formen der EÜ in den kommenden Jahren weiter zunehmen wird. Die aktuelle Zahl von unter elektronischer Überwachung stehenden Straftätern (ca. 50) entspricht noch nicht den Vorstellungen und Zielen des Gesetzgebers (ca. 130 pro Stichtag).

Es ist zugleich deutlich geworden, dass die Anwendungspraxis regional stark variiert. Da sowohl die Staatsanwaltschaft als auch die Agentur für strafrechtliche Sanktionen (*Criminal Sanctions Agency*) eine Schlüsselfunktion bei der Implementation der entsprechenden Alternativen zur Freiheitsstrafe einnehmen, kann man annehmen, dass Weiterbildungsmaßnahmen und der Erlass von Verwaltungsvorschriften notwendig sein werden, um das Bewusstsein der Entscheidungsträger für diese neue Alternative zu schärfen bzw. zu schaffen.

Man darf weiterhin vermuten, dass die Anwendung von EÜ in offenen Gefängnissen einen gewissen Anstieg verzeichnen wird. Die Sicht der Strafvollzugsverwaltung scheint zu sein, dass die praktischen Vorteile der EÜ für die Weiterführung und möglicherweise Ausweitung der Maßnahme sprechen. Sie stellt eine kostengünstige Form der effektiven Überwachung und Kontrolle dar und sie hat einen vielseitigeren und rationaleren Umgang mit den begrenzten personellen Ressourcen ermöglicht. Während die EÜ als Back-door-Variante im Rahmen der vorgezogenen vorzeitigen Entlassung als tatsächliche Alternative zur Freiheitsstrafe fungiert, kann man ihren Einsatz in offenen Anstalten zur Begleitung von Lockerungen u. ä. als eine Form des Net-widening ansehen, indem das Ausmaß der Kontrolle in einem zuvor relativ lockeren Umfeld intensiviert wurde.

Die abzusehende weitere Expansion könnte den Bereich der Untersuchungshaft betreffen. Der Anteil von Untersuchungsgefangenen ist in Finnland relativ niedrig (19% der Gesamtpopulation des Strafvollzugs im Jahr 2015).⁷ Das spezielle Problem in Finnland besteht jedoch darin, dass Untersuchungshäftlinge häufiger in Polizeihafteinrichtungen untergebracht wurden und werden. Diese Praxis beruht teilweise auf den geographischen Gegebenheiten. Finnland ist ein großes Land mit weiten Entfernungen zu sehr speziellen (nicht immer gut ausgestatteten) Untersuchungshaftanstalten. Die Unterbringung von U-Häftlingen in Polizeihaft wurde vom Komitee zur Vorbeugung von Folter und erniedrigender Behandlung (sog. Anti-Folter-Komitee, CPT) seit dem ersten Besuch des CPT im Jahr 1992 immer wieder kritisiert. Die Kritik wurde in einer sehr deutlichen Form

7 Vgl. *Criminal Sanctions Agency* 2015.

vom CPT und vom finnischen Ombudsmann im Jahr 2015 wiederholt.⁸ So wurde darauf hingewiesen, dass Polizeigefängnisse nicht die Voraussetzungen zur Unterbringung von Untersuchungsgefangenen erfüllen und hinsichtlich der materiellen Haftbedingungen ungeeignet sind (CPT 2015). Der Neubau von Untersuchungshaftanstalten wird in Finnland (hauptsächlich aus Kostengründen) nicht als zweckdienliche Option angesehen. Stattdessen hat eine Arbeitsgruppe, um der Kritik des CPT zu entsprechen, jüngst den Vorschlag unterbreitet Untersuchungshaft durch elektronisch überwachte Aufenthaltsweisungen zu ersetzen (*Ministry of Justice* 2016). Die weitere Behandlung dieses Vorschlags ist auf dem Weg der parlamentarischen Beratungen.

Literatur

- Blomster, P., Linderborg, H.* (2016): Report of Electronic Monitoring in open prisons. Helsinki: Criminal Sanctions Agency.
- Criminal Sanctions Agency* (2015): Statistical Yearbook 2015. http://www.rikosseuraamus.fi/material/attachments/rise/julkaisut-tilastollinenvuosikirja/hrPPa3Rn7/Statistical_Yearbook_2015_of_the_Criminal_Sanctions_Agency_web.pdf (zuletzt abgerufen am 27.11.2016).
- Criminal Sanctions Agency* (2016): Final Accounts and Annual Report 2015. Criminal Sanctions Agency's Handouts 1/2016. http://www.rikosseuraamus.fi/material/attachments/rise/risenasiakirjoja/netra-asiakirjat/q9StbagET/Tilinpaatos_ja_toimintakertomus_2015.pdf (zuletzt abgerufen am 27.11.2016).
- Criminal Sanctions Agency* (2016a): Offender Categories 1.5.2016. http://www.rikosseuraamus.fi/material/attachments/rise/julkaisut-monisteetjaraportit/A7VZux0I3/2016-02_Rikosseuraamusasiakkaat_1.5.2016.pdf (zuletzt abgerufen am 27.11.2016).
- Criminal Sanctions Agency* (2016b): Press Release 08.06.2016. Criminal sanctions enforced in more open conditions are lower in costs and more effective from the viewpoint of recidivism. <http://www.rikosseuraamus.fi/en/index/topical/pressreleasesandnews/2016/04/criminalsanctionsenforcedinmoreopenconditionsarelowerincostsandmoreeffectivefromtheviewpointofrecidivism.html> (zuletzt abgerufen am 27.11.2016).
- Dünkel, F.* (2017): Kommentierung von § 57 StGB. In: Kindhäuser, U., Neumann, U., Paeffgen, H.-U. (Hrsg.): Nomos Kommentar zum Strafgesetzbuch. 5. Aufl., Baden-Baden: Nomos Verlag.

8 Vgl. *Parliamentary Ombudsman of Finland* 2015.

- Dünkel, F., Pruin, I., von der Wense, M.* (2016): Abschließender Evaluationsbericht zum Justice-Cooperation-Network (JCN)-Projekt „Europäisches Behandlungs- und Übergangsmanagement für Hochrisikostrafäter“. In: Dünkel, F., Jesse, J., Pruin, I., von der Wense, M. (Hrsg.): Die Wiedereingliederung von Hochrisikotätern in Europa – Behandlungskonzepte, Entlassungsvorbereitung und Übergangsmanagement. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, S. 347-463.
- European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT)* (2015): Report to the Finnish Government on the visit to Finland carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 22 September to 2 October 2014. CPT/Inf (2015) 25.
- Government of Finland* (2007): Government Proposal 140/2007: Government Proposal for legislation concerning civil service and certain laws attached to it. No. 140/2007. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2007/20070140> (zuletzt abgerufen am 27.11.2016).
- Government of Finland* (2010): Proposal 17/2010. Government Proposal for legislation for monitoring sentence and electronic monitoring in open prisons. No. 17/2010. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2010/20100017> (zuletzt abgerufen am 27.11.2016).
- Ministry of Justice* (2016): Ministry of Justice's Reports 5/2016: Alternatives to Remand Custody. http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarasto/1455190709219/Files/OMML_5_2016_Tutkintavankeus_124_s.pdf (zuletzt abgerufen am 27.11.2016).
- Lappi-Seppälä, T.* (2014): Finland. In: Drenkhahn, K., Dudeck, M., Dünkel, F. (Hrsg.): Long-Term Imprisonment and Human Rights. London: Routledge, S. 136-162.
- Parliamentary Ombudsman of Finland* (2015): Summary of Annual Report 2015. <http://www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.phx?documentId=dg29116163758950&cmd=download>. (zuletzt abgerufen am 27.11.2016).
- Prison Law Committee* (2001): Prison Law Committee's Report 2001, S. 6.

7.3 Frankreich

*Martine Herzog-Evans*¹

1. Einleitung

Im französischen Recht ist die elektronische Überwachung („*placement sous surveillance électronique*“, nachfolgend PSE) Teil eines hoch entwickelten, aber zugleich komplizierten autonomen Rechtsgebiets der Strafvollstreckung. Diese Komplexität ist das Ergebnis einer hektischen Gesetzgebung, die im Jahr 1997 begann, als die elektronische Überwachung erstmals eingeführt wurde. Sie entspricht zugleich einer Neigung des Gesetzgebers zur weiteren Ausdifferenzierung des Sanktionensystems (vgl. *Herzog-Evans* 2015a). In der Tat ist das französische Sanktionensystem sehr facettenreich und dementsprechend haben die Strafvollstreckungsrichter (*juges de l'application des peines*, nachfolgend JAP – vgl. *Herzog-Evans* 2014a) einen erheblichen Spielraum bei der Strafzumessung und der Entlassung von Gefangenen. Die elektronische Überwachung (PSE) kann nur im Licht dieser Vielgestaltigkeit des Sanktionenrechts verstanden werden: Sie ist eine von vielen Entlassungsmaßnahmen. Angesichts der erheblichen Bedeutung der Politik und entsprechender Ideologien, die in Frankreich eine Rolle spielen, waren Strafen und ihre Vollstreckung jeweils Gegenstand unterschiedlicher Philosophien und Reformansätze: Auf der einen Seite gab es eher punitiv orientierte Reformen, die auf die Isolation spezifischer Tätergruppen ausgerichtet waren, wie Sexual- und Rückfalltäter sowie Verurteilte mit langen Freiheitsstrafen. Auf der anderen Seite zielten Reformen darauf ab, Gefangene mit kurzen oder mittleren Freiheitsstrafen vermehrt häufiger und schneller zu entlassen, um Haftplätze freizumachen (und der Überbelegung entgegenzuwirken). Diese Tendenzen wurden nicht immer klar reflektiert in den Debatten im politischen Raum – mit der Folge, dass beide Strömungen zunehmend ununterscheidbar wurden (vgl. *Herzog-Evans* 2015a). Beide haben tatsächlich zum Aufstieg der PSE in Frankreich beigetragen. Gegenwärtig scheint es, geht das Interesse an der Technik der

1 Übersetzung aus dem Englischen von *Frieder Dünkel*.

PSE zurück, zumal sich der Fokus der Kriminalpolitik auf den Terrorismus verlagert hat.

2. Historische Entwicklung und rechtliche Grundlagen

In Frankreich wurde die PSE erstmals in einem öffentlichen Bericht als mögliche Maßnahme zur Lösung des Problems der Überbelegung im Strafvollzug Ende der 1980er Jahre erwähnt (*Bonnemaison* 1989). Trotz seiner hohen Qualität wurde dieser Bericht jedoch zunächst ignoriert. Die PSE wurde 7 Jahre später eher durch einen bloßen Zufall eingeführt. Senator *Pierre-Guy Cabanel* wurde beauftragt, einen Bericht zur Frage der Verringerung der Rückfälligkeit von Straftätern vorzulegen, in dem er zum Schluss kam, dass PSE eine geeignete Lösung darstellen könnte (vgl. *Cabanel* 1996). Anders als *Bonnemaison* verfügte er über gut funktionierende politische Netzwerke und wurde darum gebeten, einen Gesetzesentwurf zu erarbeiten, der dank seiner guten Kontakte als Gesetz verabschiedet wurde (vgl. Gesetz Nr. 97-1159 vom 19. Dezember 1997). Von Anbeginn an wurden mit PSE die beiden Ziele der Reduzierung der Überbelegung im Strafvollzug und der Rückfallvermeidung verfolgt.

Die Implementierung und der Gebrauch von PSE erfolgten gleichwohl nur sehr zögerlich und in langsamen Etappen. Das Gesetz von 1997 führte PSE lediglich als Entlassungsmaßnahme ein, nicht als eigenständige Sanktion. Dementsprechend konnte sie nur vom Strafvollstreckungsrichter (JAP) angeordnet werden. Die Einführung erfolgte zunächst nur im Rahmen eines Modellprojekts in verschiedenen Regionen (vgl. *Pitoun u. a.* 2003) und wurde erst 2002 flächendeckend ausgeweitet. Zunächst waren die Strafvollstreckungsrichter und Bewährungshelfer sehr skeptisch und zurückhaltend bei der Anwendung dieser neuen Maßnahme, die als Realisierung einer *Orwellschen* Utopie erschien (*Pitoun u. a.* 2003). Allerdings wurden die Vorbehalte nach und nach ausgeräumt, als klar wurde, dass die Gefangenen interessiert waren, davon zu profitieren. Die Strafvollstreckungsrichter ihrerseits waren erfreut zu sehen, dass die französische Variante von PSE zwar tatsächlich ein technisches Gerät benötigt, aber jenseits dessen eine Art normaler „Bewährungshilfe“ im herkömmlichen Sinn darstellte. PSE wurde damit für sie eine zusätzliche Sanktionsoption zwischen einer sehr lockeren (wenig beaufsichtigten) bedingten Entlassung und einer strikteren Aufsicht im Rahmen der sog. Halbgefängenschaft (*semi-liberté*, vergleichbar dem deutschen Freigang oder offenen Vollzug), bei der der Gefangene die Hälfte der Zeit im Gefängnis verbringt.

Es gab 2002 einen zunächst nicht weiter verfolgten Versuch PSE während des Ermittlungsverfahrens zur Untersuchungshaftvermeidung einzusetzen, jedoch wurden die wesentlichen Änderungen mit dem aufgrund seiner einmaligen und niemals in der Weise wiederholten Präzision vielgepriesenen Gesetz Nr. 2004-204 vom 9. März 2004 vorgenommen (nachfolgend *Perben-Gesetz*), das den

Strafvollstreckungsrichter als eigenständiges Gericht etablierte. Diese Verselbständigung des JAP bedeutet, dass er sämtlichen Verfahrensregeln eines rechtsstaatlichen Verfahrens unterliegt und seine Entscheidungen (im Gegensatz zu früher) anfechtbar sind. Damit sind Straftäter als Rechtssubjekte anerkannt, die mit eigenen Rechten ausgestattet ihr Leben gestalten können (vgl. *Herzog-Evans* 2015b). Die verschiedenen Bestandteile dessen, was als „Legitimität der Justiz“ bezeichnet werden könnte, haben damit zugleich eine erhöhte Chance, respektiert zu werden (vgl. *Digard* 2015).

Das *Perben*-Gesetz sieht weiterhin vor, dass PSE auch als eigenständige Sanktion eingesetzt werden kann. Es stellte zudem klar, dass PSE, die Halbgefangenschaft (*semi-liberté*) und der erweiterte Freigang (*placement à l'extérieur*, d. h. der Gefangene kann auch die Nacht in seiner Wohnung oder einem Übergangsheim verbringen), Maßnahmen für Straftäter mit vielfältigen Problemlagen und Hilfebedarfen darstellen, die unter der Regie und Verantwortung der Strafvollzugsverwaltung stehen (*Herzog-Evans* 2012). Dies bedeutet, dass die Betroffenen, auch wenn sie eher als Entlassene anzusehen sind, immer noch den Status eines Gefangenen haben. Daher kann der Strafvollstreckungsrichter ggf. die Maßnahme schnell zurücknehmen bzw. aufheben (schneller als ein Widerruf z. B. bei einer bedingten Entlassung erfolgen könnte) und den Betroffenen zurück in die Anstalt bringen. Das *Perben*-Gesetz regelte ferner, dass diese drei vollzugsöffnenden Formen (im weiteren Sinn nach deutschem Sprachgebrauch: *Lockerungen*) sich gegenseitig ersetzen können und damit vollständig austauschbar sind: Der JAP kann jede dieser Maßnahmen jederzeit durch eine andere ersetzen. Nicht zuletzt hob das Gesetz damit eine bislang als Verwaltungserlass geltende Regelung in den Gesetzesstand (vgl. den früheren Art. D. 49-1 der Strafprozessordnung, CPP). Der neue Artikel 723-15 CPP verpflichtet die Staatsanwaltschaft, dem Strafvollstreckungsrichter alle Fälle von Verurteilungen zu Freiheitsstrafen von bis zu einem Jahr mit einem Vollstreckungsbefehl vorzulegen. Der JAP kann dann die unbedingte Freiheitsstrafe in eine Entlassungsmaßnahme im obigen Sinn oder eine der verschiedenen möglichen Alternativen zur Freiheitsstrafe umwandeln. PSE wurde nach und nach zu einer der favorisierten Maßnahmen im Rahmen von Art. 723-15.

Das *Perben*-Gesetz war ein Versuch, die Zahl von Vollzugslockerungen bzw. Entlassungsmaßnahmen erheblich auszuweiten, nachdem *Nicolas Sarkozys* repressive Kriminalpolitik ihren Tribut im Hinblick auf eine zunehmende Gefängnisüberbelegung gefordert hatte. Nach vielen Jahren jeweils strafschärfender bzw. punitiver Reformgesetze ging das zwei Jahre nach *Nicolas Sarkozys* Amtsantritt als Präsident verabschiedete Strafvollzugsgesetz (Nr. 2009-1436, vom 24. November 2009) weiter als jedes andere Gesetz zuvor und danach in der Einführung und dem Ausbau von Entlassungsmaßnahmen im Allgemeinen und der elektronischen Überwachung im Besonderen. So wurde die Schwelle zur Zulassung derartiger Maßnahmen in Art. 723-15 (mit Ausnahme von Rückfalltätern) von einem

auf zwei Jahre erheblich abgesenkt. In gleicher Weise legte das Strafvollzugsgesetz das Maximum der Zeit für die Zulassung zur PSE und anderer von der Strafvollzugsverwaltung zu veranlassenden Entlassungsmaßnahmen auf bis zu zwei Jahre zu verbüßendem Strafrest fest, während die frühere Gesetzgebung diese Maßnahmen nur bei einem Strafrest von maximal einem Jahr zugelassen hatte. Das Strafvollzugsgesetz ging sogar noch weiter, indem derartige Maßnahmen der Strafvollzugsverwaltung (als Sanktionen oder Entlassungsmaßnahmen) nunmehr auf der Basis – in dieser Form bis dato nicht dagewesener – einfacher Voraussetzungen gewährt werden konnten, z. B. schlicht um „Arbeit zu suchen“, oder auf der Grundlage irgendeines Entlassungsplans (Artikel 132-25 bis 132-26-1 StGB). Das Strafvollzugsgesetz schuf damit die europaweit großzügigste Regelung zur bedingten Entlassung (vgl. zusammenfassend *Padfield/van Zyl Smit/Dünkel* 2010; *Dünkel* 2015). Offiziell kann die bedingte Entlassung bereits nach Verbüßung der Hälfte der Strafe gewährt werden. Von dieser Hälfte wird noch die Zeitspanne des automatischen Straferlasses abgezogen, die bis zu 5 Monate pro Jahr Freiheitsstrafe betragen kann (sogar 6 Monate für das erste Jahr einer ein Jahr übersteigenden Freiheitsstrafe). In der Praxis bedeutet dies, dass bereits nach Verbüßung ca. eines Drittels oder weniger der verhängten Freiheitsstrafe die Möglichkeit einer bedingten Entlassung gegeben ist. Das Strafvollzugsgesetz führte darüberhinausgehend ein, dass eine bedingte Entlassung bereits ein Jahr vor dem ansonsten frühestmöglichen Entlassungszeitpunkt von ca. einem Drittel eine Bewährungsunterstellung erfolgen kann, die dann mit einer elektronischen Überwachung verbunden ist. Um ein Beispiel zu geben, könnte ein wegen Vergewaltigung zu 8 Jahren Freiheitsstrafe Verurteilter bereits nach nur zwei Jahren für eine bedingte Entlassung in Verbindung mit PSE in Frage kommen.

Zu dieser – angesichts der Tatsache, dass sich *Sarkozy* einen Namen als „Hardliner“ mit einer „*Tough on crime*“-Gesetzgebung und -Rhetorik gemacht hat – eher schizophrenen Großzügigkeit kommt hinzu, dass das Strafvollzugsgesetz ein sog. Schnellverfahren für kurze Freiheitsstrafen geschaffen hat, bei denen der Strafvollstreckungsrichter nicht beteiligt wird, und der leitende Bewährungshelfer eine Form der Entlassung bei der Staatsanwaltschaft beantragen konnte, die mit einer sehr restriktiv gestalteten elektronischen Überwachung verbunden wurde (genannt SEFIP, *Surveillance Electronique de Fin de Peine*). Bei dieser Entlassungsform wurden dem Entlassenen lediglich zwei Stunden pro Tag freie Bewegung außerhalb seiner Wohnung ermöglicht (vergleichbar einem Hofgang im Gefängnis). Glücklicherweise wurde diese Entlassungsmodalität 2014 wieder abgeschafft. Sie war ein totaler Fehlschlag und zum Glück erkannten die relevanten Praktiker, dass sie mit Blick auf die Wiedereingliederung in die Gesellschaft keinen Sinn macht. Die Herausnahme des Strafvollstreckungsrichters und der rechtsstaatlichen Garantien in diesem Verfahren wurde auch von den Staatsanwaltschaften selbst nicht wertgeschätzt, da sie das Gefühl hatten, dass ihnen die Bewährungshilfe unausgereifte und nicht vertrauenswürdige Entlassungspläne präsentierte.

In all diesen Fällen wird PSE im Sinn einer statischen Maßnahme eingesetzt, da das Gericht lediglich feste Zeiten festlegen kann, in der der Verurteilte entweder zu Hause zu sein hat oder sich frei bewegen darf.

Allerdings hat das Strafvollzugsgesetz neuerdings PSE auch zur Vermeidung von Untersuchungshaft in der Phase des Ermittlungsverfahrens eingeführt, eine Maßnahme in der Mitte zwischen der U-Haft einerseits, die nunmehr nur mit schriftlicher Begründung durch den Haftrichter angeordnet werden kann, und andererseits einer „normalen“ Überwachung (durch die Bewährungshilfe). Im Fall der Anordnung elektronischer Überwachung im Vorverfahren findet die Überwachung technisch in der Form der Radiofrequenztechnik („statisch“) oder in Form der Aufenthaltsüberwachung durch GPS statt. In der Praxis wird das GPS-System eher selten angewandt.

Während die PSE durch Radiofrequenztechnik mit dem Hauptziel der Vermeidung oder Verkürzung der Verbüßung von Freiheitsstrafen eingesetzt wurde, wurde die GPS-Überwachung (*placement sous surveillance électronique mobil*, nachfolgend PSEM) umgekehrt vorrangig eingesetzt, um Straftäter, die als „gefährlich“ eingeschätzt wurden, von der Begehung von Straftaten abzuhalten. GPS-PSEM wurde 2005 durch das Gesetz zur Bekämpfung der Rückfallkriminalität I (Nr. 2005-1549, vom 12. Dezember 2005, *loi relative à la récidive, à la réitération, et au sursis*, kurz „Rückfallbekämpfungsgesetz I“) eingeführt und ihr Anwendungsbereich wurde später durch die Rückfallbekämpfungsgesetze II und III erweitert (Gesetze Nr. 2007-1198, vom 10. August 2007 und Nr. 2010-242, vom 10. März 2010).

GPS-PSEM ist eine „Sicherungsmaßnahme“, die es ermöglicht, strenge (engmaschige) Weisungen aufzuerlegen, obwohl der Verurteilte ggf. seine Strafe voll verbüßt hat (und ähnelt daher der deutschen Führungsaufsicht). Diese gesetzliche Konstruktion wurde unter Umgehung wesentlicher Grundprinzipien des Strafrechts geschaffen, insbesondere des Gesetzlichkeitsprinzips und des Rückwirkungsverbots, wie sie ursprünglich von der Schule der Sozialverteidigung (*Défense Sociale*) und in der modernisierten Form der Neuen Sozialverteidigung von *Marc Ancel* ausformuliert worden waren (vgl. *Patin* 1948). Im Wesentlichen besagt diese Theorie, dass das Ziel einer Sicherungsmaßnahme im (prospektiven) Gesellschaftsschutz gegenüber gefährlichen Tätern besteht und deshalb ein bedeutender Unterschied zur Strafe existiert, deren Ziel in der (retrospektiven) Bestrafung straffälligen Verhaltens liegt. Der Unterschied der beiden Reaktionsformen ist allerdings extrem verschwommen und zumindest wenig überzeugend. Sicherungsmaßnahmen waren vor der *Sarkozy*-Ära weitgehend bedeutungslos (*Herzog-Evans* 2009) und wurden als überholt angesehen. Unter *Nicolas Sarkozy* jedoch erlebten entsprechende Sicherungsmaßnahmen eine bemerkenswerte Renaissance, obwohl sie starker Kritik wegen der Verletzung der o. g. fundamentalen Strafrechtsprinzipien ausgesetzt waren. Hinsichtlich des Gesetzlichkeitsprinzips hob die Kritik die schwammigen und widersprüchlichen gesetzlichen Voraussetzungen für Sicherungsmaßnahmen hervor, mit Begrifflichkeiten wie

„feststehender Gefährlichkeit“, dem „Risiko des Rückfalls“ bis hin zum „Risiko des Rückfalls, das durch die Gefährlichkeit des Täters indiziert ist“ etc. (vgl. *Delage* 2007; *Danet/Saas* 2007; *van der Wolf/Herzog-Evans* 2015).

Eine Art Todesstoß wurde durch das Sicherungsverwahrungsgesetz (Gesetz Nr. 2008-174, vom 25. Februar 2008) versetzt, das eine neue Maßnahme der Sicherungsverwahrung einführt, die in der Mitte zwischen der niederländischen Maßregel der Terbeschikkingstelling (TBS) und der deutschen Sicherungsverwahrung liegt (*Kupferberg* 2008; *Leblois-Happe* 2008). Da die Kritiker dieser Maßnahme nahezu alle ihre Energie darauf verwendeten, gegen diese Sicherungsverwahrung zu opponieren, wurde weitgehend übersehen, dass eine neue ambulante Sicherungsmaßnahme der potenziell zeitlich unbestimmten „Sicherungsüberwachung“ eingeführt worden war, die eine obligatorische Bewährungsaufsicht, ggf. mit GPS-PSEM beinhaltete. Ein weiteres Gesetz vom 10. August 2011 enthielt eine weitere „Zugabe“ (im negativen Sinn) zu dieser extrem komplexen Rechtsmaterie, indem eine Liste von Voraussetzungen formuliert wurde, unter denen eine Sperrfrist für Maßnahmen der Strafvollzugsverwaltung oder GPS-PSE für die Zeit von einem bis zu drei Jahren festgelegt werden kann, bevor ein Sexual- oder Gewalttäter im Rahmen der Verbüßung langer Freiheitsstrafen eine Lockerungsmaßnahme bzw. bedingte Entlassung erhalten kann. Auf der Grundlage dieser unglaublich komplizierten Regelungen mit einem starken Bias und einer Hybridisierung zu Lasten der o. g. Tätergruppen (*Herzog-Evans* 2016, insbesondere Kapitel 4), weist die GPS-PSEM die sonderbare Eigenart auf, nicht als allein stehende Maßnahme angeordnet werden zu können, sondern mit einer anderen Maßnahme bzw. Sanktion verbunden werden zu müssen. Diese kann eine Strafe für Sexualtäter oder für Verurteilte wegen schwerer Gewaltdelikte sein, und in diesem Fall gelten die rechtlichen Vorschriften der Sanktion bzw. Maßnahme, an die die PSE gekoppelt ist.

Tabelle 1: Gesetzliche Voraussetzungen der elektronischen Überwachung im Rahmen der GPS-Technik

GPS-PSEM verbunden mit / Rechtsnatur	Ziel, das mit der Hinzufügung von GPS-PSEM verfolgt wird	Gesetzliche Regelung	Dauer	Zielgruppe
Bedingte Entlassung / Entlassungsmaßnahme.	Optionale Sicherungsmaßnahme, um die Bewährungsaufsicht zu intensivieren oder als Sanktion bei Weisungsverstößen.	Gesetz zur Bekämpfung der Rückfallkriminalität I, 2005.	Entspricht Dauer der Bewährungszeit. Kann verlängert werden in einigen Fällen durch ambulante Sicherheitsüberwachungsmaßnahmen.	Freiheitsstrafen bis zu 7 (bei wiederholtem Rückfall bis zu 5) Jahre. Sexual- und best. Gewalttäter.
Bedingte Entlassung / Entlassungsmaßnahme.	Obligatorische Sicherungsmaßnahme, wenn das Gericht Halbfangenschaft oder Freigang bzw. Radiofrequenz-PSE abgelehnt hat, um die Bewährungsaufsicht bei Langstrafen bzgl. schwerer Delikte zu intensivieren.	Gesetz von 2011.	Ein bis drei Jahre.	Sexualtäter und bestimmte Gewalttäter, die lange Freiheitsstrafen verbüßen, vgl. Art. 703-2 CPP (10-15 Jahre).
Sozial-Justizielle Aufsicht (SSJ, <i>suivi socio-judiciaire</i>) bei Sexualtätern / Strafe, die obligatorische Behandlung und Aufsicht auch nach Vollverbüßung der Strafe enthält.	Um SSJ bei Sexualtätern intensiver zu gestalten oder als Sanktion bei Weisungsverstößen gegen die SSJ-Maßnahme.	Gesetz zur Bekämpfung der Rückfallkriminalität I, 2005.	Entspricht der Dauer der Strafe (maximal 30 Jahre). Kann verlängert werden in einigen Fällen durch ambulante Sicherheitsüberwachungsmaßnahmen.	

GPS-PSEM verbunden mit / Rechtsnatur	Ziel, das mit der Hinzufügung von GPS-PSEM verfolgt wird	Gesetzliche Regelung	Dauer	Zielgruppe
Sozial-Justizielle Aufsicht (SSJ) bei „gefährlichen“ Tätern / Sicherungsmaßnahme, die obligatorische Aufsicht ggf. auch nach Vollverbüßung der Strafe enthält.	Optionale Sicherungsmaßnahme, um die justizielle Aufsicht zu intensivieren. Als Sanktion bei Weisungsverstößen gegen die justizielle Aufsicht.	Gesetz zur Bekämpfung der Rückfallkriminalität I, 2005.	Entspricht der Dauer der justiziellen Überwachung (d. h. Straffest, der nicht verbüßt wurde. Kann in best. Fällen durch eine Sicherheitsüberwachungsmaßnahme verlängert werden.	Freiheitsstrafen bis zu 7 (bei wiederholtem Rückfall bis zu 5) Jahre. Sexual- und bestimmte Gewalttäter.
Sicherheitsüberwachungsmaßnahme / Sicherheitsmaßnahme mit Aufsicht ggf. auch nach Vollverbüßung der Strafe.	Optionale Sicherungsmaßnahme, um die justizielle Aufsicht zu intensivieren. Als Sanktion bei Weisungsverstößen gegen die justizielle Aufsicht.	Sicherungsverwahrungsgesetz von 2008.	Zwei Jahre, kann beliebig oft wiederholt werden (ggf. lebenslang).	Mindeststrafe von 15 Jahren. Für die meisten schweren Sexual- und Gewaltverbrechen.

Obwohl auch einige wenige Autoren die GPS-PSE kritisierten (*Lazerges* 2006), galt die Aufmerksamkeit bei der Mehrheit der Autoren der neuen Maßnahme der Sicherungsverwahrung, die vom Verfassungsgericht (wörtlich übersetzt „Verfassungsrat“, der vor allem aus ehemaligen Staatspräsidenten und Politikern besteht) als verfassungsgemäß eingestuft wurde, mit Ausnahme der Rückwirkungsfunktion, die als verfassungswidrig abgelehnt wurde (vgl. die Entscheidung des *Conseil Constitutionnel* vom 21. Februar 2008, Nr. 2008-562 DC). Vermutlich aufgrund eines langsamen Gewöhnungsprozesses hat der Verfassungsgerichtshof die mit dem Rückfallbekämpfungsgesetz III aus dem Jahr 2010 eingeführte Rückwirkung für Fälle der Weisungsverletzungen bei der ambulanten Sicherheitsüberwachung unbeanstandet gelassen. Diese geänderte Haltung des Verfassungsgerichts dürfte darauf zurückzuführen sein, dass die Mitglieder des Gerichts ehemalige Politiker (keine Richter) sind. In jedem Fall hatten die Entscheidungen des Gerichts Auswirkungen auf das System der GPS-Überwachung. 2005, als diese Maßnahme eingeführt wurde und die Dauer der Maßnahme noch relativ begrenzt und zeitlich bestimmt war, weil sie mit anderen Sanktionen verbunden

wurde (siehe *Tabelle 1: Dauer*), nahm das Verfassungsgericht zur Frage der Verfassungsmäßigkeit Stellung und bejahte diese (vgl. *Conseil Constitutionnel*, Entscheidung vom 8. Dezember 2005, Nr. 2005-527 DC). Als jedoch die potenziell unbefristete Sicherheitsüberwachung im Jahr 2008 eingeführt wurde, akzeptierte das Gericht, dass diese neue Maßnahme mit GPS-PSEM verbunden werden kann, mit der Folge einer u. U. lebenslangen Überwachung. Das Verfassungsgericht sah insoweit keine Verletzung der Verfassung.

Weitere Diskussionen wurden mit Blick auf die *obligatorische* Verbindung der Überwachungsmaßnahme mit Behandlungsmaßnahmen (i. d. R. medizinisch-psychologischer Art) geführt. Allerdings unterscheidet sich die Maßnahme in dieser Hinsicht nicht von anderen gemeindebezogenen Sanktionen und Maßnahmen.

3. Formen, Dauer und Technologie im Rahmen der elektronischen Überwachung

Es ist sehr erstaunlich, dass die elektronische Überwachung in allen ihren Formen – sei es in dem gemäßigten Kontext einer frühzeitigen bedingten Entlassung, einer unmittelbaren ambulanten Sanktion entsprechend Art. 723-15, oder im eher punitiven Kontext einer obligatorischen Bewährungshilfeunterstellung bzw. einer Sicherheitsmaßnahme (sowohl im Rahmen der PSE wie der GPS-PSEM) – stets mit den traditionellen Betreuungsmaßnahmen der Bewährungshilfe verbunden wird, die mit der Hilfe und Kontrolle bei anderen ambulanten Sanktionen identisch und auch in den gleichen Vorschriften des StGB geregelt sind (vgl. Art. 132-44 und 132-45 StGB; *Herzog-Evans* 2016a). Die gleichen Weisungen und Verbote können daher mit der elektronischen Überwachung (PSE) oder mit der Sanktion, an die die GPS-Überwachung gekoppelt ist, verbunden werden. In der Praxis ist die Zahl der Weisungen bei den wegen schwerster Delikte Verurteilten etwas erhöht. In diesen Fällen erfolgt die Überwachung regelmäßig im Rahmen der GPS-Technik. Die französischen Gerichte sind allerdings grundsätzlich sparsam mit Weisungen, weil sie sehr an einer effektiven Resozialisierung interessiert sind und die Rückfallvermeidung an oberste Stelle setzen (vgl. *Herzog-Evans* 2014a). Sie gestalten die Weisungen möglichst resozialisierungsorientiert und versuchen einem Widerruf vorzubeugen.

In ähnlicher Weise handhaben sie die Sperrzeiten im Rahmen der PSE sehr flexibel. Der Strafvollstreckungsrichter bittet deshalb die Probanden um einen schriftlichen Zeitplan, in dem die Arbeitszeiten aufgeführt sind und legt die Anwesenheitszeiten in der Wohnung unter großzügiger Bemessung der Anfahrts- und Rückkehrzeiten zur und von der Arbeit fest. Die Probanden können sogar in Nachtschichten oder mit flexiblen Arbeitszeitplänen arbeiten. Um den Probanden zusätzliche Freizeit außerhalb der Wohnung zu ermöglichen, nutzen die Strafvollstreckungsrichter eine Vorschrift zu Wochenend- und Feiertagsbeurlaubungen relativ weitgehend (Art. D. 143-1 der Strafprozessordnung, CPP). Alternativ kön-

nen sie auch die elektronische Überwachung mit zunehmender Dauer lockern bzw. temporär aufheben, indem sie entsprechende Beurlaubungen gewähren, soweit sich die Probanden mitarbeitersbereit zeigen. Ebenso schnell kann allerdings ein Widerruf der Lockerungen erfolgen, wenn es zu Weisungsverstößen kommt.

Aufgrund der Austauschbarkeit von Maßnahmen seitens der Strafvollzugsverwaltung kann der Strafvollstreckungsrichter PSE durch die Halbgefangenschaft oder den erweiterten Freigang ersetzen und umgekehrt. Wenn aufgrund der Länge der Strafe die Dauer der elektronischen Überwachung im Bereich des Höchststrahmens von bis zu 2 Jahren liegt, neigen die Richter dazu, die Strafe zum Halbstrafentermin auszusetzen, weil sie zu Recht sehen, dass PSE, wenn sie länger als ein paar Monate dauert, eine schwere Belastung für den Träger darstellt (vgl. *Herzog-Evans* 2012).

Die Technologien der zwei Formen der elektronischen Überwachung sind sehr unterschiedlich. Die sog. statische PSE findet in Gestalt eines einfachen am Fuß- oder Handgelenk angebrachten Geräts, das von einem privaten Anbieter gemietet wird (derzeit die Firma *Thales*). Der Mietpreis beträgt ca. 12-20 € pro Tag (gegenüber ca. 100 € pro Tag im Strafvollzug), obwohl es keine offiziellen Daten hierzu gibt (vgl. *Le Figaro* vom 5. Dezember 2014).

Die radiofrequenzbetriebenen Hand- oder Fußfesseln senden Signale zu einem Telefon, entweder zu einem Festnetz- oder anderen speziellen Telefon, das seinerseits Signale zur Überwachungsbehörde sendet, in der speziell ausgebildetes Personal die (ggf. flexiblen) Sperrzeiten und die Anwesenheit in der Wohnung kontrolliert und Alarmsituationen bearbeitet (durch Telefonanrufe oder Hausbesuche). Die „statische“ PSE ermöglicht es lediglich festzustellen, ob der Proband die Sperrzeiten bzw. Anwesenheitszeiten einhält. Die Betreuung und Hilfe wird durch die Bewährungshilfeorganisationen gewährleistet.

GPS-PSEM andererseits ist eine komplexere Technologie, die es im Gegensatz zur PSE ermöglicht, den Aufenthaltsort des Probanden zu ermitteln. Zusätzlich zu den o. g. Geräten muss der Proband eine sog. STAR-Box mit sich führen, die ziemlich sperrig und sichtbar ist. Wichtiger noch ist, dass die technischen Defizite dieses Systems seit langem bekannt sind und nach wie vor existieren, wie ein aktueller Bericht verdeutlicht (vgl. *Blanc* 2012). Dies hat schwerwiegende Folgen für die Probanden, die regelmäßig durch Alarme während der Nacht geweckt werden, und die gelegentlich einer Weisungsverletzung beschuldigt werden, obwohl sie sich gerade im Bewährungshilfebüro oder bei Gericht aufhalten. Das Problem von Fehlalarmen ist nach wie vor erheblich. Diese Begleitumstände sind belastender als die Tatsache der obligatorischen Überwachung als solche und verdeutlicht, dass es schwierig ist, diese Maßnahme über längere Zeiträume zu ertragen.

Während die GPS-gestützte Überwachung in einigen Fällen zeitlich unbestimmt (ggf. lebenslang) dauern kann, ist die radiofrequenzgestützte Überwachung immer zeitlich bestimmt. Allerdings hat die gesetzgeberische Großzügigkeit bei der Strafvollzugsnovelle von 2009 eine Art Bumerangeffekt für die

Verurteilten gehabt. Denn mit der Entscheidung, dass verschiedene vollzugsöffnende Maßnahmen bei Freiheitsstrafen oder Straffesten von bis zu zwei Jahren (bei Rückfalltätern von bis zu einem Jahr) einsetzbar sein sollen, wurde zugleich die Anwendung elektronischer Überwachung (PSE) ebenfalls für die Maximaldauer von zwei Jahren zugelassen. Angesichts der Eingriffsintensität dieser Überwachungsmaßnahme und der Belastung, – wie es die französischen Praktiker formulieren – u. U. für lange Zeit „sein eigener Gefängniswärter“ zu sein und täglich seine eigenen Aktionen kontrollieren zu müssen, wurden erhebliche Bedenken gegen die zeitliche Ausweitung vorgebracht. Eine in verschiedenen Regionen durchgeführte Studie bestätigte demgemäß, dass PSE nach Ablauf von ca. 6 Monaten unerträglich belastend wirkt. Die Strafvollstreckungsrichter haben diesen Befund aufgegriffen und setzen PSE regelmäßig nur bis zum Ablauf der Hälfte der Bewährungszeit ein. Ferner wird die PSE durch verschiedene Maßnahmen gelockert bzw. abgemildert (automatische Strafzeitreduzierung, Beurlaubungen, kürzere Sperrzeiten etc.), um die mit der elektronischen Überwachung verbundenen Belastungen zu reduzieren und die Mitarbeitsbereitschaft der Probanden zu belohnen (vgl. *Herzog-Evans* 2012). In gleicher Weise verfahren die Gerichte in den Fällen von Art. 730-2 und ordnen PSE oder GPS-PSEM niemals für die mögliche Maximaldauer von drei Jahren an, sondern zumeist für die (zunächst als Minimaldauer vorgesehene) Dauer von einem Jahr.

4. Statistische Entwicklung der verschiedenen Formen der elektronischen Überwachung

Offizielle Statistiken existieren zwar für die radiofrequenzgestützte Überwachung, jedoch sind die Zahlen nicht immer genau und vertrauenswürdig. Es gibt jedoch relativ detaillierte Statistiken für den Zeitraum 2006-2010 (vgl. zusammenfassend *Tabelle 2*).

Die Zahlen belegen, dass die elektronische Überwachung in diesem Zeitraum erheblich zugenommen hat. Sie zeigen weiter, dass die *erkennenden* Gerichte von der PSE kaum Gebrauch machen und stattdessen der Hauptanwendungsbereich beim Strafvollstreckungsrichter liegt, vorrangig im Zusammenhang mit Art. 723-15, an zweiter Stelle (2010 sogar noch etwas häufiger) als Entlassungsmaßnahme. Angesichts der sehr seltenen Entscheidungen durch das erkennende Gericht kann man annehmen, dass ein Net-widening-Effekt in der klassischen Form kaum aufgetreten sein dürfte. Allerdings ist es offensichtlich, dass im Rahmen des Strafvollzugs trotz der zunehmenden Anwendung von Maßnahmen nach Art. 723-15 und von Entlassungsmaßnahmen (s. o. *Tabelle 2*), PSE von der Vollzugsverwaltung in verschiedener Weise zunehmend den Strafvollstreckungsrichtern „aufgezwungen“ wurde, insbesondere indem vom erweiterten Freigang (*placement à l'extérieure*) weniger Gebrauch gemacht und die Plätze im offenen Vollzug für die sog. Halbfangenschaft nicht entsprechend der zur Verfügung stehenden

Plätze genutzt wurden, obwohl es für letztere Maßnahmen einen wachsenden Bedarf gibt: In vielen Regionen kann der Strafvollstreckungsrichter nur zwischen der (einfachen) bedingten Entlassung und elektronischer Überwachung im Rahmen der Radiofrequenztechnik wählen.

Tabelle 2: Elektronische Überwachung in Frankreich, 2006-2010

	2006	2007	2008	2009	2010
Angeordnet durch das erkennende Gericht	85	106	209	304	413
Angeordnet im Kontext von Art. 723-15	3.372	4.695	6.754	7.652	7.992
Als Entlassungsmaßnahme	2.105	3.099	4.296	6.038	8.392
„Statische“ PSE insgesamt	5.562	7.900	11.259	13.994	16.797
Bedingte Entlassung insgesamt	5.897	6.436	7.494	7.871	8.167
Halbgefangenschaft (semi-liberté) insgesamt	4.665	5.283	5.928	5.578	5.331
Erweiterter Freigang (placement à l'extérieur)	1.980	2.289	2.608	2.890	2.651

Quelle: *Ministère de la Justice* (Hrsg.): *Annuaire statistique*. Paris, 2011-2014.

Von besonderer Bedeutung ist, dass der Druck der wachsenden Zahl von Verurteilten für die Strafvollstreckung bzw. den Strafvollzug keinerlei Wirkung auf die Entwicklung der Gefangenenraten hatte, die im beobachteten Zeitraum nicht zurückgingen (in absoluten Zahlen lagen sie zwischen 85.540 im Jahr 2005 und 89.290 im Jahr 2013, vgl. *Direction de l'Administration Pénitentiaire* 2014, S. 64). Während die Inhaftierungsraten, d. h. der jährliche Neuzugang von Gefangenen im Vollzug, sich nicht verändert haben (von 135,9 im Jahr 2005 auf 135,7 pro 100.000 der Wohnbevölkerung im Jahr 2013, vgl. *Direction de l'Administration Pénitentiaire* 2014, S. 64), ist die Zahl der ambulant überwachten Personen erheblich angestiegen (absolut von 129.784 im Jahr 2005 auf 174.108 im Jahr 2013, vgl. *Direction de l'Administration Pénitentiaire* 2014, S. 18). Mit anderen Worten hat die elektronische Überwachung nur einen relativ bescheidenen Anteil an der Gesamtentwicklung mit einem vergleichsweise großen Net-widening-Effekt gehabt, bei stagnierenden Gefangenenraten und einem ansteigenden Trend von Personen unter ambulanter Überwachung, ein beunruhigender, jedoch auch in anderen Ländern beobachtbarer Trend (vgl. für die USA: *Phelps* 2013; für Europa: *Aebi/Delgrande/Marguet* 2015). Ein weiterer bedenklicher Befund ist der Anstieg der Dauer der elektronischen Überwachung (PSE), die zunächst bei 2,4

Monaten lag und bis 2006 konstant bei der Marke von ca. 2 Monaten blieb, jedoch 2007 auf 3,3 Monate stieg und danach ständig weiter auf 4,1 Monate 2011, 4,4 Monate 2012 und schließlich 4,8 Monate 2013 (*Direction de l'Administration Pénitentiaire* 2014, S. 46).

Die einzige Erfolgsstory in diesem Zusammenhang ist diejenige der Untersuchungshaft. Die Gesamtzahl von Untersuchungsgefangenen hat sich seit 1990 (63.107) bis auf 46.998 im Jahr 2014 beständig vermindert. Dies ist mit einigen Reformen zu erklären, die die Justizpraxis angehalten haben, anstatt Untersuchungshaft vermehrt die Überwachung im Rahmen der Untersuchungshaftvermeidung einschließlich der zusätzlichen Möglichkeit der elektronischen Überwachung anzuordnen. Allerdings beruht dieser Erfolg vermutlich weniger auf der Einführung der elektronischen Überwachung in diesem Bereich, als auf der obergerichtlichen Rechtsprechung des *Cour de Cassation* (oberstes Revisionsgericht), das eine zunehmende Kontrolle der Haftrichterentscheidungen durchgesetzt hat (vgl. z. B. *Buisson/Guinchard* 2014). Im Jahr 2011, zwei Jahre nach der Einführung der Maßnahme (ältere statistische Daten sind nicht erhältlich), wurden 130 Beschuldigte unter elektronisch überwachten Hausarrest gestellt und nur 9 Personen mit der GPS-Technik während des Vorverfahrens elektronisch überwacht. Im Jahr 2014 wurden 259 Beschuldigte mit der Radiofrequenztechnik überwacht und nur 5 mit GPS (vgl. *Direction de l'Administration Pénitentiaire* 2014, S. 54).

Was die GPS-Überwachung anbelangt, so gibt es hierzu keine regelmäßigen verlässlichen Statistiken, die über die Anwendungshäufigkeit Auskunft geben. Die einzige verlässliche Quelle ist der erwähnte *Blanc*-Report von 2012. Danach standen 2011 53 Verurteilte unter GPS-Überwachung, davon waren 80% Sexualstraftäter. Andere Quellen geben die durchschnittliche Dauer der GPS-Überwachung für 2012 mit zwei Jahren, zwei Monaten und 15 Tagen an (vgl. *Direction de l'Administration Pénitentiaire* 2014, S. 46). In den meisten Fällen wurde GPS-PSEM mit der justiziellen Aufsicht (SSJ, *suivi socio-judiciaire*, s. o.) verbunden. Insgesamt wurden 132 Personen im Zeitraum von 2007 bis 2011 unter GPS-Überwachung gestellt. Die Gründe für diese restriktive Anwendungspraxis sind in erster Linie in dem schlechten Ruf zu finden, den Sicherungsmaßnahmen, unter Juristen genießen, weil sie fundamentale Strafrechtsprinzipien verletzen. Zum anderen gibt es eine auf Resozialisierung bzw. Wiedereingliederung orientierte Justizkultur, insbesondere unter den Strafvollstreckungsrichtern (einerseits der JAP als Einzelrichter und andererseits die Kammer, bestehend aus drei Richtern, das sog. TAP), Die punitive Orientierung der GPS-Überwachung und weiterer Sicherungsmaßnahmen passen nicht so recht zur Einstellung dieser Richter. Ein weiterer Grund liegt sicherlich in der Komplexität der einschlägigen Vorschriften, die angesichts enger rechtlicher Voraussetzungen relative hohe Hürden für die Anwendung entsprechender Sicherungsmaßnahmen gesetzt haben. Nicht zuletzt trauen die Richter der neuen, häufig fehleranfälligen Technik nicht.

5. Kriminalpolitik und elektronische Überwachung

Wenn die Zahlen elektronischer Überwachung gestiegen sind, so hat das wesentlich damit zu tun, dass die Gesetzesreformer die Sanktionspraxis stark beeinflusst haben (*Snacken/Beyens/Beernaert* 2010). Sie haben dafür eine Reihe innovativer Methoden angewendet, insbesondere mit der Einführung der im Strafvollzugsgesetz von 2009 enthaltenen Maßnahmen (s. o.). Eine andere gesetzgeberische „Taktik“ bestand darin, den grundlegenden einführenden Artikel im Strafvollstreckungsteil der Strafprozessordnung (im 5. Buch) mehrfach (implizit zugunsten der elektronischen Überwachung) zu ändern. Art. 707 der Strafprozessordnung wurde dementsprechend mehrfach modifiziert. Bis zum Jahr 2004 war Art. 707 so formuliert, dass die Vollstreckung von Sanktionen in einer ausgewogenen Balance der Vermeidung von Rückfall, der Resozialisierung bzw. Sozialisierung von Tätern und dem Schutz von Opfern und der Gesellschaft dienen soll. Seit 2014 bezieht sich Art. 707 nicht mehr auf den Opferschutz als allgemeines Ziel, sondern betont nunmehr, dass Entlassungsentscheidungen vorrangig die Überbelegung und die Lebensbedingungen im Strafvollzug in Betracht ziehen sollen. In vielfältiger Weise wurde zudem unter Außerachtlassung der richterlichen Unabhängigkeit Druck auf die Strafvollstreckungsrichter ausgeübt. So erhalten die Strafvollstreckungsrichter regelmäßig Rundschreiben seitens des Justizministeriums oder sogar der Strafvollzugsverwaltung, die jeweils eine Verletzung geltenden Rechts darstellen, indem sie den Richtern vorgeben, wie die einschlägigen Vorschriften auszulegen seien, und ihnen z. B. eine schnelle Entlassung nahelegen, auch wenn kein Entlassungsplan vorliegt (vgl. z. B. das Rundschreiben des Justizministeriums vom 26. Dezember 2014, NOR: JUSD 1431153 C, und das Rundschreiben der Strafvollzugsverwaltung 26. Dezember 2014). Die Gerichtspräsidenten, obwohl selbst Teil der Justiz, stehen unter Druck der Regierung, jeweils nachweisen zu müssen, dass die Zahl der Entlassungen aus dem Strafvollzug in ihrem Bezirk ausreichend hoch ist. Um dieser Erwartungshaltung zu entsprechen, üben sie ihrerseits Druck auf die Vollstreckungsrichter bei den jährlichen Richtertagen bzw. Ernennungen von Richtern aus. Die Unabhängigkeit der französischen Justiz ist – wie es ein Richter des obersten Gerichts vor einigen Jahren formulierte – „eine Lachnummer“ (vgl. *Errera* 2007; vgl. gleichfalls die Konferenz vom 20. Mai 2016 in der Nationalversammlung in Paris).

Ein anderer Weg, der dreimal versucht wurde (2004, 2009 und 2014), war die Einführung paralleler Schnellverfahren der Entlassung (an der Justiz vorbei), die u. a. auch die Anordnung von elektronischer Überwachung (PSE) beinhalteten, jeweils ohne die Beachtung rechtsstaatlicher Verfahrensgrundsätze und ohne konkret ausformulierte Voraussetzungen für die Entlassungsentscheidung (zu einer Darstellung des letzten „Versuchs“ vgl. *Herzog-Evans* 2014b). Interessanterweise sind die ersten beiden Versuche definitiv gescheitert, und dies wird nach einer Untersuchung der Autorin dieses Beitrags vermutlich auch beim neuesten Ver-

such der Fall sein. Dies kann mit einer Reihe von Gründen erklärt werden, in erster Linie damit, dass die meisten Freiheitsstrafen in Frankreich sehr kurz sind und die Zeit vielfach zu kurz ist, um die erforderlichen Schriftsätze zum Antrag und zur Entscheidung auf bedingte Entlassung beizubringen und zu begründen. Hinzu kommt, dass die sozialarbeiterische Kultur, die früher bei den Bewährungshelfern herrschte, im Niedergang begriffen ist und Sozialarbeiter zunehmend schriftliche Verwaltungstätigkeiten automatisiert erledigen (vgl. *de Larminat* 2012) anstatt konkrete Hilfeleistungen und die Wiedereingliederung von Gefangenen in den Blick zu nehmen, ein bedauerlicher Trend, der sich mit der Einbeziehung der Bewährungshilfe in die Strafvollzugsadministration verstärkt hat (vgl. *Herzog-Evans* 2015a). Eine regionale Studie in einem der größten Gefängnisse in Paris zeigte kürzlich, dass Gefangene an einer vorzeitigen Entlassung nicht interessiert sind, wenn sie draußen keine soziale oder menschliche Hilfe bekommen (vgl. *Tribunal de Grande Instance de Créteil* 2014), während andere eine bedingte Entlassung ablehnen, weil sie der Bewährungsaufsicht nach der Entlassung entgehen wollen. In der zuvor erwähnten Untersuchung berichteten Gefangene, dass sie es nahezu als Beleidigung empfinden, wenn man ihnen eine um drei Wochen frühere Entlassung „anbiete“ und die Unterstützung sowie Aufsicht nach der Entlassung in einem – wenn es hochkommt – einmaligen Gespräch mit dem Bewährungshelfer besteht.

Die neueste unter dem Begriff eines Schnellverfahrens firmierende Entlassungsform, die in Wirklichkeit aber keineswegs schneller als das herkömmliche, rechtsstaatlich geregelte Verfahren ist, wird „Entlassung unter Einschränkungen“ genannt, die aber quantitativ mit kaum mehr als 500 Fällen eine Randerscheinung geblieben ist (vgl. *Tournier* 2015). In der Tat zeigen unsere laufenden Forschungen, dass die Vollstreckungsrichter in den meisten Fällen eine quasi-automatische Anwendung des Rechts ablehnen und, dass mehr als ein Drittel der Gefangenen eine vorzeitige Entlassung unter den genannten Bedingungen ablehnen.

Mit all diesen verfehlten Versuchen an Gesetzesreformen hat der französische Gesetzgeber – anstatt sich auf die wirklichen Probleme einer gut organisierten Entlassungsvorbereitung und Überleitung in Freiheit mit Nachbetreuung zu konzentrieren – alle Energie darauf verwendet, ein verwaltungsmäßiges, schnelles Entlassungsverfahren ohne systematische Begleitung durch die Sozialen Dienste zu etablieren, das man als „juristischen Murks“ bezeichnen muss. In diesem Kontext wurde die elektronische Überwachung als die Option der Wahl gesehen, insbesondere im Zeitraum 2009-2014. Allerdings sehen Gesetzgeber und Politiker die elektronische Überwachung inzwischen nicht mehr als zu favorisierende Lösung an. Andererseits versuchen sie auch nicht, die vorzeitige Entlassung von Gefangenen auf andere Weise zu fördern. Die terroristischen Attacken von Paris im Jahr 2015 haben zu einer drastischen Kehrtwende geführt und das jüngste Anti-Terrorismus-Gesetz Nr. 2016-731 vom 6. Juni 2016 nutzte alle Kunstgriffe der Welt, um vorzeitige Entlassungen zu erschweren und das Regime strenger auszugestalten.

6. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Wir haben gesehen, dass insgesamt gesehen die Regelungen zu den unterschiedlichen Formen der elektronischen Überwachung (PSE) in Frankreich sehr komplex und kompliziert sind. Tatsächlich verliert man angesichts der hektischen Gesetzgebungsreformen während der letzten beiden Jahrzehnte leicht den Blick auf die größeren Zusammenhänge.

Dieser kriminalpolitische Kontext besteht in der chronischen Instrumentalisierung der elektronischen Überwachung im Rahmen von Back-door-Strategien (verschiedene Formen der Entlassung aus dem Strafvollzug) als Aushängeschild. Frankreich hat demgemäß – wie zuvor zahlreiche andere westeuropäische Rechtsordnungen – eine nie dagewesene große Zahl von Bewährungshilfeprobanden in seinem immer repressiveren Netz strafrechtlicher Sozialkontrolle erfasst, ohne dass sich die Gefangenrate auch nur ansatzweise verringert hätte.

Das Gesamtbild nimmt zunehmend die Form einer zweigeteilten Sanktionslandschaft an (zum Begriff „bifurcation“ vgl. *Pratt* 2002 in Anlehnung an *Bottoms* 1977; 1980), einerseits einer ansteigenden Zahl von „Standard“-Entlassungsformen für kurze Freiheitsstrafen (rechtsstaatlich inakzeptable Schnellverfahren ohne irgendeine ernsthafte soziale Hilfe bzw. Betreuung für die Entlassenen, die ihr Ziel verfehlen, vgl. *Morgenstern/Robinson* 2014) und andererseits obligatorische Formen der Überwachung bei längeren Freiheitsstrafen und bei Gefangenen bzw. Entlassenen, die als „gefährlich“ angesehen werden.

Der gemeinsame Nenner zwischen diesen beiden offensichtlich entgegengesetzten Polen ist allerdings erstaunlich. Es fehlt jeweils in ähnlicher Weise der Respekt für das Potenzial menschlicher Unterstützung (z. B. durch die Bewährungshilfe) und ihrer möglichen positiven Wirkung: Kurze und mittlere Freiheitsstrafen werden in Schnellverfahren extrem oberflächlich außerhalb der Gerichte und ohne Beteiligung der Betroffenen behandelt, während Gefangene bzw. Entlassene mit langen Freiheitsstrafen und „gefährliche“ Gefangene konsequent und mit Nachdruck unter verlängerte und strikte obligatorische Überwachung gestellt werden. In diesem Kontext hat die elektronische Überwachung ihren speziellen Platz: Sie beinhaltet zusätzliche Einschränkungen für die Entlassungs- und Bewährungshilfemaßnahmen, um zugleich die Gerichte und die Öffentlichkeit besser zu überzeugen und Akzeptanz zu schaffen.

Literatur

- Aebi, M., Delgrande, N., Marguet, Y.* (2015): Have community sanctions and measures widened the net of the European criminal justice systems? *Punishment & Society*, 17, S. 575-597.
- Blanc, E.* (2012): Rapport d'information sur le suivi des auteurs d'infractions à caractère sexuel, en conclusion des travaux d'une mission d'information

- relative à l'exécution des décisions de justice. Commission présidée par M. J.-L. Warsmann, 29 février 2012, Assemblée Nationale, n° 4421.
- Bonnemaison, G.* (1989): La modernisation du service public pénitentiaire. Rapport au Premier Ministre, Ministère de la Justice, France, février.
- Bottoms, A. E.* (1977): Reflections on the renaissance of dangerousness. *Howard Journal of Criminal Justice*, 16, 70-96.
- Bottoms, A. E.* (1980). An introduction to „the coming crisis“. In: Bottoms, A. E., Preston, R. D. (Hrsg.): *The coming penal crisis: A criminological and theological exploration*. Edinburgh: Scottish Academic Press, S. 1-24.
- Buisson, J., Guinchard, S.* (2014): Procédure pénale. 10. Aufl., Paris: LexisNexis.
- Cabanel, P.-G.* (1996): Pour une meilleure prévention de la récidive. Rapport au Premier Ministre. Paris: Documentation Française.
- Danet, J., Saas, C.* (2007): Le fou et sa „dangerosité“, un risque spécifique pour la justice pénale. *Revue de sciences criminelles* 4, S. 779-799.
- Delage P. J.* (2007): La dangerosité comme éclipse de l'imputabilité et de la dignité. *Revue de sciences criminelles* 4, S. 799-814.
- de Larminat, X.* (2012): La probation en quête d'approbation. L'exécution des peines en milieu ouvert entre gestion des risques et gestion des flux (Dissertation). Cepad-Université de Versailles-Saint Quentin.
- Digard, L.* (2015): Compliance and desistance. Contemporary approaches to increasing parole compliance: The roles of structures and relationships. In: Herzog-Evans, M. (Hrsg.): *Offender release and supervision: The role of courts and the use of discretion*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers, S. 281-307.
- Direction de l'Administration Pénitentiaire [Strafvollzugsverwaltung]* (2014): Séries statistiques des personnes placés sous main de justice, 1980-2014. Paris: Ministère de la Justice.
- Dünkel, F.* (2015): Mandatory release versus discretionary release – a comparative approach. In: Herzog-Evans, M. (Hrsg.): *Offender release and supervision: The role of courts and the use of discretion*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers, S. 167-192.
- Errera, R.* (2007): La réalité de l'indépendance des juges. Réflexion sur un partage du pouvoir. Cour de Cassation. URL: https://www.courdecassation.fr/IMG/.../10-05-2007_errera-1.pdf (zuletzt abgerufen am 23.10.2016).
- Herzog-Evans, M.* (2009): French post-custody law (2000-2009): From equitable trial to the religion of control. *European Journal of Probation* 1 (2), S. 97-109.
- Herzog-Evans, M.* (2012): The six month limit to community measures „under prison registry“: A study of professional perception. *European Journal of Probation* 4 (2), S. 23-45.

- Herzog-Evans, M.* (2014a): French reentry courts and rehabilitation: Mister Jourdain of desistance. Paris: l'Harmattan.
- Herzog-Evans, M.* (2014b): Loi Taubira: Derrière un angélisme de façade, quelques progrès sur fond de logiques comptables et répressives ou l'équité et le réalisme comptent peu. *Actualité Juridique Pénal*, Oktober 2014, S. 456-461.
- Herzog-Evans, M.* (2015a): France: Legal architecture, political posturing, „prisonbation“ and adieu social work. In: Robinson, G., McNeill, F. (Hrsg.): *Community punishment. European perspective*. Abingdon: Routledge und COST UE, S. 51-71.
- Herzog-Evans, M.* (2015b): Conclusion. What should the ideal release process look like? In Herzog-Evans, M. (Hrsg.): *Offender release and supervision: The role of courts and the use of discretion*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers, S. 465-502.
- Herzog-Evans, M.* (2016). *Droit de l'exécution des peines*. 5. Aufl., Paris: Dalloz.
- Herzog-Evans, M.* (2016a): Legal constraints on the indeterminate control of „dangerous“ sex offenders in the community: The French perspective. *Erasmus Law Journal*.
- Kupferberd, C. A.* (2008): Sicherungsverwahrung ou la rétention de sûreté allemande. *Droit pénal*, Étude n° 8.
- Lazerges, C.* (2006): L'électronique au service de la politique criminelle: du placement sous surveillance électronique statique (PSE) au placement sous surveillance électronique mobile (PSEM). *Revue de sciences criminelles* 1, S. 183-196.
- Leblois-Happe, J.* (2008): Rétention de sûreté vs Unterbringung in die Sicherungsverwahrung: les enseignements d'une comparaison franco-allemande. *Actualité Juridique Pénal*, Mai 2008, S. 209-220.
- Lévy, R.* (2013): From tagging to tracking. Beginnings and development of electronic monitoring in France. In Nellis, M., Beyens, K., Kaminski, D. (Hrsg.): *Electronically monitored punishment. International and critical perspectives*. Abingdon: Routledge, S. 128-149.
- Morgenstern C., Robinson, G.* (2014): Consent and cooperation of the unfree: Introduction to the special issue. *European Journal of Probation*, 6 (3), S. 203-208.
- Padfield, N., van Zyl Smit, D., Dünkel, F.* (2010) (Hrsg.): *Release from prison. European policy and practice*. Cullompton: Willan Publishing.
- Patin, M.* (1948): La place des mesures de sûreté dans le droit positif moderne. *Revue de sciences criminelles* 3, S. 415-430.
- Phelps, M. S.* (2013): The paradox of probation; Community supervision in the age of mass incarceration. *Law & Policy* 35 (12), S. 51-80.

- Pitoun, A., Kensey, A., Tournier, P.-V., Lévy, R.* (2003). Le placement sous surveillance électronique: bilan de la phase d'expérimentation. Questions pénales, Cespip, Juni.
- Pratt, J.* (2002): Punishment and civilization. Penal tolerance and intolerance in modern society. London: Sage.
- Schmelck, R.* (1965): La distinction entre la peine et la mesure de sûreté. In: Collective, la chambre criminelle et sa jurisprudence, Recueil en hommage à la mémoire de Maurice Patin. Paris: Cujas, S. 179-198.
- Snacken, S., Beyens, K., Beernaert, M. A.* (2010): Belgium. In Padfield, N., van Zyl Smit, D., Dünkel, F. (Hrsg.): Release from prison. European policy and practice. Cullompton: Willan Publishing, S. 70-103.
- Tribunal de Grande Instance de Créteil* (2014): Les obstacles à l'aménagement des peines. L'impact des courtes périodes de détention sur la mise en œuvre des aménagements de peine. Rapport, 11 Mars. URL: <http://herzog-evans.com/les-courtes-peines-et-les-amenagements-de-peine/> (zuletzt abgerufen am 23.10.2016).
- Tournier, P. V.* (2015): A propos de la libération sous contrainte. URL: <http://pierre-victortournier.blogspot.fr/2015/09/loi-du-15-aout-2014-loi-des-petits.html> (zuletzt abgerufen am 23.10.2016).
- van der Wolf, M. J. F., Herzog-Evans, M.* (2015). Mandatory measures: „Safety measures“. Supervision and detention of dangerous offenders in France and the Netherlands: A comparative and human rights' perspective. In: Herzog-Evans, M. (Hrsg.): Offender release and supervision: The role of courts and the use of discretion. Nijmegen: Wolf Legal Publishers, S. 193-234.

7.4 Griechenland

Angelika Pitsela

1. Rechtliche Grundlagen – Voraussetzungen elektronischer Überwachung

Die elektronische Überwachung von Straftätern ist in Griechenland zum ersten Mal durch das Gesetz Nr. 4205/2013 „Elektronische Überwachung von Untersuchungshäftlingen, Verurteilten und beurlaubten Gefangenen und andere Vorschriften“, das am 06.11.2013 in Kraft trat, mit dem Ziel eingeführt worden, insbesondere Haftplätze und Haftkosten zu sparen und damit zur Entlastung der Justizvollzugsanstalten beizutragen.¹ Die Einführung der elektronischen Überwachung als Alternative zu Untersuchungs- und Strafhaft hängt mit der Überbelegung des griechischen Strafvollzugs zusammen.² In Griechenland ist immer noch die Freiheitsstrafe die wichtigste Form strafrechtlicher Sanktionierung, auch wenn sie meistens bedingt ausgesetzt oder in Geldstrafe umgewandelt wird.³

Drei Hauptanwendungsbereiche der elektronischen Überwachung (im Folgenden: EÜ) sind für Erwachsene und Jugendliche rechtlich vorgesehen: a) als eine Maßnahme zur U-Haftvermeidung, b) als eine Form der vorzeitigen Entlassung aus dem Strafvollzug zeitlich vor der bedingten Entlassung sowie c) als eine vollzugsöffnende Maßnahme (Hafturlaub). Die Möglichkeit der Anwendung des Instituts der EÜ wurde inzwischen auch auf weitere Gruppen von Inhaftierten

1 Vgl. die Begründung zum Gesetzesentwurf, Gesetz Nr. 4356/2015.

2 Über den dramatischen Anstieg der Gefangenenpopulation und der Gefangenenraten, vgl. *Pitsela* 2010, S. 438 ff., 486; Griechenland liegt dennoch im Bereich der Länder mit einer eher niedrigen Gefangenenrate (2016: 90 pro 100.000 der Wohnbevölkerung). Das Hauptproblem stellt die z. T. extreme Überbelegung dar (2009: 172%, vgl. *Pitsela* 2010, S. 439), die allerdings bis 2016 bei einer Auslastung von durchschnittlich „lediglich“ 97,4% deutlich abgemildert wurde, vgl. *Dünkel/Geng/Harrendorf* 2016, S. 184 ff., 186, und *Dünkel/Thiele/Treig* in diesem Band (*Kapitel I*), S. 9.

3 Vgl. *Pitsela* 2015, S. 205 ff.

ausgedehnt.⁴ So kann sie während des Ausbildungsurlaubs außerhalb der Vollzugsanstalt angewendet werden, wenn der inhaftierte Hochschulstudent eines Fernstudiums einen entsprechenden Antrag stellt und bereits ein Drittel seiner Kurse und Praktika während eines akademischen Semesters erfolgreich abgeschlossen hat.⁵ Die EÜ kann ferner gegenüber Personen angewandt werden, die Behinderungen von 80% und mehr aufweisen und eine lebenslange Freiheitsstrafe verbüßen, wenn sie einen Teil ihrer Strafe bereits im Gefängnis verbüßen und den Rest ihrer Strafe zu Hause verbüßen.

Die Anwendung der EÜ setzt einen Antrag des Straffälligen voraus. Es bedarf seiner Einwilligung und der Zustimmung bestimmter Institutionen, wie der Justiz oder der Strafvollzugsverwaltung. Eine Einverständniserklärung der in derselben Wohnung lebenden erwachsenen Personen ist nicht erforderlich. Eine Grundvoraussetzung der Anwendung der EÜ ist das Vorhandensein einer eigenen Wohnung und eines angemeldeten Telefonanschlusses, aber auch eines Mobiltelefons. Bei den beurlaubten Studenten reicht ein Mobiltelefon aus. Anwendungskriterium ist auch die Übernahme und die Vorauszahlung der Überwachungskosten (für einen Zeitraum bis zu sechs Monaten, s. Art. 283A Abs. 3 grStPO).

1.1 Pilotanwendung der elektronischen Überwachung

Die elektronische Überwachung kommt in der Praxis selten zur Anwendung, obwohl eine entsprechende Präsidialverordnung 62/2014 „Zur Funktion des Instituts der elektronischen Überwachung von Untersuchungshäftlingen, Verurteilten und beurlaubten Gefangenen und seiner Pilotanwendung“, die seit dem 29.04.2014 in Kraft ist, erlassen wurde.

Die Pilotanwendung bezieht sich auf 250 Personen, welche als festen Wohnsitz die regionalen Einheiten von Attika (Großraum Athen) und Thessaloniki angegeben haben. Die EÜ umfasst grundsätzlich (a) den Aufenthalt des Überwachten in der Wohnung und (b) den Aufenthalt des Überwachten außerhalb der Wohnung mit Positionierung mittels eines Ortungsgeräts. Zurzeit läuft noch die Pilotanwendung, die am 11.05.2015 angefangen hat und höchstens 18 Monate dauern wird. Am 30.05.2016, fast ein Jahr nach dem Start der Pilotanwendung

-
- 4 Änderungen wurden durch Art. 6 Abs. 6 des Gesetzes Nr. 4322/2015 „Reform strafrechtlicher Bestimmungen, Abschaffung der Haftanstalten von Typ C und andere Vorschriften“ (in Kraft seit 27.04.2015) im Bereich der vorzeitigen bedingten Entlassung und durch Art. 42 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 4356/2015 „Pakt über das Zusammenleben, Ausübung von Rechten, strafrechtliche und sonstige Regelungen“ (in Kraft seit 24.12.2015) im Bereich des Ausbildungsurlaubs vorgenommen, die darauf abzielen, die Anwendungsbereiche der EÜ auszudehnen.
 - 5 Art. 58 Abs. 1 grStVollzGB wie er durch Art. 11 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 4312/2014, das am 12.12.2014 in Kraft trat, eingeführt und durch Art. 42 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 4356/2015 geändert worden ist.

der EÜ in Griechenland, befanden sich insgesamt nur sechs (jugendliche und erwachsene) Personen unter elektronischer Überwachung (vier U-Häftlinge und zwei Verurteilte), fünf Männer und eine Frau (U-Gefangene), zwei inhaftierte Studenten (ein Verurteilter und ein U-Häftling). Nach Informationen des Justizministeriums befanden sich Mitte Juli 2016 in den griechischen Strafanstalten 2.638 U-Häftlinge (26%) und 7.452 Verurteilte (74%).

Gemäß Art. 7 Abs. 1 der Präsidialverordnung 62/2014 bezieht sich die Pilotanwendung der EÜ auf bis zu

- a) 50 Inhaftierte, die zu einer zeitigen Freiheitsstrafe⁶ verurteilt worden sind und ihre Strafe in bestimmten Vollzugsanstalten im Norden des Landes⁷ verbüßen und als festen Wohnsitz die regionale Einheit von Thessaloniki angeben. Bei diesen Personen wird das System der EÜ zu Hause und der elektronischen Aufenthaltsüberwachung (EAÜ) außerhalb des Hauses angewandt.
- b) 50 Inhaftierte, die zu Jugendstrafe verurteilt worden sind und ihre Strafe in der Jugendvollzugsanstalt in Avlona verbüßen oder weibliche Inhaftierte, die zu einer zeitigen Freiheitsstrafe verurteilt worden sind und ihre Strafe in der Frauenvollzugsanstalt in Elaiona bei Theben verbüßen. Beide Personengruppen müssen als festen Wohnsitz die regionale Einheit von Attika (ohne die dazugehörenden Inseln) angeben. Bei diesen Personen wird auch das System der elektronischen Überwachung zu Hause und der elektronischen Aufenthaltsüberwachung außerhalb des Hauses angewandt.
- c) 100 Untersuchungshäftlinge, bei denen die Ermittlungsverfahren in den Zuständigkeitsbereich der Landgerichte von Athen, Piräus und Thessaloniki fallen und deren fester Wohnsitz in Attika (ohne die dazugehörenden Inseln) und Thessaloniki liegt. Bei dieser Personengruppe wird das System der elektronischen Überwachung (EÜ) zu Hause angewandt. Zu dieser Kategorie gehören auch Personen, die zu lebenslanger Freiheitsstrafe verurteilt wurden und Behinderungen von 80% und mehr aufweisen, wenn sie bereits fünf Jahre verbüßt haben und die Straftat kein Tötungsdelikt enthält, oder zehn Jahre in allen anderen Fällen. Den Rest ihrer Strafe verbüßen sie dann zu Hause. Um den Rest ihrer Strafe zu Hause unter EÜ verbüßen zu

6 Bekanntlich kennt Griechenland keine Einheitsfreiheitsstrafe. Die Freiheitsstrafen gliedern sich in die Zuchthausstrafe (lebenslang, zeitige Freiheitsstrafen von 5-20 Jahren, in Konkurrenzfällen bis 25 Jahre), Gefängnisstrafe (10 Tage-5 Jahre, in Konkurrenzfällen bis 10 Jahre) und Haft (1 Tag-1 Monat, wenn nichts anders im Gesetz vorgesehen ist). Zuchthausstrafe ist die Freiheitsstrafe für Verbrechen, Gefängnisstrafe ist die Freiheitsstrafe für Vergehen und Haft ist die Freiheitsstrafe für Übertretungen. Grenzlinie zwischen Verbrechen und Vergehen ist 5 Jahre Freiheitsstrafe; in Deutschland dagegen ein Jahr.

7 Es handelt sich um folgende Vollzugsanstalten: Diavata Thessalonikis, Nigrita Serron, Trikala, Komotini und Grevena.

können,⁸ müssen sie ihren festen Wohnsitz in der regionalen Einheit von Attika haben. Zu dieser Personengruppe gehören ferner U-Häftlinge oder Strafgefangene, die als Hochschulstudenten eines Fernstudiums zugelassen sind, und die ihren Wohnsitz in der regionalen Einheit von Attika haben, in der auch ihre Haftanstalt liegt, und denen ein Ausbildungsurlaub mit EÜ gewährt wurde.⁹

- d) 50 U-Häftlinge wegen Straftaten, die eine zeitige Freiheitsstrafe vorsehen oder Strafgefangene, die zu einer Freiheitsstrafe verurteilt worden sind, als schwer Kranke im Gefängnis Krankenhaus in Korydallos bei Athen behandelt werden und als festen Wohnsitz die regionale Einheit von Attika (ohne die dazugehörenden Inseln) angeben. Bei dieser Personengruppe wird das System der elektronischen Überwachung zu Hause angewandt.¹⁰

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass bei der oben genannten Zusammensetzung der Probanden, die die Pilotstudie umfassen, die Möglichkeit der Anwendung der EÜ auf Gefangengruppen ausgedehnt wurde, die erst durch neuere Gesetzesvorschriften vorgesehen wurden.¹¹ Ferner ist erstmals die Möglichkeit der Anwendung der EÜ auf inhaftierte Frauen vorgesehen worden. Schließlich hat sich die Gruppe der U-Häftlinge auf diejenigen erweitert, die als festen Wohnsitz die regionale Einheit von Thessaloniki angeben, damit diese Maßnahme so oft wie möglich angewandt wird.¹²

2. Historische Entwicklung

Im Jahre 2009 hat laut Presseberichten das Justizministerium eine Studie über die Anwendung der EÜ mit dem Ziel durchgeführt, freiheitsentziehende Maßnahmen (U-Haft) und Sanktionen (Freiheitsstrafen) zu ersetzen. Das vorgeschlagene System folgte US-amerikanischen Standards und sah vor, dass die anfallenden Kosten von den Betroffenen übernommen werden. Dieser Vorschlag wurde jedoch zunächst nicht weiter verfolgt. Die EÜ stand dann wieder im Mittelpunkt des

8 Art. 110A Abs. 3 grStGB, geändert durch Art. 6 Abs. 6 des Gesetzes Nr. 4322/2015.

9 Art. 58 Abs. 1 grStVollzGB, zuletzt geändert durch Art. 42 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 4356/2015.

10 Art. 39 des Gesetzes Nr. 4356/2015 hat Art. 7 Abs. 1 der Präsidialverordnung 62/2014 ersetzt.

11 Wie auf diejenigen, die eine lebenslange Freiheitsstrafe verbüßen und Behinderungen von 80% und mehr aufweisen, wenn sie bereits einen Teil ihre Strafe im Gefängnis verbüßt haben, und den Rest ihrer Strafe zu Hause verbüßen oder auf inhaftierte Hochschulstudenten eines Fernstudiums, die bereits erfolgreich ein Drittel ihrer Kurse und Praktika eines akademischen Semesters abgeschlossen haben, während des Ausbildungsurlaubs.

12 Vgl. die Begründung zum Gesetzesentwurf, Gesetz Nr. 4356/2015.

Interesses als ein Gefangener während seines Hafturlaubs geflohen war. Der neue Vorschlag (2012) sah ein besonderes Armband bzw. eine Fußfessel oder die Positionierung eines Ortungsgeräts für die beurlaubten Insassen vor und zielte auf die Sicherstellung der Rückkehr in das Gefängnis ab.¹³ Unabhängig von den Argumenten für und gegen die vorgeschlagene Regelung, konzentriert sich die Diskussion über die alternativen Maßnahmen gegenwärtig auf die akuten Probleme des Strafvollzugs.

Das Gesetz Nr. 4205/2013 hat durch Hinzufügen neuer Regelungen in das Strafgesetzbuch, in die Strafprozessordnung und in das Strafvollzugsgesetzbuch die EÜ von U-Häftlingen, Strafgefangenen (vor der Gewährung der bedingten Entlassung) und von aus dem Vollzug beurlaubten Gefangenen eingeführt.

Gemäß Art. 4 des Gesetzes Nr. 4205/2013 wird die Auswahl, Anpassung und Installation der elektronischen und sonstigen technischen Mittel für die EÜ der U-Häftlinge, Strafgefangenen und beurlaubten Gefangenen sowie der für dieses Ziel notwendigen Ausstattung mit dem Ziel vorgenommen, die wirksame Überwachung dieser Personen dergestalt vorzunehmen, dass ihre Persönlichkeitsrechte gewahrt und nur diejenigen persönlichen Daten gesammelt und verarbeitet werden, die erforderlich und geeignet sind, das Ziel der EÜ zu erreichen, das darin besteht, die Einhaltung der gesetzlichen Verpflichtungen sicherzustellen und den Schutz der Allgemeinheit mittels „Verhinderung, Prävention und Bekämpfung weiterer Straftaten“ zu gewährleisten.

3. Anwendungsbereiche elektronischer Überwachung

3.1 Elektronische Überwachung zur U-Haftvermeidung

Nach den allgemeinen Verfahrensvorschriften können Auflagen oder Weisungen (einschränkende oder restriktive Bedingungen) angeordnet werden, wenn sich „schwerwiegende Schuldindizien“ gegen den Beschuldigten eines Verbrechens oder Vergehens (das mit Gefängnis von mindestens dreimonatiger Dauer bedroht wird) ergeben und diese Auflagen oder Weisungen als absolut notwendig erachtet werden, um die Gefahr der Begehung neuer Straftaten abzuwenden und sein Erscheinen vor dem Ermittlungsrichter oder dem Gericht und seine Urteilsvollstreckung sicherzustellen (Art. 282 Abs. 1 i. V. m. Art. 296 grStPO). Die Auflagen und Weisungen sind insbesondere die Gewährung einer Sicherheitsleistung (traditionell der häufigste Fall der Aussetzung des Untersuchungshaftvollzuges), die Verpflichtung des Beschuldigten in angemessenen Zeitabständen bei dem Ermittlungsrichter oder einer anderen Behörde zu erscheinen (Erscheinungspflicht), die Befolgung von Weisungen, die sich auf den Aufenthaltsort beziehen

13 <http://www.tovima.gr/society/article/?aid=471608>;
<http://www.ethnos.gr/article.asp?catid=22768&subid=2&pubid=63701748>.

(Aufenthaltsbeschränkung) und die die Unterlassung des Umgangs oder Zusammentreffens mit bestimmten Personen vorschreiben sowie der elektronisch überwachte Hausarrest. Für Jugendliche können auch die ambulanten Erziehungsmaßnahmen als Auflagen und Weisungen angeordnet werden (Art. 282 Abs. 2 grStPO). Der elektronisch überwachte Hausarrest stellt eine zusätzliche Alternative zur U-Haft dar, wenn die anderen restriktiven Bedingungen als inadäquat erscheinen.

Die EÜ kann auf Antrag des Beschuldigten unter den Voraussetzungen verhängt werden, dass er a) unter „schwerwiegenden Schuldindizien“ wegen eines Verbrechens verfolgt wird, b) einen bekannten Wohnsitz im Land hat, c) Vorbereitungshandlungen ausgeführt hat, um seine Flucht zu ermöglichen oder die Flucht vor der Gerichtsverhandlung oder nach dem Strafausspruch bereits in der Vergangenheit ergriffen hat oder in der Vergangenheit wegen Flucht aus dem Gefängnis oder Verletzung der Aufenthaltsbeschränkungen schuldig gesprochen wurde und sich aus dem Vorhandensein einer oder mehrerer der vorgenannten Kriterien eine Fluchtabsicht ergibt, oder d) begründet dargelegt wird, dass er, wenn er freigelassen wird, sehr wahrscheinlich auch andere Straftaten begehen wird, was sich anhand einer früheren rechtskräftigen Verurteilung wegen einer ähnlichen Straftat ergibt oder e) ihm eine Straftat zur Last gelegt wird, die im Gesetz mit lebenslanger oder zeitiger Freiheitsstrafe bedroht wird oder die Straftat fortgesetzt begangen worden ist oder es eine große Anzahl von Opfern aus der fortgesetzten Tat gibt und (f) wenn anhand konkreter besonderer Merkmale der begangenen Tat und seiner Gesamtpersönlichkeit für begründet erachtet wird, dass diese Maßnahme schlüssig die Erwartung begründet, dass er keine weiteren Straftaten begehen wird.

Diejenigen, denen folgende Verbrechen zur Last gelegt worden sind, werden von der Anwendung der EÜ ausgeschlossen: Schwere bzw. besonders schwere Fälle des Inverkehrbringens von Drogen, Hochverrat, Mitgliedschaft an kriminellen Vereinigungen, terroristische Handlungen, Vergewaltigung, sexueller Missbrauch, sexueller Missbrauch von Kindern, schwerer sexueller Missbrauch von Kindern, sexueller Missbrauch von Kindern gegen Entgelt, Kinderpornografie, schwerer Raub und vorsätzliche Tötung.

In ganz besonders gelagerten Ausnahmefällen kann Hausarrest mit EÜ für das Vergehen der fahrlässigen Tötung in Konkurrenz verhängt werden, wenn der Beschuldigte Vorbereitungshandlungen ausgeführt hat, um seine Flucht zu ermöglichen oder die Flucht vor der Gerichtsverhandlung oder nach dem Strafausspruch bereits in der Vergangenheit ergriffen hat oder in der Vergangenheit wegen Flucht aus dem Gefängnis oder Verletzung der Aufenthaltsbeschränkungen schuldig gesprochen wurde und sich daraus eine Fluchtabsicht ergibt. Ferner ist es erforderlich, dass die anderen restriktiven Bedingungen nicht ausreichen, um die Gefahr der Begehung neuer Straftaten abzuwenden und das Erscheinen des Beschuldigten vor dem Gericht und ggf. die Urteilsvollstreckung sicherzustellen, und dass er einen bekannten Wohnsitz im Land hat. In diesem Fall beträgt die Höchstgrenze der EÜ sechs Monate.

Die Schwere der Tat allein genügt nicht zur Anordnung des elektronisch überwachten Hausarrests. Ferner darf er nicht angeordnet werden, wenn kein diesbezüglicher Antrag des Beschuldigten vorliegt. Allein die Tatsache des Nichteinreichens eines solchen Antrags macht den Beschuldigten nicht zu einem Fluchtverdächtigen oder der Begehung neuer Straftaten Verdächtigen und reicht nicht für die Verhängung der U-Haft aus.

Wenn der Beschuldigte die Verpflichtungen in Bezug auf den elektronisch überwachten Hausarrest, die ihm auferlegt wurden, nicht einhält, können sie durch die U-Haft gemäß Art. 298 grStPO ersetzt werden. In dem Falle aber, dass der Beschuldigte die Straftat des Art. 173A grStGB (Verletzung des Hausarrests mit elektronischer Überwachung) begeht, wird der elektronisch überwachte Hausarrest in jedem Fall durch U-Haft ersetzt (Art. 282 Abs. 3 grStPO).

Hausarrest unter EÜ, wie er im Art. 283 Abs. 1 Satz 1 grStPO vorgesehen ist, kann verhängt werden, wenn sich ernste Indizien dafür ergeben, dass der Beschuldigte zu seiner Tat durch Ursachen veranlasst wurde, die mit seiner Eigenschaft als Angehöriger oder Lebenspartner eines anderen Beschuldigten und mit seinen „Ansichten über die moralischen Verpflichtungen zusammenhängen, die sich aus dieser Eigenschaft ergeben“.¹⁴

Die U-Haft kann anstelle des elektronisch überwachten Hausarrests verhängt werden, wenn er nicht ausreicht oder wegen des Fehlens eines bekannten Wohnsitzes des Beschuldigten im Lande oder wegen des Nichteinreichens eines diesbezüglichen Antrags nicht verhängt werden darf (Art. 282 Abs. 4 grStPO).

Nach Art. 283A Abs. 1 grStPO wird unter Hausarrest die dem Beschuldigten gegenüber erfolgende Auferlegung der Verpflichtung verstanden, das Gebäude nicht zu verlassen, das in der Anordnung des Ermittlungsrichters konkret und besonders bestimmt wird, welches nachgewiesenermaßen sein Aufenthaltsort oder Zuhause darstellt. Zu diesem Zweck wird der Beschuldigte durch den Gebrauch geeigneter elektronischer Mittel überwacht. Der Beschuldigte ist verpflichtet, nicht zu intervenieren oder in irgendeiner Art und Weise auf die elektronischen Mittel und mit der Überwachung zusammenhängenden persönlichen Daten einzuwirken. Der zuständige Dienst überwacht und registriert durch das geo-location System nur die geographische Position des Beschuldigten und führt diesbezüglich ein Register.

Ein U-Gefangener kann jederzeit den Hausarrest mit EÜ beantragen. Die Dauer des Hausarrests mit EÜ kann wie bei der U-Haft¹⁵ von sechs Monaten bis

14 Art. 282 Abs. 3A grStPO, der durch Art. 18 des Gesetzes Nr. 4322/2015 eingeführt wurde.

15 Gemäß Art. 6 Abs. 4 der grVerfassung wird durch ein Gesetz (Gesetz Nr. 1128/1981) die Höchstdauer der U-Haft festgelegt, die bei Verbrechen ein Jahr und bei Vergehen sechs Monate nicht überschreiten darf. In ganz außerordentlichen Fällen kann die Höchstdauer um jeweils sechs bzw. drei Monate durch eine Entscheidung des zuständigen sog. abschließenden Gerichts verlängert werden.

– in außerordentlichen Fällen – höchstens 18 Monate betragen (Art. 283A Abs. 2 grStPO).

3.2 Die vorzeitige bedingte Entlassung mit elektronischer Überwachung

3.2.1 Erwachsene

Die Entlassung von Strafgefangenen unter der Bedingung des Hausarrests mit elektronischer Überwachung wird in Art. 110B grStB geregelt. Es handelt sich um eine Form der vorzeitigen bedingten Entlassung aus dem Strafvollzug zeitlich vor der bedingten Entlassung (Strafstaussetzung). Diejenigen, die zu einer zeitigen Freiheitsstrafe verurteilt worden sind, können den Hausarrest mit EÜ beantragen, wenn sie zwei Fünftel der Freiheitsstrafe, aber tatsächlich zumindest ein Fünftel dieser Strafe verbüßt haben. Diejenigen, die zu einer lebenslangen Freiheitsstrafe verurteilt worden sind, können den Hausarrest mit EÜ beantragen, wenn sie zumindest vierzehn Jahre, aber tatsächlich mindestens zwölf Jahre verbüßt haben. In jedem Fall kann der Strafgefangene entlassen werden, wenn er tatsächlich vierzehn Jahre in der Strafanstalt verbüßt hat (Art. 110B Abs. 1 und 2 grStGB).

Es gibt keine spezifischen Zielgruppen, wie gefährliche Gewalt- und/oder Sexualstraftäter, auf die sich die elektronische Überwachung konzentriert. Der elektronisch überwachte Hausarrest wird auch nicht als Alternative zu relativ kurzfristigen Freiheitsstrafen eingesetzt. Freiheitsstrafen bis zu fünf Jahren kommen für den elektronisch überwachten Hausarrest nicht in Betracht. Diese Strafen führen grundsätzlich durch die Anwendung der Strafaussetzung zur Bewährung (bedingte Verurteilung), der Umwandlung der Freiheitsstrafen in Geldstrafen und dieser in gemeinnützige Arbeit zur Haftvermeidung.

Programtteilnehmer sollen zu langfristigen Freiheitsstrafen verurteilt worden sein und noch einen beachtlichen Strafrestteil zu verbüßen haben. Sie dürfen nur nicht wegen ganz schwerer Straftaten verurteilt worden sein.¹⁶

Der Straftatlassene kann sich eine im Voraus bestimmte Zeit pro Tag außerhalb des Hauses aufhalten, jedoch ausschließlich zu Zwecken der Arbeit,

16 Von der Anwendung der EÜ kategorisch ausgeschlossen sind Verurteilte wegen schwerer bzw. besonders schwerer Fälle des Inverkehrbringens von Drogen, Hochverrats, der Mitgliedschaft in kriminellen Vereinigungen, terroristischer Handlungen, Vergewaltigung, sexuellen Missbrauchs, sexuellen Missbrauch von Kindern, schweren sexuellen Missbrauchs von Kindern, sexuellen Missbrauchs von Kindern gegen Entgelt, Kinderpornografie, schweren Raubs und vorsätzlicher Tötung, im zuletzt genannten Fall unter der Voraussetzung, dass eine lebenslange Freiheitsstrafe verhängt worden ist (vgl. Art. 110B Abs. 1 grStGB).

Ausbildung, Berufsbildung, der Teilnahme an einer anerkannten Substitutions- oder Drogenentzugsbehandlung oder eines Alkoholentzugsprogrammes oder zur Erfüllung der Verpflichtungen, die ihm auferlegt worden sind. Die Stunden der Abwesenheit des Gefangenen vom Ort seiner EÜ und die Gesamtheit seiner Verpflichtungen werden entweder durch einen Gerichtsbeschluss bestimmt, der seine Entlassung angeordnet hat oder nach der Gewährung der Entlassung durch eine Anordnung des Staatsanwalts beim Landgericht des Vollzugsortes. Der betreffende Staatsanwalt entscheidet durch eine Anordnung von Rechts wegen auf oder nach einem Antrag des Strafgefangenen über die Änderung des Ortes der EÜ, die Modifizierung des Programms hinsichtlich der Stunden der Abwesenheit des Strafgefangenen und die Verhängung oder Modifizierung seiner Verpflichtungen. Im Übrigen gelten die Bestimmungen des Art. 106 Abs. 2 grStGB¹⁷ (vgl. Art. 110B Abs. 3 grStGB).

Die Entlassung unter der Bedingung des Hausarrests mit EÜ kann widerrufen werden, wenn der Verurteilte die Verpflichtungen, die ihm auferlegt wurden, nicht einhält und in Anbetracht der Schwere der Nichteinhaltung seiner Verpflichtungen, der Art und Weise und den allgemeinen Umständen, unter denen die Nichteinhaltung stattfand, nicht zu erwarten ist, dass er seine Verpflichtungen in Zukunft einhalten wird. Im Falle des Widerrufs wird die Zeit von der Entlassung bis zu der erneuten Festnahme nicht zur verbüßten Zeit gerechnet. Der Verurteilte behält das Recht zur bedingten Entlassung nach Art. 105 grStGB (vgl. Art. 110B Abs. 4 grStGB).

Die Entlassung unter der Bedingung des Hausarrests mit EÜ wird aufgehoben, wenn der Verurteilte während des Zeitraums dieser Entlassung a) ein Verbrechen oder ein vorsätzliches Vergehen begeht, das mit einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten bedroht wird, und für das er rechtskräftig verurteilt worden ist oder b) die Tat des Art. 173A grStGB begeht. Im Falle der Aufhebung wird die Zeit von der Entlassung bis zu der erneuten Festnahme nicht zur verbüßten Zeit gerechnet (s. Art. 110B Abs. 5 grStGB).

Die Entlassung Strafgefangener unter der Bedingung des Hausarrests mit EÜ wird bis zum Zeitpunkt der Gewährung der bedingten Entlassung ausgeweitet (Art. 110B Abs. 6 grStGB).

Die Fälle, welche die Begehung von Straftaten Entlassener unter der Bedingung des Hausarrests mit EÜ betreffen, werden mit absolutem Vorrang abgeurteilt (Art. 110B Abs. 7 grStGB).

Über die vorzeitige Entlassung mit EÜ entscheidet nach dem Antrag des Strafgefangenen das beschließende Landgericht des Vollzugsortes. Die Entlas-

17 Nach Art. 106 Abs. 2 grStGB können dem Entlassenen bestimmte Verpflichtungen auferlegt werden, die seine Lebensführung und insbesondere seinen Wohnort betreffen. Diese Verpflichtungen können durch einen Antrag des Entlassenen jederzeit widerrufen oder modifiziert werden.

sung wird in jedem Fall gewährt, es sei denn, dass durch eine besondere Begründung erachtet wird, dass das Verhalten des Strafgefangenen während des Strafvollzugs die Fortsetzung seiner Haft absolut notwendig macht, damit die Begehung neuer Straftaten verhindert werden kann. Der Antrag des Strafgefangenen wird von einem Bericht der Vollzugsleitung und des Sozialen Dienstes der Anstalt begleitet und vom Staatsanwalt beim beschließenden Landgericht des Vollzugsortes eingereicht. In dem Bericht des Sozialen Dienstes findet das familiäre und weitere soziale Umfeld des Strafgefangenen spezielle Erwähnung und es wird besonders auf seine Beziehungen zu den Personen Bezug genommen, mit denen er eventuell zusammenwohnen wird, wenn ihm diese Form der Entlassung gewährt wird. Wenn der Antrag auf vorzeitige Entlassung mit EÜ abgelehnt wird, kann ein neuer Antrag vier Monate nach der Ablehnung gestellt werden. Über den Widerruf entscheidet dasselbe beschließende Gericht auf Antrag des Staatsanwalts beim Landgericht des Vollzugsortes. Der Strafgefangene wird innerhalb von zehn Tagen obligatorisch zur Verhandlung des beschließenden Gerichts geladen.

Die vorzeitige Entlassung mit EÜ wird jederzeit durch Anordnung des Staatsanwalts beim Landgericht des Vollzugsortes auf Antrag des Strafgefangenen widerrufen (Art. 110C grStGB).

Nach der Begründung des Gesetzesentwurfes zielt das Institut der vorzeitigen Entlassung mit EÜ auf die Entlastung der Gefängnisse ab, ohne dass sich hieraus Gefahren für die öffentliche Sicherheit ergeben. Diese Form der Entlassung findet zeitlich vor der bedingten Entlassung statt und kann Verurteilten gewährt werden, die eine zeitige oder lebenslange Freiheitsstrafe verbüßen. Das Recht auf die vorzeitige Entlassung mit EÜ geht zeitlich der bedingten Entlassung erheblich voraus. Es handelt sich um eine Vorverlagerung des Entlassungszeitraumes und damit um eine reale Entlastung des Strafvollzugs. Im Gegensatz zu der bedingten Entlassung setzt die vorzeitige Entlassung mit EÜ den Antrag der Strafgefangenen voraus, d. h. sie wird nicht wie die bedingte Entlassung von Amts wegen vom beschließenden Gericht überprüft.

3.2.2 *Jugendliche*

Die Entlassung Jugendlicher (15- bis unter 18-jähriger) unter der Bedingung des Hausarrests mit elektronischer Überwachung ist in Art. 129A grStB¹⁸ geregelt:

1. Jugendliche, die zu einer Jugendstrafe verurteilt worden sind, können unter der Bedingung des Hausarrests mit EÜ beantragen, entlassen zu werden, wenn sie ein Drittel ihrer Strafe verbüßt haben (vgl. Art. 283A grStPO). Der Antrag muss mit einem Bericht des Sozialen Dienstes der Haftanstalt und einem Bericht der Jugendgerichtshilfe versehen werden. In diesen Berichten findet das weitere soziale Umfeld des jungen Strafgefangenen

18 Eingeführt durch Art. 1 des Gesetzes Nr. 4205/2013.

- spezielle Erwähnung und es wird besonderer Bezug auf seine Beziehungen zu den Personen genommen, mit denen er eventuell zusammenwohnen wird, wenn ihm diese Form der Entlassung gewährt wird.
2. Die Entlassung unter der Bedingung des Hausarrests mit EÜ darf nicht gewährt werden, wenn der Jugendliche ein Fünftel der verhängten Jugendstrafe nicht verbüßt hat.
 3. Die Entlassung unter der Bedingung des Hausarrests mit EÜ kann widerrufen werden, wenn der Jugendliche nicht die Verpflichtungen einhält, die ihm auferlegt wurden und für wahrscheinlich gehalten wird, dass die Schwere der Nichteinhaltung seiner Verpflichtungen, die Art und Weise und die allgemeinen Umstände, unter denen die Nichteinhaltung stattfand, nicht erwarten lassen, dass er in Zukunft seine Verpflichtungen einhalten wird. Im Falle des Widerrufs wird die Zeit von der Entlassung bis zu der erneuten Festnahme nicht der verbüßten Zeit zugerechnet. Der Jugendliche behält das Recht zur bedingten Entlassung nach Art. 129 grStGB.
 4. Die Entlassung unter der Bedingung des Hausarrests mit EÜ wird aufgehoben, wenn der Jugendliche während des Zeitraums dieser Entlassung eine vorsätzliche Tat begeht, die, hätte ein Erwachsener sie begangen, ein *Vergehen* gewesen wäre, und für die er rechtskräftig verurteilt worden ist. Im Falle der Aufhebung wird die Zeit von der Entlassung bis zu der erneuten Festnahme nicht der verbüßten Zeit zugerechnet. Der Jugendliche behält das Recht zur bedingten Entlassung nach Art. 129 grStGB.
 5. Die Entlassung unter der Bedingung des Hausarrests mit EÜ wird aufgehoben, wenn der Jugendliche während des Zeitraums dieser Entlassung eine vorsätzliche Tat begeht, die, hätte ein Erwachsener sie begangen, ein *Verbrechen* gewesen wäre, und für die er rechtskräftig verurteilt worden ist. In diesem Fall wird die Zeit von der Entlassung bis zur erneuten Festnahme nicht zu der verbüßten Zeit hinzugerechnet und der Jugendliche erwirbt das Recht zur bedingten Entlassung nach Art. 129 grStGB, nachdem er sich noch ein Jahr in der Jugendstrafanstalt aufgehalten hat (in Bezug auf das in Art. 129 Abs. 1 und 4 grStGB Geregelt). Der zuletzt genannte Satz wird nicht angewandt, wenn zur Zeit der Rechtskraft der Verurteilung die bedingte Entlassung gemäß Art. 129 grStGB gewährt und nicht aufgehoben worden war, so dass die Strafe bereits als verbüßt gilt, für die die Entlassung gewährt wurde (vgl. Art. 129 § 7 grStGB). Wenn zur Zeit der Rechtskraft der Verurteilung die bedingte Entlassung gemäß Art. 129 grStGB gewährt worden war, ohne dass die Zeit, die in Art. 129 § 7 grStGB genannt wird, vergangen war, wird die gewährte Entlassung nach Art. 129 grStGB aufgehoben und der Verurteilte erwirbt das Recht, nach Art. 129 grStGB bedingt entlassen zu werden, nachdem er sich

zusätzlich ein Jahr in der Jugendstrafanstalt aufgehalten hat (vgl. Art. 129 Abs. 1 und 4 grStGB).¹⁹

3.3. Elektronische Überwachung der aus dem Vollzug beurlaubten Gefangenen

Der regelmäßige und ungehinderte Umgang des Gefangenen mit dem weiteren sozialen Umfeld hat seine normale Lebensführung in der Anstalt und seine schnellere Anpassung an das soziale Leben nach seiner Entlassung zum Ziel (Art. 51 Abs. 1 grStVollzGB). Den Gefangenen kann Regel-, Sonder- und Ausbildungsurlaub gewährt werden (Art. 54 Abs. 1 grStVollzGB). Der Urlaubszeitraum wird als Verbüßungszeitraum angesehen (Art. 54 Abs. 2 grStVollzGB). Der Strafgefangene muss bestimmte Mindesthaftzeiten verbüßt haben, um Regelurlaub (Freistellung aus der Haft ohne Aufsicht) zu erhalten. Das zuständige Organ für die Gewährung des Regel- und Ausbildungsurlaubs aus dem Strafvollzug ist der sog. Disziplinarrat (Art. 70 Abs. 1 grStVollzGB).²⁰

Nach Art. 54 Abs. 4 grStVollzGB schließt allein die Eigenschaft als Ausländer, Obdachloser oder Person ohne Familie die Gewährung von Urlaub nicht aus. Diese Bestimmung des griechischen Strafvollzugsgesetzbuches wurde durch Art. 3 des Gesetzes Nr. 4205/2013 folgendermaßen ergänzt: Besondere Auflagen oder Weisungen können den vorgenannten Personengruppen vom zuständigen Organ für die Überwachung ihres Aufenthaltsortes, von der Jugendgerichtshilfe oder der Bewährungshilfe auferlegt werden. Wenn dies nicht möglich ist, kann die Überwachung der Strafgefangenen mit der Registrierung ihrer geographischen Position durch ein System der elektronischen Aufenthaltsüberwachung vom zuständigen Dienst stattfinden, der hierfür ein Register führt. Für die Anwendung dieser Bedingung wird das Einverständnis des Strafgefangenen vorausgesetzt.

Ferner wurde Art. 56 Abs. 3 des Strafvollzugsgesetzbuchs durch Art. 3 des Gesetzes Nr. 4205/2013 folgendermaßen ergänzt: Dem Strafgefangenen, dem Regelurlaub gewährt wurde, können Auflagen oder Weisungen auferlegt werden, insbesondere bezüglich seines Aufenthaltsortes und der Art seiner Lebensführung. Solche Weisungen oder Auflagen, welche alternativ oder kumulativ verhängt werden können, sind zum Beispiel die Pflicht in regelmäßigen Zeitabständen vor der Polizeibehörde des Aufenthaltsortes zu erscheinen, das Verbot sich vom gewöhnlichen Aufenthaltsort zu entfernen, das Verbot, aus dem Land auszureisen oder das Verbot der Annäherung an oder der Kommunikation mit

19 Analog gelten die Vorschriften der Art. 110B Abs. 3 und 7, Art. 110C Abs. 1 Satz 3 und Abs. 3 Satz 3, Art. 129 Abs. 2 Satz 1 und 3, Abs. 4 Satz 1, Abs. 5 Satz 1, Abs. 8 und 10 (Art. 129A Abs. 6 grStGB).

20 Der Disziplinarrat besteht aus dem zuständigen Staatsanwalt als Vorsitzendem, dem Anstaltsleiter und dem dienstältesten Sozialarbeiter mit ihren rechtmäßigen Vertretern.

bestimmten Personen. Wenn es um einen Jugendlichen geht, kann der Regelurlaub auch von der Bedingung abhängig gemacht werden, dass er beim Verlassen der Anstalt und seiner Rückkehr in dieselbe von einem Elternteil oder der Person begleitet wird, die das Sorgerecht für ihn ausübt, oder von einer mit ihm am nächsten verwandten Person.

Der Strafgefangene, der sich im Regelurlaub befindet, ist verpflichtet, sich umgehend bei der Polizeidienststelle seines Aufenthaltsortes zu melden. Wenn der Strafgefangene eine lebenslange Freiheitsstrafe oder eine 25-jährige Freiheitsstrafe verbüßt, d. h. die schwersten Strafen, die die griechische Strafgesetzgebung vorsieht, kann der Urlaub unter der Bedingung des Hausarrests (elektronische Überwachung) oder der Registrierung seiner Aufenthaltsorte (elektronische Bewegungsüberwachung) gewährt werden. Für die Anwendung dieser Bedingungen wird das Einverständnis des Strafgefangenen vorausgesetzt. Die EÜ ist in diesem Fall ein Teil des Strafvollzuges, über den die Vollzugsverwaltung (sog. Disziplinarrat) entscheidet.

Ferner besteht die Möglichkeit der EÜ im Rahmen des Ausbildungsurlaubs von Hochschulstudenten eines Fernstudiums, die sich in U-Haft oder im Strafvollzug befinden, wenn sie bereits ein Drittel ihrer Kurse und Praktika eines akademischen Semesters erfolgreich abgeschlossen haben. Der Urlaub wird durch den Disziplinarrat gewährt. Für die U-Gefangenen bedarf es der zustimmenden Stellungnahme des Justizorgans, das die U-Haft angeordnet hat (Art. 58 Abs. 1 grStVollzGB, zuletzt durch Art. 42 des Gesetzes Nr. 4356/2015 geändert).

4. Kosten und Fragen der Betreiber

Grundsätzlich werden die Kosten der elektronischen Überwachungsmittel dem Straffälligen auferlegt, es sei denn, dass er finanziell dazu nicht in der Lage ist. In diesem Fall werden die Kosten vom Staat übernommen. Die anfallenden Kosten der elektronischen Überwachungsmittel werden im Voraus bezahlt.

Eine private Firma (Aktiengesellschaft), die G4S, bietet auf der Basis eines Werkvertrags die EÜ-Technik (GPS) an. Diese Firma arbeitet im Allgemeinen im Bereich der Sicherheitsdienste in Griechenland. Die Firma installiert und aktiviert das elektronische System und überwacht dann die Person mittels Signal in Zusammenarbeit mit den Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (Ermittlungsrichter, Strafvollstreckungsstaatsanwalt, beschließendes Landgericht).

Nach den Informationen der G4S betragen in Griechenland die Tageskosten pro elektronisch Überwachtem (maximal) 12,92 € (ungefähr 390 € im Monat).²¹ Zum Vergleich kostete jeder Tag im Gefängnis in Griechenland im Jahre 2014

21 Nach Art. 6 Abs. 2 der Präsidialverordnung 62/2014 dürfen die Kosten der elektronischen Überwachung, für die grundsätzlich die überwachte Person aufkommt, nicht mehr als 15 Euro pro Tag betragen.

den Staat 28,18 €. Somit sind die Tageskosten pro Gefangener in den Anstalten gut doppelt so hoch wie die Tageskosten für einen elektronisch Überwachten.

Aufgrund der seltenen Anwendung dieser Maßnahme können keine umfassenden Informationen über technische Probleme wie häufige Fehlalarme etc. mitgeteilt werden. Richter und Staatsanwälte weisen jedoch auf technische Probleme hin und beurteilen diese Maßnahme wegen der Gefahr von Missbrauch eher skeptisch. Demgemäß verhalten sie sich sehr zurückhaltend in Bezug auf die Anordnung dieser Technik.

5. Statistische Entwicklung

Weil nur wenige Personen sich bisher für die EÜ entschieden haben (s. o. unter *I. I*), ist kaum eine Änderung im Gesamtsystem strafrechtlicher Sanktionierung in Griechenland zu beobachten. Ferner ist kein Einfluss auf die Gefangenenraten festzustellen.

Eine Erweiterung des Netzes sozialer Kontrolle („Net-widening“) durch die Einführung der EÜ, wurde zwar befürchtet, ist jedoch bislang nicht eingetreten. Die Personengruppe, bei der einerseits eine so eingriffsintensive Maßnahme wie die EÜ indiziert ist und die andererseits über relativ geordnete Arbeits- und Wohnverhältnisse verfügt, scheint quantitativ gering zu sein. Soziale Benachteiligungen, die durch einen hohen Anteil von Angehörigen ausländischer Herkunft (58% am 01.01.2015) in der U-Haft und im Strafvollzug auftreten, werden nicht aufgehoben, sondern noch verschärft.²²

6. Rechtspolitische Perspektiven

Tendenzen zur Ausweitung der Anwendung der EÜ sind vorhanden. Zum Beispiel beschränkt sich die Anwendung der EÜ nicht nur auf den Regelurlaub, sondern darüber hinaus auf den Ausbildungsurlaub eines Gefangenen, der im Fernstudium bereits ein Drittel seiner Vorlesungen und Praktika eines Semesters erfolgreich absolviert hat.²³

Das Ministerium für Justiz, Transparenz und Menschenrechte unterstützt Gesetzesinitiativen, die darauf abzielen, die EÜ häufiger zur Anwendung gelangen zu lassen. Ferner wird durch ein Schreiben des stellvertretenden Oberstaatsanwalts beim Areopag (des höchsten Gerichts in Zivil- und Strafsachen) an die

22 *Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe (BAG-S)* 1997, S. 23 f.

23 Art. 58 Abs. 1 grStVollzGB, geändert durch Art. 11 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 4312/2014, Art. 5 des Gemeinsamen Ministeriellen Beschlusses Nr. 29809 vom 02.07.2015 über die „Bestimmung der Voraussetzungen, der Art und Weise und aller notwendigen Einzelheiten des Besuchs eines Fernstudiums sowie der Teilnahme an Prüfungen von inhaftierten Hochschulstudenten, gemäß dem Studienprogramm der besuchten Fakultät“ und Art. 42 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 4356/2015.

Staatsanwälte der Oberlandesgerichte betont, dass Anstrengungen unternommen werden müssen, die eine Zunahme der Anwendung der EÜ bewirken.

Vorerst konzentriert sich das griechische Justizministerium darauf, die Faktoren zu identifizieren, die für das unerwartet niedrige Interesse der für die EÜ in Frage kommenden Personen von Bedeutung waren.

Es ist unsicher, ob der elektronisch überwachte Hausarrest die Resozialisierung fördert oder ob er lediglich der Kontrolle dient. Die neue Gesetzgebung zum Einsatz des elektronisch überwachten Hausarrests schaffte jedenfalls neue Tatbestände und Sanktionen (s. Art. 173A grStGB über die Verletzung des Hausarrests mit elektronischer Überwachung, Art. 182 Abs. 3 grStGB über die Verletzung von Aufenthaltsbeschränkungen).

Art. 173A grStGB lautet: Wer in der Zeit, in der er sich unter Hausarrest mit EÜ befindet, absichtlich das Gerät a) wegnimmt, zerstört, beschädigt oder auf andere Art und Weise in das Gerät oder in das System der EÜ interveniert oder b) auf andere Art und Weise die im Zusammenhang mit der Überwachung stehenden persönlichen Daten verändert, wird mit Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr bestraft. Mit derselben Strafe wird belegt, wer in der Zeit, in der er sich unter Hausarrest mit EÜ befindet, unter Ausnutzung eines Schadens oder der nicht ordnungsgemäßen Funktion des Gerätes oder des Systems der EÜ der Aufsicht durch die zuständigen Organe entzieht. Die Strafe für die vorgenannten Taten wird in vollem Umfang nach der Verbüßung der Strafe vollstreckt, die verhängt worden war oder für die Tat verhängt wird, wegen der der elektronisch Überwachte inhaftiert war. Wer an den vorgenannten Taten teilnimmt, wird mit Gefängnisstrafe nicht unter zwei Jahren bestraft. Wenn der Teilnehmer ein Strafvollzugs- oder ein Polizeibeamter oder der für die EÜ zuständige Angestellte ist, wird Freiheitsstrafe bis zu acht Jahren verhängt.

Nach Art. 182 Abs. 3 grStGB wird mit Freiheitsstrafe bis zu sechs Monaten bestraft, wer nach seiner Unterstellung unter den elektronisch überwachten Hausarrest die ihm rechtlich auferlegten Aufenthaltsbeschränkungen und die diesbezüglichen Verpflichtungen verletzt.

7. Fazit

Die elektronische Überwachung in Form des Hausarrests und/oder der Aufenthalts-/Bewegungsüberwachung werden als Instrumente der U-Haftvermeidung und als alternative Formen des Vollzugs der Freiheitsstrafen eingesetzt. Bei der Einführung der EÜ stand der Gedanke im Vordergrund, die überfüllten Haftanstalten zu entlasten (Reduzierung der Gefangenpopulation) und Haftkosten zu sparen und weniger belastende Sanktions- oder Vollzugsalternativen zu schaffen. Die Zielgruppe ist auf schwerwiegende Straftaten und langfristige Überwachungszeiten ausgerichtet.

Im Interesse einer humanen Kriminalpolitik wird ein vernünftiger und angemessener Umgang mit der Kriminalität für notwendig gehalten. Deshalb sollte die

elektronische Überwachung mit einer sozialpädagogischen Begleitung und persönlicher Betreuung kombiniert werden, der Hilfeaspekt, die Unterstützungs- und Betreuungsfunktion hervorgehoben und die bislang dominante Kontrollfunktion in den Hintergrund zurückgedrängt werden.

Literatur

- Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe (BAG-S) e. V.* (1997) (Hrsg.): Elektronisch überwachter Hausarrest – Alternative zum Strafvollzug? Bonn: Selbstverlag der BAG-S.
- Dünkel, F., Geng, B., Harrendorf, S.* (2016): Gefangenenraten im internationalen und nationalen Vergleich. *Bewährungshilfe* 63, S. 178-200.
- Pitsela, A.* (2010): Griechenland. In: Dünkel, F., Lappi-Seppälä, T., Morgenstern, C., van Zyl Smit, D. (Hrsg.): *Kriminalität, Kriminalpolitik, strafrechtliche Sanktionspraxis und Gefangenenraten im europäischen Vergleich*. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, S. 435-494.
- Pitsela, A.* (2015): Kriminalpolitik in Griechenland. *Neue Kriminalpolitik* 27, S. 202-211.

7.5 Italien

*Elisabetta Guido*¹

1. Rechtliche Grundlagen – Voraussetzungen elektronischer Überwachung

Im italienischen Strafrechtssystem ist die elektronische Überwachung, besser bekannt als „elektronisches Armband“ (*braccialeto elettronico*),² für Beschuldigte oder Angeklagte vorgesehen, die im Laufe des Strafverfahrens der vorbeugenden Maßnahme des Hausarrests (*arresto domiciliare*) unterworfen sind (Art. 284 der italienischen Strafprozessordnung, *codice di procedura penale*, c.p.p.), und für Verurteilte, die zur „Haushaft“ (*detenzione domiciliare*), einer alternativen Maßnahme zur Freiheitsstrafe, zugelassen wurden (Art. 47-ter der italienischen Strafvollzugsordnung, Gesetz vom 26. Juli 1975, Nr. 354, *legge sull'ordinamento penitenziario*, ord. pen.). Im Zusammenhang mit der bedingten Strafaussetzung (Art. 163 ff. des italienischen Strafgesetzbuchs, *codice penale*, c.p.) ist sie daher nicht vorgesehen. Ebenso wenig ist sie eine eigene Sanktion, eine Voraussetzung

1 Übersetzung aus dem Italienischen von *Konstanze Jarvers*, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg i. Br.; Koordination: Professor Dr. *Lorenzo Picotti*, Universität Verona, Italien.

2 Dies ist eine Vorrichtung, die der der Kontrolle unterstehenden Person an den Knöchel gezogen wird. Ein Steuerungsgerät, ähnlich einem gewöhnlichen Radiowecker, wird in der Wohnung dieser Person installiert und empfängt die Signale, die innerhalb eines vorher festgelegten Gebiets von der elektronischen Fußfessel gesendet werden. Der „Überwachte“ muss innerhalb des Kommunikationsradius dieses Gebiets bleiben. Wenn er sich über diese Begrenzungslinie hinaus bewegt (oder die Fußfessel oder das Steuerungsgerät beschädigt), wird sofort die Einsatzzentrale der Ordnungskräfte benachrichtigt. Der Techniker der Einsatzzentrale kann sich mit der überwachten Person in Verbindung setzen, um eine Erklärung zu dem Alarmsignal zu erhalten. Im Falle einer Flucht oder Beschädigung der Geräte schickt die Zentrale eine Streife vor Ort.

für die bedingte Entlassung (Art. 176 f. c.p.) oder im Falle der „Halbfreiheit“ (Art. 48 ff. ord. pen.) anwendbar.³

Für die Anwendung i. R. des Hausarrests stellt Art. 275-*bis* c.p.p. die Rechtsgrundlage dar. Er regelt die „Besonderen Kontrollmodalitäten“ und bestimmt, dass der Richter bei Anordnung dieser Maßnahme – auch wenn sie die Untersuchungshaft ersetzt – „Kontrollverfahren durch elektronische Mittel oder andere technische Geräte“ anordnet, außer wenn er sie „in Anbetracht der Art und des Ausmaßes des im konkreten Fall zu befriedigenden Vorbeugebedarfs nicht für notwendig erachtet“. Für denjenigen, der unter Hausarrest gestellt wird, ist die elektronische Fußfessel also in der Regel obligatorisch. Sie wird aber nicht angewendet, wenn der Richter im konkreten Fall ohne sie auszukommen meint.

Hinsichtlich der „Haushaft“ ist Bezugsnorm hingegen Art. 58-*quinquies* ord. pen., der dem zuständigen Gericht (Überwachungsrichter oder Überwachungskammer) die Möglichkeit gibt, diese Maßnahme mit elektronischer Kontrolle anzuordnen und – soweit vereinbar – auf die Bestimmungen verweist, die in Art. 275-*bis* c.p.p. enthalten sind.

Voraussetzung für die Anwendung der elektronischen Fußfessel ist, dass der Betroffene zustimmt und dass das Gerät seitens der Kriminalpolizei verfügbar ist. Hinsichtlich der Zustimmung wird verlangt, dass sie mit ausdrücklicher Erklärung gegenüber dem Beamten der Kriminalpolizei, der mit der Ausführung des Beschlusses, mit dem der Hausarrest oder die „Haushaft“ verfügt wurde, betraut ist, abgegeben wird. Im Anschluss wird die Erklärung dem Richter übermittelt, der den Beschluss erlassen hat. Wenn der Betroffene die Zustimmung zur Anwendung des elektronischen Mittels verweigert, ist in demselben Beschluss, mit dem der kontrollierte Hausarrest gewährt wurde, bestimmt, dass dann Untersuchungshaft angeordnet wird (Art. 275-*bis* Abs. 1 c.p.p.).

Bezüglich der zweiten Voraussetzung, der effektiven Verfügbarkeit der Kontrollvorrichtungen seitens der Kriminalpolizei, ist auf ein Problem aufmerksam zu machen, das sich in der Praxis gestellt hat und eine Entscheidung des Kassationsgerichtshofs erforderte. Die Zweifel bei der Interpretation betrafen insbesondere die Art der vorbeugenden Maßnahme, die anwendbar ist, wenn, wie häufig, eine entsprechende Vorrichtung nicht verfügbar ist. Muss dann der „einfache“ Hausarrest, also ohne Überwachung aus der Ferne angewendet werden oder die schwere Maßnahme, die Untersuchungshaft?

3 Anm. der Übers.: Die bedingte Entlassung (*liberazione condizionale*) ist bei besonders guter Führung möglich, wenn mindestens dreißig Monate oder jedenfalls mindestens die Hälfte der verhängten Strafe verbüßt sind, und der verbleibende Strafrest fünf Jahre nicht überschreitet. Im Rahmen der sog. „Halbfreiheit“ (*semilibertà*) kann der Verurteilte bei einer Freiheitsstrafe bis zu sechs Monaten oder, wenn bereits die Hälfte der Freiheitsstrafe verbüßt ist, einen Teil des Tages außerhalb der Vollzugsanstalt verbringen, um beispielsweise einer Arbeit nachzugehen, eine Ausbildung zu machen oder an Lehrgängen oder sonstigen der Resozialisierung dienenden Aktivitäten teilzunehmen.

Die Lösung der Rechtsprechung war es, jeden Automatismus bei der Wahl der anzuwendenden Maßnahme auszuschließen und die Beurteilung der spezifischen Geeignetheit der Zwangsmaßnahme (Untersuchungshaft oder Hausarrest) für den konkret zu befriedigenden Vorbeugebedarf wieder in die Hand des Richters zu geben.⁴

Die mit dem Hausarrest und der „Haushaft“ verbundene elektronische Überwachung ist nicht für besondere Kategorien von Personen bestimmt. Die elektronische Fußfessel kann jedoch auch mit anderen vorbeugenden Maßnahmen, wie der Entfernung einer Person aus der Familienwohnung (Art. 282-*bis* c.p.p.), angewendet werden.⁵ In diesem Fall ist die elektronische Überwachung auf die Kategorien von Personen, die wegen bestimmter Straftaten zum Nachteil naher Angehöriger oder Lebensgefährten beschuldigt oder angeklagt sind,⁶ gerichtet.

2. Historische Entwicklung

In der italienischen Rechtsordnung gibt es die elektronische Überwachung bereits seit 2001. Sie wurde mit dem Gesetzesdekret vom 24. November 2000, Nr. 34, umgewandelt durch das Gesetz vom 19. Januar 2001, Nr. 4 als Art. 275-*bis* in die Strafprozessordnung eingefügt. Ihre Anwendung wurde auf den Hausarrest und die „Haushaft“ beschränkt, also auf Maßnahmen „die normalerweise Mobilität

-
- 4 Siehe *Corte di Cassazione, sezioni unite penali* (vereinigte Strafsenate des Kassationsgerichtshofs), Urteil vom 28.04.2016 (abgesetzt am 19.05.2016), Nr. 20769, Berufungskläger: *Lovisi*, in *Diritto penale contemporaneo* (www.penalecontemporaneo.it), 24.06.2016.
 - 5 Mit dieser Maßnahme ist der Angeklagte verpflichtet, unverzüglich die Familienwohnung zu verlassen oder nicht mehr dorthin zurückzukehren oder sie nicht ohne Genehmigung des Gerichts zu betreten. Wenn der Schutz der Unversehrtheit der verletzten Person oder ihrer nahen Angehörigen dies erfordert, darf er sich den Orten, an denen die verletzte Person verkehrt, insbesondere der Arbeitsstelle oder dem Wohnsitz der eigenen Familie oder der nahen Angehörigen nicht nähern.
 - 6 Dabei handelt es sich um einige Straftaten gegen die Fürsorge für die Familie: Verletzung der Fürsorgepflichten gegenüber der Familie (Art. 570 c.p.), Missbrauch von Erziehungs- und Züchtigungsmitteln (Art. 571 c.p.), Straftaten gegen die persönliche Unversehrtheit: Körperverletzungen mit einer Erkrankung von mehr als 20 Tagen oder schwere Körperverletzungen (Art. 582 Abs. 1 und 583 c.p.) und um einige Straftaten gegen die persönliche Freiheit: Versklavung oder Halten in Sklaverei (Art. 600 c.p.); Minderjährigenprostitution (Art. 600-*bis* c.p.); Minderjährigenpornographie (Art. 600-*ter* c.p.); Besitz von pornographischem Material (Art. 600-*quater* c.p.); Menschenhandel (Art. 601 c.p.); Verkauf und Kauf von Sklaven (Art. 602 c.p.); sexuelle Gewalt (Art. 609-*bis* c.p.); schwere sexuelle Gewalt (Art. 609-*ter* c.p.); sexuelle Handlungen mit Minderjährigen (Art. 609-*quater* c.p.); Verführung Minderjähriger (Art. 609-*quinquies* c.p.); sexueller Missbrauch durch eine Gruppe (Art. 609-*octies* c.p.) und schwere Bedrohung (Art. 612 Abs. 2 c.p.).

auf dem Gebiet der diesen Maßnahmen unterworfenen Person nicht vorsehen“.⁷ Der Gesetzgeber beabsichtigte mit dem Gebrauch von elektronischen Kontrollgeräten, die Anwendung dieser alternativen Maßnahmen zur Haft zu erleichtern, um dem Problem der Überfüllung der Strafanstalten zu begegnen und zugleich deren Effektivität durch eine angemessene Kontrolle der durch sie auferlegten Weisungen zu erhöhen. Die geringe Zuverlässigkeit ambulanter Maßnahmen, deren Weisungen leicht umgangen werden können, war nämlich ihr Schwachpunkt. Gleichzeitig erwies sich der Gebrauch der elektronischen Überwachung als gute Lösung, um die Polizeikontrollen bei in Hausarrest oder „Haushaft“ befindlichen Personen zu reduzieren.

In Bezug auf die praktische Durchführung der elektronischen Fußfessel bestimmte Art. 19 des Gesetzes Nr. 4/2001, dass die Einbau- und Nutzungsmodalitäten sowie die Merkmale dieses Systems der Fernüberwachung durch ein im Einverständnis mit dem Justizministerium zu erlassendes Dekret des Innenministeriums (ein solches Ministerialdekret wurde dann am 02. Februar 2001 erlassen) festgelegt werden.

Von den wichtigsten Schritten der Reform ist der Beginn einer Erprobungsphase (2001) erwähnenswert, die auf die Provinzen Mailand, Turin, Rom, Neapel und Catania beschränkt war und für die 375 Systeme zur Fernüberwachung zur Verfügung standen. Da das System der elektronischen Fußfessel im gesamten Staatsgebiet angewendet werden sollte, schloss das Innenministerium 2003 einen Vertrag und in der Folge einen Zusatzvertrag mit der Telecom Italia S.p.a. (AG) über Miete, Einbau und Wartung von 400 elektronischen Vorrichtungen.⁸ Beide Verträge liefen am 31. Dezember 2011 aus, jedoch wurde der Vertrag mit der Telecom Italia S.p.a. bis 2018 verlängert. Bei dieser Gelegenheit wurde eine Erhöhung der Zahl der verwendbaren Vorrichtungen (von 400 auf 2.000) und der Gebrauch von Geräten zur Satellitenortung vereinbart.⁹

Die elektronische Überwachung wurde tatsächlich in den letzten Jahren beträchtlich ausgeweitet, besonders aufgrund der *Torreggiani*-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte,¹⁰ mit der Italien wegen Verstoßes gegen das Verbot der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung (Art. 3 EMRK), resultierend aus der Überfüllung der Strafanstalten, verurteilt

7 So die Erläuterungen, *Relazione al decreto legge 341/2000*, in *Guida al diritto*, 2000, Nr. 45, S. 47.

8 Der Vertrag wurde am 26. Februar 2003 und der Zusatzvertrag am 06. November 2003 abgeschlossen.

9 Siehe unten 3.

10 EGMR, zweite Sektion, Urteil vom 08. Januar 2013, *Torreggiani et autres c. Italie*, Requête numbers 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 et 37818/10, in der offiziellen französischen Version nachzulesen unter der Adresse: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-115860>.

wurde. Seitdem gab es eine Reihe von Reformen, mit denen die Zahl der Strafgefangenen verringert werden sollte. Darunter auch solche zum Ausbau des elektronischen Kontrollsystems bei der Vollstreckung von Hausarrest und „Haushaft“.

Insbesondere wurde mit dem Gesetzesdekret vom 23. Dezember 2013, Nr. 146, novelliert durch das Gesetz vom 21. Februar 2014, Nr. 10, die Anwendung des Hausarrests mit elektronischer Fußfessel die Regel. Jetzt muss der Richter die elektronischen Kontrollmechanismen anordnen, außer er erachtet sie nicht für notwendig, um den Vorbeugebedarf des konkreten Falls zu befriedigen (Art. 275-*bis* c.p.p.).

Ferner wurde mit dem Gesetz vom 16. April 2015, Nr. 47 bestimmt, dass der Richter im Einzelfall den Hausarrest mit elektronischer Fußfessel für ungeeignet erachten muss, um die härtere Maßnahme der Untersuchungshaft anwenden zu dürfen.

Ein vermehrter Gebrauch dieses Mechanismus ist auch auf das Gesetzesdekret vom 14. August 2013, Nr. 93 (novelliert durch das Gesetz vom 15. Oktober 2013, Nr. 119) gegen geschlechtsbezogene Gewalt zurückzuführen, das die Anwendung auf die vorbeugende Maßnahme der Entfernung aus der Familienwohnung (Art. 282-*bis* c.p.p.) ausgedehnt hat.¹¹

Die in diesem Zusammenhang relevanten verfassungsrechtlichen Grenzen sind die der Unverletzlichkeit der persönlichen Freiheit (Art. 13 der italienischen Verfassung, *Costituzione*, Cost.) und die Achtung des privaten und familiären Lebens (Art. 2 Cost. und Art. 8 EMRK). Unter dem Gesichtspunkt der persönlichen Freiheit dient der Gebrauch der elektronischen Kontrolle (als Vollstreckungsmodalität sowohl des Hausarrests als auch der „Haushaft“) gerade dazu, schwerere und unverhältnismäßige Restriktionen zu vermeiden, denn es handelt sich um Personen, deren Gefährlichkeit man mit anderen Maßnahmen als dem Gefängnis begegnen kann, die aber angemessen überwacht werden müssen, da sie in Bezug auf die Einhaltung der mit dem nichtstationären Vollzug auferlegten Weisungen nicht zuverlässig sind.

Was den Schutz des privaten und familiären Lebens angeht, so ist als Anwendungsvoraussetzung für die elektronische Fußfessel die ausdrückliche Zustimmung des Betroffenen vorgesehen, da die elektronische Kontrolle einen Eingriff in die Privatsphäre der ihr unterworfenen Person verursacht.

3. Arten und Dauer der elektronischen Überwachung

Die elektronische Überwachung wird sowohl mit Radiofrequenzen als auch mit GPS-Tracking durchgeführt. Derzeit stehen der Polizei 2.000 „*home monitoring*“ genannte elektronische Fußfesseln mit dynamischem Kontrollsystem (aber ohne

11 Siehe oben *Ann.* 5.

GPS oder GSM-Korrektur) und 200 elektronische Fußfesseln mit „*Outdoor GPS Tracking*“ zur Verfügung.¹²

Was die *Dauer* der Überwachung anbelangt, so ist die unter Hausarrest oder „Haushaft“ stehende Person während der gesamten Dauer der vorbeugenden Maßnahme oder der zu verbüßenden Strafe der elektronischen Kontrolle unterworfen – das heißt, sie muss die Fußfessel die gesamte Zeit tragen und darf sie, außer im Falle von Wartungsarbeiten, nicht abnehmen.

4. Kosten und Fragen der Betreiber

Die Technologie der elektronischen Überwachung wird von der Telecom Italia S.p.a. gestellt. Ein Tag elektronische Fußfessel kostet 115 Euro. Es ergeben sich jährliche Ausgaben von ungefähr 9 Millionen Euro.¹³ Die mit dem Kontrollmedium verbundenen technischen Probleme betreffen die Geeignetheit des Wohnorts, an welchem man das Steuerungsgerät, das die Signale der am Knöchel der „überwachten“ Person befestigten elektronischen Fußfessel empfängt, einbauen können muss,¹⁴ und die Zeit für den Einbau. Normalerweise sind dies ein oder zwei Tage, nachdem die Polizeikräfte dem Betreiber die Verfügung des Gerichts mitgeteilt haben. Muss noch eine Festnetztelefonleitung in Betrieb genommen werden, beträgt die Dauer ungefähr eine Woche.

Über häufigen Fehlalarm ist nichts bekannt.

5. Statistische Entwicklung

Für eine Dauer von mehr als zehn Jahren (von 2001 bis 2013) wurde die elektronische Fußfessel in Italien sehr zurückhaltend angewendet. Trotz investierten Kosten von über zehn Millionen Euro jährlich zeigte sich, dass effektiv nur 14 Geräte zur elektronischen Überwachung zum Einsatz gelangten.¹⁵

12 Aufgrund des aktuell gültigen mit der Abteilung „öffentliche Sicherheit“ des Innenministeriums abgeschlossenen Vertrags mit einer Laufzeit vom 01.01.2012 bis zum 31.12.2018. Es handelt sich um unterschiedliche Typen: Der erste Typ signalisiert der Einsatzzentrale mit der Sendung von Radioimpulsen, wenn die Person, an der er angebracht wurde, aus der Wohnung geht, während der zweite Typ die Verfolgung dieser Person ermöglicht, wenn sie den Wohnort verlässt. Für weitere Details siehe *Aprile* 2013, S. 54 ff.

13 Die Zahlen sind der Internetseite www.poliziapenitenziaria.it entnommen. Aus dem Beschluss des Rechnungshofs (*Corte dei Conti*) Nr. 11/2012/G geht hervor, dass die Kosten für das elektronische Überwachungssystem von 2001 bis 2011 10 Millionen jährlich überstiegen haben (S. 54 des Beschlusses).

14 Siehe oben *Anm. 2*.

15 Die Zahlen sind in dem Beschluss des Rechnungshofs Nr. 11/2012/G (*Anm. 13*), S. 56 enthalten.

Die Situation hat sich seit 2013 dank der genannten Reformen, die „häusliche“ Maßnahmen als Alternative zum Gefängnis einführen (siehe oben 2.), verändert. Die Anwendungsfälle der elektronischen Fußfessel sind daher gestiegen: von 26 in Betrieb genommenen Geräten in der ersten Jahreshälfte 2013, über 86 in der zweiten Hälfte 2013, bis zu 140 in den ersten Monaten des Jahres 2014.¹⁶ Gegenwärtig scheint die Verfügbarkeit dieser Kontrollinstrumente (von 2.000 Vorrichtungen) sogar erschöpft, d. h. die vorhandenen Kapazitäten werden voll genutzt.¹⁷

Die elektronische Überwachung hat, bezogen auf den auf 100.000 Einwohner berechneten Prozentsatz an Häftlingen von 0,09%, einen Wert von ungefähr 3% erreicht.¹⁸

In Italien ist die elektronische Fußfessel aber keine strafrechtliche Sanktion. Sie dient vielmehr dazu, die Anwendung von alternativen Maßnahmen zur Haft zu erleichtern. Mehr als auf eine Änderung des Sanktionssystems wirkt sie sich daher auf die Effektivität des Strafvollzugs aus, weil sie dazu beiträgt, die Überfüllung in den Strafanstalten zu verringern.

6. Rechtspolitische Perspektiven

Die elektronische Überwachung wurde (siehe bereits unter 2.) in den letzten Jahren erweitert, nachdem der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte Italien wegen wiederholter Verletzung des Verbots unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung (Art. 3 EMRK), die in der andauernden Überfüllung der Strafanstalten gesehen wurde (*Torreggiani*-Fall), verurteilt hatte. In den verschiedenen Reformen, die auf die Reduzierung der Gefangenzahlen zielen, sind auch die enthalten, die das System der elektronischen Kontrolle bei der Vollstreckung des Hausarrests und der „Haushaft“ stärken sollen, um die Anwendung dieser alternativen Maßnahmen zur Gefängnishaft zu begünstigen.

Nach dem Gesetzesdekret vom 23. Dezember 2013, Nr. 146, geändert durch das Gesetz vom 21. Februar 2014, Nr. 10, und dem Gesetz vom 16. April 2015, Nr. 47 wurde die Anwendung des Hausarrests mit elektronischer Fußfessel zur Regel. Der Richter muss die elektronischen Kontrollmechanismen anordnen, außer er erachtet sie nicht für notwendig, um den Vorbeugebedarf des konkreten Falls zu befriedigen (Art. 275-*bis* c.p.p.), während dies vor der Reform die Ausnahme war.

16 Diese Zahlen sind entnommen aus www.poliziapenitenziaria.it.

17 So das Rundschreiben des Justizministeriums vom 24. Juni 2014.

18 Bei der Berechnung wurde zugrunde gelegt, dass sich von 60 Millionen Einwohnern am 30.06.2016 54.072 Personen in Haft befanden und 2.000 elektronische Fußfesseln verfügbar waren.

Ferner wurde der Gebrauch der elektronischen Fußfessel um die vorbeugende Maßnahme der Entfernung aus der Familienwohnung (Art. 282-*bis* c.p.p.) erweitert, auch um den Kampf gegen geschlechtsbezogene (häusliche) Gewalt zu verstärken (Gesetzesdekret vom 14. August 2013, Nr. 93, geändert durch das Gesetz vom 15. Oktober 2013, Nr. 119).¹⁹

Schließlich war im Gesetz vom 28. April 2014, Nr. 67, mit dem das Parlament die Regierung ermächtigt hatte, das Sanktionensystem zu reformieren und Maßnahmen des nichtstationären Strafvollzugs einzuführen, die am eigenen Wohnsitz zu verbüßen sind (Hausgefängnis und Hausarrest), ausdrücklich vorgesehen, dass der Richter die elektronische Überwachung (Art. 275-*bis* c.p.p.) vorschreiben kann. Die Regierung nutzte die Ermächtigung jedoch nicht und erließ innerhalb der vorgesehenen Zeit kein gesetzesvertretendes Dekret über Alternativen zum stationären Freiheitsentzug. Der Ermächtigungstermin ist daher abgelaufen.

7. Fazit

In Italien blieb die formell im Jahr 2001 eingeführte elektronische Überwachung über Jahre hinaus ungenutzt und geriet erst in letzter Zeit wieder in den Fokus des Interesses, und zwar als Methode, um Haftstrafen zu reduzieren und das Problem der Überfüllung der Strafanstalten zu lösen.

Dank der oben beschriebenen Reformen sind die Verfügungen des Hausarrests mit elektronischer Fußfessel seit 2013 deutlich gestiegen, und zwar so stark, dass die ursprüngliche, von der Telecom Italia S.p.a. angebotene Ausstattung mit 2.000 Vorrichtungen, nicht mehr ausreicht. Nicht von ungefähr kommt die Situation, dass keine Vorrichtungen zur elektronischen Kontrolle durch die Polizeikräfte zur Verfügung stehen so häufig vor, dass Anwendungsunsicherheiten entstehen, die sogar die Aufmerksamkeit der Rechtsprechung der vereinigten Senate des Kassationsgerichtshofs auf sich gezogen haben.²⁰

Das unmittelbare Problem ist daher ein typisch praktisches, nämlich die Ressourcen für die Ausstattung mit neuem Equipment zu beschaffen, da der Vorgang zur Vergabe neuer Mittel beim Innenministerium offensichtlich stillsteht.

Was die Tendenz für die Zukunft betrifft, so scheint sie klar darauf gerichtet zu sein, eine umfassendere Verwendung der elektronischen Überwachung zu begünstigen. Dies ergibt sich insbesondere aus den Ergebnissen der vom Justizminister, *Andrea Orlando* im Mai 2015 eingeleiteten, „Allgemeiner Zustand der Strafvollstreckung“ (*Stati generali dell'esecuzione penale*)²¹ genannten Initiative,

19 Siehe oben *Anm. 5*.

20 Siehe oben 2., sowie *Anm. 4*.

21 Die Initiative sah die Einrichtung von 18 Arbeitsgruppen vor, an denen Richter, Universitätsprofessoren, Universitätsassistenten, Anwälte, Strafvollzugsbeamte und Vertreter von

die im April 2016 abgeschlossen wurde. Dabei handelte es sich um vorbereitende Studien und Arbeiten im Hinblick auf die parlamentarische Überprüfung des von der Regierung eingebrachten Gesetzesentwurfs zur Reform des Strafprozesses, der der Abgeordnetenkammer am 23. Dezember 2014 (n. 2798/C) vorgelegt wurde und der eine Ermächtigung der Regierung zur Reform der Strafvollzugsordnung enthält.²²

Zur Ausführung der Ermächtigung ist neben anderen Vorgaben eine Überarbeitung der Voraussetzungen für die Zulassung zu den alternativen Maßnahmen zur Haft vorgesehen, um deren Inanspruchnahme zu erleichtern (Art. 26 des Gesetzesentwurfs). Für diese Maßnahmen, oder genauer gesagt im Bereich der umfassenderen Kategorie der „Gemeinschaftsmaßnahmen und -sanktionen“ (*misure e sanzioni di comunità*),²³ wurde die elektronische Überwachung analysiert und Leitlinien für ihre Anwendung erarbeitet. Es wurde vorgeschlagen:

- Die elektronische Überwachung in ein größeres Programm zur Reduzierung des Gebrauchs der Freiheitsstrafe einzufügen;
- dass sie als Vollstreckungsmodalität einer vorbeugenden Zwangs- (oder Sicherungs-)Maßnahme im Rahmen der Untersuchungshaft oder nach rechtskräftiger Verurteilung angesehen wird;
- dass sie nur Erwachsene betreffen darf und auf freiwilliger Basis erfolgen muss;
- dass, sofern sie als Ersatz für oder zusätzlich zu einer vorbeugenden Verwahrungshaft (Untersuchungshaft, vorbeugende Verwahrungshaft an einem Pflegeort oder Hausarrest) gebraucht wird, der Einfluss der elektronischen Kontrolle auf das Leben der Person und ihrer Familie abgeschätzt wird, damit er in Bezug auf den Vorbeugebedarf nicht unverhältnismäßig oder übermäßig belastend ist;
- dass, sofern sie als Ersatz oder zusätzlich zu Zwangs- oder Sicherungsmaßnahmen ohne Haft gebraucht wird, eine spezifische Bewertung der Wirkungslosigkeit anderer Maßnahmen und der Notwendigkeit des Rückgriffs auf elektronische Kontrollvorrichtungen vorgenommen wird.²⁴

Vereinigungen, die sich im und für das Gefängnis engagieren, beteiligt waren. Für weitere Informationen siehe www.giustizia.it.

- 22 Der Gesetzesentwurf wird derzeit vom Senatsausschuss geprüft (n. 2067-S).
- 23 Es handelt sich hierbei um einen weiteren Ausdruck, der alle Maßnahmen einbezieht, für deren Vollstreckung man von der Nutzung einer Haftanstalt absieht, auch wenn sie von Gerichten angeordnet werden, die über die Verantwortlichkeit des Angeklagten bestimmen. In Italien sind dies die „alternativen Maßnahmen zur Haft“.
- 24 Die Leitlinien, die, in Bezug auf die elektronische Überwachung von der Arbeitsgruppe „Tisch 12“, die sich gerade mit den „Gemeinschaftsmaßnahmen und -sanktionen“ beschäftigt hat, ausgearbeitet wurden, findet man auf der Internetseite www.giustizia.it.

Der eingeschlagene Weg, den Gebrauch der elektronischen Überwachung zur Verringerung der Gefangenenzahlen auszuweiten, ist positiv zu werten, auch wenn die Grenzen und der Inhalt seiner Anwendung noch definiert werden müssen, um nicht die Grundrechte der unter elektronischer Kontrolle stehenden Personen zu verletzen. Außerdem ist es der Weg, der im Einklang mit den europäischen Vorgaben²⁵ steht, gerade das System der elektronischen Überwachung als Mittel zur Verringerung der Haftinsassen, das gleichzeitig eine effektive Kontrolle in der Gemeinschaft garantiert, zu fördern.

Literatur

Aprile, S. (2013): Il sistema per il controllo elettronico delle persone sottoposte alla misura degli arresti domiciliari previsto dall'art. 275-bis c.p.p.: „braccialetto elettronico“. L'esperienza del Gip di Roma. In: *Rassegna penitenziaria e criminologica* 17, S. 47-61.

25 Dies sind insbesondere die Resolution 1938 (2013) der parlamentarischen Versammlung des Europarats und die Empfehlung CM/REC (2014) 4 des Ministerkomitees des Europarats.

7.6 Litauen

Gintautas Sakalauskas

1. Einleitung

Litauen erlangte seine Unabhängigkeit wieder im Jahr 1990 nach fast 50 Jahren der Okkupation durch die Sowjetunion. Bis zum 01. Mai 2003 galt in Litauen das alte Strafgesetzbuch der Sowjetischen Sozialistischen Republik Litauen von 1961, das nach den „Grundsätzen der strafrechtlichen Gesetzgebung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken und der Unionsrepubliken“ von 1958 entworfen werden musste und worden war, weshalb alle Sowjetrepubliken fast identische Strafgesetzbücher hatten.¹ Das alte Strafgesetzbuch wurde in diesen 13 Jahren mehrmals geändert und an die politischen, sozialen und wirtschaftlichen Realitäten und Bedürfnisse angepasst.² Die Vorbereitung des neuen litauischen Strafgesetzbuches dauerte wegen der heftigen Diskussionen über verschiedene Grundfragen ziemlich lange,³ bis am 26. September 2000 das neue Strafgesetzbuch (StGB) vom Parlament verabschiedet wurde und am 01. Mai 2003 zusammen mit der neuen Strafprozessordnung (StPO) und dem neuen Strafvollstreckungsgesetzbuch (StVollstrGB) in Kraft getreten ist.⁴

Nach der Wende wurde wegen der wachsenden registrierten Kriminalität, über die von der nicht mehr zensierten (endlich) freien Presse umfangreich und sensationell berichtet wurde, die strafrechtliche Verfolgung von Straftaten stufenweise verschärft. Der Anstieg der Kriminalität und die kontinuierliche Verschärfung der Sanktionen führte zur Überbelegung im Strafvollzug und einer Gefangenenrate von 410 Gefangenen pro 100.000 der Bevölkerung im Jahr 1999. Nur eine umfangreiche Amnestie im Jahr 2000 erlaubte die Gefangenenrate auf ca. 270 zu reduzieren, sie stieg in den nächsten Jahren aber wieder dramatisch an. Immerhin ermöglichte das neue StGB in den nächsten fünf Jahren die Gefangenenrate auf

1 Dazu ausführlicher *Sakalauskas* 2006, S. 12 ff.

2 Dazu ausführlicher *Sakalauskas* 2005; *Sakalauskas* 2006, S. 27 ff.; *Švedas* 2010.

3 Dazu ausführlicher *Sakalauskas* 2005; *Sakalauskas* 2006, S. 46 ff.

4 Dazu ausführlicher *Sakalauskas* 2010b.

ca. 250 konstant zu halten. Dann begann aber die Finanz- und Wirtschaftskrise, die Litauen hart getroffen hat.⁵ Nicht die steigende Kriminalität, sondern vor allem die Befürchtungen, dass sie steigen wird, wachsende Unzufriedenheit, Misstrauen, soziale und wirtschaftliche Instabilität trugen zu einer härteren Sanktionierung⁶ von Straftätern bei und die Gefangenenrate erreichte 2011 schon 330 Gefangene pro 100.000 Einwohner.

Ende 2011 wurde das neue Bewährungsgesetz verabschiedet, das am 01. Juli 2012 in Kraft trat. Zusammen mit diesem Gesetz wurden auch Änderungen im StGB sowie im Strafvollstreckungsgesetzbuch vorgenommen, mit dem Ziel die Aussetzung der Freiheitsstrafe zur Bewährung sowie der vorzeitigen Entlassung (beide zusammen als „Bewährung“, lit. *probacija* bezeichnet) mehr zu individualisieren und auf die Integration der Verurteilten auszurichten. Das Ziel der Reduzierung von Gefangenenraten war Teil dieser Reform, die zu einer flexibleren Gestaltung von Integrationsmaßnahmen führte. Als eine sehr umstrittene Maßnahme, gegen die leider nicht nur in den politischen, sondern auch in den wissenschaftlichen Diskussionen kaum Widerstand geleistet wurde, sah das neue Bewährungsgesetz auch die elektronische Überwachung vor. Sie wurde aber aus verschiedenen Gründen zunächst sehr selten angewendet und (auch deswegen) wurden 2015 die Möglichkeiten ihrer Anwendung fast auf alle möglichen Arten der Sanktionierung ausgeweitet (s. u. 2.).

Die Gefangenenrate ist in jüngster Zeit unabhängig von den o. g. Reformen rückläufig und betrug 2016 „lediglich“ noch 255 pro 100.000 Einwohner, hauptsächlich bedingt durch die zum 01.01.2015 in Kraft getretene Entkriminalisierung von Bagatelleigentums- und Vermögensdelikten (bis zu einer Wertgrenze von 114,- €) und einen Rückgang der schweren Kriminalität seit ca. 2012 (die zunächst vor allem die Untersuchungshaftrate positiv beeinflusst hat). Unterstützend wirkte sich die Gesetzesreform vom März 2015 aus, durch die die regelmäßige Anordnung von Freiheitsstrafe bei Rückfälltättern entfiel und die Strafaussetzung zur Bewährung auch bei sog. „schweren Verbrechen“ (Strafandrohung maximal 6-10 Jahre) im Fall einer Verurteilung zu maximal 4 Jahren ermöglicht wurde.

5 Dazu ausführlicher *Sakalauskas* 2015, S. 191 ff.

6 Man muss auch sagen, dass das neue StGB trotz einiger positiver Neuregelungen viele Grundbestimmungen vom alten sowjetischen StGB übernommen hat. Vor allem wurde die Bestrafungskultur mit der neuen Gesetzgebung natürlich nicht geändert, was immer noch zu der relativ harten Bestrafung für kriminelles Verhalten führt. Dazu ausführlicher *Sakalauskas* 2005; *Sakalauskas* 2006, S. 46 ff.; *Čepas/Sakalauskas* 2010; *Sakalauskas* 2010; *Sakalauskas* 2010a; *Dobryninas/Sakalauskas* 2011; *Namavičius* 2013; *Bikelis, Sakalauskas* 2013; *Sakalauskas* 2014; *Sakalauskas* 2015.

2. Rechtliche Grundlagen/Voraussetzungen elektronischer Überwachung

Das neue Bewährungsgesetz (BewG) von 2011 sah in der ursprünglichen Formulierung eine „intensive Aufsicht der Probanden“ vor, die als „eine Kontrolle eines Aufenthaltsortes des Probanden gemäß einer Tagesordnung durch die Maßnahmen der elektronischen Überwachung“ beschrieben wurde (§ 24 BewG). Diese „intensive Aufsicht der Probanden“ konnte das Bewährungsamt (die litauische Bewährungshilfe)⁷ beliebig anordnen, keine weiteren Kriterien wurden festgelegt. Allerdings wurden auch die Voraussetzungen für die vorzeitige Entlassung geändert und § 157 Abs. 3 StVollstrGB sah nunmehr vor, dass die Gefangenen, die einer intensiven Aufsicht zustimmen, 6 Monate vor der gesetzlich vorgesehenen Mindestverbüßungszeit⁸ bedingt entlassen werden können. Genau für diese Probanden wurde eine intensive Aufsicht (elektronische Überwachung) meist angeordnet (s. *Tabelle 1*).

Für die bedingt entlassenen Gefangenen sowie für die zu einer Freiheitsbeschränkungsstrafe⁹ Verurteilten und für Verurteilte mit einer unmittelbar zur Bewährung ausgesetzten Freiheitsstrafe sieht das StGB als eine von mehreren möglichen Pflichten vor, dass die Probanden innerhalb einer festgelegten Zeit ihr zu Hause nicht verlassen dürfen („Hausarrest“, § 75 Abs. 2 Nr. 7 StGB, § 48 Abs. 6 Nr. 1 StGB). Für diese Personengruppen ordnete das Bewährungsamt eine intensive Aufsicht teilweise auch an,¹⁰ weil für die Kontrolle der Maßnahme die elektronische Überwachung am sinnvollsten erschien. Aus *Tabelle 1* wird allerdings

7 Auf Litauisch heißt es wörtlich übersetzt das „Amt“, nicht die „Hilfe“.

8 Die bedingte Entlassung hängt in erster Linie von der Länge der verhängten Strafe ab. Die vorzeitige Entlassung ist nach Verbüßung von einem Drittel, der Hälfte, zwei Dritteln oder drei Vierteln der Strafe möglich. Ausführlicher dazu *Sakalauskas* 2015, S. 197 ff.

9 Die Freiheitsbeschränkungsstrafe ist eine selbständige ambulante Sanktion, deren Inhalt verschiedene Weisungen und Verbote bildet und die für 3 Monate bis zu 2 Jahre verhängt wird. Die Sanktion wird durch das Bewährungsamt überwacht. Eine Bewährungsaufsicht im Sinn der deutschen Bewährungshilfe ist damit jedoch nicht verbunden. Wenn der Verurteilte sich weigert den Weisungen oder Verboten Folge zu leisten, wird die Freiheitsbeschränkungsstrafe durch eine Arreststrafe (von bis zu 90 Tagen) ersetzt. Die Freiheitsbeschränkungsstrafe ähnelt damit der Aussetzung der Freiheitstrafe zur Bewährung, sie kann aber nur dann verhängt werden, wenn sie im Besonderen Teil des StGB für eine konkrete Straftat vorgesehen ist oder als eine mildere Sanktion verhängt werden kann (§ 62 StGB). Als Weigerungsfolge wird nicht die verhängte Freiheitsstrafe, sondern eine Arreststrafe bis maximal 90 Tage verbüßt (Umrechnungsschlüssel 2 : 1).

10 Das war rein rechtlich gesehen von Anfang an nicht möglich. Die Verurteilten, die eine Freiheitsbeschränkungsstrafe verbüßten, waren und sind keine „Probanden“ im Sinne des BewG, in dem eben die intensive Aufsicht (elektronische Überwachung) vorgesehen war. Diese Rechtslücke wurde durch eine Gesetzesänderung erst in 2015 beseitigt.

erkennbar, dass trotz des Anstiegs der Fälle der intensiven Aufsicht die Zahlen relativ klein sind, vor allem, wenn man sie mit den Zahlen aller Verurteilter vergleicht, für die eine solche elektronische Überwachung grundsätzlich in Frage käme.

Tabelle 1: Fälle der intensiven Aussicht (elektronischer Überwachung) von Verurteilten in Litauen, 2012-2015

	2012	2013	2014	2015
Vorzeitig entlassene Probanden unter intensiver Aufsicht (elektronischer Überwachung)	17	83	112	173
Verurteilte unter intensiver Aufsicht mit Hausarrest	1	33	79	81
Die Probanden, für die die Freiheitsstrafe zur Bewährung ausgesetzt wurde	1	8	37	40
Vorzeitig entlassene Probanden	0	22	42	40
Verurteilte einer Freiheitsbeschränkungsstrafe	0	3	0	1
Insgesamt	18	116	191	254
Zum Vergleich:				
Anzahl der insgesamt vorzeitig entlassenen Gefangenen	1.198	1.136	1.020	1.082
Anzahl der Verurteilten, bei denen die Freiheitsstrafe zur Bewährung ausgesetzt wurde	1.555	1.402	1.255	1.335
Anzahl der zur einer Freiheitsbeschränkungsstrafe verurteilten Personen	5.227	5.526	5.837	4.966

Quelle: Strafvollzugsabteilung des Justizministeriums Litauen (Kalėjimų departamento prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos Biudžeto planavimo skyriaus Darbo su asmenimis, esančiais apygardų probacijos tarnybų priežiūroje, ataskaita), 2012–2015.

Die zunächst eher restriktive Anordnung der elektronischen Überwachung hatte mehrere Gründe: Z. B. eine sehr veraltete Technologie (s. dazu unten), die

Skepsis und fehlende Vorbereitung der Bewährungshelfer,¹¹ die zögerliche Umsetzung der Reform der bedingten Entlassung,¹² das Misstrauen der Gefangenen, sich auf so eine Art der Aufsicht einzulassen usw.

All dies führte leider nicht zu einer Abschaffung der elektronischen Überwachung, deren positive Einwirkungen nicht sichtbar waren, sondern im Gegenteil zu ihrer Ausweitung auf fast alle denkbaren Fälle der strafrechtlichen Sanktionierung.

Am 01.01.2015 trat eine Änderung der StPO mit einem neu eingeführten § 131¹ StPO in Kraft, in dem die intensive Aufsicht (elektronische Überwachung) auch im Ermittlungsverfahren als eine Maßnahme zur Sicherstellung der Strafverfolgung eingeführt wurde. Sie kann vom Gericht auf Antrag des Staatsanwalts gegenüber einem Verdächtigen zunächst für bis zu 6 Monate angeordnet werden. Danach kann die intensive Aufsicht für jeweils 3 Monate beliebig oft verlängert werden (§ 131¹ Abs. 4 StPO). Wenn ein Verdächtiger den angeordneten Pflichten und Verboten nicht nachkommt, kann die Untersuchungshaft angeordnet werden, wenn die Gründe dafür bestehen. Die elektronische Überwachung kann in diesem Sinn eher *nicht* als „Haftvermeidung“, sondern als ein Auftakt für die Untersuchungshaft verstanden werden.

Gemäß § 139 Abs. 2 StPO ist der Staatsanwalt andererseits verpflichtet, die elektronische Überwachung unverzüglich aufzuheben, wenn die Gründe für ihre Anordnung nicht mehr bestehen.

2015 wurde diese Maßnahme zur Sicherstellung der Strafverfolgung noch nicht angewendet, weil eine entsprechende zusätzliche Finanzierung der Polizei nicht vorgesehen war. Sie bekam diese Finanzierung erst 2016 für bis zu ca. 160 Fälle elektronischer Fußfessel und im selben Jahr wurden schon einige Fälle ihrer Anwendung bekannt.

Die intensive Aufsicht wurde auch durch Änderungen des StVollstrGB ausgeweitet. Sie traten am 01.09.2015 in Kraft. Zunächst wurde die Möglichkeit der vorzeitigen Entlassung für die Gefangenen, die einer intensiven Aufsicht zustimmen, anstatt der früher vorgesehenen 6 Monate auf die 9 Monate vor dem ansonsten möglichen Entlassungstermin erweitert (§ 157 Abs. 3 StVollstrGB). Ferner kann das Gericht die intensive Aufsicht auch als eine Weisung bei der regulären vorzeitigen Entlassung anordnen (§ 157 Abs. 4 StVollstrGB).

Die intensive Aufsicht wurde im Übrigen auch schon während der Verbüßung der Freiheitsbeschränkungsstrafe rechtlich ermöglicht (§ 48 Abs. 1 StVollstrGB) und ist für alle Formen von Vollzugslockerungen anwendbar:

11 Das Bewährungsamt ist in Litauen hierarchisch nach Rangverhältnissen aufgebaut. Die Bediensteten des ganzen Strafvollstreckungssystems sind in der Strafvollstreckungsabteilung des Justizministeriums der Republik Litauen angestellt, egal, ob sie in Strafanstalten oder in den Bewährungsämtern arbeiten. Sie tragen auch eine Uniform, allerdings nicht ständig. Ausführlicher dazu *Sakalauskas* 2006, S. 250 ff.

12 Ausführlicher dazu *Sakalauskas* 2015, S. 197 ff.

- für Hafturlaub (§ 104 Abs. 1, § 130 Abs. 3 StVollstrGB),
- für Ausgang (oder Ausführung) aus besonderem Anlass (§ 55 Abs. 5 StVollstrGB bei der Vollstreckung einer Arreststrafe; § 105 Abs. 3 StVollstrGB bei der Vollstreckung einer Freiheitsstrafe),
- für Freigang (§ 154 Abs. 3 StVollstrGB),¹³ und sogar
- für Schwangere und Mütter mit Kindern bis zum vollendeten dritten Lebensjahr, denen die Verwaltung der Strafanstalt erlaubt hat, außerhalb des Territoriums der Strafanstalt zu wohnen, bis das Kind das dritte Lebensjahr vollendet hat (§ 152 Abs. 1 und 5 StVollstrGB).

Die Möglichkeiten einer intensiven Aufsicht wurden damit erheblich ausgeweitet,¹⁴ es wurden aber keine Kriterien festgelegt, für welche Zielgruppen von Verurteilten sie am sinnvollsten erscheint.

In § 25 BewG ist die Festlegung des Tagesablaufs der unter einer intensiven Aufsicht stehenden Probanden geregelt. In dem Tagesablaufplan werden die möglichen Aufenthaltsorte des Probanden, sowie die Reisezeit dahin und Aufenthaltszeit dort festgelegt. Der Zeitabstand darf nicht mehr als 30 Minuten betragen. Bei der Festlegung des Tagesablaufplans muss auch der Proband anwesend sein, er muss den Plan unterschreiben (§ 25 Abs. 1 BewG). Der Tagesablaufplan wird vom Bewährungshelfer festgelegt und von seinem Vorgesetzten bestätigt. Der Plan kann geändert werden, wenn der Proband seinen Wohnort oder die Ausbildungs- oder Arbeitsstelle wechselt oder wenn andere wichtige Gründe bestehen (§ 25 Abs. 2 und 3 BewG).

Gemäß § 26 BewG ist der Proband verpflichtet:

- Das Gerät der elektronischen Überwachung zu tragen;
- sich an den Tagesablaufplan zu halten;
- an den von dem Bewährungshelfer ausgewählten Programmen der Verhaltensänderung teilzunehmen;
- jede Nichtbefolgung des Tagesablaufplans dem Bewährungshelfer zu melden;
- eine Panne oder den Verlust des Gerätes der elektronischen Überwachung dem Bewährungshelfer zu melden;

13 Ausführlicher über die Vollzugslockerungen und ihre Anwendung in Litauen s. *Sakalauskas* 2006, S. 180 ff.

14 Man muss allerdings feststellen, dass Vollzugslockerungen in Litauen sehr selten gewährt werden. Es erscheint unwahrscheinlich, dass die elektronische Überwachung zu einem wesentlichen Anstieg der Lockerungszahlen führen wird. Die Freiheitsbeschränkungsstrafe dagegen wird, wie das aus *Tabelle 1* ersichtlich ist, jedoch relativ häufig verhängt und betrug in den letzten Jahren fast 25% aller von den Gerichten in Litauen verhängten Strafen.

- dem Bewährungshelfer oder einer anderen Person, die die technische Überwachung des Gerätes ausübt, eine Überprüfung des getragenen Gerätes zu erlauben;
- dem Bewährungshelfer oder einer anderen Person, die die technische Überwachung des Gerätes ausübt, das Gerät nach dem Ende der elektronischen Überwachung zurückzugeben.

Dem Probanden ist es verboten, das Gerät abzunehmen, es zu beschädigen oder zu vernichten sowie Alkohol oder Drogen während der elektronischen Überwachung zu konsumieren (§ 27 BewG). § 131¹ StPO enthält explizit nur die ersten zwei der im BewG genannten Pflichten und nur das erstgenannte Verbot, d. h. die Einhaltung des Verbots des Drogenkonsums wird nicht elektronisch überwacht.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass trotz der Erweiterung der Möglichkeiten der Anwendung der elektronischen Überwachung die rechtlichen Grundlagen nicht konkret und ausreichend sind. Erstens wurden keine inhaltlichen Kriterien für die elektronische Überwachung festgelegt: Im Fall einer vorzeitigen Entlassung vor einem regulären Termin ist das die Entscheidung des Probanden selbst und in allen anderen Fällen, d. h. bei der U-Haftvermeidung, während der Verbüßung der Freiheitsbeschränkungsstrafe (Einhaltung der Verbote und Pflichten) oder der Freiheitsstrafe (Vollzugslockerungen), während der Bewährungszeit nach einer bedingten Entlassung zum regulären Zeitpunkt), liegt die Entscheidung bzgl. der elektronischen Überwachung im Ermessen des Staatsanwalts und des Gerichtes, des Bewährungsamtes oder des Leiters der Strafanstalt. Zweitens sind die Rechte und die Pflichten der elektronisch überwachten Personen im StVollstrGB, im BewG und in der StPO unterschiedlich oder gar nicht (im StVollstrGB hinsichtlich der Vollstreckung der Freiheitsbeschränkungsstrafe) geregelt.

3. Historische Entwicklung und Begründung

Die elektronische Überwachung wurde in der Begründung zum Entwurf des Bewährungshilfegesetzes (BewG)¹⁵ mit Kosteneinsparungen, mit dem damit besser zu verwirklichenden Ziel einer häufigeren und frühzeitigeren vorzeitigen Entlassung und mit der besseren Verhaltenskontrolle der Probanden begründet. Alle drei genannten Gründe waren von Anfang an sehr zweifelhaft und diese Zweifel erschienen nach dem Inkrafttreten des Gesetzes als zutreffend. Die Betreuung eines Probanden ohne elektronische Überwachung kostete damals ca. 1 Euro pro Tag und es war klar, dass mit der elektronischen Überwachung die Kosten auf mindestens das Fünffache steigen werden. Es wurden nie die konkreten Kosten genannt,

15 Lietuvos Respublikos probacijos įstatymo projekto Aiškinamasis raštas, 2000-04-07, Nr. XIP-1892.

aber man kann vermuten, dass sie in den ersten Jahren sogar die Haftkosten (ca. 17 Euro pro Tag und Gefangener) erreicht haben (s. unten). Die elektronische Überwachung wurde selten angewendet, obwohl eine bestimmte Zahl (100) von Fußfesseln noch 2012 von einer Firma angemietet wurde. Ihre Anwendung hat auch zu keiner umfangreicheren vorzeitigen Entlassung geführt.¹⁶ Inwieweit die elektronische Überwachung eine Vorbeugung erneuter Straftaten ermöglicht hat, ist kaum festzustellen, man kann aber allgemein sagen, dass von allen vorzeitig entlassenen Probanden jährlich nur ca. 2-3% während des laufenden Jahres als Tatverdächtige wegen neuer Straftaten registriert werden, was einen relativ kleinen Anteil ausmacht. Es gibt bis jetzt keine Statistik über Missbrauchsfälle während der elektronischen Überwachung.

Vor der Einführung der elektronischen Überwachung hat das litauische Justizministerium Anfang 2011 einige Konferenzen und Seminare veranstaltet, sowie einige Analysen der Anwendung der elektronischen Überwachung im Ausland veröffentlicht.¹⁷ Die Zusammenfassung der Erfahrungen basierte vor allem auf der Praxis in den USA und Großbritannien, es wurde kurz auch die Praxis in skandinavischen und anderen baltischen Ländern, sowie in Deutschland und Australien beschrieben.¹⁸ Es wurde ein Bild dargestellt, nach dem schon fast alle Länder die elektronische Überwachung eingeführt haben und dass sie nur als positiv zu bewerten sei. Bei nüchterner Betrachtung von außen musste man zum Eindruck gelangen, dass die Sache schon längst entschieden war und dass dahinter die kommerziellen Interessen der Privatanbieter steckten. Trotz der kritischen Stellungnahme des Litauischen Institutes für Recht wurde die elektronische Überwachung im neuen BewG vorgesehen und, wie schon oben dargestellt, wurde ihre Anwendung sogar noch weiter für andere Sanktionsmaßnahmen ausgeweitet. Keine der von Kriminologen und Strafrechtlern vorgebrachten verfassungsrechtlichen Vorbehalte bzw. Einwände, keine Verhältnismäßigkeits- oder Datenschutzprobleme und nicht einmal Zweckmäßigkeitsfragen und mögliche negative Auswirkung der elektronischen Überwachung wurden und werden in Litauen diskutiert.

4. Arten und Dauer von elektronischen Überwachung

Von Anfang an und bis jetzt wird in Litauen wahrscheinlich die einfachste Form der elektronischen Überwachung angewendet: Eine Fußfessel, die mit einem Sendergerät, das bei der überwachten Person zu Hause steht, verbunden ist und ein Computerprogramm, das diese Verbindung verfolgen lässt. D. h., es wird kontrolliert, ob die Person in der bestimmten Zeit, die in der Tagesordnung festgelegt

16 Ausführlicher dazu s. *Sakalauskas* 2015, S. 197 ff.

17 Vgl. *Justizministerium Litauen* 2009.

18 Berichte auf Englisch s. unter <http://www.tm.lt/tm/elmonitoringas/>.

ist, sich wirklich zu Hause befindet. Das Gerät, das zu Hause steht, sendet ein bestimmtes Signal in den Computer des Bewährungsamtes und damit sieht man, dass die überwachte Person nicht weit (eigentlich ca. nicht mehr als 100 Meter) von dem Gerät entfernt ist. Man kann sich vorstellen, dass das Funktionieren dieses System von Anfang an sehr kompliziert war und bleibt. So wurden Fälle bekannt, in denen ein Verurteilter auf ein privates Grundstück zum Rasenmähen ging, die Entfernung zum Gerät war zu groß und deswegen kam ein Bewährungshelfer alarmiert zur Kontrolle zu ihm nach Hause. Es gab auch viele technische Probleme mit den Fußfesseln und mit den Sendergeräten. Die Hauptstelle des Bewährungsamtes kann ziemlich weit von dem Wohnort des Verurteilten entfernt sein und die Bewährungshelfer müssen laut Instruktionen unverzüglich schauen, was der Grund für das Fehlen des Signals ist. Das führt zu einem erheblichen zeitlichen Aufwand und erheblichen Kosten. Man will inzwischen ein neues (und natürlich teureres) System, das über GPS gesteuert wird, kaufen (s. unten).

Im Ermittlungsverfahren kann die elektronische Überwachung zur Untersuchungshaftvermeidung vom Gericht auf Antrag des Staatsanwalts gegenüber einem Verdächtigen zunächst für bis zu 6 Monate angeordnet werden. Danach kann die intensive Aufsicht jeweils für bis zu 3 Monate beliebig oft verlängert werden (§ 131¹ Abs. 4 StPO).

Nach dem BewG dauert die elektronische Überwachung für die Probanden 3 Monate, sie kann aber unter Berücksichtigung des Risikoniveaus des Probanden für weitere 3 Monate verlängert werden. Die *gesamte Dauer* der elektronischen Überwachung darf aber *ein Jahr für Erwachsene* und *9 Monate für Jugendliche* nicht überschreiten. Es bleibt rechtlich unklar, für wie lange die elektronische Überwachung für die Verurteilten, die eine selbstständige Freiheitsbeschränkungsstrafe verbüßen, anwendbar ist. Diese Verurteilten sind eigentlich keine „Probanden“, für die das BewG gilt. In § 46 Abs. 1 StVollstrGB heißt es nur, dass die elektronische Überwachung nach der Verordnung des Leiters des Bewährungsamtes für die Kontrolle der Einhaltung der angeordneten Verbote und Weisungen angewendet werden kann.

Im Strafvollzugsbereich kann die elektronische Überwachung in den oben genannten Fällen während der ganzen Zeit der Vollzugslockerungen angewendet werden.

5. Kosten und Fragen der Betreiber

Die elektronische Fußfessel und die anderen nötigen Geräte wurden noch 2012 von der Firma „Penki kontinentai“ GmbH für ca. 420.000 Euro für 2 Jahre gemietet, zusammen mit der Leistung der technischen Betreuung aller Geräte. Die Summe wurde auf 24 Monate verteilt und musste monatlich für die Firma überwiesen werden. Im Audit der Staatskontrolle wurde festgestellt, dass vom 01. Juli bis zum 01. Oktober 2012 das Justizministerium ca. 35.000 Euro für Leistungen bezahlt hat, die gar nicht erbracht wurden (die elektronische Überwachung wurde

in keinem einzigen Fall angewendet). Für die nächsten drei Monate wurde nochmals die gleiche Summe¹⁹ für die in der *Tabelle 1* ausgewiesenen 18 Fälle der elektronischen Überwachung überwiesen. Die elektronische Überwachung einer Person kostete damit im ersten halben Jahr fast 4.000 Euro pro Person (ca. 22 Euro pro Tag/Person), wobei eine elektronische Überwachung nur während der letzten 3 Monate erfolgte (zum Vergleich wurden in diesem halben Jahr ca. 3.000 Euro für einen Gefangenen im Strafvollzug ausgegeben). Es hat aber keine Wellen in der Presse und noch weniger in der Politik geschlagen, allerdings wurde der Vertrag dahingehend geändert, dass für 2013 nur halb so viele (50) Fußfesselgeräte angemietet und die technische Betreuung dafür bezahlt werden sollten, solange die Zahl der angeordneten Überwachungsfälle diese Zahl nicht übersteigt. Diese Zahl wurde 2013 aber nie erreicht und das Justizministerium hat demgemäß erneut auch für den „Leerlauf“²⁰ bezahlt, insgesamt ca. 70.000 Euro für die in *Tabelle 1* ausgewiesenen 116 Fälle (ca. 600 Euro pro Fall).²¹ 2014 wurde der Vertrag fast unter den gleichen Bedingungen verlängert. Die Miete von 50 Geräten und ihre ganze technische Betreuung kosteten ca. 5.800 Euro pro Monat, d. h. bei der maximalen Auslastung ca. 4 Euro pro Tag und Person. Diese maximale Auslastung wurde aber nicht erreicht, d. h., dass die realen Kosten größer waren. Außerdem sind hier alle Personalkosten und andere übliche Kosten des Bewährungsamtes (Transport usw.) nicht eingerechnet.

2015 startete ein neues Projekt, das durch die norwegische Regierung finanziert wird. Für den Erwerb des neuen Systems der elektronischen Überwachung, die durch GPS gesteuert wird, wurden insgesamt 950.000 Euro vorgesehen. Es wurden insgesamt 125 Fußfesselgeräte und genauso viele stationäre Überwachungsgeräte, 1.500 Armbänder, 1 Computerprogramm, 25 Geräte für das Anlegen und die Abnahme der Fußfessel geplant zu kaufen, zusammen mit der gesamten technischen Betreuung des Systems, Schulung und Fortbildung der Strafvollzugsbediensteten, Staatsanwälte, Richter und Medienvertreter. Bis Mitte 2016 wurde aber noch kein Anbieter bekannt.

19 Valstybinio audito ataskaita „Dėl Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijoje atlikto finansinio (teisėtumo) audito rezultatu“. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė, 2013 m. liepos 15 d. Nr. FA-P-40-2-3, S. 18-19.

20 Die Staatskontrolle hat berechnet, dass in diesem Jahr ca. 31.000 Euro einfach für nichts ausgegeben wurden, zusammen mit dem Jahr 2012 waren es insgesamt fast ca. 100.000 Euro. Valstybinio audito ataskaita „Dėl Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijoje atlikto finansinio (teisėtumo) audito rezultatu“. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė, 2014 m. liepos 15 d. Nr. FA-P-40-3-38, S. 14-15.

21 Es gibt keine Statistiken darüber, wie lange eine Person elektronisch überwacht wurde. Wenn man aber den normalen Fall nimmt, also 3 Monate, dann kostete ein Tag der elektronischen Überwachung ca. 7 Euro pro Tag und Person, das ist 7 Mal mehr als eine Aufsicht der Bewährungshilfebediensteten ohne elektronische Überwachung.

Es ist weiterhin bemerkenswert, dass für die elektronische Überwachung als eine Maßnahme zur Sicherstellung der Strafverfolgung (U-Haftvermeidung) die Polizei selbständige Käufe aus öffentlichen Mitteln organisiert. Es wurde bekannt gegeben, dass 2016 über 100 Fußfesseln gekauft worden sind, der Preis wurde aber nicht öffentlich bekanntgegeben.

6. Fazit

Die Entwicklung des Systems der elektronischen Überwachung befindet sich in Litauen noch in einer Anfangsphase. Die elektronische Überwachung wird aber mit einer großen (obwohl unberechtigten) Zuversicht und Optimismus eingeführt. Bis jetzt wurden aber keine positiven Effekte bzgl. der Gefangenenrate, einer verbesserten Kontrolle der Straftäter oder der Kosten sichtbar. Es war bislang unmöglich festzustellen, ob die Einführung der elektronischen Überwachung zu einem Net-widening-Effekt geführt hat (was zu vermuten ist), weil keine empirische Forschung durchgeführt wurde und im Übrigen die Anzahl der Fälle relativ klein ist. Man kann aber feststellen, dass sich die elektronische Überwachung in Litauen ständig verbreitet und die Politik sich durch keine wissenschaftlichen Vorbehalte beeinflussen lässt. Man sieht ganz offensichtlich große finanzielle Interessen der Privatanbieter, die die Anwendung der Fußfessel vorantreiben. Die Finanzierung der norwegischen Regierung²² hat für die Ausweitung der elektronischen Überwachung in Litauen einen neuen Impuls gegeben. Es bleibt jetzt abzuwarten, wie das neue und noch teurere System funktionieren wird und was damit passiert, wenn die Finanzierung des Ganzen nach ein paar Jahren vom litauischen Justizministerium übernommen werden muss.

Literatur

- Bikelis, S., Sakalauskas, G.* (2015): Lithuania. In: Dünkel, F., Grzywa-Holten, J., Horsfield, P. (Hrsg.): *Restorative Justice and Mediation in Penal Matters*. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, S. 477-500.
- Čepas, A., Sakalauskas, G.* (2010): Lithuania. In: Newman, R. G., Aebi, M. F., Jaquier, V. (Hrsg.): *Crime and punishment around the world. Europe*. Vol. 4. Santa Barbara: ABC-CLIO, S. 197-207.
- Dobryninas, A., Sakalauskas, G.* (2011): Country survey: Criminology, crime and criminal justice in Lithuania. *European Journal of Criminology* 8, S. 421-434.

22 Man muss allerdings darauf hinweisen, dass sich diese Finanzierung nur zum kleinen Teil auf das System der elektronischen Überwachung bezieht, es werden auch gute Projekte finanziert, z. B. der Bau von Übergangwohnheimen für Gefangene bzw. Entlassene, Mediation im Strafverfahren usw.

- Justizministerium Litauen* (Hrsg.): Elektroninis monitoringas bausių sistemoje: tarptautinė patirtis ir perspektyvos Lietuvoje. Vilnius: Lietuvos Respublikos teisingumo ministerija, 2009. Internetlink: www.tm.lt/dok/LAVP/elMonitoringas/Analiz%C4%97-elektroninis_monitoringas.pdf.
- Namavičius, J.* (2013): Neure Entwicklungen des litauischen Strafrechts – zwischen Strafe und Regulierung. Osteuroparecht, Heft 1, S. 90-100.
- Sakalauskas, G.* (2005): The Rights of the Persons with the Restricted Freedom. In: Čepas, A. (Hrsg.): Human Rights in Lithuania. Vilnius, S. 304-331.
- Sakalauskas, G.* (2006): Strafvollzug in Litauen. Kriminalpolitische Hintergründe, rechtliche Regelungen, Reformen, Praxis und Perspektiven. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.
- Sakalauskas, G.* (2010): Litauen. In: Dünkel F., Lappi-Sepälä T., Morgenstern C., van Zyl Smit D. (Hrsg.): Kriminalität, Kriminalpolitik, strafrechtliche Sanktionspraxis und Gefangenenraten im europäischen Vergleich. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, S. 561-620.
- Sakalauskas, G.* (2010a): Lithuania. In: Dünkel, F., Grzywa, J., Horsfield, P., Pruin, I. (Hrsg.): Juvenile Justice Systems in Europe. Current Situation and Reform Developments. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, S. 871-909.
- Sakalauskas, G.* (2010b): Strafrecht. Strafvollzugsrecht. In: Galginaitis, J., Himmelreich, A., Vrubliauskaitė, R. (Hrsg.): Einführung in das litauische Recht. Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag, S. 270-275, 281-286.
- Sakalauskas, G.* (2014): Lithuania. In: Drenkhahn, K., Dudeck, M., Dünkel, F. (Hrsg.): Long-Term Imprisonment and Human Rights. London, New York: Routledge, S. 198-217.
- Sakalauskas, G.* (2015): Strafvollzug in Litauen: Blick zurück oder nach vorne? Neue Kriminalpolitik 27, S. 190-201.
- Švedas, G.* (2000): Lithuania. In: Helsinki Institute for Crime Prevention and Control affiliated with the United Nations (HEUNI): Criminal Justice Systems in Europe and North America. Helsinki, 2000. <http://www.heuni.fi>.

7.7 Österreich

Walter Hammerschick

1. Historische Entwicklung

Zum 01. September 2010 wurde der elektronisch überwachte Hausarrest (in weiterer Folge kurz „EÜH“) als neue Vollzugsform für den Vollzug von Freiheitsstrafen und von Untersuchungshaft an Jugendlichen und Erwachsenen in Österreich gesetzlich eingeführt. Die gesetzliche Regelung des EÜH versteht sich als Umsetzung der Erfahrungen aus zwei Modellversuchen. Dem Pilotprojekt zum heute praktizierten Vollzugs-Modell war in den Jahren 2006 und 2007 bereits ein Modellversuch im Rahmen der bedingten Entlassung (§ 46 öStGB) vorgegangen, der letztlich aber ohne weitere Pläne für die Zukunft beendet wurde. Nicht zuletzt war diese Möglichkeit der früheren bedingten Entlassung an den meisten Modellversuchsstandorten sehr selten genutzt worden. Der letztere der beiden Modellversuche wurde 2008, regional und bezüglich der Teilnehmerzahl begrenzt, als reines Vollzugsmodell durchgeführt. Als zentrale *Ziele* dieses Modellversuchs waren *Haftvermeidung* und *Haftplatzentlastung*, Ausweitung der Möglichkeiten der (Re-)Integration, Gewährleistung von Sicherheit und die Überprüfung der praktischen Eignung des Modells genannt worden. Die eingeschränkten Rahmenbedingungen gestatteten der wissenschaftlichen Begleitung des Modellversuchs zwar nur vorsichtige Aussagen, die Ergebnisse waren aber dennoch positiv zu bewerten.¹ Nicht zuletzt aufgrund der positiven Ergebnisse des Modellversuchs wurden die gesetzlichen Grundlagen für die österreichweite Einführung des EÜH geschaffen, die im Juli 2010 vom Nationalrat verabschiedet wurden.

1 Vgl. *Hammerschick/Neumann* 2008, S 69 ff.

2. Elektronisch überwachter Hausarrest zur Untersuchungshaftvermeidung

In den Grundzügen entspricht das gesetzlich realisierte Modell des EÜH zu weiten Teilen dem im zweiten Modellversuch getesteten Modell. Bei den generellen Anwendungsbereichen ist nun allerdings, anders als im Modellversuch, vorgesehen, dass auf Antrag der Staatsanwaltschaft oder des Beschuldigten auch eine Untersuchungshaft im Hausarrest vollzogen werden kann. Entsprechende Anträge durch einen Beschuldigten oder die Staatsanwaltschaft sind an das zuständige Gericht zu stellen, das im Rahmen einer Haftprüfungsverhandlung zu entscheiden hat. Im Untersuchungshaftmodell müssen für die Aufnahme in den EÜH folgende Bedingungen erfüllt werden (§ 173a öStPO):

1. Geeignete Unterkunft im Inland und gegebenenfalls geeignete Beschäftigung.
2. Prognose, dass nach Prüfung der Wohnverhältnisse, des sozialen Umfelds und allfälliger Risikofaktoren sowie bei Einhaltung der aufzuerlegenden Bedingungen diese Vollzugsform geeignet ist, den Haftgründen entgegenzuwirken.
3. Bekräftigung der Einhaltung der Bedingungen durch Gelöbnis.

Die Anordnung des Hausarrestes ist nur zulässig, wenn die Untersuchungshaft nicht gegen mildere Mittel aufgehoben, der Zweck der Anhaltung (§ 182 Abs. 1 öStGB) aber auch durch diese Art des Vollzugs der Untersuchungshaft erreicht werden kann (§ 173a Abs.1 öStPO). Wenn ein Antrag nicht mangels der Erfüllung von Voraussetzungen unmittelbar abzuweisen ist, so ist vom Gericht eine vorläufige Bewährungshilfe anzuordnen, in deren Rahmen die weiteren Voraussetzungen für den Vollzug der Untersuchungshaft in der Unterkunft des Beschuldigten zu erheben sind. Das Gericht entscheidet über den Antrag unter Einbeziehung der Erhebungsergebnisse und erteilt erforderliche Weisungen.

In der Praxis spielt der EÜH als Vollzugsform für die Untersuchungshaft kaum eine Rolle. Seit der Einführung des EÜH wurden bis zum 31.12.2015 insgesamt nur 33 abgeschlossene Fälle dieser Art des Vollzugs einer Untersuchungshaft gezählt.² Die marginale Bedeutung dieses Modells ist wohl vor allem darin begründet, dass bei Erfüllung der Voraussetzungen in der Regel auch weniger eingriffsintensive Mittel den Haftzweck erfüllen.

2 Vgl. Bundesministerium für Justiz 2016, S 106.

3. Elektronisch überwachter Hausarrest zur Vermeidung von Freiheitsstrafen (Die Front-door- sowie Back-door-Variante)

Der Vollzug von unbedingten Freiheitsstrafen im EÜH in Österreich unterscheidet zwischen zwei Modellen: Einerseits das Front-door-Modell (in weiterer Folge „FD“), das sich an rechtskräftig Verurteilte richtet, die den Strafvollzug noch nicht angetreten haben und aufgrund der relativ kurzen bzw. der zu erwartenden kurzen Dauer die gesamte Strafzeit im EÜH verbüßen. Andererseits das Backdoor-Modell (in weiterer Folge „BD“), das für Verurteilte vorgesehen ist, die sich bereits im Strafvollzug befinden und den Rest der Haftzeit bis zur Entlassung im EÜH verbüßen (§ 156c Abs.1 Zif.1 öStVG). Sowohl im FD-Modell als auch bezüglich der Resthaftzeiten im BD-Modell kann der Hausarrest bewilligt werden, wenn die *Straf- oder Resthaftzeit voraussichtlich nicht länger als ein Jahr* dauern wird. Dabei ist eine zu erwartende bedingte Entlassung (§ 46 öStGB) bzw. eine dadurch erwartete, kürzere Straf- bzw. Haftzeit zu berücksichtigen. Bei Ablehnung einer erwarteten bedingten Entlassung zum Halbstrafentersin sind damit im FD-Modell Anordnungszeiten im Hausarrest von bis zu zwei Jahren, im BD-Modell theoretisch sogar darüber hinaus, möglich. Nicht zuletzt in Anbetracht überfüllter Gefängnisse wird seit Längerem überlegt, die Bedingungen hinsichtlich der Straf- bzw. Reststrafzeiten auf bis zu 18 Monate auszuweiten.³

Ursprünglich schloss die gesetzliche Regelung des EÜH keine Antragsteller mit bestimmten Delikten aus. Nachdem sich das Opfer einer Vergewaltigung 2012 medial an die Öffentlichkeit gewandt hatte, um gegen die Fußfessel für den verurteilten Täter zu kämpfen, folgte eine breite öffentliche Debatte über die Möglichkeit des EÜH für Sexualstraftäter. Der Gesetzgeber schränkte daraufhin den Zugang von Sexualstraftätern zum EÜH mit Wirkung vom 01. Januar 2013 ein. Wegen schweren Sexualdelikten wie Vergewaltigung, geschlechtlicher Nötigung oder sexuellem Missbrauch Unmündiger Verurteilte haben nun generell erst nach Verbüßung von mindestens der Hälfte der verhängten Haftstrafe und von mindestens drei Monaten in einer Justizanstalt Zugang zum EÜH (§ 156c Abs. 1a öStVG). Bei anderen strafbaren Handlungen gegen die sexuelle Integrität und Selbstbestimmung kommt der EÜH nur dann in Betracht, wenn „aus besonderen Gründen Gewähr dafür geboten ist, dass er (Anmerkung: der Täter) den elektronisch überwachten Hausarrest nicht missbrauchen werde“ (§ 156c Abs. 1a öStVG). Darüber hinaus ist vor einer Entscheidung über die Genehmigung des

3 So z. B. der Generaldirektor für den Strafvollzug, vgl. Wiener Zeitung vom 10.9. 2015. http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/oesterreich/politik/773718_Kriterien-fuer-Fussfessel-sollen-erweitert-werden.html (aufgerufen am 15.10.2016).

EÜH eine Äußerung der Begutachtungsstelle für Gewalt- und Sexualstraftäter einzuholen und jeweiligen Opfern Gelegenheit zur Äußerung zu geben (§ 156d Abs. 3 öStVG).

Das verurteilende Gericht hat generell die Möglichkeit, die Anhaltung im EÜH längstens bis zum frühestmöglichen Zeitpunkt einer bedingten Entlassung auszuschließen (§ 266 öStPO). Der Gesetzgeber reagierte mit dieser Regelung auf Kritik der Richterschaft im Vorfeld des Gesetzesentwurfs, dass die vom Anstaltsleiter zu treffende Entscheidung über den EÜH in die Rechtsprechung eingreifen würde. Anträge auf Bewilligung des EÜH sind in Bezug auf eine Straftat bei jener Justizanstalt einzubringen, in der die Strafe angetreten werden soll (FD) bzw. bereits verbüßt wird (BD). Der Anstaltsleiter entscheidet als Vollzugsbehörde 1. Instanz (§ 156d öStVG). Bei erforderlichen Strafvollzugsortsänderungen entscheidet die Vollzugsdirektion.

Für die Straftat im EÜH müssen, neben den oben angesprochenen zeitlichen Bedingungen, folgende Voraussetzungen erfüllt werden (§ 156b und c öStVG):

1. Geeignete Unterkunft im Inland.
2. Geeignete Beschäftigung.
3. Einkommen zur Bestreitung des Lebensunterhalts.
4. Kranken- und Unfallversicherungsschutz.
5. Schriftliche Einwilligung der im gemeinsamen Haushalt lebenden Personen.
6. Prognose, dass nach Prüfung der Wohnverhältnisse, des sozialen Umfelds und allfälliger Risikofaktoren, sowie bei Einhaltung der aufzuerlegenden Bedingungen diese Vollzugsform nicht missbraucht wird.

Die Voraussetzung einer geeigneten Beschäftigung wird mit jeder Art einer sinnvollen Beschäftigung erfüllt, die mit einer ausreichenden Tagesstrukturierung verbunden ist. Das können z.B. auch Ausbildungen, gemeinnützige Leistungen oder auch Kinderbetreuung sein. Laut der Verordnung „Vollzug von Strafen und der Untersuchungshaft durch elektronisch überwachten Hausarrest (HausarrestV)“ soll „die Summe der Beschäftigungen insgesamt tunlichst eine Dauer von 38,5 Stunden pro Woche erreichen“ (§ 3 Pkt.3.). In Verbindung damit steht, dass das Einkommen nicht notwendigerweise durch eine Erwerbstätigkeit gesichert sein muss, sondern, dass diese Voraussetzung auch mit einem Unterhalt durch Dritte oder mit sonstigen finanziellen Versorgungen erfüllt werden kann.

Strafgefangene im EÜH müssen einen *Kostenbeitrag* von 22 € pro Tag leisten (§ 5 Abs. 1 HausarrestV), der allerdings entfallen bzw. soweit reduziert werden kann, dass dadurch sein Unterhalt oder der Unterhalt von Personen, für die er versorgungspflichtig ist, nicht gefährdet wird.

4. Organisation und technische Abläufe

Sofern ein Antrag auf EÜH zum Vollzug von Freiheitsstrafen nicht aussichtslos bzw. mangels Erfüllung der Voraussetzungen vorab abzuweisen ist, wird ein Erhebungsersuchen im Sinne des § 29c Bewährungshilfegesetz (BewHG) an die örtlich zuständige, mit Aufgaben der Sozialarbeit betraute Einrichtung (Österreichweit Verein NEUSTART) gerichtet. Im Rahmen dieser Erhebungen sind die Wohnverhältnisse, das soziale Umfeld und allfällige Risikofaktoren (Gefährlichkeit des Betroffenen, Art und Beweggrund der Anlasstat oder früherer Verurteilungen, derzeitiger Lebenswandel und Chancen auf ein redliches Fortkommen nach der Haft) zu prüfen. Wenn aufgrund dieser Prüfungen und bei Einhaltung der festgelegten Bedingungen kein Missbrauch dieser Vollzugsform zu befürchten ist, ist der Antrag zu bewilligen. Gegen Entscheidungen über die Gewährung bzw. den Widerruf eines EÜH kann eine Beschwerde an das zuständige Vollzugsgericht gerichtet werden (§ 16 öStVG). Der EÜH ist zu widerrufen, wenn eine für die Anordnung notwendige Voraussetzung wegfällt, der Gefangene Anordnungen oder ihm auferlegte Bedingungen entweder in schwerwiegender Weise oder trotz förmlicher Mahnung nicht einhält, er den Kostenbeitrag nicht leistet oder der dringende Verdacht besteht, dass er während der Zeit im EÜH eine vorsätzliche, gerichtlich strafbare Handlung begangen hat (§ 156c Abs. 2 öStVG).

Für die technische Überwachung der Einhaltung der Hausarrestzeiten wird in der Unterkunft des Gefangenen eine an das Telefonfestnetz angebundene Basisstation zur Übermittlung der Funksignale des elektronischen Senders, sowie zur Durchführung von Kontrollanrufen installiert (§ 2 HausarrestV). Die überwachte Person trägt am Fußknöchel einen Funksender, der mit der in Reichweite befindlichen Basisstation Verbindung aufnimmt. Zum Zwecke einer Alkoholkontrolle kann die überwachte Person auch zu einer Atemluftanalyse über die Basisstation aufgefordert werden. Überwacht werden lediglich die An- und Abwesenheitszeiten in der Unterkunft. Die österreichische Justiz verfügt auch über Geräte, die eine permanente Überwachung mittels GPS-Technik ermöglichen. Diese Geräte werden bislang aber nur in Einzel- bzw. Ausnahmefällen eingesetzt.

Die technische Überwachung der Einhaltung der Hausarrestzeiten orientiert sich an individuellen Aufsichtsprofilen. Mit diesen werden auf der Grundlage der Bedingungen für die jeweilige Lebensführung die konkreten zeitlichen und örtlichen Komponenten des Tagesablaufs bzw. die Abwesenheitszeiten festgelegt. Die Aufsichtsprofile bzw. die entsprechenden Wochenpläne werden von der zuständigen Justizanstalt auf der Grundlage von Vorschlägen, die von den zuständigen Mitarbeitern des Vereins NEUSTART gemeinsam mit den Klienten vorbereitet

werden, erstellt und periodisch⁴ der Überwachungszentrale übermittelt. Den Gefangenen können im Rahmen der Erstellung bzw. Bewilligung der Wochenpläne zeitliche „Freiräume“ für soziale Kontakte, Sport, etc. genehmigt werden. Darüber hinaus können den Gefangenen auf Antrag Vollzugslockerungen bzw. Ausgänge, wie auch sonst im gelockerten Vollzug gewährt werden. Im Rahmen der 2012 abgeschlossenen Evaluation des EÜH stellte sich die Praxis der Gewährung von zeitlichen Freiräumen bzw. von Vollzugslockerungen regional sehr unterschiedlich dar. So standen Justizanstalten, die nur in Ausnahmefällen Bewegung im Freien und Ähnliches gewährten, solchen gegenüber, die unter anderem regelmäßig längere Ausgänge, vor allem an Wochenenden, bewilligten.⁵ Abgesehen vom bislang kaum zur Anwendung kommenden GPS-Modell stellt sich die technische Überwachung im derzeit in Österreich zur Anwendung kommenden Modell vor allem als eine technische Unterstützung zur Kontrolle der festgelegten Hausarrestzeiten dar. Als die eigentlichen zentralen Gestaltungselemente des EÜH erweisen sich die Vereinbarungen, die Wochenplanung, die wöchentlichen Termine mit den zuständigen Sozialarbeitern sowie die Strukturierung der Tagesabläufe mit der Beschäftigung und den Hausarrestzeiten.⁶

Ein *zentrales Element* des österreichischen Modells des EÜH ist die laufende *sozialarbeiterische Betreuung*, deren Bedeutung durch die empirischen Erhebungen im Rahmen der Evaluation bestätigt wurde: „Am sichtbarsten wird die Bedeutung der sozialarbeiterischen Betreuung bei Klienten mit vielschichtigen Belastungen und Problemlagen, bei denen die Fallstudien vielfach sehr positive Entwicklungen und Erfolge andeuten.“⁷ Regelmäßiger Kontakt der Klienten zu den zuständigen Sozialarbeitern ergibt sich aus deren Aufgaben im Zusammenhang mit der Erstellung der Aufsichtsprofile. Das Ausmaß der darüber hinausgehenden sozialarbeiterischen Betreuung während der Anhaltung im EÜH wird im Einzelfall überprüft und entsprechend der Erfordernisse festgelegt. Auf Anforderung der Justizanstalt, jedenfalls aber nach Beendigung des EÜH, wird den Anstalten auch ein Bericht der Sozialarbeit übermittelt.

Die Evaluation wies den EÜH in der in Österreich praktizierten Vollzugsform als sinnvolle Erweiterung der Gestaltungsmöglichkeiten des Vollzugssystems aus.⁸ Er stellt sich als eine Gestaltungsoption des Freiheitsentzugs dar, die trotz enger bzw. strenger Rahmenbedingungen näher am Leben in Freiheit ist als jede

4 Wöchentlich und bei längerer Dauer zweiwöchentlich.

5 Vgl. *Hammerschick u. a.* 2012, S. 14 ff.

6 Vgl. *Hammerschick u. a.* 2012, S. 15.

7 Vgl. *Hammerschick u. a.* 2012, S. 18.

8 *Hammerschick u. a.* 2012, S. 3 ff.

andere Vollzugsform. Mit dem EÜH können vielfach weitere persönliche und soziale Folgewirkungen und Abstiegsprozesse, die mit strafrechtlichen Verurteilungen und besonders mit Freiheitsstrafen regelmäßig verbunden sind, gebremst werden. Mitunter können Gefangene an ihren Arbeitsplätzen bleiben, sich selbst erhalten und Beiträge zur Erhaltung der Familie leisten, sowie bereits während des Vollzug mit der Tilgung von Schulden beginnen. Das Ziel der Entlastung überfüllter Haftanstalten hat der EÜH bislang allerdings nur in sehr geringem Maß erfüllt. Im Jahresdurchschnitt 2015 wurden 292 Personen oder 3,3% aller im österreichischen Strafvollzug Inhaftierten im EÜH angehalten.⁹ Diese Zahl entspricht zwar der Belegung einer mittleren österreichischen Justizanstalt, verteilt auf die insgesamt 27 Anstalten ist der Effekt aber gering. Dazu ist anzumerken, dass sich die Anwendungsdaten regional beträchtlich unterscheiden. Im Rahmen der Evaluation wurde anhand eines vorsichtigen Rechenmodells ein Potential des EÜH von rund 7% der gesamten Vollzugspopulation errechnet.¹⁰

Der deutlich überwiegende Anteil der EÜH-Gefangenen (rund 84% im Durchschnitt der Jahre seit Einführung) wird im FD-Modell angehalten. Bereits Inhaftierten gelingt es nicht nur schlechter die Anforderungen zu erfüllen, sie haben meist auch eine schlechtere Risikoprognose.¹¹ Eine Untersuchung aus dem Jahr 2015 zeigt darüber hinaus auf, dass es Gefangene trotz Eignung für den EÜH oft vorziehen im Anstaltsvollzug zu bleiben.¹² Das trifft vor allem auf jene zu, die tagsüber die Anstalt zur Arbeit verlassen dürfen (Freigang gemäß § 126 öStVG) und damit verbunden meist regelmäßige Vollzugslockerungen genießen. Ausschlaggebend dafür sind die permanente Überwachung im EÜH, deren Rigorosität, die großenteils sehr zurückhaltende Bewilligung von Ausgängen im EÜH, aber auch Informationsmängel.¹³

5. Probleme und Perspektiven

EÜH-Gefangene unterscheiden sich im Schnitt von anderen Gefangenen dadurch, dass sie besser qualifiziert sind, näher am Arbeitsmarkt sind und insgesamt in etwas besseren sozialen Verhältnissen leben.¹⁴ Diese Unterschiede sind weitgehend durch die EÜH-Voraussetzungen bedingt. Eine Aufnahme in den EÜH erfordert, dass Voraussetzungen erfüllt werden, die zu erfüllen für einen

9 Vgl. *Bundesministerium für Justiz* 2016, S. 106.

10 Vgl. *Hammerschick u. a.* 2012, S. 24.

11 Vgl. *Hammerschick u. a.* 2012, S. 4.

12 *Mock* 2015, S. 237.

13 Vgl. *Mock* 2015, S. 237.

14 Vgl. *Hammerschick u. a.* 2012, S. 12 ff.

großen Teil der Strafgefangenen bzw. der vor Strafantritt Stehenden sehr schwer ist. Ein großer Teil der Strafgefangenen weist eine große Distanz zum Arbeitsmarkt auf, lebt in relativ prekären Verhältnissen und der Anteil der Wiederkehrer in den Strafvollzug ist relativ groß. Es ist wenig verwunderlich, dass Insassen, auf die diese Beschreibung zutrifft, nicht die Hauptklientel des EÜH sind. In diesem Sinn sind die Chancen in den EÜH zu kommen nicht für alle Gefangenen bzw. zu unbedingten Freiheitsstrafen Verurteilten gleich. Festzuhalten ist aber, dass sehr wohl auch Gefangene im EÜH sind, auf die diese Beschreibung zu weiten Teilen zutrifft.¹⁵ Es gäbe durchaus Möglichkeiten, die Chancen von Gefangenen mit schlechteren Voraussetzungen für den EÜH zu verbessern. Die Einrichtung gezielter Unterstützungs- bzw. Vermittlungsangebote hinsichtlich Arbeit und Unterkunft wären solche Maßnahmen mit denen auch das Anwendungspotential ausgeweitet werden könnte. Bedenkt man die hohen Kosten eines Vollzugstages im Anstaltsvollzug, so kann man annehmen, dass die Einsparungen auf dieser Seite sehr leicht die Kosten für entsprechende Unterstützungsangebote decken würden. In den Fallstudien der Evaluation zeigte sich, dass der EÜH bzw. die regelmäßig damit verbundenen Maßnahmen gerade auch bei Klienten mit schwierigen (sozialen) Rahmenbedingungen positive Entwicklungen einleiten bzw. unterstützen können.¹⁶ Diese positiven Beobachtungen ändern freilich nichts daran, dass es weiterhin am besten wäre, öfter ganz auf Haftstrafen zu verzichten und die so eingesparten Ressourcen für Unterstützungs- und Integrationsmaßnahmen einzusetzen, aber das ist ein eigenes Thema.

Literatur

Bundesministerium für Justiz (2016): Sicherheitsbericht 2015. Bericht über die Tätigkeit der Strafjustiz. Wien: Bundesministerium für Justiz. URL: https://www.justiz.gv.at/web2013/home/justiz/daten_und_fakten/berichte/sicherheitsberichte~2c94848525f84a630132fddb2cc85c91.de.html (aufgerufen am 15.10.2016).

Hammerschick, W., Neumann, A. (2008): Bericht der Begleitforschung zum Modellversuch „Elektronische Aufsicht/Überwacher Hausarrest im Rahmen des § 126 StVG. Wien, Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie. URL: http://www.irks.at/assets/irks/Publikationen/Forschungsbericht/EA_Endbericht_IRKS.pdf (aufgerufen am 15.10.2016).

Hammerschick, W., Neumann, A., Leonhardmayr, N. (2012): Evaluation des Elektronisch überwachten Hausarrests – Beantwortung zentraler Fragen und Executive Summary. Wien, Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie.

15 Vgl. *Hammerschick u. a.* 2012, S. 13.

16 Vgl. *Hammerschick u. a.* 2012, S. 13.

URL: http://www.irks.at/assets/irks/Publikationen/Forschungsbericht/IRKS_EÜH_ExecSum.pdf (aufgerufen am 15.10.2016).

Mock, J., (2015): Der elektronisch überwachte Hausarrest und die Vollzugslockerung Freigang – Die Konkurrenz zwischen Vollzugsform und Vollzugslockerung. *Journal für Strafrecht* 2015, S. 233-237.

7.8 Polen

Barbara Stańdo-Kawecka, Joanna Grzywa-Holten

1. Einleitung

Die wachsende Überbelegung der Gefängnisse,¹ die hohen Kosten des Vollzugs der Freiheitsstrafe und die zeitgleichen Kürzungen der öffentlichen Haushaltsmittel lösten Anfang der 2000er Jahre eine intensive Suche nach weiteren Alternativen zur Freiheitsstrafe aus. Die vermehrte Anwendung von Alternativsanktionen empfehlen auch die internationalen Akte und Konventionen.² Eine dieser Möglichkeiten könnte nach Meinung zahlreicher polnischer Kriminalpolitiker und vor allem seitens des Justizministeriums – obwohl auch umstritten – die elektronische Überwachung (EÜ) zu sein.³

-
- 1 2009 hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) festgestellt, dass die Überbelegung in polnischen Gefängnissen ein strukturelles Problem mit den möglichen Implikationen einer menschenrechtswidrigen Unterbringung geworden war, vgl. EGMR v. 22. Oktober 2009, *Norbert Sikorski v. Poland*, application no. 17599/05, par. 152.
 - 2 Zu diesem Thema siehe bereits ausführlich: *Dünkel/Spiess* 1983; *Morgenstern* 2002; *Morgenstern* 2007, S. 248 ff.; *Walkenhorst* 2007, S. 247; *Jakubowska-Hara/Skupiński* 2009.
 - 3 Von Anfang an sollten die Arbeiten an Konzepten einer elektronischen Überwachung in Polen der Reduktion der Überbelegung der Gefängnisse dienen. In der Begründung des Entwurfs findet sich die Aussage, dass die EÜ zur Wahrung der Menschenrechte der zu Freiheitsstrafe verurteilten Personen beitragen soll, vgl. *Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego*, Bericht Nr. 1237.

2. Rechtliche Grundlagen

Die rechtlichen Grundlagen der elektronischen Überwachung von Straftätern finden sich einerseits im Strafgesetzbuch, soweit die EÜ in Verbindung mit anderen Strafmaßnahmen⁴ oder als Sicherungsmaßnahme i. S. des Art. 93a § 1 Nr. 1 polnStGB⁵ angeordnet wird, oder im Strafvollstreckungsgesetzbuch (polnStVollstrGB), soweit es um eine alternative Form der Vollstreckung der Freiheitsstrafe geht.

EÜ im Kontext von § 93a polnStGB wird als GPS-basierte Aufenthaltsüberwachung vollzogen (vgl. Art. 93e). Diese Maßnahme kann direkt im Urteil verhängt werden oder kann in den letzten 6 Monaten (nicht früher) vor der Entlassung für unbestimmte Zeit angeordnet werden. Falls sie im Urteil verhängt wurde, wird in den letzten 6 Monaten geprüft, ob sie immer noch sinnvoll (zweckmäßig) wäre.

Im Rahmen des Vollzugs von Freiheitsstrafen findet sie in der Form der radiofrequenzgestützten Überwachung zu Hause statt (elektronisch überwachter Hausarrest).

Den Kern des Anwendungsbereichs der EÜ in Polen stellt die EÜ als Alternative zur Freiheitsstrafe dar und soll damit zugleich der Reduzierung der Überbelegung der Strafanstalten dienen. Die EÜ ist vorgesehen bei unbedingten Freiheitsstrafen (einschließlich einer widerrufenen bedingten Strafaussetzung)⁶ oder

- 4 Strafmaßnahmen sind Sanktionen, die als Nebenstrafe oder in bestimmten Fällen auch als eigenständige Maßnahme verhängt werden, vgl. Art. 39 polnStGB. In Art 39 Nr. 2b) sind zwei Maßnahmen aufgeführt, die auch mit elektronischer Überwachung verbunden werden können: Einmal das Verbot, sich in der Nähe bestimmter Personen aufzuhalten, zum anderen das Verbot der Teilnahme an bestimmten Massenveranstaltungen (z. B. Fußballspiele, Konzerte).
- 5 Art. 93a polnStGB führt als sog. Maßnahmen der Sicherung die elektronische Kontrolle des Aufenthalts, die Therapieweisung, die Drogentherapie und die Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus auf. Im Unterschied zum psychiatrischen Krankenhaus betrifft die EÜ nicht nur schuldunfähige oder beschränkt schuldfähige Täter, sondern auch schuldfähige Täter, insbesondere Gewalt- und Sexualtäter.
- 6 Strafen nach dem polnischen StGB (Art. 32 polnStGB) sind die Geldstrafe, die Freiheitsbeschränkungsstrafe, die zeitige Freiheitsstrafe, die 25-jährige Freiheitsstrafe und die lebenslange Freiheitsstrafe. Die Geldstrafe wird in Tagessätzen verhängt. Die Mindestanzahl der Tage beträgt 10, die Höchstzahl 540. Die Freiheitsbeschränkungsstrafe ist eine Sanktion, die entweder gemeinnützige Arbeit oder den Entzug eines Teils des Arbeitslohns (10-25%) beinhalten kann und damit einer Geldstrafe ähnlich ist, vgl. Art. 34 polnStGB. In den früheren Regelungen konnte die Freiheitsbeschränkungsstrafe mit elektronischer Überwachung kombiniert werden, siehe hierzu die Ausführungen zur historischen Entwicklung der EÜ. Des Weiteren hat der Gesetzgeber im 8. Kapitel des polnStGB drei Maßnahmen der strafrechtlichen Reaktion eingeführt, die eine Alternative zur vollständigen Verhängung der Strafe bzw. zum vollständigen Vollzug der Freiheitsstrafe darstellen: Die bedingte Einstellung des Verfahrens (*warunkowe umorzenie*

bei Ersatzfreiheitsstrafen (Art. 46 und 65 des polnStVollstrGB) von bis zu einem Jahr. Eine Ausnahme gilt für mehrfache Wiederholungstäter (Art. 431a § 1 Punkt 1 polnStVollstrGB). Sie sind von der Anwendung der EÜ ausgeschlossen.

Neben dieser Grundvoraussetzung müssen einige weitere Bedingungen erfüllt werden. Vor allem muss die Verbüßung der Strafe ohne Freiheitsentzug in diesem System für das Erreichen der Strafziele ausreichend sein. Darüber hinaus muss der Verurteilte über einen festen Wohnsitz verfügen, der bestimmte technische Voraussetzungen erfüllt, hierbei vor allem den Zugang zum Telefonnetz. Des Weiteren ist das Einverständnis aller volljährigen Personen, die mit dem Verurteilten zusammenwohnen eine wichtige Voraussetzung. Allerdings kann das Gericht trotz der fehlenden Zustimmung aller Mitbewohner dem Verurteilten gestatten, die Strafe mit EÜ zu verbüßen. Auch bei Tätern der häuslichen Gewalt ist die Anwendung der EÜ nicht per se ausgeschlossen, hier spielt jedoch die Zustimmung der anderen Mitbewohner/Familienmitglieder eine unabdingbare Rolle.

Die Vollstreckung der Strafe in diesem System ordnet das Strafvollzugsgericht gegenüber dem Verurteilten an, der sich bereits in einer Strafanstalt befindet oder gegenüber einer Person, die den Vollzug ihrer Freiheitsstrafe noch nicht angetreten hat. Das Gericht entscheidet auf Antrag des Verurteilten, seines Verteidigers, Staatsanwalts, Bewährungshelfers oder des Strafanstaltsdirektors.⁷ Wenn der Antrag von einer anderen Person als dem Verurteilten gestellt worden ist, ist seine Zustimmung nicht erforderlich.

Im Beschluss der Bewilligung der elektronischen Überwachung bestimmt das Strafvollzugsgericht die Art und Weise, wie diese Strafe vollstreckt wird, u. a. in welchem Zeitraum sich der Verurteilte in der Reichweite des Senders aufhalten muss.⁸

Das Gericht kann dem Verurteilten weitere Pflichten und Verbote auferlegen, z. B. das Verbot, sich einer bestimmten Person oder einem bestimmten Ort zu nähern, oder auch Pflichten, die in den Vorschriften zur Aussetzung der Strafvollstreckung oder den Vorschriften zur bedingten vorzeitigen Entlassung geregelt sind (Art. 43 polnStVollstrGB).

postępowania), die bedingte Strafaussetzung (*warunkowe zawieszenie wykonania orzeczonej kary*) sowie die bedingte Aussetzung des Strafrests (*vorzeitige Entlassung; warunkowe przedterminowe zwolnienie z odbycia reszty kary*).

7 Durch den Verurteilten eingereichte Anträge machen knapp 95% aller gestellten Anträge aus. Nur 3-5% werden vom Strafanstaltsleiter eingereicht, siehe Informationen des *Biuro Dozoru Elektronicznego*/Büros der Elektronischen Überwachung, vgl. *Justizministerium*, www.dozorelektroniczny.gov.pl. 31.12.2012. Unter Strafrechtsdogmatikern und Praktikern wird überwiegend die Meinung vertreten, dass im Verfahren über die Zulassung der Vollstreckung der Freiheitsstrafe im System der elektronischen Überwachung das Anklageprinzip/Akkusationsprinzip gilt. Das Gericht darf nicht aus eigener Initiative das Verfahren einleiten und auch nicht weiterführen, wenn der Antrag von einer nicht befugten Person gestellt wurde, siehe *Pelewicz* 2014, S. 99 f.

8 Minimum 12 Stunden am Tag.

Eine Abschrift des strafgerichtlichen Beschlusses wird unverzüglich dem Bewährungshelfer und der ermächtigten Einrichtung, die die Überwachung technisch durchführt, zugesendet (Art 43lh § 4 polnStVollstrGB). Der Verurteilte befindet sich die ganze Zeit unter Aufsicht eines Bewährungshelfers.⁹ Personen, die der EÜ unterliegen, werden in der Statistik des Strafvollzugsdiensts nicht als Gefangene, sondern als eine getrennte Gruppe erfasst.

Während der Verbüßung einer Freiheitsstrafe im System der elektronischen Überwachung kann der Gefangene (sein Verteidiger, Bewährungshelfer oder Staatsanwalt) einen Antrag auf vorzeitige, bedingte Entlassung stellen. Nach einer allgemeinen Regel kann auch das Strafvollzugsgericht vom Amts wegen tätig werden (Art. 19 und 43ln § 2 polnStVollstrGB). Das Gericht kann die bedingte Entlassung erteilen, wenn der Verurteilte mindestens die Hälfte der Strafe (bzw. bei Rückfälltättern zwei Drittel) verbüßt hat. Die bedingte Entlassung ist nicht bei denjenigen Verurteilten anzuwenden, die im System der EÜ eine Ersatzstrafe verbüßen (Art. 43ln § 4 polnStVollstrGB).

Die Aufsicht übt das Vollzugsgericht aus. Das gleiche Gericht entscheidet auch über den Abbruch der elektronischen Überwachung, wenn der Verurteilte, eine Straftat begangen, gegen Weisungen verstoßen oder die ihm auferlegten Pflichten nicht erfüllt hat (Art. 43 zaa und zab polnStVollstrGB).

2. Historische Entwicklung

In Polen wurde die elektronische Überwachung 2007 durch das „Gesetz zur Vollstreckung der Freiheitsstrafe außerhalb der Strafanstalt im System der elektronischen Überwachung“ eingeführt, ihre praktische Umsetzung erfolgte jedoch erst 2009.¹⁰ Das Gesetz galt zu Anfang nicht auf dem Gebiet des ganzen Landes,

9 Die Aufgaben und Entscheidungsbereiche des Bewährungshelfers regelt das Strafvollstreckungsgesetzbuch. Zu den Aufgaben gehören insbesondere das Einreichen verschiedener Anträge vor dem Strafvollzugsgericht, die Erteilung und der Widerruf einer Erlaubnis für den Gefangenen, den Ort aus besonderen Gründen verlassen zu dürfen etc., vgl. *Pelewicz* 2013, S. 92 ff.

10 Das Gesetz zur Vollstreckung der Freiheitsstrafe außerhalb der Strafanstalt im System der elektronischen Überwachung wurde am 07.09.2007 verabschiedet und trat 2009 in Kraft/Ustawa z dnia 07.09.2007r. o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego, Dz. U. 2007, Nr. 191, poz. 1366. Es wurde als ein Gesetz mit zeitlicher Begrenzung eingeführt, d. h. in den endgültigen Vorschriften wurde nicht nur der Zeitpunkt seines Inkrafttretens bestimmt, sondern auch bis wann es gilt. In der ersten Version bis 2013, nach einer Novellierung bis Ende 2014. Die Novellierung des Gesetzes von 2013 hat diese zeitliche Begrenzung aufgehoben, siehe *Grzywa-Holten* 2013, S. 268 ff.

sondern wurde in Etappen in bestimmten Bezirksgerichten (als erstes im Warschauer Bezirk) eingeführt. Erst seit dem Jahr 2012 findet die elektronische Überwachung im ganzen Land Anwendung.

Die statistischen Schätzungen, die in der Begründung des Gesetzes zitiert wurden, gingen davon aus, dass innerhalb der kommenden Jahre ca. 15.000-20.000 Verurteilte jährlich die Strafe im System der EÜ verbüßen werden können.¹¹ In der Praxis stellte sich schnell heraus, dass diese Zahl weit überschätzt war.¹² Darüber hinaus stellte sich auch schnell heraus, dass das Gesetz sehr lückenhaft und fehlerhaft war, was zahlreiche Novellierungen erforderte, um die Zahl der Gefangenen, die ihre Strafe in dem System der EÜ verbüßen, zu erhöhen.¹³

In Folge der Reform im Jahr 2010¹⁴ erhielten alle Verurteilten mit einer Strafe von bis zu einem Jahr die Möglichkeit, die Strafe im Rahmen elektronischer Überwachung außerhalb der Anstalt zu verbüßen. Darüber hinaus konnten auch Rückfalltäter die EÜ beantragen. Darin sind die schon oben erwähnten mehrfachen Rückfalltäter nicht enthalten. Gleichzeitig mussten die Verurteilten nicht mehr die Kosten der Vollstreckung der Strafe im System der EÜ tragen.

Im Jahr 2011 entschloss sich der Gesetzgeber, die EÜ als Maßnahme der Aufenthaltskontrolle gegenüber Tätern, die ein Eintrittsverbot zu einer Massenveranstaltung erhalten haben, einzuführen.¹⁵ Die weitere Reform von 2012 führte die Möglichkeit der bedingten Entlassung mit EÜ ein.¹⁶

Viele Änderungen und Novellierungen die zum Zweck hatten, die Zahlen der zu Freiheitsstrafe Verurteilten im System der EÜ zu erhöhen, hatten nur eine geringe Wirkung gezeigt. Die Population der elektronisch Überwachten wuchs in

-
- 11 Begründung des Regierungsentwurfes zum Gesetz zur Vollstreckung der Freiheitsstrafe außerhalb der Strafanstalt im System der elektronischen Überwachung/*Uzasadnienie projektu rządowego ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego*, Bericht Nr. 1237, S. 34; siehe www.sejm.gov.pl.
 - 12 Siehe u. a. *Krajewski* 2013, S. 399 f.
 - 13 Vgl. *Stańdo-Kawecka/Grzywa-Holten* 2015, S. 164 f.
 - 14 Änderungsgesetz vom 21.05.2010 zum Gesetz zur Vollstreckung der Freiheitsstrafe außerhalb der Strafanstalt im System der elektronischen Überwachung/*Ustawa z 21 maja 2010 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego*, Dz. U. 2010, Nr 101, poz. 647.
 - 15 Änderungsgesetz vom 31.08.2011 zum Gesetz über die Sicherheit bei Massenveranstaltungen/*Ustawa z 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. 2011, Nr 217, poz. 1280.
 - 16 Änderungsgesetz vom 25.05.2012 zum Gesetz zur Vollstreckung der Freiheitsstrafe außerhalb der Strafanstalt im System der elektronischen Überwachung/*Ustawa z 25 maja 2012 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego*, Dz. U. 2012, poz. 692.

den Jahren 2009-2012, in denen die EÜ nach und nach in den weiteren Bezirken eingeführt wurde und erreichte einen Bestand von ca. 4.800 Personen täglich.¹⁷ Das System, welches ca. 7.500 Personen täglich überwachen konnte, wurde damit nur teilweise ausgelastet.

Im Gefolge der weiteren Novellierungsarbeiten wurde im Februar 2015 ein Änderungsgesetz zum Strafgesetzbuch und zu den anderen Gesetzen verabschiedet,¹⁸ welches u. a. weitgehende Änderungen zum System der EÜ enthielt. Im Zuge dieser Änderungen setzte der Gesetzgeber das Gesetz zur Vollstreckung der Freiheitsstrafe außerhalb der Strafanstalt im System der elektronischen Überwachung außer Kraft und die Vorschriften darüber wurden in die Gesetzbücher wie das polnStGB und das polnStVollstrGB integriert. Die EÜ konnte nicht mehr als Form der Freiheitsstrafe angewendet werden. Nach den neuen Vorschriften konnte die EÜ in folgenden Situationen/Fällen Anwendung finden:

- a) Als Sicherungsmaßnahme
- b) Neben einigen Strafmaßnahmen
- c) Als Element der Freiheitsbeschränkungsstrafe, die der englischen *community order* ähnelte.

Das Novellierungsgesetz vom 20.02.2015 trat am 1.07.2015 in Kraft, aber schon acht Monate später wurde ein weiteres Reformgesetz verabschiedet. Dieses änderte erneut gravierend die Vorschriften bzgl. der EÜ.¹⁹ Der Gesetzgeber vollzog eine erneute Kehrtwende und verzichtete wiederum auf EÜ als Element der Freiheitsbeschränkungsstrafe und kam zurück zu dem Konzept der EÜ als einem System der Verbüßung der kurzen Freiheitsstrafe und der Ersatzfreiheitsstrafen. Eine mögliche Erklärung zur „Wiederkehr“ der EÜ als System der Freiheitsstrafe könnte der starke Rückgang der Personenzahl unter EÜ nach dem 1.07.2015 sein, der die Regierung zu Wiedergutmachungspflichten bzw. Strafbühnen gegenüber dem Operator des Systems hätte zwingen können.²⁰

17 Vgl. die Zahl der elektronisch Überwachten nach den Angaben des Büros der EÜ, <http://www.sw.gov.pl>.

18 Änderungsgesetz zum Strafgesetzbuch und einigen anderen Gesetzen vom 20 Februar 2015/*Ustawa z 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. 2015, poz. 396.

19 Änderungsgesetz zum Strafgesetzbuch und zum Strafvollstreckungsgesetzbuch vom 11. März 2016/*Ustawa z 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy*, Dz. U. 2016, poz. 428.

20 Vgl. *Dziubińska* 2015, S. 84.

3. Arten und Dauer von EM

Am häufigsten wird die sog. stationäre EÜ angewandt. Am Bein oder am Arm des Verurteilten wird ein Sender angebracht, der Signale an eine Monitoring-Vorrichtung sendet, die sich in der Wohnung oder einem anderen Ort der Strafverbüßung befindet. Diese Vorrichtung wiederum kommuniziert mit der Monitoring-Zentrale über das Mobilfunknetz. Die Mitarbeiter des Systems der elektronischen Überwachung haben das Recht, den Überwachten jederzeit während seiner Strafverbüßung aufzusuchen. Bei Bedarf kann das überwachende Organ die Hilfe von Polizeibeamten anfordern. Auch der Verurteilte kann im Fall auftretender Probleme mit der Zentrale per eingebautes Mobilfunktelefon kommunizieren.

Die EÜ als System der Verbüßung einer Freiheitsstrafe wird für die Dauer von bis zu einem Jahr verhängt.

Die EÜ in Verbindung mit der Strafmaßnahme des „Verbots, Massenveranstaltungen zu besuchen“, kann für den Zeitraum von 6 bis 12 Monaten und in Verbindung mit der Strafmaßnahme des „Verbots, sich bestimmten Personen zu nähern“ für einen Zeitraum von drei bis zu 12 Monaten verhängt werden.

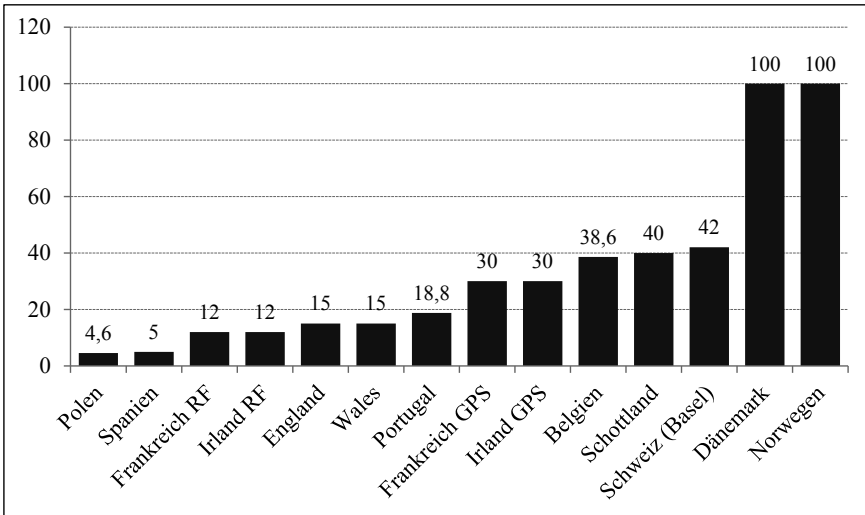
Die EÜ als Sicherungsmaßnahme der Aufenthaltsüberwachung wird für eine unbestimmte Zeit angeordnet. In diesem Fall wird die sog. mobile EÜ angewandt, die auf der GPS-Technologie basiert.

4. Kosten und Fragen der Betreiber

Die realen Kosten der EÜ wurden bislang nicht ausreichend fundiert berechnet. In den Informationen des Justizministeriums und des Büros der Elektronischen Überwachung werden als Kosten der EÜ die monatlichen Zahlungen pro Person angegeben, welche die Monitoring-Firma erhält.²¹ Die Art und Weise dieser Berechnung suggeriert, dass die Kosten der Überwachung in Polen die niedrigsten in Europa sind²² (siehe *Abbildung 1*).

-
- 21 Dieses Geld floss zunächst an die Gesellschaft *Comp SA*, die im Rahmen einer öffentlich-privaten Partnerschaft der elektronischen Überwachung (poln.: *System Dozoru Elektronicznego*, SDE) organisiert wurde. Diese Firma hatte den gesamten Service übernommen. Anfangs sah das Gesetz eine Kostenbeteiligung der elektronisch überwachten Personen vor, diese Regelung wurde jedoch abgeschafft. Die monatlichen Kosten der Strafvollstreckung sind zwar relativ gering, dafür ist die Einführung des Systems jedoch sehr kostspielig gewesen. Seit 2014 ist das Konsortium *Impel Security, SMT Software, EBS i ITM Poland* der Betreiber des EÜ-Systems.
 - 22 Die vom Justizministerium und der Strafvollzugsverwaltung präsentierten Kosten der elektronischen Überwachung beliefen sich im Jahr 2011 auf 570 PLN monatlich, also auf 4,60 € pro Tag und Person, was ungefähr einem Fünftel der Kosten für die Unterbringung eines Verurteilten in einer Strafanstalt entsprach. Im Jahr 2016 waren diese Kosten noch niedriger und betragen 331 PLN. Zu weiteren Vergleichszahlen in europäischen Ländern vgl. *Harders* 2014, S. 210 ff., 241 ff.

Abbildung 1: Kosten der elektronischen Überwachung in ausgewählten europäischen Ländern, in Euro pro Tag



Quelle: Büro der Elektronischen Überwachung, Justizministerium.
www.dozorelektroniczny.gov.pl. Diese Kostenangaben basieren auf den Daten, die während der CEP-Konferenz vom April 2011 präsentiert wurden.

In der Wirklichkeit stellen diese Kosten nur einen Anteil aller Kosten der EÜ dar. Diese Zahl erfasst nicht die Kosten des Funktionierens der Überwachungszentrale und des Büros der Elektronischen Überwachung.²³ Auch die Arbeit der Bewährungshelfer und Richter sowie die Anschaffung von neuen Geräten und die Kosten der Wartung werden hier nicht berücksichtigt. Die polnische „Höchste Kontrollkammer“ (entspricht dem Bundesrechnungshof in Deutschland) hat diese Tatsache bemerkt und nach der Kontrolle der Einführung der EÜ teilte sie mit: „Die von der Strafvollzugsverwaltung und vom Justizministerium öffentlich präsentierten Angaben über den Umfang der Einsparungen, die durch die Einführung der EÜ gemacht wurden, waren mindestens doppelt überhöht.“ Der Meinung der Kammer nach ist eine solche Berechnung bzw. Vorgehensweise als unzuverlässig und „nicht gewissenhaft“ einzustufen. Die präsentierten Berechnungen berücksichtigten u. a. nicht die Kosten der Einführung und der Umsetzung des Systems der EÜ.²⁴

23 Das Büro der Elektronischen Überwachung arbeitet innerhalb der Strafvollzugsverwaltung und ist u. a. für die Kontrolle des Überwachungszentrums zuständig.

24 Höchste Kontrollkammer (poln.: *Najwyższa Izba Kontroli*, NIK) 2014, Informationen über die Ergebnisse der Kontrolle der Einführung und Umsetzung der Elektronischen

Eine interessante Berechnung findet man in der Arbeit von *A. Dziubińska*, wonach sich 2013 die Kosten pro Monat und Person auf 3.000 PLN beliefen und somit höher waren als die Kosten der Unterbringung in einer Strafanstalt (im Jahr 2014 betragen diese Kosten 2.869 PLN pro Monat und Gefangenen).²⁵

5. Statistische Entwicklung

Das polnische Monitoring-System ist darauf ausgelegt gleichzeitig etwa 12.500 Personen überwachen zu können.²⁶ Zum 30.09.2016 verbüßten 3.302 Personen ihre Strafen in dem System, so das System demgemäß „nur“ zu 26,4% ausgelastet war. Gleichzeitig wären sich über 27.000 Verurteilten „qualifiziert“ gewesen (die sich schon in Strafanstalten befanden und diejenigen, die auf den Vollzug der Freiheitsstrafe noch außerhalb Strafanstalten warteten), die Strafe in diesem System zu verbüßen.²⁷ Den weiteren Angaben des Justizministeriums zufolge hatten bis zum September des Jahres 2016 51.076 Personen ihre Strafe im Rahmen dieses Systems schon verbüßt (vgl. *Abbildung 2*).

Die Durchschnittsdauer der Strafvollstreckung betrug 3,8 Monate.

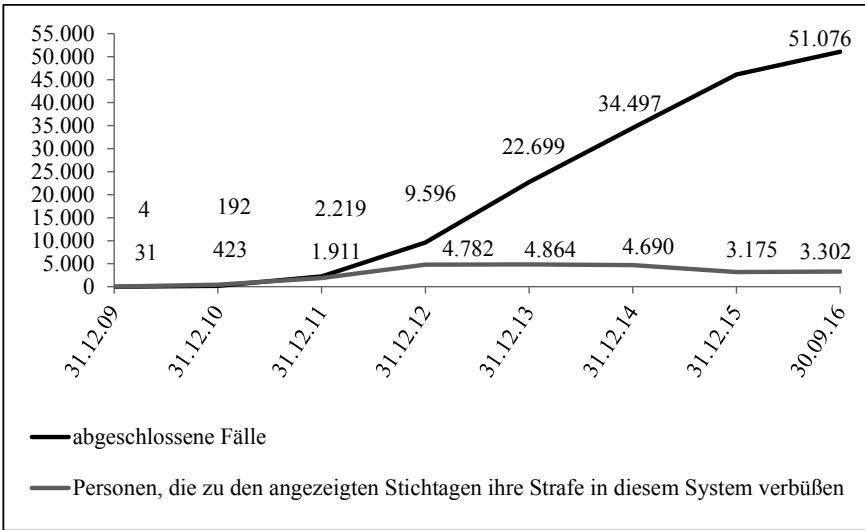
Überwachung/*Informacja o wynikach kontroli - Wdrożenie i eksploatacja systemu dozoru elektronicznego oraz realizacja zadań przez sądowych kuratorów zawodowych w procesie wykonywania kary pozbawienia wolności w tym systemie*, Warszawa, S. 10 (<https://www.nik.gov.pl/plik/id,7016,vp,8872.pdf>). Die Arbeiten zum Ausbau des Systems der elektronischen Überwachung (SDE) dauerten 4 Jahre und die Gesamtkosten betragen 225,7 Millionen PLN, vgl. dazu www.prawnik.pl/temat-dnia/97362, *Elektroniczny-system-dozoru-skazanych.html*.

25 Vgl. *Dziubińska* 2015, S. 84.

26 Im Jahr 2017 sollte das System 17.000 Plätze aufweisen.

27 Quelle: Büro der Elektronischen Überwachung, Justizministerium. www.dozor-elektroniczny.gov.pl.

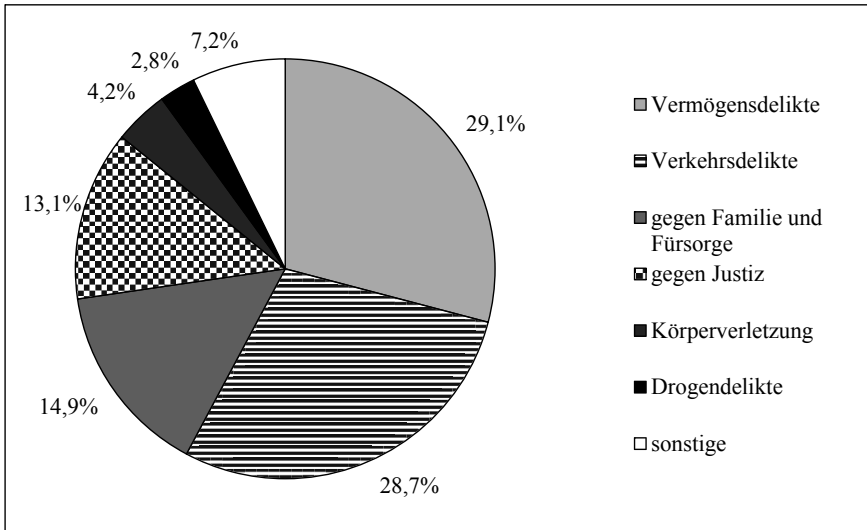
Abbildung 2: Anzahl der Personen unter elektronischer Überwachung



Quelle: Büro der Elektronischen Überwachung, Justizministerium.
www.dozorelektroniczny.gov.pl. Stand 01.10.2016.

Betrachtet man die Delikte, für die die Verurteilten eine Freiheitsstrafe im System der elektronischen Überwachung verbüßen, so stellten im Jahr 2012 Eigentums- und Vermögensdelikte mit 29,1% und Straftaten gegen die Sicherheit im Straßenverkehr mit 28,7% die größte Gruppe. Etwas weniger Verurteilte verbüßen ihre Strafe wegen Straftaten gegen die Familie und unter Obhut stehende Personen. In der Gruppe der Verurteilten, die der elektronischen Überwachung unterliegen, befanden sich lediglich ca. 4% Straftäter auf Grund der Delikte gegen Leib und Leben (Körperverletzungs- und Tötungsdelikte). Eine unbedeutende Anzahl von Verurteilten verbüßte ihre Strafe aufgrund von Straftaten gegen das Drogengesetz, gegen die Tätigkeit gerichtlicher Organisationen und aufgrund von Steuerdelikten.

Abbildung 3: Elektronisch überwachte Personen nach dem Delikt, 2012



Quelle: Büro der Elektronischen Überwachung. Justizministerium. www.dozorelektroniczny.gov.pl, Stand 31.12.2012.

6. Rechtspolitische Perspektiven

Die Analyse der Strafpolitik in den europäischen Ländern führt zu dem Schluss, dass die moderne Betrachtungsweisen der Strafe sehr unterschiedlich und unberechenbar sind.²⁸ Änderungen in der Politik sind oft instrumentell und fragmentiert, die normativen Begründungen und die Aufmerksamkeit auf die Konsistenz der Rechtsordnung fehlen.²⁹ Ein derartiger Mangel an Kohärenz des Systems der strafrechtlichen Sanktionen und der Mangel an Reflexion über die langfristigen Auswirkungen sind auch für das System in Polen charakteristisch. Die Einführung der elektronischen Überwachung als eine Alternative zur Freiheitsstrafe ist das Ergebnis des Druckes, welchen die internationalen und nationalen Kontrollorgane und Institutionen auf die polnischen Behörden wegen der Überbelegung der Gefängnisse ausübten. Während der Arbeiten an der Einführung der elektronischen Überwachung behandelte das Justizministerium die EÜ als ein Allheilmittel gegen die Überbelegung. Eine breite Diskussion über

²⁸ Simon 2013, S. 77.

²⁹ Tonry 2011, S. 5.

andere mögliche Strategien zur Reduzierung der Gefängnispopulation fand nicht statt.

Die Strafrechtsreform von 2015, die die EÜ als ein Element der Freiheitsbeschränkungsstrafe einführte, versuchte diese Strafe dadurch zu verschärfen und für die Gerichte und für die Öffentlichkeit attraktiver zu machen. In der „öffentlichen“ Meinung erschien diese Strafe als zu mild bzw. zu „liberal“. Zur gleichen Zeit stellten die Autoren der Reform nicht ohne Grund das ursprüngliche Gesamtkonzept der elektronischen Überwachung in Frage. Nach diesem sollte die elektronische Überwachung eine Möglichkeit für Gefangene darstellen, die vom Gericht bereits zur Freiheitsstrafe verurteilt wurden, als auch zu einer Geldstrafe oder auch einer bedingten Freiheitsstrafe. Die nachfolgenden Änderungen von Gesetzen führten jedoch zu einer Abnahme der Zahl der Personen, die elektronisch überwacht wurden. Eine weitere Reform hatte daher einen instrumentellen Charakter und sollte die Erhöhung der Zahl der Überwachten nach dem Motto bezwecken, „wenn die Regierung schon so viel bezahlt hat, um dieses System einzuführen dann soll es auch genutzt werden.“ Bedauerlicherweise ist zu erwarten, dass zukünftig weitere Reformen auch einen entsprechend fragmentarischen Charakter beinhalten und lediglich auf die Erreichung kurzfristiger politischer Ziele ausgerichtet sein werden.

7. Fazit

Es scheint, als könnte das System der elektronischen Überwachung eine wirksame Alternative zu der unbedingten Freiheitsstrafe in Polen werden.³⁰ Die Einbeziehung der bedingten Freiheitsstrafe erweckt große Bedenken, weil es sich hier um eine ziemlich eindeutige Form des Net-widening handelt. Eine vollständige Analyse und Bewertung dieser Sanktionsform wird jedoch erst nach weiteren Jahren der Praxis möglich sein. Bisher befindet sich die elektronische Überwachung immer noch in der Experimentierphase, insbesondere durch viele oft widersprüchliche Änderungen. Sehr sinnvoll und wünschenswert wäre eine tiefergehende Diskussion, in der sämtliche Argumente pro und contra vor allem in der praktischen Anwendung dieser Institution, detailliert abgewogen werden.³¹ Auch sollten vergleichende Kosten-Nutzen-Analysen angestellt werden, die Vor- und Nachteile im Vergleich zu den herkömmlichen Formen der Bewährungsaufsicht und anderen ambulanten Sanktionen aufzeigen und insbesondere die Notwendigkeit des

³⁰ Im Jahr 2012 veröffentlichte auch das Justizinstitut einen Bericht über die elektronische Überwachung. Die Autoren sehen ein relativ großes Potential in diesem Institut und postulieren die Einführung der elektronischen Überwachung in den Strafkatalog als eigenständige Sanktion. Gleichzeitig sehen sie die elektronische Überwachung als mögliche Alternative zur Untersuchungshaft, vgl. *Jankowski* u. a. 2012, S. 43 f.

³¹ Siehe auch *Pietryka/Wiśniewska* 2012, S. 18.

eingriffsintensiveren Sanktionsmittels der elektronischen Überwachung darlegen. Die Erfahrungen in anderen europäischen Ländern haben gezeigt, dass es für die elektronische Überwachung unter Berücksichtigung dieser Prämisse kaum identifizierbare Tätergruppen gibt, die nicht schon durch erfolgreich implementierte Alternativen wie die gemeinnützige Arbeit zur Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen³² oder die „normale“ Strafaussetzung zur Bewährung mit Unterstellung unter Bewährungsaufsicht erfasst werden. Bzgl. der Entwicklung in Polen ist kritisch anzumerken, dass der vorgesehene Täterkreis Verurteilte mit eher günstiger Prognose und kurzen Strafen oder Straffesten betrifft, die z. B. in Deutschland erfolgreich ohne elektronische Überwachung betreut werden.³³ Des Weiteren ist zu bemängeln, dass viele Änderungen ohne ausreichende empirische Begleitforschung oder Vorbereitung durch Pilotprojekte eingeleitet wurden.

Literatur

- Dünkel, F.* (2011): Ersatzfreiheitsstrafen und ihre Vermeidung. Aktuelle statistische Entwicklung, gute Praxismodelle und rechtspolitische Überlegungen. Forum Strafvollzug – Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 60, S. 143-153.
- Dünkel, F., Scheel, J.* (2006): Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen durch gemeinnützige Arbeit: das Projekt „Ausweg“ in Mecklenburg-Vorpommern – Ergebnisse einer empirischen Untersuchung. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.
- Dünkel, F., Snacken, S.* (2001): Strafvollzug in europäischen Vergleich: Probleme, Praxis und Perspektiven. Forum Strafvollzug – Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 50, S. 195-212.
- Dünkel, F., Spiess, G.* (1983) (Hrsg.): Alternativen zur Freiheitsstrafe. Strafaussetzung zur Bewährung und Bewährungshilfe im internationalen Vergleich. Freiburg: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht.
- Dziubińska* (2015): System Dozoru Elektronicznego w świetle przepisów prawa, danych statystycznych oraz raportu Najwyższej Izby Kontroli, Przegląd Więziennictwa Polskiego 87, S. 84.
- Grzywa-Holten, J.* (2015): Strafvollzug in Polen – Historische, rechtliche, rechtstatsächliche, menschenrechtliche und international vergleichende Aspekte. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.

32 Vgl. *Dünkel/Scheel* 2006; *Dünkel* 2011.

33 Vgl. hierzu und zum europäischen Vergleich zusammenfassend *Harders* 2014, S. 232 ff., 257 ff., 265.

- Harders, I.* (2014): Die elektronische Überwachung von Straffälligen – Entwicklung, Anwendungsbereiche, Erfahrungen in Deutschland und im europäischen Vergleich. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.
- Jakubowska-Hara, J., Skupiński, J.* (2009) (Hrsg.): Alternatywy pozbawienia wolności w polskiej polityce karnej. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Jankowski, M., Kotowski, A., Momot, S., Ważny, A.* (2012): Przyczyny niedostatecznego wykorzystywania ustawy o dozorcze elektronicznym. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości.
- Krajewski, K.* (2013): Kann die Vollstreckung der Freiheitsstrafe im System der elektronischen Überwachung auf das Ausmaß der Gefängnispopulation und die Überbevölkerung von Strafanstalten in Polen Einfluss haben? In: Boers, K., u. a. (Hrsg.): Kriminologie – Kriminalpolitik – Strafrecht. Festschrift für Hans-Jürgen Kerner zum 70. Geburtstag. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 385-402.
- Morgenstern, C.* (2002): Internationale Mindeststandards für ambulante Strafen und Maßnahmen. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.
- Morgenstern, C.* (2007): Alternativen zur Freiheitsstrafe – Ursprung, Bedarf und Probleme. Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 56, S. 248-252.
- Pelewicz, R.* (2013): Czynności sądowego kuratora zawodowego w wykonywaniu kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego. Probacja 2013/III, S. 87-100.
- Pelewicz, R.* (2014): Wszczęcie postępowania w sprawie o udzielenie skazanemu zezwolenia na odbycie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego. Probacja 2014/III, S. 95-113.
- Pietryka, A., Wiśniewska, K.* (2012): Dozór elektroniczny – stan obecny i wyzwania przyszłości. Warszawa: Helsińska Fundacja Praw Człowieka.
- Simon, J.* (2013): Punishment and the Political Technologies of the Body. In: Simon, J., Sparks, R. (Hrsg.): The Sage Handbook of Punishment and Society. Los Angeles, u. a.: Sage, S. 60-89.
- Stańdo-Kawecka, B., Grzywa-Holten, J.* (2015): Offender Electronic Monitoring in Poland: Expectations and Results. Neue Kriminalpolitik 27, S. 158-170.
- Tonry, M.* (2011): Can Twenty-first Century Punishment Policies Be Justified in Principle? In: Tonry, M. (Hrsg.): Retributivism Has a Past. Has It a Future? Oxford, New York: Oxford University Press, S. 3-29.
- Walkenhorst, P.* (2007): Alternativen zur Haft. Forum Strafvollzug – Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 56, S. 247.

7.9 Schweden

Annalena Yngborn

1. Rechtliche Grundlagen und Voraussetzungen elektronischer Überwachung (EÜ)

Die sogenannte „Intensivövervakning med elektronisk kontroll“ (IÖV) [Intensivüberwachung mit elektronischer Kontrolle] ist in Schweden eine bestimmte Vollstreckungsform für kurze Gefängnisstrafen von höchstens 6 Monaten und damit eine alternative Möglichkeit, eine Freiheitsstrafe zu verbüßen.¹

IÖV kann mit einer besonderen Form der Betreuung oder mit Behandlungsprogrammen kombiniert werden, um das Rückfallrisiko zu reduzieren.² Parallel zur Intensivüberwachung mit elektronischer Kontrolle als Alternative für eine Gefängnisstrafe bis zu 6 Monaten, ist im Oktober 2001 der sogenannte „IÖV-utsluss“ [IÖV-Entlassung] eingeführt worden, der seit dem 01.01.2007 durch den „erweiterten Ausgang“³ ersetzt wurde.

Der „erweiterte Ausgang“ erlaubt es den Insassen, den letzten Teil der Gefängnisstrafe in kontrollierten Formen in ihrer Wohnung zu verbringen. Er darf dann bewilligt werden, wenn 1. mindestens die Hälfte der Strafzeit, aber wenigstens drei Monate bereits verbüßt wurden, 2. kein „beachtenswertes“ Risiko der Begehung von Straftaten, der Flucht oder der Selbstgefährdung besteht, 3. die Insassen über eine Wohnung verfügen, und 4. sie einer Arbeit nachgehen, an einer schulischen oder beruflichen Bildungsmaßnahme teilnehmen, eine Behandlung erhalten oder einer ihnen eigens verordneten Beschäftigung nachgehen. Nach dem neuen schwedischen Gefängnisgesetz (Nr. 2010: 610) darf der „erweiterte Ausgang“ auch mit der elektronischen Fußfessel kombiniert werden.⁴

1 Vgl. Gesetz 1994: 451 zur Intensivüberwachung mit elektronischer Kontrolle.

2 Vgl. *Kriminalvården* 2015, S. 54.

3 Kap. 11 § 5 schwedisches Gefängnisgesetz.

4 Vgl. Kap. 11 § 6 Abs. 1 schwedisches Gefängnisgesetz.

Die Verurteilten müssen dem Gesetz nach selbst einen Antrag stellen, um ihre Strafe in Form der IÖV zu absolvieren.⁵ Damit dieses Gesuch vom Gericht bewilligt wird, ist es erforderlich, dass die Verurteilten abgesehen von den o. g. Voraussetzungen (Wohnung, Arbeit) nicht in einer Weise alkohol- oder drogenabhängig sind, dass sie mit der Überwachung nicht angemessen umgehen können. Sofern die Betroffenen sich die Wohnung mit Mitbewohnern teilen, müssen diese mit der Strafmaßnahme einverstanden sein, weil die Intensivüberwachung auch als ein Verstoß gegen die Integrität bzw. Privatsphäre verstanden werden kann.⁶ Wenn Verurteilte bereits im Zuge einer früheren Strafvollstreckung entsprechend intensiv überwacht wurden, müssen nach dem Ende der Maßnahme mindestens drei Jahre vergangen sein, in denen sie sich straffrei gehalten haben.⁷

Sofern der Antrag auf die elektronische Überwachung bewilligt wird, übernimmt das für die Verurteilten zuständige Bewährungsbüro die Verantwortung, diese Maßnahme durchzuführen und zu begleiten. Dabei ist der Empfang der Daten im Zusammenhang mit der elektronischen Fußfessel in der Überwachungszentrale in Norrköping – im Hauptbüro des Strafvollzugs – angesiedelt, die 24 Stunden am Tag Auskunft über den Verbleib der Klienten gibt. In Vorbereitung auf die Maßnahme hat die Bewährungshilfe in der Regel mit der betreffenden Person einen Zeitplan inklusive bestimmter Aktivitäten abgesprochen; dazu gehört unter anderem die Teilnahme an den besonderen Behandlungsprogrammen.⁸ Sofern der oder die Verurteilte die Weisung bezüglich des Aufenthaltsorts verletzt, ertönt ein Signal im Hauptbüro des schwedischen Strafvollzugs, das an das zuständige Bewährungsbüro weitergeleitet wird.

5 Vgl. § 2 Gesetz 1994: 451 zur Intensivüberwachung mit elektronischer Kontrolle.

6 Vgl. *Kriminalvården* 2006, S. 23.

7 Vgl. *Kriminalvården* 2015, S. 54.

8 Vgl. ausführlicher zu den Programmangeboten innerhalb der elektronischen Überwachungsmaßnahmen *Magnusson* 2002.

Im Jahr 2015 haben 8% der Personen, die unter IÖV standen und diese Maßnahme abgeschlossen haben, während der Maßnahme an einem Behandlungsprogramm teilgenommen und 5% dieses Behandlungsprogramm abgeschlossen. Bei der Gruppe der Personen, die im Zuge des „erweiterten Ausgangs“ entlassen wurden, haben 15% während der Maßnahme an einem Behandlungsprogramm teilgenommen und 7% dieses Behandlungsprogramm abgeschlossen. Zu bedenken ist hier, dass sich in der Gruppe der intensiv Überwachten – auch aufgrund der Begrenzung der Strafzeit auf 6 Monate – viele Personen mit geringem Risiko („lägriskklinter“) befinden. Die niedrigen Teilnehmezahlen in der Gruppe der vorzeitig Entlassenen können damit erklärt werden, dass diese Personen in der Regel in der Vollzugsanstalt bereits an einem Behandlungsprogramm teilgenommen haben (vgl. *Kriminalvården* 2015, S. 23).

2. Historische Entwicklung

Die IÖV gibt es in Schweden seit dem Jahr 1994. Am 01. August 1994 wurde in Schweden in insgesamt 6 Bewährungshilfebüros ein zweijähriger Versuch mit der elektronischen Intensivüberwachung jener Straftäter unternommen, die nach dem Gesetz zu einer Freiheitsstrafe von höchstens zwei Monaten verurteilt worden waren. Das Modellprojekt wurde am 01. Januar 1997 infolge der positiven Rückmeldung aus der ersten Versuchsperiode auf alle Bewährungshilfebüros Schwedens ausgeweitet und die zu ersetzende Freiheitsstrafe auf drei Monate erhöht.⁹ Zum 01. Januar 1999 ist die IÖV fest in das schwedische Gesetzbuch integriert worden.¹⁰ Sie galt fortan als eine bestimmte Vollstreckungsform für eine kurze Gefängnisstrafe, die seit den Gesetzesänderungen am 01. April 2005 sechs Monate nicht übersteigen darf.¹¹

Vorbehalte im Zuge der Einführung der IÖV gab es in Schweden nicht. Eine Diskussion, die in den Jahren nach der Einführung der elektronischen Fußfessel geführt wurde, betraf die Frage, ob die Voraussetzungen für die Teilnahme an der IÖV nicht zu umfangreich seien. Wie oben dargestellt, ist es dazu erforderlich, dass die Verurteilten über eine Wohnung verfügt, dass sie einer geregelten Beschäftigung nachgehen und nicht schwer alkohol- oder drogenabhängig sind. Insofern stehe die IÖV als eine Alternative zu einer kurzen Freiheitstrafe, so die Kritiker, nur einer relativ begrenzten Zielgruppe überhaupt offen. Insgesamt genießt diese Maßnahme allerdings eine große Akzeptanz in der schwedischen Bevölkerung.

3. Arten und Dauer der elektronischen Überwachung

Die IÖV beinhaltet, dass der betreffenden Person ein etwa 5 Zentimeter langes Kunststoffband (Fußfessel) als eine Art Sender am Knöchel befestigt wird, deren Empfänger in der Wohnung installiert und an die Stromversorgung oder das Tele-

9 Vgl. das Gesetz Nr.1996: 784.

10 Vgl. Gesetz Nr. 1998: 618.

11 Vgl. über den kriminalpolitischen Entstehungsprozess der Intensivüberwachung in Schweden ausführlicher *Haverkamp* 2002, S. 79 ff.

An dieser Stelle sollte erwähnt werden, dass die IÖV Anfang der 1990er Jahre nicht nur aus der Ablehnung des Behandlungsgedankens, der positiven Zustimmung gegenüber dem Neoklassizismus oder aus dem Wunsch heraus geboren wurde, eine Alternative zum Strafvollzug zu finden; diese Strafform war darüber hinaus auch dazu imstande, die infolge von „Trunkenheit im Straßenverkehr“ Verurteilten angemessen zu bestrafen. Für den deutschen Leser vielleicht überraschend, bildete der Anteil der Urteile, die infolge von „schwerer Trunkenheit“ ausgesprochen wurden, Mitte der 1990er Jahre ein Viertel und Ende der 1990er Jahre nur noch knapp ein Fünftel aller ausgesprochenen Gefängnisstrafen insgesamt (vgl. *Haverkamp* 2002, S. 120).

fon angeschlossen ist.¹² Mit diesem Hilfsmittel kann überwacht werden, ob und zu welchen Zeiten die Verurteilten ihre Wohnung verlassen, während sie ihre Gefängnisstrafe in Freiheit verbüßen. Die Betroffenen werden auf diese Weise rund um die Uhr überwacht, wobei die Bewährungshilfe für die Untersuchung und Kontrolle des Verfahrens und des Klienten zuständig ist.

Das heißt, die IÖV ist in Schweden, im Gegensatz z. B. zu England, nicht als „Stand-alone“-Maßnahme möglich, sondern stets mit der Begleitung durch die Bewährungshilfe verbunden. Charakteristisch für die schwedische Maßnahme der IÖV ist – diesem Modell folgend – „*a high level of control with a high level of support*“,¹³ durchgeführt von der Bewährungshilfe. In der Praxis äußert sich dieser Umstand in der Weise, dass die Überwachten nur für bestimmte Zwecke im Rahmen eines individuellen Zeitplans ihre Wohnung verlassen dürfen. Die Bewährungshilfe führt unangemeldet Hausbesuche durch, vor allem abends und am Wochenende, um zu überprüfen, dass die Verurteilten keinen Alkohol oder andere Drogen konsumieren. Auf der anderen Seite bietet die Bewährungshilfe Unterstützung an, wenn es um die Beschaffung eines Jobs oder einer Beschäftigung für die Klienten geht, was Voraussetzung für die Teilnahme an der IÖV ist. Außerdem unterstützt sie im Bedarfsfall auch finanziell und steht den Klienten beiseite, wenn es um die Teilnahme an verschiedenen Programmangeboten im Rahmen der elektronischen Überwachung geht.¹⁴

Unter den Personen, die ihre Strafe in Form der IÖV absolvierten und diese begannen, war in den Jahren 2013 und 2014 die Gruppe der 20- bis 24-Jährigen die größte, im Jahr 2015 war es die Gruppe der 25-29-Jährigen. Über die Jahre von 2013 bis 2015 hinweg betrachtet, waren die meisten der Klienten, die mit der Maßnahme der IÖV anfangen, wegen Trunkenheit im Verkehr verurteilt worden. Verurteilungen infolge eines Drogendelikts, eines Gewaltdelikts sowie Verkehrsdelikte (ohne Trunkenheit im Verkehr) stehen an zweiter bis vierter Stelle der Hauptdelikte, die am häufigsten eine IÖV nach sich zogen. Ebenfalls die Jahre 2013 bis 2015 in Betracht ziehend, sind rund 50% der Personen, die mit einer IÖV begannen, zu einer Gefängnisstrafe von bis zu einem Monat verurteilt worden, rund 30% zu einer Strafe von bis zu drei Monaten und die restlichen 20% zu einer Strafe von über drei Monaten.¹⁵

Die *Anwendungsbereiche* elektronischer Überwachung in Schweden sind folglich relativ begrenzt: Sie wird als Alternativsanktion durch das erkennende

12 GPS als Technik, d. h. die elektronische Aufenthaltsüberwachung, wurde im Jahr 2016 in Schweden erstmals im Rahmen eines Pilotversuchs in begrenztem Umfang getestet.

13 Wennerberg 2013, S. 116.

14 Vgl. Wennerberg 2013, S. 117.

15 Vgl. *Kriminalvården* 2015, S. 55.

Gericht im Bereich von Freiheitsstrafen bis zu 6 Monaten eingesetzt, also bei eher leichter Kriminalität, und ferner im Strafvollzug im Rahmen der vorzeitigen Entlassung und von Vollzugslockerungen.

Die Strafmaßnahme der elektronischen Intensivüberwachung wird von den teilnehmenden Personen, wie es mehreren Studien auf diesem Gebiet zu entnehmen ist, als starker Eingriff in die Persönlichkeitsrechte wahrgenommen.¹⁶ Die Mehrheit der Befragten zieht die elektronische Überwachung der Gefängnisstrafe trotzdem vor, nicht zuletzt, weil sie mit dieser Strafform nicht auf ihre Arbeit und ihre sozialen Kontakte verzichten müssen.¹⁷ Dagegen ist die Meinung der Verbrechenopfer im Hinblick auf die gesteigerte und ausgeweitete Anwendung der elektronischen Überwachung zwiespältig: Während die positiv eingestellten Befragten hervorhoben, dass die IÖV den negativen Konsequenzen des Freiheitsentzuges entgegenstehe, bemerkte der Rest der Befragten, dass diese Strafmaßnahme die Proportionalität der Strafe zum begangenen Verbrechen in Frage stelle.¹⁸

4. Kosten und Fragen der Betreiber

Die Technik für die elektronische Überwachung (es wird bis auf den unter 2. erwähnten Pilotversuch ausschließlich die Radiofrequenztechnik, keine GPS-Überwachung eingesetzt) wird in Schweden von dem Unternehmen 3M (Sensec) ausgeliefert und betreut.¹⁹ Insgesamt wird die Technik als zufriedenstellend und ausreichend bewertet, technische Probleme und/oder Fehlalarme sind in der Diskussion um die IÖV in Schweden kein Thema.

Die Maßnahme der IÖV und des „erweiterten Ausgangs“ gelten im Vergleich zu den Kosten, die im Strafvollzug anfallen, als günstig. Pro Tag werden für die IÖV etwa 600 SK (umgerechnet etwa 63 €) und für den „erweiterten Ausgang“ etwa 700 SK (umgerechnet etwa 73 €) veranschlagt.²⁰

5. Statistische Entwicklung

Die Zahl der begonnenen Maßnahmen unter IÖV ist im Zeitraum von 2007 bis 2015 um 38% gesunken, und zwar von 2.963 auf 1.827 begonnene Maßnahmen. Ein Grund für diesen Rückgang ist, dass die Zahl der vollstreckten Urteile, die

16 Vgl. u. a. *Olkiewicz* 2003, S. 7 ff.

17 Vgl. *Holmberg/Wennerberg* 2007, S. 9.

18 Vgl. *Holmberg/Wennerberg* 2007, S. 9.

19 Vgl. http://sensec.se/?option=com_content&view=article&id=154%3Aelektronisk-overvakning-3m&catid=56&Itemid=455 (Zugriff: 10.10.2016).

20 Vgl. *SOU* 2005:54, S. 944.

eine Gefängnisstrafe von bis zu sechs Monaten beinhalteten, ebenfalls gesunken ist, und zwar um 23%, und damit weniger Personen für die Maßnahme der IÖV infrage kamen. Ungeachtet dieses „Schwunds“ sank der Anteil begonnener IÖVs 2007-2015 von knapp 30% auf 24%, d. h. um ca. 6% (vgl. *Tabelle 1*). Eine Erklärung dieses „echten“ Rückgangs von begonnenen IÖV-Überwachungsmaßnahmen gibt es bislang nicht. Von den zu einer Freiheitsstrafe verurteilten Personen, die eine Maßnahme unter IÖV begannen, waren im Jahr 2015 13% Frauen.²¹

Die nachfolgende *Tabelle 1* veranschaulicht den Trend der zurückgehenden Urteile in Bezug auf Gefängnisstrafen von bis zu 6 Monaten.

Tabelle 1: Gerichtsurteile mit der Sanktion „Gefängnis“ nach der Länge der Freiheitsstrafe bis zu 6 Monaten, 2007-2015

	< 1 Mon.	1 Mon.	> 1 Mon. - 2 Mon.	> 2 - 3 Mon.	> 3 – 4 Mon.	> 4 – unter 6 Monate	Genau 6 Mon.	FS insg. bis 6 Mon.	Begonnene IÖVs	% bzgl. FS - 6 Mon. insg.
2007	293	3.801	2.278	1.393	902	255	1.061	9.983	2.963	29,7
2008	314	4.010	2.367	1.341	864	288	950	10.134	3.087	30,5
2009	318	3.776	2.258	1.239	805	282	853	9.531	3.022	31,7
2010	273	3.531	2.018	1.179	783	255	818	8.857	2.905	32,8
2011	300	3.507	2.146	1.171	738	280	866	9.008	2.356	26,2
2012	349	3.495	1.984	1.120	776	249	766	8.739	2.289	26,2
2013	352	3.214	1.874	1.073	654	236	701	8.104	1.987	24,5
2014	303	3.042	1.758	1.000	731	218	675	7.727	1.877	24,3
2015	309	3.045	1.756	965	693	241	683	7.682	1.827	23,8

Quelle: *Brottsförebyggande rådet* 2016a.

21 Vgl. *Kriminalvården* 2015, S. 54.

Zu erkennen ist, dass sich die Zahl der Gefängnisurteile für alle in Betracht gezogenen Zeitspannen bis zu sechs Monaten im Zeitraum zwischen den Jahren 2007 und 2015 reduziert hat. Die Zahl der begonnenen Maßnahmen unter IÖV ist allerdings – wie gezeigt – überproportional rückläufig.

Im Jahr 2015 haben darüber hinaus 3.868 Personen die Maßnahme des „erweiterten Ausgangs“ (Kap. 11 § 5 schwedisches Strafvollzugsgesetz) abgeschlossen, d. h. sie wurden unter Intensivüberwachung mit elektronischer Kontrolle vorzeitig entlassen.²² Demgegenüber waren es 2007 noch 5.799 Personen. Auch wenn diese Zahlen deutlich höher sind als die der IÖV als Alternative zu kurzen Freiheitsstrafen, ist bezogen auf die Maßnahme des „erweiterten Ausgangs“ ebenfalls ein Rückgang im Vergleich der Jahre 2015 und 2007 um 1.931 Personen und damit 33% festzustellen. Ein Grund hierfür dürfte ebenfalls sein, dass sich die Zahl der in schwedischen Vollzugsanstalten Inhaftierten von 5.275 im Jahr 2007 auf 4.292 Personen im Jahr 2015 reduziert hat.²³

Um einen Stellenwert für die Bedeutung der IÖV im strafrechtlichen Gesamtsystem Schwedens zu erhalten, nachfolgend die *Tabelle 2*, in der die Gerichtsurteile nach der Hauptsanktion im Zeitraum 2007-2015 aufgelistet sind, inklusive die Zahl der zu einer Gefängnisstrafe Verurteilten.²⁴

22 Vgl. *Kriminalvården* 2016.

23 Vgl. *Kriminalvården* 2016; hierbei handelt es sich um Stichtagsbelegungszahlen jeweils zum 1.10. des Jahres; zu den vergleichbaren Daten des *International Centre for Prison Studies* vgl. *Dünkel/Geng/Harrendorf* 2016.

24 Die gemeinnützige Arbeit („sammällstjänst“) ist in Schweden eine Auflage im Zusammenhang mit der Verhängung von Bewährungsaufsicht („skyddstillsyn“) oder bedingter Verurteilung („villkorlig frigivning“) und aus diesem Grund nicht gesondert in der Tabelle aufgelistet. Die gemeinnützige Arbeit beinhaltet, dass die Verurteilten ohne Lohn für ein Unternehmen oder für eine Vereinigung arbeiten.

Tabelle 2: Gerichtsurteile nach der Hauptsanktion in den Jahren 2007-2015, inklusive begonnene IÖVs*

	Gefängnis		Rechtspsychiatrische Pflege		Bewährungsaufsicht		Bedingte Verurteilung		Jugendfürsorge		Jugenddienst		Überweisung in bes. Fürsorge		Geldstrafe	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
2007	13.973	23	313	1	6.341	11	10.144	17	1.746	3	2.488	4	52	<1	25.309	42
2008	14.269	21	298	<1	6.810	10	11.050	16	1.638	2	2.907	4	22	<1	30.229	45
2009	13.567	20	245	<1	7.404	11	11.148	16	1.550	2	2.916	4	0	<1	32.799	47
2010	12.742	18	234	<1	7.299	10	11.458	16	1.756	2	2.816	4	15	<1	36.091	50
2011	12.682	18	293	<1	7.280	10	11.797	17	1.742	2	2.444	3	9	<1	35.237	49
2012	12.136	18	219	<1	6.838	10	11.161	16	1.590	2	1.821	3	13	<1	35.203	51
2013	11.212	18	284	1	6.414	10	10.512	17	1.408	2	1.492	2	8	<1	31.162	50
2014	10.894	19	261	<1	6.028	10	9.630	16	1.471	3	1.400	2	15	<1	29.245	50
2015	10.727	19	296	1	5.681	10	9.664	17	1.445	3	1.408	2	21	<1	28.500	49

* Die Prozentzahlen sind gerundet.

Quelle: *Brottsförebyggande rådet* 2016b.

In *Tabelle 2* ist zu erkennen, dass die Zahlen in Bezug auf die Sanktionen der Bewährungsaufsicht, der bedingten Verurteilung und der Geldstrafe deutlich höher sind als die der IÖV als Alternativsanktion (vgl. *Tabelle 1*). Die Zahlen sind vor dem Hintergrund, dass die Hürden für die Maßnahme – wie unter *1.* dargestellt – recht hoch sind, aber auch nicht zu unterschätzen. Jedoch bleibt festzuhalten, dass die elektronische Überwachung nur einen geringen Anteil im Gesamtsystem der strafrechtlichen Sozialkontrolle ausmacht. Der deutliche Rückgang der Gefangenenrate in Schweden von 78 im Jahr 2010 auf 53 im Jahr 2016 (= -32%)²⁵ ist hauptsächlich auf den Rückgang der Gefängnisstrafen nach absoluten Zahlen und den relativen und absoluten Anstieg des Gebrauchs der Geldstrafe zurückzuführen (vgl. *Tabelle 2*). Inwieweit die elektronische Überwachung dazu einen Beitrag geleistet hat, ist unklar. In jedem Fall dürfte er gegenüber der rückläufigen Kriminalitätsentwicklung und dem Rückgang von Freiheitsstrafen sowie der Zunahme von Geldstrafen von untergeordneter Bedeutung sein.

25 Vgl. *Dünkel/Geng/Harrendorf* 2016, S. 181 bzw. *Dünkel* 2017.

6. Rechtspolitische Perspektiven

Die Maßnahme der IÖV stand in Schweden in den Jahren nach der Jahrtausendwende zwischenzeitlich vor einer unsicheren Zukunft. So bemängelte z. B. *Kjell Carlsson*, Experte für die elektronische Überwachung in der schwedischen Strafvollzugsbehörde, im Jahr 2007, dass die Bewährungshilfe keine ausreichenden finanziellen Zuschüsse erhalte, um diese Maßnahme so auszuführen wie früher: „Wenn man hier weiter kürzt und der Bewährungshilfe nicht weitere Ressourcen zukommen lässt, damit sie ausreichende Kontrolle über die Überwachten ausüben kann, gefährdet man den guten Ruf der Fußfessel.“²⁶

Gegenwärtig wird in der schwedischen Strafvollzugsbehörde wieder verstärkt für eine intensivere Anwendung der IÖV geworben.²⁷ So schrieb der aktuelle Generaldirektor der Strafvollzugsbehörde, *Nils Öberg*, im März des Jahres 2016, dass die in der Freiheit verbrachte Strafe bessere Resultate im Hinblick auf eine Resozialisierung erbringen könne als der Freiheitsentzug und damit einem Rückfall in die Kriminalität vorbeuge. Für das Personal im schwedischen Strafvollzug sei es zunehmend schwer, so *Öberg*, Gefangene, die zu einer Freiheitsstrafe von unter sechs Monaten verurteilt wurden, den Grund für den Freiheitsentzug verständlich zu machen. Darüber hinaus seien die Anreize bei den Gefangenen, aktiv Verantwortung für die eigene Kriminalität zu übernehmen und dem individuellen Vollzugsplan im Strafvollzug in der Kürze der Zeit zu folgen, in der Regel nicht groß. Die Alternative, die kurze Freiheitsstrafe einfach „abzusitzen“, ist meist verlockender.²⁸

Vor dem Hintergrund, dass in Schweden derzeit fast 70% der Verurteilungen zu Freiheitsstrafe eine Strafzeit von unter sechs Monaten beinhalten, hält der Generaldirektor *Öberg* es für sinnvoll, in die Alternativen zu einer Freiheitsstrafe zu investieren: „*Strafe, die innerhalb der Bewährungshilfe vollstreckt wird, kann länger ausgelegt sein und intensiver, inhaltsvoller und individueller angepasst werden. Im Vollzug sind die Möglichkeiten, selbst Verantwortung zu übernehmen, begrenzt, draußen in der Gesellschaft müssen die Klienten selbst mit ihrem Alltag zurechtkommen und mit den Risikosituationen umzugehen lernen, die früher in die Kriminalität geführt haben*“ (*Öberg* 2016; Übersetzung der *Verf.*). Aus diesem Grund soll in der Zukunft zusätzlich in Behandlungsprogramme und ihre Wirkung sowie in die Unterstützung und Überwachung der Klienten innerhalb der Bewährungshilfe investiert werden.²⁹

26 *Frankova* 2007, S. 9.

27 Die IÖV wird seit dem Jahr 2007 auch im Bereich des Kontaktverbots und damit im Opferschutz eingesetzt, vgl. hierzu *Wennerberg* 2013, S. 124 ff.

28 Vgl. *Öberg* 2016.

29 Vgl. *Öberg* 2016.

In diese Richtung geht auch ein aktueller Gesetzesentwurf der schwedischen Regierung mit dem Namen „Nya påföljder“ [Neue Strafen], der im Jahr 2016 noch im Abstimmungsverfahren war. Dessen Ziel war es, die Bestimmungen nach denen das Gericht eine Strafe erlässt, zu vereinfachen und im Sinne der Normverdeutlichung ohne Freiheitsentzug wirksam zu intervenieren, insbesondere wenn es um Personen geht, die – noch bevor sie ihre Strafe verbüßt haben – erneut straffällig werden. Das Bestreben des Entwurfs ist es in diesem Zusammenhang auch, kurze Freiheitsstrafen im Gefängnis zu vermeiden und durch andere Strafformen zu ersetzen.³⁰

7. Fazit

Der dritte, abschließende Teil der Studie des *Brottsförebyggande rådet* (BRÅ) [Beirat für Kriminalitätsverhütung] über die elektronische Fußfessel hatte den Auftrag, die Resultate der Ausweitung der IÖV auf sechs Monate und die Einführung des „erweiterten Ausgangs“ im Jahr 2007 zu untersuchen. Sie kam u. a. zu dem Ergebnis, dass die Maßnahme des „erweiterten Ausgangs“ zu einer Verbesserung der sozialen Situation auf Seiten der Klienten führe, wobei auf deren Beschäftigung, ihre Unterkunft und ihr Einkommen verwiesen wurde. Darüber hinaus werden in Bezug auf die IÖV und den „erweiterten Ausgang“ positive Resultate erzielt, wenn es um die Rückfallvermeidung der Klienten geht.³¹

Positive Ergebnisse wie diese und die neueren Entwicklungen in der schwedischen Politik und dem Strafvollzug, die für Strafformen außerhalb des Gefängnisses – wie die IÖV – werben, tragen dazu bei, dass die elektronische Überwachung im schwedischen Strafrechtssystem nach wie vor anerkannt und nachgefragt ist.

Literatur

Brottsförebyggande rådet [Beirat für Kriminalitätsverhütung] (2016a) (Hrsg.): *Personer lagförda för brott. Domslut med påföljd fängelse efter fängelseidens längd i månader, åren 1975-2015* [Wegen eines Strafdeliktcs verurteilte Personen. Gerichtsurteile mit der Sanktion Gefängnis nach der Länge der Freiheitsstrafe 1975-2015]. <http://www.bra.se/bra/brott-och-statistik/statistik/personer-lagfor-da-for-brott.html> (zuletzt abgerufen am 06.10.2016).

Brottsförebyggande rådet [Beirat für Kriminalitätsverhütung] (2016b) (Hrsg.): *Personer lagförda för brott. Lagföringsbesluta efter huvudpåföljd, åren 1975-2015* [Wegen eines Strafdeliktcs verurteilte Personen. Gerichtliche Strafverfol-

30 Vgl. *SOU* 2012: 34.

31 Vgl. *Marklund/Wennerberg* 2007, S. 7 ff.

- gung nach Hauptdelikten 1975-2015]. <http://www.bra.se/bra/brott-och-statistik/statistik/personer-lagforda-for-brott.html> (zuletzt abgerufen am 06.10.2016).
- Dünkel, F., Geng, B., Harrendorf, S.* (2016): Gefangenenraten im internationalen und nationalen Vergleich. *Bewährungshilfe* 63, S. 178-200.
- Frankova, V.* (2007): Osäkert för fotbojan [Unsicher für die elektronische Fußfessel]. *Runt i krim: Kriminalvårdens Personaltidning* 1, Heft 3, S. 9-12.
- Haverkamp, R.* (2002): Elektronisch überwachter Hausarrestvollzug. Ein Zukunftsmodell für den Anstaltsvollzug? Eine rechtsvergleichende, empirische Studie unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Schweden. Freiburg i. Br.: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht.
- Holmberg, S., Wennerberg, I.* (2007): Utökad användning av elektronisk fotboja inom kriminalvården [Erweiterte Anwendung der elektronischen Fußfessel innerhalb des Strafvollzugs]. *Delrapport*. Stockholm.
- Justitiedepartementet [Justizministerium]* (2005) (Hrsg.): *Framtidens kriminalvård. Betänkande av Kriminalvårdskommittén (SOU 2005:54)*. [Der Strafvollzug der Zukunft. Gutachten des Strafvollzugskomitees.]. Bd. 1 u. 2, Stockholm. (zitiert: SOU 2005:54).
- Justitiedepartementet [Justizministerium]* (2012) (Hrsg.): *Nya påföljder (SOU 2012:34)* [Neue Strafen]. Stockholm. (zitiert: SOU 2012:34).
- Kriminalvården [Strafvollzugsbehörde]* (2006) (Hrsg.): *Kriminalvård i Sverige [Der Strafvollzug in Schweden]*. Best.-Nr. 4035. Norrköping: Selbstverlag der Strafvollzugsbehörde.
- Kriminalvården [Strafvollzugsbehörde]* (2015) (Hrsg.): *Kriminalvård och Statistik 2015 [Der Strafvollzug und die Statistik 2015]*. Norrköping: Selbstverlag der Strafvollzugsbehörde.
- Kriminalvården [Strafvollzugsbehörde]* (Hrsg.) (2016): *Statistikportalen [Statistikportal]*. <https://www.kriminalvarden.se/forskning-och-statistik/> (zuletzt abgerufen am 08.08.2016).
- Marklund, F., Wennerberg, I.* (2007): Utökad användning av elektronisk fotboja inom kriminalvården [Erweiterte Anwendung der elektronischen Fußfessel innerhalb des Strafvollzugs]. *Slutrapport. Rapport 2007: 19*. Stockholm.
- Magnusson, D.* (2002): *Programverksamhet för intensivövervakning. Nuläge och förslag till förändring. [Programmtätigkeit für die Intensivüberwachung. Die neue Gesetzeslage und Vorschläge zur Veränderung.].* *Forskningskommitténs rapport Nr. 8*. Norrköping: Selbstverlag der Strafvollzugsbehörde.
- Öberg, N.* (2016): Kort fängelsestraff ger ofta inte det bästa resultatet [Eine kurze Gefängnisstrafe erzielt oft nicht die besten Resultate]. *DN Debatt*. <http://www.dn.se/debatt/kort-fangelsestraff-ger-ofta-inte-det-basta-resultatet/> (zuletzt abgerufen am 08.08.2016).

- Olkiewicz, E.* (2003): Fängelse i frihet. En utvärdering av intensivövervakning med elektronisk kontroll. [Gefängnis in Freiheit. Eine Auswertung der Intensivüberwachung mit elektronischer Kontrolle.]. Stockholm.
- Wennerberg, I.* (2013): High level of support and high level of control. An efficient Swedish model of electronic monitoring? In: Nellis, M., Beyens, K., Kaminski, D. (Hrsg.): Electronically monitored punishment. International and critical perspectives. London, New York: Routledge, S. 113-127.

7.10 Schweiz

Jonas Weber, Ineke Pruin

1. Einleitung

In der Schweiz ist die elektronische Überwachung (EÜ) seit 1999 als Vollzugsalternative für kurze Freiheitsstrafen sowie als Vollzugsstufe bei Langstrafen bekannt (*s. u. 2.*).¹ Ebenfalls 1999 ist die EÜ in einem einzelnen Kanton als Maßnahme zur Vermeidung von Untersuchungshaft eingeführt worden; eine entsprechende Bestimmung ist dann in die 2011 in Kraft gesetzte Schweizerische Strafprozessordnung überführt worden (*s. u. 3.*). Seit 2004 kommt EÜ zudem in einigen wenigen Kantonen im Jugendstrafrecht zum Einsatz (*s. u. 4.*). 2015 erfolgte die Einführung im Rahmen der neu ins Strafgesetzbuch eingefügten Kontakt- und Rayonverbote (*s. u. 5.*). Neben diesen – im Jugendstrafrecht bloß teilweise – explizit geregelten Anwendungsbereichen kommt EÜ auch als Kontrollinstrument bei Vollzugslockerungen (*s. u. 6.*) zum Einsatz.

Außer für die nachfolgend zuerst vorgestellte Vollzugsvariante gilt für alle Bereiche, dass es bis heute kaum Anwendungsfälle gibt und dass die Umsetzungen kaum dokumentiert sind. Dieser Umstand ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass die Umsetzung der verschiedenen Varianten der elektronischen Überwachung den Kantonen obliegt.

¹ Ein Überblick über die verschiedenen Einsatzformen der elektronischen Überwachung in der Schweiz findet sich in französischer Sprache bei *Berlovan 2012* und *Ferreira Broquet 2015*.

2. EÜ als Vollzugsalternative für Freiheitsstrafen

2.1 Bundesgesetzliche Grundlage: Pilotprojekt gemäß Art. 397^{bis} Abs. 4 StGB a. F.

Im April 1999 erhielten die Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern, Waadt, Genf und Tessin vom Bundesrat gestützt auf Art. 397^{bis} Abs. 4 StGB a. F.² die Bewilligung, EÜ – bezeichnet als „elektronisch überwachter Vollzug außerhalb der Vollzugseinrichtung“ bzw. als „elektronisch überwachter Hausarrest“ – für drei Jahre als Vollzugsform für Freiheitsstrafen im Rahmen eines Pilotversuchs zu testen.³ Der Test erfolgte als Modellversuch gemäß Art. 8 bis 10 des Bundesgesetzes über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Maßnahmen-vollzug und war auf drei Jahre befristet.⁴

2.2 Ausgestaltung der elektronischen Überwachung im Rahmen des Modellversuchs

Der Modellversuch beinhaltete zum einen EÜ als Vollzugsform für kurze Freiheitsstrafen zwischen einem und zwölf Monaten (Front-door-Variante). Zum anderen ist EÜ beim Vollzug langer Freiheitsstrafen als Vollzugsstufe vor der bedingten Entlassung, ebenfalls mit einer Dauer von einem bis zu zwölf Monaten,⁵ getestet worden (Back-door-Variante).⁶ Neben diesen beiden Anwendungs-

2 Art. 397^{bis} (Befugnis des Bundesrates zum Erlass von ergänzenden Bestimmungen) Abs. 4 StGB a. F.: „Der Bundesrat ist befugt, zwecks Weiterentwicklung der Methoden des Straf- und Maßnahmenvollzugs versuchsweise für beschränkte Zeit vom Gesetz abweichende Vollzugsformen zu gestatten.“ Diese Vorschrift galt bis Ende 2006. Seit 2007 findet sich eine entsprechende Bestimmung in Art. 387 Abs. 4 lit. a StGB, wobei neben neuen Vollzugsformen nun auch neue Strafen und Maßnahmen [= Maßregeln] versuchsweise eingeführt werden können. Trotz dieser Erweiterung des Anwendungsbereichs solcher Versuche ist bis heute darauf verzichtet worden, EÜ als eigenständige Strafe bzw. als Maßnahme zu testen, die von den Strafgerichten ausgesprochen wird; siehe dazu *Bundesamt für Justiz* 2009. Zu Art. 387 StGB siehe *Omlin* 2013.

3 Beschluss des Bundesrats vom 28. April 1999, BBL 2000 3502.

4 Zu den Modellversuchen als Instrument zur Weiterentwicklung und Erneuerung des schweizerischen Straf- und Maßnahmenvollzugs siehe etwa *Fink/Mathis* 2003; *Bundesamt für Justiz* 2003; *Omlin* 2013.

5 Die Kantone Waadt, Genf und Tessin beschränkten die Anwendungsdauer von EÜ im Rahmen des Modellversuchs vorerst auf sechs Monate.

6 Für den Vollzug einer Freiheitsstrafe sind im schweizerischen StGB mehrere Progressionsstufen vorgesehen, welche ein Verurteilter im Normalfall zu durchlaufen hat: Nach dem stationären Vollzug in einer geschlossenen oder offenen Strafanstalt (Art. 76 StGB) kann der Gefangene – wenn nicht zu erwarten ist, dass er flieht oder weitere Straftaten

bereichen gab die Bundesbewilligung vor, dass die verurteilte Person und die mit ihr zusammenlebenden Personen der EÜ zustimmen müssen sowie dass die Begleitung und Betreuung der verurteilten Person zu gewährleisten ist. Zudem erlaubte sie die Kombination von EÜ mit der gemeinnützigen Arbeit als bereits etablierter Vollzugsform für kurze Freiheitsstrafen.⁷ Die konkrete Ausgestaltung der elektronischen Überwachung ist von den am Versuch beteiligten Kantonen in kantonalen Verordnungen geregelt worden.⁸

In Ergänzung der Bundesvorgaben setzen die Kantone für den Vollzug einer Freiheitsstrafe in der Vollzugsform des EÜ voraus, dass die verurteilte Person über eine Wohnung oder eine sonstige dauernde Unterkunft verfügt. Zudem muss sie – und gegebenenfalls auch ihre Mitbewohner – bereit sein, den zuständigen Justizvollzugsmitarbeitenden jederzeit und ohne Voranmeldung Zugang zur Wohnung bzw. Unterkunft zu gewähren.⁹ Die Unterkunft muss über einen Telefonanschluss verfügen, der die elektronische Datenübertragung des Überwachungsgeräts zulässt.¹⁰ Verurteilte kommen nur dann für EÜ in Frage, wenn sie körperlich und geistig gesund und in der Lage sind, einer angemessenen Arbeit, Ausbildung oder Beschäftigung nachzugehen.¹¹ Zudem müssen sie eine Arbeits-, Ausbildungs- oder Beschäftigungsstelle im Umfang von mindestens 20 Stunden pro Woche nachweisen oder bereit sein, eine ihr vom Justizvollzug zugewiesene Stelle anzunehmen.¹² Bei der Annahme von Fluchtgefahr oder der Gefahr, dass

begeht – nach der Hälfte der Strafdauer in das sog. Arbeitsexternat übertreten (Art. 77a Abs. 1 StGB, vergleichbar dem deutschen Freigang). Das bedeutet, dass der Gefangene außerhalb der Strafanstalt arbeitet und nur noch die Ruhe- und Freizeit in der Anstalt verbringt (Art. 77a Abs. 2 StGB). Wenn sich der Gefangene im Arbeitsexternat bewährt, erfolgt der Wechsel in das Wohn- und Arbeitsexternat als nächste Vollzugsstufe. Zur externen Arbeitsstelle kommt nun die anstaltsexterne Unterkunft in einem Wohnheim hinzu (Art. 77a Abs. 3 StGB). Die Anordnung des Übergangs in eine nächste Vollzugsstufe erfolgt durch die Strafvollzugsbehörde; sie ist gegebenenfalls auch für die Rückverlegung in den stationären Vollzug zuständig. Nach der Verbüßung von zwei Dritteln der Strafe wird der Gefangene in der Regel bedingt entlassen (Art. 86 ff. StGB). Die bedingte Entlassung gilt als letzte Vollzugsstufe. In der Back-door-Variante kommt EÜ in der Regel als Zwischenstufe zwischen dem Wohn- und Arbeitsexternat und der bedingten Entlassung zur Anwendung. Möglich ist jedoch auch, die Stufe des Wohn- und Arbeitsexternats mittels EM zu überspringen bzw. das Wohnexternat von Beginn weg als elektronisch überwachter Hausarrest in einer Privatwohnung zu vollziehen.

- 7 Beschluss des Bundesrats vom 28. April 1999, BBl. 2000 3502.
- 8 Die kantonalen Verordnungen unterscheiden sich in Einzelheiten voneinander, die im Rahmen dieses Länderberichts jedoch nicht relevant sind. Nachfolgend wird exemplarisch auf die Ausgestaltung im Kanton Bern Bezug genommen.
- 9 Art. 4 Abs. lit. b EM-Verordnung Kanton Bern.
- 10 Art. 4 Abs. lit. c EM-Verordnung Kanton Bern.
- 11 Art. 4 Abs. lit. e EM-Verordnung Kanton Bern.
- 12 Art. 4 Abs. lit. f EM-Verordnung Kanton Bern.

die gesuchstellende Person schwere Gewalt- oder Sexualstraftaten begehen wird, ist EÜ unzulässig.¹³ Auch wenn eine verurteilte Person sämtliche Voraussetzungen erfüllt, besteht nach den Formulierungen in den kantonalen Verordnungen kein Rechtsanspruch auf den Vollzug einer Freiheitsstrafe in Form von EÜ, was mit der limitierten Anzahl an Überwachungsgeräten begründet wird.

Wird eine verurteilte Person zum Vollzug mittels EÜ zugelassen, so wird mit ihr ein Vollzugsprogramm ausgearbeitet, dessen Einhaltung für sie verbindlich ist und mittels EÜ überprüft wird.¹⁴ Im Vollzugsprogramm werden insbesondere die Zeiten festgelegt, zu denen sich die verurteilte Person in ihrer Unterkunft aufhalten muss. Dabei werden neben den Zeiten für Ausbildung, Arbeit oder Beschäftigung auch freie Zeiten festgelegt, welche die verurteilte Person ohne vorgegebenes Programm außerhalb ihrer Unterkunft verbringen darf. Die freien Zeiten entwickeln sich progressiv von zweimal vier Stunden pro Woche zu Beginn der EÜ bis zu zwei Tage pro Woche in der letzten Phase.¹⁵

Bei einem Verstoß gegen das Vollzugsprogramm oder gegen weitere Vollzugsanordnungen kann das zuständige Amt den Verurteilten schriftlich verwarren, die freie Zeit außerhalb der Unterkunft einschränken oder den Vollzug mittels EÜ abbrechen und den Verurteilten in eine Strafvollzugsanstalt verlegen.¹⁶

Während der EÜ wird den verurteilten Personen eine psychosoziale Beratung und Betreuung in deren sozialen Umfeld – d. h. insbesondere in deren Wohnung – gewährt.¹⁷

Die verurteilte Person muss sich in der Regel mit Fr. 20,- pro Tag an den Kosten der EÜ beteiligen. Darüber hinaus erwachsen ihr durch die Übermittlung der Überwachungssignale Mehrkosten bei den Telefongebühren in der Höhe von circa Fr. 50,- pro Monat. Befindet sich die verurteilte Person in prekären finanziellen Verhältnissen, so wird ihr die Kostenbeteiligung ganz oder teilweise erlassen.¹⁸

Da auch bei einem Vollzug in Form von EÜ die bedingte Entlassung nach zwei Dritteln der Strafverbüßung in Frage kommt (Art. 86 Abs. 1 StGB) und die Verurteilten, welche zur EÜ zugelassen worden sind, die materiellen Voraussetzungen der bedingten Entlassung in aller Regel erfüllen, beträgt die Höchstdauer

13 Art. 4 Abs. lit. h EM-Verordnung Kanton Bern.

14 Art. 6 EM-Verordnung Kanton Bern.

15 Art. 8 EM-Verordnung Kanton Bern.

16 Art. 11 EM-Verordnung Kanton Bern.

17 Art. 7 EM-Verordnung Kanton Bern.

18 Art. 15 EM-Verordnung Kanton Bern; Abteilung Straf- und Massnahmenvollzug, Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern, Merkblatt Electronic Monitoring (EM) Front Door, [ohne Datum], S. 2.

von EÜ in der Front-door-Variante de facto acht Monate. In der Back-door-Variante beträgt die maximale Dauer von EÜ de jure als auch de facto zwölf Monate.

Im Rahmen des Modellversuchs ist in allen daran beteiligten Kantonen ausschließlich die Radiofrequenz-Technologie verwendet worden. Die verurteilten Personen hatten eine Fußfessel zu tragen, die über Funk mit einem in der Unterkunft installierten Empfangsgerät verbunden ist, das die Anwesenheitssignale über die Telefonleitung an eine Überwachungszentrale weiterleitet, wo ein automatischer Abgleich mit den im Vollzugsprogramm festgelegten Zeitvorgaben erfolgt und bei Verstoß eine Meldung an die Vollzugsdienste erfolgt. Die einzig für den Datenabgleich zuständige Überwachungszentrale wird von einem privaten Unternehmen betrieben, welches jedoch nicht in direktem Kontakt zu den Probanden steht.

2.3 Evaluation des Modellversuchs

Das Bundesamt für Justiz hat den von 1999 bis 2002 dauernden Modellversuch auswerten lassen. Der erste Evaluationsschlussbericht vom Juni 2003 zog eine positive Bilanz: Die Zahl der Anwendungsfälle habe die Erwartungen übertroffen. EÜ werde von den Betroffenen als Strafe wahrgenommen, wobei der Strafcharakter darin bestehe, dass die Fußfessel rund um die Uhr an die Strafsituation erinnere und die Einhaltung des Vollzugsprogramms Selbstdisziplin abverlange.¹⁹ Der zweite Evaluationsbericht vom Dezember 2004 stellte die Resultate einer Rückfalluntersuchung für die Front-door-Variante dar: Die Rückfälligkeit nach einem Strafvollzug in Form von EÜ betrug im Schnitt 22,7% und lag damit im Mittelfeld der Rückfallquoten bei anderen Vollzugsformen wie etwa gemeinnützige Arbeit oder Halbgefängenschaft.²⁰ Ein dritter Evaluationsbericht vom Februar 2007 bestätigte die positiven Ergebnisse: Eine Nachbefragung von Personen, die in den Jahren 1999 bis 2002 eine Freiheitsstrafe oder einen Teil davon mittels EÜ verbüßt hatten, ergab, dass diese Vollzugform auch fünf Jahre nach dem Vollzugsende noch Wirkung zeigen konnte und sich in verschiedenen Bereichen positiv auswirkte: Vermehrte Übernahme von Eigenverantwortung, bessere Organisation des Tagesablaufs, Festigung der Familien- bzw. Partnerschaft, Reduktion des Alkoholkonsums aufgrund geänderten Ausgehverhaltens.²¹

19 *Entwicklung & Evaluation* 2003.

20 *Killias* 2006; siehe auch *Killias et al.* 2010.

21 *Entwicklung & Evaluation* 2007.

2.4 Weiterführung des Pilotprojekts

Nach dem Abschluss des Modellversuchs sind die Bewilligungen des Bundesrates zur probeweisen Weiterführung der elektronischen Überwachung als Vollzugsform auf Ersuchen der beteiligten Kantone mehrfach, jeweils befristet verlängert worden. Im März 2003 ist mit Solothurn ein siebenter Kanton in die Bundesbewilligung für EÜ als Vollzugsalternative für Freiheitsstrafen aufgenommen worden. Die in den Bewilligungen enthaltenen Vorgaben veränderten sich mit den jeweiligen Verlängerungen: Mit der Bewilligung vom 28. August 2002 ist die Untergrenze für kurze Freiheitsstrafen von einem Monat auf 20 Tage herabgesetzt worden.²²

In der Bewilligung vom 31. August 2005 äußerte sich der Bundesrat erstmals zur Überwachungstechnologie, indem er festschrieb, dass die EÜ als alternative Strafvollzugsform *nicht* mit Hilfe von satellitengestützter Überwachungstechnologie durchgeführt werden darf, und damit die Global-Positioning-System (GPS)-Überwachung kategorisch ausgeschlossen bleibt.²³ Da der Ausschluss der GPS-Überwachung vom Bundesrat nicht begründet worden ist, bleibt offen, ob grundlegende Überlegungen zugunsten der verurteilten Personen den Ausschlag dafür gaben oder vielmehr Bedenken hinsichtlich der Zuverlässigkeit der Technologie.²⁴

2.5 Reform des Strafsanktionenrechts 2007

Obwohl die Evaluationen des Modellversuchs zu überwiegend positiven Ergebnissen gelangten,²⁵ wurde in der Folge darauf verzichtet, EÜ im Rahmen der damals gerade stattfindenden Reform des Sanktionenrechts als Vollzugsform für Freiheitsstrafen ins Strafgesetzbuch aufzunehmen. Das lässt sich einerseits mit dem Widerstand zahlreicher Kantone begründen, welche einen großen zusätzlichen Aufwand für relativ wenige Anwendungsfälle befürchteten, sowie andererseits mit einem Grundanliegen der Reform, wonach kurze Freiheitsstrafen grundsätzlich zurückgedrängt werden sollten, was der Front-door-Variante der EÜ den Hauptanwendungsbereich nimmt.²⁶ Mit dem am 1. Januar 2007 in Kraft getretenen Sanktionenrecht sind Freiheitsstrafen bis zu sechs Monaten weitgehend durch Geldstrafen und gemeinnützige Arbeit, die neu als *Straf*alternative ausgestaltet ist,

22 Beschluss des Bundesrats vom 28. August 2002, BBl. 2002 5922.

23 Beschluss des Bundesrats vom 31. August 2005, BBl. 2005 5795.

24 Zur Relevanz der eingesetzten Überwachungstechnologie für die kriminalpolitische bzw. grundrechtliche Bewertung von EÜ siehe etwa *Weber* 2004.

25 Siehe dazu auch *Lehner* 2014.

26 Vgl. *Bundesamt für Justiz* 2007a; 2007b.

ersetzt worden. Gemäß Art. 41 Abs. 1 StGB kann das Gericht eine unbedingte Freiheitsstrafe von weniger als sechs Monaten nur noch dann verhängen, wenn zu erwarten ist, eine Geldstrafe werde nicht bezahlt bzw. gemeinnützige Arbeit werde nicht geleistet. Zudem hat das Gericht die Verhängung einer Freiheitsstrafe von unter sechs Monaten als Ausnahmefall näher zu begründen (Abs. 2). Bei Strafen von sechs bis zwölf Monaten wird aufgrund der Gesetzessystematik ein Vorrang der Geldstrafe vor der Freiheitsstrafe angenommen, wobei in diesem Bereich an die Anordnung einer Freiheitsstrafe weniger hohe Anforderungen gestellt werden als bei Strafen von unter sechs Monaten.

Trotz dieser veränderten Rahmenbedingungen wollten die sieben Pilotkantone an der EÜ als Vollzugsform für Freiheitsstrafen festhalten, was vom Bundesrat wiederum in Form von mehreren, jeweils befristeten Bewilligungen gewährt worden ist.²⁷ Einzelne Kantone haben in der Folge einen neuen Anwendungsbereich erschlossen, in dem sie in ihren Verordnungen die EÜ auch als Vollzugsform für den unbedingten Teil von „teilbedingten Freiheitsstrafen“²⁸ eingeführt haben, falls der unbedingte Teil zwölf Monate nicht übersteigt.²⁹ Dieser neue Anwendungsbereich ist jedoch vom Bundesgericht als unzulässig erklärt worden, da damit zum einen gegen die Bundesbewilligung verstoßen werde, welche explizit auf das Gesamtstrafmaß und nicht auf die Länge des vollziehbaren Teils abstelle.³⁰ Zudem würde das Abstellen auf die Dauer des vollziehbaren Teils dazu führen, dass die Front-door-Variante der EÜ auch für schwere Delikte zur Verfügung stünde, was dem Willen des Gesetzgebers widerspräche, wobei das Bundesgericht Bezug nimmt auf die Debatte zur neuerlichen Reform des Sanktionenrechts.³¹

Trotz des aufgrund der Zurückdrängung kurzer Freiheitsstrafen geschmäleren Anwendungspotentials der Front-door-Variante, zeigten sich die Pilotkantone in einer Auswertung des Bundesamts für Justiz nach wie vor überzeugt von EÜ. Auch im Rahmen des neuen Sanktionensystems bestehe ein relevantes Bedürfnis dafür. Zudem erweise sich EÜ als kostengünstigste Vollzugsform, wobei sie diesbezüglich in den meisten Kantonen auch die gemeinnützige Arbeit übertraf.³²

27 Beschlüsse des Bundesrates vom 21. Dezember 2006, BBl. 2007 375, für die Zeit von Januar bis Dezember 2007; vom 14. Dezember 2007, BBl. 2008 179, für die Jahre 2008 und 2009; vom 4. Dezember 2009, BBl. 2010 1, für die Jahre 2010 bis 2015.

28 Die „teilbedingte Freiheitsstrafe“ ist eine weitere 2007 in Kraft getretene Neuerung im schweizerischen Strafsanktionenrecht.

29 So etwa Art. 3 Abs. lit. b i. V. m. mit Art. 2 Abs. 1 lit. a EÜ-Verordnung Kanton Bern; § 16 Abs. 3 Satz 3 Justizvollzugsverordnung Kanton Solothurn.

30 Urteil des Bundesgerichts 6B_1253/2015 vom 17. März 2016, Erw. 2.6.

31 Urteil des Bundesgerichts 6B_1253/2015 vom 17. März 2016, Erw. 2.6.

32 *Bundesamt für Justiz* 2009. Siehe etwa auch *Kohler* 2012.

2.6 Neuerliche Reform des Strafsanktionenrechts per 2018: Schweizweite Einführung von EÜ

Nachdem der Bundesrat schon bald nach der Inkraftsetzung des revidierten Sanktionenrechts im Jahre 2007 von Seiten der Strafverfolgungsbehörden und vor allem auch politisch unter Druck geraten ist, weil das neue Recht angeblich zu lasch sei und keine abschreckende Wirkung mehr entfalte, ließ er bereits 2009 – lange bevor die Evaluationsergebnisse zum neuen Sanktionenrecht vorlagen, die dann aufzeigten, dass sich die neuen Bestimmungen rational betrachtet mehrheitlich bewährt haben – eine erneute Reformvorlage ausarbeiten und legte dem Parlament dann im Frühjahr 2012 den Entwurf für ein abermals revidiertes Sanktionenrecht vor. Das Hauptanliegen bestand nun darin, die kurze Freiheitsstrafe insbesondere gegenüber der Geldstrafe wieder zu stärken. Das Parlament hat die Vorlage in den für das vorliegende Thema relevanten Punkten im Wesentlichen gutgeheißen und nur wenige Detailänderungen vorgenommen.³³ Das neue Sanktionenrecht gilt ab dem 01. Januar 2018.³⁴

Die für das vorliegende Thema wesentlichen Änderungen der erneuten Reform des Sanktionenrechts bestehen darin, dass der Anwendungsbereich der Geldstrafe in Art. 34 Abs. 1 StGB n. F. auf maximal 180 Tagessätze – statt wie bislang 360 Tagessätze – beschränkt, die Mindestdauer der Freiheitsstrafe in Art. 40 Abs. 1 StGB n. F. von sechs Monaten auf drei Tage reduziert wird – allerdings unter Beibehaltung eines Vorrangs der Geldstrafe in deren Anwendungsbereich – sowie die gemeinnützige Arbeit als eigenständige Strafe abgeschafft und stattdessen in Art. 79a StGB n. F. als Vollzugsform für Freiheitsstrafen bis zu sechs Monaten oder Geldstrafen eingeführt wird. Aufgrund dieser Gesetzesänderungen ist zukünftig mit (deutlich) mehr Freiheitsstrafen von bis zu zwölf Monaten zu rechnen als unter dem geltenden Sanktionenrecht. Diese Annahme hat den Gesetzgeber bewogen, EÜ ins Strafgesetzbuch aufzunehmen und damit schweizweit als alternative Vollzugsform für Freiheitsstrafen zu etablieren. Der Gesetzgeber setzt also aus punitiven Gründen wieder vermehrt auf kurze Freiheitsstrafen, will diese jedoch insbesondere aus finanziellen Gründen nicht in Gefängnissen vollziehen, weshalb er gleichzeitig die Vollzugsalternativen ausbaut.

Die Regelung zur EÜ findet sich in Art. 79b StGB n. F. Gegenüber den Pilotprojekten in den sieben Kantonen wird der Anwendungsbereich leicht modifiziert: Im Back-door-Bereich wird für die EÜ eine Mindestdauer von drei Monaten festgelegt;³⁵ im Front-door-Bereich werden neu auch Ersatzfreiheitsstrafen mit

33 *Jositsch/von Rotz* 2016.

34 Bundesratsbeschluss vom 06. April 2016, AS 2016 1264.

35 *Bundesrat* 2012, S. 4748 f.

einbezogen³⁶. Weiterhin nicht mittels EÜ vollzogen werden können die nach der Anrechnung von Untersuchungs- und Sicherheitshaft verbleibenden Reststrafen von unter zwölf Monaten; für sie kommen jedoch neu die sog. Halbgefängenschaft gemäß Art. 77b StGB n. F. in Frage (bisher gemäß Art. 79 StGB nur für Strafreste von bis zu sechs Monaten) und für Strafreste von bis zu sechs Monaten gemeinnützige Arbeit gemäß Art. 79a StGB n. F.³⁷ Komplette vom Anwendungsbe- reich der Front-door-Variante ausgeschlossen bleiben auch die teilbedingten Freiheitsstrafen bzw. deren unbedingte Teile von bis zu zwölf Monaten.

Verglichen mit den bisherigen Bundesratsbewilligungen als rechtliche Grundlage für die kantonalen Pilotprojekte wird in Art. 79b StGB n. F. nun festgehalten, dass EÜ nur in Frage kommt, wenn „nicht zu erwarten ist, dass der Verurteilte flieht oder weitere Straftaten begeht“.³⁸ Im Unterschied zu entsprechenden Bestimmungen in einigen kantonalen Verordnungen³⁹ wird das Negativkriterium des Rückfalls nicht mehr auf Gewalt- und Sexualstraftaten eingeschränkt, sondern umfassend auf alle Straftaten bezogen. Zudem werden das Vorhandensein einer dauerhaften Unterkunft (Abs. 2 lit. b) sowie die Zustimmung zu einem individuellen Vollzugsplan (Abs. 2 lit. e) in Art. 79b StGB n. F. neu explizit als Anordnungsvoraussetzungen genannt. In Abs. 3 werden dann noch die Reaktionsmöglichkeiten der Vollzugsbehörden bei Wegfall der Anordnungsvoraussetzungen oder bei einem Verstoß gegen den Vollzugsplan genannt (Abbruch der EÜ, Einschränkung der freien Zeit).⁴⁰ Die übrigen Vollzugsmodalitäten werden auch weiterhin von den Kantonen zu regeln sein, was der generellen Gesetzgebungskompetenz der Kantone im Bereich des Straf- und Maßnahmenvollzugs entspricht, welche dem Bund nur die Regelung der zur Verfügungen stehenden Vollzugsformen sowie deren grundlegenden Voraussetzungen überlässt.

Die Einführung von EÜ ins Strafgesetzbuch bedeutet, dass alle Kantone verpflichtet sind, diese Vollzugsform künftig auch tatsächlich vorzusehen.⁴¹ Deshalb sind nun Bestrebungen in Gang, dass sich insbesondere kleinere Kantone zusammenschließen, um die erforderlichen technischen Geräte gemeinsam anzuschaffen und die gegebenenfalls notwendige Überwachungszentrale gemeinsam zu führen.

36 Dies entgegen des Vorschlags des Bundesrates, welcher Ersatzfreiheitsstrafen vom Anwendungsbereich von EÜ ausschließen wollte, da sonst der Druck wegfalle, eine auferlegte Geldstrafe auch tatsächlich zu bezahlen, vgl. *Botschaft* 2012, S. 4748.

37 *Botschaft* 2012, S. 4748. Nebenbei bemerkt bleibt u. E. auch nach der erneuten Revision unklar, wie die Dauer von Reststrafen zu berechnen ist, d. h., ob dabei von einer bedingten Entlassung nach zwei Dritteln auszugehen ist oder von einer Vollverbüßung.

38 Abs. 2 lit. a.

39 Z. B. Art. 4 Abs. 1 lit. i EM-Verordnung Kanton Bern.

40 Siehe dazu *Bundesrat* 2012, S. 4749.

41 *Bundesrat* 2012, S. 4740.

Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen ist verschiedentlich das Bedürfnis geäußert worden, für EÜ als Vollzugsform zukünftig nicht mehr nur die Radiofrequenz-Technologie, sondern auch die GPS-Technologie zu verwenden. Obwohl die mit großer Mehrheit beschlossene Zustimmung des Parlaments zur Einführung von EÜ hinsichtlich der anzuwendenden Technologie von einer Art „wenn schon, denn schon“-Stimmung geprägt war, ist darauf verzichtet worden, die Zulässigkeit der GPS-Überwachung in Art. 79b StGB n. F. explizit zu erwähnen. Klar ist jedoch, dass das Parlament nicht am Verbot der Verwendung von GPS-Technologie festhalten wollte, wie es vom Bundesrat im August 2005 im Rahmen der Bewilligungsverlängerung für die Pilotprojekte statuiert worden war. Dementsprechend hat der Bundesrat in seiner Bewilligung zur Weiterführung der Pilotprojekte, welche den Zeitraum vom 01. Januar 2016 bis zum Inkrafttreten des neuen Sanktionenrechts am 01. Januar 2018 betrifft, den Einsatz von satellitengestützten Überwachungsgeräten explizit als *zulässig* erklärt. Von den sieben am Pilotprojekt beteiligten Kantonen haben bisher – soweit ersichtlich – mindestens zwei (Basel-Landschaft, Tessin) GPS-Überwachungsgeräte angeschafft, wobei nicht bekannt ist, ob diese Geräte für den alternativen Vollzug von Freiheitsstrafen bereits zum Einsatz gekommen sind.

2.7 Statistische Angaben

Die bisherige Anwendung von EÜ in den sieben Kantonen ist statistisch nur sehr rudimentär dokumentiert, was sich wohl damit begründen lässt, dass es sich bisher bloß um ein Pilotprojekt handelt, das nicht in die schweizerische Strafvollzugsstatistik einfließt und zu dem auch die beteiligten Kantone keine Kennzahlen publizieren.

Einer Spezialstatistik des Bundesamtes für Statistik können immerhin die Anzahl der EÜ-Vollzüge insgesamt sowie die mittels EÜ verbüßten Vollzugstage entnommen werden.

Tabelle 1: Anzahl an Vollzügen mittels EÜ in allen Pilotkantonen (erfasst nach Antrittsjahr)

Jahr	Anzahl	Jahr	Anzahl	Jahr	Anzahl
(1999)*	66	2005	515	2011	318
2000	273	2006	549	2012	292
2001	219	2007	466	2013	251
2002	212	2008	284	2014	233
2003	413	2009	271	2015	241
2004	434	2010	315		

Quelle: Bundesamt für Statistik, Tabelle 19.04.03.31

* Beginn des Pilotversuchs im September 1999.

Es zeigt sich ein schneller Anstieg der Anzahl der EÜ-Vollzüge nach deren Einführung mit einem Höhepunkt im Jahr 2006. Danach folgt ein starker Abfall der Fallzahlen, welcher sich durch die Zurückdrängung der kurzen Freiheitsstrafen mit der 2007 in Kraft getretenen Reform des Sanktionenrechts erklären lässt.

Tabelle 2: Anzahl mittels EÜ verbüßter Vollzugstage in allen Pilotkantonen (erfasst nach Abschlussjahr)

Jahr	Anzahl	Jahr	Anzahl	Jahr	Anzahl
(1999)*	1.658	2005	32.246	2011	31.717
2000	18.308	2006	38.183	2012	28.854
2001	14.549	2007	40.108	2013	27.322
2002	15.168	2008	28.149	2014	24.850
2003	23.440	2009	26.093	2015	31.458
2004	32.849	2010	30.225		

Quelle: Bundesamt für Statistik, Tabelle 19.04.03.32

* Beginn des Pilotversuchs im September 1999.

Dieselbe Entwicklung zeigt sich auch bei der Anzahl der Vollzugstage: Bis zum Inkrafttreten der Sanktionenrechtsrevision im Jahre 2007 nahmen die Vollzugstage zu. Danach gingen sie um rund 20% zurück und blieben anschließend relativ stabil bei knapp 30.000 pro Jahr. Des Weiteren finden sich Angaben zu

Quote der abgebrochenen Vollzüge mittels EÜ, die auf relativ geringe Abbruchquoten hinweisen.

Tabelle 3: Anteil der Abbrüche des Electronic Monitoring in allen Pilotkantonen (erfasst nach Abschlussjahr)

Jahr	Quote %	Jahr	Quote %	Jahr	Quote %
(1999)*	2,8	2005	4,8	2011	3,7
2000	4,9	2006	5,4	2012	4,7
2001	8,8	2007	7,5	2013	7,1
2002	4,7	2008	6,8	2014	7,1
2003	5,3	2009	9,1	2015	4,5
2004	4,0	2010	5,5		

Quelle: Bundesamt für Statistik, Tabelle 19.04.03.32.

* Beginn des Pilotversuchs im September 1999.

Tabelle 3 macht deutlich, dass Abbrüche unverändert selten sind und die im Jahr 2007 in Kraft getretene Sanktionenrechtsreform keinen Anstieg der Abbruchquote zur Folge hatte, obwohl vielleicht hätte erwartet werden können, die Einschränkung des Anwendungsbereichs der kurzen Freiheitsstrafe – Subsidiarität gegenüber der gemeinnützigen Arbeit und der Geldstrafe – führe zu einer Häufung von Problemfaktoren in der verbleibenden Population und damit zu einem erhöhten Abbruchrisiko.

Erst ab 2014 werden die Front-door- und die Back-door-Anwendungen in der Bundesstatistik separat ausgewiesen. Die Differenzierung zeigt, dass in der Praxis vor allem die Front-door-Variante eine Rolle spielt (90-91%), während die Back-door-Möglichkeit selten angewendet wird.

Tabelle 4: Front-door- und Back-door-Anwendungen in allen Pilotkantonen

Jahr	Front-door	%	Back-door	%	Gesamt (100%)
2014	191	90,1	21	9,9	212
2015	224	91,1	22	8,9	246

Quelle: Bundesamt für Statistik, Statistik des elektronisch überwachten Strafvollzugs.

Zudem wird seit 2014 auch nach der Länge des Vollzugs mittels EÜ differenziert.

Tabelle 5: Kategorisierung nach der Dauer des Vollzugs mittels elektronischer Überwachung in allen Pilotkantonen

Jahr	bis 1 Monat	%	1 bis 3 Monate	%	über 3 Monate	%	Gesamt (100%)
2014	24	11,3	91	42,9	97	45,9	212
2015	23	9,4	101	41,1	122	49,6	246

Quelle: Bundesamt für Statistik, Statistik des elektronisch überwachten Strafvollzugs.

Da die EÜ in der Front-door-Variante erst ab 20 Tagen zulässig ist und in der Back-door-Variante sogar erst ab einem Monat in Frage kommt, erstaunen die geringen Fallzahlen bei den Freiheitsstrafen von bis zu einem Monat nicht. Die Vollzüge mit einer Dauer von einem bis drei Monaten sowie von über drei Monaten halten sich hingegen in etwa die Waage.

3. Als Ersatzmaßnahme anstelle von Untersuchungshaft

Bis 2010 lag die Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Strafverfahrens in den Händen der Kantone. Als – soweit ersichtlich – einziger Kanton kannte damals Basel-Landschaft die EÜ als Alternative zur Untersuchungshaft. Der mit der Gesamtreform der kantonalen Strafprozessordnung 1999 eingeführte § 79 StPO BL sah vor, dass anstelle von Untersuchungshaft insbesondere ein Verbot angeordnet werden kann, „sich an bestimmten Orten aufzuhalten oder einen bestimmten Bezirk zu verlassen“ (Abs. 2 lit. d), und dass die Einhaltung dieses Verbots durch den Einsatz von technischen Überwachungsgeräten, „die fest mit der zu überwachenden Person verbunden sind“, kontrolliert werden kann (Abs. 3).

Eine sehr ähnliche Bestimmung ist in der Folge in die schweizerische Strafprozessordnung übernommen worden, die 2011 in Kraft getreten ist. Art. 237 StPO nennt in Abs. 2 in einer nicht abschließenden Aufzählung neben anderen als Ersatzmaßnahme die „Auflage, sich nur oder sich nicht an einem bestimmten Ort oder in einem bestimmten Haus aufzuhalten“ (lit. d). Zur Überwachung dieser Auflage kann gemäß Abs. 3 der „Einsatz technischer Geräte und deren feste Verbindung mit der zu überwachenden Person angeordnet werden“.⁴² Ersatzmaßnah-

42 In den Gesetzesmaterialien finden sich keine Erläuterungen zur Aufnahme der EÜ in die Strafprozessordnung, vgl. *Bundesrat* 2007.

men und somit auch EÜ werden gemäß Art. 237 StPO vom Zwangsmaßnahmengericht angeordnet, welches sie bei jedem Antrag auf Untersuchungshaft als Alternative dazu prüfen muss.⁴³

Soweit ersichtlich ist EÜ bis heute gesamtschweizerisch erst zweimal als Ersatzmaßnahme anstelle von Untersuchungshaft angeordnet worden; einmal im Kanton Zürich und einmal im Kanton Basel-Landschaft.⁴⁴ Es ist zu vermuten, dass die Zwangsmaßnahmengерichte die Anforderungen an die Anordnung von Ersatzmaßnahmen im Allgemeinen sehr hoch ansetzen. EÜ ist verschiedentlich als Ersatzmaßnahme bei Fluchtgefahr geprüft worden. Dabei erwägen die Gerichte in der Regel, mit EÜ ließe sich eine Flucht nicht verhindern.⁴⁵ Das ist u. E. der falsche Ansatz, da es bei den Ersatzmaßnahmen generell nicht darum geht, beispielsweise die Fluchtgefahr vollständig auszuschließen, d. h., auf Null zu reduzieren. Vielmehr ist bloß zu verlangen, dass mit EÜ die Fluchtgefahr auf ein Maß reduziert werden kann, das den Verzicht auf (den Vollzug) von Untersuchungs- bzw. Sicherheitshaft verantwortbar erscheinen lässt.⁴⁶ Ein weiterer Grund für die Nichtanwendung von EÜ als Ersatzmaßnahme für Untersuchungshaft liegt wohl darin, dass vor allem zu Beginn eines Strafverfahrens die Kollusionsgefahr der häufigste Haftgrund darstellt und sich die EÜ kaum eignet, Absprachen zwischen dem Beschuldigten und anderen in ein Verfahren involvierten Personen zu unterbinden.⁴⁷

Für die StPO-Variante der EÜ bestand nie eine explizite Beschränkung auf die Radiofrequenztechnologie, wie dies bei der Vollzugsalternative für Freiheitsstrafen bis 2015 der Fall war. Die Verwendung der GPS-Technologie ist folglich zulässig. Soweit uns bekannt, haben erst wenige Kantone, die nicht schon EÜ als Vollzugsform für kurze Freiheitsstrafen praktizieren, Überwachungstechnologie für die StPO-Variante angeschafft, obwohl deren Aufnahme in die StPO dazu geführt hat, dass alle Kantone diese Alternative zur Untersuchungshaft anbieten müssten.

Nicht geklärt ist, ob und wie die EÜ als Alternative zur Untersuchungshaft bei einem Schuldspruch an eine Freiheitsstrafe angerechnet wird.⁴⁸ U. E. muss

43 Siehe *Weber* 2014.

44 In der Schweiz wird keine (offiziellen) Haftstatistik geführt und somit auch keine Statistik zu den Ersatzmaßnahmen. Über die beiden Fälle ist in der Tagespresse berichtet worden.

45 Siehe z. B. Urteil des Obergerichts des Kantons Schaffhausen OGE 51/2012/17 vom 5. Juni 2012.

46 So auch *Manfrin* 2016.

47 So begründen etwa *Urwyler/Nett* in ihrer Evaluation des Jugendstrafgesetzes die Skepsis bei der Anwendung von EÜ als Alternative für U-Haft damit „dass gerade der Kollusionsgefahr, die als häufigster Grund für die Anordnung einer Untersuchungshaft genannt wird, durch EÜ nicht vorgebeugt werden könne“, *Urwyler/Nett* 2012, S. 157.

48 Siehe *Manfrin* 2015.

das davon abhängen, was mittels EÜ überwacht bzw. kontrolliert wird. Handelt es sich bei der zu überwachenden Ersatzmaßnahme um einen Hausarrest, so wäre die Zeit der EÜ u. E. eins zu eins auf die Freiheitsstrafe anzurechnen. Wird mit der EÜ hingegen ein Rayonverbot⁴⁹, etwa in Zusammenhang mit einem Kontaktverbot gemäß Art. 237 Abs. 2 lit. g StPO kontrolliert, so wäre die Dauer der EÜ nur zu einem gewissen Teil – z. B. zu einem Drittel oder zur Hälfte – anzurechnen.

4. EÜ im Jugendstrafrecht

Im Bereich des Jugendstrafrechts wird die EÜ seit 2004 im Kanton Basel-Landschaft eingesetzt. Im Vordergrund steht dabei die Anwendung im Strafverfahren: Analog zum Erwachsenenstrafprozessrecht steht die EÜ als Ersatzmaßnahme zur Vermeidung von Untersuchungshaft zur Verfügung. Daneben wird die EÜ im Rahmen einer ambulanten oder stationären Beobachtung bzw. Begutachtung gemäß Art. 9 JStG angeordnet. Schließlich erfolgt der Einsatz von EÜ zur Unterstützung von vorsorglichen Schutzmaßnahmen gemäß Art. 5 i. V. m. Art. 13 bis 15 JStG. Auf der Ebene des Vollzugs wird EÜ zur Kontrolle von Aufenthaltsweisungen im Rahmen von Schutzmaßnahmen gemäß Art. 13 bis 15 JStG sowie als Weisung nach einer bedingten Entlassung aus einer Jugendstrafe angeordnet.⁵⁰

Der Kanton Basel-Landschaft weist für die Jahre 2004 bis 2013 über 50 Anwendungen von EÜ gegenüber Jugendlichen aus.⁵¹ Seit 2013 gelangt die EÜ im Jugendstrafrecht auch in den Kantonen Zürich, Zug, Thurgau und Schaffhausen zur Anwendung, ohne dass Näheres bekannt wäre. Der Tagespresse kann jedoch entnommen werden, dass dabei auch die GPS-Technologie eingesetzt wird.⁵²

Eine Befragung von Praktikerinnen und Praktikern im Rahmen der im Auftrag des Bundesamtes für Justiz durchgeführten Evaluation der Wirksamkeit des neuen Jugendstrafgesetzes ergab eine überwiegend positive Einstellung gegenüber der EÜ, vor allem, wenn der Einsatz zur Vermeidung von Freiheitsentzug führt.⁵³ Der überwiegende Anteil der Befragten⁵⁴ hält die EÜ für ein pädagogisch sinnvolles Instrument des Jugendstrafrechts. Die Befragten waren zudem der Ansicht, dass EÜ im Bereich bestimmter Sanktionsbereiche eine effiziente Kontrolle

49 Zum Rayon- und Kontaktverbot vgl. *unten* 5.

50 *Jugendanwaltschaft Basel-Landschaft* 2015.

51 *Jugendanwaltschaft Basel-Landschaft* 2015.

52 Siehe etwa *Hürlimann* 2014; *Hess* 2013; *Kohler* 2014.

53 *Urwylers/Nett* 2012, S. 167.

54 Nur in der lateinischen Schweiz lehnte die Mehrheit der befragten Personen den Einsatz von EÜ ab.

über die Einhaltung von Weisungen ermögliche. Für die EÜ als Ersatz für Untersuchungshaft wird vorrangig als Argument genannt, dass der Jugendliche so in seinem gewohnten Umfeld bleiben könne und beispielsweise nicht aus der Schule oder einer Berufsausbildung herausgerissen werde. Empirisch ist der Nutzen von EÜ im Jugendstrafrecht allerdings bisher nicht belegt worden, und es stellt sich die Frage, ob nicht gerade im Bereich des Jugendstrafrechts die Gefahren stigmatisierender Wirkungen von EÜ auf die Entwicklung der Jugendlichen besonders sensibel diskutiert werden müssten.

5. EÜ bei Rayon- und Kontaktverboten als strafrechtliche Maßnahmen

Zum 01. Januar 2015 ist ein Kontakt- und Rayonverbot ins Strafgesetzbuch eingeführt worden, das als verschuldensunabhängige präventive Maßnahme⁵⁵ ausgestaltet ist, welche nach der Entlassung aus einer Freiheitsstrafe oder einer Therapiemaßnahme und nach Ablauf einer entsprechenden Probezeit zum Tragen kommt. Ursprünglich sollten mit den betreffenden Bestimmungen nur Straftäter erfasst werden, welche eine Sexualstraftat gegen ein Kind begangen haben und bei denen auch nach Ablauf der Probezeit die Gefahr besteht, dass sie weitere solche Straftaten begehen. Im Verlauf des Gesetzgebungsprozess ist der Anwendungsbereich des Kontakt- und Rayonsverbots jedoch auf alle Straftaten gegen Leib und Leben sowie gegen die sexuelle Integrität ausgedehnt worden.⁵⁶

Gemäß Art. 67b StGB kann das Strafgericht ein Kontakt- und Rayonverbot gegen eine Person aussprechen, wenn diese bereits mindestens eine Straftat „gegen eine oder mehrere bestimmte Personen oder gegen Personen einer bestimmten Gruppe“ begangen hat und die Gefahr besteht, dass sie bei einem erneuten Kontakt zu diesen Personen weitere Straftaten begehen wird (Abs. 1). Das Kontaktverbot beinhaltet insbesondere das Verbot, mit bestimmten Personen oder mit Personen einer bestimmten Gruppe telefonisch, schriftlich, per E-Mail oder per SMS etc. Kontakt aufzunehmen (Abs. 2 lit. a), sowie das Verbot sich einer bestimmten Person zu nähern oder sich in der Nähe ihrer Wohnung aufzuhalten (Abs. 2 lit. b). Als Rayonverbot enthält die Bestimmung das Verbot, sich an bestimmten Orten aufzuhalten (Abs. 2 lit. c). Die Einhaltung dieser Verbote kann gemäß Abs. 3 mittels EÜ überwacht werden, wobei explizit die Option der GPS-Überwachung genannt wird. Die Anordnung solcher Kontakt- und Rayonverbote erfolgt gemäß Abs. 1 für eine Dauer von bis zu fünf Jahren, wobei das Verbot gemäß Abs. 5 jeweils um fünf Jahre verlängert werden kann, wenn es um den

55 In Deutschland: Maßregel.

56 Das Kontakt- und Rayonverbot steht in einem engen Zusammenhang zu einem umfassenden Tätigkeitsverbot, das gleichzeitig eingeführt worden ist, auf das jedoch im vorliegenden Kontext nicht eingegangen wird.

Schutz von Kindern oder anderen besonders schutzbedürftigen Personen geht. Mit der Bestimmung wird somit in bestimmten Konstellationen eine unbefristete EÜ ermöglicht. Um den Verstoß gegen ein solches Kontakt- und Rayonverbot sanktionieren zu können, ist mit Art. 294 StGB ein spezifischer Straftatbestand geschaffen worden.

Bis heute ist noch keine Anordnung eines derartigen Kontakt- und Rayonverbotes bekannt geworden, auch aus diesem Grund stehen Forschungsergebnisse zur tatsächlichen Wirksamkeit dieser Maßnahme noch aus.⁵⁷

6. EÜ bei Vollzugslockerungen

Ohne explizite gesetzliche Grundlage wird EÜ in verschiedenen Kantonen zur Kontrolle von Vollzugslockerungen wie Ausgang, Urlaub, Verlegung in eine offene Anstalt oder im Rahmen der bedingten Entlassung eingesetzt.⁵⁸

In diesem Kontext geht es insbesondere um die Kontrolle von unbegleiteten Ausgängen oder Urlauben und hierbei etwa um die Sicherstellung des vereinbarten Urlaubsprogramms oder um die Einhaltung von Rayon- oder Kontaktverboten.

Nähere Angaben zu diesem Einsatzbereich der EÜ liegen leider kaum vor. Der Strafvollzug wird von den Kantonen geregelt, deshalb ist es ihnen bzw. den Konkordaten überlassen, ob und unter welchen Bedingungen sie EÜ einsetzen. In diesem Bereich gibt es keine Einschränkungen hinsichtlich der Überwachungstechnologie.

Im Kanton Basel-Landschaft sind 2012 im Zusammenhang mit der Kontrolle von Hafturlaub, der mit geografischen Einschränkungen verbunden war, erstmals GPS-Fußfesseln eingesetzt worden.

Auch wenn empirische Erkenntnisse zu diesem Anwendungsbereich von EÜ nicht verfügbar sind, ergibt sich jedoch alleine aus der Einsatzkonstellation die Befürchtung eines Net-widening-Effektes, der offenbar auch beabsichtigt ist, um Lockerungen „sicherer“ zu machen. Angesichts des internationalen Kenntnisstandes zum generell geringen Missbrauch bei Vollzugslockerungen⁵⁹ ist zu fragen, ob die Verstärkung der Kontrolle mittels EÜ als verhältnismäßig angesehen werden kann. Weiterhin ist u. E. noch nicht genügend diskutiert worden, inwiefern diese Verschärfungen einer gesetzlichen Grundlage bedürfen.

57 Zur Umsetzung der neuen Bestimmungen siehe etwa *Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz* 2015.

58 Siehe zum Begriff der Vollzugslockerungen Art. 75a Abs. 2 StGB.

59 Z.B. *Düinkel et al.* 2016, S. 224 f.

7. Fazit

Nachdem der Bundesgesetzgeber in der Schweiz lange Zeit der Einführung von EÜ ablehnend gegenüberstand und es lediglich duldet, dass ein paar besonders engagierte Kantone ein Pilotprojekt im Bereich des alternativen Vollzugs von Freiheitsstrafen durchführten, hat er mit der 2011 in Kraft getretenen Strafprozessordnung die EÜ als probates Mittel entdeckt, ganz verschiedenartige Probleme anzugehen. Im Bereich der Untersuchungshaft sollte mit der EÜ deren sozial-schädlichen Folgen gemildert und der Überbelegung der Untersuchungsgefängnisse begegnet werden. Wie die sehr geringen Fallzahlen zeigen, wurde dieses begrüßenswerte Ziel bislang leider nicht in die Praxis umgesetzt, obwohl es aufgrund der teilweise prekären Praxis dringend guter Alternativen zur klassischen Untersuchungshaft bedürfte.⁶⁰

Zwei Jahre später ist die EÜ als Kontrollinstrument eines u. E. überzogenen Kontakt- und Rayonverbots ins Strafgesetzbuch eingefügt worden, um die Kontrolle dieser auf lange Zeit angeordneten präventiven Maßnahmen sicherzustellen. Noch einmal zwei Jahre später hat der Gesetzgeber in der EÜ eine Lösung für das Dilemma gesehen, dass das erneut revidierte Sanktionenrecht deutlich mehr unbedingte Freiheitsstrafen bringen wird, der Vollzug dieser Freiheitsstrafen aber möglichst wenig kosten darf.⁶¹

Neben diesen drei auf expliziten gesetzlichen Grundlagen beruhenden Einsatzbereichen macht sich die EÜ auf vielfältige Art und Weise auch im Jugendstrafrecht sowie im Kontext von Vollzugslockerungen breit. Die zumindest teilweise fehlenden expliziten gesetzlichen Grundlagen in diesen beiden Bereichen sind u. E. nicht unbedenklich.

Ganz aktuell, und hier nicht behandelt, ist zudem eine Gesetzesvorlage, mit welcher die EÜ im Rahmen von zivilrechtlichen Gewaltschutzmaßnahmen eingeführt werden soll.⁶²

Die zahlreichen Implementierungen von EÜ in verschiedenen Bereichen des Strafrechts zeigen u. E. die großen Erwartungen und Hoffnungen, die der Gesetzgeber mit der EÜ derzeit verbindet: Zuverlässige Kontrolle von Verhaltensaufgaben und Kosteneinsparungen. Mit Ausnahme der Anwendung von EÜ als Vollzugsalternative steht eine empirische Überprüfung dieser beiden Aspekte jedoch noch aus.

Die bisher bescheidenen Fallzahlen werden insbesondere durch die schweizweite Einführung als Vollzugsalternative bei gleichzeitig zu erwartender (und erwünschter) Vervielfachung kurzer unbedingter Freiheitsstrafen in Zukunft wohl

60 Siehe Künzli/Frei/Schultheiss 2015.

61 Vgl. Bundesamt für Justiz 2011.

62 Bundesamt für Justiz 2015.

in die Höhe schnellen, wobei abzuwarten ist, wie sich die vom Gesetzgeber bewusst geschaffene Konkurrenz zwischen EÜ und Halbgefängenschaft bei Freiheitsstrafen bis zu 12 Monaten sowie zwischen EÜ und gemeinnütziger Arbeit bei Freiheitsstrafen bis zu sechs Monaten tatsächlich auswirken wird. Der zu erwartende Boom bei der EÜ als Vollzugsalternative hat auf jeden Fall schon einmal dazu geführt, dass sich mit *Geosatis* ein schweizerischer Anbieter von GPS-Fußfesseln auf dem Markt zu etablieren versucht, der beispielsweise über Sponsorenaufritte an Strafvollzugstagungen in Erscheinung tritt.

Literatur

- Berlovan, N.* (2012): L'electronic monitoring en Suisse. Mise en oeuvre et perspectives. Jusletter vom 19. März. 2012.
- Bundesamt für Justiz* (2003): Neue Wege im Straf- und Massnahmenvollzug. Modellversuche im Erwachsenenvollzug und in der Jugendhilfe. Bern: Bundesamt für Justiz.
- Bundesamt für Justiz* (2007a): Sektion Strafrecht, Elektronisch überwachter Strafvollzug: Ein Überblick. Bern: Bundesamt für Justiz.
- Bundesamt für Justiz* (2007b): Electronic Monitoring. Auswertung der Umfrage bei den Mitgliedern der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD). Bern: Bundesamt für Justiz.
- Bundesamt für Justiz* (2009): Erfahrungen mit Electronic Monitoring nach dem Inkrafttreten des revidierten AT-StGB (2007/2008). Zusammenfassung der Evaluationsergebnisse der Kantone BE, SO, BS, BL, TI, VD und GE. Bern: Bundesamt für Justiz.
- Bundesamt für Justiz* (2011): Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens über den Bericht und den Vorentwurf zur Änderung des Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes (Änderungen des Sanktionenrechts). Bern: Bundesamt für Justiz.
- Bundesamt für Justiz* (2015): Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen. Erläuternder Bericht zum Vorentwurf. Bern: Bundesamt für Justiz.
- Bundesrat* (2012): Botschaft zur Änderung des Strafgesetzbuchs und des Militärstrafgesetzes (Änderungen des Sanktionenrechts) (Geschäft 12.046) vom 4. April 2012, BBl. 2012, S. 4721-4756.
- Bundesrat* (2006): Botschaft zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts (Geschäft 05.092) vom 21. Dezember 2005, BBl. 2006, S. 1085-1388.
- Entwicklung & Evaluation* (2003): Interkantonaler Modellversuch. Elektronisch überwachter Strafvollzug (Electronic Monitoring/EM) für Kurz- und Langstrafen. Evaluations-Schlussbericht. Zürich: Statistisches Bundesamt.

- Entwicklung & Evaluation* (2007): Interkantonaler Modellversuch. Elektronisch überwachter Strafvollzug (Electronic Monitoring/EM) für Kurz- und Langstrafen. Evaluationsbericht zu den Nachbefragungen. Zürich: Statistisches Bundesamt.
- Ferreira Broquet, L.* (2015): Le bracelet électronique en Suisse: hier, aujourd'hui et demain. Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag.
- Fink, D., Mathis, N.* (2016): Modellversuche im Straf- und Massnahmenvollzug: Neuerungen entwickeln, erproben und evaluieren. Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie 15, S. 31-38.
- Hess, S.* (2013): Zug führt Fußfesseln bei Jugendlichen ein. Neue Luzerner Zeitung Online vom 23. Juli 2013.
- Hürlimann, B.* (2014): Premiere: Fußfesseln mit GPS. Neue Zürcher Zeitung vom 10. Mai 2014.
- Jositsch, D., von Rotz, M.* (2016): Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuchs 2015. Aktuelle Juristische Praxis, S. 496-501.
- Jugendanwaltschaft Basel-Landschaft* (2015): „Electronic Monitoring“ im Jugendstrafrecht, <https://www.baselland.ch/electronic-monitoring-htm.305223.0.html> (zuletzt abgerufen am 25.04.2016).
- Killias, M., Gilliéron, G., Kissling, I., Villettaz P.* (2010): Community Service versus Electronic Monitoring – What works better? Results of a Randomized Trial. British Journal of Criminology 50, S. 1-16.
- Killias M.* (2006): Schlussbericht über die experimentelle Evaluation von Electronic Monitoring vs. Gemeinnützige Arbeit. Zürich, 15. November 2006. www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/smv/monitoring/em-ga_schlussbericht-d.pdf (zuletzt abgerufen am 07.12.2016).
- Kohler, F.* (2014): Elektronische Fußfessel gegen Stalking. Tagesanzeiger Online vom 29. Juni 2014.
- Kohler, T.* (2012): Fußfesseln bewähren sich im Strafvollzug. Plädoyer – Magazin für Recht und Politik, S. 20-22.
- Künzli, J., Frei, N., Schultheiss, M.* (2015): Untersuchungshaft. Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz. Bern: Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR).
- Lehner, D.* (2014): Electronic Monitoring. In: Brägger B. F. (Hrsg.): Das schweizerische Vollzugslexikon. Von der vorläufigen Festnahme zur bedingten Entlassung. Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag, S. 145-148.
- Manfrin, F.* (2015): Von Ersatzmaßnahmen, Kanonen und Spatzen. Urteilsbesprechung BGE 140 IV 74, 1B_105/2014. forumpoenale, S. 243-248.
- Manfrin, F.* (2016): Ersatzmassnahmen für Untersuchungshaft. Bedeutungsloses Verhältnismässigkeitsprinzip in der Haftpraxis. Referat anlässlich der Tagung „Rechtswidrige Zustände? Untersuchungshaft in der Kritik“ vom 8./9.

September 2016. Internet-Publikation unter: <http://www.paulusakademie.ch/rechtswidrige-zustaende/>.

- Omlin, E.* (2013): Art. 387. In: Niggli, M. A., Wiprächtiger, H. (Hrsg.): Basler Kommentar Strafgesetzbuch II. 3. Aufl., Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag.
- Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz* (2015): Merkblatt 31.4 „Tätigkeits-, Rayon- und Kontaktverbot“ zur Umsetzung der neuen Verbote durch die kantonalen Vollzugs- und Bewährungsdienste. Böisingen.
- Urwyler, C., Nett, J. C.* (2012): Evaluation der Wirksamkeit des neuen Jugendstrafgesetzes. Schlussbericht. Bern: Berner Fachhochschule Soziale Arbeit.
- Weber, J.* (2004): Der elektronisch überwachte Hausarrest und seine versuchsweise Einführung in der Schweiz. Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag.
- Weber, J.* (2014): Art. 237 Abs. 3 StPO (Electronic Monitoring). In: Niggli, M. A., Heer, M., Wiprächtiger, H. (Hrsg.): Basler Kommentar Schweizerische Strafprozessordnung/Schweizerische Jugendstrafprozessordnung. 2. Aufl., Basel: Schulthess.

7.11 Spanien (Katalonien)

Esther Giménez-Salinas, Aida C. Rodríguez

1. Vorbemerkung zum geopolitischen Kontext und den Gesetzgebungskompetenzen von Katalonien

Die territoriale Struktur Spaniens beruht auf der Aufteilung des Landes in 17 Autonome Regionen (*Comunidades Autónomas*). Diese Gestaltung ist im Artikel 2 der spanischen Verfassung von 1978 festgelegt, in welchem das Recht auf Eigenständigkeit der verschiedenen Regionen Spaniens anerkannt und gewährleistet wird.

Nicht alle autonomen Regionen besitzen den selben rechtlichen Status und ihre Zuständigkeiten sind ebenso unterschiedlich. Drei davon (Katalonien, Galizien und das Baskenland) werden wegen ihrer eigenen Geschichte, Sprache und Kultur als „historische Regionen“ bezeichnet.

Insgesamt vier spanische autonome Regionen besitzen eine eigene Zuständigkeit im Bereich der Strafvollstreckung: Katalonien, Baskenland, Navarra und Andalusien. Allerdings hat bisher nur Katalonien diese Zuständigkeit vom Staat übernommen. Eine eigenständige Strafrechtspflege ist auch eine alte Forderung der politischen Agenda des Baskenlands, in der die Überstellung von ETA-Häftlingen immer noch als Eckpfeiler der noch nicht abgeschlossenen Befriedung des Landes betrachtet wird.

Anders als zum Beispiel die Zuständigkeit in Bezug auf Bildung oder Gesundheit, die ausschließlich von der autonomen Regierung Kataloniens verwaltet wird, wird in Katalonien die Zuständigkeit bzgl. der Strafvollstreckung gemeinsam mit der Zentralregierung ausgeübt. Das heißt, es gilt die staatliche Gesetzgebung (bzgl. des Strafrechts), jedoch werden die Strafanstalten sowie die Vollstreckung der Strafen von der autonomen Regierung der Region verwaltet.

Diese Zuständigkeiten wurden in der Verfassung der autonomen Region Kataloniens, dem *Estatut d'Autonomia* festgeschrieben, dessen erste Fassung 1979 verabschiedet und durch die letzte Reform von 2006 geändert wurde.

Katalonien übt diese Zuständigkeiten seit langer Zeit aus. Das Übertragungsabkommen wurde von einer gemischten Kommission ausgearbeitet und trat am 01.01.1984 in Kraft. Die katalanische Regierung (*Generalitat de Catalunya*) übernahm die Verantwortung über das Gefängnisssystem gemäß des königlichen Erlasses *Real Decreto 3482/1983* vom 28.12.1983, welcher die Zuständigkeitsübertragung anordnete.

Im Einzelne sieht Artikel 168 der aktuellen Fassung des *Estatut d'Autonomia* von 2006 folgende Zuständigkeitsbereiche vor:

- „1. Die katalanische Regierung ist für die Umsetzung und Anwendung der staatlichen Gesetzgebung im Gebiet der Strafvollstreckung zuständig, u. a.:
- a) Bestimmungen zu erlassen, welche die Gesetzgebung für den Strafvollzug an die soziale Wirklichkeit Kataloniens anpassen.
 - b) Die gesamte Verwaltung der Justizvollzugsanstalten, insbesondere die Leitung, Organisation, Planung, den Verwaltungsablauf und die Aufsicht der Anstalten in Katalonien.
 - c) Die Konzeptentwicklung, der Bau und die Renovierung von Vollzugsanstalten in Katalonien.
 - d) Die Vermögensverwaltung der Gebäude, ihrer Ausstattung und allen materiellen Mitteln der katalanischen Vollstreckungsbehörde.
 - e) Die Planung und Organisierung der Erwerbsarbeit der Häftlinge sowie die Durchführung von alternativen Maßnahmen zum Gefängnis und Aktivitäten zur Resozialisierung der Häftlinge.
2. Die katalanische Regierung kann Berichte im Verfahren zur Gewährung von Begnadigungen erstellen.“

Daher ist die Lage relativ komplex: einerseits, hängt die Mehrheit der Gefängnisse von der Strafvollzugsbehörde des spanischen Innenministeriums ab; andererseits existieren Gefängnisse, die vom katalanischen Justizministerium abhängen und unter anderen eine eigene Beamtenschaft haben.

Die Einschränkung des vorliegenden Berichts zu Katalonien beruht vor allem auf geographischen Gründen, unseren fundierten Kenntnissen des Strafvollzugs und seiner Gliederung sowie den Kenntnissen vor Ort über den Einsatz von elektronischen Aufenthaltsüberwachungssystemen.¹

1 In diesem Zusammenhang möchten wir uns bei der Generaldirektion für Strafvollstreckung, *Dirección General de Servicios Penitenciarios*, für ihre umfassende Hilfe recht herzlich bedanken, ohne die diese Arbeit und das präzise Sammeln der Daten nicht möglich gewesen wäre.

2. Zur Lage des Strafvollzugs in Katalonien

Katalonien wies im Jahr 2015 bei einer Gesamtbevölkerung von 7.518.903 Einwohnern hinsichtlich der Insassenstruktur des Strafvollzugs die folgende Zusammensetzung auf:

Inhaftierte insgesamt: 8.677, davon 8.071 Männer (= 93,0%) und 606 Frauen (= 7,0%).

Spanier: 4.903 (= 56,5%), Ausländer: 3.774 (= 43,5%), davon EU-Ausländer: 634 (= 16,7% aller Ausländer bzw. 7,3% aller Inhaftierten), d. h. 36,2% aller Inhaftierten sind Nicht-EU-Ausländer.

Verurteilte: 7.428 (= 85,6%), Untersuchungsgefängene: 1.249 (= 14,6%).

Katalonien verfügt über 15 Strafvollzugsanstalten. Der Strafvollzug ist nach drei Sicherheitsstufen gegliedert. Das sog. Organgesetz über den Strafvollzug (*Ley Orgánica General Penitenciaria*) von 1979 (im Folgenden Strafvollzugsgesetz, StVollzG) baut auf einem „System der wissenschaftlichen Individualisierung und Klassifizierung der Insassen“ in Stufen auf. Die erste Stufe mit dem höchsten Sicherheitsgrad entspricht einem Strafvollzug, in dem die Kontroll- und Sicherheitsmaßnahmen besonders restriktiv sind (Geschlossener Vollzug mit besonderen Restriktionen). Die zweite Stufe entspricht dem geschlossenen Regelvollzug, in welchem die Mehrheit der Insassen untergebracht ist, die dritte Stufe entspricht dem offenen Vollzug in verschiedenen Ausprägungen. Am 31.3.2015 waren die Gefangenen in folgenden Stufen untergebracht:

1. Stufe (Besonders gesicherter geschlossener Vollzug): 202 (= 2,3%); Männer: 196 (= 97,0%); Frauen: 6 (= 3,0%).

2. Stufe (geschlossener Regelvollzug): 6.973 (= 80,4%); Männer: 6.564 (= 94,1%); Frauen: 409 (= 5,9%).

3. Stufe (offener Vollzug): 1.502 (= 17,3%); Männer 1.311 (= 87,3%); Frauen: 191 (= 12,7%).

Es zeigt sich, dass nur sehr wenige Gefangene im besonders gesicherten geschlossenen Vollzug untergebracht sind, andererseits aber auch nur 17% in offenen Vollzugsformen. Ferner wird deutlich, dass Frauen im offenen Vollzug überrepräsentiert sind (knapp 13% bei einem durchschnittlichen Frauenanteil von 7%).

Den insgesamt 8.677 Gefangenen standen zum Stichtag 1.024 unter Bewährungsaufsicht gestellte Probanden gegenüber.

3. Vorgeschichte und Gesetzgebung der Elektronischen Aufenthaltsüberwachung

Die elektronische Aufenthaltsüberwachung wurde zum ersten Mal in der Strafvollzugsverordnung *Real Decreto 190/1996* vom 06.02.1996, Art. 86.4, in Bezug auf die 3. Stufe (d. h. den offenen Vollzug) erwähnt. Der offene Vollzug zeichnet sich durch das Fehlen von strengen Kontrollen bzw. Vorkehrungen gegen eine Entweichung aus. Sein Prinzip basiert auf dem Vertrauen gegenüber den Insassen. Der Insasse verbringt in der Regel seinen Tag außerhalb des Strafvollzugsanstalt, um zu arbeiten, zu studieren, um an einer Behandlungsmaßnahme teilzunehmen o. ä. und kehrt nur während der Nachtzeit zur Anstalt zurück. Innerhalb der Woche beträgt der tägliche Mindestaufenthalt in der Anstalt 8 Stunden. Stimmt der Insasse der elektronischen Aufenthaltsüberwachung zu, kann er an seinem gewöhnlichen Wohnsitz übernachten, ohne dass er in die Anstalt zurückkehren muss.

Diese Variante wird auch in der Richtlinie über die Anwendung von Art. 86.4 der Strafvollzugsverordnung vom 01.05.2014 geregelt (erlassen von der „Unterabteilung für die Wiedergliederung von Insassen des Justizministeriums Kataloniens“).

Obwohl das Strafgesetzbuch L0/1995 keine Begrenzung für die Einordnung eines Insassen in die 3. Stufe (offener Vollzug) festgelegt hat, wurde im Artikel 36 der Gesetzänderung aus dem Jahr 2003 eine Modifizierung eingefügt, welche besagt, dass bei Haftstrafen von mehr als 5 Jahren, eine Verlegung in den offenen Vollzug erst möglich ist, wenn der Insasse die Hälfte seine Strafe verbüßt hat. Jedoch wurde diese Regelung mit einer Gesetzesreform im Jahr 2010 gelockert. Diese besagt, dass der Richter „anordnen *kann*“ dass, bei Haftstrafen von mehr als 5 Jahren die Verlegung in die 3. Stufe erst nach Verbüßung der Hälfte seiner Strafe erfolgt. Dies bedeutet, dass die Halbstrafenregelung für die Verlegung in die 3. Stufe nunmehr in das Ermessen des Anstaltsleiters gestellt wird und sie insbesondere bei einer günstigen Entwicklung des Gefangenen entfallen kann. Es gibt jedoch gewisse Einschränkungen zu dieser Regel, nämlich bei lebenslänglichen Haftstrafen, bei terroristischen Straftaten, bei Strafen aufgrund der Mitgliedshaft in einer kriminellen Vereinigung oder wenn das Opfer minderjährig ist.

Man findet einen zweiten Fall im geltenden Strafgesetzbuch, im sog. Organgesetz *Ley Orgánica 10/1995* vom 23.11.1995 und dessen späteren Gesetzesänderungen, in dem mit der Strafe bestimmte Nährungsverbote festgesetzt werden. In diesem Fall kann der Richter die Gewährleistung des Verbots durch entsprechende elektronische Überwachung im Rahmen der GPS-Technik anordnen.

Auch in Artikel 64 des Gesetzes gegen häusliche Gewalt (*Ley de Violencia Doméstica 01/2004*) wird die Umsetzung des Wegweisungsrechts oder die Fernhalteverfügung (Aufenthaltsgebot mit Sperrzonen) neben anderen Maßnahmen mittels elektronischer Überwachung explizit genannt. Der Richter kann in diesem Fall die die EÜ anordnen, um die Einhaltung dieser Weisungen zu gewährleisten.

Die neue Technologie wurde schließlich auch im Strafrecht mit der Reform des Strafgesetzbuches L0 5/2010 über die Bewährung eingeführt. Dies stellte eine große Wende in der Kriminalpolitik dar, denn so entstand in Spanien die Möglichkeit, Sicherheitsmaßnahmen bei gefährlichen zurechnungsfähigen Personen anzuwenden, was im Gegensatz zum Geist des Strafrechtsbuchs vom 1996 steht, welches die Einführung von Aufsichts- und Kontrollmaßnahmen nach Verbüßung der Haftstrafe ausschloss.

Bewährungsmaßnahmen (vergleichbar der deutschen Führungsaufsicht) können erst nach einem bereits erfolgten Gefängnisaufenthalt angewendet werden und richten sich nach der Tätergefährlichkeit. Wie im spanischen Strafgesetzbuch festgelegt, können diese Maßnahmen an Personen verhängt werden, die wegen Terrorismus oder Sexualdelikten verurteilt wurden. Die Bewährung wird im Urteil festgesetzt und tritt nach Verbüßung der Haftstrafe in Kraft. Zwei Monate vor Strafe legt der Überwachungsrichter dem Richter oder dem erkennenden Gericht den Vorschlag auf Bewährung mittels einer Prognose über die Gefährlichkeit des Täters vor. Falls es für angemessen gehalten wird, wird der erkennende Richter den Inhalt der Bewährungsmaßnahmen und die Pflichten oder Verbote gem. Artikel 106 Abs. 1 des spanischen StGB festlegen.

Bei einem positiven Bericht hinsichtlich der Gefährlichkeit des Täters kann der Richter auf diese Maßnahmen verzichten. Die Dauer der Bewährung beträgt maximal 10 Jahre für schwere Straftaten und 5 Jahre für minder schwere Straftaten.

Erste Erfahrungen in Katalonien wurden im Rahmen eines Pilotprogramms, welches zwischen November 2000 und Juli 2001 mit der Teilnahme von 26 Insassen in Barcelona durchgeführt wurde, gesammelt. Nach dieser positiv bewerteten Erfahrung wurde das Programm im gesamten Territorium ausgebaut und findet seitdem Anwendung.

4. Typen und Dauer der elektronischen Überwachung und rechtlicher Rahmen

Es gibt zwei unterschiedliche elektronische Überwachungssysteme:

1. Die Radiohochfrequenztechnik (RF): Der RF-Sender ist ein kleines, leichtes Armband, das ein Hochfrequenzsignal sendet. Das Signal wird von einem 2-Track-Gerät empfangen (beim Angeklagten/Verurteilten und ggf. beim Opfer). Das Gerät verfügt über Sensoren die sowohl eine mögliche Manipu-

lation oder einen Bruch sowie den Nicht-Kontakt mit der Haut des Trägers identifizieren.

2. Das Ortungssystem (GPS): Das 2-Track-Gerät ist ein GPS-Ortungssystem mit den üblichen Funktionen eines Mobiltelefons (Sprach- und Datenübertragung; SMS und GPRS) und zusätzlich eine Empfangsfunktion für RF-Signale eines RF-Senders.

Die Anwendungsbereiche der EÜ mit der jeweiligen Anwendungstechnik wird in *Tabelle 1* im Überblick ausgewiesen.

Tabelle 1: Anwendungsbereiche Elektronischer Überwachung

Anwendungsbereich	Spanien (Katalonien)	
	RF	GPS
Untersuchungshaftvermeidung	nein	nein
Gerichtliche Anordnung/Urteil	ja	ja
Strafvollzug/Haftersatz/Vollzugslockerungen	ja	Pilot
Vorzeitige Entlassung	ja	Pilot
Nach Entlassung (Vollverbüßung bzw. Maßregel)	ja	nein
Alkoholkontrolle	ja	nein
Opferschutz	nein	ja

Aktuell verfügt das Justizamt der katalanischen Regierung über 90 RF-Geräte, 10 RF-Geräte mit Alkoholometer und 15 GPS-Systeme. Das meistbenutzte System ist das RF-Gerät (63 aktive Armbänder in September 2016) und seine Hauptfunktion ist die Registrierung der Ein- und Ausgangszeiten des Trägers für die Wohnung, in der das RF-Empfangsgerät angeschlossen ist. Die registrierten Daten werden über die Telefonleitung an den Zentralrechner in der Telematik-Abteilung der Haftanstalt übermittelt; daher muss die Wohnung auch über einen Anschluss verfügen.

Die Benutzer dieser Geräte sind meistens Insassen des offenen Vollzugs denen, nach einer positiven Bewertung ihrer Entwicklung während der Haft, die elektronische Überwachung angeboten wird. Das System erlaubt es den Insassen, nicht in der Anstalt übernachten zu müssen, sondern in ihrer Wohnung; das bedeutet, die vorgeschriebenen 8 Stunden täglich, die sie in der Anstalt verbringen müssen, können zuhause verbracht werden.

Bei RF-Geräten mit Alkoholometer (in September 2016 existierten 2 solcher aktiven Geräte) muss der Träger nicht nur diese 8 Stunden in seiner Wohnung verbringen, sondern auch regelmäßigen Tests zum Nachweis von Alkohol zustimmen, deren Ergebnisse zur Kontrolle an die zuständige Zentrale weitergeleitet werden. Zur Vermeidung einer Verfälschung der Ergebnisse durch eine andere Person, welche sich der Untersuchung unterzieht, nimmt das Gerät ein Foto der Person, während sie den Alkoholtest vollzieht, sodass der Strafvollzugsbedienstete prüfen kann, dass es sich bei der Person auf dem Foto um die gleiche Person wie im Register handelt.

Bei GPS-Systemen (in Katalonien gab es im August 2016 25 aktive Armbänder), wird die Nutzung elektronischer Überwachungssysteme bei geschlechtsbezogener Gewalt nach einer Vereinbarung aus dem Jahr 2014 gemeinsam vom spanischen Justizministerium, Innenministerium, Ministerium für Gesundheit, soziale Dienste und Gleichstellung, Staatsrat und der Generalstaatsanwaltschaft koordiniert. Die elektronischen Systeme zur Überwachung der Einhaltung von Strafen und Näherungsverboten bei geschlechtsbezogener Gewalt dienen drei Zwecken:

- Gewährleistung der Sicherheit der Opfer,
- Feststellung einer möglichen Nichteinhaltung der Allgemeinen Weisungen oder des Näherungsverbots, und
- Abschreckende Wirkung auf den Täter.

Merkmale und Funktionsweise des Systems:

- Jedes Gerätepaar des Angeklagten/Verurteilten kann mit einem Opfer assoziiert werden.
- Die ideale Entfernung zur optimalen Funktionsweise des Systems muss mindestens 500 Meter betragen.
- Um die gute Funktionsweise der Geräte zu gewährleisten, benötigt es die Kooperation des Opfers und des Angeklagten/Verurteilten.

Das System hat zwei Arten von Meldungen: Warnung und Alarm, welche nach Risikostufe in ansteigender Reihenfolge geordnet sind.

Unter „Alarm“ versteht man alle schweren technischen Störungen, welche den Betrieb des Geräts unterbrechen: der unerlaubte Zutritt des Angeklagten oder Verurteilten in die Zutrittsverbotszone, die Annäherung an das Opfer und die Zutrittsverbotszone, das Verlassen der Reichweite des Ortungssystems. Alle Fälle werden automatisch an die Strafverfolgungsbehörden und das Opfer gemeldet und es wird ein Polizeieinsatz ausgelöst.

Unter „Warnung“ versteht man alle technische Störungen, die zu einem unregelmäßigen Betrieb des Geräts führen ohne dass der Kontakt völlig unterbrochen wird: Die Annäherung des Angeklagten/Verurteilten an die Zutrittsverbotszone oder die Betätigung des Panikknopfs seitens des Opfers. Bei dieser technischen

Störung erfolgt keine direkte Meldung an die Überwachungsstelle. Im Falle der Annäherung des Angeklagten/Verurteilten an die Zutrittsverbotszone wird die Überwachungsstelle sich mit ihm/ihr in Kontakt setzen, wenn ein unmittelbarer Zutritt der Verbotszone zu erwarten ist. Bei der Betätigung des Panikknopfs setzt die Überwachungsstelle sich ebenso in Kontakt mit dem Opfer, um zu klären, ob es eine zufällige Betätigung war oder ein echtes Risiko besteht. In beiden Fällen kann die Warnung zum Alarm werden und das Sicherheitsprotokoll wird aktiviert.

Bei den Insassen unter Bewährung, die einem elektronischen Überwachungssystem unterworfen sind (derzeit zwei in Katalonien), werden die GPS-Geräte wegen der hohen Gefährlichkeit dieser Profile bevorzugt. Mithilfe dieser Geräte kann man den Insassen kontinuierlich überwachen und Zutrittsverbotszonen wie zum Beispiel Kinderspielplätze festlegen.

5. Kosten und Fragen der Betreiber:

Der Jahresvertrag zwischen dem Justizministerium Kataloniens und der Firma 3M beträgt einen Monatspreis in Höhe von 15.000 € für die Nutzung von 90 Mobilfunknetz-Geräten, Radiofrequenz (3,30 €/Tag), 10 Geräte mit eingebauten Alkoholometer (3,60 €/Tag) und 15 GPS-Überwachungsgeräte (4,20 €/Tag).

Es scheinen keine häufigen technischen Probleme aufzutreten. Die Geräte sind mit einem Akku versehen, der kurz vor Ende seiner Laufzeit eine Warnung an die Überwachungsstelle sendet, wobei das Erscheinen des Insassen vor Akkulaufzeitende gefordert wird, um diesen auszutauschen. Zudem sind die Geräte ständig in Kontakt und Betriebsstörungen werden sofort gemeldet. Somit kann die Technische Abteilung das Gerät reparieren, auch wenn dies nicht so häufig vorgekommen ist.

6. Statistische Entwicklung und rechtspolitische Perspektiven

Im Allgemeinen kann man feststellen, dass die EÜ weder in rechtlicher Hinsicht noch in der Praxis eine verbreitete Maßnahme ist.

Hinsichtlich der dritten Vollzugsstufe, dem offenen Vollzug, sind nur 4,2% der Insassen von einer elektronischen Überwachung betroffen, was den nur geringen Nutzungsumfang verdeutlicht. Die Insassen sind in dieser Vollzugsstufe sechs Monate, maximal ein Jahr unter elektronischer Überwachung.

Die Wirksamkeit der EÜ in diesem Kontext ist äußerst umstritten, da ihr Zweck die schlichte Kontrolle ist und sie der klassischen (und verfassungsmäßig geforderten, vgl. Art. 25 der Verfassung) Politik der Resozialisierung nicht entspricht. In der Tat, sowohl bei den Angeklagten wegen geschlechtsbezogener Gewalt, als auch bei Bewährungsmaßnahmen oder beim offenem Vollzug, dienen diese Systeme dazu, über die Einhaltung oder nicht Einhaltung einer „Weisung“

Erkenntnisse zu gewinnen, aber das heißt längst nicht, dass es Maßnahmen i. S. der Resozialisierung gibt.

Die Zahlen in Katalonien sind noch sehr gering und geben damit eine Vorstellung der Lage auch bzgl. der übrigen Regionen im Land, die von der EÜ eher noch seltener Gebrauch machen.

7. Fazit

Unsere Meinung und Prognose bezüglich der elektronischen Überwachungssysteme ist, dass, obwohl sie sich noch in einem frühen Stadium befinden, sie in wenigen Jahren einen großen Einfluss haben werden.

Aus humanitären und leider vor allem aus wirtschaftlichen Gründen werden Gefängnisse in Kürze überfordert und nicht in der Lage sein, die große Anzahl an Häftlingen menschenwürdig unterzubringen. Aus diesem Grund ist anzunehmen, dass die elektronische Überwachung eine zunehmend bedeutendere Rolle gewinnen wird.

Die Gefahr daran ist, dass die Notwendigkeit, die Gefängnispopulation zu reduzieren, die elektronische Überwachung zu einem scheinbaren „Allheilmittel“ macht, gerade in Zeiten der Wirtschaftskrise und im Kontext des Mangels an einer effizienten, auf den Prinzipien von Integration und Resozialisierung basierten Strafvollzugspolitik. Die Gesellschaft wäre mit einer „effektiven Kontrolle“ der Verurteilten i. S. d. EÜ „beruhigt“, dennoch dürfen wir nicht vergessen, dass diese Maßnahmen keine Hilfe, Unterstützung und Betreuung der Insassen des offenen Vollzugs darstellen. Dies wäre demnach kein Schritt nach vorne, sondern zwei Schritte zurück.

7.12 Tschechien

Helena Válková

1. Einleitung

Das elektronische Dauerüberwachungssystem ist im tschechischen Strafrecht im neuen StGB Nr. 40/2009 Slg. mit Wirksamkeit ab dem 01.01.2010 als eine der Kontrollmöglichkeiten einer neuen Alternativstrafe, des Hausarrestes, verankert. Diese neue Strafart kann auch genutzt werden, wenn dem Verurteilten ursprünglich gemeinnützige Arbeiten auferlegt wurden und er diese nicht oder nicht ordnungsgemäß ausgeführt hat. In diesem Fall kann das Gericht die gemeinnützige Arbeit in Hausarrest umwandeln. Gleiches gilt auch für eine verhängte Geldstrafe, die der Verurteilte in der gerichtlich festgelegten Frist nicht bezahlen konnte. Auch hier kann das Gericht die nicht vollstreckte Geldstrafe in Hausarrest umwandeln. Und letztlich kann das Gericht für einen zur Freiheitsstrafe ohne Bewährung verurteilten Straftäter, nachdem mindestens die Hälfte der Strafe vollzogen wurde, den Strafreist auf dessen Ersuchen in Hausarrest umwandeln und ggf. bei Entlassung auf Bewährung die Pflicht auferlegen, sich in seiner Unterkunft aufzuhalten.

Die Novelle der StPO Nr. 150/2016 Slg., in Kraft getreten am 01.07.2016, ermöglicht, das elektronische Dauerüberwachungssystem auch in solchen Fällen anzuwenden, in denen das Gericht anstelle der Untersuchungshaft eine Ersatzmaßnahme verhängt, durch die der Beschuldigte zwar in Freiheit bleibt, jedoch gleichzeitig der Aufsicht durch einen Bewährungsbeamten unterliegt oder weitere Pflichten und Einschränkungen auferlegt bekommt.

Das Problem des Einsatzes der elektronischen Überwachung des Verurteilten oder Beschuldigten besteht in der Tschechischen Republik darin, dass es bis dato (Dezember 2016) nicht gelungen ist, durch eine ordnungsgemäße öffentliche Ausschreibung einen Anbieter zu finden, der die Einrichtung eines elektronischen Überwachungssystems übernehmen würde. Mit anderen Worten: Die gültige gesetzliche Regelung ermöglicht zwar, das elektronische Überwachungssystem als eine Form der Vollstreckung des Hausarrestes gem. StGB 2009 i. d. g. F. oder als eine der Ersatzmöglichkeiten für die Untersuchungshaft im Verfahren gegen

Beschuldigte (StPO 1961 i. d. F. des Reformgesetzes von 2016) zu verwenden, jedoch kann es wegen des Fehlens eines technischen Systems für die Aufenthaltsüberwachung des Verurteilten oder Beschuldigten praktisch nicht durchgeführt werden. Die Gerichte reagieren darauf verständlicherweise auf die Weise, dass sie Strafen und Verfahren, die u. a. auch die elektronische Dauerüberwachung des Verurteilten oder Beschuldigten beinhalten, in ihrer Praxis eher sporadisch verwenden, obwohl sie in den einschlägigen strafrechtlichen Vorschriften verankert sind.

2. Der Hausarrest

Die Hausarreststrafe besteht darin, dass dem Täter für eine Dauer von höchstens zwei Jahren (bei jugendlichen Tätern höchstens ein Jahr) durch das Gericht die Pflicht auferlegt wird, sich mit der Ausnahme von im Gesetz beispielhaft genannten Fällen (wie Arztbesuch, Pflege minderjähriger Kinder, Erledigung von notwendigen persönlichen und Familienangelegenheiten u. ä.) während einer bestimmten Zeit in der festgelegten Unterkunft aufzuhalten. Das Gericht kann dem Verurteilten auch regelmäßige Besuche von Gottesdiensten genehmigen, und zwar auch an Ruhe- und Feiertagen. Es handelt sich um eine Alternativstrafe, die bei Tätern mit weniger schwerwiegenden Straftaten verhängt wird. Diese Sanktion kann nur wegen Vergehen (im Unterschied zu Verbrechen) verhängt werden, also wegen einer Fahrlässigkeitsstraftat oder einer vorsätzlichen Straftat, die durch das StGB mit einer Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren bedroht ist. Als eine Bedingung gilt ferner, dass sich der Täter schriftlich verpflichtet, sich in einer festgelegten Zeit in der Unterkunft an einer festgelegten Adresse aufzuhalten und bei der Durchführung der Überwachung die notwendige Mitwirkung zu gewährleisten. Das Gericht kann den Hausarrest als Sanktion intensivieren, indem es für die Dauer der Strafe weitere (angemessene) Einschränkungen und Pflichten auferlegt, wie z. B. ein geeignetes Erziehungsprogramm zu absolvieren, sich einer Entziehungsbehandlung zu unterziehen, Glücksspiele zu meiden, alkoholische Getränke oder andere Suchtmittel nicht zu konsumieren oder sich öffentlich und persönlich gegenüber dem Opfer seiner Tat zu entschuldigen.

Die Kontrolle der Einhaltung des Hausarrestes erfolgt gegenwärtig ausschließlich durch stichprobenweise Besuche durch Bewährungsbeamte in der Unterkunft des Verurteilten. Eine elektronische Überwachung, also eine ununterbrochene Beobachtung der Bewegung des Verurteilten, die durch das Justizministerium in Zusammenarbeit mit dem Bewährungs- und Mediationsdienst erfolgen sollte, kann bislang nicht durchgeführt werden, denn es konnte – wie erwähnt – bislang noch kein Anbieter eines elektronischen Dauerüberwachungssystems ausgewählt werden. Seit Anfang 2016 läuft eine weitere Ausschreibung; die vorherigen Ausschreibungen wurden entweder vorzeitig beendet (wegen unzureichender Transparenz, Korruptionsverdacht, u. ä.) oder vom Ausschreiber

(Justizministerium) wegen Mangel an interessierten Anbietern storniert (wegen zu streng festgelegter Auflagen).

Hält der Verurteilte die Bedingungen des Hausarrestes nicht ein, kann das Gericht über die Verhängung einer Ersatzfreiheitsstrafe entscheiden, bei der ein Tag des nicht vollstreckten Hausarrestes in einen Tag Freiheitsstrafe umgewandelt wird.

3. Hausarrest als Ersatz für Reste von anderen nicht vollstreckten Strafen

Als sich 2012 die Gefangenenrate um einen Wert von 220 Gefangenen pro 100.000 der Wohnbevölkerung bewegte, wurde eine StGB-Novelle verabschiedet, die zum Ziel hatte, die damals dramatisch überfüllten Gefängnisse unter anderem auch dadurch zu entlasten, dass ermöglicht wurde, bei Personen, die wegen eines Vergehens verurteilt wurden, nach problemloser Verbüßung der Hälfte der Strafe den Strafreist in Hausarrest umzuwandeln. Das Gericht ist dabei nicht an die Höchstdauer des Hausarrestes von zwei Jahren (bei Jugendlichen ein Jahr) gebunden, sondern kann auch eine längere Dauer auferlegen. Ein Tag noch nicht verbüßter Freiheitsstrafe entspricht einem Hausarresttag. Diese Änderung hat allerdings für die Praxis keine Effekte gebracht, denn für bloße Vergehen werden Freiheitsstrafen nur selten verhängt und wenn sich der Verurteilte ordentlich verhält und Erstverbüßer ist, kann das Gericht den Verurteilten auch nach dem Vollzug eines Drittels der verhängten Freiheitsstrafe auf Bewährung entlassen (auf Antrag des Gefängnisdirektors sogar früher; praktisch jederzeit), anstatt den Strafreist in Hausarrest umzuwandeln.

Das ist für den Verurteilten natürlich günstiger als die Umwandlung in die, nach Meinung vieler Experten, strengste Alternativstrafe. Eine Ausnahme bilden die Rückfalltäter, die wiederholte Vergehen wie kleine Diebstähle begehen oder ihren Unterhaltungspflichten nicht nachkommen, bei denen man oft notwendigerweise eine längere Bewährungspflicht festzulegen pflegt, und deshalb ist auch hier die Entlassung auf Bewährung eine geeignetere Variante als die „bloße“ Umwandlung des nicht verbüßten Strafreistes in Hausarrest.

Das Gericht hat darüber hinaus auch die Möglichkeit, die Entlassung auf Bewährung durch elektronische Überwachung zu intensivieren, und zwar um die Pflicht des Verurteilten, sich während einer festgelegten Zeit (höchstens ein Jahr) in seiner Unterkunft aufzuhalten, was eine Parallele zum Hausarrest darstellt. Die relativ lange Bewährungsfrist (bis zu drei Jahre bei wegen Vergehen Verurteilten, bis zu sieben Jahre bei wegen Verbrechen Verurteilten), die das Gericht der auf Bewährung entlassenen Person auferlegen kann, ist ausreichend, um zu sehen, ob die positive Prognose bzgl. der Besserung des Täters begründet oder unbegründet war.

Bei der Umwandlung des Restes der Freiheitsstrafe in Hausarrest kommt so eine Vorgehensweise nicht in Frage, weil der Hausarrest immer mit dem letzten Tag der Zeit endet, für die der Ersatzhausarrest vom Gericht festgelegt wurde und eine weitere Bewährungszeit hier nicht angeordnet werden kann. Die Umwandlung der nicht geleisteten Reste der Sanktionen der gemeinnützigen Arbeit und der nicht bezahlten Geldstrafen in Hausarreststrafen finden in der Praxis bislang keine Anwendung, wahrscheinlich auch wegen der fehlenden elektronischen Überwachung, mit der die Fortbewegung des Verurteilten zuverlässig verfolgt werden könnte.

4. Ersatz der Untersuchungshaft durch elektronische Überwachung

Das Gericht, das über die Untersuchungshaft entscheidet und den Beschuldigten in Freiheit lässt, kann ihm nun (ab dem 01.07.2016) die Pflicht auferlegen, sich in einem festgelegten Zeitraum in einer bestimmten Unterkunft aufzuhalten, sofern dem keine wichtigen Gründe entgegenstehen; dabei finden die Bestimmungen, mit denen der Hausarrest geregelt wird, sinngemäß Anwendung, einschließlich der Pflicht, dem Bewährungsbeamten Zutritt zu ermöglichen.

Des Weiteren kann das Gericht, wenn es sich anstelle der Untersuchungshaft für die Entgegennahme einer Garantie oder schriftlichen Zusage entscheidet, die Aufsicht durch einen Bewährungsbeamten festlegt, oder eine andere vorläufige Maßnahme erlässt, zugleich auch die Überwachung der Erfüllung der auferlegten Pflichten durch ein elektronisches Überwachungssystem anordnen, welches die Bewegung des Beschuldigten nachvollziehbar macht (GPS-Technik). Als Voraussetzung gilt die Zusage des Beschuldigten, bei der Durchführung der elektronischen Überwachung sämtliche notwendigen Mitwirkungsmaßnahmen zu gewährleisten.

Für die elektronische Überwachung der Erfüllung von Pflichten, die im Zusammenhang mit einer die Untersuchungshaft ersetzenden Maßnahme auferlegt wurden, hat das Justizministerium oder eine zu diesem Zwecke errichtete Einrichtung des Staates in Zusammenarbeit mit dem Bewährungs- und Mediationsdienst zu sorgen. Der Beschuldigte ist verpflichtet, dem Organ, das die elektronische Überwachung übernimmt, den Zutritt in die festgelegte Unterkunft oder deren Teil zu ermöglichen und die Erfassung seiner biometrischen Daten zu dulden. Erfüllt der Beschuldigte die mit der elektronischen Überwachung verbundenen Pflichten nicht, wird dies durch das die elektronische Überwachung durchführende Organ dem Gericht und im Vorverfahren dem Staatsanwalt unverzüglich mitgeteilt. Ferner wird die Polizei unverzüglich informiert, die den Beschuldigten in diesem Fall festnehmen kann, wenn begründete Bedenken vorliegen, dass er den Zweck der Untersuchungshaft vereiteln wird.

Die Untersuchungshaft durch den ununterbrochen elektronisch überwachten Hausarrest zu ersetzen ist allerdings in der Praxis bislang nicht möglich, und zwar aus dem gleichen Grund, aus dem die Strafe Hausarrest so selten verhängt wird: Ein Anbieter für das elektronische Überwachungssystem wurde noch nicht ausgewählt.

5. Erkenntnisse aus der Justizpraxis und -statistik

Wegen der fehlenden Möglichkeit der elektronischen Überwachung und des damit zusammenhängenden Misstrauens der Richter und Staatsanwälte gegenüber den durch chronisch überlastete Bewährungsbeamte durchzuführenden bloßen Stichprobenkontrollen, findet der Hausarrest als Sanktionsmöglichkeit in der Praxis eher selten Anwendung.

Im Zeitraum 2010 bis 2015, also seit Inkrafttreten des neuen StGB, wurden die wenigsten Alternativstrafen im Jahr 2010 verhängt (nur 114), die höchste Anzahl gab es 2012 (398). In den folgenden Jahren nahm die Zahl der verhängten Alternativstrafen kontinuierlich ab. 2015 lag die Zahl ähnlich niedrig wie im ersten Jahr nach Einführung dieser Sanktion. Sie wurde durch die Gerichte lediglich gegenüber 130 wegen eines Vergehens Verurteilten auferlegt, und das ist mit Blick auf alle in diesem Zeitraum verhängten Strafen ein gänzlich zu vernachlässigender Anteil. Die anfängliche Hoffnung diese Strafe könne die bedeutendste Alternative zur Freiheitsstrafe werden, wechselte in Frustration darüber, dass das Justizministerium nicht imstande war, aus den Bewerbern einen optimalen Kandidaten für die Einrichtung des elektronischen Überwachungssystems auszuwählen.

Faktisch ist diese Sanktion nur „auf dem Papier“ möglich, denn bei hunderten, ja vielleicht tausenden in Frage kommenden Verurteilten, bei denen diese Sanktion potentiell hätte angeordnet werden können, wurde wegen der überwiegenden Skepsis der Gerichte angesichts der zeitlichen Möglichkeiten der Bewährungsbeamten letztendlich eine andere Alternativstrafe verhängt, in der Regel Freiheitsstrafe auf Bewährung oder gemeinnützige Arbeit.

Wenn der Hausarrest in den vergangenen fünf Jahren verhängt wurde, war es meistens wegen der Straftaten „Vereitelung einer amtlichen Entscheidung“ (Strafvereitelung) und „Diebstahl“. Die Strafe wurde auch verhängt wegen Gefährdung unter Einfluss von Suchtmitteln, Vernachlässigung der Unterhaltspflicht, Sachbeschädigung und Hausfriedensbruch, also eher bagatelhaften Delikten. Meistens handelte es sich dabei um Hausarrest mit einer Dauer von einem Jahr oder von sechs Monaten.

6. Schlussbemerkungen

Das elektronische Überwachungssystem wird in der Tschechischen Republik im Allgemeinen positiv bewertet: Erstens als eine Möglichkeit, mit der man die

Verhängung von kurzen Freiheitsstrafen reduzieren kann und zweitens als Ersatz für eine verhängte, aber – zum Teil durch Verschulden des Täters – noch nicht ganz verbüßte andere Alternativstrafe, wenn das Gericht dem Verurteilten noch die Chance geben will, in Freiheit zu bleiben. Außerdem kann es anstelle der Untersuchungshaft verwendet werden und, sofern die strengen gesetzlich festgelegten Voraussetzungen vorliegen, auch bei Verurteilten, die nach der Verbüßung der Hälfte ihrer Freiheitsstrafe einen Antrag auf die Umwandlung des Strafstes in Hausarrest gestellt haben. Trotz dieser positiven Beurteilung bestehen die dargestellten Möglichkeiten nur auf dem Papier, weil das Justizministerium nicht in der Lage war, die Ausschreibung ordnungsgemäß abzuwickeln.

Empirische Untersuchungen bestätigen die überwiegend positive Bewertung des Hausarrests durch die Akteure der Strafverfolgung, und zwar am häufigsten durch Bewährungsbeamte (98%), aber auch durch Richter (57%) und Staatsanwälte (58%). Gleichwohl vertreten diese Praktiker einvernehmlich die Meinung, dass es eine wichtige Voraussetzung gibt, diese Sanktion überhaupt verhängen zu können: Namentlich die Einführung eines elektronischen Überwachungssystems, das im Unterschied zu den Stichprobenkontrollen durch Bewährungsbeamte garantieren kann, dass die verhängte Strafe zur gegebenen Zeit tatsächlich vollzogen wird. Die Tatsache, dass die technischen Voraussetzungen für eine elektronische Überwachung des Hausarrests noch nicht gegeben sind, spiegelt sich auch in den geringen Zahlen der verhängten Hausarreststrafen wider, die bezogen auf alle in Tschechien verhängten Strafen in den Jahren 2010-2015 nur Anteile von 0,2% bis 0,6% ausmachten.

In diesem Kontext sprechen viele Stimmen von einem Versagen des Justizministeriums als Organ, das für die effektive Verwaltung der Justiz zu sorgen hat. Mit den Ergebnissen der Expertenuntersuchung stimmten auch die Schlussfolgerungen der „Bewertung der Praxis der Gerichte auf dem Gebiet der Verhängung und des Vollzugs ausgewählter Strafsanktionen“ überein: „Für die wirksame Verhängung und vor allem für den Vollzug der Strafe Hausarrest ist die schnellstmögliche Einführung der elektronischen Überwachung von Verurteilten erforderlich, deren Fehlen das wichtigste Hindernis für eine häufigere Verwendung der Strafe Hausarrest ist.“

Zu dieser Schlussfolgerung gibt es kaum etwas zu ergänzen und es bleibt nichts übrig als zu hoffen, dass die Befürworter des elektronischen Hausarrests von den Anwendungsproblemen nicht dauerhaft entmutigt sein werden, wenn es dem Justizministerium gelingt, das technische System in Auftrag zu geben. Ausländische Erkenntnisse auf diesem Gebiet weisen darauf hin, dass ihre Verwendung nicht immer geeignet ist und nicht immer das erwartete Ergebnis, nämlich die Minimierung von Rückfallrisiken, mit sich bringt. Auch die Verringerung der Gefangenenraten und die Lösung des Problems der Überbelegung im Vollzug werden angesichts der problematischen Beschränkung der elektronischen Überwachung auf Vergehen kaum möglich sein.

8. Elektronische Überwachung von Straffälligen und Beschuldigten in Europa – Zusammenfassender Vergleich und Perspektiven für die Kriminalpolitik

Frieder Dünkel, Christoph Thiele, Judith Treig

Inhaltsübersicht

1. Historische Entwicklung	476
2. Anwendungsbereiche der elektronischen Überwachung im europäischen Vergleich	479
2.1 Überblick	479
2.2 Ziele der elektronischen Überwachung	480
2.3 Rechtsgrundlagen und von elektronischer Überwachung betroffene Personengruppen im Vergleich 17 europäischer Länder	483
2.4 Elektronische Überwachung im Spannungsfeld von strukturellem Net- widening bei „Low-risk-Fällen“ und der Sicherungsperspektive bei Hochrisikotätern	501
3. Internationale Standards und Menschenrechtsfragen	504
3.1 Die Empfehlungen des Europarats, insbesondere die Rec (2014) 4 zur elektronischen Überwachung	504
3.2 Ethische und verfassungsrechtliche/menschenrechtliche Grundsatzfragen	508
4. Statistische Angaben zum Gebrauch elektronischer Überwachung und zum Stellenwert im Gesamtsystem strafrechtlicher Sozialkontrolle	511
5. Arten und Dauer der elektronischen Überwachung	513
6. Kosten und Fragen der Betreiber	515
7. Evaluation	516
7.1 Reduzierung der Gefängnispopulation und Einsparung von Kosten durch EÜ?	516
7.2 Kriminologische Aspekte: Rückfallprävention und/oder Abschreckung durch EÜ?	522
8. Fazit und rechtspolitische Perspektiven	527

1. Historische Entwicklung

Die elektronische Überwachung von Straftätern hat in Europa eine vergleichsweise kurze Geschichte, die eng mit der allgemeinen technologischen Entwicklung verbunden ist.

Erste Experimente mit EÜ entstanden in Europa in den frühen 1990er Jahren in England und Wales, nachdem bereits ca. 10 Jahre zuvor in den USA erste Erfahrungen gesammelt wurden. Es folgten kleinere Pilotprojekte in Schweden und den Niederlanden.¹ Innerhalb von 15 Jahren berichtete die Mehrzahl der europäischen Länder für die Erhebungen des Europarats in der sog. SPACE II-Statistik (n = 27), dass die EÜ zumindest in Form von Pilotprojekten eingeführt wurden, wohingegen *Nellis* in der Erhebung für 2013 nur 12 Länder fand, die noch keine elektronische Überwachung eingeführt hatten,² unter ihnen Italien, Griechenland und Litauen, die – wie die Berichte im vorliegenden Sammelband zeigen – inzwischen immerhin ansatzweise Erfahrungen gesammelt bzw. mit dem Aufbau von EÜ begonnen haben.³ Die aktuelle SPACE II-Statistik für 2014 – obwohl angesichts von Übermittlungsfehlern in einigen Mitgliedsstaaten gleichfalls nicht in jeder Hinsicht komplett und aussagekräftig – deuten an, dass EÜ vermutlich nur in 12 von 47 Ländern noch überhaupt nicht existiert.⁴ Auch hier werden Griechenland und Italien als Länder zitiert, in denen es keine EÜ gebe, was definitiv falsch ist, auch wenn die Zahlen dort besonders niedrig sind.

Betrachtet man die Zahlen der pro Stichtag unter EÜ stehenden Personen oder auf die Fallzahlen pro Jahr, so werden die Probleme der Europaratsstatistiken evident, denn in SPACE II wurden für 2014 nur bzgl. 21 von 35 Ländern, die EÜ als strafrechtliche Sanktion oder zur U-Haftvermeidung einsetzen, Daten mitgeteilt. Zugleich werden Unzulänglichkeiten bzgl. der berichteten Zahlen offensichtlich, wenn etwa für England/Wales zum 31.12.2014 271 angegeben werden, während der Landesbericht in unserer Studie eine Zahl von knapp 14.000 Fällen ausweist.⁵ *Renzema* und *Mayo-Wilson* berichteten für das Jahr 2003 eine überschlägig berechnete Zahl von 100.000 elektronisch überwachten Straftätern in den USA

1 Vgl. *Nellis* 2014; speziell zu den Entwicklungen in den USA vgl. *Lilly/Nellis* 2013, S. 21 ff.

2 Vgl. *Nellis* 2014, S. 490.

3 Vgl. *Guido, Pitsela* und *Sakalauskas* in diesem Band (*Kapitel 7.4, 7.5* und *7.6*).

4 Vgl. *Aebi/Chopin* 2016, S. 18 f.

5 Vgl. *Hucklesby/Holdsworth* in diesem Band (*Kapitel 3.2*), S. 184. Die enorme Diskrepanz könnte dadurch zustande gekommen sein, dass in SPACE II nur die EÜ-Fälle im Rahmen der Unterstellung unter Bewährungsaufsicht gemeldet werden, während die in England/Wales hauptsächlich angewendete Form die EÜ als eigenständige („stand-alone“), nur von den privaten Betreiberfirmen begleitete Sanktion ist.

und etwa 9.000 im gesamten Europa, davon 77% allein im Vereinigten Königreich.⁶ Seither gab es einen geradezu atemberaubenden weiteren Anstieg in Europa, wie die Zahlen in einigen der hier betrachteten Länder zeigen. Allerdings ist nicht zu verkennen, dass sich in jüngster Zeit der „Boom“ gelegt hat und mit dem allgemeinen Rückgang der registrierten Kriminalität und der Verurteilten- sowie (teilweise auch) Gefangenenraten in etlichen Ländern auch die EÜ-Zahlen sinken (z. B. England/Wales, Schweden).

Den im Ausmaß erstaunlichen Zuwachs des Gebrauchs von EÜ in Europa kann man im Zusammenhang mit den kommerziellen Interessen der privaten Betreiberfirmen sehen, die über eine starke Lobby verfügen und schon in den 1980er Jahren in den USA durch fast schon aggressive Werbekampagnen ihre Technik „verkauften“.⁷ Insoweit ist eine neue Qualität des strafrechtlichen Umgangs mit Tätern entstanden (vergleichbar der Privatisierungstendenzen im Strafvollzug in den USA), die die Grundlagen des Staatsverständnisses und des staatlichen Gewaltmonopols tangiert und gefährden kann. Traditionell bestimmt der Staat die Strafzwecke und wie Strafen vollstreckt werden sollen. In einigen Bereichen sind nunmehr private Unternehmer „ins Spiel“ gekommen, z. B. im Jugendhilfe- und Jugendstrafrecht. Allerdings sind diese „Mitspieler“ zumindest in den kontinentaleuropäischen Staaten, insbesondere Deutschland, nicht auf Gewinnerzielung angelegte („non-profit“) Organisationen (häufig im Wesentlichen durch die Kommunen finanziert oder wesentlich bezuschusst). Mit dem Eintritt von profit-orientierten Unternehmen bei der Privatisierung von Gefängnissen ebenso wie bei der EÜ ändert sich die Struktur und darauf basierend die Kriminalpolitik entscheidend, denn der private Sektor tritt jetzt mit ganz anderen Methoden der Kommerzialisierung und der Vermarktung mit dem Ziel der Expansion der von ihm angebotenen Sanktionen und Maßnahmen auf.⁸ Rationale Kriminalpolitik und insbesondere eine reduktionistische Strategie der Vorrangstellung weniger eingriffsintensiver Sanktionen wird dadurch erschwert. Wie

6 Vgl. *Renzema/Mayo-Wilson* 2005, S. 215. Der elektronisch überwachte Hausarrest wurde in den USA 1983 eingeführt, vgl. *Weigend* 1989, S. 299; vgl. zu den Anfängen auch *Ball/Huff/Lilly* 1988; ferner *Gable* 2015, S. 6, der detailliert die ökonomischen Zusammenhänge beschreibt und u. a. auf das Marketing für GPS-Systeme seit 1998 verweist.

7 Vgl. zusammenfassend *Gable* 2015.

8 Diese Kritik ist nicht neu, sondern wurde schon in der Anfangsphase der Einführung von EÜ von Kritikern hervorgehoben, vgl. insbesondere *Lindenberg* 1997; 1997a; früher schon *Cohen* 1985. *Albrecht* (2005, S. 7 f.) sah das bei seinem internationalen Überblick zur EÜ zurückhaltender und sah direkt auf die Sanktionspraxis einflussnehmende kommerzielle Interessen nur in England/Wales und den USA als gegeben und keinesfalls als vorherrschend. Die Beispiele im vorliegenden Band zeigen allerdings, dass kommerzielle Interessen in vielen Ländern klar erkennbar sind, wenngleich ohne gravierenden Einfluss auf die Sanktionspraxis, insbesondere was die Reduzierung der Gefangenenraten anbelangt, vgl. dazu unten *Abschnitt 7.1.*

auch die Länderstudien im vorliegenden Band zeigen, gehen die privaten Betreiber ganz gezielt auf Regierungen zu und setzen sie mit Vertragsgestaltungen unter Druck, die ihnen eine bestimmte Abnahme von Geräten garantiert (siehe etwa das Beispiel Litauen).⁹ Die Regierung mietete im Beispielsfall eine bestimmte Anzahl von Geräten an und bezahlte viel Geld als Fixpreis, egal wie häufig – oder besser selten – die Richter die EÜ-Maßnahme anordneten. Demgemäß war die EÜ in den ersten Jahren teurer als der Strafvollzug und die Regierung musste bei den Praktikern für eine häufigere Anordnung zur Verbesserung der Kosten-Nutzen-Bilanz werben (was aus kriminalpolitischer Sicht natürlich verheerend ist, weil Grundsätze der Verhältnismäßigkeit weitgehend außen vor bleiben).

Eine ähnliche Zurückhaltung und niedrige Akzeptanz bei der Justiz kann man in Griechenland erkennen.¹⁰

9 Vgl. *Sakalauskas* in diesem Band (*Kapitel 7.6*), S. 397 ff.

10 Vgl. *Pitsela* in diesem Band (*Kapitel 7.4*), S. 376 ff.

2. Anwendungsbereiche der elektronischen Überwachung im europäischen Vergleich

2.1 Überblick

Die EÜ kommt in *allen Ländern*, die EÜ in irgendeiner Form eingeführt haben, in *verschiedenen* rechtlichen Kontexten und Formen vor. Betrachtet man den Anwendungsbereich entlang der Verfahrensstadien, so ist die zunächst EÜ zur U-Haftvermeidung von der EÜ im Rahmen der gerichtlichen Sanktionierung zu unterscheiden. Auf der Ebene der Vollstreckung bzw. des Vollzugs gelangt sie bei der Entlassungsvorbereitung z. B. bei Vollzugslockerungen, Langzeitausgängen oder bei Unterbringungen in Übergangseinrichtungen zum Einsatz, und schließlich nach der Entlassung entweder im Zusammenhang mit einer Straffrestaussetzung oder nach Vollverbüßung einer Freiheitsstrafe (wie bei der Führungsaufsicht in Deutschland).

Dabei ist die traditionell vorherrschende Form der Überwachung mit der Radiofrequenztechnik von der erst in den letzten Jahren aufgekommenen technologischen Entwicklung der GPS-basierten Überwachung zu unterscheiden. Im ersteren Fall geht es letztlich um die Präsenzkontrolle im Rahmen des Hausarrests, also eine flankierende bzw. unterstützende Maßnahme eines bestimmten Aufenthaltsgebots zu Hause. Bei der GPS-basierten Überwachung geht es um eine umfassende Aufenthaltskontrolle, d. h. es kann jederzeit eine Ortung des Probanden erfolgen. Zugleich können damit Aufenthaltsge- und -verbote durchgesetzt werden, indem bestimmte Orte (z. B. Schulen, Kindergärten bei Sexualtätern) zur Aufenthaltsverbotszone erklärt werden. Die nachfolgende *Tabelle 1* zeigt den Anwendungsbereich beider Überwachungsvarianten in den 17 in der vorliegenden Studie erfassten Ländern.

Tabelle 1: Anwendungsbereiche elektronischer Überwachung im europäischen Vergleich

Land	U-Haftvermeidung		Gerichtliche Anordnung/Urteil		Strafvollzug/Haftersatz/* ² Vollzugslockerungen		Vorzeitige Entlassung		Nach Entlassung (Vollverbüßung bzw. Maßregel)		Alkoholkontrolle		Opferschutz	
	RF	GPS	RF	GPS	RF	GPS	RF	GPS	RF	GPS	RF	GPS	RF	GPS
Belgien		✓	✓		✓		✓							
Dänemark			✓		✓		✓							
Deutschland	✓*		✓		✓*		✓*		✓*	✓				
England/Wales	✓		✓				✓	✓			✓ P.			✓ P.
Finnland			✓		✓		✓							
Frankreich			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
Griechenland	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓						
Italien	✓	✓	✓	✓										
Litauen	✓		✓		✓		✓							
Niederlande	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓ P.			✓
Österreich	✓		✓		✓						✓			
Polen			✓	✓	✓		✓			✓* ³				
Schottland	✓		✓				✓		✓		✓			
Schweden			✓		✓		✓							
Schweiz	✓		✓		✓		✓		✓					
Spanien (Katalonien)			✓	✓	✓	✓ P.	✓	✓ P.	✓		✓			✓
Tschechien	✓		✓				✓							

P. = Pilotprojekt

* Nur im Bundesland Hessen.

*² Ein Teil der Strafe (Strafrest) kann in Freiheit mit EÜ verbüßt werden.

*³ Als Sicherungsmaßnahme, z. B. Verbot der Teilnahme an Massenveranstaltungen.

2.2 Ziele der elektronischen Überwachung

In den meisten Ländern, die die EÜ eingeführt haben, stand das Bemühen die Gefängnispopulation zu reduzieren, oder zumindest den Anstieg der Gefängnisbelegung zu stoppen, im Vordergrund (z. B. Belgien, Frankreich, Griechenland,

Italien, Litauen), zum Teil durch die Rechtsprechung des EGMR oder nationaler Obergerichte forciert, die die durch Überbelegung bedingten unmenschlichen Haftbedingungen kritisierten (vgl. Italien).¹¹

Der Siegeszug der EÜ im „Feld des Strafrechts“ („penal field“)¹² hat viel mit der Entwicklung von technischen Überwachungsmöglichkeiten in der Gesellschaft allgemein zu tun. In Zeiten der sich ausweitenden Videoüberwachung, freiwilligen Selbstüberwachung (z. T. aus medizinischen Gründen) und der Offenlegung des Privaten im Internet verliert die EÜ und die Privatisierung der strafrechtlichen Sozialkontrolle gewissermaßen ihren Schrecken.¹³ Der Datenschutz wird nicht mehr in dem Maße als ein schützenswertes Grundrecht erlebt, wenn Menschen freiwillig intimste Dinge ins Netz stellen. All das kann auch die Einstellung zur EÜ als mehr oder wenig eingriffsintensive Maßnahme verändern, wenngleich EÜ in dem Zwangskontext der Führungsaufsicht – wie die Studie von *Bräuchle* zeigt – als durchaus sehr eindrücklich und belastend erlebt wird.¹⁴

Die Gründe für die Einführung und Ausweitung der EÜ waren in den meisten Ländern der hohe Belegungsdruck (Überbelegung) im Strafvollzug der 1990er und anfangs der 2000er Jahre. Deshalb war das dominierende Motiv die Reduzierung der Gefangenenraten zu erreichen oder zumindest einen weiteren Anstieg zu verhindern. Allerdings blieb auch das Resozialisierungsziel von Bedeutung, weil man glaubte, dass die EÜ mehr zur Wiedereingliederung beitragen kann als der herkömmliche Strafvollzug. Zugleich wurde insbesondere in den skandinavischen

-
- 11 Vgl. hierzu *Guido* in diesem Band (*Kapitel 7.5*), S. 382 (vgl. die *Torregiani*-Entscheidung von 2013).
 - 12 Vgl. zur spezifischen Begrifflichkeit *Page* 2013, S. 152 ff., der unter Bezugnahme auf Konzepte von *Bourdieu* das „Feld“ und Variationen des kriminalpolitischen Outputs im Kontext der Akteure, ihrer kulturell geprägten Handlungsrouninen, ihrer Sozialisation und ihres „Habitus“ im Zusammenspiel mit verschiedenen Interessensgruppen analysiert. Bei an sich ähnlichen ökonomischen Strukturen mag dieser Ansatz dazu beitragen, die Sonderrolle Deutschlands zu erklären, indem ein grundlegendes Misstrauen der (im guten Sinn) konservativen Justiz eine breite Anwendung von EÜ bislang im Gegensatz zu einigen Nachbarländern ausschließt. Gleiches kann man auch in den südeuropäischen Ländern erkennen. Möglicherweise war der Siegeszug der EÜ gerade deshalb möglich, weil es der Regierung politisch gelang die gegenüber der EÜ weitgehend negativ eingestellten Bewährungshilfeorganisationen auszuschalten bzw. zu neutralisieren. Dass gleiche Tendenzen in Baden-Württemberg nicht funktioniert haben (siehe hierzu *Dünkel/Thiele/Treig* in diesem Band, *Kapitel 2.1*), hängt mit einem in Deutschland wichtigen und möglicherweise entscheidenden Faktor (oder „Spieler“ im „penal field“) zusammen: Der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung, die Privatisierungstendenzen enge (im Allgemeinen nahezu unüberwindbare) Grenzen setzt.
 - 13 Vgl. hierzu *Nellis* in diesem Band (*Kapitel 5*).
 - 14 Vgl. *Bräuchle* in diesem Band (*Kapitel 2.4*); ausführlicher *Bräuchle/Kinzig* 2016 sowie *Bräuchle* 2016, S. 143 ff.

Ländern, Österreich, den Niederlanden und anderen Ländern die wesentliche Bedeutung der Bewährungshilfe und anderer sozialer Unterstützungssysteme hervorgehoben und die EÜ als (zusätzliches) Mittel gesehen, die Resozialisierungsmaßnahmen i. S. der sozialen Integration zu unterstützen, sei es im Rahmen der unmittelbaren Strafaussetzung zur Bewährung oder im Zusammenhang mit den Entlassungsvorbereitungsmaßnahmen sowie der Nachbetreuung (z. B. bei der bedingten Entlassung oder Führungsaufsicht).

Im Gegensatz dazu haben England und Wales und kürzlich (für den Bereich kurzer Freiheitsstrafen bis zu einem Jahr) auch Belgien die EÜ als alleinstehende Sanktion ohne sozialarbeiterische Begleitung eingeführt. In diesen Fällen stellt die EÜ eine Art Freiheitsbeschränkungsstrafe dar, die keinerlei resozialisierungsorientierte Hilfeangebote beinhaltet.

In einigen Ländern ermöglichte die neue Technologie der GPS-basierten Überwachung die Möglichkeit zum Schutz von (potentiellen) Opfern Inklusions- und Exklusionszonen einzurichten, mit denen eine Annäherung des Täters an das Opfer (z. B. in Fällen häuslicher Gewalt oder eines Sexualdelikts) unterbunden werden kann. EÜ mit dieser Zielsetzung wird in einigen wenigen Ländern und nur in wenigen Einzelfällen, z. B. in England/Wales, Deutschland, den Niederlanden und Spanien, praktiziert.

Ein im Vergleich zu den o. g., eher auf Täter mit geringen Risiken orientierten EÜ-Maßnahmen divergierender kriminalpolitischer Ansatz wird in einigen Ländern wie Deutschland, Frankreich, den Niederlanden oder der Schweiz mit der Fokussierung auf wirklich „gefährlich“ erscheinende Täter erkennbar, die u. U. auch über den Zeitraum der Verbüßung einer Freiheitsstrafe hinaus überwacht werden können, wenn von ihnen konkrete Risiken im Hinblick auf die Begehung schwerster Taten gegen Leib und Leben ausgehen. Sie sollten nach Vollverbüßung ihrer Freiheitsstrafe eigentlich freie Menschen sein, jedoch akzeptiert die Gesellschaft in diesen wenigen Einzelfällen nicht, dass sie gänzlich ohne Überwachung entlassen werden. In den genannten Ländern sind daher der deutschen Führungsaufsicht bzw. der Bewährungsaufsicht vergleichbare Überwachungssanktionen ermöglicht worden, um den Schutz der Gesellschaft vor erheblicher Rückfallkriminalität zu gewährleisten. Auch hier gilt allerdings, dass die EÜ *ultima ratio* der Überwachung in Ergänzung zu sozialarbeiterischen Hilfeangeboten der Bewährungs- bzw. Führungsaufsichtshilfe sein soll.¹⁵ In Deutschland stand die Einführung der GPS-basierten Überwachung im Jahr 2011 im Zusammenhang mit der vom EGMR aufgrund eines Urteils von 2009 aus Rechtsgründen (Verstoß gegen Art. 5 EMRK) angeordneten Freilassung von nach wie vor als „gefährlich“ eingestuft Gefangenen aus der Sicherungsverwahrung.¹⁶

15 Beispielhaft wird dies daran deutlich, dass in Deutschland 2015 bei ca. 37.000 Führungsaufsichtsfällen (die alle eine Negativprognose aufweisen) nur knapp 75 unter elektronischer Überwachung standen, siehe unten 2.3.3.

16 Vgl. zu den Details und Hintergründen *Dünkel/Thiele/Treig* in diesem Band (*Kapitel 2.1*).

In Frankreich lag der Fokus mehr auf terroristischen Tätern und ihrem sozialen Umfeld, eine Frage die nach dem Anschlag in Berlin im Dezember 2016 gegenwärtig auch in Deutschland im Fluss ist.¹⁷

2.3 Rechtsgrundlagen und von elektronischer Überwachung betroffene Personengruppen im Vergleich 17 europäischer Länder

2.3.1 Belgien

In Belgien wird die elektronische Überwachung seit 2000 als Form der Verbüßung von Freiheitsstrafen eingesetzt. Zu unterscheiden sind Freiheitsstrafen von bis zu drei Jahren und von über drei Jahren. Bei Letzteren kann EÜ bis zu 6 Monate vor einer bedingten Entlassung angeordnet werden, es handelt sich demgemäß um eine Vorverlagerung der bedingten Entlassung. Bei Freiheitsstrafen von 4 bis unter 8 Monaten kann der Anstaltsleiter die EÜ genehmigen, eine sozialarbeiterische Begleitung ist hier nicht vorgesehen, während dies bei Strafen von 8 Monaten bis zu 3 Jahren möglich ist, faktisch aber selten erfolgt. Hier wird die RF-Technologie mit Stimmerkennung eingesetzt. Seit Mai 2016 ist die EÜ als eigenständige Sanktion des erkennenden Gerichts ohne sozialarbeiterische Begleitung bei Freiheitsstrafen von bis zu einem Jahr gesetzlich ermöglicht worden.¹⁸ Im Rahmen der U-Haftvermeidung gelangt die EÜ in Form der GPS-gestützten Variante zur Anwendung, die Anwendungspraxis diesbezüglich ist allerdings sehr restriktiv.

Zielgruppen sind grundsätzlich alle Tätergruppen, die über eine Wohnung mit Telefonanschluss verfügen, allerdings gibt es bei Sexualtätern Einschränkungen und bei wegen terroristischen Aktivitäten Verurteilten einen faktischen Ausschluss von der EÜ.

Vorrangige Zielsetzung war in Belgien die Reduzierung der Gefängnispopulation bzw. Überbelegung im Strafvollzug. Dabei wurden die sozialintegrativen Maßnahmen mit sozialarbeiterischen Hilfen zunehmend zurückgefahren und EÜ nunmehr sogar als gänzlich eigenständige Maßnahme ohne jegliche Betreuung eingeführt.

17 Siehe hierzu unten 8. sowie in diesem Band *Dünkel/Thiele/Treig* (Kapitel 2.1 unter 6.3, S. 71 ff.). Das Problem ist dabei, dass gegen sog. „Gefährder“ mit islamistischem Hintergrund präventiv (jedenfalls soweit noch keine Vorverurteilungen vorliegen) nicht mit den Mitteln des Strafrechts agiert werden kann, da es sich hierbei um eine typische polizei-, nicht strafrechtliche Problematik handelt.

18 Vgl. zur Übersicht *Beyens/Roosen* in diesem Band (Kapitel 3.1, S. 153 ff.) und insbesondere die Tabelle auf S. 160.

Das Ziel der Reduzierung der Gefängnisbelegung wurde zunächst nicht erreicht. Ob der seit 2013 erkennbare Rückgang der Gefangenenrate etwas mit der EÜ zu tun hat, kann man – wie die Autoren *Beyens* und *Roosen* andeuten¹⁹ – hoffen, ist aber noch nicht empirisch untersucht worden. Immerhin ist der exponentielle Anstieg der Population unter EÜ von ca. 1.100 (2013) auf 2.000 (2015) mit einem gleichzeitigen Rückgang der Gefängnispopulation von ca. 12.150 auf 11.350 assoziiert.

2.3.2 Dänemark

In Dänemark dient die EÜ in erster Linie der Ersetzung kurzer Freiheitsstrafen von 14 Tagen bis zu 6 Monaten. Voraussetzungen sind, dass die Verurteilten über eine für die Überwachung geeignete Wohnung verfügen und einer regelmäßigen Beschäftigung oder Ausbildungsmaßnahme im Umfang von 20-37 Std. pro Woche nachgehen. Es handelt sich also um prognostisch eher günstige Fälle (ohne gravierende Alkohol- oder Drogenprobleme). Die Entscheidung erfolgt durch das erkennende Gericht.

Im Übrigen kommt die EÜ als sog. Back-door-Strategie als Begleitmaßnahme bei Vollzugslockerungen in Betracht, und als Ersatzmaßnahme zur Verbüßung des letzten Teils einer unbedingten Freiheitsstrafe. Letztere Ersatzlösung betrifft die letzten 6 Monate einer Freiheitsstrafe von einem Jahr und mehr, die mindestens zu einem Drittel verbüßt wurde. Die Entscheidung über die Zulassung liegt bei der Gefängnisverwaltung.

Die Zahl der elektronisch Überwachten ist auf niedrigem Niveau zwar gestiegen, jedoch ist der gleichzeitige Rückgang der Gefängnispopulation wohl allenfalls zum geringen Teil darauf zurückzuführen. Da die EÜ überwiegend mittlere bis geringfügige Kriminalität betrifft (Gewalt- und Straßenverkehrstäter sind die am stärksten vertretenen Deliktgruppen), ist eher ein Austausch mit der Gemeinnützigen Arbeit oder der Geldstrafe als Sanktionsalternativen anzunehmen als mit der unbedingten Freiheitsstrafe. Allerdings hat die Regierung insoweit Vorkehrungen getroffen, dass Verurteilte, die Gemeinnützige Arbeit verweigern, inzwischen nicht mehr zur EÜ zugelassen werden können.²⁰

2.3.3 Deutschland

Deutschland spielt in gewisser Weise eine Sonderrolle im europäischen und internationalen Vergleich. Im Gegensatz zu den meisten anderen Ländern hat sich die EÜ nur in Randbereichen etablieren können: Zum einen bundesweit als Weisung im Rahmen der Führungsaufsicht (§ 68b Abs. 1 Nr. 12 StGB) bei als

19 Vgl. *Beyens/Roosen* in diesem Band (*Kapitel 3.1*), S. 172.

20 Vgl. *Storgaard* in diesem Band (*Kapitel 7.1*), S. 323.

„gefährlich“ geltenden, aus dem Strafvollzug nach Vollverbüßung einer mindestens dreijährigen Freiheitsstrafe entlassenen Gewalt- oder Sexualtäter oder nach Entlassung aus dem Maßregelvollzug (psychiatrisches Krankenhaus, Sicherungsverwahrung), wenn weitere erhebliche einschlägige Straftaten konkret zu erwarten sind. Da es sich bei dieser als elektronische Aufenthaltsüberwachung (EAÜ) konzipierten Maßnahme, die das Einverständnis der Verurteilten bzw. Entlassenen *nicht* voraussetzt, häufiger auch um die Festlegung von Aufenthaltsge- und -verböten handelt, wird mit der GPS-Technologie gearbeitet

Angesichts der vom Gesetzgeber bei der Einführung 2011 gewollt restriktiven Vorgaben verwundert es nicht, dass bei einer Gesamtbevölkerung von ca. 82 Millionen Einwohnern und ca. 220.000 der Bewährungshilfe bzw. Führungsaufsicht unterstellten Probanden (2015) im Jahr 2016 (31.05.)²¹ gerade einmal 74 Verurteilte unter EAÜ standen. Jeweils 75% der Unterstellten waren Sexual-, 25% sonstige Gewalttäter.

Zum anderen gibt es seit dem Jahr 2000 ein Projekt im Bundesland *Hessen*, das ganz überwiegend mit der RF-Technologie arbeitet und die EÜ sowohl zur U-Haftvermeidung als auch im Rahmen der Straf- bzw. Strafrestaussatzung zur Bewährung einsetzt, um die Präsenz der Verurteilten zu Hause zu kontrollieren (Elektronisch überwachte Präsenzkontrolle, EPK). Theoretisch kommt sie auch bei Vollzugslockerungen im Strafvollzug in Betracht, jedoch gab es in den letzten Jahren keine Anwendungsfälle mehr. 2013 (03.04.) standen 83 Probanden unter EÜ, davon etwa die Hälfte mit richterlichen Weisungen im Zusammenhang mit der Straf- oder Strafrestaussatzung zur Bewährung, die andere Hälfte im Rahmen der U-Haftvermeidung.²² Um ein Net-widening zu vermeiden, soll in Hessen die EÜ (mit Zustimmung des Probanden) nur angeordnet werden, wenn andernfalls eine Strafaussatzung nicht möglich oder die Untersuchungshaft unvermeidlich wäre.

Sowohl bei der Führungsaufsichtsvariante (EAÜ) als auch im hessischen Projekt (EPK) werden extreme regionale Unterschiede erkennbar, die Zweifel daran aufkommen lassen, dass das Verhältnismäßigkeitsprinzip sachgemäß beachtet wird. So kamen bei der EAÜ zum Stichtag 31.05.2016 mit 41% der Großteil der 74 Fälle aus Bayern, während 12 der 16 Bundesländer entweder keinen oder maximal 3 Fälle aufzuweisen hatten. Bei dem hessischen EPK-Projekt entfielen 75% der Fälle auf 3 der 9 Landgerichtsbezirke, allein auf den LG-Bezirk

21 Die Zahlen sind nur Annäherungszahlen, denn die Bewährungshilfestatistik wurde zuletzt für 2011 veröffentlicht und wies für den 30.11.2011 182.715 unterstellte Probanden aus, vgl. Bewährungshilfestatistik 2011, S. 11; zur Führungsaufsicht finden sich Zahlen für 2015 mit stichtagsbezogen (31.12.) 37.018 Fällen, vgl. *Reckling in DBH* 2016, S. 114.

22 Bei längerfristiger Betrachtung seit Projektbeginn liegt das Verhältnis Bewährungshilfe-probanden zu U-Haftvermeidungsfällen bei etwa 2 : 1, vgl. *Dünkel/Thiele/ Treig* in diesem Band (*Kapitel 2.1*), S. 17.

Darmstadt entfielen 41% der zum Stichtag 2013 überwachten Probanden.²³ Das Stichwort „*justice by geography*“ scheint hier seine Berechtigung zu finden.

Eine Reduktion der Gefängnispopulation war in Deutschland allenfalls in Hessen ein Thema, wurde jedoch angesichts der minimalen Fallzahlen niemals relevant. Da in Deutschland seit 2004 die Gefangenenraten deutlich zurückgingen,²⁴ war die EÜ insoweit nie ein Thema.

Perspektivisch gibt es keine Hinweise darauf, dass sich die Situation und mit Blick auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip sachangemessene Zurückhaltung der Kriminalpolitik, Gesetzgebung und Praxis wesentlich ändern wird, auch wenn in Randbereichen wie bei der Überwachung von als „Gefährdern“ geltenden islamistischen Tatverdächtigen aktuell eine Ausweitung der EAÜ angestoßen und in Form von Regierungsentwürfen bereits konkretisiert wurde.²⁵

2.3.4 *England/Wales*

Die EÜ wird in England/Wales in allen Verfahrensstadien eingesetzt: Als Weisung im Rahmen der U-Haftvermeidung (Hausarrest mit Einsatz der RF-Technologie), als richterliche Sanktion und im Vollstreckungsverfahren bei der bedingten Entlassung aus dem Strafvollzug. Die GPS-Technologie wird nur bei der bedingten Entlassung und in einem opferschutzbezogenen Modellprojekt bei Tätern häuslicher Gewalt verwendet, bei denen Aufenthaltsverbotszonen durchgesetzt werden sollen, soll aber nach Planungen der Regierung auf andere Bereiche ausgeweitet werden.²⁶

Ein besonderes Charakteristikum der englischen Kriminalpolitik ist, dass die anfangs sehr skeptischen Bewährungshilfeorganisationen nahezu vollständig ausgeschaltet wurden und sowohl die Bereitstellung des Equipments wie auch die gesamte weitere Aufsicht und Kontrolle der unter EÜ Gestellten privaten Betreiberfirmen übertragen wurden. Dies hat zur rechtlich kuriosen Situation geführt, dass EÜ als alleinstehende Sanktion ohne sozialarbeiterische Betreuung die Regelform der EÜ darstellt.²⁷ Zielgruppen sind dementsprechend vor allem Low-risk-Täter, bei denen ein besonderer Betreuungsbedarf nicht angenommen wird. Bei stärker rückfallgefährdeten Tätern kann die EÜ im Verbund mit anderen

23 Vgl. Dünkel/Thiele/Treig in diesem Band (*Kapitel 2.1*), S. 16 (berechnet nach Tabelle 2).

24 Vgl. Dünkel/Thiele/Treig in diesem Band (*Kapitel 1*), S. 6 f. (insbesondere Abbildung 2).

25 Vgl. hierzu Dünkel/Thiele/Treig in diesem Band (*Kapitel 2.1*, S. 71 ff.).

26 Vgl. Nellis in diesem Band (*Kapitel 5*), S. 292 ff., mit Hinweisen auf bisherige Fehlschläge der Regierungsprogramme in dieser Hinsicht.

27 Dies widerspricht den Intentionen der Probation Rules ebenso wie der Empfehlung Rec (2014) 4 des Europarats (s. im Einzelnen unten unter 3.) und ist ansatzweise nur in *Belgien* in ähnlicher Form zu finden, s. o. 2.3.1.

Weisungen angeordnet werden, in diesem Bereich sind nach wie vor die Bewährungshilfeorganisationen beteiligt, die den Verbund von Weisungen und Hilfemaßnahmen koordinieren.

Bei der bedingten Entlassung wird die EÜ zur Erleichterung einer positiven Strafrechtsaussetzungsentscheidung eingesetzt²⁸ (mit tendenziell haftreduzierender Wirkung), seit 2015 handelt es sich nicht mehr um eine alleinstehende Maßnahme ohne Betreuung, sondern um eine von der Bewährungshilfe obligatorisch begleitete Form der Betreuung und Kontrolle.

Davon zu unterscheiden ist die mit elektronischer Überwachung verbundene sog. *Home Detention Curfew Order* (Hausarrest), die bis zu 135 Tage vor einer bedingten Entlassung aufgrund einer Entscheidung der Anstaltsleitung erfolgen kann. Zielgruppe sind „Low-risk“-Täter mit Freiheitsstrafen von unter 4 Jahren. Explizit ausgeschlossen sind in der Sexualtäterdatei aufgeführte Sexualtäter und Abschiebungsgefangene, bei wegen terroristischer Akte, wegen Gewalttätigkeiten gegenüber Kindern Verurteilten sowie Tötungsdelinquenten gilt die Vermutung der Ungeeignetheit.

Die EÜ in England und Wales verfolgt *nicht* in erster Linie das Ziel der Reduzierung von Gefangenenraten,²⁹ sondern mindestens genauso das Ziel, ein zusätzliches Bestrafungsübel bei ambulanten Sanktionen durchzusetzen bzw., insbesondere bei der U-Haftvermeidung, sich als „glaubwürdige“ (*credible*) Alternative darzustellen. Sie steht damit in der Tradition des „*punitive turn*“, den die englische Kriminalpolitik seit Anfang der 1990er Jahre bis heute verfolgt.

Die Zahl der unter EÜ gestellten Personen hat seit 2002 zunächst erheblich zugenommen und erreichte 2012 nahezu die Zahl von 15.000, seither ist sie aber deutlich gesunken auf ca. 13.000 im September 2015 und 11.742 Ende November 2015.³⁰ Der Rückgang geht in erster Linie auf die Population unter Hausarrest zurück, die von jährlich mehr als 21.000 Fällen 2003 auf ca. 8.600 im Jahr 2014 sank (-59%; die stichtagsbezogene Zahl am 30.11.2015 lag bei 2.208). Als Grund wurde eine restriktivere Entlassungspraxis angegeben und die Tatsache, dass die

-
- 28 Betroffen ist damit im Wesentlichen der Bereich von Freiheitsstrafen von mehr als einem Jahr, da bei Freiheitsstrafen von bis zu einem Jahr eine automatische unbedingte vorzeitige Entlassung nach der Hälfte der Strafe erfolgt (d. h. ohne Weisungen). Bei zeitlich begrenzten Freiheitsstrafen von mehr als einem Jahr erfolgt die Entlassung ebenfalls zum Halbstrafenzeitpunkt, hier allerdings als bedingte Entlassung mit Unterstellung unter Bewährungsaufsicht und ggf. Weisungen einschließlich der GPS-basierten Einrichtung von Aufenthaltsge- und -verbotszonen, vgl. *Dünkel* 2017, § 57 Rn. 91 ff.
- 29 Das Eintreten für geringere Gefangenenraten wurde im Gegenteil von Regierungsseite eher als inopportun (und Wahlsiege gefährdend) angesehen, vgl. *Nellis* in diesem Band (*Kapitel 5*), S. 291, 293.
- 30 Vgl. *Hucklesby/Holdsworth* in diesem Band (*Kapitel 3.2*), S. 182, 184 (dort Abbildung 1 und Tabelle 1).

dafür in Frage kommenden Gefangenen mit entsprechend kurzen Haftstrafen (unter 4 Jahre) rückläufig sind.³¹

Damit ist England/Wales zwar immer noch mit Abstand das Land mit den meisten EÜ-Probanden in Europa, es zeigt sich allerdings auch, dass die großspurigen Ankündigungen einer Ausweitung des EÜ-Systems (auf bis zu 75.000 EÜ-Probanden) sich als völlig irrealer politische Seifenblase entpuppten.³²

Dass die Ausweitung der EÜ einen Einfluss auf die Gefangenenrate gehabt hätte, wird auch von der EÜ gegenüber grundsätzlich positiv eingestellten Wissenschaftlern nicht behauptet.³³ England und Wales sind damit ein Beispiel für ein expandierendes Kriminaljustizsystem und für legislative Rahmenbedingungen, in denen auch die EÜ weitgehend diesem Trend folgt, ohne dass ein moderierender Einfluss auf die Gefangenenraten erkennbar wird.

2.3.5 *Finnland*

In Finnland begannen erste Versuche der Implementierung von EÜ Anfang der 2000er Jahre im Strafvollzug als Ersatz für begleitete Ausgänge (im deutschen Sprachgebrauch: Ausführungen), allerdings nicht über die (als u. U. stigmatisierend angesehene) sog. Fußfessel, sondern durch telefonische Kontaktnahme mittels Mobiltelefonen. Mit dem Strafvollzugsgesetz von 2005 wurde die EÜ im Rahmen der vorzeitigen Entlassung eingeführt. 2011 wurde die EÜ als eigenständige Überwachungsstrafe, d. h. als unmittelbare Alternative zur Freiheitsstrafe, in das StGB aufgenommen und zugleich als (personalkosten sparende) Aufsichts- und Kontrollmaßnahme für Gefangene im offenen Vollzug ausgebaut.

Die Reform von 2005 beinhaltet die Einführung der sog. überwachten Freiheit auf Bewährung („*supervised probationary liberty*“), im Rahmen derer Gefangene bis zu 6 Monate vor der in Finnland quasi-automatisch erfolgenden bedingten Entlassung nach der Hälfte (Erstverbreüer) oder zwei Dritteln der Strafe³⁴ die Strafe zu Hause verbüßen können.

Die EÜ als eigenständige Überwachungsstrafe („*monitoring sentence*“) wurde als Ersatz für kurze Freiheitsstrafen von bis zu 6 Monaten konzipiert, mit der zusätzlichen Einschränkung, dass sie nur in Betracht kommen soll, wenn die Ableistung der vorrangig zu prüfenden Gemeinnützigen Arbeit (oder anderer

31 Vgl. *Hucklesby/Holdsworth* in diesem Band (*Kapitel 3.2*), S. 184; hinzukommt, dass die *Home Detention Curfew Order* bei rückfälligen Verurteilten, die davon bereits einmal profitiert haben, nicht mehr anwendbar ist.

32 Vgl. *Nellis* in diesem Band (*Kapitel 5*), S. 292 f.

33 Vgl. *Hucklesby/Holdsworth* in diesem Band (*Kapitel 3.2*), S. 182.

34 Vgl. im Einzelnen *Dünkel* 2017, § 57 Rn. 90 ff.; ferner: *Dünkel/Pruin/von der Wense* 2016, S. 452 ff.

weniger eingriffsintensiver Alternativen) nicht zu erwarten ist. Sie ist damit die *ultima ratio* vor der Vollstreckung einer unbedingten Freiheitsstrafe.

Die EÜ-Strafe hat zahlreiche weitere Voraussetzungen, u. a. muss die EÜ-Strafe als spezialpräventiv geeignet erscheinen und die soziale Situation des Verurteilten verbessern bzw. die Wiedereingliederung fördern. Die Verurteilten müssen über eine geeignete Wohnung verfügen und Aussichten auf Beschäftigung oder die Teilnahme an Behandlungsprogrammen vorweisen. Die EÜ-Strafe ist immer mit der Betreuung durch die Bewährungshilfe oder andere Straffälligenhilfeorganisationen verbunden. Obwohl es sich häufig um Probanden mit Alkoholproblemen handelt, werden eher günstig zu prognostizierende Fälle erfasst, allerdings zeigt die differenzierte Analyse mit Blick auf die Net-widening-Problematik, dass die EÜ-Strafe ganz überwiegend unbedingte Freiheitsstrafen und nicht andere Alternativen zur Freiheitsstrafe ersetzt hat.³⁵

Im Jahresdurchschnitt befanden sich 2015 48 Probanden unter dieser Variante der EÜ, die Hälfte davon waren wegen Trunkenheit im Verkehr verurteilt.³⁶

Die Back-door-Variante der vorzeitigen Entlassung vor einer regulären bedingten Entlassung ist vor allem für Gefangene mit langen Haftstrafen (in Finnland: mehr als 4 Jahre) vorgesehen, die einen intensiven Betreuungs- und Behandlungsbedarf aufweisen, insbesondere für Gewalt- und Sexualtäter. Bei der sog. überwachten Freiheit auf Bewährung wird mit der GPS-Technologie gearbeitet. Auch hier steht die Betreuung durch die Bewährungshilfe und die Teilnahme an Resozialisierungsprogrammen im Vordergrund.

Die EÜ-Zahlen in diesem Bereich sind beachtlich angestiegen auf mehr als 700 Neuzugänge 2015. Durchschnittlich standen 2015 pro Tag etwas mehr als 200 Probanden unter EÜ, die durchschnittliche Überwachungsdauer betrug 3,5 Monate.³⁷

Während man bei den ersten beiden EÜ-Varianten durchweg von einer echten Entlastungsfunktion des Strafvollzugs ausgehen und angesichts der gesetzlich gesetzten engen Rahmenbedingungen einer Vermeidung von Net-widening ausgehen kann, stellt die dritte Variante des Einsatzes der entsprechenden Technologie im offenen Vollzug eher eine Intensivierung der strafrechtlichen Sozialkontrolle dar. Zielsetzung war hier eine mit der EÜ ermöglichte Entlastung des Vollzugspersonals von Routinekontrollen zugunsten von resozialisierungsorientierten Maßnahmen. Zugleich wurde erwartet, dass die EÜ-Technik die Verlegung von stärker risikobelasteten Gefangenen in den offenen Vollzug ermöglicht. Die Zusatzkosten der EÜ-Technik sind gegenüber den Gesamtkosten des Strafvollzugs marginal und werden durch die mögliche Einsparung von Personal im Sicherheitsbereich vermutlich aufgewogen.

35 Vgl. *Lappi-Seppälä/Lähteenmäki* in diesem Band (*Kapitel 7.2*), S. 338 ff., 340.

36 Vgl. *Lappi-Seppälä/Lähteenmäki* in diesem Band (*Kapitel 7.2*), S. 332 f.

37 Vgl. *Lappi-Seppälä/Lähteenmäki* in diesem Band (*Kapitel 7.2*), S. 334 f.

Perspektivisch ist mit einer Einführung der EÜ zur U-Haftvermeidung zu rechnen, da Finnland (u. a. vom CPT) wiederholt wegen der Unterbringung von Beschuldigten in weit abgelegenen maroden Polizeigefängnissen kritisiert wurde. Da der Bau neuer Anstalten aus Kostengründen abgelehnt wird, kommt hier die EÜ als „mildere“ Variante in Betracht. Im Übrigen ist das Potential zur Reduzierung von Gefangenenraten bei gerade einmal 55 Gefangenen pro 100.000 der Wohnbevölkerung³⁸ eher gering.

2.3.6 Frankreich

In Frankreich wurde die EÜ (*placement sous surveillance électronique, PSE*) im Jahr 1997 eingeführt. Vorrangiges Ziel war die Bekämpfung der Überbelegung angesichts steigender Gefangenenraten. Zunächst ging es nur um eine flankierende Maßnahme im Rahmen der bedingten Entlassung. Mit einem Reformgesetz von 2004 (*Perben-Gesetz*) wurde die EÜ als Entlassungsmaßnahme bei verschiedenen Lockerungsmaßnahmen auf den Bereich von Strafstufen von bis zu zwei Jahren ausgeweitet und auch als unabhängige gerichtliche Sanktion eingeführt. In der Praxis wird die EÜ regelmäßig nur für bis zu ein Jahr angeordnet, da die besondere Belastung für die Probanden von der Justiz deutlich wahrgenommen wurde.

Ferner ist die EÜ zur U-Haftvermeidung – mit allerdings wenig Resonanz bei der Justiz – vorgesehen.

Ähnlich der deutschen Führungsaufsichtsweisung wurde 2005 die EÜ mit GPS-Technik (*PSEM*) für gefährliche Gewalt- und Sexualtäter geschaffen, die ihre Strafe voll verbüßt haben. Für die in Frankreich ebenfalls existierende Sicherungsverwahrung kann die EÜ regelmäßig für ein bis drei Jahre, ausnahmsweise aber auch bis zu lebenslang angeordnet werden.³⁹ Die durchschnittliche Dauer der EÜ betrug bis 2006 stabil ca. zwei Monate, stieg aber bis 2013 auf knapp 5 Monate an. Gleichwohl bleibt sie damit regelmäßig eine eher kurzzeitige Intervention.

Insgesamt ergibt sich für Frankreich eine „zweigeteilte“ EÜ-Landschaft. Zum einen der Versuch vielfältige Entlassungsmaßnahmen durch die Einbindung der EÜ für „normale“ Gefangene zu erweitern, zum anderen die Ausweitung und Intensivierung der strafrechtlichen Kontrolle bei wiederholten Gewalt- und Sexualtättern, ggf. auch nach Vollverbüßung einer Strafe oder nach Entlassung aus der Sicherungsverwahrung. Obwohl die Zahlen auf eine relativ breite Anwendung der EÜ hinweisen (allerdings nur in den verschiedenen Varianten der vom Strafvollstreckungsgericht angeordneten Entlassungsmodalitäten, während die vom

38 Vgl. *Dünkel/Thiele/Treig* in diesem Band (*Kapitel 1*), S. 4 ff. (dort Abbildung 1).

39 Zu den relativ komplizierten Regelungen der EÜ in Frankreich vgl. *Herzog-Evans* in diesem Band (*Kapitel 7.3*), S. 344 ff., 349 f.

erkennenden Gericht angeordnete EÜ zahlenmäßig fast überhaupt keine Rolle spielt),⁴⁰ hat die Zunahme der Fälle keinerlei haftreduzierende Wirkung gehabt, im Gegenteil ist Frankreich 2016 eines der am stärksten von Überbelegung betroffenen Länder in Europa.⁴¹

2.3.7. Griechenland

In Griechenland sind Regelungen zur EÜ erst 2013 geschaffen worden, ebenso wie in zahlreichen anderen Ländern mit dem Ziel der Reduzierung von Gefangeneneraten. Sie kommt als Maßnahme der U-Haftvermeidung in Betracht, ferner als Form der vorzeitigen Entlassung zeitlich vor einer „regulären“ bedingten Entlassung bei sog. Langstrafern (mehr als 5 Jahre Freiheitsstrafe nach Verbüßung von mindestens zwei Fünftel der Strafe) und schließlich im Zusammenhang mit der Gewährung von Vollzugslockerungen.⁴²

Im Mai 2015 wurde mit einem auf 250 EÜ-Probanden ausgelegten Pilotprojekt begonnen, ein Jahr später befanden sich jedoch nur noch 6 Personen in einer EÜ-Maßnahme. Die Justiz und die Strafvollzugsverwaltung verhalten sich damit ausgesprochen zurückhaltend gegenüber der EÜ. Im Bereich des Strafvollzugs mag dies auch daran liegen, dass die vorzeitige Entlassung mit EÜ auf Gefangene begrenzt ist, die mehr als 5 Jahre Freiheitsstrafe zu verbüßen haben. Von der EÜ ausgeschlossen sind allerdings Gewalt- und Sexualtäter, wegen Drogenhandels Verurteilte bzw. Täter mit terroristischem Hintergrund.

Da die Zielgruppe mit langstrafigen Gefangenen und eher günstiger Risikoprognose gesetzlich sehr eng gefasst ist, erscheint das Potenzial der EÜ als sehr gering bzw. unbedeutend. Dass es praktisch keine Anwendungsfälle gibt erscheint daher nachvollziehbar. Bemerkenswert ist, dass die griechische Kriminalpolitik bei Freiheitstrafen bis zu 5 Jahren allein auf die herkömmlichen Alternativen der Strafaussetzung zur Bewährung, der Geldstrafe und der Ersetzung der Freiheitsstrafe durch die Geldstrafe sowie dieser subsidiär durch gemeinnützige Arbeit setzt. Offensichtlich wird darüber hinaus kein Potenzial für die EÜ gesehen.⁴³

2.3.8 Italien

In Italien ist die EÜ nur als Alternative zur U-Haft und als Alternative zur Freiheitsstrafe in Form des Hausarrests vorgesehen. Während der Hausarrest als

40 Vgl. *Herzog-Evans* in diesem Band (*Kapitel 7.3*), S. 353 f.

41 Vgl. *Dünkel/Thiele/Treig* in diesem Band (*Kapitel 1*), S. 7 ff. (dort Abbildung 4).

42 2015 wurde der Anwendungsbereich auf Gefangene, die einer Ausbildungsmaßnahme außerhalb des Vollzugs nachgehen und auf Schwerstbehinderte mit lebenslanger Freiheitsstrafe ausgedehnt, vgl. *Pitsela* in diesem Band (*Kapitel 7.4*), S. 363 f.

43 Vgl. *Pitsela* in diesem Band (*Kapitel 7.4*), S. 370.

solcher bereits 1975 eingeführt wurde, gibt es die elektronische Variante erst seit 2001. 2013-2015 wurde die EÜ als vorrangige Regelmaßnahme zur U-Haftvermeidung ausgeweitet. Der Ermittlungsrichter kann U-Haft nur noch anordnen, wenn er die Ungeeignetheit der EÜ besonders begründet hat. Ebenfalls 2013 wurde der Gebrauch der elektronischen Fußfessel um die vorbeugende Maßnahme der Entfernung aus der Familienwohnung bei Fällen häuslicher Gewalt erweitert.

Der Einfluss auf die Gefängnisbelegung bleibt trotz der inzwischen wohl ca. 2.000 stichtagsbezogenen EÜ-Fälle begrenzt. Bei absolut gesehen ca. 55.000 Gefangenen in Italien (2016) dürfte der Einfluss allenfalls marginal sein. Immerhin ist die Gefangenenrate in Italien seit 2012 (110 pro 100.000 der Wohnbevölkerung) auf 91 (30.11.2016) um 17% zurückgegangen, was nur teilweise mit der Zunahme von EÜ-Fällen in Zusammenhang stehen kann.⁴⁴ Ob überhaupt ein kausaler Zusammenhang besteht bzw. welchen Anteil die EÜ an diesem Rückgang einnimmt, ist empirisch noch nicht untersucht worden.

2.3.9 Litauen

Die EÜ wurde in Litauen erst durch das Bewährungshilfegesetz von 2011 ermöglicht, zunächst ohne konkret die Voraussetzungen der sog. intensiven Aufsicht gesetzlich zu formulieren. Zugleich wurde bei den Vorschriften zur bedingten Entlassung festgelegt, dass Gefangene, die der EÜ zustimmen, 6 Monate (seit 2015: 9 Monate) vor dem „regulären“ Zeitpunkt der bedingten Entlassung nach Hause entlassen werden können. Die EÜ ist abgesehen von Fällen der bedingten Entlassung bei zu einer unmittelbaren Bewährungsstrafe sowie zu einer sog. Freiheitsbeschränkungsstrafe Verurteilten vorgesehen.⁴⁵

2015 wurde die EÜ auch als U-Haftvermeidungsmaßnahme in der StPO gesetzlich verankert. Ferner ist sie seither auch im Rahmen der regulären bedingten Entlassung und auch bei Vollzugslockerungen möglich. Allerdings hat der Gesetzgeber die Zielgruppen erneut nicht explizit benannt. Klar wird allerdings, dass es sich eher um Fälle geringer Risiken handelt, da die EÜ im engen Zusammenhang mit der Straf- und Strafrestaussatzung steht.

Bislang wird lediglich die RF-Technik genutzt, die Anschaffung von GPS-Systemen ist allerdings geplant. Die erhofften Kosteneinsparungen sind nicht erreicht worden, weil die Anmietung der Technik mit hohen Kosten verbunden war und die Justiz die EÜ nur sehr zögerlich als Sanktionsoption annahm (254

44 Vgl. *International Centre for Prison Studies*: World Prison Brief, <http://www.prisonstudies.org/country/italy> (abgerufen am 05.01.2017). Der Rückgang der Gefängnisbelegung entsprach in absoluten Zahlen ca. 10.000 Gefangenen pro Stichtag (von ca. 65.000 2012 auf 55.000 im Jahr 2016). Der U-Haftanteil mit 35% ist in Italien nach wie vor einer der höchsten in Europa, vgl. dazu zusammenfassend *Morgenstern* 2017.

45 Vgl. zur Erläuterung im Einzelnen *Sakalauskas* in diesem Band (*Kapitel 7.6*), S. 391 f.

Fälle im Jahr 2015).⁴⁶ Deshalb wurde die Zahl der gemieteten Geräte reduziert, aber nach wie vor waren diese nicht ausgelastet. Auch die durch die norwegische Regierung gesponserte Anmietung der GPS-Technik im Jahr 2015 scheiterte, da sich kein geeigneter Anbieter fand. Allerdings wird das Interesse von privaten Betreiberfirmen deutlich, die Technik umfassend durchzusetzen und die Regierung entsprechend zu beeinflussen. Das litauische Justizministerium hat noch kein Konzept entwickelt, wie die Kosten nach Wegfall der norwegischen „Aufbauhilfen“ finanziert werden sollen. Insgesamt hat sich die Einführung der EÜ in Litauen bislang als weitgehender Fehlschlag mit hohen Kosten entpuppt. Unabhängig davon sind allerdings die Gefangenenraten angesichts eines Kriminalitätsrückgangs seit 2012 und der Entkriminalisierung von Eigentums- und Vermögensdelikten bis zum Wert von 114,- € (2015) deutlich rückläufig.

2.3.10 Niederlande

In den Niederlanden werden seit 2004 vielfältige Formen der EÜ praktiziert, die nicht alle explizit im Gesetz benannt werden. Zum einen gibt es die EÜ zur U-Haftvermeidung, ferner die EÜ zur Aufenthaltsüberwachung im Rahmen einer Weisung bei der Straf- oder Strafrestausssetzung und im Rahmen eines entlassungsvorbereitenden Programms als Vollzugslockerung sowie auch im Rahmen von Kurzzeitlockerungen (Ausgängen) im Strafvollzug.⁴⁷ Nicht zuletzt ist sie bei schuldunfähigen in die sog. Tbs-Maßregel eingewiesenen oder ambulant betreuten Tätern anwendbar (vergleichbar der Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus in Deutschland).

Die Zahl der jährlichen Neuzugänge hat sich 2012-2015 auf 2.221 mehr als verdoppelt. Dabei machten Vollzugsmaßnahmen wie die Teilnahme an einem entlassungsvorbereitenden Strafvollzugsprogramm (34%) oder Lockerungsmaßnahmen (28%) fast zwei Drittel der EÜ-Fälle aus. 21% betrafen die U-Haftvermeidung, während die bedingte Entlassung (die in den Niederlanden nur bei Freiheitsstrafen von mehr als einem Jahr möglich ist) und die unmittelbare Strafausssetzung zur Bewährung zusammen nur auf 10% kamen.⁴⁸

46 Bei insgesamt 7.355 Gefangenen zum 01.01.2016 ist ein nennenswerter Entlastungseffekt mit Blick auf das Ziel der Reduzierung der Gefängnispopulation daher nicht anzunehmen. Immerhin entfielen 173 der 254 EÜ-Fälle auf die bedingte Entlassung, was 16% der insgesamt im selben Jahr bedingt Entlassenen (n = 1.082) entspricht. Da die Dauer der EÜ i. d. R. 3 Monate beträgt (verlängerbar auf 6 Monate bzw. maximal ein Jahr bei Erwachsenen), dürfte der Entlastungseffekt minimal sein, vgl. *Sakalauskas* in diesem Band (Kapitel 7.6), S. 392, 397.

47 Vgl. *Boone/van der Kooij/Rap* in diesem Band (Kapitel 3.3), S. 205 ff.

48 Vgl. *Boone/van der Kooij/Rap* in diesem Band (Kapitel 3.3), S. 207 f.

Die durchschnittliche Dauer der EÜ liegt bei der Straf- oder Straffrestaussetzung zur Bewährung bei 4 Monaten, bei Strafvollzugsprogrammen der Entlassungsvorbereitung bei knapp 3 Monaten, bleibt demgemäß jeweils eine Kurzzeitintervention bei prognostisch eher günstigen Fällen, denn Voraussetzung sind stets eine eigene Wohnung mit Telefonanschluss und eine einigermaßen sichere bzw. stabile Lebenssituation.

Charakteristisch für die EÜ in den Niederlanden ist, dass sie stets in die Arbeit der Bewährungshilfe integriert ist und als Resozialisierungsmaßnahme angesehen wird. Es geht also um die Unterstützung von Resozialisierungsmaßnahmen, nicht vorwiegend um Kontrolle. Nur in der Zeit vor 2006, als erhebliche Kapazitätsprobleme im Strafvollzug bestanden, wurde EÜ als alleinstehende Maßnahme für bis zu drei Monate eingesetzt, diese Variante wird nach dem erheblichen Belegungsrückgang seither⁴⁹ allerdings nicht mehr praktiziert bzw. wurde abgeschafft. Bei der Tätergruppe mit schweren Delikten, insbesondere Gewalt- und Sexualtätern, wird allerdings der Kontrollaspekt stärker betont und deshalb auch die GPS-Technik mit der Festlegung von Aufenthaltsgebieten und -verboten eingesetzt.

Von der EÜ im Zusammenhang mit der Teilnahme an Resozialisierungsprogrammen im Strafvollzug als Dauer-Vollzugslockerung bzw. Modifizierung der Vollstreckung einer Freiheitsstrafe erhofft man sich eine haftreduzierende Wirkung, zumal hier tatsächlich Freiheitsentzug durch die ambulante Vollstreckung ersetzt wird.

Als Zielgruppen werden in den Niederlanden Tätergruppen mittlerer Delinquenzschwere und mittleren Risikos angesehen. Bei geringfügiger Delinquenz wäre ein Net-widening evident, was dem Selbstverständnis der Richter und Staatsanwälte widerspräche. Andererseits werden auch Täter der Schwerstdelinquenz oder Täter mit hohem Rückfallrisiko bzgl. schwerer Delikte ausgeschlossen, da dies dem Ziel der Sicherheit der Allgemeinheit zuwiderliefe und in der Öffentlichkeit keine Akzeptanz fände. Aus pädagogischen Gründen wird EÜ vor allem bei jungen Tätern als geeignet angesehen, weil durch die EÜ eine Tagesstruktur vermittelt und beispielsweise die Teilnahme an Ausbildungsmaßnahmen gesichert werde.⁵⁰

Bemerkenswerterweise wurde 2014 die Einführung der EÜ als alleinstehender Sanktion (ohne Bewährungshilfe) zum Ersatz kurzer Freiheitsstrafen im Parlament abgelehnt. Die Autoren des Landesberichts plädieren im Rahmen eines resozialisierungsorientierten Ansatzes für eine Ausweitung der EÜ in den Niederlanden, allerdings unter strikter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes: Dieser „Ansatz geht davon aus, dass EÜ nur angewendet werden sollte, wenn eine Überwachung ohne EÜ weniger effektiv wäre als die Überwachung mit EÜ, mit

49 Vgl. *Dünkel/Thiele/Treig* in diesem Band (*Kapitel 1*), S. 5 ff. (vgl. dort Abbildung 2).

50 Vgl. *Boone/van der Kooij/Rap* in diesem Band (*Kapitel 3.3*), S. 212.

anderen Worten die EÜ für eine effektive Wiedereingliederung notwendig erscheint. EÜ muss demgemäß immer verhältnismäßig und subsidiär gegenüber anderen (weniger eingriffsintensiven) Sanktionen sein. In der gegenwärtigen Praxis verstößt eine Vielzahl der Anordnungen von EÜ gegen diese Prinzipien, weshalb diese Praxis überdacht und beseitigt werden sollte (HIC-Policy, Anwendung von EÜ im Rahmen von kurzfristigen Ausgängen/Hafturlauben im Strafvollzug).⁵¹ Diese Sichtweise entspricht in vollem Umfang dem hier vertretenen Ansatz, wie er unter *Abschnitt 3.* des vorliegenden Kapitels noch näher ausgeführt wird.

2.3.11 Österreich

Die elektronische Überwachung wird in Österreich seit 2010 flächendeckend in Form des elektronisch überwachten Hausarrests (EÜH) durchgeführt. Abgesehen von der praktisch bedeutungslosen Variante zur U-Haftvermeidung wird der Hausarrest bei unbedingten Freiheitsstrafen von bis zu einem Jahr (theoretisch, wenn von einer Entlassung nach Verbüßung der Hälfte der Strafe ausgegangen werden kann: bis zu zwei Jahren) oder einem Strafreist von bis zu einem Jahr ermöglicht. Auch bei Strafgefangenen wird ein auszusetzender Strafreist berücksichtigt, d. h. der Vollzug der Freiheitsstrafe im Hausarrest kann bis zu einem Jahr vor der voraussichtlichen bedingten Entlassung nach der Hälfte oder zwei Dritteln der Strafe (vgl. § 46 öStGB) beginnen.

Einschränkungen des EÜH gibt es seit 2013 für Sexualtäter, die nur unter engen Voraussetzungen diese Vollzugsvariante nutzen können.⁵²

Die österreichische Regelung zielt auf Täter mit günstiger Prognose und geordneten Lebensverhältnissen ab, regelmäßig auch Verurteilte, die eine Beschäftigung nach der Entlassung nachweisen können. Ein zentrales Element ist die stets im Vordergrund stehende sozialarbeiterische Betreuung. Die elektronische Überwachung dient ergänzend der Kontrolle der vereinbarten Anwesenheitszeiten zu Hause ebenso wie der Aktivitäten außer Haus (Arbeit, Teilnahme an Ausbildungsmaßnahmen etc.).

Da der EÜH stets Freiheitsentzug ersetzt, kann mit Blick auf die Net-wide-niing-Problematik allenfalls von einer Intensivierung der Sozialkontrolle in Fällen gesprochen werden, die früher ohne EÜH entlassen worden wären. Dies ist aber bei einer in Österreich vorgesehenen Vorverlagerung der Entlassung vor der regulären bedingten Entlassung nicht gegeben.

Quantitativ bleibt das Potenzial zur Reduzierung der Gefangenenpopulation mit ca. 3% der Strafgefangenen, die die Freiheitsstrafe stichtagsbezogen im EÜH

51 Boone/van der Kooij/Rap in diesem Band (*Kapitel 3.3*), S. 220.

52 Vgl. Hammerschick in *Kapitel 7.7*, S. 401 ff., 403.

verbüßen, sehr begrenzt und wird auch perspektivisch im Falle einer Ausweitung deutlich unter 10% bleiben.⁵³

2.3.12 Polen

In Polen ist die EÜ als Alternative zur Freiheitsstrafe 2007 mit Wirkung des Jahres 2009 in Zeiten gravierender Überbelegung eingeführt worden. Seit 2012 wird die EÜ landesweit angewendet. Sie wird einerseits bei Freiheitsstrafen (oder Ersatzfreiheitsstrafen) von bis zu einem Jahr als unmittelbare Alternative eingesetzt, zum anderen bei der Vollstreckung von unbedingten Freiheitsstrafen während der letzten 6 Monate vor der Entlassung in Form des elektronisch überwachten Hausarrests (RF-Technologie). Zuständig für die Anordnung ist das Strafvollzugsgericht.

Die GPS-Technik kommt bei Aufenthaltsge- und -verboten als Sicherungsmaßnahme (z. B. dem Verbot der Teilnahme an Massenveranstaltungen wie Fußballspielen, Konzerten u. ä.) zum Einsatz (Dauer: 6-12 Monate).

Trotz mehrfacher Ausweitungen des potentiell in Betracht kommenden Personenkreises für die EÜ ist das auf insgesamt auf 12.500 Personen ausgelegte System nur zu ca. einem Viertel ausgelastet (30.09.2016).⁵⁴ Der Entlastungseffekt hinsichtlich des Strafvollzugs ist bei ca. 3.300 Überwachten und einer gleichzeitigen Strafvollzugspopulation von knapp 72.000 Insassen (30.11.2016) allenfalls marginal.⁵⁵ Auch in Polen fällt auf, dass vorrangig die eher weniger schweren Fälle Zielgruppe der EÜ sind, weshalb die EÜ in unmittelbarer Konkurrenz auch zu den herkömmlichen Alternativen zur Freiheitsstrafe steht. Zu Recht bemerken die Verfasserinnen des polnischen Landesberichts (*Kapitel 7.8*), dass es sich überwiegend um prognostisch günstige Fälle handelt (z. B. die zwei größten EÜ-Fallgruppen der Eigentums-/Vermögensstäter sowie der Straßenverkehrstäter), für die in anderen Ländern die traditionelle Strafaussetzung zur Bewährung oder die Geldstrafe (erfolgreich) eingesetzt wird.⁵⁶

53 Nach *Hammerschick* in diesem Band (*Kapitel 7.7*), S. 407, ca. 7%.

54 Vgl. *Stańdo-Kawecka/Grzywa-Holten* in diesem Band (*Kapitel 7.8*), S. 419.

55 Nach absoluten Zahlen ging die Vollzugspopulation in Polen zwischen 2012 (ca. 84.000) auf knapp 72.000 im Jahr 2016 zurück (pro 100.000 der Wohnbevölkerung von 218 auf 188, = -14%), vgl. *Institute for Criminal Policy Research: World Prison Brief*, <http://www.prisonstudies.org/country/poland> (zuletzt eingesehen am 7.1.2017). Im gleichen Zeitraum ging die Zahl elektronisch Überwachter von knapp 4.800 auf ca. 3.300 zurück, vgl. *Stańdo-Kawecka/Grzywa-Holten* in diesem Band (*Kapitel 7.8*), S. 420.

56 vgl. *Stańdo-Kawecka/Grzywa-Holten* in diesem Band (*Kapitel 7.8*), S. 421, 423.

2.3.13 Schottland

In Schottland wird die EÜ als *Restriction of Liberty Order* (RLO) in Form des elektronisch überwachten Hausarrests als unmittelbare Alternative zur Freiheitsstrafe eingesetzt. Dabei handelt es sich um Verurteilte mit Freiheitsstrafen bis zu 4 Jahren. Ferner ist die EÜ bei Gefangenen, die bis zu 4 Jahre Freiheitsstrafe verbüßen, im Rahmen der vorzeitigen Entlassung als *Home Detention Curfew* (HDC) vorgesehen. Beide Varianten arbeiten mit der RF-Technologie, die GPS-Technologie wird zwar diskutiert, ihre Anwendung wird allerdings nur vorsichtig im Hinblick auf bestimmte Opferschutzmaßnahmen vorgeschlagen. Die RLO kann ohne jegliche Begleitung durch die Bewährungshilfe angeordnet werden, in diesem Fall erledigen die privaten Betreiberfirmen die Überwachungsarbeit allein. Zunehmend wird jedoch die Notwendigkeit sozialarbeiterischer Hilfen gesehen und die Variante der EÜ als Weisung in Verbindung mit der Bewährungshilfe favorisiert.⁵⁷ Ziel ist in jedem Fall die Reduzierung der in Schottland im europäischen Vergleich überdurchschnittlich hohen Gefangenenraten (2015: 140 pro 100.000 der Wohnbevölkerung). Die Sanktionspraxis in Schottland ist von hohen Anteilen kurzer Freiheitsstrafen geprägt, die den Ausbau von alternativen Sanktionen, darunter auch der EÜ, nahelegt.

Ein Charakteristikum der RLO ist, dass die Ausgangssperre, d. h. Zeit, die der Verurteilte zu Hause verbringen muss im Zeitverlauf flexibel gestaltet wird. In der ersten Phase beträgt diese 12 Stunden pro Tag, in der zweiten Stufe 8 Stunden und in der letzten Phase werden ganze Tage ohne jegliche Ausgangssperre festgelegt.

In der Praxis dominieren die RLOs mit ca. 66% der EÜ-Fälle. Ihre Dauer beträgt im Schnitt 4-5 Monate, d. h. die EÜ ersetzt im Wesentlichen relativ kurze Freiheitsstrafen. Die Anwendungspraxis ist regional höchst unterschiedlich, d. h. die Akzeptanz seitens der Justiz variiert stark.⁵⁸ Auch scheint der Widerstand etlicher Sozialarbeiter/Bewährungshelfer nicht unbeträchtlich zu sein.⁵⁹

Auch die EÜ im Rahmen der Back-door-Variante (HDC) wird nur für sehr kurze Zeiträume, nämlich im Durchschnitt 30-60 Tage angeordnet. Über die Sinnhaftigkeit derart kurzer Überwachungsformen mag man sich sicherlich streiten.

Inwieweit die EÜ zu einer tatsächlichen Reduzierung der Gefängnisbelegung beigetragen hat oder beitragen kann, ist noch nicht geklärt. Angesichts der nur sehr kurzen Überwachungszeiträume kann der Einfluss jedoch allenfalls marginal

57 Vgl. *McIvor/Graham* in diesem Band (*Kapitel 3.4*), S. 239.

58 Siehe zur Anwendungspraxis auch *Nellis* 2016, S. 183 ff., der strategische Fehler der Kriminalpolitik für die immer noch zu häufige Anwendung kurzer Freiheitsstrafen und die Tatsache, dass die EÜ „has been seriously underused“ (S. 182), verantwortlich macht.

59 Vgl. *McIvor/Graham* in diesem Band (*Kapitel 3.4*), S. 228 f.

sein. Immerhin wird in Schottland der politische Wille, die Gefangenenraten zu senken, deutlich. Dass dabei die EÜ im Vergleich zu anderen kriminalpolitischen Optionen keine zentrale Rolle spielt ist aus hiesiger Sicht nicht unbedingt als „strategischer Fehler“ (Nellis 2016, S. 188 ff.) zu sehen. Positiv im Kontrast zur Entwicklung in England ist zu sehen, dass die Weiterentwicklung der EÜ nicht als „Stand-alone“-Sanktion (ohne sozialarbeiterische Betreuung), sondern die Notwendigkeit einer Integration in die Strukturen der Bewährungshilfeorganisationen gesehen wird.⁶⁰

2.3.14 Schweden

Schweden hat die EÜ schon 1994 im Rahmen von Modellprojekten eingeführt. Sie dient als Alternative zu vollstreckbaren kurzen Freiheitsstrafen oder als Form der vorzeitigen Entlassung („erweiterter Ausgang“)⁶¹ von jeweils bis zu 6 Monaten. In beiden Fällen handelt es sich um Verurteilte mit günstiger Prognose, die über eine Wohnung mit Telefon verfügen und die einer Beschäftigung nachgehen oder an einer Ausbildungs- bzw. Behandlungsmaßnahme teilnehmen. Bei schwer Alkohol- oder Drogenabhängigen ist die EÜ ausgeschlossen, allerdings war und ist die Deliktgruppe der wegen Alkohol im Verkehr Verurteilten eine der Hauptzielgruppen der EÜ.

Ein Charakteristikum der schwedischen EÜ ist, dass sie stets mit einem hohen Maß an sozialarbeiterischer Hilfe und Betreuung verbunden ist.

Die Zahlen elektronischer Überwachung als unmittelbare Alternative zur kurzen Freiheitsstrafe sind von 2007 bis 2015 um 38% gesunken, zum großen Teil, weil die Verhängung kurzer Freiheitsstrafen ebenfalls rückläufig ist. Der Anteil von EÜ-Maßnahmen bezogen auf alle verhängten Freiheitsstrafen von bis zu 6 Monaten sank von 30% auf 24%. Aber auch die Zahl von mit dem „erweiterten Ausgang“ vorzeitig Entlassenen sank im gleichen Zeitraum um 33%.⁶²

Im Zeitraum 2010-2015 ist die Gefangenenrate um fast 30% zurückgegangen (von 78 auf 55 pro 100.000 der Wohnbevölkerung) und ist damit eine der niedrigsten weltweit. Dazu hat neben dem Rückgang der Verurteilungszahlen insgesamt der vermehrte Gebrauch von Geldstrafen anstatt kurzer Freiheitsstrafen beigetragen, die EÜ hatte und hat in diesem Zusammenhang eine allenfalls geringfügige Bedeutung.

60 So auch Nellis 2016, S. 192 ff.

61 Im deutschen Rechtsverständnis handelt es sich um einen erweiterten Freigang, bei dem die Gefangenen auch während der Nachtzeit die Freiheitsstrafe in kontrollierter Form zu Hause verbüßen.

62 Vgl. Yngborn in diesem Band (Kapitel 7.9), S. 429 ff.

2.3.15 Schweiz

In der Schweiz existiert die EÜ seit 1999 auf der Basis der RF-Technologie. Sie wird zum einen zur U-Haftvermeidung eingesetzt, zum anderen als Alternative zu kurzen Freiheitsstrafen von bis zu einem Jahr sowie im Rahmen der bedingten Entlassung für einen Strafstrest von ebenfalls bis zu einem Jahr (hier allerdings mit einer Mindestdauer von 3 Monaten). Auch bei Vollzugslockerungen kann sie theoretisch begleitend eingesetzt werden. Zielgruppen sind in allen Fällen Verurteilte mit günstiger Prognose, die eine Wohnung mit Telefonanschluss haben und eine Beschäftigung von mindestens 20 Stunden wöchentlich nachweisen können. Andererseits soll ein Net-widening dadurch vermieden werden, dass eine verhängte unbedingte Freiheitsstrafe oder ein Strafstrest in der Form des elektronisch überwachten Hausarrests verbüßt wird.

Mit der Strafrechtsreform von 2007 wurde der EÜ ein wesentlicher Anwendungsbereich weitgehend entzogen, indem die kurze Freiheitsstrafe bis zu 6 Monaten durch die Geldstrafe oder die gemeinnützige Arbeit als Hauptsanktionen ersetzt wurden.⁶³

Hervorzuheben ist, dass die GPS-Technologie im parlamentarischen Verfahren 2005 ausdrücklich abgelehnt wurde und die EÜ trotz langer, im Wesentlichen positiv bewerteter Modell- und Erprobungsphasen noch nicht in allen Kantonen als Sanktionsalternative zur Verfügung steht. Das wird sich spätestens zum 1.1.2018 ändern, wenn die 2016 beschlossene Sanktionsreform in Kraft tritt, mit der aus „Abschreckungsgründen“ die kurze Freiheitsstrafe eine gewisse Renaissance erfährt, indem die gemeinnützige Arbeit als Hauptstrafe wieder abgeschafft wird, wenngleich die Geldstrafe weiterhin Vorrang vor der Freiheitsstrafe haben soll. Um zugleich die Verbüßung von dann zu erwartenden vermehrten kurzen Freiheitsstrafen im Vollzug zu vermeiden, wird die EÜ landesweit als alternative Vollstreckungsform vorgesehen. EÜ wird nach wie vor nur bei günstig zu prognostizierenden Fällen in Frage kommen, wenn „nicht zu erwarten ist, dass der Verurteilte flieht oder weitere Straftaten begeht“ (Art. 79b Abs. 2 lit. a. schwStGB 2018).

Bereits 2015 wurde das sog. Kontakt- und Rayonverbot ins StGB eingeführt, mit dem Aufenthaltsge- und -verbotszonen bei Gewalt- und Sexualtätern im Wege der GPS-Überwachung festgelegt werden können. Diese Form der Überwachung wird nach Verbüßung von Freiheitsstrafen für bis zu 5 Jahre (mit entsprechenden

63 Die kurze Freiheitsstrafe kann nur noch ausnahmsweise und mit besonderer Begründung verhängt werden, wenn angenommen werden muss, dass die Geldstrafe nicht bezahlt und gemeinnützige Arbeit nicht abgeleistet werden wird, vgl. *Weber/Pruin* in diesem Band (*Kapitel 7.10*), S. 443.

Verlängerungsmöglichkeiten) angeordnet, wenn die Entlassenen hinsichtlich gleichartiger Delikte als wiederholungsgefährdet anzusehen sind.⁶⁴

Die Anwendung der EÜ ist nach einem Anstieg der jährlichen Fallzahlen bis 2006 um mehr als die Hälfte auf 241 Fälle im Jahr 2015 zurückgegangen. Die Anzahl der damit ersparten Vollzugstage ergibt 86 durch die EÜ nicht belegte Haftplätze, was bei einer Vollzugspopulation von 6.884 (2.9.2015) in der Schweiz einem Anteil von 1,3% entspricht. Eine nennenswerte Reduzierung der Gefängnispopulation dürfte auch in Zukunft nicht zu erwarten sein, zumal bei der Hälfte der EÜ-Fälle die ersetzte Freiheitsstrafe bzw. Überwachungsdauer lediglich bis zu drei Monate beträgt.⁶⁵ Die U-Haftvermeidungsvariante der EÜ spielt quantitativ keine Rolle, auch die sog. Back-door-Variante im Rahmen der Strafrechtsaussetzung betrifft mit 10% der EÜ-Fälle nur wenige Einzelfälle.

2.3.16 Spanien (Katalonien)

Über Spanien liegen nur Teilinformationen bzgl. Katalonien vor. In dieser aus sozio-ökonomischer Sicht privilegierten und wohlhabenden Region hat man schon 1996 die gesetzlichen Voraussetzungen des Einsatzes von EÜ geschaffen. Der Anwendungsbereich betraf zunächst Insassen des offenen Vollzugs, die im „normalen“ Regime des offenen Vollzugs tagsüber draußen einer Beschäftigung oder Ausbildung nachgehen, über Nacht jedoch in die Anstalt zurückkehren müssen. Wenn sie der elektronischen Überwachung zustimmen, können sie zu Hause übernachten. Zielgruppe sind demgemäß Gefangene mit guter Prognose, die keine Risikofälle darstellen.

Die GPS-Überwachung spielt vor allem im Rahmen des 2004 verabschiedeten Gesetzes gegen häusliche Gewalt eine Rolle, indem bei entsprechenden Tätern Aufenthaltsge- und -verbotszonen angeordnet werden können.

Wesentliche Erweiterungen erfolgten 2010 mit dem Gesetz zur Strafaussetzung zur Bewährung und Bewährungshilfe. Ähnlich der Führungsaufsicht kann nunmehr bei Vollverbüßern mit einer vorliegenden Gefährlichkeitsprognose die EÜ für maximal 5, bei schweren Taten bzw. Tätern mit terroristischem Hintergrund u. ä. für bis zu 10 Jahre, angeordnet werden.

EÜ kommt auch bereits bei einer Verurteilung durch das erkennende Gericht als Sanktionsvariante der Strafaussetzung zur Bewährung, bei Vollzugslockerungen (offener Vollzug, s. o.), und bei der vorzeitigen Entlassung in Betracht.

Katalonien hat quantitativ allerdings noch kaum Erfahrungen gesammelt, zumal das Justizministerium nur 90 RF-Geräte, 10 RF-Geräte mit Alkoholometer und 15 GPS-Geräte angeschafft hat. Die Geräte sind nicht immer voll ausgelastet,

64 Sie ähnelt damit der deutschen Führungsaufsicht mit EÜ-Weisung gem. § 68b Abs. 1 Nr. 12 StGB.

65 Vgl. *Weber/Pruin* in diesem Band (*Kapitel 7.10*), S. 449.

am häufigsten kommt die EÜ bei Gefangenen des offenen Vollzugs zum Einsatz, jedoch standen 2016 nur 4% der ca. 1.500 Insassen des offenen Vollzugs unter entsprechender Überwachung. Alle anderen Formen der EÜ spielen quantitativ keine Rolle. Ein haftreduzierender Effekt ist deshalb auch in Katalonien bislang nicht erkennbar. Dennoch sind die Autorinnen des Landesberichts hinsichtlich des weiteren Ausbaus der EÜ in Katalonien vorsichtig optimistisch, vor allem in Bezug auf die als notwendig erachtete Reduzierung der Gefangenenraten.⁶⁶

2.3.17 Tschechien

In Tschechien wurde die EÜ im Zusammenhang mit der neuen ambulanten Sanktion des Hausarrests eingeführt (maximale Dauer zwei Jahre, bei Jugendlichen ein Jahr). Sie kann auch als Ersatzsanktion eingesetzt werden, wenn der Verurteilte die originäre Sanktion der gemeinnützigen Arbeit nicht erfüllt. Und schließlich kommt sie auch als Back-door-Variante bei Gefangenen in Betracht, wenn diese mindestens die Hälfte der Strafe verbüßt haben. Die Höchstfristen gelten hier nicht.

2016 ist die EÜ auch als Maßnahme der U-Haftvermeidung eingeführt worden.

Zielgruppe sind Verurteilte mit weniger schweren Delikten (nur Vergehen, keine Verbrechen) und einer relativ stabilen häuslichen Situation. Die jährlichen Fallzahlen sind seit 2010 marginal geblieben, und seit 2012 (knapp 400 Fälle) rückläufig. Nach der derzeitigen Praxis kommt die EÜ nur bei 0,2% bis 0,6% der Verurteilten zum Einsatz.⁶⁷ Dies liegt vor allem daran, dass es der Regierung bislang nicht gelungen ist, die Ausschreibung ordnungsgemäß durchzuführen und eine Betreiberfirma zu gewinnen. Trotz einer grundsätzlich positiven Grundeinstellung der Justiz ist allen Beteiligten klar, dass angesichts der Beschränkung auf eher leichte Fälle das Potenzial zur Reduzierung der Gefängnispopulation gering ist und sein wird.

2.4 Elektronische Überwachung im Spannungsfeld von strukturellem Net-widening bei „Low-risk-Fällen“ und der Sicherungsperspektive bei Hochrisikotätern

Nur in wenigen Ländern findet EÜ bei der Zielgruppe der rückfallgefährdeten Hochrisikotraftäter Anwendung. Allein in Deutschland stellt diese Form der EÜ den Hauptanwendungsfall in der Praxis dar. Daneben lassen sich in Eng-

66 Vgl. im Einzelnen *Giménez-Salinas/Rodríguez* in diesem Band (*Kapitel 7.11*), S. 459 ff., 467.

67 Vgl. *Válková* in diesem Band (*Kapitel 7.12*), S. 474.

land/Wales, Frankreich und Katalonien entsprechende, von einer Sicherheitsperspektive geleitete Ansätze für die Zielgruppe der Hochrisikotäter finden, die in der jeweiligen Praxis des Landes aber nur eine untergeordnete Rolle spielen und in England/Wales und Katalonien ohnehin lediglich Modellcharakter innehaben. In der Schweiz ist diese Form der EÜ 2015 gesetzlich ermöglicht worden, bislang jedoch von theoretischer Natur geblieben.

Strukturell sind diese Formen der EÜ ähnlich gelagert. Regelmäßig wird die EÜ nach Vollverbüßung einer Haft oder einer Maßregel für eine mehrjährige Dauer angeordnet (mit Fortführungsmöglichkeit; in Frankreich und Deutschland ist zumindest dem Gesetz nach auch eine unbestimmte Anordnung denkbar). Zielgruppe sind rückfallgefährdete Straftäter bestimmter Anlassdelikte, v. a. Sexual- und Gewaltdelikte, in Katalonien insbesondere terroristische Delikte. Die EÜ wird dabei als Weisung im Rahmen einer „Bewährung“ oder (dem deutschen und französischen Rechtsverständnis nach) einer „Führungsaufsicht“ ausgesprochen und hat demnach keinen eigenständigen Charakter.

Eine Ausnahme stellt hier nur der Ansatz aus England und Wales dar, wo EÜ im Rahmen polizeilicher Überwachung von Sexualstraftätern (Integrated Offender Management) eingesetzt wird und das vorherige „Einverständnis“ des Probanden vorausgesetzt wird. Dieses Modell mit einer geringen Fallzahl ist – entgegen der EÜ-Rules des Europarats – *nicht* gesetzlich geregelt. In technischer Hinsicht grenzt sich Katalonien von den übrigen Ländern ab, welches – in diesem Anwendungsbereich schwer nachvollziehbar – nur die RF-Technologie nutzt.

In anderen Ländern konnte sich dieser Anwendungsbereich nicht durchsetzen und scheint derzeit auch nicht ernsthaft in Diskussion zu sein. Die Gründe hierfür können im Ländervergleich zwar nicht abschließend bestimmt, aber zumindest angedeutet werden. Teilweise scheinen Zweifel an den technischen Fähigkeiten der GPS-Überwachung und ein stärker ausgeprägtes Konzept der positiven Straftäterkontrolle hierfür ausschlaggebend zu sein – z. B. in den Niederlanden. Vor allem entsteht der Eindruck, dass vor dem Hintergrund der Eingriffsschwere der Maßnahme durchaus auch verfassungsrechtliche Probleme erkannt werden und dementsprechend Abstand von der Maßnahme gehalten wird.

Deutlich wird dies letztlich auch anhand der Praxis der Länder, die EÜ für Hochrisikostraftäter regelmäßig (bei geringer Fallzahl) und nicht allein im Modellprojekt anwenden, namentlich Frankreich und Deutschland. In beiden Ländern ist die Anwendung gewissermaßen auf „besondere“ Umstände zurückzuführen – in Deutschland die höchstrichterliche Rechtsprechung (EGMR und BVerfG), in Frankreich die Diskussion um die Sicherheitsverwahrung und ein rechtspolitischer Wandel – und ist in beiden Fällen recht zügig umgesetzt worden. Gleichwohl hat sich in beiden Ländern eine vorsichtige Praxis entwickelt, die stark von verfassungsrechtlichen Vorgaben beeinflusst wird. Hintergrund hierfür waren in Frankreich weitreichende öffentliche Diskussionen über Strafrechtsprinzipien und die Kritik an der Maßnahme, in Deutschland ein conse-

quentes Verständnis des Verhältnismäßigkeitsprinzips und weiterer Verfassungswerte durch den Gesetzgeber. Das findet in beiden Ländern Ausprägung in der vergleichsweise komplizierten Regelung der Umsetzung der Maßnahme. In Frankreich hat sich trotz der rechtlich weiterreichenden Möglichkeiten eine durchschnittliche Anordnungsdauer von lediglich fünf Monaten durchgesetzt, Deutschland setzt höhere Anforderungen an den Zugriff auf Bewegungsdaten.

Die meisten Länder klammern rückfallgefährdete Straftäter schwerer Kriminalität ausdrücklich vom Anwendungsbereich der EÜ aus. Ziel des Einsatzes von EÜ ist in der Regel nicht die Kontrolle rückfallgefährdeter Haftentlassener, sondern primär der Haftersatz bei Verurteilten mit „günstiger Prognose“. ⁶⁸ Freilich drängt sich in diesem Zusammenhang die Problematik von strukturellem Net-widening auf, denn es besteht die Gefahr, dass der Prognosemaßstab in der Rechtspraxis umgedreht wird. Konsequenterweise muss bei der Anwendung von EÜ als Alternative zur Haft Grundvoraussetzung sein, dass ein gewisses Risiko, zumindest ein „low-risk“, eingegangen wird. Soll die EÜ tatsächlich haftvermeidend eingesetzt werden, sind ihre Zielgruppe Verurteilte (oder Gefangene) mit zunächst negativer Prognose. Der Einsatz der Maßnahme allein kompensiert die bestehenden Risiken. Wird EÜ dagegen im Vorhinein nur im Falle der *positiven* Prognose eingesetzt, handelt es nicht mehr um eine Haftalternative, sondern regelmäßig um eine zusätzliche Übelzufügung bzw. Intensivierung herkömmlicher Bewährungshilfe und -aufsicht.

Es fällt auf, dass man sich vor Einführung der EÜ als Alternative zur Inhaftierung nur unzulänglich mit diesen Gefahren auseinandergesetzt hat. In Belgien wurde eine Stand-alone-Variante von EÜ sogar entgegen des expliziten Abratens von wissenschaftlicher Seite umgesetzt. ⁶⁹ In der überwiegenden Anzahl der im vorliegenden Band zusammengestellten Länderberichte sind Net-widening-Effekte nach wie vor kaum wissenschaftlich erfasst oder thematisiert, beispielsweise in Dänemark, Deutschland, Griechenland, Italien, Litauen, Polen oder den Niederlanden. Das liegt in vielen Fällen auch an der nur geringen Fallzahl von EÜ-Probanden und der nur geringen Bedeutung von EÜ in der Gesamtbetrachtung. Für einige Länder (Frankreich, Litauen, Polen) legen die Autoren den Eintritt solcher Effekte nahe – v. a. mit Blick auf die Gesamtentwicklung der Gefangenenzahlen. ⁷⁰

68 Z. B. *Storgaard* in diesem Band (*Kapitel 7.1*), S. 323 für Dänemark; *Pitsela* (*Kapitel 7.4*), S. 370 für Griechenland; *Boone/van der Kooij/Rap* (*Kapitel 3.3*), S. 205 ff. für die Niederlande; *Hammerschick* in *Kapitel 7.7*, S. 401 ff. für Österreich.

69 Vgl. *Beyens/Roosen* in diesem Band (*Kapitel 3.1*), S. 172.

70 Vgl. *Herzog-Evans* in diesem Band (*Kapitel 7.3*), S. 353 f.; *Staiido-Kawecka/Grzywa-Holten* in diesem Band (*Kapitel 7.8*), S. 419; *Boone/van der Kooij/Rap* (*Kapitel 3.3*), S. 205 ff.

Von einer Intensivierung der Sozialkontrolle kann man in den Fällen, in denen EÜ zur Vorverlagerung der Entlassung vor der regulären bedingten Entlassung umgesetzt wird, etwa im Falle Finnlands oder Österreichs, dagegen kaum sprechen. Anders verhält es sich bei der Anordnung von EÜ im Rahmen der regulären bedingten Entlassung jedenfalls dann, wenn diese auch ohne EÜ hätte gewährt werden können. Wenn die Anordnung der EÜ die bedingte Entlassung überhaupt erst möglich macht, wie im Konzept des hessischen Modells verankert, liegt auch in diesem Fall kein Net-widening vor.

Es fehlt insgesamt am Maßnahmen oder Vorgaben, die an dieser Stelle präventiv ansetzen. In den Niederlanden entspricht es zwar dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers, dass EÜ tatsächlich nur als milderes Mittel angewendet wird (der Gesetzgeber positioniert sich damit deutlicher als in anderen Ländern), in der Rechtspraxis hat es sich gleichwohl gegenteilig entwickelt.⁷¹ Als positives Beispiel ist Finnland zu nennen. Net-widening-Effekte sollen hier dadurch vermieden werden, dass die Gerichte EÜ nicht unmittelbar anordnen, sondern erst in einem zweiten Schritt, nachdem zuvor eine unbedingte Freiheitsstrafe für notwendig erachtet wurde und zudem weniger eingriffsintensive Alternativen wie die gemeinnützige Arbeit ausscheiden.⁷² Das Konzept, welches die Rechtsprechung durch gesetzliche Vorgaben zur Begründung des Einsatzes von EÜ und damit zur Eigenkontrolle anhält, beugt einer übermäßigen und im Einzelfall unverhältnismäßigen Anwendung der Maßnahme vor und hat damit Vorbildfunktion.

3. Internationale Standards und Menschenrechtsfragen

3.1 Die Empfehlungen des Europarats, insbesondere die Rec (2014) 4 zur elektronischen Überwachung

Menschenrechtsstandards bezogen auf das Kriminaljustizsystem wurden zuerst mit Blick auf den Strafvollzug entwickelt. Die Vereinten Nationen verabschiedeten schon 1955 die Mindestgrundsätze für die Behandlung von Gefangenen, erst vor kurzem wurden diese unter dem Titel der sog. Mandela-Rules (2013) in einer moderneren und aktualisierten Form dieser Mindestgrundsätze verabschiedet.⁷³ Der Europarat folgte zunächst mit europäischen Strafvollzugsgrundsätzen im Jahr 1973, die 1978 und schließlich 2006 vollständig überarbeitet wurden.⁷⁴

71 So Boone/van der Kooij/Rap (Kapitel 3.3), S. 205.

72 Vgl. Lappi-Seppälä/Lähteenmäki in diesem Band (Kapitel 7.2), S. 338 ff.

73 Vgl. zur Entwicklung von Menschenrechtsstandards mit Blick auf den Resozialisierungsgrundsatz allgemein und die sog. Mandela-Rules im Besonderen Dünkel 2017a; 2017b.

74 Vgl. zu den EPR 2006 auch Dünkel 2010; zu einem umfassenden Überblick zu Europäischen Standards und insbesondere der Rspr. des EGMR vgl. van Zyl Smit/Snacken 2009.

In den späten 1980er Jahren wurde deutlich, dass Menschenrechtsverletzungen keineswegs auf den Strafvollzug beschränkt sind, sondern auch bei den sog. ambulanten Sanktionen auftreten können. Erniedrigende und stigmatisierende Formen der Gemeinnützigen Arbeit waren nur *ein* Beispiel, und natürlich wurde die erhebliche Einschränkung von Freiheitsrechten beim Hausarrest evident, die mit der elektronisch überwachten Variante Mitte der 1980er Jahre ihren qualifizierten Ausdruck fand. Der Europarat hat darauf reagiert und 1992 die Recommendation (92) 16 über gemeindebezogene Sanktionen und Maßnahmen („Community Sanctions and Measures“) verabschiedet, die eine generelle Orientierung gab, wie man den nichtfreiheitsentziehenden Sanktionsbereich unter Berücksichtigung menschenrechtlicher Standards regeln sollte (die entsprechenden Standards auf UN-Ebene setzen die sog. Tokyo-Rules von 1990). In jüngerer Zeit wurden die Menschenrechtsstandards weiter ausdifferenziert, beispielsweise mit Blick auf die bedingte/vorzeitige Entlassung (Rec. [2003] 23 on early/conditional release), zur Bewährungshilfe (die sog. Probation Rules, Rec [2010] 1), und schließlich zur elektronischen Überwachung (Rec. [2014] 4 on electronic monitoring).

In der Empfehlung (92) 16 wurde die EÜ zwar nicht explizit genannt, jedoch geben zumindest zwei allgemein gehaltene Regeln wesentliche Hinweise für die Anordnung und Ausgestaltung der EÜ. Nach Rule 31 sollen nur „geeignete“ ambulante Sanktionen und ggf. nur, wenn der Verurteilte zur Mitarbeit bereit ist und zustimmt, auferlegt werden. Der Begriff „Geeignetheit“ wird im „Explanatory Memorandum“ zwar nicht näher erläutert, jedoch wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass ambulante Sanktionen oder Maßnahmen gegen den Willen der Verurteilten nicht erfolversprechend und damit ungeeignet erscheinen. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit auch bei der EÜ die Zustimmung der Straffälligen einzuholen.

Rule 55 betont in Ergänzung dazu, dass alle ambulanten Sanktionen am Prinzip der Wiedereingliederung bzw. Resozialisierung zu orientieren sind⁷⁵ und rein technische Kontrollmaßnahmen daher nicht in Betracht kommen.⁷⁶ Die aktuellen Entwicklungen in England/Wales und Belgien mit der Einführung der EÜ als alleinstehende Maßnahme ohne sozialarbeiterische Betreuung widersprechen damit eindeutig der Rec (92) 16 des Europarats.

75 Rule 55 lautet: „Community sanctions and measures shall be implemented in such a way that they are made as meaningful as possible to the offender and shall seek to contribute to personal and social development of relevance for adjustment in society. Methods of supervision and control shall serve these aims.“

76 Im „Explanatory Memorandum“ werden auch neue Technologien wie die EÜ erwähnt: „The present rule provides criteria by which any method of supervision and control shall be judged ... These criteria assume special importance should the question arise of using new technologies for control, such as electronic monitoring.“ (vgl. https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectId=09000016804d32f8).

Die nachfolgenden Bemerkungen sind im Wesentlichen auf die Empfehlungen konzentriert, die sich mit der EÜ befassen. Zwei wichtige Empfehlungen finden sich dazu in den Probation Rules von 2010, die in Nr. 57 eindeutig eine Verknüpfung der EÜ mit dem Wiedereingliederungsziel festlegen: Wenn elektronische Überwachung einen Teil der (Bewährungs-)Aufsicht darstellt, soll diese mit anderen Interventionen und Hilfeangeboten i. S. des Resozialisierungsgrundsatzes kombiniert werden, um die soziale Integration und einen Ausstieg aus der kriminellen Karriere („*desistance*“) zu fördern.“ Das Ziel der EÜ entspricht damit der generellen Orientierung der Europaratsempfehlungen an Resozialisierung und sozialer Integration von Straftätern. Weiterhin äußert sich Rule Nr. 58 der Bewährungshilfegrundsätze explizit zur Frage der Verhältnismäßigkeit der EÜ, indem festgestellt wird, dass „die Intensität technischer Überwachungsmaßnahmen nicht weitergehen darf, als im individuellen Einzelfall unbedingt erforderlich ist, wobei die Schwere des Delikts und das Risiko für die Gesellschaft berücksichtigt werden sollen“.

Das Ziel der Resozialisierung wird auch von den EÜ-Empfehlungen des Europarats von 2014 als maßgebliche Leitlinie festgeschrieben, beispielsweise, wenn in Rule 8 zur Möglichkeit, EÜ als alleinstehende Überwachungsmaßnahme einzusetzen, gesagt wird: „Elektronische Überwachung kann zwar auch als alleinstehende Maßnahme der Aufsicht und Kontrolle genutzt werden, um während der Zeit der Überwachung Straftaten zu verhindern. Um aber längerfristige rückfallreduzierende Wirkungen zu erzielen, sollte EÜ mit anderen professionellen Interventionen und Unterstützungsmaßnahmen verbunden werden, die die soziale Integration von Straftätern fördern.“ Im Kommentar zu den Empfehlungen wird ausführlich auf die empirische Evidenz zur Wirksamkeit der EÜ und ihre möglichen Wirkungen im Hinblick auf den Abbruch von kriminellen Karrieren Bezug genommen.⁷⁷ (siehe dazu unten 7.).

Die EÜ-Empfehlung Rec. (2014) 4 betont, dass der „Einsatz von EÜ als solcher ebenso wie die Arten, die Dauer und die Modalitäten der Überwachung im Anwendungsbereich des Strafrechts gesetzlich geregelt werden müssen“ (Grundsatzregelung, *Basic Principle*, Nr. 1). Diese Aussage ist nicht selbstverständlich, nachdem auch unsere Untersuchung bezogen auf 17 Länder ergeben hat, dass in etlichen von ihnen die Modalitäten der EÜ gesetzlich *nicht* detailliert geregelt sind.⁷⁸ Der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes ist umso wichtiger, als die EÜ-Empfehlung an verschiedenen Stellen den Rechtsanwender warnt, dass

77 Der Kommentar zu den EÜ-Empfehlungen ist auf der Internetseite des Europarats unter [http://www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/PRISONS/Commentary%20Rec\(2014\)4%20Electronic%20monitoring.pdf](http://www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/PRISONS/Commentary%20Rec(2014)4%20Electronic%20monitoring.pdf) zu finden, hier zu Rule 8.

78 Das gilt auch für Deutschland hinsichtlich der EÜ als Bewährungsweisung gem. § 56c StGB, die im Gegensatz zur Weisung im Rahmen der Führungsaufsicht (§ 68b Abs. 1 Nr. 12 StGB) nicht explizit gesetzlich vorgesehen ist, weshalb erhebliche Zweifel an ihrer Zulässigkeit bestehen, vgl. *Dünkel/Thiele/Treig* in diesem Band (*Kapitel 2.1*), S. 68 f.

EÜ eine „eingriffsintensive“ Maßnahme darstellt, die erheblich in die Grundrechte der Betroffenen eingreift und diese verletzen kann. Deshalb soll die Anwendung von EÜ sorgfältig abgewogen und unter Achtung der Menschenrechte (einschließlich datenschutzrelevanter Aspekte)⁷⁹ maßvoll bzw. zurückhaltend erfolgen. Die EÜ-Empfehlung ist damit ein weiterer Beleg für den europäischen Konsens, dass die Kriminalpolitik maßvoll bleiben soll und dies vor allem bei eingriffsintensiven Maßnahmen wie der EÜ. Die Empfehlungen sprechen ganz speziell das Problem an, dass die EÜ zu einer unverhältnismäßigen Praxis i. S. eines Net-widening beitragen kann, vor allem, wenn sie zur U-Haftvermeidung eingesetzt wird (siehe die Rules Nr. 2 und 16). Wenn es an einem konkreten Fluchtrisiko fehlt, sind die Voraussetzungen der U-Haftanordnung und damit auch der EÜ nicht gegeben. Wenn eine erhebliche Fluchtgefahr vorliegt, ist EÜ nicht geeignet die Flucht wirklich zu verhindern. Die Praxis in vielen Ländern, die EÜ zur U-Haftvermeidung nutzen, zeigt, dass die gesetzlichen Einschränkungen zur Anordnung von U-Haft (und EÜ) nicht adäquat beachtet werden und es deshalb vermutlich eine in weitem Umfang „illegitime“ U-Haftvermeidungspraxis gibt, wenn EÜ in diesem Bereich vorgesehen wird. Länder, die die rechtsdogmatischen Vorbehalte strikter beachten, haben deshalb Schwierigkeiten geeignete Haftvermeidungsfälle zu finden (siehe die Erfahrungen im hessischen Projekt oder in der Schweiz). In der Schweiz wurden – soweit ersichtlich – seit 2011 nur ganze zwei Fälle der U-Haftvermeidung durch EÜ registriert.⁸⁰

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz wird ferner in den Grundsatzregelungen Nr. 4 und 5 der EÜ-Empfehlungen angesprochen, wenn festgestellt wird, dass die EÜ nach Dauer und Eingriffsintensität „verhältnismäßig im Hinblick auf die Tat, die der Betroffene begangen hat oder derer er beschuldigt wird, sein muss“ (Nr. 4) oder, dass EÜ „nicht in einer Weise vollzogen werden darf, die stärker in die Grundrechte bzw. Freiheit der Betroffenen eingreift, als dies im Anordnungsbeschluss festgelegt wurde“ (Nr. 5). Die „Rechte von Familienangehörigen und Mitbewohnern in der Wohnung der überwachten Person müssen angemessen berücksichtigt werden“ (Nr. 6 der EÜ-Empfehlung), was praktisch ausnahmslos durch die Regelung Berücksichtigung findet, dass diese zustimmen müssen.

Zusammenfassend kann man in der Entwicklung der Empfehlungen des Europarats seit 1992 bis hin zur aktuellen speziellen Empfehlung zum *Electronic Monitoring* (2014) die klare und eindeutige Grundüberzeugung und Leitlinie erkennen, dass auch die EÜ in erster Linie dem Wiedereingliederungsgedanken dienen soll und in ein Gesamtkonzept resozialisierender Maßnahmen durch die

79 Die in Deutschland von besonderer Bedeutung sind, vgl. *Dünkel/Thiele/Treig* in diesem Band (*Kapitel 2.1*), S. 11 ff., 31 und insbesondere *Mohr* in diesem Band (*Kapitel 2.2*, unter 5., S. 101 ff., 103 ff.

80 Vgl. *Weber/Pruin* in diesem Band (*Kapitel 7.10*), S. 450.

Bewährungshilfe oder andere rehabilitativ ausgerichtete Organisationen eingebettet werden muss.⁸¹

3.2 Ethische und verfassungsrechtliche/menschenrechtliche Grundsatzfragen

Für die zwingende Auseinandersetzung mit den ethischen Grundsatzfragen im Zusammenhang mit der elektronischen Überwachung darf der Fokus nicht lediglich auf der technologischen Entwicklung (i. e. S: EÜ) im Strafrechtssystem liegen, sondern müssen vielmehr die gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen mit einbezogen werden.⁸²

Die Haltung gegenüber der sich rasant entwickelnden und allgegenwärtigen Technologie hat sich in den letzten Jahren zunehmend gewandelt. Durch neu wahrgenommene Möglichkeiten, insbesondere im Bereich von Informations- und Kommunikationstechnologien, haben sich auch öffentliche Wahrnehmung und Akzeptanz von elektronischer Überwachung verändert. Dieser Wandel ging nicht nur mit einem neuen Verständnis von Individualität und Privatsphäre des Einzelnen einher, sondern zugleich und wohl zwangsläufig auch mit, durch Technologie geprägten Reformüberlegungen sowohl im politischen, als auch sozialen Bereich. Diese wurden und werden zumeist mit der Optimierung bestehender und der Schaffung neuer Anwendungsbereiche assoziiert. Somit steht auch die gesamtgesellschaftliche Entwicklung im Bereich der Technologie in einem unverwechselbaren Zusammenhang mit dem Entstehen und Expandieren der EÜ als strafrechtliche bzw. strafvollzugsrechtliche Institution/Sanktionsart. Neben dem eine Ausweitung von EÜ vorantreibenden technologischen Fortschritt, spielen wohl auch die finanziellen Aspekte und die, mitunter durch private Anbieter, versprochene individuelle Ausrichtung der Maßnahmen eine entscheidende Rolle in der politischen Debatte.⁸³ In der Diskussion um Umfang und Anwendungsbereiche elektronischer Überwachung, stellte bereits die Entscheidung für die Einführung der EÜ an sich, keine neutrale, sondern eine moralische Entscheidung dar. Der Weg, sich für ein technisches Betreuungssystem und gegen eine (umfangreichere) menschliche Betreuung einzusetzen, muss hierbei immer im Kontext finanzieller

81 So auch *Bishop* 2003, S. 228 f., der selbst maßgeblich an der Erarbeitung der Empfehlung beteiligt war, im Rahmen derer zunächst ein Verbot der EÜ diskutiert wurde. Schließlich hat man dann die Möglichkeit der Nutzung elektronischer Überwachung nicht ausschließen wollen, jedoch ihre Nutzung nur in Verbindung mit sozialarbeiterischer Betreuung für zulässig angesehen. EÜ als rein kontrollierende „Stand-alone“-Maßnahme sieht *Bishop* (2003, S. 230) demgemäß zu Recht als Verletzung von Rule 55 der Rec (92) 16 an.

82 *Nellis* 2015, S. 9 sowie in diesem Band (*Kapitel 5*).

83 Vgl. hierzu ausführlich *Nellis* in diesem Band (*Kapitel 5*).

Belange gesehen werden.⁸⁴ Das sowohl verfassungsrechtlich verankerte, als auch unter ethisch-moralischen Gesichtspunkten bedeutsame Prinzip der Verhältnismäßigkeit und das daraus resultierende Gebot der Anwendung der eingriffsschwächeren vor der eingriffintensiveren Maßnahme, stellt eine der zentralen Leitlinien und ein entscheidendes Korrektiv im Umgang mit der EÜ dar. Wenn die EÜ die eingriffsschwächere Variante zur Inhaftierung darstellt und zugleich sowohl die Akzeptanz des Betroffenen, als auch ein sozial-betreuendes Gerüst gegeben sind, kann (und sollte) sie diese unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten auch tatsächlich ersetzen.⁸⁵ Allerdings erscheint das Vorliegen dieser Voraussetzungen in den meisten der gesetzlich legitimierten Anwendungsformen von EÜ in vielen Ländern nicht gegeben.

Eine weitere, insbesondere unter ethisch-moralischen Gesichtspunkten relevante Thematik stellt die Gefahr der Stigmatisierung durch die elektronische Überwachung dar. In der Fachliteratur wird wiederholt auf die als besonders intensiv wahrgenommene Stigmatisierung der Betroffenen hingewiesen, die nicht nur in der Wahl der Kleidung (insbesondere bei weiblichen Probanden), sondern darüber hinaus in der gesamten Gestaltung der Freizeit (bspw. Schwimmbadbesuch, verschiedenste Sportarten etc.) und selbst am Arbeitsplatz eingeschränkt werden.⁸⁶ Es wurde zwar zutreffend festgestellt, dass gerade die visuell deutlich erkennbare Fußfessel einer der entscheidenden Gründe für die Stigmatisierung sei, jedoch sollte darüber hinaus Berücksichtigung finden, dass die Probleme der Stigmatisierung, selbst durch Abschaffung der Fessel nicht beseitigt würden. Denn gerade auch das Diktieren eines Zeit- und Wochenplans bzw. das Vorgeben von Ein- und Ausschlusszonen lenkt den gesamten Alltag des Betroffenen und damit auch seiner Angehörigen und Freunde.⁸⁷

An dieser Stelle sei auch auf das bereits mehrfach benannte und thematisierte kriminalpolitisch relevante Problem der Net-widening-Effekte, insbesondere im Bereich der sog. „low-risk-offenders“, hingewiesen.⁸⁸ Auch diesem Effekt ist eine entscheidende Rolle beizumessen (vgl. die Ausführungen oben unter 2.4).

Die mit der neuen GPS-, aber auch der bereits länger verwendeten RF-Technologie einhergehenden neuen Anwendungsbereiche und Möglichkeiten sind jedoch, allem technischen Fortschritt zum Trotz, vor dem Hintergrund verfas-

84 *Nellis* 2015, S. 12; *Wößner/Schwedler* 2013, S. 132 sowie in diesem Band *Nellis* (Kapitel 5, S. 289) und *Mohr* (Kapitel 2.2, S. 98 f.).

85 Vgl. hierzu auch *Nellis* 2015, S. 12.

86 *Nellis* 2015, S. 26; *Bales u.a.* 2010, S. XI stellten fest, dass sich die Betroffenen insbesondere dadurch stärker stigmatisiert fühlten, dass die Wahrnehmung der Außenwelt von ihrem strafrechtlichen Handeln nicht im Verhältnis zu ihren Straftaten stand.

87 *Mayer* 2004, S. 278, 351 sowie *Mohr* in diesem Band (Kapitel 2.2, S. 91 f. m. w. N.).

88 *Nellis* 2015, S. 21, sowie in diesem Band *Dünkel/Thiele/Treig* (Kapitel 2.1 und 8.).

sungsrechtlicher Prinzipien und menschenrechtlicher Grundsätze zu sehen. Hier-von betroffen sind neben der in Art. 1 GG verankerten Menschenwürde, insbesondere das allgemeine Persönlichkeitsrecht sowie das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG.⁸⁹ Die Anwendung der verschiedenen Formen elektronischer Überwachung muss im Lichte der Verfassung sowie der menschenrechtlichen und europarechtlichen Vorgaben entwickelt und ausgelegt werden.

Um konstruktive Vorschläge und einen verhältnismäßigen Umgang mit EÜ zu gewährleisten ist es erforderlich, dass die Zielsetzung der Maßnahmen konkret benannt und die Praxis europaweit klaren Regelungen unterworfen wird (vgl. CM/Rec (2014) 4).⁹⁰ Die Frage, ob EÜ eine „humanere Strafe“ darstellt, kann nur in diesem Kontext beantwortet werden.⁹¹ Wenn die Bestrafung des Täters die Zielsetzung der Maßnahme ist, dann kann die EÜ auch als allein stehende Maßnahme angeordnet werden.⁹² Die Frage nach einer langfristigen, insbesondere auch resozialisierenden Wirkung (etwa Lerneffekte im Hinblick auf eine strukturierte Lebensführung) und insbesondere der Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, bleibt dabei fraglich.⁹³ Wenn die Sicherheit der Allgemeinheit Ziel der Überwachung ist, dann muss den Anordnenden bewusst sein, dass die Begehung von Straftaten bei denjenigen, die auch eine Inhaftierung in Kauf nehmen würden (vgl. den Regierungsentwurf „Gefährder“) durch das Anlegen der Fußfessel wohl in den wenigsten Fällen verhindert werden kann.⁹⁴ Wenn jedoch darüber hinaus Ziele, wie etwa die Wiedereingliederung des Gefangenen oder die Reduzierung der Rückfallwahrscheinlichkeit im Zentrum stehen, muss man sich die Fragen stellen, welche Vorzüge EÜ etwa im Verhältnis zur klassischen Bewährungshilfe hat. Die Orientierung an reinen Effektivitäts- und Effizienzgründen bzw. Kostenerwägungen, durch die einige der derzeitigen Diskussionen geprägt sind (insbesondere in England./Wales),⁹⁵ lassen bewusst oder unbewusst, unter dem Einfluss eines neoliberalen bzw. repressiven Politikverständnisses, Überlegungen zur Notwendigkeit sozialer und rehabilitativer Leistungen mitunter gänzlich außer Acht. Die Nutzung neuer Technologien birgt hierbei die Gefahr, dass es zu einer unbewussten Auflösung der sozial-emotionalen Einflüsse durch effizienzorientierte Erwägungen kommt. Die Notwendigkeit und Wirksamkeit

89 Vgl. hierzu in diesem Band *Mohr (Kapitel 2.2.)*, S. 101 ff. m. w. N.

90 *Nellis* 2015, S. 7.

91 Vgl. hierzu ausführlich in diesem Band *Nellis (Kapitel 5)*.

92 *Nellis* 2015, S. 20.

93 Vgl. hierzu oben unter 2.4 und unten 7.2.

94 Für die Grenzen von EÜ in diesem Bereich vergleiche auch *Nellis* 2015, S. 30.

95 Vgl. hierzu ausführlich in diesem Band *Nellis (Kapitel 5)*.

einer rein administrativ kontrollierenden Maßnahme, die mangels sozialpädagogischer Betreuung, etwa durch die Bewährungshilfe, die persönliche und zugleich räumliche Beziehung zum Probanden durch eine virtuelle ersetzt, ist besonders kritisch zu betrachten.

Entscheidend ist, dass durch verfassungsrechtliche und ethische Prinzipien sowie einer konkreten Zielsetzung der uferlosen Ausweitung von EÜ Grenzen gesetzt werden. Der Versuch durch Technologie bestehende, zum Teil durch finanziellen Druck entstandene soziale Probleme (zwar oberflächlich) zu lösen, aber im Grundsatz ungelöst zu lassen, birgt darüber hinaus die Gefahr, die Entstehung neuer sozialer Probleme zu übersehen. Die EÜ kann letztlich in ihrer Qualität, die menschliche und somit sozial-personliche Betreuung nicht ersetzen.⁹⁶

4. Statistische Angaben zum Gebrauch elektronischer Überwachung und zum Stellenwert im Gesamtsystem strafrechtlicher Sozialkontrolle

Die statistischen Angaben in den insgesamt 17 in den Vergleich einbezogenen Ländern sind zum Teil schwer interpretierbar und nicht immer vergleichbar. Eines wird aber durchweg deutlich: Die EÜ spielt quantitativ im System strafrechtlicher Sozialkontrolle eine allenfalls marginale Rolle. Nach den von *Aebi/Chopin* (2014) in SPACE II für 2013 erhobenen Daten waren maximal knapp 8% der ambulant Sanktionierten unter elektronischer Überwachung (Norwegen).⁹⁷ Dies scheint selbst für England/Wales, das Land mit den absolut gesehen meisten Überwachungsfällen in Europa zu gelten. Allerdings sind die Zahlen bei *Aebi/Delgrande* insoweit nicht repräsentativ. Denn in der entsprechenden Veröffentlichung von SPACE II werden nur die Fälle gezählt, die zugleich unter Aufsicht der Bewährungshilfe stehen. Für England/Wales wurden deshalb nur 583 EÜ-Fälle registriert, d. h. der Großteil der nach *Hucklesby/Holdsworth*⁹⁸ zum gleichen Zeitpunkt ca. 14.000 Personen mit EÜ wurde in der Statistik nicht erfasst, zum großen

96 *Nellis* 2015, S. 12.

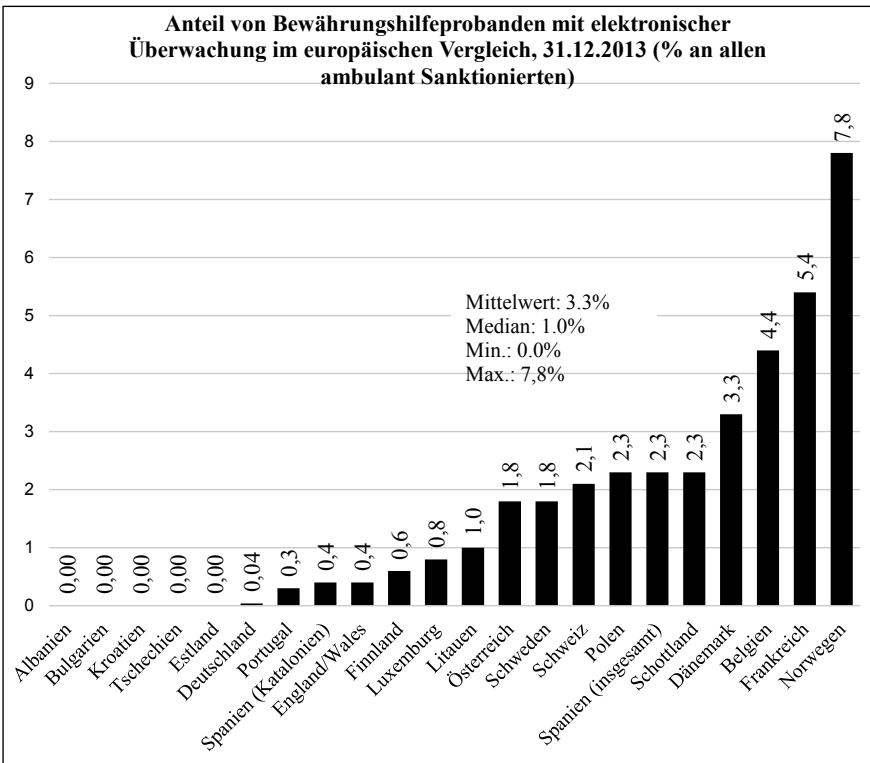
97 In *Abbildung 1* wurde Serbien herausgenommen, das einen Anteil von 41,4% meldete. Dieser Wert (n = 299) bezieht sich aber nur auf 722 Personen, die in Serbien unter Bewährungsaufsicht standen, ist also insgesamt gesehen nicht repräsentativ bzw. als vertrauenswürdige Angabe zu bewerten. Auf eine grafische Darstellung der Daten von SPACE II für 2014 (*Aebi/Chopin* 2016) wurde verzichtet, da die Zahlenangaben zur EÜ noch lückenhafter und teilweise zweifelhaft erschienen.

98 In diesem Band (*Kapitel 3.2*), S. 182.

Teil vermutlich, weil es sich um ausschließlich von den Betreiberfirmen überwachte EÜ-Fälle handelt, bei denen die Bewährungshilfe nicht involviert ist.⁹⁹

Abgesehen von Belgien und England/Wales wird EÜ aber ganz überwiegend im Zusammenhang mit der Aufsicht durch die Bewährungshilfeorganisationen realisiert, weshalb in diesen Fällen ein eher repräsentatives Bild über die Bedeutung von EÜ im Gesamtsystem der ambulanten strafrechtlichen Sozialkontrolle ermöglicht wird.

Abbildung 1: Überwachung im Rahmen der Bewährungshilfe



Quelle: *Aebi, M. F., Chopin, J.* (2014): SPACE II – Council of Europe, Annual Penal Statistics: SPACE II, survey 2013 Persons Serving Non-Custodial Sanctions and Measures in 2013. Strasbourg: Council of Europe, Tabelle 1.1, S. 17-18.

⁹⁹ Für den Stichtag 31.12.2014 ermittelten *Aebi/Chopin* (2016, S. 19) nur 271 EÜ-Fälle in der Bewährungshilfe, während die Zahlen bei *Hucklesby/Holdsworth* in diesem Band (*Kapitel 3.2*), S. 182 bei knapp unter 14.000 lagen.

5. Arten und Dauer der elektronischen Überwachung

Die elektronische Überwachung wird – wie erwähnt – sowohl mit der Radiofrequenztechnik als auch mit GPS-Tracking durchgeführt. Die Frage, für welchen Zeitraum diese Maßnahme angeordnet wird (bzw. werden kann), steht dabei wesentlich im Zusammenhang mit deren intendierter Zielrichtung, also dem Anwendungsbereich von EÜ.

Soweit *Low-risk*-Fälle im Bereich der Ersetzung oder Vollstreckung kurzer Freiheitsstrafen oder ein vorverlegter Entlassungszeitpunkt bei der bedingten Entlassung im Zentrum stehen, handelt es sich jeweils um relativ kurze Überwachungszeiträume. Dabei wird Hausarrest überwiegend unter Nutzung der RF-Technologie eingesetzt. In der Regel ist die Überwachungsdauer schon durch die rechtlichen Rahmenbedingungen auf etwa 12 Monate beschränkt, z. B. in Litauen, Österreich, Polen, England/Wales, der Schweiz (in einigen Kantonen stellen sechs Monate die Obergrenze dar), Griechenland (ausnahmsweise ist eine Ausweitung auf 18 Monate möglich) oder Spanien (Katalonien). In der Praxis liegt der durchschnittliche Überwachungszeitraum unter diesen Obergrenzen – bei ungefähr um die sechs Monate (so auch in Deutschland). Kürzer wird EÜ in Dänemark, Finnland und Schweden eingesetzt, wo eine mehr als sechsmonatige Überwachung nicht vorgesehen ist (in Finnland liegt der Durchschnitt bspw. bei 3,5 Monaten). Mit maximal 24 Monaten ist in Tschechien eine vergleichsweise längere Überwachungsdauer zulässig, wenngleich auch hier der durchschnittlich Überwachungszeitraum bei „nur“ 12 Monaten liegt.

Es wird deutlich, dass die EÜ nur in Deliktbereichen in Betracht kommt, die bislang von den herkömmlichen Alternativen zur Freiheitsstrafe wie der Geldstrafe, der Gemeinnützigen Arbeit, der Strafaussetzung zur Bewährung oder anderer Bewährungsstrafen (z. B. im Sinne der englischen *probation*) besetzt wurden (s. zu den kriminalpolitischen Implikationen i. E. unten 8.).

Die Länder, die EÜ bei *High-risk*-Fällen anwenden, Frankreich und Deutschland (sowie im geringeren Maße England/Wales und Katalonien), lassen auch eine mehrjährige GPS-Überwachung im Anschluss an vollständige Vollstreckung freiheitsentziehender Maßnahmen zu (im Detail hierzu bereits oben 2.4). In Frankreich, den Niederlanden und Deutschland ist theoretisch, d. h. unter strengeren Voraussetzungen, auch eine zeitlich-unbegrenzte Anordnung möglich. In der Praxis stellt dies aber die klare Ausnahme dar. In Deutschland wird fast durchgängig die EAÜ im Rahmen einer fünfjährigen Führungsaufsicht angewiesen (das entspricht der Maximaldauer der Führungsaufsicht im Regelfall). In Frankreich beträgt der durchschnittliche Überwachungszeitraum lediglich fünf Monate – was mit Blick auf die strukturellen Ähnlichkeiten des französischen Ansatzes mit der deutschen EAÜ durchaus bemerkenswert ist. Auch in den Niederlanden beträgt die durchschnittliche Überwachungszeit je nach Anwendungsbereich zwischen 16 (bei Vollzugslockerungen) und 128 Tagen (bei zur

Bewährung ausgesetzten Strafen), obwohl die gesetzlichen Vorgaben eine elektronische Überwachung bis zu 10 Jahre und nach einem kürzlich verabschiedeten Gesetz in bestimmten Fällen bis zu lebenslänglich dauern kann.¹⁰⁰

In zweierlei Hinsicht stellt sich die Situation in England/Wales als besonders dar. Zum einen ist hier bei der polizeilichen GPS-Überwachung aufgrund der fehlenden gesetzlichen Regelung keine maximale Überwachungsdauer vorgegeben. Zum anderen haben die verschiedenen Anwendungsbereiche der EÜ zu einer Praxis geführt, in der gelegentlich unterschiedliche EÜ-Modelle nebeneinander oder aufeinander folgend angeordnet werden, wodurch die EÜ faktisch ausgeweitet wird.

Beim Einsatz zur *U-Haft-Vermeidung* wird eine zeitliche Begrenzung der Maßnahme im Vorhinein nicht vorgenommen. Die EÜ-Dauer entspricht hier der Dauer der ersetzten Haft. Das ist auf der einen Seite freilich schon auf das Wesen dieses Anwendungsbereiches zurückzuführen. Auf der anderen Seite unterstreicht dies aufs Neue deren Gefahren und deren Eingriffsintensität. EÜ zur U-Haft-Vermeidung kann nur in einem kleinen Zwischenbereich Anwendung finden. Dementsprechend hoch ist das Risiko, dass es zu einem übermäßigen Einsatz kommt, bei dem EÜ als absichernde Zusatzmaßnahme bei eigentlich nicht überwachungsbedürftigen Probanden angeordnet wird. Die durchschnittliche Dauer einer Untersuchungshaft zeigt sich im europäischen Vergleich darüber hinaus höchst divergent.¹⁰¹ Angezeigt ist insofern primär eine zurückhaltende Anordnungspraxis. Begrüßenswert wären daneben Modelle, die die EÜ-Dauer schon im Vorfeld – losgelöst von der Dauer der U-Haft – begrenzen und etwa einen Zeitplan für eine abgestufte Überwachungsintensität vorgeben. Solche Modelle lassen sich momentan nicht finden – die Dauer der EÜ wird allenfalls durch eine vorgegebene Maximaldauer der U-Haft begrenzt (so etwa in Griechenland; dort allerdings bis 18 Monate).

100 Vgl. *Boone/van der Kooij/Rap* in diesem Band (*Kapitel 3.3*, S. 217). Bei U-Haftvermeidungsfällen betrug die durchschnittliche Überwachungsdauer im Jahr 2015 93 Tage, bei der Strafrestaussatzung 117 Tage.

101 Vgl. hierzu umfassend *Morgenstern* 2017. Die Unterschiede der durchschnittlichen Dauer sind bedingt durch gesetzliche Unterschiede bzgl. Höchstfristen, aber auch die Anordnungsvoraussetzungen: Wird U-Haft eher restriktiv eingesetzt und nur schwerer Kriminalität vorbehalten, dauert sie durchschnittlich länger, werden auch Beschuldigte wegen Bagatelldelinquenz inhaftiert, ist die Dauer eher kürzer. Nicht zuletzt spielt die anwaltliche Vertretung eine erhebliche Rolle. Nach der StPO-Reform in Deutschland im Jahr 2010, mit der die unmittelbare Beiordnung eines Pflichtverteidigers im Fall der Vollstreckung von U-Haft eingeführt wurde (vgl. § 140 Abs. 1 Nr. 4 StPO; zuvor erst nach 3 Monaten Dauer), sind die kurzen U-Haftzeiten deutlich zurückgegangen.

6. Kosten und Fragen der Betreiber

Ein Vergleich der verschiedenen Länder zeigt sehr unterschiedlich hohe Kosten für einen Tag elektronische Überwachung. Die Kosten der EÜ im Europa liegen zwischen knapp 4,- € in Spanien bzw. 5,- € in Polen¹⁰² und 115,- € in Italien. Grund hierfür könnten einerseits verschiedene Berechnungsweisen¹⁰³ und andererseits die unterschiedlich hohe Zahl an Probanden sein. Darüber hinaus variieren die Kosten auch im Hinblick auf die verschiedenen Anwendungsbereiche elektronischer Überwachung, wie etwa in Schweden (zwischen 63,- und 73,-) oder Deutschland (EAÜ: 60,- €; EPK: 29,53,- €)¹⁰⁴. In einigen Ländern müssen die Betroffenen einen Eigenbetrag leisten. In Österreich etwa hat ein im Rahmen des Hausarrests elektronisch überwachter Proband 22,- € pro Tag zu entrichten. Dieser Betrag kann gesenkt werden oder entfällt ganz, wenn der Proband andernfalls seine Unterhaltspflichten nicht nachkommen kann. Auch in der Schweiz müssen die überwachten Probanden eine erhebliche finanzielle Eigenbeteiligung von 22,- SFr. pro Tag und zusätzliche monatliche Telefonkosten von ca. 50,- SFr. aufwenden.¹⁰⁵

Trotz der hohen Schwankungen scheint sich das Argument einer kosteneffizienteren Variante im Vergleich zur Inhaftierung für die meisten, der hier verglichenen Länder zu bewahrheiten.¹⁰⁶ Die durchschnittlichen Haftplatzkosten in Europa betragen 2013 99,09,- €. ¹⁰⁷ Um eine finanziell günstigere Variante zur

102 Dieser Betrag unterschätzt nach Angaben der Autoren des polnischen Landesberichts (vgl. *Stańdo-Kawecka/Grzywa-Holten* in diesem Band, *Kapitel 7.8*, S. 417 ff.) die wirklichen Kosten bei Weitem, da er nur die Zahlungen einbezieht, die der privaten Monitoring-Firma zugewiesen werden, nicht aber die Kosten der Überwachungszentrale und des Büros der Elektronischen Überwachung. Auch Anschaffungskosten der Geräte, die Kosten der Bewährungshilfe und innerhalb der Justiz wurden nicht mit eingerechnet. Insofern sind die polnischen Zahlen als „geschönt“ anzusehen und dürften in Wirklichkeit weit höher liegen.

103 Vgl. hierzu *Stańdo-Kawecka/Grzywa-Holten* in diesem Band (*Kapitel 7.8*).

104 Angaben für die EPK im hessischen Projekt nach *Eilzer* 2012, S. 21; vgl. im Übrigen *Dünkel/Thiele/Treig* in diesem Band (*Kapitel 2.1*), S. 26, 63.

105 Vgl. *Weber/Pruin* in diesem Band (*Kapitel 7.10*), S. 440; die Selbstbeteiligung kann bei finanziell mittellosen Probanden herabgesetzt oder erlassen werden.

106 So auch bereits *Albrecht* 2002, S. 99 f.; in der Auswertung einer Länderumfrage der Europäischen Bewährungshilfevereinigung (CEP) kam *Albrecht* (2005, S. 12 f.) auf einen seinerzeitigen Durchschnittswert der Kosten von 50 € pro Tag. Andererseits stellt er gleichfalls fest, dass die EÜ teurer als die „normale“ Bewährungsstrafe ist, was den hier vertretenen Ansatz stützt, dass sich die EÜ gegenüber der traditionellen Bewährungsaussetzung legitimieren muss, da sie nicht nur den intensiveren Eingriff darstellt, sondern auch unter Kostengesichtspunkten teurer und daher begründungspflichtig ist.

107 *Aebi/Tiagio/Burkhardt* 2015, S. 125.

Inhaftierung darzustellen, muss es sich jedoch bei der EÜ auch *tatsächlich* um eine Alternative hierzu handeln. Dazu bedarf es auch einer Beachtung von etwaigen Net-widening-Effekten. Insbesondere sofern auch rein kommerzielle Erwägungen die Diskussion bestimmen, muss man sich darüber hinaus fragen, ob es nicht kostengünstigere Varianten zur EÜ anstelle einer Inhaftierung gibt. Nicht nur die (reguläre) bedingte Entlassung (ggf. in Verbindung mit engmaschigen Weisungen oder Formen der Intensivbetreuung und -überwachung herkömmlicher Art), sondern insbesondere auch die Gemeinnützige Arbeit stünden hier etwa zur Disposition.¹⁰⁸

7. Evaluation

Eine Evaluation der EÜ ist bislang nur in Teilbereichen erfolgt¹⁰⁹ Soweit die EÜ mit anderen sozialintegrativen Angeboten und insbesondere der Aufsicht durch die Bewährungshilfe verbunden wird, wie in den meisten Ländern der Fall, lässt sich die EÜ und ihr Einfluss allenfalls schwierig isoliert erfassen. Die Frage der Evaluation stellt sich zum einen im Hinblick auf das Ziel Haftkosten einzusparen und die Gefängnispopulation zu reduzieren, zum anderen im Hinblick auf rückfallreduzierende, d. h. spezialpräventive Effekte ebenso wie ggf. generalpräventive Effekte (Abschreckung).

7.1 Reduzierung der Gefängnispopulation und Einsparung von Kosten durch EÜ?

Eine der wesentlichen Fragen der empirischen Forschung ist, in welchem Umfang das Ziel, die Gefängnispopulation zu reduzieren (oder wenigstens deren weiteren Anstieg zu verhindern), erreicht wird, oder anders ausgedrückt in welchem Umfang die EÜ sich lediglich als Alternative zu anderen Alternativen zum Freiheitsentzug darstellt. Im letzteren Fall kann EÜ ein zusätzliches Kontroll- und Überwachungselement im Bereich der gemeindebezogenen Sanktionen und Maßnahmen (Alternativen) sein, durch das das Netz sozialer Kontrolle jenseits der „normalen“ Bewährungsaufsicht ausgeweitet bzw. intensiviert wird. Eine derartige Intensivierung kann u. U. durchaus gerechtfertigt sein, wenn die herkömmliche Arbeit der Bewährungshilfe und -aufsicht sich als unzureichend erweist und

108 *Stoorgard* vergleicht in diesem Zusammenhang für Dänemark etwa die Kosten der Inhaftierung im geschlossenen Vollzug pro Tag (240,- €), im offenen Vollzug (160,- €), der EÜ (52,- €), der Bewährungsstrafe ohne Sonderaufgaben der Bewährungshilfe (4,- €) sowie der Gemeinnützigen Arbeit (8,- €), vgl. *Stoorgard* in diesem Band, *Kapitel 7.1*, S: 318.

109 Vgl. für Deutschland die Arbeit von *Bräuchle/Kinzig* 2016 und *Bräuchle* in diesem Band (*Kapitel 2.4*).

empirisch begründete Anhaltspunkte dafür existieren, dass der zusätzliche Kontrollbedarf mit dieser technischen Form der Überwachung hilfreich und notwendig ist. Die Befürworter der EÜ führen als Argument ins Feld, dass die EÜ unstrukturierten und instabilen (labilen) Straftätern hilft, eine besser strukturierte Alltagsroutine zu entwickeln, was in der Tat in Einzelfällen zutreffen mag. Allerdings bleibt die Frage offen, was nach der meist ja nur kurzen Zeit elektronischer Überwachung geschieht, wenn die Überwachungstechnik entfernt wurde. Es ist eine empirische Frage, welche Lernprozesse in der kurzen Zeit zu erwarten und möglich sind und inwieweit sich ggf. nachhaltige Effekte einstellen. Dazu gibt es – soweit ersichtlich – wenig Forschung (s. u.), jedoch zeigt sich im Parallelbereich der atemalkoholgesteuerten Wegfahrsperrern bei Trunkenheitstätern, dass mit der Entfernung der Atemalkoholtestapparatur die Alkoholfahrten wieder zunehmen.¹¹⁰

In der vorliegenden Studie bezogen auf 17 Europäische Länder konnten wir nur in wenigen Fällen und ggf. nur in sehr begrenztem Ausmaß „Indizien“ dafür finden, dass die EÜ zu einer Reduktion der Gefangenenraten beigetragen hat. Ein gutes Beispiel könnten die Niederlande sein. Der „dramatische“ Rückgang der Gefangenenrate von 128 pro 100.000 der Wohnbevölkerung im Jahr 2006 auf 85 im Jahr 2012 und schließlich 53 im Jahr 2015¹¹¹ fand im Wesentlichen statt, bevor die EÜ zu einer quantitativ bedeutsamen Maßnahme wurde. Der Anstieg von elektronisch überwachten Straftätern mit einer durchschnittlichen Überwachungsdauer von 4 Monaten könnten in gewissem Umfang den weiteren Rückgang der Gefangenenraten nach 2012 befördert haben, doch zeigen die Feinanalysen, dass der Großteil des Rückgangs mit den gesunkenen Zahlen registrierter (schwerer) Delinquenz einerseits und der Ausweitung alternativer Sanktionsformen, insbesondere der Strafaussetzung zur Bewährung, jenseits der EÜ-Programme zu tun hatte.¹¹²

Deutschland hat nur ca. 70 Straftäter unter GPS-basierter EÜ (als zusätzliches Kontrollelement im Rahmen der Führungsaufsicht für Straftäter, die eine längere Freiheitsstrafe voll verbüßt haben oder aus dem Maßregelvollzug trotz weiterhin bestehender Gefährlichkeit entlassen werden mussten, und weitere 80 Straftäter unter RF-basierter EÜ in einem der 16 Bundesländer (Hessen), das als einziges diese Form der EÜ praktiziert. Die Frage, ob EÜ einen Beitrag zur Reduzierung

110 Es handelt sich hierbei um die in einigen europäischen Ländern praktizierten Systeme der Alkohol-Ignition-Interlocks (AII), vgl. zu den Kurz- und Langzeiteffekten zusammenfassend *Klipp u. a.* 2009; *Willis/Lybrand/Bellamy* 2004. Auch hier ist die auffallende Parallele bedeutsam: Die Programme sind längerfristig nur dann wirksam, wenn die technische Kontrolle mit rehabilitativen Elementen (Beratung, therapeutischen Kurzinterventionen, sozialarbeiterischen Hilfestellungen etc.) verbunden werden, vgl. auch *Dünkel* 2010a, S. 117.

111 Vgl. *Dünkel* 2017 m. w. N.

112 Vgl. *Dünkel* 2017.

der Gefangenraten leistet oder geleistet hat, stellt sich schon von den quantitativen Verhältnissen (bei ca. 64.000 Gefangenen) in Deutschland nicht, sondern allenfalls im Hinblick auf Auswirkungen auf die Ausgestaltung von Alternativen zur Freiheitsstrafe. Wie in den Niederlanden auch ist die Strafvollzugsbelegung in Deutschland seit Mitte der 2000er Jahre vor allem wegen des Rückgangs schwerer registrierter Kriminalität gesunken.¹¹³

In unserem europäischen Vergleich fanden wir Indikatoren für einen positiven Einfluss von EÜ auf die Gefängnispopulation nur in den Ländern, die rechtliche „Sicherungen“ eingeführt haben, die bewirken, dass die EÜ tatsächlich nur ansonsten zu vollstreckende Freiheitsstrafen ersetzen, beispielsweise indem die EÜ nur als Vollstreckungersatz bei bereits verhängten unbedingten Freiheitsstrafen angeordnet werden kann. Eine solche Strategie kann insbesondere gelingen, wenn die Bewährungshilfeorganisationen eingebunden werden, die exzessivem Gebrauch und Net-widening-Strukturen entgegenwirken können. Entsprechende rechtliche Absicherungen funktionieren z. B. in England und Wales nicht oder kaum, weil die Bewährungshilfeorganisationen weitgehend aus den Strukturen, in denen die EÜ praktiziert wird, herausgenommen wurden. Die privaten Betreiberfirmen stellen nicht nur die Technik bereit, sondern sind auch für die Überwachung zuständig (die allerdings keine sozialarbeiterischen Hilfestellungen beinhaltet).

Gute Beispiele für die Vermeidung eines schlichten Net-widening sind Finnland, Österreich und in gewissem Umfang (im Vorfeld der Strafrestaussatzung zur Bewährung) die Niederlande (s. o.).

In Österreich wird die EÜ bei Gefangenen angewandt, die die letzte Phase ihrer Freiheitsstrafe zu Hause in Form des Hausarrests verbüßen können. In Finnland ist die EÜ als gerichtliche Sanktion vorgesehen, aber mit der doppelten „Absicherung“ gegen ein Net-widening, indem sowohl die vorrangige Geldstrafe wie auch der Ersatz durch gemeinnützige Arbeit als ungeeignet erscheinen müssen, d. h. die EÜ ist die absolute *ultima ratio* vor einem ansonsten unausweichlichen Freiheitsentzug. Auch im Rahmen der vorzeitigen Entlassung aus dem Strafvollzug folgt der finnische Gesetzgeber einem tatsächlich haftersetzenden (d. h. die Vollzugspopulation reduzierenden) Ansatz, indem den Gefangenen die Gelegenheit gegeben wird bis zu 6 Monate vor der „regulären“ bedingten Entlassung (die in Finnland quasi-automatisch erfolgt) die Strafe (i. V. m. EÜ) zu Hause zu verbüßen. Aus diesem Grund werden in diesen Fällen tatsächlich Haftplatzkapazitäten eingespart. Allerdings gibt es auch in Finnland problematische Entwicklungen, die man als Net-widening-Strategien ansehen kann. Seit einigen Jahren tragen Gefangene im offenen Vollzug elektronische Überwachungsgeräte, z. B. wenn sie sich außerhalb des Anstaltsareals zu Freizeitaktivitäten aufhalten. Dies soll die Vollzugsbediensteten von lästigen Kontrollmaßnahmen entlasten und die Feststellung ermöglichen, wo sich die entsprechenden Insassen gerade aufhalten.

113 Vgl. Dünkel 2017; vgl. auch Dünkel/Geng/Harrendorf 2016 m. w. N.

Hierbei handelt es sich ohne Zweifel um eine zusätzliche und intensiviertere (und in vielen Fällen vermutlich unnötige) Maßnahme sozialer Kontrolle.

Auch in Schweden hat der Gesetzgeber betont, dass die EÜ lediglich unbedingte Freiheitsstrafen und nicht andere Alternativen zur Freiheitsstrafe ersetzen soll. Insofern könnte man annehmen, dass der in den letzten Jahren beobachtbare Rückgang der Gefangenenrate in Schweden¹¹⁴ etwas mit der Ausweitung der EÜ zu tun hat. Allerdings werden durch die EÜ nur kurze Freiheitsstrafen von bis zu 6 Monaten erfasst. Die schwedische Kriminalpolitik zeichnet sich seit jeher dadurch aus, dass für relativ wenig schwere Delikte wie Trunkenheitsfahrten (ohne Unfall) kurze unbedingte Freiheitsstrafen verhängt werden. Der deutsche Gesetzgeber hat eine entsprechende Sanktionspraxis schon 1969 mit der Großen Strafrechtsreform geändert und für diese Delikte die Geldstrafe stark ausgeweitet (weshalb für die EÜ in diesem Bereich niemals ein Anwendungsbereich gegeben war). In Schweden scheinen sich nunmehr ähnliche Tendenzen der Ausweitung von Geldstrafen im unteren Kriminalitätsbereich ansatzweise durchzusetzen, weshalb gleichzeitig die Bedeutung der EÜ abnimmt.¹¹⁵

Eine andere kritische Frage betrifft die *Zielgruppen der EÜ*. Lediglich in Deutschland, Frankreich, den Niederlanden und der Schweiz werden auch die sog. „gefährlichen“ Straftäter als Zielgruppe erfasst. In allen anderen Ländern ist die EÜ allenfalls bei Kriminalität mittlerer Schwere oder gar bei günstig zu prognostizierenden Tätern mit geringer Deliktsschwere vorgesehen („low-risk offenders“) Dies führt zu der Frage, ob und warum die weniger eingriffsintensiven herkömmlichen Kontroll- und Aufsichtsformen seitens der Bewährungshilfe nicht ausreichend erscheinen bzw. warum die bekannten Alternativen zur Freiheitsstrafe wie Geldstrafe oder Gemeinnützige Arbeit nicht mehr geeignet oder als glaubwürdig („credible“) genug eingeschätzt werden. Der letztere Aspekt spielte in der englischen Kriminalpolitik eine wesentliche Rolle, als im Zuge einer „punitiven“ Trendwende nach härteren und „glaubwürdigen“ Alternativen zur Freiheitsstrafe gesucht wurde.¹¹⁶ In der Tat hat der Ruf nach „glaubwürdigen“ und „harten“ Alternativen die Tür geöffnet, um rein technische Lösungen zu implementieren und die traditionellen Bewährungshilfeorganisationen weitgehend zu entmachten. In gewisser Weise haben die Bewährungshilfeorganisationen zu dieser Entwicklung selbst mit beigetragen, indem sie die Mitarbeit an irgendwelchen EÜ-basierten Sanktionsoptionen kategorisch ablehnten.¹¹⁷

114 Von 78 im Jahr 2010 auf einen historischen Tiefstand von 53 pro 100.000 im Jahr 2016 (= -32%), vgl. *Dünkel* 2017.

115 Vgl. i. E. *Yngborn* in diesem Band (*Kapitel 7.9*), S. 429 ff.

116 Vgl. hierzu zusammenfassend mit Blick vor allem auf das Jugendstrafrecht *Horsfield* 2015, S. 40 ff.

117 Vgl. *Nellis* in diesem Band (*Kapitel 5*), S. 291 ff., 293 ff.

Die Kernfrage, wie ernsthaft die einzelnen Länder mit der Frage der Verhältnismäßigkeit umgehen, ergibt sehr unterschiedliche kriminalpolitische Ansätze im europäischen Vergleich, gelegentlich auch hinsichtlich unterschiedlicher Einsatzformen der EÜ innerhalb eines Landes.

In Belgien wird die EÜ in verschiedenen Formen eingesetzt. Bei längeren Freiheitsstrafen von mehr als drei Jahren kann sie bei der Vorbereitung der Entlassung genutzt werden, indem der Gefangene bis zu 6 Monate vor einer bedingten Entlassung die Strafe zu Hause verbüßen kann, was zweifellos Haftplatzkapazitäten frei werden lässt, d. h. zur Reduzierung der Inhaftiertenzahl beiträgt. In diesen Fällen werden die Bewährungshilfeorganisationen eingebunden und die EÜ unterstützt deren Arbeit. Andererseits hat man die EÜ erst kürzlich als allein-stehende Sanktion bei Freiheitsstrafen von bis zu einem Jahr ohne jegliche Unterstützung durch die Bewährungshilfe eingeführt, und ohne jegliche normativen Vorgaben, unter welchen Bedingungen andere weniger eingriffsintensive Alternativen Vorrang haben sollten oder könnten.

In Dänemark kann man die sog. Back-door-Variante, die letzten 6 Monate Freiheitsstrafe vor einer Entlassung zu Hause zu vollstrecken, als „reduktionistische“ Strategie ansehen, während die EÜ als ambulante Sanktion wahrscheinlich weitgehend nur im Austausch mit anderen Alternativen zur Freiheitsstrafe funktiert.

Frankreich setzt eine Vielzahl unterschiedlicher Sanktionsoptionen mit EÜ ein, und auch hier kann wohl nur die Back-door-Variante einer zeitig vorverlegten Entlassung (mit EÜ) als potenziell haftreduzierend angesehen werden. Obwohl die EÜ-Zahlen steigen, leidet das Land an einer der höchsten Überbelegungsraten in Europa.

In allen drei genannten Ländern bleibt aber die entscheidende Frage, ob die Vorverlagerung des Entlassungszeitpunkts durch den Hausarrest nicht auch ohne elektronische Überwachung ausreichend und effektiv wäre (Problem des Netwidening), letztlich unbeantwortet.

Eng mit der Frage, ob die EÜ wirklich zu einer Reduzierung der Gefangenenraten beiträgt, verbunden ist der Aspekt der *Kosten* bzw. der *Kosteneinsparungen*. Ist die EÜ wirklich eine billigere Alternative, wie dies ihre Befürworter, insbesondere die privaten Betreiberfirmen, die die Technik verkaufen, immer wieder propagieren?

Ein auf den ersten Blick überzeugendes Argument scheint, dass die Tages-satzkosten pro überwachte Person geringer sind als ein Tag Freiheitsentzug. Alle Berichte des vorliegenden auf 17 Länder bezogenen Projekts zeigen, dass die Kosten der EÜ zwar beträchtlich variieren (zwischen ca. 4,- € in Spanien und 100,- € pro Tag in Dänemark oder Norwegen), aber stets unter den Tageskosten eines Gefangenen liegen. Allerdings ist diese Berechnung *nur* richtig, wenn 1.) die EÜ tatsächlich Freiheitsentzug ersetzt und 2.) eine billigere Alternative wie

die einfache bedingte Entlassung bzw. unmittelbare Strafaussetzung ohne EÜ nicht möglich oder geeignet erscheinen.

Diese zweite Überlegung, ob geeignete weniger kostenintensive Sanktionsoptionen als die EÜ zur Verfügung stehen, wird häufig vernachlässigt. Eine der fatalen Konsequenzen dieser kurzsichtigen Betrachtungsweise ist die Einführung der EÜ als alleinstehende Maßnahme bei Low-risk-Tätern z. B. in England/Wales und neuerdings in Belgien. Es ist offensichtlich, dass in diesem Fall andere (kostengünstigere) Sanktionsoptionen wie Geldstrafen und Gemeinnützige Arbeitsweisungen nicht ausreichend in die Betrachtung einbezogen wurden. Die EÜ nimmt dann die Funktion ein, eine kulturell oder historisch begründete Unzulänglichkeit bei der „kreativen“ Weiterentwicklung des strafrechtlichen Sanktionensystems mit Blick auf konstruktive und resozialisierungsfördernde ambulante Sanktionen zu überdecken. Deshalb ist es einigermäßen tragisch, dass das EU-geförderte Ausgangsprojekt der vorliegenden erweiterten Studie unter der Überschrift der „Kreativität“ beim Gebrauch von EÜ die gesamte Bandbreite des strafrechtlichen Sanktionensystems außen vorließ und sich damit auch die Frage nach „kreativen“ Lösungen jenseits der Ausweitung von EÜ und deren flexiblerer Handhabung verwehrte.

Man könnte die Zahl von Beispielen noch fortführen, aber bis hierhin kann man zusammenfassend festhalten,

- dass die Einführung und Ausweitung der elektronischen Überwachung von Straftätern in Europa keinen wesentlichen Einfluss auf die Entwicklung der Gefangenenraten gehabt hat und in den meisten Fällen das Ziel der Lösung des Überbelegungsproblems im Strafvollzug verfehlt hat (vgl. z. B. England/Wales, Frankreich, Italien, Polen, und zumindest bis vor kurzem Belgien),¹¹⁸
- dass in vielen Fällen die EÜ eine zusätzliche Form intensivierter sozialer Kontrolle darstellt,
- dass sie in einigen Ländern zur Ausschaltung oder Verminderung der Bedeutung der herkömmlichen sozialen Hilfesysteme wie der Bewährungshilfeorganisationen beigetragen hat, indem die EÜ als alleinstehende Maßnahme eingeführt wurde (so z. B. in England/Wales, Belgien oder Schottland, im letzteren Fall allerdings mit einem derzeit zu beobachtenden Trend

118 Der zusammenfassende Bericht des EU-geförderten Ausgangsprojekts des vorliegenden Bandes mit Belgien, Deutschland, England/Wales, den Niederlanden und Schottland als beteiligten Projektpartnerländern gelangt im Gegenteil zu dem paradox erscheinenden Schluss, dass „eine weniger häufige Anwendung von EÜ ... mit einer langfristigen Reduzierung der Gefängnispopulation und geringeren Inhaftierungsraten assoziiert“ ist. „Im Gegensatz dazu sind hohe Gefangenenraten mit einer extensiveren Nutzung von EÜ assoziiert“, vgl. *Hucklesby u. a.* in diesem Band (*Kapitel 4*, S. 280) sowie *Hucklesby u. a.* 2016.

zur Rückkehr der Kriminalpolitik zu einer wieder stärkeren Einbeziehung der Bewährungshilfe), und

- dass in anderen Fällen die EÜ Teil des resozialisierungsorientierten Gesamtsystems ambulanter Sanktionen unter der führenden Beteiligung der Bewährungshilfeorganisationen und der Strafvollzugsverwaltungen wurde (Österreich, die Niederlande, Schweden, die Schweiz oder zunehmend wieder Schottland, und – soweit überhaupt praktiziert – auch für die wenigen Fälle Deutschland).

7.2 Kriminologische Aspekte: Rückfallprävention und/oder Abschreckung durch EÜ?

Aus evaluationstheoretischer Perspektive sind die unterschiedlichen Formen der EÜ zu differenzieren. Bei der EÜ als einer integrativen, in die Arbeit und Hilfeangebote der Bewährungshilfe und der kommunalen Leistungsträger eingebundenen Resozialisierungsmaßnahme ist es schwierig den (zusätzlichen) Wirkungsbeitrag der EÜ methodisch sauber isoliert zu erfassen. Allerdings könnte man theoretisch Vergleichsgruppen von Bewährungsprobanden bilden, die einmal mit, zum anderen ohne EÜ „behandelt“ wurden, ggf. sogar im Rahmen eines randomisierten Experiments. Leider ist das bislang aber noch nicht erfolgt.

EÜ als eigenständige Maßnahme kann theoretisch einfacher evaluiert werden. Das Problem ist, dass die theoretischen Grundannahmen fragwürdig sind: Warum sollten Straftäter weniger rückfällig werden, wenn sie elektronisch überwacht werden, ohne dass ihnen Resozialisierungshilfen angeboten werden? Die einzige sinnvolle kriminalitätstheoretische Überlegung könnte man mit Blick auf die Generalpräventionsforschung darin sehen, dass der Straftäter – jedenfalls für den Zeitraum der Überwachung – (vernünftigerweise) kalkuliert (oder besser kalkulieren sollte), dass er mit größerer Wahrscheinlichkeit im Falle erneuter Tatbegehung entdeckt werden wird, und dass er die erneute Inhaftierung lieber vermeiden will. Dies ist eine klassische Frage der Generalpräventionsforschung („*deterrence*“), auf die hier nur kurz eingegangen werden kann.¹¹⁹ Im Allgemeinen kann man den Forschungsstand dahingehend zusammenfassen, dass eine Verschärfung der strafrechtlichen Zugriffe und Sanktionierung allenfalls geringe Effekte zeigen. *Pratt und Cullen* (2005) evaluierten mehr als 200 Makro-Level-Studien zur Abschreckungshypothese und zeigten, dass die von der Theorie postulierten Abschreckungseffekte von Variablen wie erhöhte Polizeipräsenz, Polizeidichte (pro 100.000 der Bevölkerung), Steigerung von Festnahmen und Inhaftierungen, Aufklärungsquoten, härtere Strafzumessung und andere Formen einer

119 Vgl. zusammenfassend *Nagin* 1998; *Pratt/Cullen* 2005; *Pratt u. a.* 2006.

„*Getting-tough*“-Politik durchweg zu den schwächsten Prädiktoren bzgl. der Kriminalitätsraten gehörten.¹²⁰

Die Generalpräventionsforschung unterscheidet hinsichtlich sog. Mikro-Level-Studien, die jeweils die Abschreckungsperspektive aus der Sicht des potenziellen Täters untersuchen, zwischen der wahrgenommenen Entdeckungs- und Verfolgungswahrscheinlichkeit und der erwarteten Bestrafungsschwere im Fall der Entdeckung. Die Meta-Analyse von 40 entsprechenden Studien zeigte, dass die perzipierte Entdeckungswahrscheinlichkeit und Bestrafungsschwere eine moderate Rolle spielen können, wobei jedoch letztere gegenüber der Entdeckungswahrscheinlichkeit eine untergeordnete Bedeutung hat.¹²¹ Generell wiesen Faktoren aus dem Bereich der Kriminalpolitik und der strafjustiziellen Reaktion geringere Effektstärken auf als Faktoren der sozialen Umgebung des Täters wie soziale Bindungsfaktoren, die Einbindung in konventionelle Aktivitäten etc. Die o. g. Meta-Analyse von *Pratt u. a.* (2006) verglichen folgende vier Dimensionen der Abschreckung: Entdeckungswahrscheinlichkeit (*certainty*), Bestrafungsschwere (*severity*), eine zusammengesetzte Variable der Mischung von Abschreckungsvariablen (*deterrence theory composites*) und „außerrechtliche negative Konsequenzen“ (Verlust von Arbeitsplatz, negative Konsequenzen im sozialen Nahraum, Verlust von Ansehen etc., *non-legal sanctions*). Die Bestrafungsschwere und zusammengesetzte Abschreckungsvariablen hatten die geringsten Effektstärken verglichen mit dem Faktor der Entdeckungswahrscheinlichkeit und vor allem den außerrechtlichen Faktoren. Nimmt man Variablen konkurrierender Kriminalitätstheorien hinzu (z. B. Selbstkontrolle, Einflüsse von Gleichaltrigen), schwächt sich der Abschreckungseffekt für die Entdeckungswahrscheinlichkeit von $-.23$ auf $-.07$ ab (bei Kontrolle von Vorstrafen u. ä. von $-.21$ auf $-.08$). Differenzielle Effekte für bestimmte Alters- und Tätergruppen gab es kaum.¹²² Abschreckung mit Blick auf die Entdeckungswahrscheinlichkeit scheint bei White-collar-Delikten (Betrug, Steuerhinterziehung u. ä.) am ehesten zu wirken.

Legt man die Ergebnisse der Generalpräventionsforschung zugrunde, so könnte man immerhin moderate Effekte von der EÜ erwarten, da durch die elektronische Überwachung die Entdeckungswahrscheinlichkeit steigt, allerdings nur für den Zeitraum der Überwachung und vor allem mit der GPS-Technik. Andererseits sind auch negative Effekte der Stigmatisierung zu berücksichtigen, wenn das Tragen der Fußfessel für Mitmenschen erkennbar wird (z. B. weil die Geräte

120 Vgl. statt vieler: *Pratt/Cullen* 2005.

121 Vgl. *Pratt u. a.* 2006, S. 368 ff. m. w. N.

122 Allenfalls bei gebildeteren College-Schülern und bei 18-25-Jährigen spielte die Entdeckungswahrscheinlichkeit eine stärkere Rolle ($-.46$ bzw. $-.34$), auch hier aber sind Interaktionseffekte zu beachten, vgl. *Pratt u. a.* 2006.

relativ groß und schwer zu verbergen sind), die mögliche schwache Abschreckungseffekte neutralisieren können.¹²³ Auch andere Beschränkungen des Alltagslebens können sich negativ auswirken und die Mitarbeitsbereitschaft (*compliance*) schmälern. So wurde z. B. in Evaluationsstudien berichtet, dass die Mitarbeit bzgl. der EÜ als U-Haftalternative geringer war als bei anderen EÜ-Varianten, weil die Zeit unter EÜ (im Gegensatz zur Untersuchungshaft) nicht auf eine später verhängte Freiheitsstrafe angerechnet wird.¹²⁴

Hinsichtlich der spezialpräventiven Effizienz gelangen *Renzema* und *Mayo-Wilson* hinsichtlich der vorliegenden Evaluationsforschung zur EÜ zusammenfassend zum Schluss, dass EÜ Kriminalität während der Überwachungsperiode verhindern kann, aber – mit wenigen Ausnahmen – nicht im Zeitraum danach.¹²⁵ Der Forschungsstand ist trotz zahlreicher Studien angesichts methodischer Mängel (z. B. fehlende Kontrollgruppen), häufig zu kleinen Fallzahlen und ggf. auch Unzulänglichkeiten der Implementation nach wie vor unbefriedigend und die Ergebnisse sind nicht immer eindeutig interpretierbar.¹²⁶ Immerhin zeichnen sich anhand der nachfolgend zusammengefassten Studien einige Erkenntnisfortschritte, zugleich aber auch wiederkehrende Probleme, ab.

Kanadische Forschung zeigte, dass im Vergleich von elektronisch überwachten Probanden mit EÜ gegenüber Bewährungsprobanden unter „normaler“ Bewährungsaufsicht) ohne EÜ keine geringere Rückfälligkeit der elektronisch Überwachten erkennbar war.¹²⁷ *Wallace-Capretta* und *Roberts* stellten weiterhin fest: „Ein signifikanter Anteil der Straftäter mit elektronischer Überwachung waren Straftäter mit niedrigen Risikoskalenwerten, die möglicherweise ebenso erfolgreich“ im Rahmen der herkömmlichen Bewährungshilfemaßnahmen hätten betreut werden können, was natürlich die Frage eines Net-widening aufwirft.¹²⁸

Das Ergebnis, dass ein Rückfall während der Zeit elektronischer Überwachung die Ausnahme bleibt, geht mit den Ergebnissen der oben aufgeführten Generalpräventionsforschung konform, wonach die wahrgenommene erhöhte Entdeckungswahrscheinlichkeit einen gewissen individuellen Abschreckungseffekt

123 Vgl. *Bales u. a.* 2010, S. XI, die im Rahmen des qualitativen Teils ihrer Untersuchung negative Effekte der Stigmatisierung in verschiedenen Bereichen (etwa Arbeitsplatzsuche) feststellen konnten; ebenfalls *Nellis* 2015, S. 26.

124 Vgl. zusammenfassend *Renzema* 2013, S. 258 ff. m. w. N.

125 Vgl. *Renzema/Mayo-Wilson* 2005, S. 231; *Renzema* 2013, S. 258 ff., 260 f.

126 Insofern hat sich an dem Befund von *Albrecht* (2002, S. 103), dass „gravierende Forschungslücken, die sich zunächst auf der methodischen Seite bemerkbar machen und sich sodann insbesondere auf die Frage des Net-widening beziehen ...“, nicht viel geändert.

127 Vgl. *Wallace-Capretta/Roberts* 2013, S. 51.

128 *Wallace-Capretta/Roberts* 2013, S. 51.

(zugleich auch i. S. d. negativen Spezialprävention) bewirkt. Allerdings stellt *Renzema* in seinem aktuellen Evaluationsbericht fest: „EÜ ist heutzutage eine schlichte und billige Bestrafungsform geworden, die mit Resozialisierung nichts zu tun hat. Dementsprechend versuchen die meisten Anwender der EÜ bei ihrem Ansatz abzuschrecken sowie einigermaßen human und kostengünstig zu strafen, schon gar nicht, der EÜ irgendeinen resozialisierenden Effekt als Zielvorstellung beizugeben.“¹²⁹

Meta-Analysen zur Evaluation der EÜ zeigen keinerlei überlegenen Effekte der EÜ im Hinblick auf die Rückfallvermeidung im Vergleich zu den traditionellen ambulanten Sanktionen,¹³⁰ dafür aber eine Fülle von Problemen der EÜ-Probanden in anderen Bereichen des Alltagslebens wie Stress in der Familie, das Empfinden der Überwachung als schwere (psychische) Belastung, mögliche Stigmatisierungen in der Gemeinde, bei der Freizeit (z. B. beim Sport). Dies entspricht den deutschen Forschungsergebnissen zur Klientel der Führungsaufsichtsprobanden mit EÜ (alle Hochrisikotäter), die das Tragen der elektronischen Fußfessel als große Belastung empfanden.¹³¹

Ein eher positiv evaluiertes Projekt betrifft die schwedische Studie von *Marklund* und *Holmberg* (2009). Allerdings muss man die positive Ergebnisse bezogen auf EÜ-Probanden im Kontext des schwedischen Resozialisierungsmodells sehen, da die EÜ dort in das Gesamtsystem resozialisierungsorientierter Hilfsmaßnahmen (Arbeits-, Wohnungsvermittlung, und andere Angebote der Bewährungshilfe und der kommunalen Versorgung) eingebettet ist.¹³² Der isolierte Wirkungsbeitrag der EÜ in diesem Kontext konnte daher nicht erfasst werden, zumal lediglich eine Gruppe von Gefangenen mit EÜ-Probanden verglichen wurde, nicht aber mit „normalen“ Bewährungshilfefällen ohne EÜ.

Eine aktuelle Studie in Frankreich bewertet die EÜ in der Front-door-Variante positiv im Vergleich zu Fällen, in denen eine kurze Freiheitsstrafe verbüßt wurde.¹³³ In der Studie wurden alle 580 EÜ-Fälle aus dem Zeitraum 2000-2003 mit grundsätzlich für EÜ in Betracht kommenden Verurteilten, die eine (kurze) unbedingte Freiheitsstrafe verbüßten, nach einem Risikozeitraum von 5 Jahren verglichen. Die EÜ-Fälle zeigten eine 14-15% niedrigere Rückfallquote als die Gefan-

129 *Renzema* 2013, S. 266.

130 So auch schon *Albrecht* 2002, S. 96 f., 103 f. Leider fehlt es in Deutschland, abgesehen von der insoweit schon von der Fallzahl her nicht aussagekräftigen Evaluationsstudie bzgl. der Modellphase (vgl. *Mayer* 2004) nach wie vor an einer umfassenden Auswertung des hessischen Projekts, vgl. hierzu auch *Dünkel/Thiele/Treig* sowie *Rehbein* in diesem Band (*Kapitel 2.1* und *2.3*).

131 Vgl. *Bräuchle* in diesem Band (*Kapitel 2.4*).

132 Vgl. *Marklund/Holmberg* 2009; *Renzema* 2013, S. 259; *Wennerberg* 2013, S. 121 ff.

133 Vgl. *Henneguelle/Monnery/Kensey* 2016.

genengruppe. Allerdings schrumpfte dieser Unterschied bei Kontrolle von verschiedenen delinquenzbezogenen bzw. (legal-)biographischen Variablen auf 6-7 Prozentpunkte. Dies verdeutlicht eine deutlich positive Selektion der EÜ-Fälle, indem die geringer risikobelasteten Verurteilten bevorzugt in den „Genuss“ der EÜ-Alternative kamen. Weiter differenzierende Analysen zeigten, dass Hauptgründe für die geringere Rückfälligkeit der EÜ-Gruppe sozialintegrative Unterstützungsmaßnahmen wie Hausbesuche durch die Bewährungshilfe und Beschäftigungsprogramme waren, an denen die Probanden teilzunehmen verpflichtet waren. Leider verglich die Studie nicht die Alternative der Strafaussetzung zur Bewährung mit Bewährungsaufsicht, aber ohne EÜ, sodass der selbständige Wirkungsbeitrag der EÜ nicht ermittelt werden konnte. Die Ergebnisse deuten an, dass die unterstützenden Maßnahmen jenseits der EÜ den entscheidenden Einfluss auf die reduzierten Rückfallquoten im Vergleich zur Strafgefangenengruppe hatten, was die traditionellen Formen der Bewährungshilfe und -aufsicht stützt, keineswegs aber die EÜ. Dies wird vor allem durch die Daten zur Dauer der EÜ nahegelegt, die im Durchschnitt bei lediglich 73 Tagen (Median: zwei Monate) lag,¹³⁴ und auf die Tatsache gestützt, dass die Rückfallwahrscheinlichkeit sich in der ersten und späteren Phasen der Überwachung nicht unterschieden. In der Zeit nach 2003 wurde die Praxis der Hausbesuche fast vollständig aufgegeben und die Dauer der elektronischen Überwachung sank auf durchschnittlich weniger als 50 Tage, wodurch sich die postulierten „Effekte“ der EÜ weiter relativieren und gegen Null tendieren dürften.¹³⁵ Insgesamt gesehen ergeben die Daten der französischen Studie keine evidenzbasierten Belege für einen zusätzlichen rückfallmindernden Effekt im Vergleich zu den traditionellen Formen der Strafaussetzung zur Bewährung bzw. Bewährungshilfe. Andererseits wird bestätigt, dass ambulante Sanktionsformen allgemein und insbesondere wiedereingliederungsorientierte Betreuungs- und Unterstützungsmaßnahmen unbedingten Freiheitsstrafen überlegen sind. Die Konsequenzen einer fehlenden Überlegenheit der EÜ im Vergleich zu herkömmlichen Bewährungsstrafen wird unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten unter 8. erörtert).

Ein weiteres wichtiges Forschungsergebnis ist, dass EÜ erfolversprechender bei Straftätern mit mittlerem bis hohem anstatt niedrigem Rückfallrisiko ist. Bei Tätern mit a priori niedrigem Rückfallrisiko konnte keine weitergehende Rückfallreduzierung durch den Einsatz von EÜ ermittelt werden.¹³⁶ Der Kommentar

134 vgl. *Henneguelle/Monnery/Kensey* 2016, S. 650 ff.

135 So auch *Henneguelle/Monnery/Kensey* 2016, S. 655.

136 Vgl. *Renzema/Mayo-Wilson* 2005; *Renzema* 2013, S. 258 m. jew. w. N.; ähnlich *Henneguelle/Monnery/Kensey* 2016, S. 649 (stärkere „Effekte“ bei Probanden mit früherer Inhaftierung); soweit handelt es sich in allen Studien um kombinierte Maßnahmen therapeutischer bzw. sozialarbeiterischer Interventionen i. V. m. EÜ; auch insoweit sind die Ergebnisse allerdings nicht einheitlich: In der schwedischen Studie von *Marklund/Holmberg*

zu den EÜ-Rules des Europarats stellt in diesem Kontext fest: Die GPS-gestützte Aufenthaltsüberwachung an sich kann keine Änderungen von Einstellungen oder des Verhaltens in der Weise bewirken, wie sie in zahlreichen Programmen und in der „normalen“ Arbeit der Bewährungs- und Straffälligenhilfe üblicherweise konzipiert werden. Die empirische Evidenz zeigt, dass das Tragen einer Fußfessel oder einer ähnlichen Apparatur einen „Beschämungseffekt“ auslösen kann, der aber für sich genommen nicht zu langfristigen Verhaltens- oder Einstellungsänderungen beiträgt. Wenn die soziale Wiedereingliederung und eine Distanz zum straffälligen Verhalten erreicht werden soll, muss die EÜ mit sozial konstruktiven Maßnahmen verbunden werden, die dazu wirklich beitragen können, und zwar auf die individuellen Lebens- und Problemlagen der Straftäter abgestimmt (Drogen-, Alkoholbehandlung, Umgang mit eigenen Aggressionen, Entwicklung von beruflichen Fertigkeiten, Hilfe bei der Arbeitsplatz- und Wohnungssuche, etc.).¹³⁷

Es gibt gelegentlich aber auch Forschung, die Anhaltspunkte dafür liefert, dass EÜ in Einzelfällen bei jungen Tätern dazu beigetragen hat, gewisse Alltagsroutinen und eine Tagesstruktur zu vermitteln und dadurch für die Stabilisierung des Lebens von Straftätern hilfreich waren, die andernfalls Resozialisierungsprogramme nicht durchgestanden hätten, und die dadurch von diesen Behandlungsangeboten profitieren konnten. Dies wird in gewisser Weise durch das Projekt in Hessen bestätigt, wo EÜ häufiger dazu eingesetzt wurde sicherzustellen, dass die überwachten Personen tatsächlich an den mit der Bewährungshilfe vereinbarten Programmen und Maßnahmen außerhalb der eigenen Wohnung teilnehmen.¹³⁸

8. Fazit und rechtspolitische Perspektiven

Zusammengefasst gesagt ist die elektronische Überwachung kein Allheilmittel, und zwar weder zur Reduzierung von Gefangenenraten noch zur Reduzierung der Rückfälligkeit bzw. Förderung der sozialen Integration von Straftätern. Es ist die Aufgabe kritischer empirischer Begleitforschung herauszufinden, unter welchen Bedingungen und bei wem die EÜ eine konstruktive Rolle bei der Erreichung der von seinen Befürwortern propagierten Ziele spielen kann.¹³⁹ Jenseits empirischer

(2009) waren die Rückfallraten der Low- und Medium-risk-Täter nach einem Risikozeitraum von drei Jahren signifikant niedriger, während bei den High-risk-Tätern keine signifikanten Unterschiede zur Vollzugsgruppe auftraten.

137 Vgl. *Council of Europe* 2014, Commentary to Rule 8, unter Verweis auf *Wennerberg* 2013, s. o.

138 Vgl. *Rehbein* in diesem Band (*Kapitel 2.3*).

139 Das hat schon *Albrecht* 2002, S. 103 f. angemahnt. Leider ist in dieser Hinsicht vor allem in Deutschland kein wesentlicher Fortschritt erzielt worden, nach wie vor bleiben mehr

Evidenz wurde jedoch auch der menschenrechtliche Ansatz weitgehend vernachlässigt. Die elektronische Überwachung stellt eine eingriffsintensive Maßnahme dar¹⁴⁰ und muss sich gegenüber weniger eingriffsintensiven Maßnahmen legitimieren. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz fordert daher in jedem Einzelfall zu überprüfen, ob EÜ geeignet, erforderlich und verhältnismäßig i. e. S. ist. Daher sollte EÜ nur in den Fällen genutzt werden, in denen andere Alternativen zur Freiheitsstrafe nicht ausreichend bzw. wirksam genug erscheinen, um die o. g. Ziele der Rückfallvermeidung und der sozialen Wiedereingliederung zu erreichen.¹⁴¹

Eine konkrete Politikempfehlung wäre daher EÜ nur für Fälle gesetzlich einzuführen, bei denen

1. andernfalls eine unbedingte Freiheitsstrafe unvermeidlich wäre, und
2. andere, weniger eingriffsintensive Alternativen zur Freiheitsstrafe aufgrund konkreter Tatsachen nicht ausreichend bzw. geeignet erscheinen.

Dieser zweite Aspekt der Voraussetzungen, unter denen EÜ akzeptabel sein kann, wird zumeist vernachlässigt¹⁴² und man darf deshalb begründet eine weitgehend unverhältnismäßige Anwendungspraxis annehmen. Das Problem ist daher nicht, warum EÜ zu wenig angewendet wird („*is underused*“)¹⁴³ und wie man das Potential der EÜ „weiterentwickeln“ kann, was als implizite Forschungsfrage dem EU-geförderten Ausgangsprojekt über „*Creativity ... in the Use of EM ...*“ zugrunde lag,¹⁴⁴ sondern wie der Anwendungsbereich auf ein vernünftiges Maß begrenzt werden kann. Man sollte Deutschland in diesem Kontext nicht als Außenseiter stigmatisieren, das seine Kriminalpolitik überdenken sollte, sondern im Gegenteil als Land sehen, das den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ernst

Forschungslücken, als dass präzise Aussagen zum unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten vertretbaren Anwendungspotenzial, zur Wirkung von EÜ im Vergleich zu anderen Sanktionen bzw. zur Rückfallverminderung allgemein oder zur Frage des Net-widening möglich sind, vgl. i. E. oben *Abschnitt 7*.

140 Vgl. zu den Grundrechtseingriffen i. E. *Hudy* 1999, S. 191-256; *Wittstamm* 1999, S. 101-143; ferner *Mohr* 2017 und in diesem Band (*Kapitel 2.2*).

141 Diesen Aspekt haben im Grunde schon zahlreiche Autoren Ende der 1990er Jahre, als die Debatte über die Möglichkeiten einer Übernahme des elektronisch überwachten Hausarrests nach ausländischen, vor allem US-amerikanischen Vorbildern, in Deutschland ihren Höhepunkt erlangte, zutreffend herausgearbeitet, vgl. insbesondere *Hudy* 1999, S. 244 ff., 256.

142 Auch in den am EU-finanzierten Ausgangsprojekt beteiligten Ländern spielten abgesehen von Deutschland derartige Überlegungen keine Rolle, vgl. dazu den zusammenfassenden Beitrag von *Hucklesby u. a.* in diesem Band (*Kapitel 4*).

143 So *Nellis* 2016, S. 182 in seinem Beitrag zur Entwicklung in Schottland.

144 Vgl. *Hucklesby et al.* 2016 und in diesem Band (*Kapitel 4*).

genommen hat und damit den Forderungen der internationalen Menschenrechtsstandards entspricht. Nur in wenigen Ländern im vorliegenden internationalen Vergleich werden entsprechende rechtsstaatliche Überlegungen in vergleichbarer Weise erkennbar, wenngleich nicht immer durchgehend konsequent, wie etwa das Beispiel von Finnland (s. *Kapitel 7.2* in diesem Band) belegt.

Wenn der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wirklich ernst genommen wird, kann die EÜ nur in den wenigen Fällen Anwendung finden, in denen keine alternative Sanktion bzw. Ausgestaltung von Alternativen zum Freiheitsentzug möglich oder geeignet erscheint.¹⁴⁵

Im Rahmen von sog. Back-door-Varianten muss die bedingte Entlassung mit einem ggf. engmaschigen Netz von herkömmlichen Weisungen als definitiv nicht ausreichend erscheinen, d. h. nur durch die zusätzliche Unterstellung unter EÜ muss die bedingte Entlassung als vertretbar erscheinen. Im Ergebnis befinden sich im Bundesland Hessen, das diesem Anspruch zu entsprechen versucht, nur 80 von ca. 16.000 Bewährungshilfeprobanden unter EÜ, ohne dass die Net-widening-Problematik tatsächlich empirisch geklärt ist.¹⁴⁶

EÜ ist nach den Erfahrungen im Ausland sowohl in der Front-door- wie Back-door-Variante nur für einen relativ kurzen Zeitraum einsetzbar, und wird in der Regel nur für einen Zeitraum von bis zu 6 Monate, selten für mehr als ein Jahr genutzt. Dies ergibt sich u. a. aus der Eingriffsintensität der Maßnahme und den Belastungen auch im sozialen Umfeld (Mitbewohner, Familie) der Überwachten. Da im Bereich der kurzen Freiheitsstrafen die Geldstrafe wie die Strafaussetzung zur Bewährung in Deutschland sich ausgesprochen gut bewährt haben,¹⁴⁷ bleibt für die EÜ nur der schmale Bereich von Fällen übrig, in denen diese keine befriedigende Lösung versprechen, etwa bei trotz Tagessatzsystem mit einkommensabhängigen Tagessatzhöhen und Ratenzahlungsmöglichkeiten nicht bezahlten Geldstrafen, die in der Ersatzfreiheitsstrafe enden können (vgl. § 43 StGB). Gera-

145 In diesem Sinn bereits *Albrecht 2003*, S. 258 ff., der mit Blick auf Front-door-Varianten den „intermediären“ Charakter des elektronisch überwachten Hausarrests zwischen herkömmlichen Bewährungsstrafen oder Gemeinnütziger Arbeit und der unbedingten Freiheitsstrafe betont und damit bereits auf das tendenzielle Nischendasein der EÜ verwies, wie es sich in der deutschen Entwicklung auch mehr als 15 Jahre nach Einführung des Hessischen Modells bestätigte.

146 Dies spricht einerseits dafür, dass der Grundgedanke, dass die EÜ nur als *ultima ratio* der Bewährungsaussetzung fungieren soll, beachtet wird, andererseits spricht dagegen, dass die EÜ-Fälle auf einige wenige Gerichtsbezirke entfallen, andere jedoch weitgehend ohne EÜ auszukommen scheinen, vgl. i. E. *Dünkel/Thiele/Treig* in diesem Band (*Kapitel 2.1*), ferner *Rehbein* in diesem Band (*Kapitel 2.3*).

147 Vgl. zusammenfassend *Heinz 2016*, S. 420; ausführlich auch *Dünkel 2009*.

de dort werden aber in den meisten Bundesländern mit Projekten der Gemeinnützigen Arbeit ebenfalls erfolgreiche Haftvermeidungsmodelle praktiziert,¹⁴⁸ so dass für die EÜ nur die Fälle verbleiben, die sowohl die Geldstrafe nicht bezahlen, als auch bei der Ersatzsanktion der Gemeinnützigen Arbeit scheitern. Diese Klientel bringt allerdings angesichts der desolaten Lebenslagen, instabilen Lebenssituation und persönlichkeitsbezogenen Auffälligkeiten die Voraussetzungen für die Anordnung der EÜ i. d. R. nicht mit.¹⁴⁹ U. a. deshalb scheiterte das in *Kapitel 2.1* beschriebene baden-württembergische Modellprojekt und wurde dementsprechend beendet.¹⁵⁰

Problemfälle, die in diesem Zusammenhang für ein Nachdenken über die Geeignetheit der EÜ im Rahmen des deutschen Sanktionensystems sprechen könnten, sind die – trotz der gesetzgeberischen Einschränkungen des § 47 StGB – immer noch zahlreichen unbedingten Freiheitsstrafen und die u. U. ebenfalls kurzen widerrufenen Freiheitsstrafen oder bei Strafresten nach einer bedingten Entlassung.¹⁵¹

Was die *originäre kurze Freiheitsstrafe* anbelangt, so lag in Deutschland der Anteil von unbedingten Freiheitsstrafen bis zu 6 Monaten 2015 bei beachtlichen 25,7% in absoluten Zahlen: 8.172 Verurteilte).¹⁵² Bevor man allerdings hinsichtlich der EÜ in diesem Zusammenhang Initiativen ergreifen sollte, wird man über

148 Vgl. *Dünkel* 2011; *Dünkel/Scheel* 2006 m. jew. w. N.

149 Vgl. dazu die empirischen Befunde bei *Dolde* 1999; 1999a; *Villmow* 1998; *Wirth* 2000; *Matt* 2005; zu den erheblichen psychischen Auffälligkeiten der Population der Ersatzfreiheitsstrafe bzw. des Kurzstrafenvollzugs allgemein vgl. *Konrad* 2003; 2004; zusammenfassend *Dünkel/Scheel* 2006, S. 167 f.

150 Vgl. i. E. *Schwedler/Wößner* 2015 sowie *Dünkel/Thiele/Treig* in diesem Band (*Kapitel 2.1*), S. 13, 69, 76 m. jew. W. N.

Gleichwohl bleibt die Ersatzfreiheitsstrafe mit zum 30.11.2016 4.487 „fehlbelegten“ Haftplätzen (= 9,8% der Gefangenen im Erwachsenenstrafvollzug) ein Ärgernis, da hier bei einem Haftkostensatz von derzeit 174 € pro Tag (vgl. die Angaben in Landtag Mecklenburg-Vorpommern Drs. 7/118 v. 23.1.2017, S. 5) in erheblichem Umfang Ressourcen in Anspruch genommen werden, die grundsätzlich vermeidbar wären. Die Lösung liegt hier allerdings nicht in einer Ausweitung der EÜ, sondern in einer schon seit Jahrzehnten geforderten Reform des Sanktionenrechts, die u. a. den Umrechnungsschlüssel so verändert, dass die Ersatzfreiheitsstrafen um die Hälfte verkürzt werden, vgl. hierzu und zu anderen Reformperspektiven zusammenfassend *Mohr* 2017.

151 Vgl. hierzu bereits *Albrecht* 2002, S. 90.

152 Berechnet nach Strafverfolgungsstatistik 2015, S. 160; vgl. zur langfristigen Entwicklung *Heinz* 2016, S. 217 ff., 223 ff., der zu Recht darauf verweist, dass die Strafrechtsreform von 1969 mit der nur noch ausnahmsweise zu verhängenden kurzen Freiheitsstrafe unter 6 Monaten einen nachhaltigen Erfolg im Hinblick auf den Bedeutungszuwachs der Geldstrafe darstellt, dass aber nach wie vor die kurze Freiheitsstrafe eine bedeutende Rolle spielt: 2013 waren 9.462 der insgesamt 34.930 verhängten Freiheitsstrafen unter 6

weitere Möglichkeiten der Ersetzung kurzfristiger Freiheitsstrafen durch die Einführung der Gemeinnützigen Arbeit als originäre Sanktion oder Ersatzsanktion nachdenken müssen, was der deutsche Gesetzgeber bislang nachhaltig versäumt hat.¹⁵³ Zudem handelt es sich bei den zu einer unbedingten kurzen Freiheitsstrafe Verurteilten um eine großenteils erheblich problembelastete Personengruppe, die für die EÜ i. d. R. ungeeignet erscheint.¹⁵⁴

Gleiche Vorbehalte sind Überlegungen entgegenzuhalten, bei kurzen widerrufenen Strafaussetzungen oder Strafrestaussetzungen die EÜ zur Widerrufungsvermeidung einzusetzen. Auch hier dürfte das Potenzial – auch wenn man von einer Widerrufsquote von ca. 30% bei den Freiheitsstrafen mit Unterstellung unter Bewährungshilfe ausgeht¹⁵⁵ – angesichts des weitreichenden und u. U. ausbaufähigen Instrumentariums des § 56f StGB¹⁵⁶ auf Einzelfälle beschränkt bleiben. Die Grenzen weniger eingriffsintensiver Alternativen im Vergleich zu der EÜ sind ebenso wie bei der kurzen originären Freiheitsstrafe noch nicht ausgelotet und empirisch ausreichend erforscht.

Von daher gibt es im Bereich der *Front-door-Varianten* im deutschen Sanktionensystem *keinen sinnvollen* (substantiellen) *Anwendungsbereich*. Eine Einführung der EÜ hätte entweder zur Folge, dass sie weitgehend unverhältnismäßig eingesetzt würde, indem weniger eingriffsintensive Sanktionen nicht hinreichend genutzt werden, oder sie bliebe auf wenige Einzelfälle beschränkt, was mit erheblichen Kosten verbunden wäre.

Ebenfalls zur *Front-door-Variante* bzgl. Freiheitsentzugvermeidung gehört die Anwendung der EÜ zur *Untersuchungshaftvermeidung*. Hier kann man ebenfalls allenfalls eine Nischenfunktion der EÜ erkennen. Denn entweder liegt „Fluchtgefahr“ vor, dann kommt die EÜ grundsätzlich nicht in Betracht, oder es ist keine Fluchtgefahr gegeben, dann kommt Untersuchungshaft nicht in Betracht. Es bleibt allenfalls die dogmatisch problematische Grauzone, dass ein bisschen oder eine gewisse Fluchtgefahr besteht, die durch die EÜ beseitigt werden kann. Dem steht aber entgegen, dass die EÜ Flucht natürlich nicht verhindern kann, weil die Überwachten das Gerät jederzeit manipulieren und ggf. entfernen und sich dem Verfahren entziehen können. Es ist daher nicht überraschend, dass die Zahlen

Monaten unbedingte Freiheitsstrafen (= 27,1% aller unbedingten Freiheitsstrafen, vgl. Tabelle 57, S. 224).

153 Vgl. zu entsprechenden Reformvorschlägen *Mohr* 2017 m. w. N.

154 „Vielfach handelt es sich um Randständige, Drogen- oder Alkoholabhängige, sozial desintegrierte, bindungslose Personen oder notorische Kleinkriminelle“, *Bösling* 2002, S. 111; ebenso *Wittstamm* 1999, S. 179 f. und die in Anm. 149 zitierte Literatur m. jew. w. N.

155 Vgl. zuletzt *Bewährungshilfestatistik* 2011, S. 17 ff.

156 Insbesondere die Erteilung anderer Auflagen und Weisungen oder die Verlängerung der Bewährungszeit, vgl. § 56f Abs. 2 StGB.

sowohl im deutschen Projekt in Hessen als auch in den meisten anderen Ländern marginal geblieben sind, weshalb man eine effiziente Haftvermeidung und substantielle Senkung der U-Haftzahlen auf diesem Weg nicht erreichen kann.¹⁵⁷

Es gibt weiterhin empirische Anhaltspunkte dafür, dass die EÜ *nur dann* im Hinblick auf die Rückfallvermeidung vielversprechend ist, wenn die elektronische Überwachung in ein sozialarbeiterisches/sozialpädagogisches Gesamtkonzept der Bewährungs- und Straffälligenhilfe unter dem Primat des Resozialisierungsgrundsatzes integriert ist, wie dies beispielhaft in Schweden und den Niederlanden praktiziert wird (vgl. oben 7.). EÜ als eine alleinstehende Maßnahme für Täter mit geringem Rückfallrisiko, wie sie nach der Sanktionspolitik und -praxis in England und (teilweise Belgien) vorgesehen ist, sollte deshalb entschieden abgelehnt werden.

Es gibt eine andere Gruppe von Straftätern, bei denen die EÜ auch unter verfassungsrechtlichen bzw. menschenrechtlichen Aspekten gerechtfertigt werden kann, ohne dass es um die *Ersetzung* von Freiheitsentzug im eigentlichen Sinn geht, da hier überragende Gesichtspunkte des Opferschutzes eine tragende Rolle spielen.¹⁵⁸ Gemeint ist hier die Führungsaufsicht gem. § 68b Abs. 1 Nr. 12 StGB. Erneut ist Deutschland ein gutes Beispiel für einen im Wesentlichen angemessenen und zurückhaltenden Gebrauch dieser besonders eingriffsintensiven (GPS-gestützten) Maßnahme. Entwickelt wurde sie im Anschluss an die Rechtsprechung des EGMR, die 2009 dazu führte, dass etliche als besonders gefährlich geltende Insassen aus der Sicherungsverwahrung entlassen werden mussten.¹⁵⁹ Demgemäß handelt es sich um Tätergruppen, die entweder die Freiheitsstrafe voll verbüßt haben oder aus dem Maßregelvollzug aus verfassungsrechtlichen Gründen zu Entlassende,¹⁶⁰ die jeweils als besonders gefährlich im Hinblick auf die konkrete Gefahr der Begehung von schweren Gewalt- oder Sexualdelikten anzusehen sind. Die Führungsaufsicht oder ähnliche Sanktionen

157 Zu Recht lehnt beispielsweise *Harders* (2014, S. 119, 263 f.) auch mit Blick auf den internationalen Vergleich die EÜ zur U-Haftvermeidung kategorisch ab.

158 So hält *A. Kaiser* die gegenwärtige Regelung des § 68b Abs. 1 Nr. 12 StGB in der engen Begrenzung auf Gewalt- und Sexualtäter, von „denen eine besonders hohe Gefahr ausgeht“ für mit dem GG und der EMRK vereinbar, eine Ausweitung auf andere Tätergruppen aber nicht, „da sie zu einer Unverhältnismäßigkeit der Grundrechtseingriffe führen würde“, vgl. *A. Kaiser* 2015, S. 237 f.

159 Vgl. i. E. *Dünkel/Thiele/Treig* in diesem Band (*Kapitel 2.1*).

160 Normalerweise werden aus dem Maßregelvollzug (psychiatrisches Krankenhaus oder Sicherungsverwahrung, §§ 63, 66 StGB) nur Insassen entlassen, deren Rückfallrisiko mit Blick auf weitere Straftaten niedrig ist (vgl. § 67d Abs. 2 StGB, § 454 Abs. 2 StPO), jedoch kann u. U. aus Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten die Weitervollstreckung nicht mehr verfassungsgemäß sein, vgl. z. B. BVerfGE 70, S. 297, 312 f.

für gefährliche Täter, die ihre Strafe voll verbüßt haben gibt es auch in Frankreich und den Niederlanden. Wichtig ist auch hier die quantitative Dimension: Von insgesamt ca. 37.000 Führungsaufsichtsp probationen¹⁶¹ in Deutschland befinden sich pro Stichtag lediglich ca. 70 unter elektronischer Überwachung, was man unter dem Gesichtspunkt des Schutzes der Allgemeinheit vor besonders „gefährlichen“ Tätern als vertretbar ansehen kann. Der Rechtsstaat muss allerdings gewährleisten, dass eine permanente und in relativ kurzen Abständen zu erfolgende Prüfung vorgenommen wird, ob die weitere elektronische Überwachung jenseits der „normalen“ Bewährungsaufsicht geboten ist. Zeitlich unbefristete EÜ-Maßnahmen, wie sie in Deutschland theoretisch möglich sind, sind verfassungsrechtlich nicht vertretbar. Ebenso wie im Strafvollzug gilt auch für die ambulanten Maßnahmen, dass der Straftäter ein mit eigenen Grundrechten ausgestatteter Bürger¹⁶² bleibt.

Perspektiven für Deutschland, die kein oder kaum Net-widening beinhalten würden, könnte man allein in der Variante einer Vorverlegung der bedingten Entlassung vor der regulären Entlassung nach der Hälfte oder zwei Dritteln der Strafe sehen. Insofern sind die Erfahrungen in Finnland und Österreich u. U. richtungweisend. Allerdings ist auch hier stets zu prüfen, ob eine solche vorverlegte Entlassung „auf Probe“ nicht auch im Rahmen der herkömmlichen Begleitung durch die Bewährungshilfe leistbar wäre (zumal es sich ja um Fälle mit eher günstiger Prognose handelt), sodass sich die EÜ ggf. als zusätzliche Beschwer und damit unverhältnismäßige Maßnahme darstellen könnte.

Alles in allem wird deutlich, dass bei richtigem verfassungsrechtlichen Verständnis die EÜ über ein „Nischendasein“ nicht hinausgelangen kann und wird. Gerade in medial aufgeregten Zeiten und überzogenen (weil nicht einlösbaren) Sicherheitsversprechen wird die Politik gut daran tun, eine „Kriminalpolitik mit Augenmaß“¹⁶³ zu verfolgen und ein zweifaches Hinsehen und Abwägen¹⁶⁴ an-

161 Vgl. *Reckling* in *DBH* 2016. S. 113 ff.

162 Das Konzept des Gefangenen als „*Rechtsbürger*“ wurde in den Niederlanden vom Strafvollzugsrechtler *Constantijn Kelk* entwickelt (dazu *van Zyl Smit/Snacken* 2009, S. 69 ff., vgl. das Konzept des „*legal citizen*“), in Deutschland von *Schüler-Springorum* 1969. Darauf baut die grundlegend neue Sicht der Möglichkeit der Einschränkung von Grundrechten der Gefangenen nur auf einer *gesetzlichen* Grundlage auf, wie sie 1972 vom BVerfG in BVerfGE 33, S. 1 ff. entwickelt und 2006 bzgl. des Jugendstrafvollzugs bestätigt wurde, vgl. BVerfGE 116, S. 69 ff.

163 Vgl. hierzu die *Redaktion* der Zeitschrift *Neue Kriminalpolitik* 1998, S. 22-24 und die Einzelbeiträge der Redaktionsmitglieder auf S. 25 ff.

164 So schon *Schüler-Springorum* 1991, S. 281: „Eine Politik des Zweimaldenkens würde nie agieren, ohne erst zu reflektieren, würde die nächstliegende Reaktion immer erst

statt populistischer „Schnellschüsse“ zu praktizieren. Das Strafrecht kann zur Lösung der Probleme dieser Welt meistens nichts oder nicht viel beitragen und sollte sich deshalb auf sein Kerngeschäft der angemessenen Reaktion auf Straftaten beschränken. Das präventive Strafrecht im Grenzbereich der Gefahrenabwehr – und dafür ist die elektronische Überwachung ein markantes Beispiel – kann allenfalls in Einzelfällen akzeptabel sein, und Deutschland hat hier im Gegensatz zu manchen anderen Ländern (bislang) Augenmaß bewahrt. Und das ist gut so!

Literatur

- Aebi, M. F., u. a.* (2014): European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics 2014. 5. Aufl., Helsinki: European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations (HEUNI).
- Aebi, M. F., Chopin, J.* (2014): SPACE II – Council of Europe, Annual Penal Statistics: SPACE II, survey 2013. Persons Serving Non-Custodial Sanctions and Measures in 2013. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Aebi, M. F., Chopin, J.* (2016): SPACE II – Council of Europe, Annual Penal Statistics: SPACE II, survey 2014 Persons Serving Non-Custodial Sanctions and Measures in 2014. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Albrecht, H.-J.* (2002): Der elektronische Hausarrest. Das Potential für Freiheitsstrafenvermeidung, Rückfallverhütung und Rehabilitation. Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 85, S. 84-104.
- Albrecht, H.-J.* (2003): The Place of Electronic Monitoring in the Development of Criminal Punishment and Systems of Sanctions. In: Mayer, M., Haverkamp, R., Lévy, R. (Hrsg.): Will Electronic Monitoring Have a Future in Europe? Freiburg i. Br.: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, S. 249-264.
- Albrecht, H.-J.* (2005): Electronic Monitoring in Europe. A Summary and Assessment of Recent Developments in the Legal Framework and Implementation of Electronic Monitoring. Internetpublikation <http://www.mpicc.de/shared/data/pdf/albrecht.pdf> (zuletzt abgerufen am 28.03.2017).
- Ball, R. A., Huff, C. R., Lilly, J. R.* (1988): House Arrest and Correctional Policy. Doing Time at Home. Beverly Hills, London New Delhi: Sage.
- Bishop, N.* (2003): Social Work and Electronic Monitoring. In: Mayer, M., Haverkamp, R., Lévy, R. (Hrsg.): Will Electronic Monitoring Have a Future in

einmal in Frage stellen, bevor sie zu ihr oder einer anderen greift, würde Kritik internalisieren und nicht bloß absorbieren. ... Eine solche Kriminalpolitik würde die Folgen ihres Handelns vorausdenken ...“ Diese Aussagen von *Schüler-Springorum* sind heute aktueller denn je, und zugleich gibt es wenig Hoffnung, dass sich die Kriminalpolitik aus dem medial aufgeheizten Verstärkerkreislauf des „*more of the same*“ lösen könnte.

- Europe? Freiburg i. Br.: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, S. 227-235.
- Bösling, T.* (2002): Elektronisch überwachter Hausarrest als Alternative zur kurzen Freiheitsstrafe? Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 85, S. 105-125.
- Bräuchle, A.* (2016): Die Elektronische Aufenthaltsüberwachung gefährlicher Straftäter im Rahmen der Führungsaufsicht. Tübingen: Tübinger Schriften und Materialien zur Kriminologie.
- Bräuchle, A., Kinzig, J.* (2016): Die elektronische Aufenthaltsüberwachung im Rahmen der Führungsaufsicht. Tübingen: Universität Tübingen, Institut für Kriminologie. URL: http://www.dbh-online.de/fa/Kurzbericht-EA_uni-tuebingen-2016.pdf (zuletzt abgerufen am 24.01.2017).
- Cohen, S.* (1985): Visions of Social Control – Crime, Punishment and Classification. New York: Basil Blackwell.
- DBH, Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik* (2016): 40 Jahre Führungsaufsicht. Evaluation, Geschichte und Zahlen. DBH-Materialien Nr. 75. Köln: Eigenverlag DBH.
- Dolde, G.* (1999): Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen – ein wesentlicher Anteil im Kurzstrafenvollzug. Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 48, S. 330-335.
- Dolde, G.* (1999a): Zum Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen. In: Feuerhelm, W., Schwind, H.-D., Bock, M. (Hrsg.): Festschrift für Alexander Böhm zum 70. Geburtstag am 14. Juni 1999. Berlin: de Gruyter, S. 581-596.
- Dünkel, F.* (2009): Rechtliche, rechtspolitische und programmatische Entwicklungen einer Sozialen Strafrechtspflege in Deutschland. In: DBH-Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik/Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.): Kriminalpolitische Herausforderungen. Bewährungs- und Straffälligenhilfe auf neuen Wegen. Zinnowitz 2008. Norderstedt: Books on Demand 2009, S. 20-60.
- Dünkel, F.* (2010): Die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze von 2006. In: Preusker, H., Maelicke, B., Flügge, C. (Hrsg.): Das Gefängnis als Risiko-Unternehmen. Baden-Baden: Nomos Verlag 2010, S. 202-215.
- Dünkel, F.* (2010a): Greifswalder Forschungen zum Alkohol im Straßenverkehr. In: Dölling, D., u. a. (Hrsg.): Verbrechen – Strafe – Resozialisierung. Festschrift für Heinz Schöch zum 70. Geburtstag am 20. August 2010. Berlin, New York: de Gruyter, S. 101-117.
- Dünkel, F.* (2011): Ersatzfreiheitsstrafen und ihre Vermeidung. Aktuelle statistische Entwicklung, gute Praxismodelle und rechtspolitische Überlegungen. Forum Strafvollzug – Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 60, S. 143-153.

- Dünkel, F.* (2013): Gemeinnützige Arbeit – What Works? In: Kuhn, A., u. a. (Hrsg.): Kriminologie, Kriminalpolitik und Strafrecht aus internationaler Perspektive. Festschrift für Martin Killias zum 65. Geburtstag. Bern: Stämpfli Verlag, S. 839-860.
- Dünkel, F.* (2017): European Penology – The rise and fall of prison population rates in Europe. *European Journal of Criminology* 14 (in Vorbereitung).
- Dünkel, F.* (2017a): Resozialisierung und internationale Menschenrechtsstandards. In: Cornel, H., u. a. (Hrsg.): Handbuch der Resozialisierung. 4. Aufl., Baden-Baden: Nomos Verlag (im Erscheinen).
- Dünkel, F.* (2017b): Resozialisierung im Strafvollzug und internationale Menschenrechtsstandards. In: Spinellis, C. D., Theodorakis, N., Billis, E., Papadimitrakopoulos, G. (Hrsg.): Europe in Crisis: Crime, Criminal Justice and the Way Forward. Essays in Honour of Professor Nestor Courakis. Bd. II. Athen: Sakkoulas Publications, S. 1037-1050.
- Dünkel, F., Geng, B., Harrendorf, S.* (2016): Gefangenenraten im internationalen und nationalen Vergleich. *Bewährungshilfe* 63, S. 178-200.
- Dünkel, F., Scheel, J.* (2006): Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen durch gemeinnützige Arbeit: das Projekt „Ausweg“ in Mecklenburg-Vorpommern. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.
- Eilzer, S.* (2012): „Elektronische Fußfessel“ als Erfahrungshintergrund für die „Elektronische Aufenthaltsüberwachung“. In: DBH-Fachverband für soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik (Hrsg.): Elektronische Überwachung gefährlicher Täter und Umgang mit besorgten Bürgern. Köln: Eigenverlag DBH, S. 19-26.
- Eilzer, S., Mair, H.-P.* (2013): Elektronische Aufenthaltsüberwachung in Europa – kriminalpolitische Alternativen? In: Marks, E., Steffen, W. (Hrsg.): Ausgewählte Beiträge des 17. Deutschen Präventionstages, 16.-17. April 2012 in München. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, S. 457-464.
- Gable, R. S.* (2015): The Ankle Bracelet I History: An Informal Review of the Birth and death of a Monitoring Technology. *The Journal of Offender Monitoring*, S. 4-8.
- Haverkamp, R.* (2000): Einstellungen von Praktikern aus der Justiz zum elektronisch überwachten Hausarrest. In: Jehle, J.-M. (Hrsg.): Täterbehandlung und neue Sanktionsformen. Kriminalpolitische Konzepte in Europa. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, S. 369-378.
- Haverkamp, R.* (2002): Elektronisch überwachter Hausarrestvollzug, Ein Zukunftsmodell für den Anstaltsvollzug? Freiburg i. Br.: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht.

- Haverkamp, R.* (2014): Electronic monitoring. In: Bruinsma, G., Weisburd, D. (Hrsg.): *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*. London, New York: Springer, S. 1329-1338.
- Haverkamp, R., Schwedler, A., Wößner, G.* (2012): Die elektronische Aufsicht von als gefährlich eingeschätzten Entlassenen. *Recht & Psychiatrie*, S. 9-20.
- Haverkamp, R., Schwedler, A., Wößner, G.* (2012a): Die elektronische Aufsicht von als gefährlich eingeschätzten Entlassenen. In: DBH-Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik (Hrsg.): *Elektronische Überwachung gefährlicher Täter und Umgang mit besorgten Bürgern*. Köln, S. 44-74.
- Harders, I.* (2014): Die elektronische Überwachung von Straffälligen. Entwicklung, Anwendungsbereiche und Erfahrungen in Deutschland und im europäischen Vergleich. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.
- Heinz, W.* (2016): Kriminalität und Kriminalitätskontrolle in Deutschland. Stand: Berichtsjahr 2013; Version: 1/2016. Internetpublikation http://www.uni-konstanz.de/rtf/kis/Kriminalitaet_und_Kriminalitaetskontrolle_in_Deutschland_Stand_2013.pdf (zuletzt abgerufen am 28.03.2017).
- Henneguelle, A., Monnery, B., Kensey, A.* (2016): Better at Home than in Prison? The Effects of Electronic Monitoring on Recidivism in France. *Journal of Law and Economics* 59, S. 629-676.
- Hucklesby, A.* (2008): Vehicles of Desistance? The impact of electronically monitored curfew orders. *Criminology and Criminal Justice* 8, S. 51-71.
- Hucklesby, A., u. a.* (2016): Creativity and Effectiveness in the Use of Electronic Monitoring as an Alternative to Imprisonment in EU Member States. Final Report. <http://emeu.leeds.ac.uk/>.
- Hudy, M.* (1999): Elektronisch überwachter Hausarrest. Befunde zur Zielgruppenplanung und Probleme einer Implementation in das deutsche Sanktionensystem. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Illert, H.* (2005): Aspekte einer Implementierung des elektronisch überwachten Hausarrests in das deutsche Recht. Göttingen: Cuvillier Verlag 2005.
- Kaiser, A.* (2015): Auf Schritt und Tritt – die elektronische Aufenthaltsüberwachung. Entwicklung, Rechtsgrundlagen, Verfassungsmäßigkeit. Wiesbaden: Springer Verlag.
- Kerner, H.-J.* (2008): Gefährliche Straftäter nach der Entlassung – Perspektiven und Forderungen, In: DBH-Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik (Hrsg.): *Betreuung und Kontrolle von gefährlichen Straftätern, Prävention von Rückfällen*. Köln: Eigenverlag DBH, S. 35-49.
- Klipp, S., Glitsch, E., Bornewasser, M., Dünkel, F.* (2008): Potenzial bestehender Beratungskonzepte und Ansätze zur Optimierung. In: Bundesanstalt für Straßenwesen (Hrsg.): *Psychologische Rehabilitations- und Therapiemaß-*

- nahmen für verkehrsauffällige Kraftfahrer. Bergisch Gladbach: Bundesanstalt für Straßenwesen (Berichte, Mensch und Sicherheit, Heft M 196), S. 77-118.
- Konrad, N.* (2003): Ersatzfreiheitsstrafe – Psychische Störungen, forensische und soziodemographische Aspekte. Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 52, S. 216-223.
- Konrad, N.* (2004): Prävalenz psychischer Störungen bei Verbüßern einer Ersatzfreiheitsstrafe. Recht und Politik 40, S. 147-150.
- Krahl, M.* (1997): Der elektronisch überwachte Hausarrest. Neue Zeitschrift für Strafrecht 1997, S. 457-461.
- Krauß, D.* (2011): Menschenrechte zwischen Freiheit und Sicherheit, In: Krauß, D., Heine, G., Pieth, M., Seelmann, K. (Hrsg.): Wer bekommt Schuld? Wer gibt Schuld? Gesammelte Schriften von Detlef Krauß, Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 397-412.
- Kunze, T.* (2008): Die elektronische Fußfessel in Hessen. Eine positive Betrachtung über Haftvermeidung zur Hilfe zur Selbsthilfe. Forum Strafvollzug 57, S. 33-35.
- Lindenberg, M.* (1997): Ware Strafe: Elektronische Überwachung und die Kommerzialisierung strafrechtlicher Kontrolle. München: AG SPAK Bücher Wissenschaft.
- Lindenberg, M.* (1997a): Bestrafungs-Industrie. Neue Kriminalpolitik 9, S. 8-10.
- Marklund, F., Holmberg, S.* (2009): Effects of early release from prison using electronic tagging in Sweden. Journal of Experimental Criminology 5, S. 41-61.
- Matt, E.* (2005): Haft und keine Alternative? Zur Situation von Ersatzfreiheitsstrafen-Verbüßern am Beispiel Bremen. Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 88, S. 339-350.
- Mohr, N.* (2017): Die Reform des strafrechtlichen Sanktionensystems in Deutschland – Bestandsaufnahme und Perspektiven. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.
- Nagin, D. S.* (1998): Criminal Deterrence Research at the Outset of the Twenty-First Century. In: Tonry, M. (Hrsg.): Crime and Justice: A Review of Research. Vol. 23. Chicago: University of Chicago Press, S. 1-42.
- Nellis, M.* (2014): Understanding the electronic monitoring of offenders in Europe: expansion, regulation and prospects. Crime, Law and Social Change 62, S. 489-510.
- Nellis, M.* (2015): Standards and Ethics in Electronic Monitoring. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Nellis, M.* (2016): The Strategic Failure of Electronic Monitoring in Scotland. In: Croall, H., Mooney, G., Munro, M. (Eds.): Crime, Justice and Society in Scotland. Abingdon, Oxon: Routledge, S. 182-199.

- Page, J.* (2013): Punishment and the Penal Field. In: Simon, J., Sparks, R. (Hrsg.): The Sage Handbook of Punishment and Society. Los Angeles, u. a.: Sage, S. 152-166.
- Pratt, T. C., Cullen, F. C.* (2005): Assessing Macro-Level Predictors and Theories of Crime: A Meta-Analysis. In: Tonry, M. (Hrsg.): Crime and Justice: A Review of Research, Vol. 32. Chicago: University of Chicago Press, S. 373-450.
- Pratt, T. C., Cullen, F. T., Blevins, K. R., Daigle, L. E., Madensen, T. D.* (2006): The empirical status of deterrence theory. In: Cullen, F. T., Wright, J. P., Blevins, K. R. (Hrsg.): Taking stock: The status of criminological theory, advances in criminological theory. New Brunswick: Transaction Publishers, S. 367-395.
- Pollähne, H.* (2007): Effektive Sicherheit der Bevölkerung und schärfere Kontrolle der Lebensführung. Zur Reform des Maßregelrechts und der Führungsaufsicht. Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Praxis 90, S. 386-424.
- Pollähne, H.* (2011): Satellitengestützte Führungsaufsicht? Ambulante Sicherungsverwahrung per GPS-Fußfessel. Bürgerrechte & Polizei/CILIP Nr. 99, Heft 2, S. 63-69.
- Putzke, H.* (2006): Was ist gute Kriminalpolitik? Eine begriffliche Klärung. In: Feltes, T., Pfeiffer, C., Steinhilper, G. (Hrsg.): Kriminalpolitik und ihre wissenschaftlichen Grundlagen. Festschrift für Hans-Dieter Schwind zum 70. Geburtstag. Heidelberg: C. F. Müller, S. 111-122.
- Redaktion Neue Kriminalpolitik* (1998): 10 Thesen für eine Kriminalpolitik mit Augenmaß. Neue Kriminalpolitik 10, Heft 2, S. 22-24.
- Renzema, M.* (2013): Evaluative Research on Electronic Monitoring. In: Nellis, M., Beyens, K., Kaminski, D. (Hrsg.): Electronically Monitored Punishment: International and critical perspectives. London: Routledge, S. 247-270.
- Renzema, M., Mayo-Wilson, E.* (2005): Can Electronic Monitoring Reduce Crime for Medium to High Risk Offenders. Journal of Experimental Criminology 1, S. 215-237.
- Schneider, K.* (2003): Electronic Monitoring, Alternativer Strafvollzug oder Alternative zum Strafvollzug? Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Schüler-Springorum, H.* (1969): Strafvollzug im Übergang. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Schüler-Springorum, H.* (1981): Kriminalpolitik für Menschen. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Schwedler, A., Wößner, G.* (2015): Elektronische Aufsicht bei vollzugsöffnenden Maßnahmen – Implementation, Akzeptanz und psychosoziale Effekte des baden-württembergischen Modellprojekts. Freiburg i. Br.: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht.

- van Zyl Smit, D., Snacken, S.* (2009): Principles of European Prison Law and Policy. Oxford: Oxford University Press.
- Villmow, B.* (1998): Kurze Freiheitsstrafen, Ersatzfreiheitsstrafe und gemeinnützige Arbeit. Erfahrungen und Einstellungen von Betroffenen. In: Albrecht, H.-J., u. a. (Hrsg.): Internationale Perspektiven in Kriminologie und Strafrecht. Festschrift für Günther Kaiser. Berlin: Duncker & Humblot, S. 1291-1324.
- Wallace-Capretta, S., Roberts, J.* (2013): The evolution of electronic monitoring in Canada. From corrections to sentencing and beyond. In: Nellis, M., Beyens, K., Kaminski, D. (Hrsg.): Electronically Monitored Punishment: International and critical perspectives. London: Routledge, p. 44-62.
- Weigend, T.* (1989): Privatgefängnisse, Hausarrest und andere Neuheiten. *Bewährungshilfe* 36, S. 289-301.
- Wennerberg, I.* (2013): High level of support and high level of control. In: Nellis, M., Beyens, K., Kaminski, D. (Hrsg.): Electronically Monitored Punishment: International and critical perspectives. London: Routledge, p. 113-127.
- Willis, C., Lybrand, S., Bellamy, N.* (2004): Alcohol ignition interlock programmes for reducing drink driving recidivism. *Cochrane Database Systematic Reviews* 2004 Oct 18; (4): CD004168.
- Wirth, W.* (2000): Ersatzfreiheitsstrafe oder „Ersatzhausarrest“? Ein empirischer Beitrag zur Diskussion um die Zielgruppen potentieller Sanktionsalternativen. *Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe* 49, S. 377-344.
- Wittstamm, K.* (1999): Elektronischer Hausarrest? Zur Anwendbarkeit eines amerikanischen Sanktionsmodells in Deutschland. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Wößner, G., Schwedler, A.* (2013): Elektronische Aufsicht im Vollzug der Freiheitsstrafe in Baden-Württemberg – Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitforschung. *Bewährungshilfe* 60, S. 130-145.
- Wößner, G., Schwedler A.* (2014): Aufstieg und Fall der elektronischen Fußfessel in Baden-Württemberg: Analysen zum Modellversuch der elektronischen Aufsicht im Vollzug der Freiheitsstrafe. *Neue Kriminalpolitik* 26, S. 60-78.

Über die Autoren

Prof. Dr. *Kristel Beyens* ist Professorin für Strafvollzugswissenschaften und Kriminologie am Institut für Kriminologie der Freien Universität Brüssel, Belgien. Sie ist Direktorin der Forschungsgruppe *Crime & Society* (CRiS) und koordiniert die Abteilung „*Penality & Society*“. Ihre Forschungsinteressen sind auf die gegenwärtigen Entwicklungen der strafrechtlichen Sanktionen unter besonderer Berücksichtigung der Strafzumessung und des Vollzugs von Freiheitsstrafen und Alternativen zur Freiheitsstrafe im sozialen, kulturellen und organisatorischen Kontext ausgerichtet. Sie hat besonderes Interesse an der elektronischen Überwachung und den Auswirkungen auf die „Transformation des Strafens“. Sie hat langjährige Erfahrung in der Strafvollzugsforschung. 2014-2016 war sie Koordinatorin des belgischen Teils des EU-finanzierten Projekts „*Creativity and Effectiveness in the Use of Electronic Monitoring as an Alternative to Imprisonment in EU Member States*“, ferner Leiterin (co-chair) des EU-finanzierten COST-Action-Projekts zur „Offender Supervision in Europe“ (2013-2016) (<http://www.offendersupervision.eu>). Derzeit leitet sie verschiedene Doktoranden an und organisiert empirische Forschungsprojekte zum Strafvollzug und zu strafrechtlichen Sanktionen, teilweise im Vergleich mit den Niederlanden (in Zusammenarbeit mit Prof. *Miranda Boone*).

Kontakt: kristel.beyens@skynet.be

Prof. Dr. *Miranda Boone* war Senior Lecturer für Kriminologie und Strafrecht an der Universität Utrecht und Professorin für Strafvollzugsrecht und Strafvollzugswissenschaften in Groningen. Seit Mai 2017 ist sie Professorin für Kriminologie an der Universität Leiden, Niederlande. Ihre Dissertation betraf die ambulanten Strafen und Sanktionen, und zahlreiche ihrer nachfolgenden Veröffentlichungen widmen sich ebenfalls diesem Themenkomplex. Sie war Koordinatorin des niederländischen Teils des EU-finanzierten Projekts „*Creativity and Effectiveness in the Use of Electronic Monitoring as an Alternative to Imprisonment in EU Member States*“ (2014-2016) und ist gegenwärtig beteiligt an einem weiteren EU-Projekt über Alternativen zur Untersuchungshaft.

Kontakt: M.M.Boone@uu.nl

Dr. *Anne Bräuchle* hat ihr Jurastudium an der Universität Tübingen abgeschlossen und war als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Kriminologie der Universität Tübingen am Projekt zur Evaluation der elektronischen Aufenthaltsüberwachung beteiligt. Derzeit ist sie Rechtsreferendarin in Tübingen.

Kontakt: mail@anne-braeuchle.de

Dr. *Marc Coester* hat Pädagogik an der Universität Tübingen studiert und als Sozialpädagoge gearbeitet. Seine Dissertation zum Thema „Hate Crimes“ verfasste er an den Instituten für Kriminologie in Tübingen und Marburg.

Zwischen 2006 und 2014 war er am Landespräventionsrat Niedersachsen tätig. Heute ist er Professor für Kriminologie an der Hochschule für Wirtschaft und Recht in Berlin und Präsident des DBH e.V. – Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik.

Kontakt: Marc.Coester@hwr-berlin.de

Prof. em. Dr. *Frieder Dünkel* ist emeritierter Professor für Kriminologie an der Universität Greifswald. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in der vergleichenden Forschung zum Strafvollzug, zum Jugendstrafrecht, zur Restorative Justice und anderen sanktionenrechtlichen Themen, ferner im Bereich der Jugendkriminalität und der Kriminalpolitik mit zahlreichen Veröffentlichungen (siehe <https://rsf.uni-greifswald.de/lehrstuehle/ehemaligelehrstuehle/strafrecht/lehrstuhl-duenkel/>).

Kontakt: duenkel@uni-greifswald.de

Prof. Dr. *Esther Giménez-Salinas* ist Inhaberin des Lehrstuhls für Soziale und Restorative Justiz (*Justicia Social y Restaurativa*) der Stiftung Pere Tarrés der Ramon LLull Universität und emeritierte Professorin für Strafrecht und Kriminologie der Universität Ramon Llull in Barcelona, Spanien.

Kontakt: egimenezsalinas@peretarres.org

Dr. *Hannah Graham* ist Lecturer in Kriminologie am Scottish Centre for Crime and Justice Research (SCCJR) der Universität Stirling, UK. Sie ist Mitherausgeberin des *European Journal of Probation* (SAGE), gemeinsam mit *Fergus McNeill* und *Ioan Durnescu*. Ferner ist sie Autorin von drei bei Routledge international publizierten Büchern: *Rehabilitation Work: Supporting Desistance and Recovery* (2016), *Innovative Justice* (2015, zusammen mit *Rob White*), und *Working with Offenders* (2010, zusammen mit *Rob White*).

Kontakt: h.m.graham@stir.ac.uk

Dr. *Joanna Grzywa-Holten* hat ihr Jurastudium in Krakau, Polen, absolviert. Anschließend hat sie einen Master in Laws (LL.M.) in Greifswald erworben und 2013 mit einer Arbeit zum Strafvollzug in Polen promoviert. Sie war an verschiedenen international vergleichenden Projekten am Lehrstuhl für Kriminologie in Greifswald als Koordinatorin und Forscherin beteiligt und ist Mitherausgeberin des vierbändigen Werks über „Juvenile Justice in Europe“ (2. Aufl. 2011) und des Sammelbandes über „Restorative Justice in Europe“ (2015).

Kontakt: grzywa@uni-greifswald.de

Dr. *Elisabetta Guido* hat nach dem Abschluss des Jurastudiums an der Universität Verona mit einer Doktorarbeit im Strafverfahrensrecht an der Universität Triest promoviert. Sie ist Rechtsanwältin und forscht z. Z. mit der Unterstützung von Stipendien der Universität Verona auf dem Gebiet des Strafverfahrensrechts.

- Prof. Dr. *Martine Herzog-Evans* lehrt Strafrecht und Kriminologie an der Universität Reims, Frankreich. Ihre Hauptinteressensgebiete in der Forschung betreffen das Strafrecht, strafrechtliche Sanktionen, Bewährungshilfe, Strafvollzug und Wiedereingliederung. Sie hat hierzu sehr umfangreich publiziert (siehe <http://herzog-evans.com>).
Kontakt: martineevans@gmail.com
- Dr. *Walter Hammerschick* ist kaufmännischer Geschäftsführer und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wiener Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie. Zu seinen Arbeitsschwerpunkten zählen Sanktionen- und Strafvollzugsforschung, sowie die gesellschaftliche und berufliche (Re-)Integration von Straffälligen und Haftentlassenen. Seit 2008 beschäftigt er sich auch regelmäßig mit dem elektronisch überwachten Hausarrest.
Kontakt: walter.hammerschick@irks.at
- Prof. Dr. *Anthea Hucklesby* ist Professorin für Strafrechtspflege (Criminal Justice) am Zentrum für Forschung zur Strafrechtspflege (*Centre for Criminal Justice Studies*) an der Juristischen Fakultät und zugleich Prodekanin für Forschung und Innovation an der Universität Leeds, England.
Kontakt: A.L.Hucklesby@leeds.ac.uk
- Ella Holdsworth* ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am *Centre for Criminal Justice Studies* an der Universität Leeds, England.
- Dr. *Alexander Kolz* ist Richter am Landgericht Frankfurt am Main und derzeit als Referatsleiter an die Abteilung Strafrecht, Gnadenwesen und Kriminalprävention im Hessischen Ministerium der Justiz in Wiesbaden abgeordnet. Dort ist er unter anderem zuständig für Gesetzgebung, allgemeine Angelegenheiten und Einzelsachen auf den Gebieten der Elektronischen Aufenthaltsüberwachung sowie der Elektronischen Präsenzkontrolle.
Kontakt: Alexander.Kolz@hmdj.hessen.de
- Matthijs van der Kooij*, M. A., war Junior-Forscher am Willem Pompe-Institut für Strafrecht und Kriminologie der Universität Utrecht. Derzeit arbeitet er als Customer Due Diligence Analyst bei der ING-Bank.
- Noora Lähteenmäki* hat einen Master of Laws (LL.M.) an der Universität Helsinki erworben und ist derzeit Doktorandin am Institut für Kriminologie und Rechtspolitik (*Institute of Criminology and Legal Policy*) der Universität Helsinki.
- Prof. Dr. *Tapio Lappi-Seppälä* ist Professor für Strafrecht und Kriminologie und Direktor des Instituts für Kriminologie und Rechtspolitik (*Institute of Criminology and Legal Policy*) an der Universität Helsinki.
Kontakt: tapio.lappi-seppala@helsinki.fi
- Prof. Dr. *Gill McIvor* ist Professorin für Kriminologie am Scottish Centre for Crime and Justice Research (SCCJR) an der Universität Stirling, UK. Ihre Forschungsschwerpunkte betreffen ambulante Sanktionen mit speziellem

Interesse an Frauen im Kriminaljustizsystem. Sie verfügt über große Erfahrung in international-vergleichender einschließlich kriminalpolitischer Forschung.

Kontakt: gillian.mcivor@stir.ac.uk

Nicholas Mohr hat Jura in Greifswald studiert und im Jahr 2013 abgeschlossen. Er ist aktuell Doktorand am Lehrstuhl für Kriminologie und Strafrecht an der Universität Greifswald. In seiner Dissertation untersucht er rechtspolitische Lösungen zur Ausweitung von Alternativen zur Freiheitsstrafe und andere Möglichkeiten der Freiheitsstrafenvermeidung. Eine der im Rahmen seiner Arbeit untersuchten Alternativen ist der elektronisch überwachte Hausarrest.

Kontakt: nm073250@uni-greifswald.de

Dr. *Jochen Müller* war bis April 2016 stellvertretender Leiter der Abteilung Strafrecht, Gnadenwesen und Kriminalprävention im Hessischen Ministerium der Justiz in Wiesbaden und in dieser Funktion mitverantwortlich für den Aufbau der Gemeinsamen Überwachungsstelle der Länder im Rahmen der Elektronischen Aufenthaltsüberwachung. Ferner war er Mitglied der Expertenkommission des Bundesjustizministeriums zur effektiveren und praxistauglicheren Ausgestaltung des allgemeinen Strafverfahrens und des jugendgerichtlichen Verfahrens. Seit Mai 2016 ist er Präsident des Landgerichts Fulda.

Prof. Dr. *Mike Nellis* ist emeritierter Professor für *Criminal and Community Justice* am *Centre for Law, Crime & Justice* der Juristischen Fakultät an der Universität Strathclyde. Zunächst arbeitete er als Sozialarbeiter mit jungen Straftätern in London und schloss danach seine Dissertation am Institut für Kriminologie in Cambridge ab. In der Folge war er lange Zeit mit der Ausbildung von Sozialarbeitern an der Universität Birmingham befasst. Er hat umfangreich über die Bewährungshilfe, Alternativen zur Freiheitsstrafe und insbesondere über die elektronische Überwachung von Straftätern publiziert. Im Zeitraum 2005-2014 unterstützte er die Europäische Bewährungshilfeorganisation *CEP* bei der Planung und Organisation verschiedener Konferenzen zur elektronischen Überwachung. 2011-2013 beriet er das *Committee on Penal Affairs* des Europarats, das 2014 eine Empfehlung über ethische Grundsätze zur elektronischen Überwachung verabschiedete. Er war 2014-2016 Mitglied der Arbeitsgruppe der schottischen Regierung zur Fortentwicklung der elektronischen Überwachung und ist zur Zeit Mitglied der Beratergruppe des Justizministeriums in England und Wales sowie der Beratergruppe des *Pew Centre* in Washington, USA, jeweils zu Fragen der elektronischen Überwachung von Straffälligen. Er ist Miterausgeber des Buches über „*Electronically Monitored Punishment: international and critical perspectives*“ (2013) zusammen mit *Kristel Beyens* und *Dan Kaminski*. Ferner ist *Mike Nellis* internationaler Herausgeber der Zeitschrift „*Journal of Offender Monitoring*“.

Kontakt: mike.nellis@strath.ac.uk

Prof. Dr. *Angelika Pitsela* ist Professorin für Kriminologie, Strafvollzug und Jugendstrafrecht an der Juristischen Fakultät der Aristoteles Universität in Thessaloniki, Griechenland. Sie war in verschiedenen international-vergleichenden, insbesondere vom Lehrstuhl für Kriminologie an der Universität Greifswald koordinierten Projekten, u. a. zur Jugenddelinquenz, zum Jugendstrafrecht, zum Strafvollzug, seinen Alternativen und zur Kriminalpolitik, beteiligt.

Kontakt: pitsela@law.auth.gr

Prof. Dr. *Ineke Pruin* ist Assistenzprofessorin am Institut für Strafrecht und Kriminologie der Universität Bern, Schweiz. Zu ihren Forschungsschwerpunkten gehören das Sanktionenrecht, der Strafvollzug sowie das Jugendstrafrecht. Sie ist Redaktionsmitglied der Zeitschrift „Bewährungshilfe“.

Kontakt: ineke.pruin@krim.unibe.ch

Dr. *Stephanie Rap* ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Leiden, Niederlande, Abteilung Jugendrecht. Sie koordiniert das internationale Master-of-Laws-Programm „Advanced Studies in International Children’s Rights“. Ihre Hauptforschungsgebiete betreffen die internationalen Kinderrechte, das Jugendstrafrecht und die Beteiligung von Kindern in Gerichtsverfahren.

Sebastian Rehbein ist Diplom Sozialarbeiter bei der Gemeinsamen elektronischen Überwachungsstelle der Länder (GÜL) in Bad Vilbel. Zuvor war er als Bewährungshelfer am Landgericht in Frankfurt am Main tätig. Er hat zuletzt berufsbegleitend Kriminologie an der Universität in Hamburg studiert. Seine Masterarbeit hat er zum Thema „Elektronisch überwachte Ge- und Verbotszonen im Rahmen der Führungsaufsicht – Eine empirische Analyse der Anordnungspraxis und Erwartungen an die EAÜ“ geschrieben und unter www.rehbeinkrim.de sowie <https://publikationen.uni-tuebingen.de/xmlui/handle/10900/72337> veröffentlicht. Außerdem hält er Vorträge zur Elektronischen Aufenthaltsüberwachung in Deutschland.

Kontakt: sebastian.rehbein@email.de

Aida C. Rodríguez ist Projektmanagerin am Lehrstuhl für Soziale und Restorative Justiz der Stiftung Pere Tarrés an der Universitat Ramon Llull in Barcelona, Spanien.

Marijke Roosen ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Kriminologie der Freien Universität Brüssel, Belgien. Sie ist Mitglied der Forschungsgruppe „*Crime & Society*“ (CRiS), in der Abteilung „*Penalty & Society*“. 2009 hat sie den Master in Kriminologie abgeschlossen und ist derzeit mit ihrer Promotion über die Arbeit der bei der elektronischen Überwachung tätigen Mitarbeiter (*electronic monitoring officer*) befasst.

Dr. *Gintautas Sakalauskas* ist Dozent (Assoc. Prof.) an der Juristischen Fakultät der staatlichen Universität Vilnius (Litauen). Er absolvierte das juristische Examen im Jahr 1998 an der Universität Vilnius. 2003 erwarb er den Titel

Magister Juris (LL.M.) und 2005 den Dokortitel (Dr. jur.) an der Universität Greifswald.

Kontakt: gintautass@gmail.com

Prof. Dr. *Barbara Stańdo-Kawecka* ist Professorin für Strafvollstreckungsrecht und Jugendstrafrecht an der Jagiellonen-Universität in Krakau, Polen. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich der Kriminalpolitik, der Jugendstrafrechtssysteme und der Vollstreckung strafrechtlicher Sanktionen.

Kontakt: barbara.stando-kawecka@uj.edu.pl

Prof. Dr. *Anette Storgaard* ist als Lektorin in Strafrecht und Kriminologie an der an der Juristischen Fakultät der Universität Aarhus, Dänemark angestellt. Ihre Forschungen betreffen hauptsächlich strafrechtliche Sanktionen und insbesondere Alternativen zur Freiheitsstrafe sowie Restorative Justice und Mediation. Ferner befasst sie sich intensiv mit dem Jugendstrafrecht.

Kontakt: as@law.au.dk

Dr. *Christoph Thiele* ist Rechtsreferendar in Hamburg. Er hat in Greifswald Jura studiert und 2016 mit einer Arbeit zum Ehe- und Familienschutz im Strafvollzug promoviert. Er hat 2014-2016 die empirischen Forschungen im deutschen Projektteil des EU-Projekts „*Creativity and Effectiveness in the Use of Electronic Monitoring as an Alternative to Imprisonment in EU Member States*“ durchgeführt (gemeinsam mit *Judith Treig*).

Kontakt: Christoph.W.Thiele@web.de

Judith Treig hat Jura in Greifswald studiert und im Jahr 2015 abgeschlossen. Seither ist sie Doktorandin am Lehrstuhl für Kriminologie und Strafrecht an der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät in Greifswald. Sie führt eine empirische Untersuchung zum Übergangsmangement im Vollzug kurzer Freiheitsstrafen im Strafvollzug in Mecklenburg-Vorpommern durch. 2014-2016 hat sie die empirischen Forschungen im deutschen Projektteil des EU-Projekts „*Creativity and Effectiveness in the Use of Electronic Monitoring as an Alternative to Imprisonment in EU Member States*“ durchgeführt (gemeinsam mit *Christoph Thiele*).

Kontakt: judithelisabeth.treig@uni-greifswald.de

Prof. Dr. *Helena Válková* lehrt an der Karlsuniversität in Prag seit 1991 Strafrecht und Kriminologie. Ferner ist sie seit Herbst 2013 als Abgeordnete im Rechtsausschuss des tschechischen Parlaments tätig. Sie war ab Januar 2014 bis zum März 2015 Justizministerin der Tschechischen Republik.

Kontakt: hvalkova@grbox.cz

Prof. Dr. *Jonas Weber* arbeitet im Institut für Strafrecht und Kriminologie der Universität Bern. Daneben ist er als Richter am Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt tätig. Zu seinen Arbeitsschwerpunkten gehören das Sanktionenrecht, der Straf- und Maßnahmenvollzug sowie das Jugendstrafrecht. Er ist Mitglied der schweizerischen Arbeitsgruppe „Reform im Strafwesen“.

Kontakt: jonas.weber@krim.unibe.ch

Dr. *Annalena Yngborn*, studierte an der Humboldt-Universität zu Berlin Sozialwissenschaften und promovierte am Lehrstuhl für Kriminologie an der Ernst-Moritz-Arndt-Universität in Greifswald (2011). Derzeit arbeitet sie als wissenschaftliche Referentin in der Arbeitsstelle Kinder- und Jugendkriminalitätsprävention am Deutschen Jugendinstitut in München.

Kontakt: yngborn@dji.de

Reihenübersicht

Schriften zum Strafvollzug, Jugendstrafrecht und zur Kriminologie

Hrsg. von Prof. Dr. Frieder Dünkel, Lehrstuhl für Kriminologie
an der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald

Bisher erschienen:

Band 1

Dünkel, Frieder: Empirische Forschung im Strafvollzug. Bestandsaufnahme und Perspektiven.

Bonn 1996. ISBN 978-3-927066-96-0.

Band 2

Dünkel, Frieder; van Kalmthout, Anton; Schüler-Springorum, Horst (Hrsg.): Entwicklungstendenzen und Reformstrategien im Jugendstrafrecht im europäischen Vergleich. Mönchengladbach 1997. ISBN 978-3-930982-20-2.

Band 3

Gescher, Norbert: Boot Camp-Programme in den USA. Ein Fallbeispiel zum Formenwandel in der amerikanischen Kriminalpolitik.

Mönchengladbach 1998. ISBN 978-3-930982-30-1.

Band 4

Steffens, Rainer: Wiedergutmachung und Täter-Opfer-Ausgleich im Jugend- und Erwachsenenstrafrecht in den neuen Bundesländern.

Mönchengladbach 1999. ISBN 978-3-930982-34-9.

Band 5

Koepfel, Thordis: Kontrolle des Strafvollzuges. Individueller Rechtsschutz und generelle Aufsicht. Ein Rechtsvergleich.

Mönchengladbach 1999. ISBN 978-3-930982-35-6.

Band 6

Dünkel, Frieder; Geng, Bernd (Hrsg.): Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit. Bestandsaufnahme und Interventionsstrategien.

Mönchengladbach 1999. ISBN 978-3-930982-49-3.

Band 7

Tiffer-Sotomayor, Carlos: Jugendstrafrecht in Lateinamerika unter besonderer Berücksichtigung von Costa Rica.
Mönchengladbach 2000. ISBN 978-3-930982-36-3.

Band 8

Skepenat, Marcus: Jugendliche und Heranwachsende als Tatverdächtige und Opfer von Gewalt. Eine vergleichende Analyse jugendlicher Gewaltkriminalität in Mecklenburg-Vorpommern anhand der Polizeilichen Kriminalstatistik unter besonderer Berücksichtigung tatsächlicher Aspekte.
Mönchengladbach 2000. ISBN 978-3-930982-56-1.

Band 9

Pergataia, Anna: Jugendstrafrecht in Russland und den baltischen Staaten.
Mönchengladbach 2001. ISBN 978-3-930982-50-1.

Band 10

Kröplin, Mathias: Die Sanktionspraxis im Jugendstrafrecht in Deutschland im Jahr 1997. Ein Bundesländervergleich.
Mönchengladbach 2002. ISBN 978-3-930982-74-5.

Band 11

Morgenstern, Christine: Internationale Mindeststandards für ambulante Strafen und Maßnahmen.
Mönchengladbach 2002. ISBN 978-3-930982-76-9.

Band 12

Kunkat, Angela: Junge Mehrfachauffällige und Mehrfachtäter in Mecklenburg-Vorpommern. Eine empirische Analyse.
Mönchengladbach 2002. ISBN 978-3-930982-79-0.

Band 13

Schwerin-Witkowski, Kathleen: Entwicklung der ambulanten Maßnahmen nach dem JGG in Mecklenburg-Vorpommern.
Mönchengladbach 2003. ISBN 978-3-930982-75-2.

Band 14

Düinkel, Frieder; Geng, Bernd (Hrsg.): Jugendgewalt und Kriminalprävention. Empirische Befunde zu Gewalterfahrungen von Jugendlichen in Greifswald und Usedom/Vorpommern und ihre Auswirkungen für die Kriminalprävention.
Mönchengladbach 2003. ISBN 978-3-930982-95-0.

Band 15

Dünkel, Frieder; Drenkhahn, Kirstin (Hrsg.): Youth violence: new patterns and local responses – Experiences in East and West. Conference of the International Association for Research into Juvenile Criminology. Violence juvénile: nouvelles formes et stratégies locales – Expériences à l'Est et à l'Ouest. Conférence de l'Association Internationale pour la Recherche en Criminologie Juvénile.
Mönchengladbach 2003. ISBN 978-3-930982-81-3.

Band 16

Kunz, Christoph: Auswirkungen von Freiheitsentzug in einer Zeit des Umbruchs. Zugleich eine Bestandsaufnahme des Männererwachsenenvollzugs in Mecklenburg-Vorpommern und in der JVA Brandenburg/Havel in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung.
Mönchengladbach 2003. ISBN 978-3-930982-89-9.

Band 17

Glitsch, Edzard: Alkoholkonsum und Straßenverkehrsdelinquenz. Eine Anwendung der Theorie des geplanten Verhaltens auf das Problem des Fahrens unter Alkohol unter besonderer Berücksichtigung des Einflusses von verminderter Selbstkontrolle.
Mönchengladbach 2003. ISBN 978-3-930982-97-4.

Band 18

Stump, Brigitte: „Adult time for adult crime“ – Jugendliche zwischen Jugend- und Erwachsenenstrafrecht. Eine rechtshistorische und rechtsvergleichende Untersuchung zur Sanktionierung junger Straftäter.
Mönchengladbach 2003. ISBN 978-3-930982-98-1.

Band 19

Wenzel, Frank: Die Anrechnung vorläufiger Freiheitsentziehungen auf strafrechtliche Rechtsfolgen.
Mönchengladbach 2004. ISBN 978-3-930982-99-8.

Band 20

Fleck, Volker: Neue Verwaltungssteuerung und gesetzliche Regelung des Jugendstrafvollzuges.
Mönchengladbach 2004. ISBN 978-3-936999-00-6.

Band 21

Ludwig, Heike; Kräupl, Günther: Viktimisierung, Sanktionen und Strafverfolgung. Jenaer Kriminalitätsbefragung über ein Jahrzehnt gesellschaftlicher Transformation.
Mönchengladbach 2005. ISBN 978-3-936999-08-2.

Band 22

Fritsche, Mareike: Vollzugslockerungen und bedingte Entlassung im deutschen und französischen Strafvollzug.
Mönchengladbach 2005. ISBN 978-3-936999-11-2.

Band 23

Düinkel, Frieder; Scheel, Jens: Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen durch gemeinnützige Arbeit: das Projekt „Ausweg“ in Mecklenburg-Vorpommern.
Mönchengladbach 2006. ISBN 978-3-936999-10-5.

Band 24

Sakalauskas, Gintautas: Strafvollzug in Litauen. Kriminalpolitische Hintergründe, rechtliche Regelungen, Reformen, Praxis und Perspektiven.
Mönchengladbach 2006. ISBN 978-3-936999-19-8.

Band 25

Drenkhahn, Kirstin: Sozialtherapeutischer Strafvollzug in Deutschland.
Mönchengladbach 2007. ISBN 978-3-936999-18-1.

Band 26

Pruin, Ineke Regina: Die Heranwachsendenregelung im deutschen Jugendstrafrecht. Jugendkriminologische, entwicklungspsychologische, jugendsoziologische und rechtsvergleichende Aspekte.
Mönchengladbach 2007. ISBN 978-3-936999-31-0.

Band 27

Lang, Sabine: Die Entwicklung des Jugendstrafvollzugs in Mecklenburg-Vorpommern in den 90er Jahren. Eine Dokumentation der Aufbausituation des Jugendstrafvollzugs sowie eine Rückfallanalyse nach Entlassung aus dem Jugendstrafvollzug.
Mönchengladbach 2007. ISBN 978-3-936999-34-1.

Band 28

Zolondek, Juliane: Lebens- und Haftbedingungen im deutschen und europäischen Frauenstrafvollzug.
Mönchengladbach 2007. ISBN 978-3-936999-36-5.

Band 29

Düinkel, Frieder; Gebauer, Dirk; Geng, Bernd; Kestermann, Claudia: Mare-Balticum-Youth-Survey – Gewalterfahrungen von Jugendlichen im Ostseeraum.
Mönchengladbach 2007. ISBN 978-3-936999-38-9.

Band 30

Kowalzyck, Markus: Untersuchungshaft, Untersuchungshaftvermeidung und geschlossene Unterbringung bei Jugendlichen und Heranwachsenden in Mecklenburg-Vorpommern.

Mönchengladbach 2008. ISBN 978-3-936999-41-9.

Band 31

Dünkel, Frieder; Gebauer, Dirk; Geng, Bernd: Jugendgewalt und Möglichkeiten der Prävention. Gewalterfahrungen, Risikofaktoren und gesellschaftliche Orientierungen von Jugendlichen in der Hansestadt Greifswald und auf der Insel Usedom. Ergebnisse einer Langzeitstudie 1998 bis 2006.

Mönchengladbach 2008. ISBN 978-3-936999-48-8.

Band 32

Rieckhof, Susanne: Strafvollzug in Russland. Vom Gulag zum rechtsstaatlichen Resozialisierungsvollzug?

Mönchengladbach 2008. ISBN 978-3-936999-55-6.

Band 33

Dünkel, Frieder; Drenkhahn, Kirstin; Morgenstern, Christine (Hrsg.): Humanisierung des Strafvollzugs – Konzepte und Praxismodelle.

Mönchengladbach 2008. ISBN 978-3-936999-59-4.

Band 34

Hillebrand, Johannes: Organisation und Ausgestaltung der Gefangenenarbeit in Deutschland.

Mönchengladbach 2009. ISBN 978-3-936999-58-7.

Band 35

Hannuschka, Elke: Kommunale Kriminalprävention in Mecklenburg-Vorpommern. Eine empirische Untersuchung der Präventionsgremien.

Mönchengladbach 2009. ISBN 978-3-936999-68-6.

Band 36/1 bis 4 (nur als Gesamtwerk erhältlich)

Dünkel, Frieder; Grzywa, Joanna; Horsfield, Philip; Pruin, Ineke (Eds.): Juvenile Justice Systems in Europe – Current Situation and Reform Developments. Vol. 1-4.

2nd revised edition.

Mönchengladbach 2011. ISBN 978-3-936999-96-9.

Band 37/1 bis 2 (Gesamtwerk)

Düinkel, Frieder; Lappi-Seppälä, Tapio; Morgenstern, Christine; van Zyl Smit, Dirk (Hrsg.): Kriminalität, Kriminalpolitik, strafrechtliche Sanktionspraxis und Gefangenenraten im europäischen Vergleich. Bd.1 bis 2.

Mönchengladbach 2010. ISBN 978-3-936999-73-0.

Band 37/1 (Einzelband)

Düinkel, Frieder; Lappi-Seppälä, Tapio; Morgenstern, Christine; van Zyl Smit, Dirk (Hrsg.): Kriminalität, Kriminalpolitik, strafrechtliche Sanktionspraxis und Gefangenenraten im europäischen Vergleich. Bd.1.

Mönchengladbach 2010. ISBN 978-3-936999-76-1.

Band 37/2 (Einzelband)

Düinkel, Frieder; Lappi-Seppälä, Tapio; Morgenstern, Christine; van Zyl Smit, Dirk (Hrsg.): Kriminalität, Kriminalpolitik, strafrechtliche Sanktionspraxis und Gefangenenraten im europäischen Vergleich. Bd.2.

Mönchengladbach 2010. ISBN 978-3-936999-77-8.

Band 38

Krüger, Maik: Frühprävention dissozialen Verhaltens. Entwicklungen in der Kinder- und Jugendhilfe.

Mönchengladbach 2010. ISBN 978-3-936999-82-2.

Band 39

Hess, Ariane: Erscheinungsformen und Strafverfolgung von Tötungsdelikten in Mecklenburg-Vorpommern.

Mönchengladbach 2010. ISBN 978-3-936999-83-9.

Band 40

Gutbrodt, Tobias: Jugendstrafrecht in Kolumbien. Eine rechtshistorische und rechtsvergleichende Untersuchung zum Jugendstrafrecht in Kolumbien, Bolivien, Costa Rica und der Bundesrepublik Deutschland unter Berücksichtigung internationaler Menschenrechtsstandards.

Mönchengladbach 2010. ISBN 978-3-936999-86-0.

Band 41

Stelly, Wolfgang; Thomas, Jürgen (Hrsg.): Erziehung und Strafe. Symposium zum 35-jährigen Bestehen der JVA Adelsheim.

Mönchengladbach 2011. ISBN 978-3-936999-95-2.

Band 42

Yngborn, Annalena: Strafvollzug und Strafvollzugspolitik in Schweden: vom Resozialisierungszum Sicherungsvollzug? Eine Bestandsaufnahme der Entwicklung in den letzten 35 Jahren. Mönchengladbach 2011. ISBN 978-3-936999-84-6.

Band 43

Kühl, Johannes: Die gesetzliche Reform des Jugendstrafvollzugs in Deutschland im Licht der European Rules for Juvenile Offenders Subject to Sanctions or Measures (ERJOSSM). Mönchengladbach 2012. ISBN 978-3-942865-06-7.

Band 44

Zaikina, Maryna: Jugendkriminalrechtspflege in der Ukraine. Mönchengladbach 2012. ISBN 978-3-942865-08-1.

Band 45

Schollbach, Stefanie: Personalentwicklung, Arbeitsqualität und betriebliche Gesundheitsförderung im Justizvollzug in Mecklenburg-Vorpommern. Mönchengladbach 2013. ISBN 978-3-942865-14-2.

Band 46

Harders, Immo: Die elektronische Überwachung von Straffälligen. Entwicklung, Anwendungsbereiche und Erfahrungen in Deutschland und im europäischen Vergleich. Mönchengladbach 2014. ISBN 978-3-942865-24-1.

Band 47

Faber, Mirko: Länderspezifische Unterschiede bezüglich Disziplinarmaßnahmen und der Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung im Jugendstrafvollzug. Mönchengladbach 2014. ISBN 978-3-942865-25-8.

Band 48

Gensing, Andrea: Jugendgerichtsbarkeit und Jugendstrafverfahren im europäischen Vergleich. Mönchengladbach 2014. ISBN 978-3-942865-34-0.

Band 49

Rohrbach, Moritz Philipp: Die Entwicklung der Führungsaufsicht unter besonderer Berücksichtigung der Praxis in Mecklenburg-Vorpommern. Mönchengladbach 2014. ISBN 978-3-942865-35-7.

Band 50/1 bis 2 (nur als Gesamtwerk erhältlich)

Düinkel, Frieder; Grzywa-Holten, Joanna; Horsfield, Philip (Eds.): Restorative Justice and Mediation in Penal Matters. A stock-taking of legal issues, implementation strategies and outcomes in 36 European countries. Vol. 1 bis 2. Mönchengladbach 2015. ISBN 978-3-942865-31-9.

Band 51

Horsfield, Philip: Jugendkriminalpolitik in England und Wales – Entwicklungsgeschichte, aktuelle Rechtslage und jüngste Reformen. Mönchengladbach 2015. ISBN 978-3-942865-42-5.

Band 52

Grzywa-Holten, Joanna: Strafvollzug in Polen – Historische, rechtliche, rechtstatsächliche, menschenrechtliche und international vergleichende Aspekte. Mönchengladbach 2015. ISBN 978-3-942865-43-2.

Band 53

Khakzad, Dennis: Kriminologische Aspekte völkerrechtlicher Verbrechen. Eine vergleichende Untersuchung der Situationsländer des Internationalen Strafgerichtshofs. Mönchengladbach 2015. ISBN 978-3-942865-50-0.

Band 54

Blanck, Thes Johann: Die Ausbildung von Strafvollzugsbediensteten in Deutschland. Mönchengladbach 2015. ISBN 978-3-942865-51-7.

Band 55

Castro Morales, Álvaro: Jugendstrafvollzug und Jugendstrafrecht in Chile, Peru und Bolivien unter besonderer Berücksichtigung von nationalen und internationalen Kontrollmechanismen. Rechtliche Regelungen, Praxis, Reformen und Perspektiven. Mönchengladbach 2016. ISBN 978-3-942865-57-9.

Band 56

Dünkel, Frieder; Jesse, Jörg; Pruin, Ineke; von der Wense, Moritz (Eds.): European Treatment, Transition Management, and Re-Integration of High-Risk Offenders. Results of the Final Conference at Rostock-Warnemünde, 3-5 September 2014, and Final Evaluation Report of the Justice-Cooperation-Network (JCN)-Project “European treatment and transition management of high-risk offenders”. Mönchengladbach 2016. ISBN 978-3-942865-58-6.

Band 57

Kratochvil-Hörr, Regine: Der Beschlussarrest: Dogmatische Probleme und Anwendungspraxis im Land Berlin. Mönchengladbach 2016. ISBN 978-3-942865-60-9.

Band 58

Thiele, Christoph Wilhelm: Ehe- und Familienschutz im Strafvollzug. Strafvollzugsrechtliche und -praktische Maßnahmen und Rahmenbedingungen zur Aufrechterhaltung familiärer Beziehungen von Strafgefangenen. Mönchengladbach 2016. ISBN 978-3-942865-61-6.

Band 59

Păroșanu, Andrea: Jugendstrafrecht in Rumänien. Historische, kriminologische, rechtliche und rechtspolitische Aspekte. Mönchengladbach 2016. ISBN 978-3-942865-64-7.

Band 60

Schmidt, Katrin: Städtebau und Kriminalität: Untersuchung des Einflusses von kriminalpräventiven Erkenntnissen im Rahmen städtebaulicher Projekte in Mecklenburg-Vorpommern. Mönchengladbach 2016. ISBN 978-3-942865-67-8.

Band 61

Dünkel, Frieder; Jesse, Jörg; Pruin, Ineke; von der Wense, Moritz (Hrsg.): Die Wiedereingliederung von Hochrisikotätern in Europa – Behandlungskonzepte, Entlassungsvorbereitung und Übergangsmanagement. Ergebnisse der Abschlusskonferenz in Rostock-Warnemünde, 3.-5. September 2014, und Evaluation des Justice-Cooperation-Netzwerk-(JCN)-Projekts „Behandlung und Übergangsmanagement bei Hochrisikotätern in Europa“. Mönchengladbach 2016. ISBN 978-3-942865-68-5.

Band 62

Kromrey, Hans: Haftbedingungen als Auslieferungshindernis. Ein Beitrag zur Verwirklichung der Menschenrechte. Mönchengladbach 2017. ISBN 978-3-942865-75-3.

Band 63

Dünkel, Frieder; Thiele, Christoph; Treig, Judith (Hrsg.): Elektronische Überwachung von Straffälligen im europäischen Vergleich – Bestandsaufnahme und Perspektiven. Mönchengladbach 2017. ISBN 978-3-942865-78-4.

