



Electronic Monitoring (EM) in Deutschland

Frieder Dünkel, Christoph Thiele und Judith Treig

Universität Greifswald, Deutschland

Zusammenfassung der wesentlichen Erkenntnisse

- ❖ In Deutschland kommen zurzeit zwei EM-Modelle zum Einsatz: Elektronische Aufenthaltsüberwachung (EAÜ), auf GPS basierend, kann auf Bundesebene im Rahmen der Führungsaufsicht eingesetzt werden; und elektronische Präsenzkontrolle (EPK), auf Radiofrequenz-Technologie basierend, kommt in Hessen als Alternative zur Haftstrafe zum Einsatz. Beide Arten unterscheiden sich in ihrer Anwendungsweise und Zielsetzung.
- ❖ In Deutschland wird EM nur im Ausnahmefall eingesetzt. Zum Zeitpunkt der Studie wurden 120 Personen überwacht, während ca. 180 000 Personen unter Führungs- bzw. Bewährungsaufsicht standen.
- ❖ Im Gegensatz zu anderen Rechtssystemen wird die EM in Deutschland nur in sehr limitierter Form und nur für eine kleine Gruppe von Personen eingesetzt. Gründe dafür sind unter anderem strenge Eignungskriterien; fehlende gesetzliche Grundlagen für den Einsatz von EM; verfassungsrechtliche Bedenken und Einschränkungen; hohe Datenschutz-Standards; eine vergleichsweise niedrige Gefängnispopulation und wenig Bedenken, dass es zu einer Gefängnisüberpopulation kommen könnte; Bedenken über die Grenzen der Überwachungstechnologie; eine ambivalente Wahrnehmung der Öffentlichkeit zum Thema Fußfessel, sowie ein fehlender politischer Wille, die elektronische Überwachung auszubauen bzw. auch weiterführend anzuwenden.
- ❖ Die Anwendung der auf GPS- basierenden EAÜ ist streng bürokratisiert und formalisiert und involviert viele verschiedene Akteure, was unter anderem auf die strengen Datenschutzrichtlinien zurückzuführen ist.
- ❖ Die GPS-Technik weist Defizite auf, die sich negativ auf deren Anwendung und die damit verbundenen Kosten auswirken
- ❖ Die Effektivität von EM kann nicht eindeutig bestätigt werden: der Mangel an empirischen Erkenntnissen lässt keine eindeutigen Schlüsse darüber zu, ob sich EM rückfallmindernd auswirkt; Bedenken über einen möglichen „net-widening“-Effekt bleiben weiterhin unbeantwortet.

Empfehlungen

- ❖ Verhältnismäßigkeit sollte das Leitprinzip für den Einsatz von EM sein.
- ❖ Die Anwendung von EM sollte auch weiterhin auf eine kleine Gruppe von Hochrisikotätern beschränkt sein und zur Kontrolle der Einhaltung von Weisungen, die im Rahmen der Führungsaufsicht verordnet wurden, als förderndes Mittel zum Einsatz kommen.
- ❖ Die Anwendungsbereiche des EM sollten nicht ausgedehnt werden, da auf andere, angemessenere Mittel wie z.B. die Bewährungshilfe zurückgegriffen werden kann, welche möglicherweise wirkungsvoller wären und besser aufgestellt, um „net-widening“ vorzubeugen; es wäre eine signifikante Reformation der strafrechtlichen Institutionen erforderlich und es ist fraglich, ob sich EM tatsächlich rückfallmindernd auswirkt.
- ❖ Im Kanon mit den europäischen Bewährungsaufgaben sollte EM nur in Verbindung mit anderen Maßnahmen zur Reintegration zum Einsatz kommen.
- ❖ Ein flexiblerer Prozess sollte eingeführt werden, der Spielraum bezüglich der Überwachungsbedingungen zulässt.
- ❖ Die Zeit, die während der vorgerichtlichen Ermittlungen an der Fußfessel verbracht wird, sollte auf jegliche darauffolgende Haftstrafe angerechnet werden.
- ❖ Sollte der Anwendungsbereich von EM auf Opfer von Verbrechen (z.B. Opfer häuslicher Gewalt) ausgedehnt werden, müssen die potenziellen Auswirkungen, die diese Maßnahme auf die Opfer haben könnte, vor deren Einsatz genau evaluiert und verstanden werden.
- ❖ Weitere Studien müssen durchgeführt werden, um zur Gänze abschätzen zu können, inwieweit ein Potenzial für „net-widening“ besteht.



Co-finanziert vom Criminal Justice Programme on the European Union.

Dieses briefing paper entstand mit der finanziellen Unterstützung des Criminal Justice Programme der Europäischen Kommission (JUST/2013/JPEN/AG/4510). Für den Inhalt sind einzig und allein die AutorInnen verantwortlich, und es reflektiert keinesfalls die Ansichten der Europäischen Kommission.

Elektronische Aufenthaltsüberwachung (EAÜ)

Die elektronische Aufenthaltsüberwachung (EAÜ) bedient sich der GPS-Technik und ist die einzige Form von EM, die gesetzlich geregelt ist und auf Bundesebene zum Einsatz kommt. Diese Technologie ermöglicht es, dass der Aufenthaltsort der Probanden zu jeder Zeit bestimmt werden kann. Auf diese Informationen kann allerdings nur unter bestimmten Umständen zugegriffen werden, z.B. wenn non-konformes Verhalten bemerkt wird oder eine Fehlermeldung vorliegt.

Rechtliche Voraussetzungen und Zielsetzungen von EM

Bei der EAÜ handelt es sich um eine Weisung, die im Rahmen der Führungsaufsicht verordnet wird (gemäß §68b | S.1 Nr. 12 StGB). Sie ist nicht an ein bestimmtes Delikt gebunden, sondern wird hauptsächlich für Täter mit erhöhtem Rückfallrisiko eingesetzt. EAÜ wird in Kombination mit anderen, auf Reintegration abzielenden Maßnahmen eingesetzt. Dies unterstreicht die Wichtigkeit, die Reintegration konstitutionell in strafrechtlichen Sanktionen zu berücksichtigen.

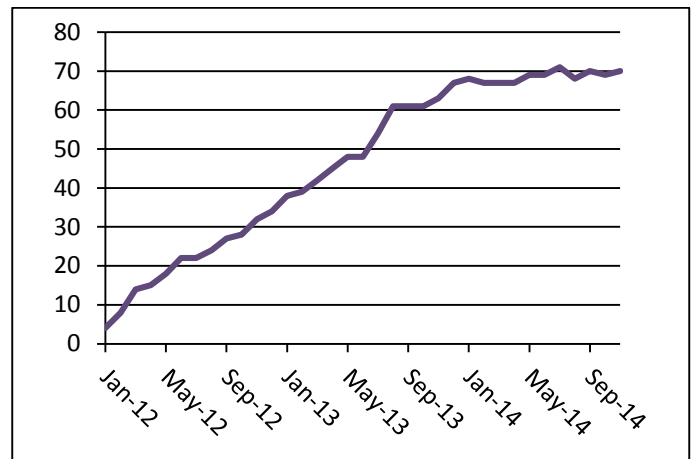
Eine EM-Weisung dieser Art ist sie laut § 68b | S.1 StGB eine von vielen Weisungen, die im Rahmen der Führungsaufsicht zur Verfügung stehen. Sie zählt mitunter zu einer der eingriffsintensivsten Weisungen und ist strengstens reguliert (§ 68b S. 3 StGB). EAÜ kann nach Vollverbüßung einer längeren Haftstrafe verhängt werden oder nach Haftende, wenn schwere Gewalt- oder Sexualstraftaten vorliegen (§ 66 III S.1 StGB). Sie ist als ergänzendes Mittel zur Überwachung der Einhaltung von anderen Weisungen gedacht – insbesondere Aufenthaltsbefehle – und kann nicht als alleinstehende Maßnahme verhängt werden. Infolgedessen ist sie grundlegend an andere Weisungen gebunden.

Anwendung von EM

Abbildung 1 veranschaulicht die Anzahl der Personen, die zwischen 2012 und 2014 elektronisch überwacht wurden. Sie zeigt, dass die Anzahl der überwachten Personen seit 2012 gestiegen ist, und gegen Ende 2014 ca. 70 Personen umfasste. Die Angestellten der GÜL (Gemeinsame Überwachungsstelle der Länder) sagten in Interviews aus, dass sie in den Monaten vor Beginn dieser Studie bis zu 100 Leute überwacht hatten. Das kontinuierliche Ansteigen der Fallzahlen kann vermutlich darauf zurückgeführt werden, dass EAÜ eine relativ

neue Maßnahme ist. Derzeit geht man davon aus, dass die Anzahl der überwachten Personen stagnieren wird.

Abbildung 1 Zahl der EAÜ-Probanden zwischen Januar 2012 und November 2014.



Die typische Zielgruppe für EAÜ sind üblicherweise Straftäter, die nach voller Haftverbüßung aus dem Strafvollzug entlassen werden. Tabelle 1 zeigt, dass es im Jahr 2013 zu 41 EAÜ-Neuanordnungen kam. Sie zeigt außerdem auch Abweichungen in der Anwendung von EM in den 16 Bundesländern auf. Mehr als ein Drittel aller EAÜ-Probanden wurden im Bundesland Bayern gemeldet. Werden jedoch Bevölkerungsstatistiken zugezogen, so verzeichnete das Bundesland Mecklenburg-Vorpommern die meisten EM-Probanden. Tabelle 1 kann darüberhinaus entnommen werden, dass der Einsatz von EM in Bundesländern mit ähnlichen Einwohnerzahlen niedriger ausfiel, z.B. in Baden-Württemberg und Niedersachsen.

Tabelle 1 zeigt auch, dass im Jahr 2013 7 Verfahren abgeschlossen wurden, wohingegen in 17 Fällen die Probanden wieder inhaftiert wurden. Die meisten Abbrüche wurden in Bayern registriert, obwohl diese im Gegensatz zu EAÜ-Neuanordnungen gleichmäßiger über die jeweiligen Bundesländer verteilt waren.

Die niedrigen Fallzahlen, die Abbildung 1 und Tabelle 1 entnommen werden können, zeigen, dass EM im Rahmen der Führungsaufsicht in der Praxis eine untergeordnete Rolle spielt, obwohl es im Kanon mit dem Bundesgesetz verhängt wird.

Tabelle 1 EAÜ- Fälle in den Bundesländern im Jahr 2013			
Bundesland	Fälle		
	Neu	Abgeschlossen	Unterbrochen
Baden-Württemberg (BW)	3	0	1
Bayern (BY)	14	4	8
Berlin (BE)	5	0	1
Brandenburg (BB)	0	0	0
Bremen (HB)	0	0	0
Hamburg (HH)	1	1	0
Hessen (HE)	6	0	0
Mecklenburg-Vorpommern (MV)	1	1	2
Niedersachsen (NI)	1	0	0
Nordrhein-Westfalen (NW)	5	0	2
Rheinland-Pfalz (RP)	0	0	1
Saarland (SL)	1	0	0
Sachsen (SN)	1	0	1
Sachsen-Anhalt (ST)	0	0	0
Schleswig-Holstein (SH)	0	1	1
Thüringen (TH)	3	0	0
Gesamt	41	7	17

Tabelle 2 veranschaulicht den Ausgang von Fällen im Jahr 2013. Daraus geht hervor, das Dreiviertel der überwachten Personen ihre Strafe in diesem Zeitraum zur Gänze abarbeiteten. Das übrige Drittel wurde aus der EAÜ vorzeitig entlassen, über ein Zehntel nach Vollverbüßung der Strafe. Bis heute wurde nur eine einzige Frau unter EAÜ gestellt.

Tabelle 3 zeigt die Anlassdelikte, die 2013 zu EAÜ-Weisungen führten. Ihr kann entnommen werden, dass Dreiviertel der Fälle auf Sexualdelikte entfallen. Die Daten zeigen bundesländerübergreifend außerdem gewisse Abweichungen auf. In Berlin z.B. standen alle EAÜ-Weisungen im Zusammenhang mit Gewaltdelikten, wohingegen in den meisten anderen Ländern Sexualdelikte einer solchen Weisung voran gingen.

Tabelle 2 Zahl der EAÜ-Fälle in Jahr 2013				
Bundesland	Strafe zur Gänze abgesessen	Entlassen	Beides	Gesamt
BW	2	0	1	3
BY	19	7	4	30
BE	3	1	1	5
BB	0	0	0	0
HB	0	0	0	0
HH	2	0	0	2
HE	5	0	2	7
MV	6	0	1	7
NI	2	0	0	2
NW	6	0	1	7
RP	1	0	0	1
SL	1	0	0	1
SN	1	0	0	1
ST	1	0	0	1
SH	2	0	0	2
TH	4	0	1	5
Gesamt	55	8	11	74

Tabelle 3 Anlassdelikte in EAÜ-Fällen im Jahr 2013			
Bundesland	Sexualdelikte	Gewaltdelikte	Gesamt
BW	2	1	3
BY	24	6	30
BE	0	5	5
BB	0	0	0
HB	0	0	0
HH	2	0	2
HE	5	2	7
MV	6	1	7
NI	2	0	2
NW	5	2	7
RP	1	0	1
SL	1	0	1
SN	1	0	1
ST	1	0	1
SH	1	1	2
TH	5	0	5
Gesamt	56	18	74

EM in der Praxis

Die Umsetzung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung (EAÜ) ist vom Engagement aller Beteiligten geprägt. Alle Beteiligten waren sich ihren Aufgaben vollkommen bewusst. Dies gilt zum Einen für die Behörden, die in direktem Kontakt mit den Probanden stehen und in betreuender Funktion die nötigen sozial-unterstützenden Maßnahmen umsetzen (insbesondere die Bewährungshilfe), und zum Anderen für die Führungsaufsichtsstellen.

Die Kommunikation mit den Probanden dürfte gut funktionieren. Sozialpädagogen stehen im Monitoring-Center rund um die Uhr zur Verfügung– obgleich die elektronische Aufenthaltsüberwachung (EAÜ) hauptsächlich als Mittel zur Abschreckung und als Überwachungsmethode gesehen wird, eröffnet sie die Möglichkeit für zusätzliche soziale Betreuung. Technische Überwachung ohne zusätzliche fördernde Maßnahmen wurde von allen interviewten Personen für ineffektiv und nicht zielgerichtet befunden.

Für die Umsetzung von EM ist die Zusammenarbeit einer Vielzahl von Akteuren notwendig, u.a. GÜL, HZD (Hessisches Zentrum für Datenschutz), Bewährungshilfe, Führungsaufsichtsstellen, Polizei und Strafvollstreckungskammern. Aufgrund der vielen Akteure, die in diesen Prozess eingebunden sind, gilt es, sicherzustellen, dass die Personaldaten der jeweiligen Täter geschützt sind. In der Praxis wird dies so gehandhabt, dass die Daten nur für kurze Zeit gespeichert und dann unwiderruflich gelöscht werden– was den Zugriff auf Geodaten einschränkt– und dass die Weitergabe von Daten nur in Ausnahmefällen zulässig ist. Um adäquaten Datenschutz zu gewährleisten, ist eine Zusammenarbeit der Behörden zwingend notwendig. Dies führt zu einem formellen und bürokratischen Kommunikationsprozess zwischen den Behörden.

In der Praxis scheint EM gut zu funktionieren, insbesondere wenn in Ernstfällen, die polizeiliche Maßnahmen zur Folge haben, reagiert wird. Zusätzlich besteht eine effiziente, bundesländerübergreifende Kooperation zwischen den Behörden HZD und GÜL. Dies fällt besonders in Mecklenburg-Vorpommern auf, wo eine zentrale Behörde für die Führungsaufsicht eingerichtet wurde. Bayern hat ebenso eine Behörde eingerichtet, dessen Aufgabe die Koordination der einzelnen Führungsaufsichtsstellen ist. Nichtsdestotrotz könnten einige Verbesserungsmaßnahmen an

diesem Prozess vorgenommen werden. Ein flexiblerer Prozess sollte eingeführt werden, der mehr Flexibilität bezüglich der Überwachungsbedingungen zulässt. Sollte sich die Lebenslage des Probanden ändern und eine temporäre Unterbrechung der Überwachung erforderlich sein, z.B. weil eine Person umzieht oder sich einem Krankenhausaufenthalt unterzieht, hat dies aufgrund der formalen, bürokratischen Prozesse einen beachtlichen Arbeitsaufwand zur Folge. Dieser exzessiv bürokratisierte Prozess erschwert im Allgemeinen eine flexible auf die Einzelperson abgestimmte Anwendung von EM. Außerdem ist der Einsatz von EM trotz der geringen Probandenzahl mit einem beachtlichen verwaltungsorganisatorischen Aufwand verbunden.

Die GPS-Technik eröffnet neue Möglichkeiten für die Anwendung von EM. Alle Einsätze von EM sind aufgrund der bürgerlichen Grundrechte, wie z.B. das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 I und Art. 1 I), verfassungsrechtlich geregelt. Es gibt teilweise auch technische Probleme, unter anderem den GPS-Tracker betreffend, der von den Probanden getragen werden muss. Alle interviewten Personen sahen Verbesserungsbedarf bei der Technik, z.B. eine Reduktion des Gewichts, der Größe und Ladezeiten bzw. längerer Akkulaufzeiten und längere Ladekabel. Solche Maßnahmen könnten zudem einer potenziellen Stigmatisierung der Probanden vorbeugen und ihnen die Lebensführung erleichtern. Neue Technologien, z.B. auswechselbare Akkus, würde zu einer Verbesserung beitragen, dürfte aber mit einem zu hohen Kostenaufwand verbunden sein.

In bestimmten Regionen kann der GPS-Empfang gelegentlich schwach sein. An Orten, wo dies der Fall ist, wird stattdessen auf LBS (location based services)-Ortung zurückgegriffen, was jedoch mit gewissen Nachteilen verbunden. Erstens hängt die LBS-Ortung von den infrastrukturellen Gegebenheiten ab. Zweitens kann sie den Aufenthaltsort des Probanden nicht genau bestimmen. Drittens hat der Ausfall der GPS-Ortung einen größeren Kostenaufwand zur Folge, da jeder Neuaufbau einer Ortung vom Netzbetreiber separat verrechnet wird. Auch das Kartenmaterial weist die eine oder andere Ungenauigkeit auf, was wiederum zur Folge hat, dass die HZD auf verschiedene Ressourcen zurückgreifen muss, um alle Einschluss- und Ausschlusszonen genau eruieren zu können. Aufgrund dieser Problematik wurden Schritte zur Loslösung vom derzeitigen Provider 3M

eingeleitet; es ist allerdings nicht klar, wann ein neuer Vertragspartner diese Serviceleistung übernehmen wird.

Trotz möglicher Verbesserungsmaßnahmen kann die Praxis der EAÜ im Großen und Ganzen sowohl in technischer als auch organisatorischer Hinsicht als erfolgreich eingestuft werden. Dies liegt hauptsächlich am Engagement aller Beteiligten. Dennoch erschweren Faktoren wie z.B. der technisch bedingte Kostenaufwand und die bürokratischen Prozesse, die mit der Anwendung von EM verbunden sind, deren Ausweitung.

Es lässt sich nur schwer feststellen, ob die elektronische Aufenthaltsüberwachung (EAÜ) tatsächlich rückfallvermindernd wirkt. Dies ist zum Teil auf fehlende empirische Erkenntnisse zurückzuführen. Es ist außerdem schwierig, eine allgemeine Evaluierung des EM durchzuführen, da dies normalerweise nur eine Maßnahme in einem Maßnahmenverband vieler Maßnahmen darstellt. Inwieweit EM über einen Abschreckungseffekt verfügt, ist fraglich und vermutlich auf bestimmte Deliktarten und Tätertypen beschränkt. Eine realistische Erwartungshaltung gegenüber EM und dessen Effektivität ist zwingend notwendig.

Der Einsatz der GPS-EM kann potenziell im Konflikt mit den Grundrechten stehen. Deshalb müssen sich EAÜ-Weisungen mit dem Verfassungsrecht und Verhältnismäßigkeitsprinzip decken. Daraus folgt, dass die Fußfessel als Ausnahmeinstrument konzipiert ist, das auf eine relativ kleine Gruppe von Hochrisikotätern begrenzt ist. Der Einsatz von EM ist zieht einen großen Ressourcen-Aufwand nach sich. Das bedeutet, dass eine Ausweitung von EM in Deutschland mit rechtlichen als auch praktischen Herausforderungen verbunden wäre.

Elektronische Präsenzkontrolle (EPK)

Die Hauptanwendungsbereiche von EM im hessischen Modell stehen im Kanon mit dem Bundesgesetz. Die Gesetzgebung nennt allerdings keine konkreten Möglichkeiten für die Anwendung, sondern gibt Anleitungen dazu. Das Fehlen einer klaren gesetzlichen Grundlage wird oftmals als Grund dafür genannt, diese Form von EM nicht auf andere Bundesländer auszuweiten. EM ist seit 2000 auch im Bundesland Hessen im Einsatz. Sie war der Ausgangspunkt für das Pilotprojekt elektronische Präsenzkontrolle (EPK). Obwohl es sich bei der EPK um ein Modellprojekt handelt, muss man ihr Beachtung schenken, da in Deutschland mehr als 33% aller EM-Fälle darauf entfallen. Ferner wird diese

Form von EM oft als Beispiel herangezogen, wenn die Einführung neuer Anwendungsbereiche diskutiert wird.

Rechtliche Voraussetzungen und Zielsetzungen von EM

Die EPK unterscheidet sich wesentlich von der EAÜ. Diese Form von EM basiert auf Radiofrequenz-Technologie, die die An- bzw. Abwesenheit der Probanden an ihrem Wohnsitz feststellt. Sie eruiert nicht den genauen Aufenthaltsort.

Der Einsatz von EM unterliegt speziellen Rechtsgrundlagen. Sie kann u.a. für die Bewährungshilfe (§56c StGB), als Weisung bei Strafrestaussatzung zur Bewährung (§57 StGB) und zur U-Haft-Vermeidung (§116 StPo) eingesetzt werden, sowohl als auch im Falle eines Gnadenbescheids (§19 Hessische Gnadenordnung) oder als Weisung im Zusammenhang mit Lockerungen aus dem Strafvollzug (§16 III HJStVollzG und §16 III HStVollzG).

EM zielt hauptsächlich auf Haftvermeidung ab und ist für Täter Angeklagte und Täter gedacht, für die eine Haftverschonung oder Bewährung eher angemessen sind als eine Freiheitsstrafe. In den Interviews wurde diese oft als „letzte Chance“ vor der Haft bezeichnet. EM kontrolliert das Einhalten von Ausgehverboten und anderen gerichtlichen Weisungen, um den Probanden einen strukturierten Tagesablauf zu ermöglichen.

Anwendung von EM

Abbildung 2 zeigt Trends im Einsatz der EPK von 2003 bis April 2015. Sie zeigt, dass der Einsatz von EPK bis 2008 kontinuierlich anstieg, seitdem aber zurückgegangen ist. Zum Zeitpunkt des 11. August 2015 wurden 43 Personen überwacht.

Abbildung 2: Anwendung der EPK in Hessen seit 2003

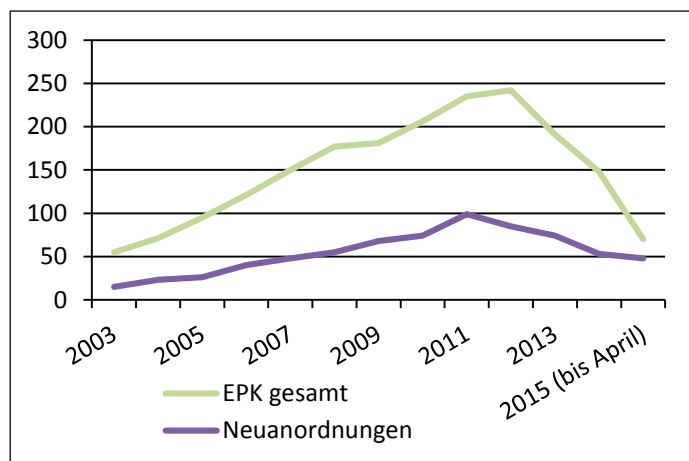


Tabelle 4 zeigt die Zahl der EPK-Fälle vom 3.

April 2013. Insgesamt wurden an diesem Tag 73 Personen überwacht. Die Tabelle verdeutlicht außerdem, dass diese Form der EM in der Praxis gehäuft in zwei Landesgerichtsbezirken auftritt. Mit 34 verzeichnete Darmstadt die meisten aktiven Fälle, welche gleichzeitig 40% aller Fälle ausmachten. Tabelle 4 zeigt außerdem, dass die Fälle in gleichem Maße auf Bewährungshilfe und Bereiche der vorgerichtlichen Ermittlungen entfielen.

Landesgerichts-Bezirk	Aktive Fälle	Bewährungsweisung (§ 56c oder § 57)	Führungsaufsichtsweisung (§ 116 StPO Strafprozessordnung)
Darmstadt (Da)	34	6	28
Frankfurt/Main (Fr)	3	12	1
Fulda (Fu)	2	0	2
Gießen (Gi)	15	13	2
Hanau (Ha)	4	2	2
Kassel (Ka)	1	0	1
Limburg (Li)	5	5	0
Marburg (Ma)	3	2	1
Wiesbaden (Wi)	6	1	5
Gesamt	73	41	42

Tabelle 5 veranschaulicht die Zahl der EPK-Fälle im Zeitraum vom Anfang des Pilotprojekts im Jahr 2000 bis zum 3. April 2013. In diesem Zeitraum wurden 1141 Personen überwacht. Bis zum 31. März 2015 stieg diese Zahl auf 1310 Fälle an. Der jährliche Durchschnitt beläuft sich auf 80-90 Fälle. In diesem Zeitraum wurde diese Weisung im Schnitt 127 Tage lang aufrechterhalten. Tabelle 5 zeigt außerdem, dass EM in diesem Zeitraum verstärkt in Frankfurt/Main und den Darmstädter Landesgerichtsbezirken eingesetzt wurde. Tabelle 5 zeigt auf, dass die EPK in zwei Drittel aller Fälle als Bewährungsweisung verhängt wurde, wobei der Großteil der übrigen Fälle auf die U-Haft-Vermeidung entfiel.

Tabelle 5 EPK-Fälle seit Start des Modellprojekts im Jahr 2000 bis zum 3 April 2013

Landesgerichts-Bezirk	Gesamt	Bewährungsweisung (§ 56c oder § 57)	Führungsaufsichtsweisung	Haftverschonung (§ 116 StPO)
Da	335	113	1	221
Fr	414	349	0	65
Fu	59	45	0	14
Gi	127	102	0	25
Ha	66	46	0	20
Ka	26	24	0	2
Li	36	29	0	7
Ma	31	18	1	12
Wi	47	26	0	21
Gesamt	1141	752	2	387

Die Einsatzweise von EM

In den Interviews wurde ausgesagt, dass EM in Verbindung mit anderen Bedingungen am effektivsten sei und dazu dient, die Einhaltung von individuell abgestimmten Ausgehverboten zu überwachen. Die Bewährungshelfer, die interviewt wurden, sahen die EPK als eine Art „Kompromiss“ mit den Richtern an, der den Tätern die Vermeidung einer Freiheitsstrafe ermöglicht. Die Bewährungshelfer betonten, dass EM in Verbindung mit einem abgestimmten Wochenplan mehr Kontakt- und engeren Kontakt- mit Tätern ermögliche. Generell waren alle der Ansicht, dass EM nicht als alleinstehende Maßnahme ohne andere fördernde Maßnahmen eingesetzt werden sollte.

Ein positiver Aspekt bezüglich der Anwendung von EPK ist die Flexibilität, mit der individuelle Fälle gehandhabt werden können. Dies gilt sowohl für die Zusammenarbeit der technischen Behörden (HZD und GÜL) zu, als auch die enge Zusammenarbeit zwischen Richtern und Bewährungshelfern vor EM-Weisungen. In der Praxis wird den Bewährungshelfern von den Richtern ein hohes Maß an Verantwortung übertragen. Bewährungshelfer spielen daher eine zentrale Rolle und verfügen über einen gewissen Spielraum, wenn auf mögliche Komplikationen oder eine unerwartet eintretende Änderung der Sachlage reagiert werden muss.

Ein Nachteil dieses Anwendungsbereiches ist die Gefahr des „net-widening“, das durch ein unverhältnismäßiges Ausweiten der staatlichen Kontrolle entsteht. Die interviewten Richter nannten solche Befürchtungen als Hauptgrund für ihre skeptische Haltung gegenüber EM, sowie

ihre mangelnde Bereitschaft, EM-Weisungen anzuordnen. Dies dürfte zumindest teilweise erklären, warum EM in nur 40 von 16 000 möglichen Bewährungsfällen verhängt wurde bzw. regionale Unterschiede in dessen Anwendung, beobachtet wurden.

Ein unverhältnismäßiger Einsatz von EM kann aufgrund potenzieller Stigmatisierung und Einschränkung der Freiheit mit den bürgerlichen Grundrechten in Konflikt stehen. Deshalb ist es zwingend notwendig, dass jede Anwendung gerechtfertigt wird und dass berücksichtigt wird, dass andere Weisungen, wie z.B. Bewährungsaufsicht, in bestimmten Fällen geeigneter sein könnten. Probanden müssen zwar ihr Einverständnis zu EM abgeben, doch ist es fraglich, inwieweit ein solches Einverständnis als freiwillige Entscheidung bezeichnet werden kann, wenn man berücksichtigt, dass eine Weigerung eine Freiheitsstrafe nach sich ziehen könnte.

Für die U-Haft-Vermeidung kommt die EPK im Vergleich zu anderen Weisungen, die den Entscheidungsträgern zur Verfügung stehen, sporadisch zum Einsatz. EM zur U-Haft-Vermeidung dient eher als Kontrollmaßnahme und nicht dazu, den Alltag der Angeklagten zu strukturieren, da diese noch nicht verurteilt wurden. Der potenzielle Einsatz beider Technologien– GPS-Fessel und Radiofrequenz-Fessel– zur U-Haft-Vermeidung sollte gut überlegt sein, da keines der beiden Modelle Täterflucht oder eine erneute Begehung von Straftaten ausschließt, sondern diese allenfalls nur rekonstruieren. Ist nur ein niedriges Fluchtrisiko gegeben, besteht keine Haftgrund, und EM wäre in diesem Zusammenhang nicht anwendbar (§161 StPO). Außerdem ist es fraglich, wie effektiv der Einsatz von EM zur U-Haftvermeidung tatsächlich ist und es wäre vermutlich höchstens in Fällen, wo verringerte Fluchtgefahr besteht, denkbar. Die Vorteile des EM im Anwendungsbereich der U-Haft-Vermeidung sollten gegenüber der Gefahr des „net-widening“ genau abgewogen werden. Diese Form von EM wäre vermutlich nur als zusätzliche Überwachungsmethode sinnvoll.

Die geringe Zahl von EPK-Fällen deutet darauf hin, dass diese zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht zur Lockerung aus dem Strafvollzug eingesetzt wird. Ein Grund dafür dürfte sein, dass der mit dem EM-Einsatz verbundene Aufwand im Vergleich zu einer Haftstrafe größer ist. Entscheidungsträger könnten in Erwägung ziehen, dass Haftstrafen eine effektive Strafmaßnahme für Täter konstituieren und dass die dafür benötigte Infrastruktur bereits

vorhanden ist, was wiederum einem geringeren Ressourcen-Aufwand gleichzusetzen ist.

In der Praxis scheint die EPK im Allgemeinen effektiv zu sein, was unter anderem auf die relativ simpel angesetzte Technologie zurückzuführen sein dürfte. Problematisch ist die öffentliche Wahrnehmung des EM. Es wird von der Öffentlichkeit häufig für positiv befunden, da es als eine zusätzliche punitive Maßnahme verstanden wird. Im Gegensatz dazu wird die Effektivität dieses Instruments in der öffentlichen Wahrnehmung als eher wenig positiv erachtet. Beide Formen von EM werden oft für ident gehalten und vereinzelte Fälle von Weisungsmisbräuchen avancierten zu Medienskandalen. Die Öffentlichkeit stellt zudem unrealistische Erwartungen an EM. Praktiker gaben an, dass die negative Darstellung des EM in den Medien, insbesondere in hochgehandelten, im Terrorismus verorteten Fällen, auf die Entscheidungsfindung Einfluss nahm und möglicherweise der Grund für den Rückgang von EM-Einsätzen ist.

Schlussbetrachtung

Es wird empfohlen, dass der Einsatz von EM nur mit einer kleinen Gruppe von Hochrisikotätern fortgesetzt wird. EM sollte nur dann zum Einsatz kommen, wenn weniger eingriffsintensive Maßnahmen nicht angemessen sind, weil die Bewährungsaufsicht bereits ein zufriedenstellendes Maß an fördernden Maßnahmen und Kontrollmaßnahmen eröffnet.

Es ist notwendig, dass der Einsatz von EM für Hochrisikotäter von Objektivität bestimmt ist. EM sollte nicht als rückfallausschließendes Universalinstrument für alle Hochrisikotäter verstanden werden. EM könnte jedoch zu einem Spielball der Politik werden, da es von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich gehandhabt wird.

Obwohl die EM in der Praxis gut funktioniert– insbesondere aufgrund des Engagements aller beteiligten Behörden– ist der Prozess arbeitsintensiv und mit einem hohen finanziellen, technischen und administrativen Aufwand verbunden. Eine deutliche Erhöhung der EM-Fälle wäre nur durch eine signifikante Reformation dieser Prozesse realisierbar.

Wenn EM als Weisung im Rahmen der Bewährung zu tragen kommt, muss die Gefahr des „net-widening“ besonders berücksichtigt werden. Sie sollte nicht als zusätzliche strafende Maßnahme, sondern zur Haftvermeidung eingesetzt werden. Momentan liegen bezüglich dieser speziellen Form des EM kaum wissenschaftliche Erkenntnisse vor und es ist

fraglich, ob das Potenzial für eine großflächigere Anwendung gegeben ist.

Die EM zur U-Haft-Vermeidung kommt ebenso nur für eine relativ kleine Tätergruppe zum Einsatz. Wenn Fluchtgefahr besteht, kann diese Technologie die tatsächliche Flucht nicht verhindern. Wenn keine Fluchtgefahr besteht, kann EM laut Gesetz nicht verordnet werden. EM zur U-Haftvermeidung könnte aufgrund in ihrer Funktion zur Überwachung von Einzelpersonen verstärkt als zusätzliche Absicherungsmaßnahme gesehen werden. Allerdings wird die Zeit, die an der Fußfessel geleistet wird, nicht auf eine darauffolgende Haftstrafe angerechnet. Es wird dringender Handlungsbedarf gesehen, diese Vorgehensweise zu überdenken.

EM könnte unter anderem als Weisung für eine vorzeitige Entlassung aus der Haft zum Einsatz kommen. Dies umfasst sowohl die Strafrestaussatzung zur Bewährung ähnlich dem holländischen Modell (vgl. Boone et al, 2016), als auch die anfängliche Strafaussatzung zur Bewährung. Dies wäre allerdings mit einem beachtlichen Mehraufwand verbunden und es ist fraglich, inwiefern EM eine Verbesserung gegenüber den existierenden Weisungen wäre—beides sind Faktoren, die möglicherweise dazu beigetragen haben, dass das Baden-Württembergische Pilotprojekt im Jahr 2013 eingestellt wurde.

Die Unterschiede im deutschen Strafrecht und der Strafprozessordnung erschweren Vergleiche mit anderen Rechtssystemen. Eine Besonderheit des deutschen Systems ist, dass die Belegungsdichte im Strafvollzug im Vergleich mit anderen Rechtssystemen niedrig ist (derzeit 78 Häftlinge pro 100 000 Einwohner). Insofern besteht keine Dringlichkeit, die Gefängnispopulation zu reduzieren.

EM-Varianten, die nur den Überwachungsaspekt in den Vordergrund stellen, scheinen kaum geeignet zu sein und das Potenzial des EM, die Aufdeckung und Verhinderung von Straftaten zu erleichtern, sollte kritisch hinterfragt werden. Die Empfehlungen des Europarates zum Einsatz der elektronischen Überwachung suggerieren, dass EM längerfristig nicht als alleinstehende, dauerhafte Maßnahme eingesetzt werden sollte, sondern in Kombination mit professioneller Intervention und fördernden Maßnahmen, die zu sozialer Reintegration führen (Basic Principle Nr. 8, CM/Rec (2014)4).

Einige der interviewten Personen erwogen eine Nutzung von EM für Hooligans. Es sollte allerdings nur eine befristete Maßnahme sein, da

diese den eigentlichen Problemen, die Auslöser für Straftaten sind, nicht entgegenzuwirken vermag. Zudem wäre ein länger andauernder Einsatz von EM möglicherweise verfassungswidrig. Kriminalwissenschaftliche Studien zum Thema Hooligans haben ergeben, dass ein Großteil der Gewalt unabhängig von Sportveranstaltungen stattfinden dürfte.

Von den Medien wurde Opferschutz als möglicher Anwendungsbereich für EM vorgeschlagen. Ein solche Art der Anwendung sollte wohlüberlegt sein, besonders wenn Opfer mit einem Tracker ausgestattet werden sollen. Die potenziellen psychischen Belastungen für das Opfer durch das ständige Vor-Augen-Führen der Tat und der bestehenden Gefahr müssen unbedingt berücksichtigt werden.

Deutschland unterscheidet sich von den anderen Rechtssystemen, die dieses Projekt umfasst, in seinem zurückhaltenden Umgang mit EM. Dies wird dadurch verdeutlicht, dass EM verfassungsrechtlich geprägt ist.

Während andere Rechtssysteme EM großflächiger einzusetzen scheinen, stehen in Deutschland andere Mittel zur Verfügung, die möglicherweise gleichermaßen effektiv sind. Unter anderem umfassen diese Mittel fördernde und überwachende Maßnahmen für Hochrisikotäter, die Arbeit der Bewährungshilfe, Vermeidung von kurzen Haftstrafen, sowie eine lockerere Vorgehensweise im Strafvollzug. Deshalb sollte man bei einer Weiterentwicklung von EM in Deutschland Vorsicht walten lassen.

Dieses briefing paper ist ein Arbeitsergebnis des europäischen Projekts: „Kreativität und Effektivität in der Anwendung der elektronischen Überwachung als Alternative zum Strafvollzug in EU-Mitgliedsstaaten“, verfasst von den ProfessorInnen Anthea Hucklesby (University of Leeds, UK), Kristel Beyens (Vrije Universiteit Brüssel, Belgien) Miranda Boone (Utrecht Universiteit, Niederlande), Frieder Dünkel (Universität Greifswald, Deutschland), Gill McIvor (University of Stirling, Schottland) und Dr Hannah Graham (University of Stirling, Schottland). Weitere Informationen zu diesem Projekt, unter anderem briefing papers und ausführliche Berichte zu den jeweiligen Rechtssystemen, sowie ein vergleichender Bericht und briefing paper können auf www.emeu.leeds.ac.uk abgerufen werden, oder kontaktieren Sie diesbezüglich Prof. Anthea Hucklesby (A.L.Hucklesby@leeds.ac.uk).