

Antrag

der Abg. Dr. Hans-Peter Wetzel u. a. FDP/DVP

und

Stellungnahme

des Justizministeriums

Elektronisch überwachter Hausarrest

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. welche europäischen Länder nach ihrer Kenntnis Erfahrungen mit dem elektronisch überwachten Hausarrest haben und welches Ergebnis die Modellversuche erbracht haben;
2. welche technischen Überwachungssysteme für den elektronisch überwachten Hausarrest zur Verfügung stehen und welche Vor- und Nachteile die jeweiligen Systeme haben;
3. ob andere Bundesländer den elektronisch überwachten Hausarrest bei Straftätern erprobt haben, inwieweit sich die Programme voneinander unterscheiden und ob diese Versuche erfolgreich beendet wurden;
4. ob das Land bereit wäre, aufgrund von positiven Erfahrungen den elektronisch überwachten Hausarrest auch in dem bereits gesetzlich zugelassenen Bereich zukünftig zu nutzen;
5. wie viele Haftplätze im Land mit Strafgefangenen belegt sind, die eine Ersatzfreiheitsstrafe verbüßen;
6. wie sie die Einsatzmöglichkeiten des elektronisch überwachten Hausarrestes für den Bereich der Ersatzfreiheitsstrafen, der kurzen Freiheitsstrafe und der Strafrestaussatzung beurteilt und ob sie sich für die baldige Einführung einsetzen wird.

18. 07. 2006

Dr. Wetzel, Fauser, Ehret, Dr. Arnold,
Kluck, Bachmann, Chef, Dr. Rülke FDP/DVP

Begründung

Die Landesregierungen sollten durch einen § 10 a Strafvollzugsgesetz ermächtigt werden, durch Rechtsverordnung Regelungen zu treffen, wonach der Gefangene im elektronisch überwachten Hausarrest untergebracht werden kann, soweit er nicht mehr als voraussichtlich sechs Monate einer zeitigen Freiheitsstrafe oder Restfreiheitsstrafe zu verbüßen hat, er den besonderen Anforderungen des elektronisch überwachten Hausarrestes genügt und namentlich nicht zu befürchten ist, dass er sich dem Vollzug des Hausarrestes entziehen oder den Hausarrest zu Straftaten missbrauchen werde. Der Vorschlag ist im Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene nicht weiter verfolgt worden.

Aus anderen europäischen und außereuropäischen Ländern sind unterschiedliche Modelle des elektronisch überwachten Hausarrestes bekannt. Das Bundesland Hessen hat einen solchen Versuch im Rahmen der Bewährungshilfe und als Alternative zur Untersuchungshaft durchgeführt.

Nunmehr geht es darum, die im Rahmen der Modellversuche gemachten Erfahrungen zu sammeln und zu bewerten und die Übernahme des elektronisch überwachten Hausarrestes für das Land dauerhaft zu prüfen.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 10. August 2006 Nr. JuM-4400/0512 nimmt das Justizministerium zu dem Antrag wie folgt Stellung:

1. welche europäischen Länder nach ihrer Kenntnis Erfahrungen mit dem elektronisch überwachten Hausarrest haben und welches Ergebnis die Modellversuche erbracht haben;

Zu 1.:

Eine Reihe von europäischen Staaten hat den elektronisch überwachten Hausarrest – in unterschiedlicher Form – im Rahmen von Modellprojekten oder bereits fest in das Sanktionen- oder Vollzugssystem eingeführt (Länderberichte über die im Jahr 2002 laufenden Modellprojekte in England und Wales, Schweden, in den Niederlande, Frankreich, der Schweiz, Italien und Portugal bei MAYER/HAVERKAMP/LÉVY (Hrsg.): Will electronic monitoring have a future in Europe? Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht: Freiburg 2003). Konzeptionell, technisch und praktisch stützt man sich dabei auf Erfahrungen aus Nordamerika. In den Vereinigten Staaten von Amerika sollen sich derzeit ständig über 100.000 Personen im elektronisch überwachten Hausarrest befinden, allerdings ohne dass dadurch die dort sehr hohe Inhaftierungsquote gesenkt worden wäre.

Einen aktuellen Überblick über den Einsatz des elektronisch überwachten Hausarrestes in Europa gibt es in der deutschsprachigen Literatur nicht. Mit Stand Mitte 2002 wurden die Anwendungsbereiche wie folgt zusammengefasst:

	Beginn	Fälle pro Jahr	Durchschnittliche Überwachungsdauer	Erfolgsquote (d.h. kein Abbruch der Maßnahme)	Kosten pro Tag und Person in Euro
England	1989	20.000	48 Tage	90 %	50
Schweden	1994	3.000	1 Monat	94 %	70
Niederlande	1995	390	4 Monate	93 %	k. A.
Belgien	1998	2.100	2 Monate	90 %	35–40
Frankreich	2000	235	5,4 Monate	94 %	k. A.
CH-Basel	1999	200	3–6 Monate	93 %	34
CH-Vaud	1999	73	2 Monate	94 %	k. A.
E-Katalonien	2000	26	9 Monate	85 %	6
Portugal	2002	39	k. A.	k. A.	14

Die Anwendungsbereiche, in denen elektronisch überwachter Hausarrest erprobt oder eingesetzt wird, sind unterschiedlich. In Europa wird er vor allem in Schweden (Alternative zur kurzen Freiheitsstrafe bei Straßenverkehrstätern, insbesondere Alkoholtäter), in Großbritannien (Verkürzung des Langstrafvollzuges durch eine Übergangsphase der Halbgefängenschaft mit elektronisch überwachtem Hausarrest), und in die Schweiz (Kurzstrafenvollzug und Verkürzung des Langstrafenvollzug bis zu zwölf Monate) angewendet. In Schweden und Großbritannien ist er bereits flächendeckend eingeführt. Die Schweiz hat am 31. August 2005 die Fortsetzung von Projekten in sieben Kantonen beschlossen. Zuletzt haben die Niederlande den elektronisch überwachten Hausarrest als Alternative zur kurzen Freiheitsstrafe erprobt (Sagel-Grande, Modernisierung des Sanktionensystems und der Sanktionsanwendung in den Niederlanden, MschrKrim 2005, 427 ff.).

Die Erfahrungen aus ausländischen Anwendungsfeldern des elektronisch überwachten Hausarrestes lassen sich nicht ohne weiteres auf Deutschland übertragen. Es muss jeweils die Einbettung in das nationale Rechtssystem berücksichtigt werden. So ist beispielsweise bei der Bewertung der schwedischen Erfahrungen zu bedenken, dass dort mit den Tätern einer folgenlosen Trunkenheitsfahrt ganz überwiegend eine Tätergruppe unter den elektronisch überwachten Hausarrest fällt, die bei uns in aller Regel nicht mit einer vollstreckbaren Freiheitsstrafe, sondern mit Geldstrafe belegt wird. In den Niederlanden wurde die Suche nach alternativen Sanktionsformen erforderlich, nachdem das dort früher mildeste Strafklima in Europa umgekehrt wurde, was dazu führte, dass die Niederlande nunmehr an der Spitze der Länder mit den höchsten Gefangenenraten pro 100.000 Einwohnern liegen (Sagel-Grande, aaO.). Demgegenüber sind die Gefangenenraten in Deutschland relativ konstant.

Insgesamt ist festzustellen, dass die teilstationäre Sanktion des Hausarrestes unterschiedliche Anwendungsfelder hat und die elektronische Überwachung mit verschiedenen Techniken erfolgt (s. u. 2). Einheitliche Standards haben sich noch nicht herauskristallisiert. Kriminalpolitisch und technisch ist auf dem Gebiet des elektronisch überwachten Hausarrestes noch viel im Fluss.

2. welche technischen Überwachungssysteme für den elektronisch überwachten Hausarrest zur Verfügung stehen und welche Vor- und Nachteile die jeweiligen Systeme haben;

Zu 2.:

Beim elektronisch überwachten Hausarrest steht meist die elektronische Überwachung im Mittelpunkt des kriminalpolitischen Interesses. Dabei ist der Hausarrest die eigentliche Sanktion. Er stellt eine gemeindenahe Sanktion dar, deren Vollstreckung und Vollzug sich nach den Europäischen Grundsätzen betreffend „Community sanctions and measures“ richten (vgl. Empfehlung R(92)16 des Ministerkomitees des Europarates).

Die elektronische Überwachung sichert die Einhaltung des Hausarrestes durch den Probanden ab. Dabei gibt es zwei grundsätzlich verschiedene Systeme. Auf der einen Seite stehen Überwachungssysteme, die ein Bewegungsprofil des Überwachten abbilden und dokumentieren („tagging“ oder „tracking“). Hierbei wird die GPS-Technik eingesetzt („global position system“), die etwa in der Überwachung von Objekten (Schiffe, Flugzeuge, Kraftfahrzeuge) und bei der Navigation eine Rolle spielt. Diese GPS-Technik ist teuer und im Rahmen des elektronisch überwachten Hausarrestes wegen des lückenlosen Bewegungsprofils aus Gründen des Persönlichkeitsrechts problematisch. Soweit ersichtlich, wird sie in Europa noch nicht eingesetzt. In den USA soll diese Überwachungstechnik bei der Überwachung von so genannten „high-risk-Personen“, etwa entlassenen Sexual- und Gewalttätern, zum Einsatz kommen.

Auf der anderen Seite stehen Techniken, bei denen aufgezeichnet wird, ob der Proband sich in einem ihm zugewiesenen räumlichen Bereich aufhält oder diesen verlässt. Dies kann auf zweierlei Weise geschehen. Beim sog. Passiv-System mit einem programmierten Kontakt wählt ein Computer der Aufsichtsstelle nach einem Zufallsprinzip den Telefonanschluss des Überwachten an, der dann einen fest mit dem Körper verbundenen Codierstreifen in ein mit dem Telefon verbundenes Lesegerät einführt und so seine Anwesenheit bestätigt. Beim so genannten

Aktivsystem mit Dauersignalton trägt der Überwachte einen fest am Körper angebrachten Sender, der regelmäßig ein Signal an einen Empfänger abgibt. Die letztgenannte Technik scheint sich durchzusetzen.

Soweit das vom Probanden getragene Fußband umgangssprachlich als „Fußfessel“ bezeichnet wird, ist dies irreführend. Das Band kann mit einer handelsüblichen Schere durchtrennt und abgenommen werden. Freilich wird dann in der Zentrale eine Störung angezeigt, sodass interveniert werden kann. Unter diesen Voraussetzungen setzt der elektronisch überwachte Hausarrest grundsätzlich die Zustimmung des Probanden und eine gewisse Mitwirkungsbereitschaft voraus.

3. ob andere Bundesländer den elektronisch überwachten Hausarrest bei Straftätern erprobt haben, inwieweit sich die Programme voneinander unterscheiden und ob diese Versuche erfolgreich beendet wurden;

Zu 3.:

Bisher wurde allein in Hessen elektronisch überwachter Hausarrest erprobt. Im Mai 2000 wurde ein auf zwei Jahre angelegtes Modellprojekt im Landgerichtsbezirk Frankfurt gestartet. Die begleitende Forschung wurde vom Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg durchgeführt (Markus Mayer, Modellprojekt elektronische Fußfessel – Studien zur Erprobung einer umstrittenen Maßnahme, Freiburg 2004). Der Schwerpunkt des Einsatzes der elektronischen Fußfessel lag in der Überwachung von gerichtlichen Weisungen bei der Strafaussetzung zur Bewährung. Dieser Bereich machte drei Viertel der Fälle im Modellprojekt aus. Ein Viertel der Fälle betraf die Außervollzugsetzung eines Untersuchungshaftbefehls.

Im Modellversuch standen 30 Überwachungseinheiten zur Verfügung. Die vorgesehene Auslastung wurde aber nicht erreicht. Trotz zahlreicher Informationsveranstaltungen lag die durchschnittliche Auslastung lediglich bei 8,5 Personen, sodass sich ein Sozialarbeiter im Durchschnitt um weniger als drei Probanden zu kümmern hatte. Insgesamt wurde in den zwei Jahren bei 52 Personen die elektronische Überwachung angeordnet. Nur 11 von 63 mit Strafsachen befasste Richter ordneten während der Modellphase eine „elektronische Fußfessel“ an.

Das Modellprojekt zeigte, dass die Technik der elektronischen Überwachung funktioniert und dass mit ungefähr 10 Prozent die Abbruchquote relativ gering ist. Positive Effekte ergaben sich für die Probanden, indem bei ihnen eine sonst drohende Inhaftierung abgewendet wurde, was für sie das wichtigste, wenn nicht das alleinige Motiv war, der Maßnahme zuzustimmen. Einige Probanden empfanden die elektronische Fußfessel nicht nur als Belastung, sondern auch als Hilfe für einen geregelten Alltag. Vor allem aber schätzten sie, dass ihnen praktisch rund um die Uhr ein Ansprechpartner für Probleme zur Verfügung stand.

Die Begleitforschung offenbarte aber auch kritisch zu beleuchtende Aspekte. Als besonders problematisch bewertet wurde der gerichtlich nicht kontrollierte Freiraum der Projektmitarbeiter bei der Gestaltung und Kontrolle des Wochenplanes. Bei den von Hessen genutzten Anwendungsbereichen lasse sich nicht ausschließen, dass die zustimmenden Probanden zum „falschen Adressatenkreis“ gehören, d. h. sie auch ohne die elektronische Überwachung nicht inhaftiert worden wären.

Das Hessische Staatsministerium der Justiz hat nach Ablauf der Modellphase im Mai 2002 das Projekt als erfolgreich eingestuft und die Ausdehnung auf das ganze Land beschlossen. Inzwischen ist die elektronische Fußfessel in sechs von neun Landgerichtsbezirken eingeführt. Die Maßnahme wurde bisher einschließlich der Modellphase bei insgesamt 276 Personen angewendet; aktuell befinden sich 41 Personen gleichzeitig unter elektronischer Kontrolle (Stand: Mai 2006). Die elektronische Fußfessel hat damit auch sechs Jahre nach ihrer Einführung als Modellprojekt und vier Jahren nach dem Beschluss für die landesweite Anwendung nicht annähernd eine Anwendungshäufigkeit erreicht, die das im Forschungsbericht mit 950 Probanden jährlich für ganz Hessen angenommene Potenzial ausschöpfen würde.

Es sind keine konkreten Pläne anderer Bundesländer bekannt, die elektronische Fußfessel nach hessischem Modell einzuführen.

4. ob das Land bereit wäre, aufgrund von positiven Erfahrungen den elektronisch überwachten Hausarrest auch in dem bereits gesetzlich zugelassenen Bereich zukünftig zu nutzen;

Zu 4.:

Die Landesregierung Baden-Württemberg wollte bereits im Jahr 2000 – parallel zum ambulanten hessischen Ansatz – einen Modellversuch zum elektronisch überwachten Hausarrest zur Verbüßung von Ersatzfreiheitsstrafe durchführen. Die konzeptionellen Arbeiten waren bereits weit fortgeschritten; Haushaltsmittel waren vorgemerkt (vgl. dazu Landtags-Drucksache 12/4233, zu 2.). Wie in der Begründung des vorliegenden Antrags zutreffend aufgeführt, hätte es einer gesetzlichen Ermächtigung im Strafvollzugsgesetz bedurft. Der unter anderem von Baden-Württemberg unterstützte Gesetzentwurf wurde auf Bundesebene bedauerlicherweise nicht weiter verfolgt.

Durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 30. Juni 2006 haben die Länder u. a. die Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug erhalten. In einem baden-württembergischen Landesstrafvollzugsgesetz soll nun die Verbüßung von Ersatzfreiheitsstrafe im elektronisch überwachten Hausarrest ladesrechtlich verankert werden.

5. wie viele Haftplätzen im Land mit Strafgefangenen belegt sind, die eine Ersatzfreiheitsstrafe verbüßen;

Zu 5.:

Am 31. Mai 2006 verbüßten insgesamt 351 Gefangene in Baden-Württemberg eine Ersatzfreiheitsstrafe. Das entspricht recht genau dem regelmäßigen durchschnittlichen Wert und bedeutet einen Prozentsatz von 6,5 % aller Gefangenen, die an dem Stichtag eine Freiheitsstrafe verbüßen (n = 5.408).

Für eine Verbüßung von Ersatzfreiheitsstrafe in einem Ersatzhausarrest spricht, dass diese Personen nicht zu Freiheitsstrafe, sondern zu Geldstrafe verurteilt wurden, insoweit nicht in den Freiheitsentzug gehören und in der Regel ungefährlich sind.

6. wie sie die Einsatzmöglichkeiten des elektronisch überwachten Hausarrestes für den Bereich der Ersatzfreiheitsstrafen, der kurzen Freiheitsstrafe und der Strafrestaussetzung beurteilt und ob sie sich für die baldige Einführung einsetzen wird.

Zu 6.:

Mit dem Übergang der Gesetzgebungsbefugnis für den Strafvollzug auf das Land ist unlängst eine neue vollzugspolitische Situation entstanden. Sie rechtfertigt es, die Einsatzmöglichkeiten des elektronischen Hausarrestes wiederaufzugreifen. Das Justizministerium wird aus diesem Anlass zunächst verschiedene Formen des elektronischen Hausarrests außerhalb des Strafvollzuges prüfen. Die Prüfung wird voraussichtlich bis zum Jahresende abgeschlossen sein.

In Vertretung

Steindorfner

Ministerialdirektor