

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

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: BoD - Books on Demand, 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

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 Strafrestaussetzung 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 Gefangeneneraten 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 Deliktsgruppen), 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 -verboten 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 Strafrestaussatzungsentscheidung 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 Gefangeneneraten,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. *Dinkel* 2017, § 57 Rn. 91 ff.

29 Das Eintreten für geringere Gefangeneneraten 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 irreale 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 (personalkostensparende) 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 (Erstverbüßer) 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 Strafresten 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 Gefangenennraten. 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 Freiheitsstrafen 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 Strafrestaussatzung 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 Strafaussatzung 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 Strafrestaussetzung 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 zuwiderläufe 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 Strafreß von bis zu einem Jahr ermöglicht. Auch bei Strafgefangenen wird ein auszusetzender Strafreß 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-widening-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 Gefangenenspopulation 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 Deliktsgruppe 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 Strafrest 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 Strafrest 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 Strafaussetzung betrifft mit 10% der EÜ-Fälle nur wenige Einzelfälle.

2.3.16 Spanien (Katalonien)

Über Spanien liegen nur Teilmformationen 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.; *Stąndo-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 an 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 milderer 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 erfolgversprechend 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. *Düinkel/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 allgemeinen 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 alleinstehende 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-persönliche 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.

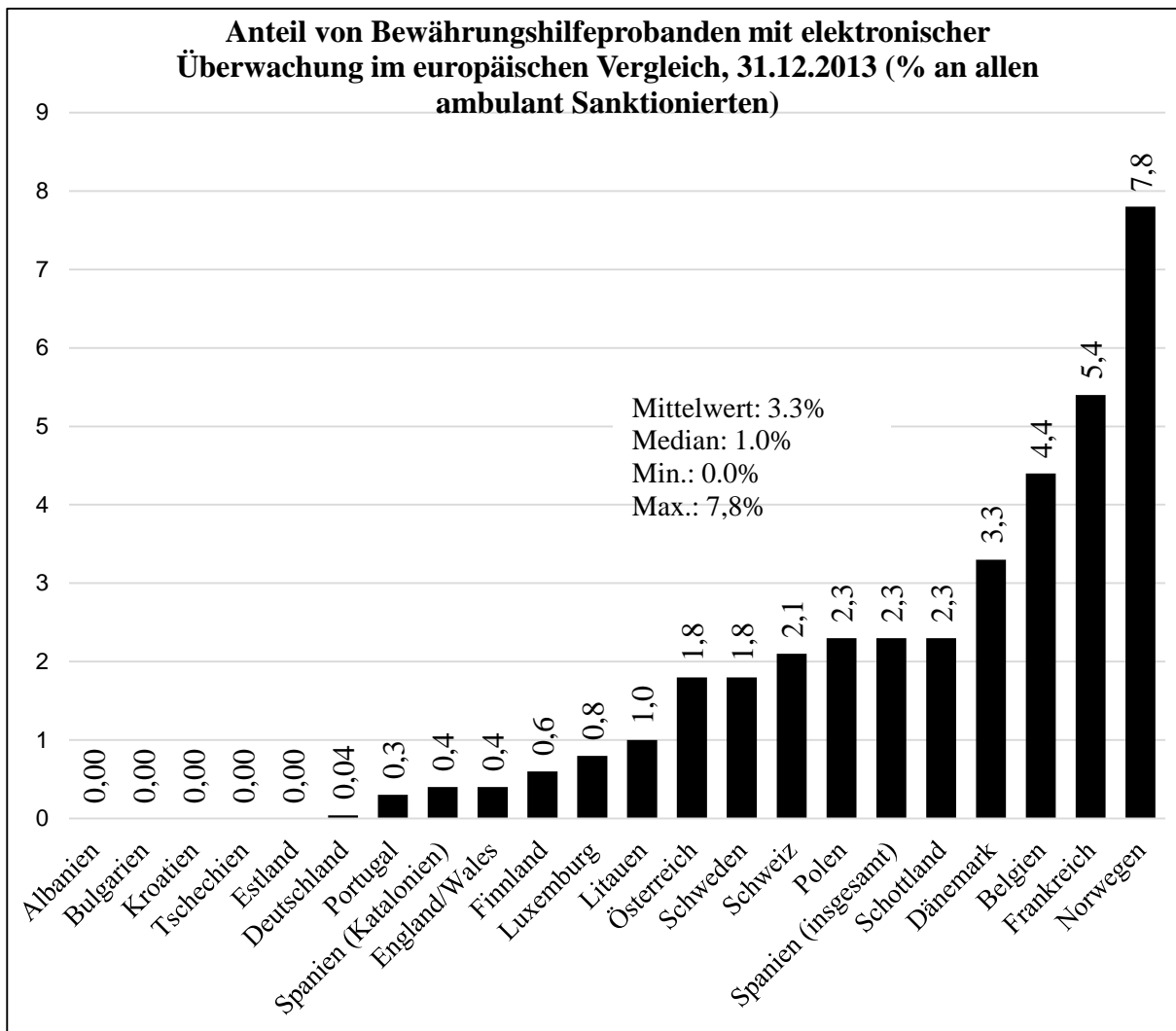
97 In *Abbildung 1* wurde Serbien herausgenommen, das einen Anteil von 41,4% meldete. Dieser Wert (n = 299) bezieht sich aber nur auf 722 Personen, die in Serbien unter Bewährungsaufsicht standen, ist also insgesamt gesehen nicht repräsentativ bzw. als vertrauenswürdige Angabe zu bewerten. Auf eine grafische 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 Deliktsbereichen 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 Strafrestaussetzung 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 Unterhaltsverpflichtungen 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 Wegfahrsperren 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 Gefangeneneraten beigetragen hat. Ein gutes Beispiel könnten die Niederlande sein. Der „dramatische“ Rückgang der Gefangenenerate 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 Gefangeneneraten 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 *Dinkel* 2010a, S. 117.

111 Vgl. *Dinkel* 2017 m. w. N.

112 Vgl. *Dinkel* 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 Vollstreckungsersatz 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 fun-giert.

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 Überbelegungs-raten 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 Net-widening), letztlich unbeantwortet.

Eng mit der Frage, ob die EÜ wirklich zu einer Reduzierung der Gefangenen-raten beiträgt, verbunden ist der Aspekt der *Kosten* bzw. der *Kosteneinsparungen*. Ist die EÜ wirklich eine billigere Alternative, wie dies ihre Befürworter, insbeson-dere die privaten Betreiberfirmen, die die Technik verkaufen, immer wieder pro-pagieren?

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 einigermaßen 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, das 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 Hilfemaßnahmen (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. *Henneguëlle/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 erfolgversprechender 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 teilnahmen.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 Freiheitsentziehung 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 Widerrufsvermeidung 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 Führungsaufsichtspbanden¹⁶¹ 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. richtungsweisend. 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 „*Rechtsburger*“ 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.
- Düinkel, 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.
- Düinkel, F.* (2010): Die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze von 2006. In: Preusker, H., Maelicke, B., Flüge, C. (Hrsg.): *Das Gefängnis als Risiko-Unternehmen*. Baden-Baden: Nomos Verlag 2010, S. 202-215.
- Düinkel, 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.
- Düinkel, 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): Ersatzfreiheitsstrafer – 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.