

ELEKTRONISCH ÜBERWACHTER HAUSARREST

Europa und die Schweiz

● Rita Haverkamp¹

Langsam, aber sicher etabliert sich der elektronisch überwachte Hausarrest in Westeuropa. Nach England, Schweden, den Niederlanden und Belgien beginnen im September 1999 in der Schweiz erste Modellversuche mit der elektronischen Überwachung. Kaum eine andere ambulante Sanktion oder Vollzugsform ruft in Deutschland dergestalt gegensätzliche und unversöhnliche Stellungnahmen hervor. Die zeitweilig überbordenden Emotionen von Gegnern und Anhängern erschweren einen sachlichen Diskurs über die elektronische Überwachung in Öffentlichkeit und Wissenschaft. Ein Blick über die Grenzen hilft, die jeweiligen Argumente besser zu bewerten.

Argumente für und wider in Deutschland

Konservative Kreise sehen in der elektronischen Überwachung eine zu milde Reaktion auf das Tatunrecht und argwöhnen eine Aushöhlung generalpräventiver Belange und des Sanktionsystems. Die Bundesländer Bayern und Sachsen lehnen daher die elektronische Überwachung ab. Hingegen erkennen liberale Beobachter in diesem Instrument nicht nur eine menschenunwürdige Behandlung, sondern befürchten zudem die schrittweise Entwicklung eines Überwachungsstaates. In ihren Augen würde der elektronische Hausarrest den gegenwärtigen härteren Kurs stabilisieren und ein weiteres Element symbolischer Kriminalpolitik bilden. Beispielsweise zahlreiche Strafverschärfungen und die Aufweichung fundamentaler Rechtsprinzipien bei den besonderen Ermittlungsmaßnahmen unter der Fahne der Bekämpfung organisierter Kriminalität. Aber selbst wenn die elektronische Überwachung die Freiheitsstrafe ersetzen würde, müsste sich unsere Gesellschaft einigen Gegnern zufolge in ihren Grundfesten verändern. Der elektronische Hausarrest bildet hiernach ein Symbol für den Paradigmenwechsel von der noch existenten Disziplinargesellschaft zur Kontrollgesellschaft, die den Straftäter zum bloßen Objekt eines überwachten Raumes degradiert.² Außerdem wird der Ein-

wand erheben, dass die elektronische Überwachung das Netz der sozialen Kontrolle ausweiten würde (net-widening-effect). Gerade diese Wirkung begrüßen jedoch konservative Befürworter.³ Liberale Anhänger distanzieren sich von diesem Effekt und werben mit der niedrigeren Eingriffsintensität im Vergleich zur Freiheitsstrafe. Neben der angestrebten Kostenreduzierung und der Entlastung der überfüllten Justizvollzugsanstalten bedeutet für sie der Vollzug im eigenen Heim einen Gewinn an Humanität. In Deutschland mündete die seit zwei Jahren währende Diskussion in eine Gesetzesinitiative des Bundesrates am 9. Juli diesen Jahres (BR-Drucksache 401/1999). Die Befürworter hoffen, durch die elektronische Überwachung die anhaltende Überbeliegung und die steigenden Ausgaben für den Strafvollzug nachhaltig senken zu können.

Ein Blick ins westeuropäische Ausland

Die europäischen Nachbarn befinden sich in einem ähnlichen Dilemma, denn eine repressivere Kriminalpolitik setzt in den 90er Jahren verstärkt auf eine Einschließung hinter Gittern. So sind die Niederlande, ehemals Vorreiter eines progressiven Gefängniswesens, mit einer rasant ansteigenden Gefängnispopulation konfrontiert. In diesem heiklen Klima eroberte dort die

elektronische Überwachung rasch einen Platz als Alternative zu unbedingten Freiheitsstrafen zwischen sechs und zwölf Monaten sowie im Rahmen der Strafrestaussetzung. In Übereinstimmung mit dem schweizerischen Projekt legen die Verantwortlichen in den Niederlanden großen Wert auf eine intensive sozialpädagogische Betreuung der Teilnehmer, bei der die Technik als bloßes Kontrollmittel für die Ausgangssperre fungiert.⁴ Die Verquickung von Hilfe und Kontrolle weckte in Europa Neugier und gab in Deutschland Impulse zur Entwicklung eines eigenen Konzeptes. In der Schweiz kommt dem niederländischen Modell für die am 1. September 1999 beginnenden Pilotprojekte in sechs Kantonen⁵ eine Vorbildfunktion zu.

Der kriminalpolitische Hintergrund in der Schweiz

Die Erprobung des elektronisch überwachten Hausarrestes ist in der Schweiz vor dem Hintergrund der laufenden Revision des schweizerischen Strafgesetzbuches zu sehen. Da dieser Erneuerungsprozess bereits seit Jahrzehnten anhält, bündelt der aktuelle Entwurf unterschiedliche rechtspolitische Ausgangspositionen. Während in den 70er Jahren der Behandlungsgedanke dominierte,⁶ stehen in den 90er Jahren die Sicherheitsinteressen der Bevölkerung im Vordergrund und begründen Rufe nach einem härteren Umgang mit Straftätern. Dementsprechend werfen einige zeitgenössische Kritiker dem Reformprojekt zuviel Täterfreundlichkeit vor. Einen Schwerpunkt in der Neugestaltung bildet das Strafen- und Vollzugssystem.⁷ Deren Kernstück stellen Bestrebungen gegen die gängige Verhängung kurzer Freiheitsstrafen bis zu sechs Monaten dar. Die gemeinnützige Arbeit soll als Sanktion im schweizerischen StGB für unbedingte Freiheitsstrafen bis zu sechs Monaten aufgenommen werden. Wichtige Reformen in den vergangenen Jahrzehnten richten sich vornehmlich auf die Vermeidung von kurzen Inhaftierungen. In diesem Zusammenhang sind die Einführung der Halbgefängenschaft von 1971 und die Implementation der gemeinnützigen Arbeit als Vollzugsalternative von 1991 zu nen-

nen. Bei der Halbgefängenschaft geht der Gefangene mit einer unbedingten Freiheitsstrafe von höchstens sechs Monaten tagsüber einer Beschäftigung nach und befindet sich nachts und in der Freizeit im Gefängnis. Die schädlichen Folgen des stationären Vollzuges für die Betroffenen und die Gesellschaft sind Politikern und Experten ein Dorn im Auge. Überdies bieten kriminologische Untersuchungen zur Rückfälligkeit Anhaltspunkte für die Austauschbarkeit von Freiheitsstrafen und ambulanten Sanktionen.⁸ Um eine Entsozialisierung zu vermeiden, sollen im Bereich der leichteren Kriminalität die kurzen Freiheitsstrafen weitgehend durch Geldstrafen⁹ oder gemeinnützige Arbeit verdrängt werden. Wirtschaftliche Gesichtspunkte spielen ebenfalls eine bedeutende Rolle, da angesichts knapper Ressourcen Kürzungen im Haushaltsbudget vorgenommen werden. Es geht um eine effektive, kostengünstige und empfindliche Bestrafung, die dem Verurteilten zusätzlich eine Leistung für das Gemeinwohl auferlegt. Diesem Anforderungsprofil entspricht hypothetisch die elektronische Überwachung von Straftäglichen.

Die Entwicklung der elektronischen Überwachung in der Schweiz

Erstmals war der elektronisch überwachte Hausarrest 1995 Gegenstand einer parlamentarischen Sitzung in Basel.¹⁰ In einer kleinen Anfrage¹¹ wurde ein Modellversuch mit der elektronischen Überwachung als Alternative zum Vollzug von kurzen Freiheitsstrafen angelegt. Das Bundesamt für Justiz zeigte sich aufgeschlossen, sprach sich aber für einen Versuch mit Straftäglingen in einem Gemeinschaftsprojekt aus. Eine Initiative des Bundes, welche eine generelle Einführung der elektronischen Überwachung vorsah, scheiterte jedoch zunächst. Auf der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren stieß der Vorschlag auf Ablehnung. Dieses negative Votum zog vermutlich eine abschlägige Entscheidung einzelner Kantone in der Vernehmlassung nach sich. Insbesondere gab es Bedenken wegen der Kosten des Personals, der Technik sowie der Konkurrenz zur gemeinnützigen Ar-

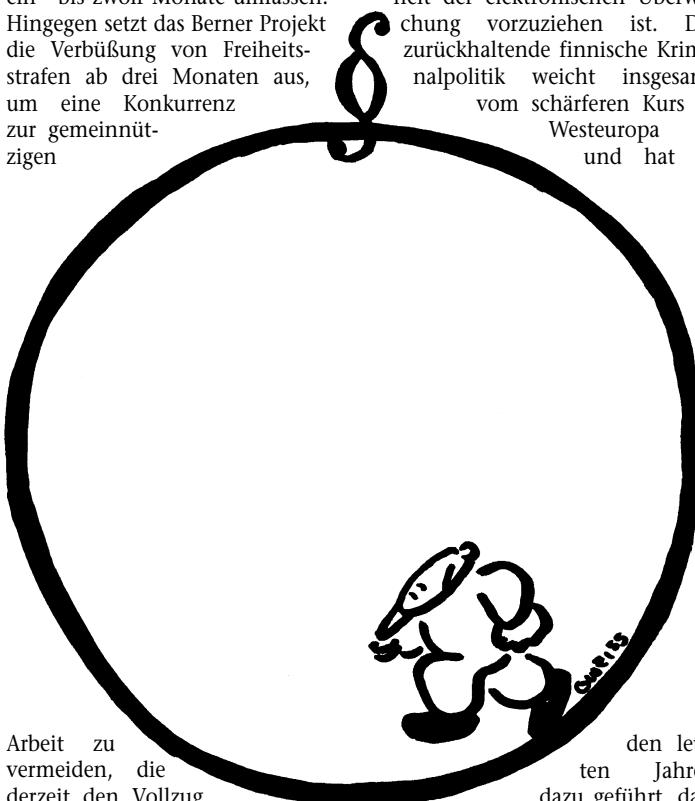
beit. Danach verfolgte der Bund im Sommer 1998 eine andere rechtliche Schiene. Die Schlussbestimmungen des schweizerischen StGB erlauben in Art. 397 bis, Abs. 4 folgende Verfahrensweise: »Der Bundesrat ist befugt, zwecks Weiterentwicklung der Methoden des Straf- und Massnahmenvollzugs versuchsweise für beschränkte Zeit vom Gesetz abweichende Vollzugsformen zu gestatten.« Das Bundesamt für Justiz setzte Rahmenvorgaben für ein Versuchsprojekt fest und bat die Kantone um eine Antragstellung im Verbund. Die baselstädtischen Behörden (Polizei- und Militärdepartement sowie Justizdepartement) entwickelten unterdessen ein Konzept, das die Anwendung der elektronischen Überwachung auf Vollzugsebene sowohl für Freiheitsstrafen bis zu einem Jahr als auch für die Aussetzung des Strafrestes vorsieht. Im Herbst 1998 schlossen sich die Kantone Basel-Landschaft und Bern an. Parallel dazu liefen Aktivitäten in den Kantonen Genf, Waadt und Tessin. Im November 1998 ging das Konzept von Basel und Bern beim Bundesamt für Justiz ein. Am 28. April 1999 bewilligte der Bundesrat das Konzept für die Pilotprojekte, was zugleich die Übernahme eines Großteils der Kosten impliziert. Die Kosten für das auf drei Jahre angelegte Gesamtprojekt in den deutschsprachigen Kantonen belaufen sich schätzungsweise auf 3,2 Millionen Franken für Schaffung von zwei Vollzeitstellen in Basel-Stadt, Anschaffungskosten pro Gerät etwa 3.500 Franken, Technik und Evaluation. Der Bund finanziert davon 70 Prozent. Im Vergleich zu anderen laufenden Modellversuchen verschlingt die elektronische Überwachung enorme Beträge.¹² Zum Zwecke der Kostenreduktion gab das Bundesamt der Justiz den beteiligten Kantonen die Kostenvoranschläge zur Überarbeitung zurück.

Die Regelung der schweizerischen Pilotprojekte

Die Modellversuche haben am 1. September 1999 begonnen und enden am 31. August 2002. Nach der gewählten Vollzugslösung erfolgt keine richterliche Anordnung, sondern die zuständige Vollzugsbehör-

de bewilligt den Antrag des zu einer unbedingten Freiheitsstrafe Verurteilten. Die Teilnahme von Gefangenen geschieht nach der Halbfreiheit (Freigang), aber vor der bedingten Entlassung.¹³ Nach dem Basler Modell kann der Vollzug ein¹⁴ bis zwölf Monate umfassen. Hingegen setzt das Berner Projekt die Verbüßung von Freiheitsstrafen ab drei Monaten aus, um eine Konkurrenz zur gemeinnützigen

Konkurrenz.¹⁶ Demgegenüber verzichtet die finnische Regierung auf Experimente mit der elektronischen Überwachung und verweist auf die guten Erfahrungen mit der gemüennützigen Arbeit, die als geringerer Eingriff in die persönliche Freiheit der elektronischen Überwachung vorzuziehen ist. Die zurückhaltende finnische Kriminalpolitik weicht insgesamt vom schärferen Kurs in Westeuropa ab und hat in



Arbeit zu vermeiden, die derzeit den Vollzug kurzer Freiheitsstrafen bis zu drei Monaten abwendet. Die Versuche in Genf, Waadt und Tessin streben den Einsatz der elektronischen Überwachung für Kurzstrafen und den Entlassungsbereich mit einer Dauer von einem bis sechs Monaten an. Europaweit einmalig ist die erwünschte Konkurrenz zur gemeinnützigen Arbeit, wonach der Verurteilte mit einer Freiheitsstrafe bis zu drei Monaten die Wahl zwischen beiden Vollzugsalternativen hat. Es handelt sich gewissermaßen um eine vom Betroffenen »gewollte« Strafverschärfung.

In Schweden vermuten Experten, dass ein ähnlicher Effekt als unbeabsichtigte Nebenfolge in geringem Umfang zu Lasten der gemeinnützigen Arbeit aufgetreten ist.¹⁵ Denn nach der landesweiten Einführung der elektronischen Überwachung ging 1997 die Anzahl der Verurteilungen zu gemeinnütziger Arbeit leicht zurück. In den Niederlanden vermeidet die Sanktionslösung diese

den letzten Jahren dazu geführt, dass Finnland als einziges westeuropäisches Land die Gefangenenzahl nennenswert senken konnte.

Der Ablauf des elektronisch überwachten Strafvollzuges

Demgegenüber liegt das schweizerische Konzept der deutschsprachigen Kantone eher im westeuropäischen Trend. Es handelt sich um einen überwachten Freiheitsentzug in der eigenen Wohnung am Abend und an Wochenenden mit den üblichen Vollzugslockerungen. Neben einer Halbtagsbeschäftigung von 20 Wochenstunden muss der Teilnehmer über eine Unterkunft und einen funktionstüchtigen Telefonanschluss verfügen (Konzeptgrundlage, S. 7). Der Teilnehmer muß sich ebenso wie bei der Halbgefangenschaft und Halbfreiheit an den Kosten beteiligen (20 bis 25 Franken pro Tag, in den welschen Kantonen

10 Franken pro Tag), wobei finanziell schwächere Personen einen geringeren Betrag entrichten oder von der Zahlungsverpflichtung befreit werden. Das mit dem Antrag erklärte, notwendige Einverständnis bezieht sich auf die Teilnahme. Auch dem Tagesablaufschema und der Zugangsberechtigung des Überwachungspersonals zum Wohnraum muss der Betroffene zustimmen. Die Teilnahme hängt zusätzlich vom Einverständnis der Haushaltsteilnehmer ab. Ausschlussgründe sind eine psychische Erkrankung, Arbeitsunfähigkeit mangels körperlicher und geistiger Gesundheit sowie ein rechtskräftiger Landesverweis gegenüber einem Ausländer. Inhaltlich erfolgt neben der elektronischen Kontrolle ein psychosoziales Training als begleitende Unterstützung. Die soziale Begleitung bildet den Schwerpunkt des Konzeptes. Zu widerhandlungen wird mit einem differenzierten Reaktionssystem begegnet, das je nach Schwere des Verstoßes eine Verwarnung, eine Urlaubs- und Ausgangskürzung oder die Überführung in eine Justizvollzugsanstalt vorsieht. Die Verantwortung für die Durchführung trägt die Projektleitung in Basel-Stadt, bestehend aus einem Vorsitzenden, einem Leiter der Strafvollzugsbehörde und einem Leiter der Bewährungshilfe. Der Leiter der Bewährungshilfe ist zugleich Projektmanager und kümmert sich um die für die individuelle Betreuung zuständigen Einsatzteams. Die eingesetzten Geräte funktionieren nach dem in Europa gebräuchlichen Aktiv-System. Der Verurteilte trägt einen plombierten Sender am Fußgelenk (Kurzbeschrieb, Basel Mai 1999, S. 2), der Signale an ein Empfangsgerät mit einer Reichweite bis zu 90 Metern abgibt. Der Empfänger leitet die Signale über den Telefonanschluss an den Computer in der privaten Überwachungszentrale weiter. Fehlermeldungen und Alarne werden sofort dem jeweiligen Einsatzteam übermittelt. Erst dort werden die anonymisierten Daten den zugehörigen Personendaten zugeordnet.

Das neue Tätigkeitsgebiet der Bewährungshilfe

Entsprechend dem niederländischen Vorbild erfolgt eine Aufga-

beteiligung zwischen privaten Kräften und der Bewährungshilfe. Während Privatfirmen den Zentralcomputer und die Geräte warten, obliegt der persönliche Kontakt der Bewährungshilfe. Für diese kommt hier dem Kontrollmoment ungleich größere Bedeutung zu als bei der herkömmlichen Arbeit. Daraus könnte sich ein verändertes Rollenverständnis in der Bewährungshilfe entwickeln. Bislang wurde sie nur auf Verlangen des Probanden tätig; der Freiwilligkeit wurde höchste Priorität beigemessen. Kenner konstatieren eine Identitätskrise, da sich die schwierigen Probanden nicht unterstützen ließen, obwohl sie dringend Hilfe benötigten (Aebersold, S. 11 f.; S. 382 f.). Durch die elektronische Überwachung wandelt sich die bislang abwartende Haltung zu einer aufsuchenden Tätigkeit, die das Element der Freiwilligkeit zugunsten der Kontrolle aufgibt. Die noch bestehende Dichotomie von Zwang und Freiwilligkeit könnte von einer vage umrissenen Präventionsarbeit abgelöst werden, die auf eine Kontrolle von straffälligen Außenseitern in der Gesellschaft abzielt. Unklar ist, welche Richtung die Bewährungshilfe einschlagen wird und wie sich ihr Berufsbild und Verständnis durch die elektronische Überwachung verändern wird.

Schlussbemerkung

Die Initiatoren versprechen sich von der Erprobung des elektronisch überwachten Hausarrestes einerseits eine Reduzierung der Vollzugskosten durch den Wegfall von Halbfreiheits- und Halbgefangenschaftsplätzen. Andererseits geht es um die Verringerung von Rückfälligkeit, um volkswirtschaftliche Schäden und die Belastung der Strafbehörden zu minimieren. Für das Individuum soll der Vollzug im eigenen Heim Sühne mit Problembewältigung verbinden. Neben der Vermeidung von Prisonierungseffekten intendiert die Projektleitung sowohl die Erziehung als auch die Kontrolle des Teilnehmers (Konzeptgrundlage, S. 12 f.). An dieser Stelle tritt die beabsichtigte Synthese von Resozialisierungsidee und Sicherheitsdenken, die mit Effektivitätserwägungen unterlegt ist, be-

sonders deutlich hervor. Die gegenwärtige Erprobung entspricht dem eher auf Vergeltung ausgerichteten Zeitgeist. Die Konjunktur konservativer Vorstellungen gepaart mit Erziehungsdenken ist ein Phänomen, das in vielen Staaten zu beobachten ist. Diese Verbindung begünstigt die Durchsetzung der elektronischen Überwachung, da sie beiden Aspekten zu genügen scheint.

Rita Haverkamp ist Juristin und Mitglied der Forschungsgruppe Kriminologie am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht

Anmerkungen

- 1 Ich danke Herrn Dr. Sträuli von der Universität Genf, aus der Basler Projektleitung Herrn Dr. Lehner und Herrn Bruni für ihre wertvollen Hinweise und für die Zusendung von Materialien.
- 2 Deleuze, Gilles, Das elektronische Halsband – Innenansichten einer kontrollierten Gesellschaft, Kriminologisches Journal 1992, S. 181 ff.
- 3 Vgl. die Forderung nach einer härteren Bewährung des hessischen Justizministers Wagner (CDU) in: Frankfurter Rundschau unter <http://www.fr-aktuell.de/fr/183/t183008.htm> vom 9.7.1999.
- 4 Droogendijk, Kees, Elektronische Überwachung in den Niederlanden. Bedingungen und erste Erfahrungen mit dem Modellversuch, in: Kawamura, Gabriele/Reindl, Richard (Hrsg.), Strafe zu Hause. Die elektronische Fußfessel. Freiburg 1999, S. 47.
- 5 Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Bern, Genf, Waadt und Tessin; der Kanton Zürich schließt sich am 1.1.2000 an.
- 6 Müller, Peter, Informationen über den Straf- und Maßnahmenvollzug, Sonderheft 1/1999, Bundesamt für Justiz, S. 9 f.
- 7 Vgl. zu den geplanten Änderungen die Stellungnahme der Schweizerischen Kriminalistischen Gesellschaft, Vernehmlassung zur Totalrevision des Allgemeinen Teils des Schweizerischen Strafgesetzbuches, Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht 1994, S. 354-375.
- 8 Stemmer, Brigitte/Killias, Martin, Récidive après une peine ferme et après une peine non-ferme: la fin d'une légende?, Revue internationale de criminologie et de police technique 43/1990, S. 49.
- 9 Die Diskriminierung schlecht Situierte befürchtet Niccolò Raselli, Geldstrafe versus kurze Freiheitsstrafe?, Kriminologisches Bulletin 3/1993, S. 77 f., obwohl diese Ungleichbehandlung durch die ge meinnützige Arbeit aufgefangen werden könnte. Dagegen wendet sich Franz Riklin, Geldstrafe versus kurze Freiheitsstrafe?, Kriminologisches Bulletin 1/1994, S. 81 ff.
- 10 Aebersold, Peter, Elektronisch überwachter Strafvollzug in den Niederlanden und in der Schweiz, Länderbericht am 22.6.1999 Wustrow/Ostsee; ders., Electronic monitoring. Is big brother watching you?, Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht 1998, S. 381.
- 11 Anzug von Grossrat Dr. Peter Aebersold – Dozent für Strafvollzug an der Universität Basel – im Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt vom 26. April 1995.
- 12 Berichte, Informationen über den Straf- und Maßnahmenvollzug 1/1999, Bundesamt für Justiz, S. 6 f. Von insgesamt 2,4 Mio. Franken beanspruchen andere Modellversuche 1,1 Mio. Franken. Der Rest wurde bislang wegen der elektronischen Überwachung und wegen eines anderen undurchführbaren Projektes nicht abgerufen.
- 13 Es handelt sich um eine Zwei-Drittelenktlassung, deren Handhabung in den Kantonen sehr unterschiedlich ausfällt. So erfolgt im Kanton Waadt stets eine Einzelfallprüfung, während im Kanton Genf routinemäßig bei guter Führung vorzeitig entlassen wird.
- 14 In der Schweiz gibt es keine Untergrenze für die Verbüßung von Freiheitsstrafen. Der tageweise Vollzug ist deshalb üblich. Die Einführung einer einmonatigen Mindestverbüßungsdauer für die elektronische Überwachung wird mit dem sonst zu hohen Aufwand und der Ineffektivität eines psychosozialen Trainings begründet.
- 15 Gustavsson, Jan/Danielsson, Maria, Kriminalvården och klienterna, Norrköping 1998, S. 82.
- 16 Gemeinnützige Arbeit für unbedingte Freiheitsstrafen bis sechs Monate und elektronische Überwachung über sechs bis zwölf Monate, Tak, Peter, The Dutch Criminal System. Organization and operation, 1999, S. 61, 65.

JUSTIZVOLLZUG

Verein übernimmt Aufgaben des Sozialdienstes in JVA

• Marianne Wallenschus, Jörn Krankenberg, Uwe Lücke, Hartmut Krieg

Der Justizvollzug ist Teil des Gewaltmonopols und somit Sache des Staates. An eine Privatisierung ist nach deutschem Recht weder zu denken, noch erscheint sie angesichts der Erfahrungen in anderen Ländern wünschenswert. Doch heißt das auch, daß die Sozialen Dienste der Justiz in den Vollzugsanstalten ein Monopol haben und die Arbeit freier Träger nur unter deren Führung stattfinden darf? Die Übernahme dieser Aufgaben in der Justizvollzugsanstalt Bremerhaven durch einen Verein zeigt, daß hier mit Erfolg neue Wege beschritten werden können.

Die Justizvollzugsanstalt Bremerhaven ist eine kleine Anstalt des geschlossenen Vollzuges mit insgesamt 110 Haftplätzen. Es werden dort Freiheitsstrafen bis zu 18 Monaten vollstreckt. Integriert ist eine Freigängerabteilung mit 20 Plätzen.

Die Sozialarbeit in der Justizvollzugsanstalt Bremerhaven war immer ein Stiefkind. Nur eine Sozialarbeiterstelle stand für durchschnitt-

lich 90 bis 100 Gefangene zur Verfügung. Mängelverwaltung war ange sagt. Einen Lichtblick brachte der Verein Brücke Bremerhaven e.V., der sich schwerpunktmäßig mit der Wiedereingliederung Straffälliger befaßt. Durch vorurteilsfreie und engagierte Zusammenarbeit zwischen dem Verein, den Sozialen Diensten der Justiz und der Anstalt entstanden Projekte zur Haftvermeidung/-verkürzung und Drogen-