

Electronic Monitoring in Deutschland - Ergebnisse des EU-Projekts:

Besonderheiten in Deutschland vor dem Hintergrund der Sanktionspraxis und Kriminalpolitik im europäischen Vergleich

Prof. em. Dr. Frieder Dünkel
Dr. jur. Christoph Thiele
Dipl.-Jur. Judith Treig

25.1.2016



Co-funded by the Criminal Justice Programme of the European Union.

This document has been produced with the financial support of the Criminal Justice Programme of the European Union. The contents are the sole responsibility of the author/s and can in no way be taken to reflect the views of the European Commission.





Gliederung

- 1. Einführung: Formen, Zielgruppen und Bedeutung von EM in Deutschland**
- 2. Der Gebrauch der Freiheitsstrafe – Europäische Entwicklungen**
 - 2.1 Gefangenenraten**
 - 2.2 Der Gebrauch von Freiheitsstrafe**
- 3. Die Bedeutung von Alternativen zur Freiheitsstrafe (gemeindebezogene Sanktionen)**
 - 3.1 Geldstrafe**
 - 3.2 Strafaussetzung zur Bewährung (*probation*)**
 - 3.3 Neue Bestrafungsformen: Elektronische Überwachung, Hausarrest,**
- 4. Zwischenfazit**
- 5. Ergebnisse des EU-Projekts zum Gebrauch von EM in Deutschland**
 - 5.1 Elektronische Aufenthaltsüberwachung (EAÜ)**
 - 5.2 Elektronische Präsenzkontrolle (EPK)**
- 6. Reformperspektiven**



1. Einführung:

EAÜ (Elektronische Aufenthaltsüberwachung) [GPS-EM]

- Die einzige bundesländerübergreifend akzeptierte Form von EM
- **Gesetzliche Grundlage:** Weisung im Rahmen der Führungsaufsicht (FA)
- **Zielgruppe:** „Gefährliche“ Straftäter nach Vollverbüßung einer Freiheitsstrafe (§ 68f StGB) oder Entlassene des Maßregelvollzugs (§ 63 StGB)
- **Technologie:** GPS

EPK (Elektronische Präsenzkontrolle) [RF-EM]

- Modellprojekt in Hessen (Einverständnis des Verurteilten ist erforderlich)
- **Gesetzliche Grundlage:** In der Regel Weisung i. V. m. Strafaussetzung zur Bewährung; ferner: Alternative zur U-Haft
- **Zielgruppen:**
 - Straftäter, die einen strukturierten Tagesablauf benötigen und die ohne EM für eine „normale“ Bewährungsstrafe nicht geeignet erschienen, oder
 - Fälle der U-Haft, bei denen EM anstatt Inhaftierung ausreicht, insbesondere um die sozialen und wirtschaftlichen Lebensumstände aufrechtzuerhalten.
- **Technologie:** Radio-Frequenz-Technik



Bedeutung von EM im strafrechtlichen Sanktionensystem

- Die Maßnahme hat in Deutschland schon von ihrer rechtlichen Konzeption einen klaren Ausnahmecharakter
- Zurzeit werden insgesamt etwa 110 Probanden überwacht. EM spielt damit bei insgesamt ca. 220.000 unter Bewährungs- oder Führungsaufsicht gestellten Probanden in der deutschen Sanktionspraxis eine deutlich untergeordnete Rolle
- Sowohl hinsichtlich der engen rechtlichen Voraussetzungen als auch hinsichtlich der zurückhaltenden praktischen Umsetzung grenzt sich Deutschland von anderen europäischen Staaten ab

2. Der Gebrauch der Freiheitsstrafe – Europäische Entwicklungen

- **2.1 Gefangeneneraten** (Gefangene pro 100.000 der Bevölkerung am Stichtag)

Gefangeneneraten 2014/15

Entwicklungen in westeuropäischen Ländern 1984-2015

Entwicklungen in mittel- und osteuropäischen Ländern 1990-2015

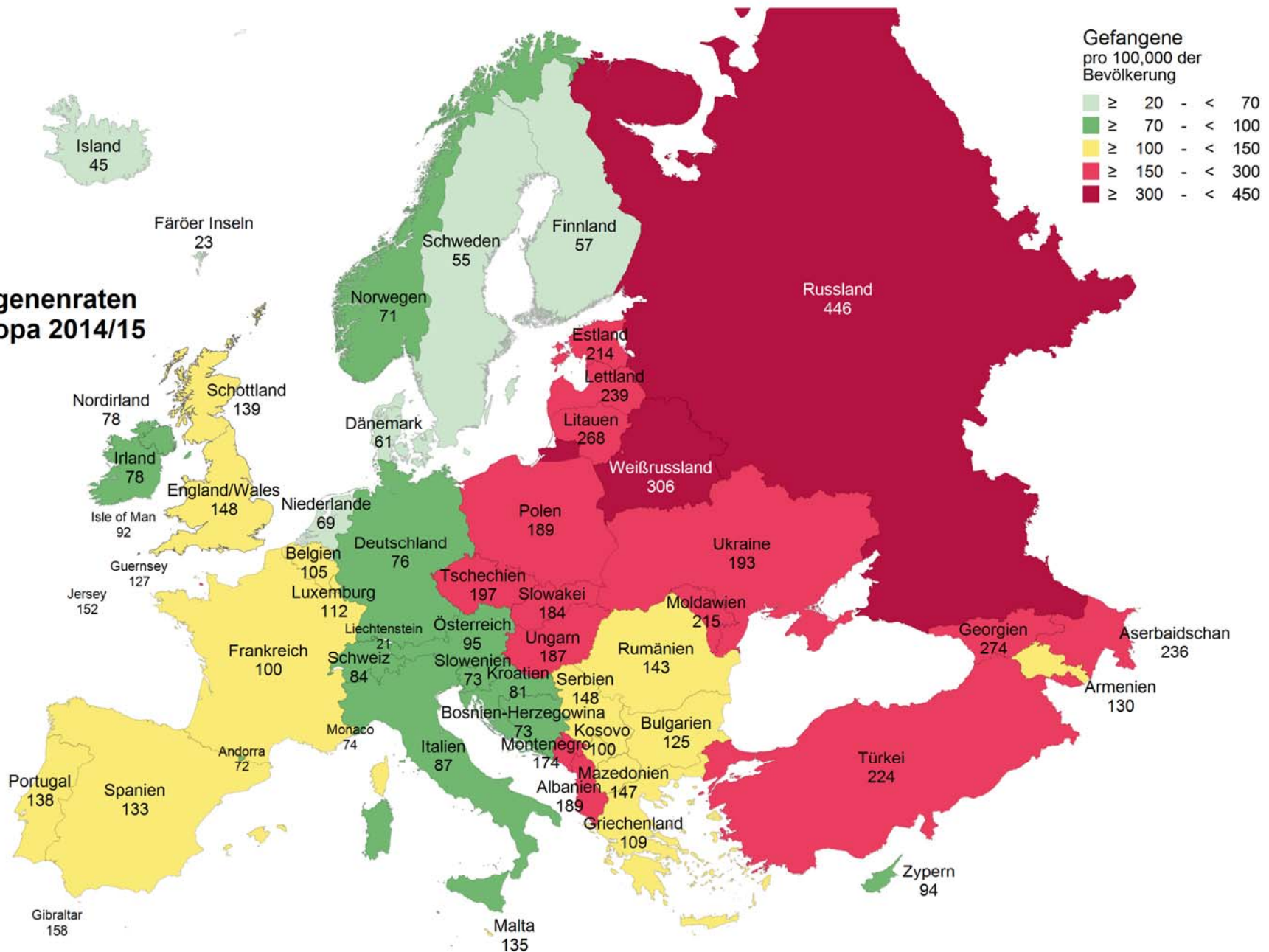
- **2.2 Der Gebrauch von Freiheitsstrafen**

Unbedingte Freiheitsstrafen pro 100.000 Einwohner

Erstaufnahmen im Vollzug (Durchlauf, „*flow of imprisonment*“)

Ergebnis: Gefangeneneraten als Funktion der Zahl von Aufnahmen und Verweildauer

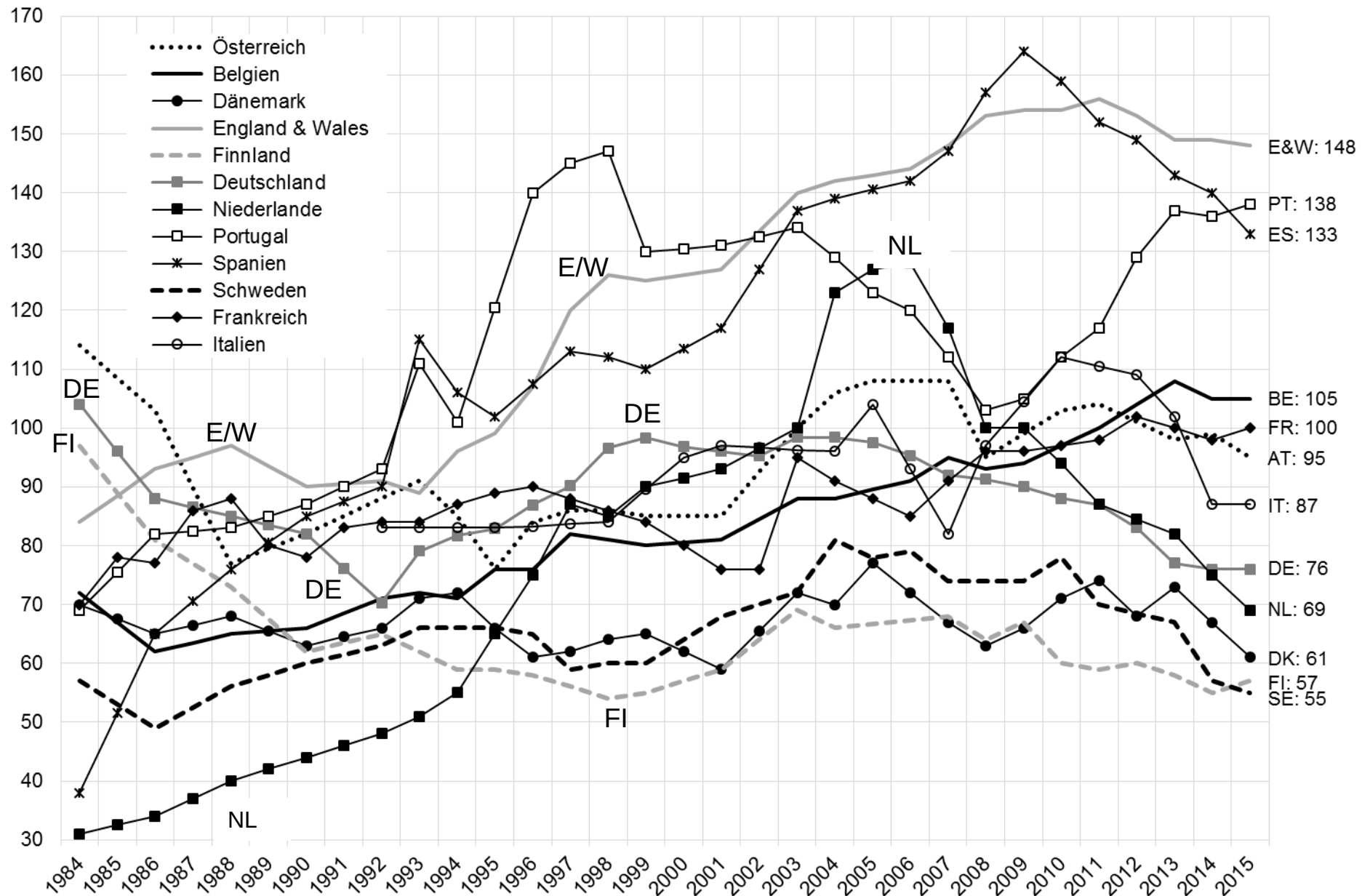
Gefangeneneraten in Europa 2014/15



Quelle: International Center for Prison Studies, World Prison Brief, Internet-Publikation, <http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/> (Abfrage vom 17.01.2016)

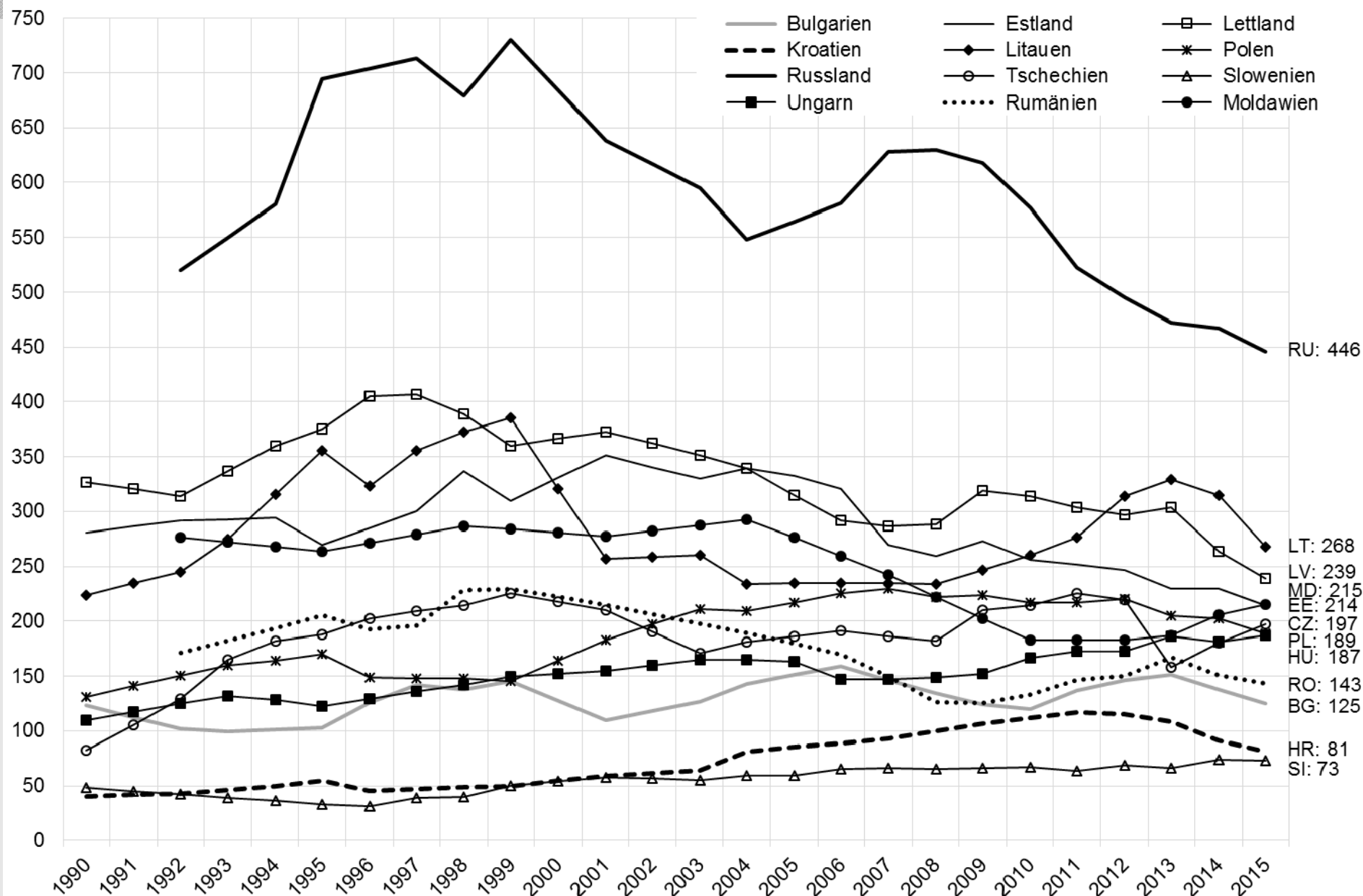
Entwicklung der Gefangenenraten in Westeuropa 1984 - 2015

Gefangene pro 100.000 der nationalen Bevölkerung

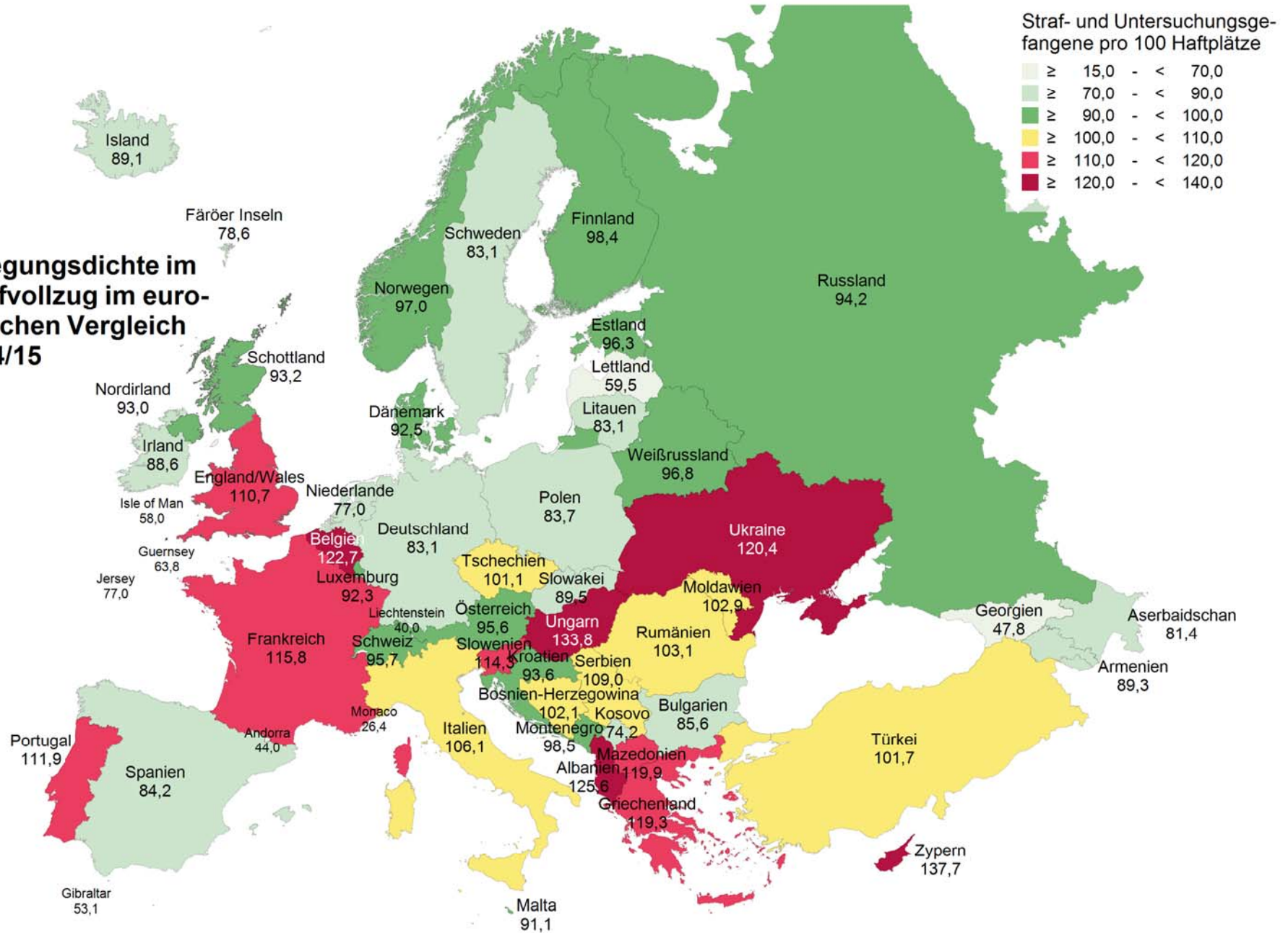


Entwicklung der Gefangenenraten in Osteuropa 1990 - 2015

Gefangene pro 100.000 der nationalen Bevölkerung



Belegungsdichte im Strafvollzug im euro- päischen Vergleich 2014/15



Quelle: International Center for Prison Studies, World Prison Brief, Internet-Publikation, <http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/> (Abfrage vom 17.01.2016)

Strafzumessung – Verurteilungen, der Gebrauch von Freiheitsstrafe und gemeindebezogenen Sanktionen

- Die deliktsbezogenen Verurteilungsraten können als Indikator für spezifische Strafzumessungsstile angesehen werden, die zu unterschiedlichen Gefangeneneraten beitragen.
- **Finnland** ist das Land mit den höchsten Verurteiltenzahlen (pro 100.000 der Bevölkerung), aber mit einer der niedrigsten Gefangeneneraten (mögliche Erklärung: die Verurteiltenrate ist besonders hoch wegen der Verkehrsdelinquenz – in Finnland sind Verstöße, die anderswo nur Ordnungswidrigkeiten sind, als Straftatbestände ausgestaltet – , aber auch Diebstahl, Betrug und Körperverletzungsdelikte führen regelmäßig nicht zu Verurteilungen mit Freiheitsstrafe)
- **Estland** und Litauen haben eine niedrige Verurteilungsrate, aber jeweils eine der höchsten Gefangeneneraten in Europa.

Verurteilte mit Sanktionen und Maßnahmen, 2010 – Straftaten insgesamt

Country	Total persons per 100,000	Of which: Fines (%)	Total non-custodial sanctions/meas. (%)	Of which: CS (%)	Total suspended custodial sanctions/meas. (%)	Of which: With supervision (%)	Unsuspending custodial sanctions/measures (%)
Austria	458	31.8	-	-	43.1	-	50.4
Croatia	670	4.4	7.8	36.8	57.3		15.6
Czech R.	672	4.9	-	-	62.8	6.3	16.7
Denmark	2611	83.9	-	-	7.8	-	6.8
Finland	3851	87.9	1.3	99.2	7.3	-	3.1
France	1082	39.5	15.7	-	26.0	30.6	17.8
Germany	1005	70.0	11.1	-	12.5	-	5.4
Hungary	892	32.4	66.1	16.9	22.3	-	11.6
Lithuania	471	31.0	12.4	60.1	12.8	-	52.9
Netherlands	578	38.9	25.6	98.9	10.4	-	23.0
Poland	1134	21.3	11.5	100.0	18.5	54.7	9.2
Sweden	1479	26.1*	5.3	19.2	8.3	-	9.6
Switzerland	1339	-	90.6	4.6	2.4	-	7.0
UK: E/W	2458	65.3	92.5	-	3.5	-	7.5
UK: SCO	1252	41.4*	20.9	47.4	-	-	20.7

* 46.1% in Sweden and 17.0% in Scotland receive only a verdict/admonestation; in all other countries this sentencing option covers only less than 1% or 2% of all sanctions (exception: Czech Rep. 2.9%).

Source: European Sourcebook on Crime and Criminal Justice Statistics 2014, p. 196.

Verurteilte mit einer unbedingten Freiheitsstrafe nach ausgewählten Delikten, 2010 –

Prozentsätze bezogen auf alle für das jeweilige Delikt Verurteilten

Country	Intentional homicide (including attempts)	Gef. Körperverletzung	Sex. Nötigung/Vergewaltigung	Raub	Diebstahl (insg.)	Drogendelikte (insg.)	Verkehrsdelikte
Austria	78.8	33.3	57.5	7.9	71.9	0.0	-
Croatia	59.3	16.3	51.5	53.4	21.8	18.8	10.9
Czech R.	96.3	27.3	29.5	50.2	30.1	30.3	-
Finland	91.8	51.3	23.6	48.6	2.5	7.5	1.6
→ France	98.3	36.5	41.8	-	33.6	25.8	-
Germany	91.9	10.6	31.6	35.5	9.7	11.6	1.0
→ Hungary	91.1	11.4	59.5	64.9	18.1	13.7	10.3
Netherlands	86.4	33.8	47.6	74.9	34.8	43.0	7.0
Poland	96.2	32.8	51.1	50.8	15.7	11.3	2.0
Sweden	98.8	70.6	74.7	54.1	7.5	8.9	12.2
→ UK: E/W	67.8	30.2*	56.9	58.1	18.4	15.8	33.6
UK: SCO	99.3	51.2	48.1	51.7	30.6	18.7	6.3

* Including simple bodily injury (assault).

Source: European Sourcebook on Crime and Criminal Justice Statistics 2014, p. 196 ff.



3. Die Bedeutung von gemeindebezogenen Sanktionen (“community sanctions”)

3.1 Geldstrafe

3.2 Strafaussetzung zur Bewährung/*probation*

3.3 Neue Sanktionen: Elektronische Überwachung, Hausarrest, etc.

Total persons receiving sanctions/measures, 2010 – Criminal offences

Country	Total persons per 100,000	Of which: Fines (%)	Total non-custodial sanctions/meas. (%)	Of which: CS (%)	Total suspended custodial sanctions/meas. (%)	Of which: With supervision (%)	Unsuspending custodial sanctions/measures (%)
Austria	458	31.8	-	-	43.1	-	50.4
Croatia	670	4.4	7.8	36.8	57.3		15.6
Czech R.	672	4.9	-	-	62.8	6.3	16.7
Denmark	2611	83.9	-	-	7.8	-	6.8
Finland	3851	87.9	1.3	99.2	7.3	-	3.1
France	1082	39.5	15.7	-	26.0	30.6	17.8
Germany	1005	70.0	11.1	-	12.5	-	5.4
Hungary	892	32.4	66.1	16.9	22.3	-	11.6
Lithuania	471	31.0	12.4	60.1	12.8	-	52.9
Netherlands	578	38.9	25.6	98.9	10.4	-	23.0
Poland	1134	21.3	11.5	100.0	18.5	54.7	9.2
Sweden	1479	26.1*	5.3	19.2	8.3	-	9.6
Switzerland	1339	-	90.6	4.6	2.4	-	7.0
UK: E/W	2458	65.3	92.5	-	3.5	-	7.5
UK: SCO	1252	41.4*	20.9	47.4	-	-	20.7

* 46.1% in Sweden and 17.0% in Scotland receive only a verdict/admonestation; in all other countries this sentencing option covers only less than 1% or 2% of all sanctions (exception: Czech Rep. 2.9%).

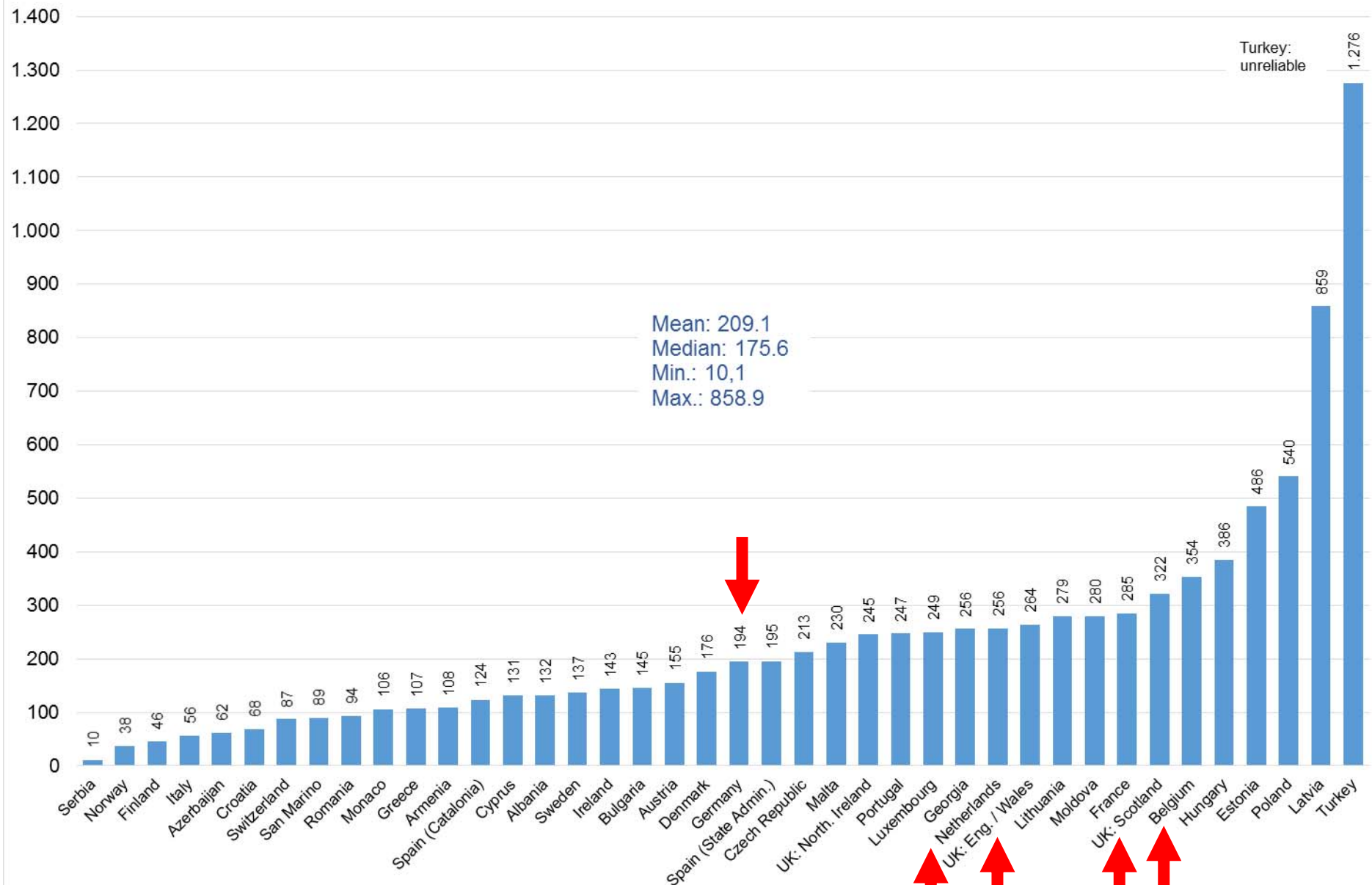
Source: European Sourcebook on Crime and Criminal Justice Statistics 2014, p. 196.



3.2 Strafaussetzung zur Bewährung/*probation*

- Zwei gesetzliche Regelungsmodelle
- Die **angelsächsische *Probation***
- Die **kontinentaleuropäische Strafaussetzung zur
Bewährung** (mit oder ohne Aufsicht der Bewährungshilfe)

**Total number of persons under the supervision or care of probation agencies
(stock on 31st December 2013) per 100,000 of the country population (in 2013)**

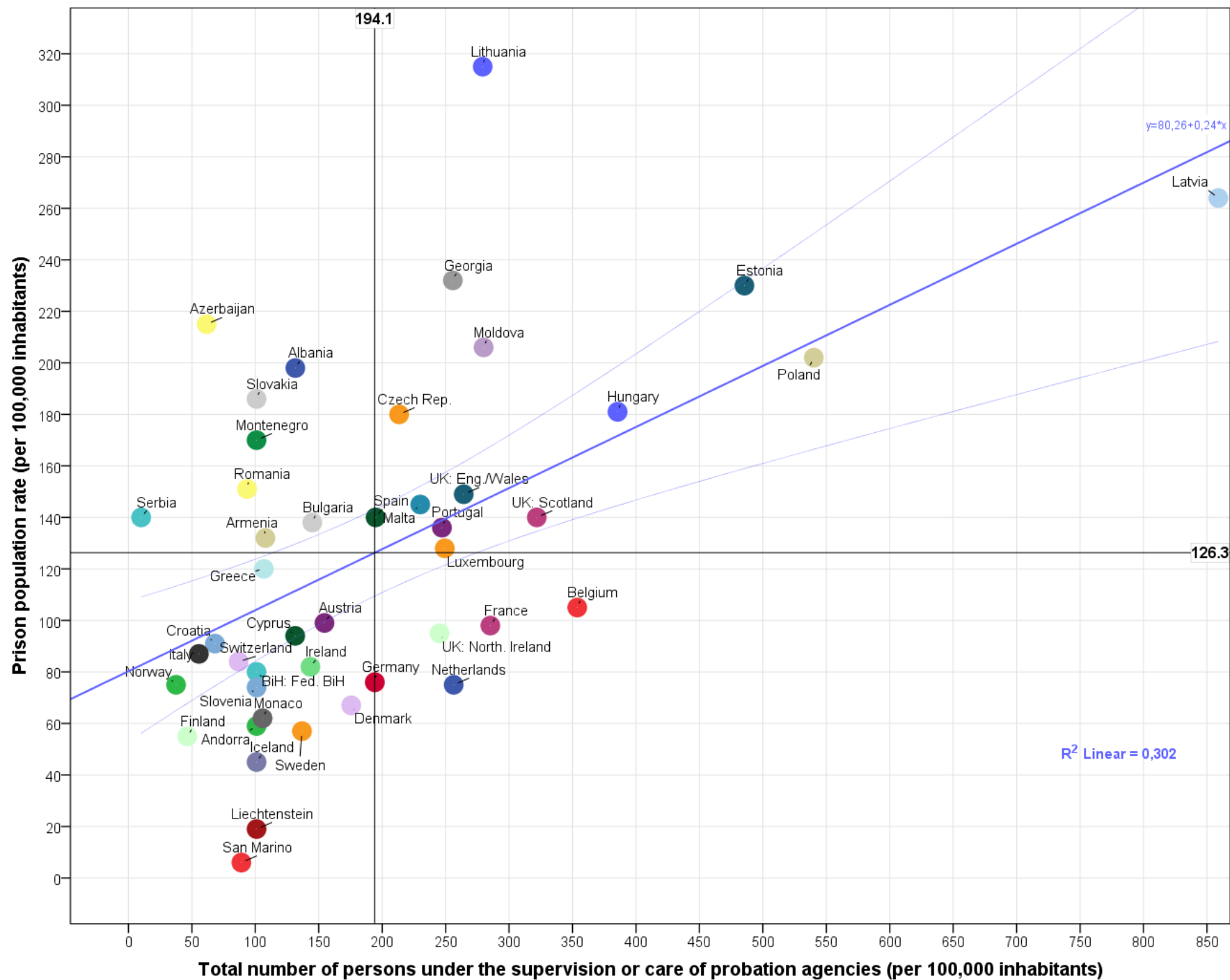


Reference: Aebi, M.F. & Delgrande, N. (2014). SPACE I – Council of Europe Annual Penal Statistics: SPACE I survey 2013.
Strasbourg: Council of Europe, Table 1.1, p. 17-18.



Der Zusammenhang zwischen Gefangeneneraten und der Zahl von unter Bewährungsaufsicht stehenden Personen

- Bewährungshilfe als Indikator zur Erklärung von Gefangeneneraten?
- Kollineare oder gegenläufige Beziehungen?
- Niedrige Gefangeneneraten- und hohe Bewährungshilferaten?
- Hohe Gefangeneneraten- und niedrige Bewährungshilferaten?
- Oder hohe Gefangeneneraten- **und** Bewährungshilferaten?
- Die Evidenz ist nicht eindeutig: für alle Richtungen der Beziehungen gibt es Beispiele
- Die Bewährungshilferaten sind in den meisten Ländern deutlich höher als die Gefangeneneraten (In D, DK, EE, F, NL, PL: 2-3 : 1)
- Ausnahmen: CRO, N, ROM, SRB





3.3 Neue Sanktionsformen: Hausarrest, Elektronische Überwachung

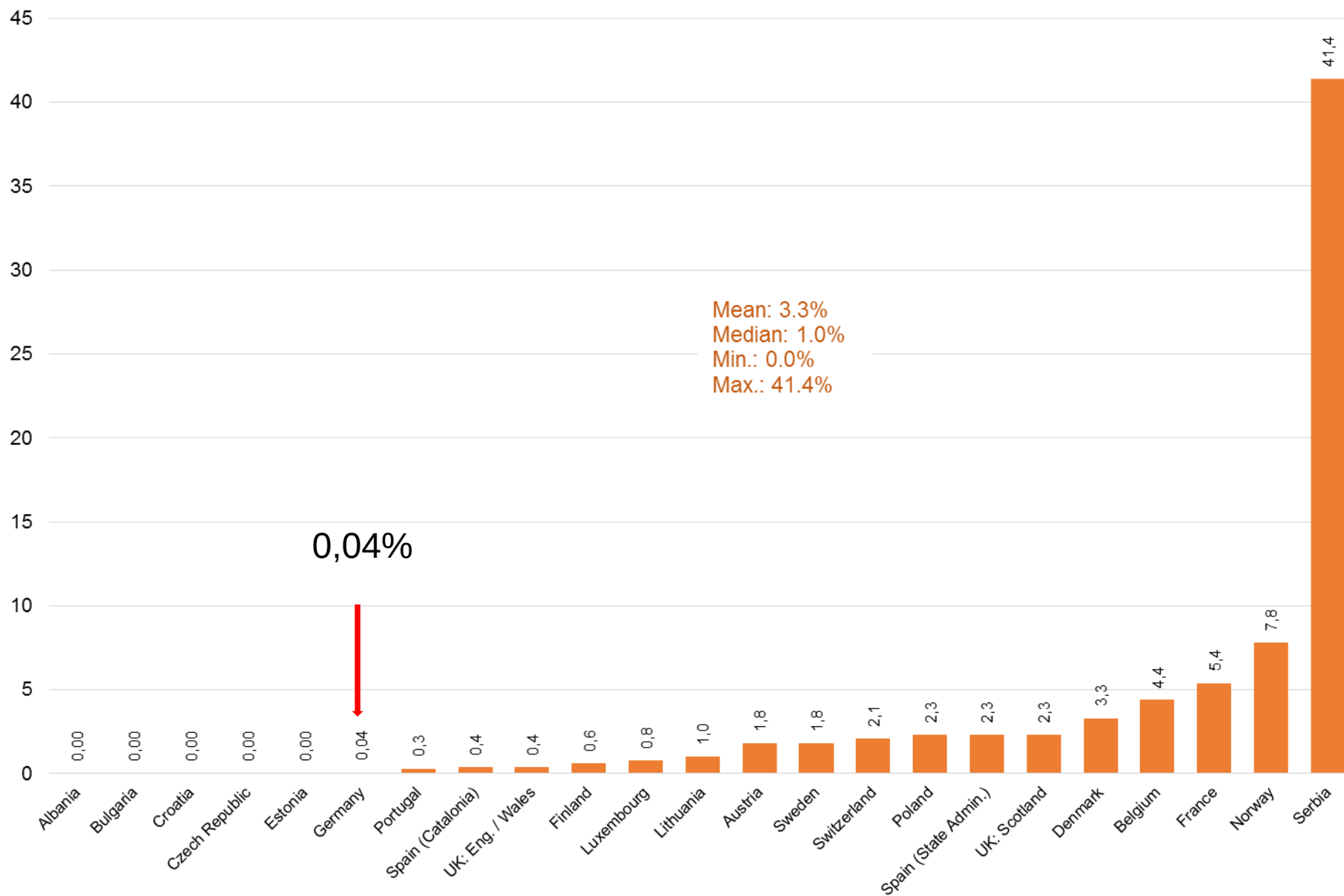
- Die Überbelegung im Gefängnis war der Motor zur Einführung neuer Alternativen wie Hausarrest, elektronische Überwachung (EM) und andere Freiheitsbeschränkungsstrafen seit den 1980er Jahren
- Technische Entwicklungen begünstigten die Ausweitung der elektronischen Überwachung nicht nur zu Hause, sondern auch in der Gemeinde (GPS-Systeme)
- Der Gebrauch ist nach wie vor zumeist quantitativ gering und umstritten (siehe unten)
- Hausarrest und EM können als Alternativen zur U-Haft, in Kombination mit Strafaussetzung zur Bewährung, vorzeitiger Entlassung oder als selbständige Sanktion als pure Kontrollsanktion eingesetzt werden (siehe z.B. E/W).
- Der Europarat fordert in der Rec. (2014) 1, dass EM immer mit Bewährungshilfe kombiniert sein *so//* und lehnt sie als eigenständige Sanktion ab.



Elektronische Überwachung

- EM wurde in einigen Ländern seit den 1990er Jahren zur Reduzierung der Gefängnisbelegung eingeführt, in anderen nur zur Kontrolle einiger weniger besonders gefährlich eingeschätzter Täter (Deutschland, 2010)
- In Finnland und Schweden wird EM als Vorbereitungsmaßnahme vor einer bedingten Entlassung eingesetzt (bis zu 6 Monate Freigang vor dem Zweidrittelzeitpunkt)
- Der Beitrag von EM zur Reduzierung des Rückfalls ist zweifelhaft und allenfalls bei gleichzeitiger Betreuung durch die Bewährungshilfe zielführend (siehe positive Ergebnisse in Schweden).
- Die Gefahr eines *net-widening* ist evident und vielfach belegt!
- Der Beitrag von EM zur Reduzierung der Überbelegung ist allenfalls minimal (bislang Fehlschläge in Belgien und Frankreich; geringe Erfolge in Finnland, NL und Schweden)

Proportion of Electronic Monitoring at all persons serving CSM (% , stock on 31st December 2013)



Reference: Aebi, M.F. & Delgrande, N. (2014). SPACE I – Council of Europe Annual Penal Statistics: SPACE I survey 2013.
Strasbourg: Council of Europe, Table 1.1, p. 17-18.



4. Zwischenfazit

- **Einige europäische Länder haben erhebliche Probleme mit der Überbelegung in Gefängnissen, wohingegen in anderen Ländern (z.B. Deutschland, Estland, Finnland,) ein deutlicher Rückgang der Gefangeneneraten zu beobachten ist.**
- **Die Kriminalpolitik in Europa ist zu einem wesentlichen Teil von Problemen zu hoher Gefangeneneraten geprägt, jedoch auch von der Suche nach humaneren und verhältnismäßigen Sanktionen im Licht internationaler Menschenrechtsstandards des Europarats, der Vereinigten Nationen und der Europäischen Union.**
- **Die Ergebnisse sind unterschiedlich, zumal einige Länder verstärkt auf intensivere Kontrolle als auf gut bewährte Formen der sozialen Hilfe setzen, indem Formen der (elektronischen) Intensivüberwachung auch für Täter der weniger schweren Kriminalität vorgesehen werden. Diese Ausweitungen der sozialen Kontrolle sind teuer und in ihrer Wirksamkeit problematisch bzw. der herkömmlichen Bewährungshilfe nicht überlegen.**

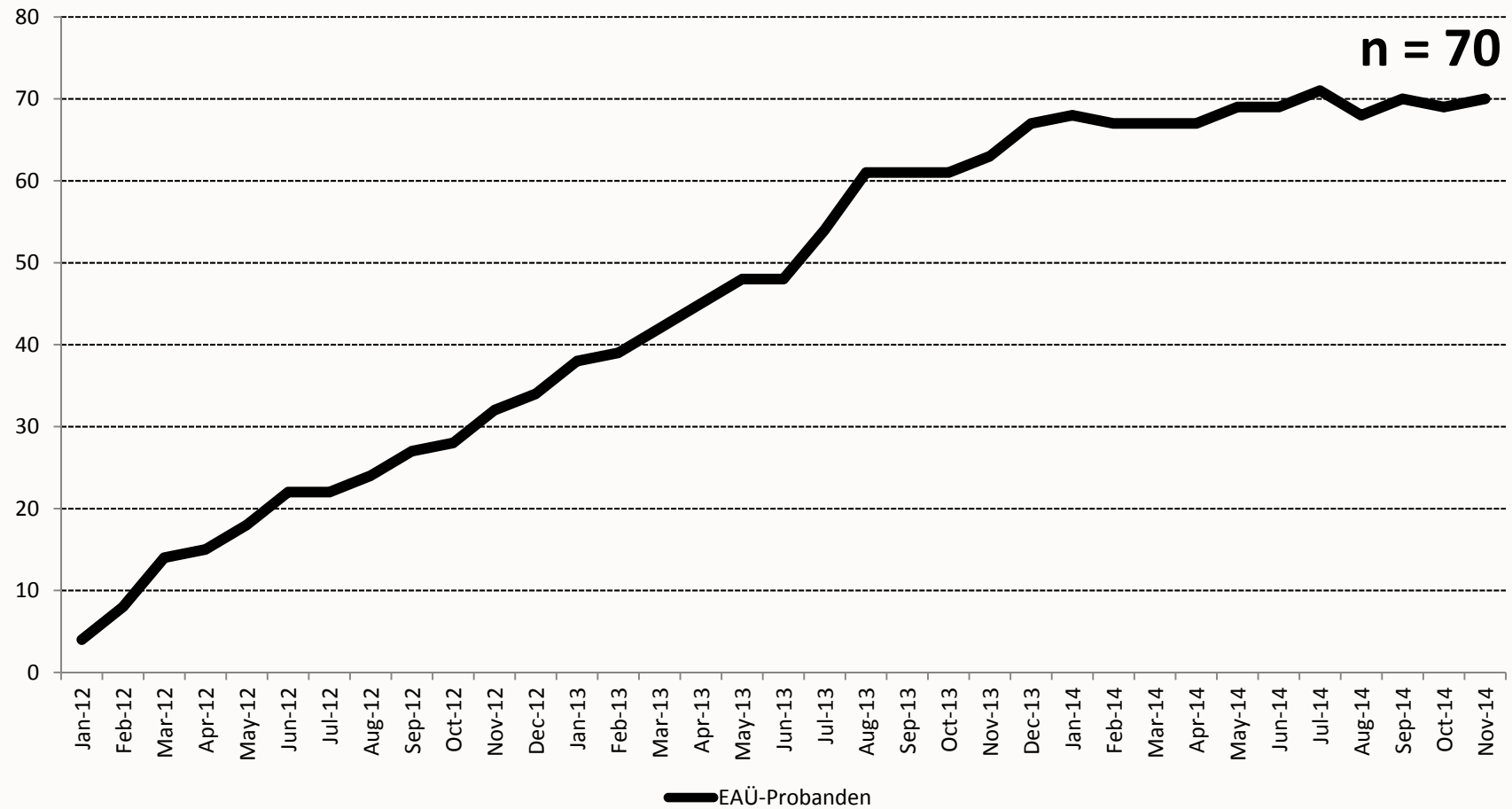


5. Ergebnisse des EU-Projekts zum Gebrauch von EM in Deutschland

5.1 Elektronische Aufenthaltsüberwachung (EAÜ)

- **Rechtliche Voraussetzungen und Zielsetzungen**
- **Anwendungspraxis**
- **Insgesamt moderat – seit 2013 stabil bei ca. 70 pro Stichtag**

Entwicklung der EAÜ-Fälle 2012-2014



Probleme in der Praxis und Evaluation

- **Engagement der Beteiligten**
- **Kommunikation mit dem Probanden insgesamt überwiegend gut**
- **Organisatorisch: Zusammenarbeit einer Vielzahl von Akteuren notwendig (GÜL, HZD, Bewährungshilfe, Führungsaufsichtsstellen, Polizei, Strafvollstreckungskammern)**
- **Praktische Handhabung der Einzelfälle**
- **Vorteile der GPS-Technologie**
- **Probleme der Technologie**



Probleme in der Praxis und Evaluation

- **Rechtsstaatliche (verfassungsrechtliche Probleme (Grundrechtsschutz, Datenschutz))**
- **Wirksamkeit der EAÜ.**
- **Es fehlt die empirisch belegte Evidenz, dass sich EM rückfallmindernd auswirkt.**
- **Regionale Unterschiede als Indikator für Ungleichbehandlung?**
- **41% der abgeschlossenen Fälle bzw. 34% der Neuzugänge 2013 kamen aus Bayern!**



Regionale Unterschiede

EAÜ-Probanden vom 01.01.2013 bis zum 31.12.2103										
	EAÜ-Probanden				Tätergruppe			Anlasstat		
	Neuzu- gänge	Abge- schlos- sene Fälle	Unter- bro- chen	Insg.	Vollver- büßer	Entlas- sung a. d. Maß- regel- vollzug	Beides	Sexual- delikte	Gewalt- delikte	Andere Delikte
BW	3	0	1	3	2	0	1	2	1	0
BY	14	4	8	30	19	7	4	24	6	0
BE	5	0	1	5	3	1	1	0	5	0
BB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
HB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
HH	1	1	0	2	2	0	0	2	0	0
HE	6	0	0	7	5	0	2	5	2	0
MV	1	1	2	7	6	0	1	6	1	0
NI	1	0	0	2	2	0	0	2	0	0
NW	5	0	2	7	6	0	1	5	2	0
RP	0	0	1	1	1	0	0	1	0	0
SL	1	0	0	1	1	0	0	1	0	0
SN	1	0	1	1	1	0	0	1	0	0
ST	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0
SH	0	1	1	2	2	0	0	1	1	0
TH	3	0	0	5	4	0	1	5	0	0
Insg.	41	7	17	74	55	8	11	56	18	0

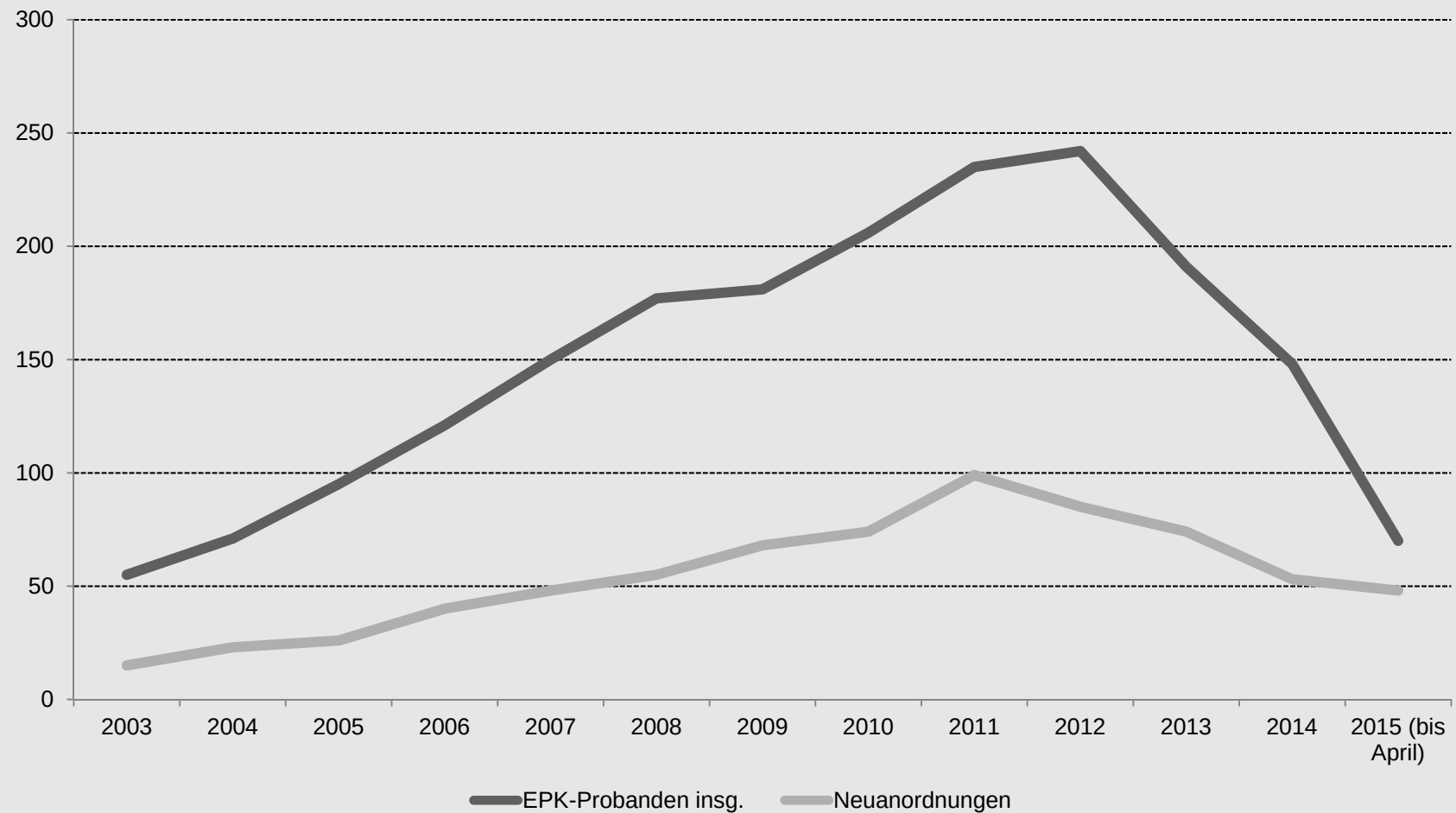


5.2 Elektronische Präsenzkontrolle (EPK)

- **Rechtliche Voraussetzungen und Zielsetzungen**
- **(Weisung, § 56c StGB; Einverständniserklärung ist notwendig)**
- **Anwendungspraxis in Hessen:**
- **2012-2015: - 72%**



Anwendungspraxis der EPK in Hessen seit 2003





Probleme in der Praxis und Evaluation

- **Positiv: Flexibilität der praktischen Handhabung**
- **Wenig technische Probleme**
- **Problem: *Net-widening* – keine Evidenz, dass EPK immer unerlässlich war, um eine Aussetzung zu rechtfertigen bzw. U-Haftanordnung zu vermeiden**
- **Labeling-Effekte? Öffentliche Wahrnehmung und Stigmatisierung**
- **Regionale Unterschiede (justice by geography?)**



Regionale Unterschiede

EPK-Probanden am 3. April 2013								
LG-Bezirk	Aktive Fälle	Bewährungsweisung (§ 56c oder § 57)	Führungsaufsichtsweisung	U-Haft-Vermeidung (§ 116 StPO)	Insg. seit 2000	Bewährungsweisung (§ 56c oder § 57)	Führungsaufsichtsweisung	U-Haft-Vermeidung (§ 116 StPO)
Darmstadt	34	6	0	28	335	113	1	221
Frankfurt/M.	3	12	0	1	414	349	0	65
Fulda	2	0	0	2	59	45	0	14
Gießen	15	13	0	2	127	102	0	25
Hanau	4	2	0	2	66	46	0	20
Kassel	1	0	0	1	26	24	0	2
Limburg	5	5	0	0	36	29	0	7
Marburg	3	2	0	1	31	18	1	12
Wiesbaden	6	1	0	5	47	26	0	21
Insg.	83	41	0	42	1141	752	2	387



6. Reformperspektiven

- **Elektronischen Überwachung von Hochrisikotätern:
Grds. *status quo* beibehalten!**
- **Möglichst restriktive und Ungleichbehandlung vermeidende Praxis**
- **Modelle des „Ausstiegs“ und der Reduzierung der Überwachungsintensität im Verlauf erproben**
- **EPK: Bisherige Praxis in Hessen ergibt keine Notwendigkeit der Ausweitung**
- **Generell: Keine Überbewertung der technischen Möglichkeiten der Überwachung (zur Rückfallvermeidung bzw. Sicherheit)**
- **Zwingende Verknüpfung mit sozialintegrativen Maßnahmen (Bewährungshilfe etc.)**
- **„Normales“ System der Bewährungshilfe hat sich in D bewährt!**
- **Ausländische Erfahrungen indizieren keine neuen Zielgruppen der EM für Deutschland**

Danke !

Prof. em. Dr. Frieder Dünkel

Dr. jur. Christoph Thiele

Dipl.-Jur. Judith Treig

Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald,

Lehrstuhl für Kriminologie und Strafrecht

Domstr. 20,

D-17487 Greifswald/Deutschland

E-mail: duenkel@uni-greifswald.de

Internet: <http://jura.uni-greifswald.de/duenkel>

Tel.: ++49-(0)3834-862116