

Im Jänner 2006 beginnt in Österreich, konkret in Oberösterreich, das Projekt „elektronische Fußfessel“. Diese Alternative zur Haft ist aus Sicht von NEUSTART dann sinnvoll, wenn die Personen, für die diese Maßnahme empfohlen wird, von erfahrenen Sozialarbeitern begleitend betreut werden. Hans Jörg Schlechter vom Zentralbereich Sozialarbeit bei NEUSTART hat sich in der Schweiz umgesehen und berichtet von den dortigen Erfahrungen mit dem „Electronic Monitoring“.

Electronic Monitoring (EM) in der Schweiz

Eine Alternative zur Haft

von Hans Jörg Schlechter, Dipl. Sozialarbeiter, NEUSTART Sozialarbeit (hansjoerg.schlechter@neustart.at)

Vom 4. bis 7. April 2005 hatte der Zentralbereich Sozialarbeit von NEUSTART die Möglichkeit, die Durchführung von elektronischem „Hausarrest“ in der Schweiz kennen zu lernen. Angesichts der Debatte um übervolle Gefängnisse in Österreich und mögliche Alternativen zum Strafvollzug kam diese Studienreise gerade zum rechten Zeitpunkt.

Das Schweizer Rechtssystem

Um das Schweizer Rechtssystem und die Besonderheiten verstehen zu können, stelle ich einleitend einige Bemerkungen zum Föderalismus der Schweiz, insbesondere in der Straffälligenhilfe, voran: Die Schweiz ist seit 1848 ein föderaler Bundesstaat, der aus dem Zusammenschluss von 26 Kantonen entstanden ist. Bis heute ist die Kompetenzverteilung zwischen den einzelnen Kantonen als souveräne Kleinstaaten und der zentralistischen Bundesverwaltung gleich geblieben. Gemäß dem Schweizer Grundgesetz sind die Kantone souverän, soweit diese Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, das heißt die Kantone üben somit alle Rechte aus, welche nicht vom Bund übertragen worden sind. Im Bereich des materiellen Strafrechts gibt es seit 1942 eine Bundeszuständigkeit, allerdings liegt die Kompetenz zur Vollstreckung und zum Vollzug der Strafurteile bei den 26 Kantonen. Die Schweiz verfügt daher über kein einheitliches Strafvollstreckungs- und Strafvollzugsgesetz. Diese Rechtsmaterie ist, wenn überhaupt, in einem Spezialerlass geregelt beziehungsweise wird in kantonalen Gesetzen oder Verordnungen behandelt. Zur Rechtsvereinheitlichung in den Bereichen Polizei, Strafvollzug und Straffälligenhilfe wurden die Kantone in so genannte „Konkordate“ zusammengefasst, die verbindliche Richtlinien, Normen und Empfehlungen festlegen können. Die drei Konkordate (Westschweiz und Tessin, Nordwest- und Zentralschweiz und die Ostschweiz) koordinieren so die Fragen der Kriminalpolitik, die Planung des Anstaltswesens, oder die Ausrichtung der Betreuungstätigkeit der Bewährungshilfe. Die kantonalen Vollzugsbehörden sind daher für den Strafvollzug, für die Wahl der Vollzugsform und für die Entscheidung über eine bedingte Entlassung zuständig.

Bewährungshilfe

Bewährungshilfe in der Schweiz ist vorrangig Betreuung von erwachsenen Strafgefangenen in Haft und nach Haft, denen der bedingte Vollzug einer Freiheitsstrafe oder eine bedingte Entlassung aus einer Anstalt gewährt wurde. Von wenigen Ausnahmen abgesehen (ausländische Straftäter mit Aufenthaltsverbot) werden inhaftierte Straftäter in der Regel nach zwei Dritteln der verbüßten Haft bedingt mit Bewährungshilfe entlassen. Jugendliche Straftäter werden von anderen Institutionen betreut. Diversionelle Angebote wie Konfliktregelung gibt es im Strafrecht nicht, sie sind daher auch kein Aufgabenbereich der Bewährungshilfe.

Auftrag, Ziele und Methodik der Bewährungshilfe beruhen auf den professionellen Grundlagen der Sozialarbeit und stimmen mit der österreichischen Praxis in vielen Handlungsfeldern überein.

Da wie dort ist Aufgabe der Bewährungshilfe: Die „Förderung sozialer Integration auf der Basis einer vertrauensvollen Beziehung mit dem Klienten, umfassende Hilfe auf der Basis der Methodik der Sozialarbeit, die Erstellung eines individuellen Hilfeplans, durchgehende Betreuung, größtmöglicher Einbezug der Gesellschaft in die Integrationsarbeit, Vernetzung und Einbezug aller gesellschaftlichen Institutionen und Kräfte im öffentlichen und privaten Rahmen“ (Art. 47 und 379 des Schweizer STGB). Soziale Integration, Rückfallverhinderung und Prävention sind also wie in Österreich die handlungsleitenden Ziele der Bewährungshilfe.

Die Durchführung der Straffälligenhilfe ist allerdings Sache der Kantone, die in der Wahl der Organisationsform frei sind. Deshalb gibt es, trotz gleicher rechtlicher Grundlage durch das Strafrecht, große Unterschiede in der Praxis. Es gibt öffentliche und private Bewährungshilfeeinrichtungen, in einigen Kantonen werden ehrenamtliche Bewährungshelfer eingesetzt, andere beschäftigen nur Fachpersonal. Die Bewährungshilfe ist in einigen Kantonen der Polizei- und Sicherheitsdirektion unterstellt, während sie in anderen der Justiz angegliedert ist. Finanziert wird die Straffälligenhilfe aber auf jedem Fall von den Kantonen, was wiederum zu unterschiedlicher finanzieller Ausstattung der Straffälligenhilfe führt.

Elektronisch überwachter Strafvollzug

In den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Bern, Waadt, Tessin und Genf wurde Electronic Monitoring von 1999 bis 2002 in einem Modellversuch als Vollzugsform im Kurzstrafenbereich (Frontdoor) und als Vollzugsstufe im Langstrafenbereich (Backdoor) erfolgreich erprobt und anschließend in den Regelbetrieb übergeführt. Seit 2005 wird Electronic Monitoring auch im Kanton Solothurn angewandt.

Electronic Monitoring ist eine Form des Strafvollzugs und keine eigene Sanktionsform.

Vollzugsformen sind auch Halbgefangenschaft (Freigang) und Gemeinnützige Arbeit. Durch den Föderalismus und die Zuständigkeit der Vollzugsbehörden kommen unterschiedliche Betreuungsmodelle zur Anwendung, wobei bestimmte Grundprinzipien und Grundregeln einheitlich sind.

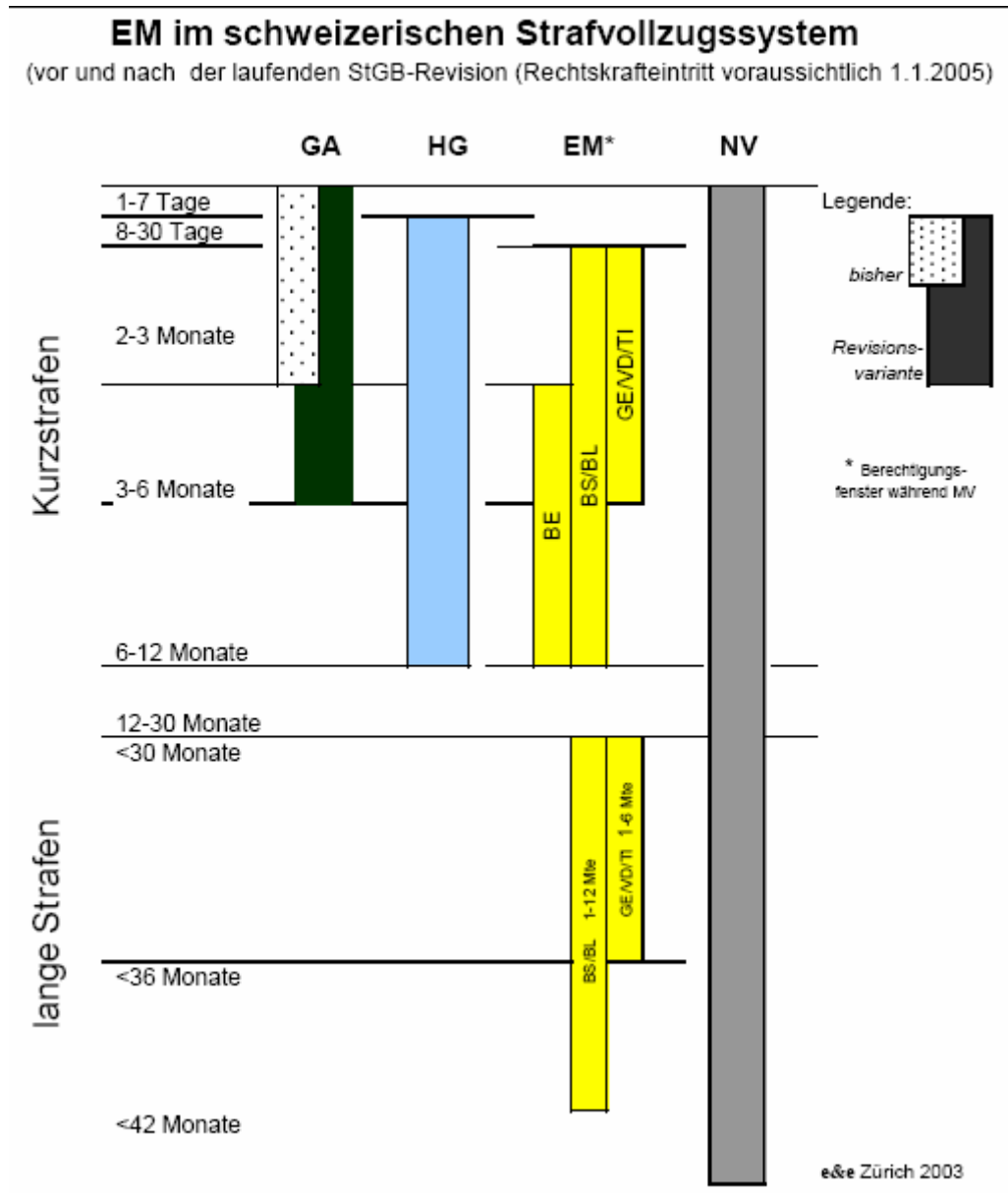
Unterschiede bestehen vor allem in der Dauer der Maßnahme. Im Kurzstrafenbereich kommt Electronic Monitoring ab Freiheitsstrafen von einem Monat bis zwölf Monate zur Anwendung, im Backdoorbereich (Langstrafe) differiert die Dauer zwischen einem Monat bis zwölf Monate ab einer Freiheitsstrafe von 30 Monaten vor dem Zeitpunkt einer bedingten Entlassung mit zwei Drittel. Im Kanton Bern kann Electronic Monitoring auch mit Gemeinnütziger Arbeit kombiniert werden (maximal drei Monate Gemeinnützige Arbeit, mindestens ein Monat Electronic Monitoring). Generell geht die Tendenz in Richtung Verlängerung der Einsatzdauer von Electronic Monitoring.

Unterschiede gibt es auch in der Intensität der begleitenden Betreuung von sehr intensiver, nachgehender Begleitung in Basel und Bern bis zu wenig Betreuungsquantität mit mehr technischer Kontrolle in Genf und im Tessin.

Grundsätze

Electronic Monitoring wird primär als Arbeits- und Sozialprogramm verstanden, in dessen Zentrum ein strukturierter Tagesablauf mit vereinbarten Tätigkeiten steht. Der strukturierte Tagesablauf entspricht einem individuellen Programm, das mit dem Straftäter festgelegt wird. Diese individuellen Programme bezwecken den Aufbau neuer delinquenzpräventiver Lebensstrukturen und das Erlernen neuer Verhaltensweisen, beides im vertrauten, örtlichen, sozialen und beruflichen Umfeld. Das Freiheitsentziehende liegt primär darin, dass sich der Straftäter zu bestimmten Zeiten in seiner Wohnung aufhalten muss, was mit der elektronischen Überwachungstechnologie überprüft wird. **Der Strafcharakter der Maßnahme liegt im Freiheitsentzug durch Freizeitentzug.**

Im Kurzstrafenbereich bietet Electronic Monitoring die Möglichkeit die desozialisierenden Folgen eines Gefängnisaufenthaltes zu vermeiden und durch eine sozialverträglichere Vollzugsform zu ersetzen. Im Langstrafenbereich ermöglicht Electronic Monitoring die gezielte Entlassungsvorbereitung und schrittweise Überführung in die Freiheit. Eine bedingte Entlassung nach zwei Drittel der verbüßten Strafe ist auch bei Electronic Monitoring möglich.



Legende:

BE: Bern	VD: Waadt
BL: Basel-Landschaft	EM: Electronic Monitoring
BS: Basel-Stadt	HG: Halbgefängenschaft
GE: Genf	NV: Normalvollzug
TI: Tessin	GA: Gemeinnützige Arbeit

Technologie

Personen in Electronic Monitoring tragen während der Vollzugszeit einen Sender (in Größe einer Zigarettenschachtel) am Fußgelenk, der nicht entfernt werden kann, ohne dass Alarm ausgelöst wird. Ein Empfangsgerät wird in der Wohnung am Telefon (Festnetz) angeschlossen. Überwacht wird also nur, ob sich die Person zu den festgelegten Zeiten in der Wohnung aufhält. Die individuellen Wochenpläne legen fest, zu welchen Zeiten sich die Person in der Arbeit, in der Ausbildung, in Therapien oder zu vereinbarten Freizeitaktivitäten außer Haus aufhalten darf und zu welchen Zeiten er/sie sich im Haus aufzuhalten hat. Werden die vereinbarten Zeiten, die im System programmiert

sind, nicht eingehalten, löst dies automatisch einen Alarm aus, welcher den Betreuungsstellen der Bewährungshilfe, die nicht rund um die Uhr besetzt sind, gemeldet wird. Die Bewährungshilfe interveniert dann unverzüglich oder am nächsten Tag, wenn es ein nächtlicher oder ein Alarm am Wochenende war. Electronic Monitoring in der Schweiz arbeitet nicht mit einem GPS System (Satellitengestütztes Navigationssystem), welches eine konstante Dauerüberwachung und geografische Ortung ermöglicht. Die Technologie kontrolliert nur, ob sich eine Person an die Vereinbarung hält, ob Manipulationen am Gerät vorgenommen werden oder ob eine technische Störung aufgetreten ist.

Teilnahmevoraussetzungen

- ⇒ Vorhandener Telefonanschluß
- ⇒ (Eigene) Unterkunft
- ⇒ Tätigkeit, Ausbildung oder Tagesstruktur von mindestens 20 Wochenstunden
- ⇒ Zustimmung der Teilnehmer und deren Partner
- ⇒ Kostenbeitrag zwischen 6,4 Euro und 13 Euro pro Tag
- ⇒ Ausschluss von nicht stabilisierten Suchtmittelabhängigen
- ⇒ Ausschluss von psychisch stark beeinträchtigten Personen
- ⇒ Ausschluss von Personen ohne Aufenthaltsberechtigung

Ablauf

Bei Erhalt des Strafantrittes kann der verurteilte Straftäter ein Gesuch zur Verbüßung der Strafe durch Electronic Monitoring stellen. Die Bewährungshilfe als durchführende Stelle bekommt dann den Auftrag von der Vollzugsbehörde, ein Screening durchzuführen. Dieses Abklärungsgespräch wird in der Regel von zwei Sozialarbeitern in der Wohnung des Verurteilten geführt und dient zur Prüfung der Voraussetzungen, der Motivation und des Kennen Lernens der häuslichen Umstände. Das Gespräch wird deshalb von zwei Sozialarbeitern geführt, weil diesem Abklärungsgespräch eine große Bedeutung beigemessen wird und die richtige Auswahl der Teilnehmer entscheidend für das Gelingen der Maßnahme ist.

Sind die Voraussetzungen gegeben, wird ein Ansuchen um Vollzug durch Electronic Monitoring an die Vollzugsbehörde gestellt und bei positivem Entscheid der Termin für den Beginn von Electronic Monitoring festgelegt. Mit dem Start von Electronic Monitoring werden die technischen Geräte von den Sozialarbeitern installiert und der erste Wochenplan festgelegt.

Mit diesem Wochenplan können auch Auflagen verbunden werden: zum Beispiel an bestimmten Einzel- oder Gruppentherapien, Schulungsmaßnahmen oder Programmen von Beratungseinrichtungen teilzunehmen. Die Wochenendfreizeit erweitert sich mit der Dauer des Programms progressiv. In Bern zum Beispiel beträgt die Freizeit am Samstag und Sonntag in den ersten zwei Monaten jeweils vier Stunden und steigert sich bis zu einem ganzen freien Wochenende gegen Ende des Electronic Monitoring.

Der Wochenplan wird jede Woche neu vereinbart oder der alte Plan bestätigt, diese wöchentliche Abklärung kann durch persönliche wie telefonische Gespräche erfolgen. Wichtig ist eine flexible Haltung der Betreuer, um auf unvorhergesehene Ereignisse (Überstunden, familiäre Umstände) angemessen reagieren zu können. Unabhängig davon sind spontane Kontrollbesuche jederzeit möglich.

In Bern wird psychosoziale Begleitung und Beratung nur bei festgestelltem Bedarf angeboten, dadurch erfolgt eine klare Trennung von Kontrollfunktion und nachgehender Betreuung. Intensivbetreuung ist dann indiziert, wenn soziale Problemlagen, Suchtproblematiken oder Beziehungsprobleme vorliegen und der Erfolg von Electronic Monitoring dadurch gefährdet ist. Der Arbeitgeber wird nicht informiert, wenn dadurch die Gefahr des Verlustes des Arbeitsplatzes besteht. Die Kontrolle der Präsenz am Arbeitsplatz erfolgt über das Vorlegen von Lohnabrechnungen und Zeitaufzeichnungen oder über die Meldung durch den informierten Arbeitgeber.

Über den Verlauf von Electronic Monitoring (bei mehr als drei Monaten) berichtet die Bewährungshilfe an die Vollzugsbehörde, die diese Berichte auch als Grundlage für eine Entscheidung über die bedingte Entlassung nimmt.

Schwere Verstöße der verurteilten Personen ziehen den Abbruch des Electronic Monitoring oder die Kürzung der freien Zeit nach sich. Als schwere Verstöße gelten Täuschung und

Vertrauensmissbrauch, die Manipulation an den technischen Einrichtungen und mehrfache kleinere Verstöße. Die restliche Zeit muss im Normalvollzug verbracht werden.

Als leichte Verstöße gelten einmalige Zeitüberschreitungen oder Ungenauigkeiten in Meldevereinbarungen. Solche Verstöße führen zuerst zu einer mündlichen und dann zu einer schriftlichen Verwarnung.

Ergebnisse

Der Schweizer Modellversuch wurde ausführlich evaluiert (siehe <http://www.bj.admin.ch/d/index.html>). Die positiven Ergebnisse führten dazu, dass am Ende des Projektes Electronic Monitoring in allen sechs Kantonen, plus dem Kanton Solothurn, weitergeführt wurde.

Während des Modellversuches wurden 631 Vollzüge durchgeführt. 604 davon im Kurzstrafenbereich. Die Anwendung im Langstrafenbereich (Backdoor) als gezielte und kontrollierte Maßnahme der Entlassungsvorbereitung wird selten angewandt. Hier dominiert die so genannte Halbfreiheit (Freigang). Nur sieben Prozent betrug die Abbruchquote im Frontdoorbereich und gar Null Prozent im Langstrafenbereich. Die Schweizer Kostenkalkulation geht von täglichen Kosten im Normalvollzug von 131 Euro aus. Im Electronic Monitoring Vollzug belaufen sich die täglichen Kosten auf durchschnittlich 35 Euro (exklusive der Kostenbeiträge der Teilnehmer), Electronic Monitoring stellt eine vergleichsweise kostengünstige Vollzugsart dar.

Bei unseren Gesprächen mit den Schweizer Kollegen wurde aber eines sehr deutlich: ein hoher Anteil der Teilnehmer an Electronic Monitoring sind Verkehrstäter. Fahren ohne Führerschein, Fahren im alkoholisierten Zustand, Unfälle mit Personenschaden sind die häufigsten Delikte. Vieles, was in Österreich im Verwaltungsrecht abgehandelt wird, wird in der Schweiz strafrechtlich verfolgt. Dass diese Personengruppe eine hohe soziale Integration aufweist, und damit die Voraussetzungen erfüllen kann, liegt auf der Hand.

Der elektronisch überwachte Strafvollzug verhindert mögliche negativen Folgen des Normalvollzugs bei sozial nicht völlig desintegrierten Personen:

- die Angehörigen werden weniger belastet
- der Arbeitsplatz kann gehalten werden
- die sozialen Verpflichtungen können erfüllt werden
- Stigmatisierung wird verhindert

Das bemerkenswerteste Ergebnis, das von allen Gesprächsteilnehmern bestätigt wird, betrifft die positiven Auswirkungen auf Partnerschaft und Familienleben, da mehr Zeit für Familie zur Verfügung steht. Der Mann ist wieder mehr zu Hause, nüchtern, ansprechbar, beschäftigt sich mit den Kindern, nimmt die Lebenssituation der Partnerin wahr, trägt zur Kinderbetreuung und zum Haushalt bei. Entgegen ursprünglicher Erwartungen, dass Spannungen in Beziehung zunehmen, überwiegen die positiven Auswirkungen.

Bei Personen mit Verwahrlosungstendenzen und vorher wenig strukturierter Tagedstruktur erweist sich Electronic Monitoring mit festgelegtem und kontrolliertem Wochenplan als stützend und verhaltensmodifizierend, wenn gleichzeitig damit ein intensives Betreuungsangebot verbunden wird. Das wöchentliche Gesprächsangebot der Bewährungshilfe wird als wertschätzend und helfend erlebt, die Betreuung ist intensiver, einzelfallorientierter und nachgehender als in der „normalen“ Bewährungshilfe mit wesentlich höheren Fallzahlen.

Schlussfolgerungen aus sozialarbeiterischer Perspektive

- Electronic Monitoring als Vollzugsform kann den sozialen Absturz durch Inhaftierung verhindern.
- Electronic Monitoring hat Strafcharakter durch „spürbare“ und merkbare Kontrolle.
- Electronic Monitoring straft durch Freizeitzug.
- Electronic Monitoring ist kostengünstiger als der Normalvollzug im Gefängnis. Durch Technik und Betreuungsangebot allerdings auch kein billiges Instrument und teurer durch die Intensität als eine „normale“ ambulante Betreuung durch die Bewährungshilfe.
- Electronic Monitoring ersetzt nicht die bedingte Entlassung. Electronic Monitoring als technisches Kontrollsystem ist immer mit einem begleitenden Betreuungsangebot zu verbinden.
- Die Durchführung und Betreuung erfolgt durch das qualifizierte Personal der Bewährungshilfe.

Problematisch ist Electronic Monitoring bei Personen mit vielfältigen psychosozialen Problemlagen. Durch die Kurzfristigkeit der Maßnahme wird zwar eine Problembearbeitung und ein Beziehungsaufbau eingeleitet, aber oft nicht zu Ende gebracht. Wenn daher nicht für eine Weiterbetreuung durch die Bewährungshilfe oder eine Betreuungsübernahme durch andere Einrichtungen gesorgt werden kann, verliert Electronic Monitoring seine sozialintegrative Funktion.

Nicht zu unterschätzen sind die Kosten. Bei Personen mit durchschnittlichem Einkommen und Normalarbeitszeit können Kostenbeiträge und höhere Telefonkosten aufgebracht werden. Für schlecht verdienende Teilzeitbeschäftigte, Personen in Kursmaßnahmen des Arbeitsmarktservice oder für Invalidenrentner können die Kosten zum Problem werden.

Bei unserem Besuch in der Schweiz wurden Alarmer auch deshalb ausgelöst, weil die Telefongesellschaft das Telefon wegen unbezahlter Rechnung abgestellt hat und so kein Empfang mehr möglich war.

Electronic Monitoring kann sozial selektiv wirken

Aus der Arbeit bei NEUSTART in der Haftentlassungshilfe wissen wir, dass die Mehrzahl unserer Klienten nach einer Haftentlassung arbeitslos, arm, suchtkrank, vielfach wohnungslos, partnerlos und sozial isoliert ist. Vielfach gibt es vor der Delinquenz eine lange Spirale des sozialen Abstiegs. Für diese Menschen, noch dazu wenn sie Ausländer sein sollten und keine Aufenthaltsberechtigung haben, käme Electronic Monitoring nur dann in Frage, wenn vor dem Vollzug von Electronic Monitoring sozial integrative Maßnahmen wie Wohnversorgung, Arbeitsplatz, Kursmaßnahmen oder Therapien eingeleitet werden, sonst verbleiben die Ausgegrenzten in Haft und die soziale Selektion des Strafvollzugs verstärkt sich.

Bei einer Einführung von Electronic Monitoring in Österreich sollte daher von folgenden Hypothesen ausgegangen werden:

- ⇒ Electronic Monitoring ist sozial verträglicher als der Freiheitsentzug im Gefängnis.
- ⇒ Electronic Monitoring hat durch die freiheitsbeschränkenden Elemente des Programms Strafcharakter, was von den Verurteilten auch so erfahren wird.
- ⇒ Mit Electronic Monitoring lassen sich allgemein Gefängnisplätze einsparen beziehungsweise die Nachfrage nach Plätzen dämpfen und damit Kosten sparen.
- ⇒ Electronic Monitoring führt im Backdoorbereich zu einer vermehrten bedingten Entlassung, da Electronic Monitoring als Phase des Vollzugs reintegrativ und resozialisierend wirkt.
- ⇒ Durch das enge (auch technische) Kontrollnetz und die begleitende Betreuung kann davon ausgegangen werden, dass das Rückfallrisiko nicht steigt.

Zu klären ist zudem:

- ⇒ um welche Zielgruppe soll es primär gehen (Delikte, Straflängen, soziale Lage)?
- ⇒ wie groß ist diese Zielgruppe?
- ⇒ kann Haft und somit Kosten tatsächlich reduziert werden?
- ⇒ ermöglicht Electronic Monitoring, Inhaftierte früher (zum Beispiel nach der Hälfte der verbüßten Strafe aus dem Normalvollzug) in Electronic Monitoring zu bringen und auf die bedingte Entlassung nach zwei Drittel vorzubereiten?

Electronic Monitoring als sozialintegrative, resozialisierende Maßnahme kann die bedingte Entlassung nicht ersetzen, sie kann früher und vorbereitend für eine Entlassung eingesetzt werden. Electronic Monitoring mit einer bedingten Entlassung zu koppeln und für die Dauer der Probezeit einzusetzen, sollte vermieden werden, da dies nichts anderes wäre als eine Verschärfung der bedingten Entlassung und damit einer zusätzlichen Strafe gleichkäme. Für die Probezeit nach einer bedingten Entlassung reicht die sozialarbeiterische Betreuung ohne technische Kontrolle.

Electronic Monitoring überzeugt als Maßnahme, um den Strafvollzug zu entlasten und als sozial verträglichste Form von Vollzug, da sie sozialen Abstieg verhindern kann.

Bei jenen, die schon „abgestiegen“ sind, ist Electronic Monitoring aber nur mit sozialarbeiterischer Vorbereitung einsetzbar.