

# „Gar nicht erst ausgliedern“

## Stand und Möglichkeiten „elektronischer Fußfesseln“<sup>1</sup>

### Helmut Fünfsinn & Alexander Kolz

*Elektronische Überwachung kommt in Deutschland gegenwärtig im Wesentlichen in zwei unterschiedlichen Ausprägungen zum Einsatz. Zum einen dient die Überwachung ohne GPS als milderes Mittel der Haftvermeidung. Zum anderen soll die Überwachung mit GPS bei der Sicherung hochgefährlicher Verurteilter nach deren Haftentlassung oder im Rahmen bestimmter Vollzugslockerungen helfen. Durch GPS könnte dabei künftig auch die Beachtung mobiler Ge- oder Verbotszonen überwacht werden.*

### Elektronische Überwachung und Prävention

Die „elektronische Fußfessel“ kommt in mehr als zwei Dritteln der europäischen Staaten ebenso zum Einsatz wie im amerikanischen Rechtsraum oder beispielsweise in Südafrika. Die Verbreitung der Elektronischen Überwachung in Deutschland ist im internationalen Vergleich recht gering, ihr Einsatz in den meisten Nachbarstaaten um ein Vielfaches höher. Dies dürfte vor allem mit dem in Deutschland vergleichsweise geringen Druck zur Haftvermeidung erklärt werden können. Die Gefangenenzahlen in Deutschland sind seit Jahren rückläufig und – trotz höherer Gesamtbevölkerungszahl – selbst in absoluten Zahlen geringer als in anderen Staaten Europas.

Prävention kann durch Elektronische Überwachung im strafrechtlichen Bereich auf unterschiedliche Arten geleistet werden.

1. Zum einen können konkret bevorstehende Taten verhindert werden. Dies kann geschehen durch gefahrenabwehrrechtliche Maßnahmen, wenn ein überwachter Proband erkennbar auf Abwege gerät. Dann kann die Polizei eingeschaltet werden, um ihn an dem durch GPS-Technik ermittelten Aufenthaltsort aufzusuchen. Auch bewirkt die Überwachung eine Erhöhung der Hemmschwelle für die Begehung neuer Straftaten, weil der Proband um die Erleichterung der Beweisführung in etwaigen späteren Strafverfahren weiß – was übrigens auch seiner Entlastung dienen kann. Schließlich kann die Erleichterung des Nachweises einer gleichwohl

begangenen Tat dazu beitragen, eine neue Verurteilung zu einer Haftstrafe und/oder Maßregelunterbringung zu ermöglichen, wodurch künftige weitere Taten verhindert werden.

2. Zum anderen kann die Elektronische Überwachung vermeiden helfen, dass Probanden infolge einer Inhaftierung aus der Gesellschaft ausgegliedert werden. Verhilft die Überwachung zur Haftvermeidung, wird die Chance auf eine nachhaltige Resozialisierung erhöht, indem Hospitalisierungseffekte sowie die desintegrierende Zerstörung stabilisierender Faktoren vermieden werden. Gerade die Untersuchungshaft stellt den härtesten Eingriff in die Rechte eines – zu diesem Zeitpunkt als unschuldig geltenden – Beschuldigten dar, dem wegen des sofortigen Haftantritts keine Möglichkeit verbleibt, seine Angelegenheiten zu regeln. Die Überwachung ist zweifelsohne milder als die Untersuchungshaft, zugleich aber erheblich effektiver als die sonst üblicherweise beschlossene Meldeauflage.

Vor dem Hintergrund dieser unterschiedlichen denkbaren Zielrichtungen sind die technischen Möglichkeiten und ihre Einsatzgebiete differenziert zu betrachten.

### Elektronische Aufenthaltsüberwachung

Die Elektronische Aufenthaltsüberwachung (EAÜ) ist seit dem Jahr 2012 eine Weisung in der Führungsaufsicht gemäß § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 12 StGB und damit strafbewehrt gemäß § 145a StGB. Voraussetzungen sind die Mindestver-

büßung einer wegen eines bestimmten Verbrechens oder eines Sexualvergehens<sup>2</sup> verhängten Strafe von mindestens drei Jahren (oder die Erledigung einer Maßregel) sowie die Erforderlichkeit der Überwachung zur Verhinderung einer weiteren solchen Tat.

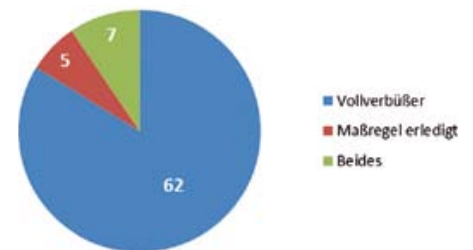


Abbildung 1: Tätergruppe und ihr jeweiliger Anteil an der Gesamtprobandenzahl (Stichtag: 31. 5. 2016)

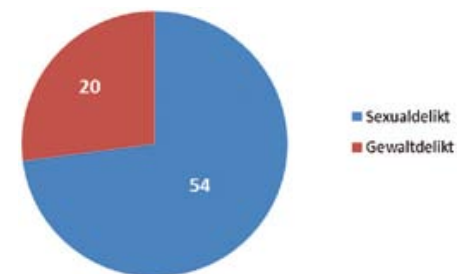


Abbildung 2: Anlasstat für die Elektronische Aufenthaltsüberwachung (Stichtag: 31. 5. 2016)

Bundesweit werden 74 Probanden rund um die Uhr durch Übermittlung ihrer GPS-Koordinaten überwacht, was pro Proband und Tag Kosten in Höhe von etwa 112 Euro verursacht – ein den Haftkosten vergleichbarer Betrag. Die Geodaten gehen zwar bei der Gemeinsamen Überwachungsstelle der Länder in Bad Vilbel (GÜL) ein und werden gemäß § 463a StPO zunächst für zwei Monate gespeichert. Sie werden aber im Regelfall nicht ausgewertet. Nur zur Gefahrenabwehr oder wenn binnen dieser zwei Monate der Verdacht der Begehung einer weiteren solchen Straftat oder eines Weisungsverstoßes besteht, überprüft ein Mitarbeiter der GÜL den Aufenthaltsort des Probanden.

<sup>1</sup> Der Text ist eine schriftliche Ausarbeitung des auf dem Deutschen Präventionstag in Magdeburg am 6. 6. 2016 gehaltenen Vortrages der Autoren.

<sup>2</sup> Siehe den Deliktskatalog in § 66 Abs. 3 Satz 1 StGB, auf den § 68b Abs. 1 S. 3 Nr. 2 StGB verweist.

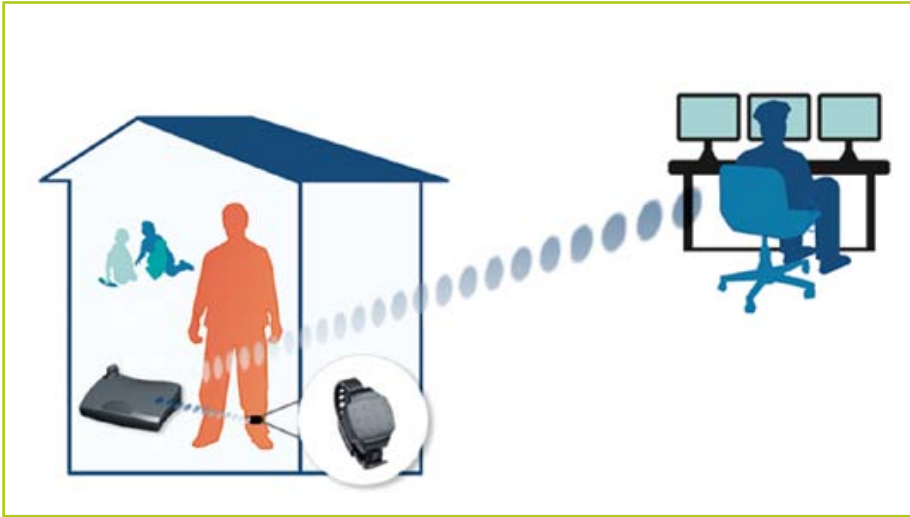


Abbildung 3: Grobdarstellung der technischen Überwachung

Ein Weisungsverstoß kommt insbesondere infrage, wenn der Proband einen räumlichen Bereich gegen eine ausdrückliche Weisung betritt (eine sogenannte „Verbotszone“, etwa um den Wohnort seines früheren Opfers herum gebildet) oder verlässt (eine sogenannte „Gebotszone“). In einem solchen Fall wird der Proband, dessen „Fußfessel“ dann Vibrations- und Leuchtsignale gibt, dank des nunmehr

ausgewerteten GPS-Signals lokalisiert, in Echtzeit räumlich überwacht und meist auch direkt kontaktiert. Die GÜL klärt etwaige Verstöße regelmäßig zunächst durch direkte Rücksprache ab und nimmt dabei eine Filterfunktion wahr. Ein Polizeieinsatz war bisher nur in weniger als 5 % der Fälle erforderlich.<sup>3</sup>

In Hessen kommt diese Technik gemäß § 16 Abs. 3 HStVollzG auch im Rah-

men von Vollzugslockerungen zum Einsatz. Hier wird dem Präventionsgedanken einerseits durch eine Absicherung der Lockerungen gegen Flucht und Missbrauch Rechnung getragen. Andererseits könnte diese Sicherung manche zusätzliche Lockerung ermöglichen und damit bei der Resozialisierung unterstützend wirken, was wiederum eine wirksame Prävention gegen einen Rückfall darstellt.

## Elektronische Präsenzkontrolle

Während im europäischen Ausland von der Möglichkeit, mittels RFID-Technik zu überprüfen, ob sich die überwachte Person zu bestimmten Zeiten an einem zuvor festgelegten Ort aufhält, reger Gebrauch gemacht wird, kommt die Elektronische Präsenzkontrolle innerhalb Deutschlands bisher nur in Hessen zum Einsatz. Eine bundesgesetzliche Regelung dazu fehlt. Seit der Durchführung eines Modell-

<sup>3</sup> Vgl. Fünfsinn, H./Kolz, A. (2016): Gegenwärtige Nutzung und Anwendungsperspektiven der Elektronischen Überwachung in Deutschland. In: Strafverteidiger, S. 191–197 (192).

Bundesland	Probanden	
	Gesamt	Abgänge seit Januar 2012
Baden-Württemberg	6	4
Bayern	30	27
Berlin	0	4
Brandenburg	0	1
Bremen	0	0
Hamburg	3	2
Hessen	8	4
Mecklenburg-Vorpommern	10	1
Niedersachsen	3	1
Nordrhein-Westfalen	7	6
Rheinland-Pfalz	1	1
Saarland	1	0
Sachsen	2	1
Sachsen-Anhalt	0	1
Schleswig-Holstein	1	2
Thüringen	2	7
<b>Gesamt:</b>	<b>74</b>	<b>62</b>

Tabelle 1: Zahl der Probanden von EAÜ nach Bundesländern (Stichtag: 31. 5. 2016)

projektes ab dem Jahr 2000 hat Hessen in diesem Bereich eine historisch gewachsene Vorreiterrolle inne. Aktuell werden in Hessen etwa 45 Probanden mit ihrem Einverständnis und demjenigen der im Haushalt lebenden Volljährigen überwacht, davon etwa drei Fünftel wegen Bewährungsweisungen und der Rest infolge der Außervollzugsetzung eines Untersuchungshaftbefehls. Die Kosten pro Proband und Tag belaufen sich auf etwa 59 Euro.

Der Prävention dient in diesem Zusammenhang zum einen das gut überwachbare Fernhalten des Probanden von einer tatfördernden Umgebung (etwa Diskotheken, wenn der Proband nachts zu Hause anwesend sein muss) sowie gegebenenfalls die Automatisierte Atemalkoholkontrolle, wenn Alkohol ein tatfördernder Faktor war und wieder sein könnte. Über den Tag der jeweiligen Überwachung hinaus erfolgt zum anderen eine nachhaltige Gewöhnung an tatfremdes Verhalten durch die wirkungsvolle Vorgabe und Überwachung der Einhaltung einer Tagesstruktur. Wie die Elektronische Aufenthaltsüberwachung kommt die Elektronische Präsenzkontrolle auch im Vollzug<sup>4</sup> zum Einsatz und schützt

<sup>4</sup> Hier: gemäß § 16 Abs. 3 HessStVollzG im Jugendstrafvollzug zur Haftentlassungsvorbereitung.

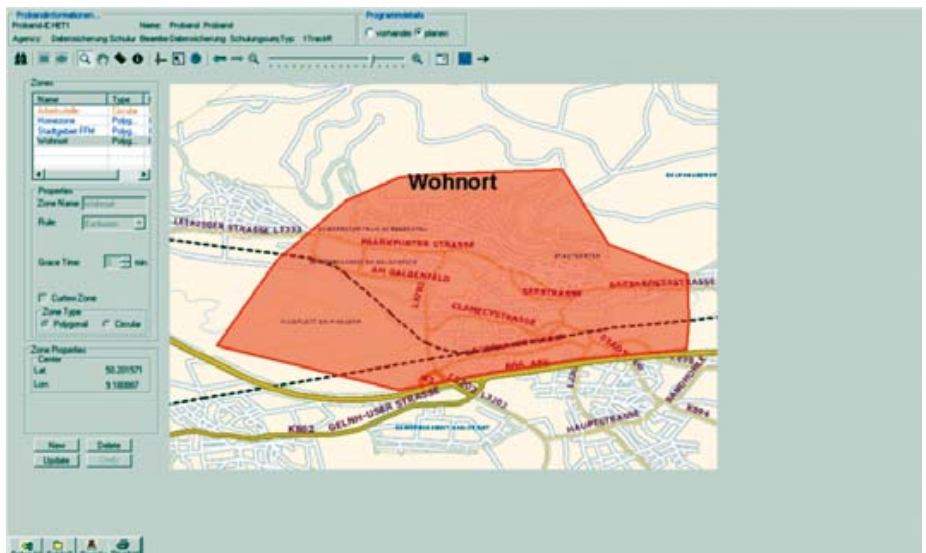


Abbildung 4: Verbotzone „Wohnort“ (63571 Gelnhausen)

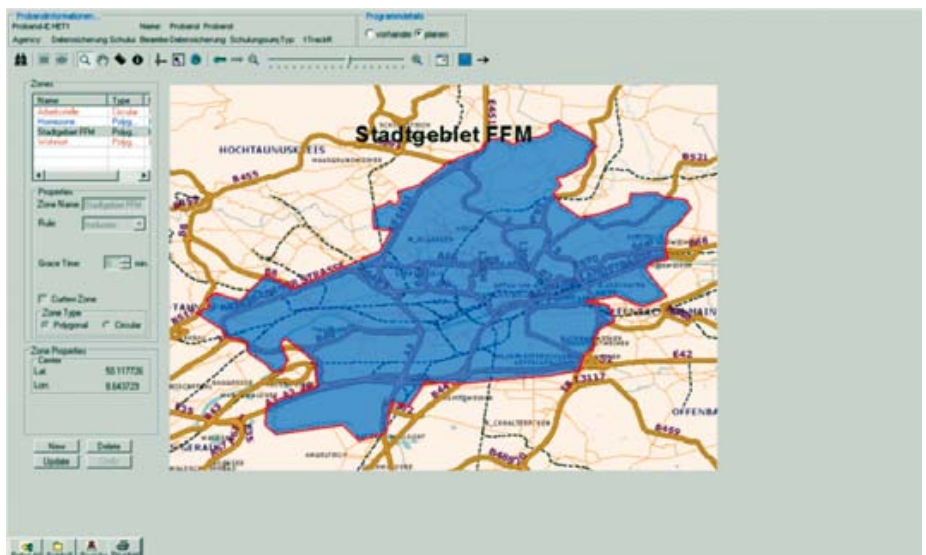


Abbildung 5: Gebotszone „Stadtgebiet Frankfurt am Main“

so gegen Flucht sowie Missbrauch und unterstützt die Resozialisierung.

## Mobile Zonen

Bisher kommen in Deutschland bei der GPS-basierten Elektronischen Aufenthaltsüberwachung nur statische Zonen zum Einsatz. Neue technische Entwicklungen würden es allerdings ermöglichen, eine Zone um ein tragbares Gerät herum zu definieren, wofür Leasingkosten von etwa 150 Euro monatlich anfallen. Diese Zone würde sich dann je nach dem Standort des Gerätes mit diesem mitbewegen.

### Mobile Verbotzonen

Definiert man die mobile Zone als Verbotzone, könnte man auf diese Weise das Näherungsverbot eines Pro-

banden zu einer gefährdeten oder bedrohten Person überwachen, die das Gerät bei sich tragen müsste und dann bei allen ihren Bewegungen die Gewissheit hätte, dass sich ihr der Proband nicht unbemerkt nähern kann. Auf diese Weise wird die neue Technik bereits in Spanien, Portugal und der Türkei zur Verbesserung des Opferschutzes genutzt. In Spanien werden zur Vermeidung häuslicher Gewalt – nur mit Einwilligung der gefährdeten Person – etwa 750 Paare überwacht.

Dass bisher keine mobilen Verbotzonen zum Einsatz kommen, könnte auch auf ein hinreichendes Funktionieren der Überwachung mittels statischer Zonen hindeuten. Doch bei näherer Betrachtung zeigen sich Schutzlücken. Statische Verbotzonen geben dem Probanden womöglich Hinweise auf die Aufenthaltsorte der gefährdeten Person, auch wenn diese aus Anlass des früheren Verbrechens

einen Ortswechsel vollzogen hat und eventuell gar „vertarnt“ wurde. Dieses Problem lässt sich durch die Einrichtung einer statischen Gebotszone, also durch ein besonders eingriffsinintensives „Einsperren“ des Probanden in einer Stadt oder einem anderen räumlichen Gebiet, nur bei ausreichender räumlicher Distanz zur gefährdeten Person lösen.

Gleichwohl bringt auch die Einrichtung mobiler Verbotszonen ihrerseits Probleme mit sich. Der Proband dürfte in diesem Fall weder Vibrations- und Leuchtsignale erhalten noch durch eine Kontaktaufnahme der GÜL über das Betreten einer verbotenen Zone informiert werden. Denn ansonsten würde man ihm beim Aufspüren der gefährdeten Person geradezu eine Hilfestellung geben und die bestehende Gefahr womöglich noch vergrößern, weil der Proband nach und nach Informationen über den Aufenthalt und die Bewegungsroutinen der gefährdeten Person sammeln könnte. Stattdessen müssten je nach Bedrohlichkeit der Situation Meldungen der GÜL an die potenzielle Geschädigte oder die Polizei erfolgen. Die Überwachung des Probanden in Echtzeit müsste daher ohne sein Wissen und ohne einen bewusst begangenen „Zonenverstoß“ stattfinden. Das heißt, der Proband hat zu keiner Zeit endgültige Gewissheit, ob seine Bewegungen nicht gerade nachverfolgt werden, was den Eingriff in sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung erheblich verschärfen dürfte.

Zu beachten wäre auch die Gefahr einer (psychischen) Sekundärviktimsierung der gefährdeten Personen, die durch das Erfordernis, das Gerät immer betriebsbereit zu halten (vor allem: es stets wieder rechtzeitig aufzuladen) und bei sich zu führen, ständig mit der mutmaßlich traumatisierenden Vortat konfrontiert würden. Auch würde man dem Staat Zugang zu eigenen Bewegungsdaten gewähren. Es dürfte individuell verschieden sein, ob man eher den zusätzlichen Informations- und Sicherheitsgewinn bevorzugt oder die früheren Taten lieber verdrängt. Folgerichtig erscheint es deshalb, auf eine Freiwilligkeit der Teilnahme zu setzen. Dabei sollte allerdings berücksichtigt werden, dass ein psychologischer Teilnahmedruck nicht ausgeschlossen werden kann. Niemand wird sich gerne den (Selbst-)Vorwurf gefallen lassen wollen, nicht alles für die eigene Sicherheit unternommen zu haben. Das Problem der Sekundärviktimsierung

besteht nicht, wenn es um den Schutz bedrohter Amtsträger (wie Staatsanwälte, Richter, Bewährungshelfer oder Vollzugsbeamte) geht.

Teilweise wird gegen die Einrichtung mobiler Verbotszonen angeführt, ein Missbrauch durch die gefährdeten Personen – etwa aus Rache für die früheren Taten – könne nicht ausgeschlossen werden. Diese könnten den Probanden durch die eigene Anwesenheit vom Aufenthalt an bestimmten Orten abzuhalten und das Gerät gar an einer für den Probanden ungünstigen Stelle ablegen. Dass es sich bei dieser Befürchtung eher um

ein theoretisches Problem handelt, zeigen jedoch nicht nur die Erfahrungen aus anderen Staaten, wo derartige Probleme nicht bekannt geworden sind. Diese Argumentation verkennt auch, dass man den Probanden, dem ein Verstoß ja gerade nicht bekannt wird und auch kaum vorgeworfen werden kann,<sup>5</sup> durch ein solches Verhalten nicht vom Aufenthalt an bestimmten Orten abhalten kann. Vielmehr würde man dadurch nur unnötigen Aufwand bei der GÜL und

<sup>5</sup> Außer er verfolgt die gefährdete Person dauerhaft, dann ist dieser aber auch kein Missbrauch vorzuwerfen.



gegebenenfalls der Polizei erzeugen und liefe Gefahr, den zusätzlichen Schutz wieder zu verlieren.

Sollte man trotz der aufgeführten Gegenargumente die Einrichtung mobiler Verbotszonen grundsätzlich befürworten, wäre ihr Einsatz zur Prävention von Straftaten auch außerhalb des Strafrechts denkbar, so etwa im Bereich des Gewaltschutzgesetzes, wo aktuelle intensive Streitigkeiten eine sichere und überprüfbare Trennung von zwei Personen dringend erforderlich machen. Hier wäre dann aber ein stärkeres Augenmerk auf die Missbrauchsproblematik zu richten, denn die gefährdete Person hätte durch Verstöße ihres Prozessgegners „etwas zu gewinnen“, weil sie etwa die Verurteilung zur Zahlung eines Ordnungsgeldes oder eine günstige Entscheidung im Streit um das Sorgerecht oder Umgangsrecht erreichen könnte.

## Mobile Gebotszonen

Seit dem Frühjahr 2016 werden in Hessen auch vierteljährlich erfolgende Ausführungen von Sicherungsverwahrten gemäß § 14 Abs. 1 Satz 2 Nr. 9, Abs. 2 HSVVollzG elektronisch überwacht. Nordrhein-Westfalen wird voraussichtlich ab Herbst 2016 ein entsprechendes Pilotprojekt durchführen. Eine Ausführung ist gemäß der Legaldefinition in § 13 Abs. 3 Nr. 3 HStVollzG das „Verlassen der Anstalt für eine bestimmte Zeit unter Aufsicht von Vollzugsbediensteten“. Die Ausführungen dürfen nach verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung nur bei „schlechthin unverantwortbaren Gefahren“ unterbleiben,<sup>6</sup> so dass ggf. auch gefährliche und fluchtgeneigte Insassen ausgeführt werden müssen, die möglicherweise besonders entschlossen zu Flucht und/oder Miss-

brauch sind, weil sie für sich keine Entlassungsperspektive sehen und meinen, nichts mehr zu verlieren zu haben.

Die Überwachung könnte die begleitenden Vollzugsbediensteten unterstützen, damit sie einen entwichenen Probanden weiter orten oder (wenn er das Befestigungsband der „Fußfessel“ zu durchtrennen versucht) einholen können. Die Vollzugsbediensteten sollen ein Entweichen bei der Justizvollzugsanstalt melden, die dann ihrerseits die GÜL und die Polizei informiert. Es sollte jedoch bedacht werden, dass es sich bei einer Flucht um ein hochdynamisches Geschehen handelt, was die zusätzliche Belastung der Vollzugsbediensteten mit der Aufgabe, die Kommunikationskette in Gang zu setzen, problematisch erscheinen lässt. Außerdem sind Fälle denkbar, in denen die Vollzugsbediensteten ausgeschaltet werden oder dem Probanden eine unbemerkte Flucht – etwa durch ein Toilettenfenster – gelingt. Die Funktionsweise der beweglichen Verbotszone ließe sich allerdings umkehren, wenn man dem Probanden vorgeben würde, sich von mindestens einem der ihn bewachenden Vollzugsbediensteten, der ein zweites Gerät mit sich führt, nicht über einen geringen Höchstabstand hinaus zu entfernen. Es entstünde dann eine bewegliche Gebotszone mit dem Vorzug der automatischen Alarmierung aller erforderlichen Stellen (inklusive der womöglich getauschten Bediensteten selbst).

## Schlussbetrachtung

Die Einsatzmöglichkeiten „elektronischer Fußfesseln“ sind dank der Fortentwicklung der Technik inzwi-

schen sehr vielfältig. Als mögliche künftige Anwendungsfelder kommen insbesondere in Betracht:

- Einsatz der Elektronischen Aufenthaltsüberwachung zur Untersuchungshaftvermeidung und als Bewährungsweisung
- Elektronischer Hausarrest als neue (im Urteil anzuordnende) Sanktionsform oder als Vollzugsalternative
- Überwachung von Vollzugslockerungen
- Verstärkte Überwachung von Extremisten (nach Tatbegehung, Verurteilung und Vollverbüßung – sonst handelte es sich um Gefahrenabwehrrecht)
- Einsatz zur Überwachung von Näherungsverboten bei gewaltsamen Konflikten im Familienrecht
- Einsatz mobiler Zonen für künftige und bisherige Anwendungsfelder

Nur mit Offenheit für technische Neuerungen können die bestehenden Mittel effektiv genutzt werden, um Freiheitsrechte und Kriminalprävention bestmöglich miteinander in Einklang zu bringen. Dabei sollte die Elektronische Überwachung, um nachhaltige Effekte zu erzielen, mit anderen professionellen Interventionen kombiniert werden und insbesondere die sozialpädagogische Begleitung nicht ersetzen.<sup>7</sup>

Prof. Dr. Helmut Fünfsinn ist Generalstaatsanwalt in Hessen, Dr. Alexander Kolz ist Richter am Landgericht Frankfurt am Main und derzeit im Rahmen einer Abordnung im Hessischen Ministerium der Justiz als Referatsleiter in der Abteilung Strafrecht, Gnadenwesen und Kriminalprävention tätig. Kontakt: Helmut.Fuenfsinn@Gsta.Justiz.Hessen.de, Alexander.Kolz@hmdj.hessen.de

<sup>6</sup> BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 4. 5. 2011, NJW 2011, S. 1939. Auch verfügbar unter: [http://www.bverfg.de/e/rs20110504\\_2bvr236509.html](http://www.bverfg.de/e/rs20110504_2bvr236509.html)

<sup>7</sup> Siehe auch die Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates aus Februar 2014: Nummern III.8 und VIII.39 der „Recommendation CM/Rec(2014)4 of the Committee of Ministers to member States on electronic monitoring.“