

Grundlagenpapier vom 22. April 2016¹:

Möglichkeiten und Grenzen von Electronic Monitoring (EM)

I. Was ist Electronic Monitoring (EM)?

Bei der strafrechtlichen Überwachungsform Electronic Monitoring (EM, auch elektronische Aufenthaltsüberwachung oder elektronischer Hausarrest genannt) wird an der zu überwachenden Person ein elektronischer Sender mit dem Körper verbunden. Dieser wird meistens am Fussgelenk fixiert. Dank diesem Sender kann der Aufenthaltsort der Person je nach Überwachungsprofil und eingesetzter Technik nur zu Hause (Radiofrequenzsystem) oder auch ausserhalb der Wohnung (GPS-System) standortbezogen überwacht werden.

Das Prinzip von EM beruht darin, dass der zu überwachenden Person klare Auflagen auferlegt werden, welche diese unterschriftlich bestätigt, einzuhalten. Die anordnende Stelle bestimmt in einer Interventions- und Meldeplanung die Handlungen und Interventionen, welche bei Regelverstössen der zu überwachenden Person, bei Manipulationen am Sender oder bei technischen Pannen vorzunehmen sind. Das Einhalten des Hausarrestes, der Rayons- oder Kontaktverbote wird mittels des EM-Systems überwacht. Ein Regelverstoss, eine Manipulation oder eine technische Panne löst im EM-Informatik-System einen Alarm aus. Eine Intervention der zuständigen Behörde erfolgt je nach kantonal festgelegtem Interventionschema.

II. Anwendungsbereiche von EM

- EM kann im Rahmen eines **Strafverfahrens zur Überwachung von Ersatzmassnahmen** an Stelle von Untersuchungshaft angeordnet werden (Art. 237 Abs. 3 StPO) (z.B. Hausarrest, Kontakt- und Rayonverbot).
- EM kann ferner zur **Überwachung von gerichtlich verhängten Kontakt- und Rayonverboten** (Art. 67 ff. StGB) sowie
- im **strafrechtlichen Sanktionenvollzug zur Überwachung von Vollzugsöffnungen** angeordnet werden.
- EM ist im revidierten Strafgesetzbuch (Änderung des Sanktionenrechts 2012), welches per 01.01.2018 in Kraft treten wird, als **alternative Vollzugsform für Freiheitsstrafen** von 20 Tagen bis 12 Monaten (sog. Front-Door-Variante) oder an Stelle eines sog. Wohn-/Arbeitsexternates für die Dauer von 3 bis 12 Monaten (sog. Back-Door-Variante) vorgesehen (neuer Art. 79b StGB). Diese neuen Varianten von EM sollen die heute in sieben Kantonen² durchgeführten EM-Pilotprojekte ablösen, welche für den Vollzug von Freiheitsstrafen von 20 Tagen bis zu 12 Monaten (sog. Front-Door) sowie bei Freiheitsstrafen von über 18 Monaten an Stelle des Wohn-/Arbeitsexternats (sog. Back-Door) in Form von EM erlauben.
- Schliesslich ist der Einsatz vom EM ist auch im **Jugendstrafrecht** unter verschiedenen Rechtstiteln möglich.

III. Verschiedene Formen von EM

- Beim elektronisch überwachten *Hausarrest* muss die überwachte Person zu bestimmten Zeiten zu Hause sein. Tagsüber darf sie das Haus verlassen, um zu arbeiten, für Arztbesuche und der-

¹ Dieses Grundlagenpapier wurde an der Konkordatskonferenz vom 22.04.2016 diskutiert und gibt die konsolidierte Meinung der Regierungsvertreter der Kantone des Strafvollzugskordats der Nordwest- und Innerschweizer zur Frage von EM wieder.

² Nur gerade 7 Kantone verfügen heute über die notwendigen technischen Installationen, um die im Strafgesetzbuch neu vorgesehene und damit für die Kantone obligatorisch einzuführende elektronische Überwachung umzusetzen. Es sind dies die Kantone BS, BL, BE und SO des Strafvollzugskordats der Nordwest- und Innerschweiz sowie die Kantone GE, TI und VD des Concordat latin.



gleichen oder, in unterschiedlichem Umfang, auch zur Pflege sozialer Kontakte. Das Nichteinhalten der vereinbarten An- und Abwesenheitszeiten wird durch das EM-Informatiksystem festgestellt (Alarmierung). Während der vereinbarten Abwesenheitszeiten findet keine Überwachung statt. Der elektronisch überwachte Hausarrest erfüllt somit einen ähnlichen Zweck wie die Halbgefangenschaft, mit dem Unterschied, dass die verurteilte Person im EM-Vollzug die Nächte und Ruhezeiten zuhause in ihrem angestammten Umfeld verbringen kann. Diese Form von EM wird mittels Radiofrequenzsystem vollzogen.

- Beim *Rayonverbot* oder *Rayonarrest* werden mit der überwachten Person Zonen vereinbart, welche sie nicht betreten (Rayonverbot) oder nicht verlassen (Rayonarrest) darf. Diese Massnahme kann nur mittels sog. GPS-Technologie durchgesetzt werden.
- Beim sog. *Bewegungsprofil* wird rund um die Uhr aufgezeichnet, wo sich die überwachte Person aufhält. Dies erlaubt qualitative Hinweise zum Verhalten der überwachten Person. Oft ist dieses Profil mit einem Rayonverbot oder –arrest verbunden. Diese Massnahme kann nur mittels sog. GPS-Technologie durchgesetzt werden.
- Beim *Kontaktverbot* erhält die überwachte Person die Auflage, eine bestimmte Person (meist Opfer) nicht zu kontaktieren. Vielfach ist dieses Verbot verbunden mit einem Rayonverbot. Das Opfer erhält ebenfalls ein Ortungsgerät, welches es auf sich tragen muss. Kommen sich die überwachte Person und das Opfer näher als ein vordefinierter Mindestabstand, erhält das EM-System eine Meldung, und es kann nach vordefinierten Abläufen gehandelt werden. Diese Massnahme kann nur mittels sog. GPS-Technologie durchgesetzt werden. Mit dieser Technologie kann nur die physische Annäherung der mit Sender ausgestatteten Personen überwacht werden. Nicht kontrolliert werden können hingegen alle zusätzlich verfügbaren verbotenen Formen der Kontaktnahme, wie beispielsweise ein Telefon-, SMS- oder E-Mail-verbot.

IV. Grenzen von EM

a) Technische Grenzen

Wie die Erfahrungen aus den Versuchskantonen und aus dem Zürcher Modellversuch zeigen, sind die Erwartungen in ein satelliten-gestütztes EM-Überwachungssystem (mittels GPS-Technologie) stark überzogen. Die technischen Möglichkeiten erlauben es gegenwärtig sowie auch in absehbarer Zukunft nicht, den Aufenthaltsort der überwachten Person jederzeit und lückenlos festzustellen, um bei einem Verstoss sofort alarmiert zu werden; dies wegen der heute noch bestehenden Überwachungslücken, Ortungsungenauigkeiten und der häufig auftretenden Verbindungsunterbrüchen. Dies zeigt deutlich auf, dass die GPS-Technologie aktuell für rückfallgefährdete Personen nicht eingesetzt und auch in absehbarer Zeit kaum einsetzbar sein wird³.

b) Personelle Grenzen

Auch wenn künftig eine lückenlose Überwachung von Personen mittels GPS-Technologie möglich werden sollte, werden die Kantone kaum je in der Lage sein, bei einer Alarmauslösung innert nützlicher Zeit mit Polizeikräften auf den Regelverstoss der betreffenden Person vor Ort zu reagieren. Die dazu nötigen personellen Mittel werden auch in Zukunft aufgrund von finanzpolitischen Überlegungen nicht vorhanden sein.

c) Technik kann keine Straftaten verhindern

Die heutigen EM-Systeme ermöglichen es nicht, die überwachte Person optisch zu kontrollieren. Die zuständige Behörde weiss somit, wo sich die überwachte Person aufhält, jedoch nicht, was sie dort tut. Zu-

³ Nur wenn sich anordnende und vollziehende Behörden um die konkreten Möglichkeiten und Grenzen der GPS-Überwachung sowie auch über allfällige Reaktionen/Interventionen bei Verstössen im Einzelfall im Klaren sind, ist ein Einsatz von GPS-EM verantwortbar und kann ein sinnvoller Teil eines Vollzugssettings sein. Für die klassischen Anwendungsbereiche – Strafvollzug und Externate - werden die Kantone auf die in den Versuchskantonen seit Langem eingeführte und erprobte Radiofrequenz-Technologie zurückgreifen.



dem kann EM weder Delikte⁴ noch Fluchten noch Verstösse gegen Rayon- oder Kontaktverbote verhindern. Folglich dient EM nur sehr begrenzt der Risikosenkung und darf deshalb nicht als Sicherungsinstrument, sondern nur als Kontrollinstrument eingesetzt werden.

EM darf als technisches Hilfsmittel zur Überwachung von Vollzugsöffnungen nur dann angewendet werden, wenn die betreffende Vollzugsöffnung nach durchgeführter Risikoanalyse auch ohne EM gewährt werden könnte. EM kann in diesem Sinne nur flankierend eingesetzt werden, indem es zur Überwachung und Kontrolle von Auflagen dient. Mangelnde Kenntnis über die Möglichkeiten und Grenzen von EM kombiniert mit einer sog. Technikgläubigkeit können dazu führen, dass bestehende Risiken bei der betroffenen Person vor einem EM-Einsatz nicht oder nur ungenügend abgeklärt werden.

d) Technik kann die persönliche Betreuung und Kontrolle nicht ersetzen

Technische Überwachungsmassnahmen allein tragen nicht zur Rückfallvermeidung oder Resozialisierung bei. Für den Vollzug von EM braucht es deshalb eine ausreichende Anzahl an qualifizierten Mitarbeitern (z.B. Sozialarbeiter der Bewährungsdienste), welche die verurteilten Personen begleiten und überwachen (beispielsweise auch durch unangemeldete Hausbesuche). So wird beispielsweise ein Alkoholiker allein durch den Einsatz von EM nicht abstinent und dadurch weniger rückfallgefährdet, aber vielleicht gelingt dies durch entsprechende personelle und therapeutische Interventionen.

Teilbedingte Freiheitsstrafen (Art. 43 StGB) als Sicherheitsrisiko

Teilbedingte Freiheitsstrafen (Art. 43 StGB) werden von den Gerichten regelmässig auch bei Sexualstraftätern ausgesprochen. Dies führt dazu, dass verurteilte Straftäter mit doch erheblicher krimineller Energie und zum Teil auch mit ernsthafter Rückfallgefahr die formellen Voraussetzungen für EM erfüllen⁵. Dies hat in Vergangenheit zu einschlägigen Rückfällen geführt⁶. Dies zeigt eindeutig auf, dass auch bei zu einer teilbedingten Freiheitsstrafe Verurteilten wie für alle anderen Straftäter vor der Erteilung der Bewilligung von EM eine seriöse Risikoanalyse durchzuführen ist. Mit Urteil vom 17. März 2016 hat nun die strafrechtliche Abteilung des Schweizerischen Bundesgerichts entschieden, dass für die Beurteilung der formellen Voraussetzungen für EM das vom Gericht ausgesprochene Strafmass massgebend sei, d.h. die *ab initio* ausgesprochene Strafe. Somit sind teilbedingte Freiheitsstrafen regelmässig von der Vollzugsform des EM ausgenommen, d.h. diese können nicht in Form des EM vollstreckt werden⁷.

V. Zusammenfassende Würdigung

Es besteht aktuell die Gefahr, dass EM wegen einer kritiklosen Technikgläubigkeit kombiniert mit einer Unkenntnis der Möglichkeiten und Grenzen dieser Sanktionsform überschätzt und als vermeintliche Wunderwaffe missverstanden und für Zwecke hochgelobt wird, welche diese nicht erfüllen kann. Vor dieser Entwicklung muss eindringlich gewarnt werden. Ein Beispiel dafür ist der Einsatz von EM bei häuslicher Gewalt: wenn nicht genau geklärt wird, was im Einzelfall an Überwachung und Intervention möglich ist, besteht die erhebliche Gefahr, dass das Risiko gesteigert wird, statt vermindert. Das Ergebnis der Abklärung kann sein, dass im konkreten Fall die Technik ausreichend zuverlässig und die Interventionsmöglichkeiten genügend rasch zur Verfügung stehen. Keinesfalls darf man jedoch generell davon ausgehen, dass die heute zur Verfügung stehende Technologie so zuverlässig ist, dass in allen Fällen eine lückenlose Rundum-Überwachung möglich ist. Eine genaue Abklärung eines jeden Einzelfalls ist deshalb unerlässlich.

Herauszuheben ist, dass EM **kein** taugliches Mittel ist, um Straftaten zu verhindern.

⁴ Vgl. dazu den sog. Fall Marie: Claude D., ein vorbestrafter Sexualmörder, hat im Jahre 2014 während des sog. Wohn- und Arbeitsexternats, welches mittels EM zusätzlich kontrolliert wurde, seine Freundin Marie vergewaltigt und getötet (weitere Hinweise unter, besucht am 29.02.2016: http://www.tagesanzeiger.ch/dossiers/panorama/dossier2.html?dossier_id=1984).

⁵ Bei sog. teilbedingten Freiheitsstrafen ist der zu verbüssende Teil nie grösser als 18 Monate Freiheitsstrafe. Dies führte bisher dazu, dass Täter, welche beispielsweise zu 36 Monaten teilbedingtem Freiheitsentzug verurteilt werden und nur 12 Monate verbüssen müssen, die 12 Monate in Form von EM verbüssen konnten.

⁶ Vgl. dazu beispielsweise: <http://www.aargauerzeitung.ch/aargau/zurzach/staatsanwalt-fordert-12-jahre-plus-verwahrung-fuer-sektenguru-max-h-129740379>.

⁷ BGer 6B_1253/2015 Erw. 2.4. und 2.6. Fällt das Gericht eine teilbedingte Freiheitsstrafe von 12 Monaten aus und schiebt 6 auf Bewährung auf, ist der Vollzug der 6monatigen Freiheitsstrafe in Form von EM möglich, wenn keine ernste Rückfallsgefahr besteht.



In Bezug auf die Frage der Kosten von EM dürfen die für eine professionelle Umsetzung von EM benötigten personellen und finanziellen Mittel nicht unterschätzt werden. Sparen beim Personal würde jedoch eindeutig zu Lasten der Risikominderung gehen.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass EM sicherlich eine gute Alternativsanktion im Bereich der kurzen unbedingten Freiheitsstrafen darstellt und auch nach erfolgter vertiefter Risikoabklärung ein willkommenes zusätzliches Kontrollelement bei Vollzugslockerungen darstellt. In welchen Fällen EM als Ersatzmassnahmen zu Untersuchungshaft, für die Kontrolle von (Rayon-)Verboten oder für einen besseren Opferschutz eingesetzt werden kann, muss in jedem Einzelfall genau geprüft werden. Diese Grenzen gilt es zu kennen und zu respektieren, um EM erfolgreich in der ganzen Schweiz einzuführen.

Wie bei der Vollzugsform der Halbgefängenschaft und der gemeinnützigen Arbeit heute üblich, soll die konkrete Umsetzung von EM ab dem 1. Januar 2018 ebenfalls von staatlich anerkannten, privaten Organisationen durchgeführt werden können.