

Die elektronische Fußfessel als Ressource modernen Haftmanagements – Ausweitungsmöglichkeiten, Chancen und Grenzen

Executive Summary und Schlussfolgerungen zum
KIRAS Projekt ELFUM

Walter Hammerschick
Wien, Juni 2019

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	2
1. Einleitung	3
2. Zum Zugang in den EÜH und zur EÜH-Klientel	4
2.1. Anträge und Bewilligungen	4
2.2. Zur EÜH-Klientel und diesbezüglichen Ausweitungsmöglichkeiten	6
3. Zum Verlauf, zur Gestaltung und zum Erleben des EÜH durch die Gefangenen	7
3.1. Vollzugsverläufe im EÜH	7
3.2. Das Erleben des EÜH durch die Gefangenen und die EÜH-Gestaltung	8
3.3. Die sozialarbeiterische Begleitung	9
4. Zur Dauer und einer möglichen zeitlichen Ausweitung des EÜH	9
5. Zu den Wirkungen des EÜH – der EÜH bewährt sich	11
5.1. Zur Legalbewährung nach EÜH	11
5.2. Qualitäten des Vollzugsmodells	12
6. Der EÜH als Teil des Vollzugssystems	14
7. Zum Einsatz der GPS-Fußfessel	15

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Erläuterung
<u>BD</u>	<u>Backdoor: Vor dem Hausarrest wurde ein Teil der Haft in der Justizanstalt verbüßt.</u>
<u>BWH</u>	<u>Bewährungshilfe</u>
<u>DStGB</u>	<u>Deutsches Strafgesetzbuch</u>
<u>EAÜ</u>	<u>elektronische Aufenthaltsüberwachung</u>
<u>EÜH</u>	<u>Elektronisch Überwachter Hausarrest</u>
<u>ELFUM</u>	<u>Die elektronische Fußfessel als Ressource modernen Haftmanagements – Ausweitungsmöglichkeiten, Chancen und Grenzen</u>
<u>FD</u>	<u>Frontdoor: Die Strafe wird unmittelbar mit dem EÜH angetreten.</u>
<u>EM</u>	<u>Electronic Monitoring</u>
<u>EPK</u>	<u>Elektronische Präsenzkontrolle</u>
<u>FinStrG</u>	<u>Finanzstrafgesetz</u>
<u>EÜ</u>	<u>Elektronische Überwachung</u>
<u>GPS</u>	<u>Global Positioning System</u>
<u>GÜL</u>	<u>Gemeinsame Überwachungsstelle der Länder</u>
<u>HZD</u>	<u>Hessische Zentrale für Datenverarbeitung</u>
<u>IRKS</u>	<u>Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie</u>
<u>JA</u>	<u>Justizanstalt</u>
<u>RF</u>	<u>Radiofrequenz</u>
<u>SMG</u>	<u>Suchtmittelgesetz</u>
<u>StGB</u>	<u>Strafgesetzbuch</u>
<u>StPO</u>	<u>Strafprozessordnung</u>
<u>StVG</u>	<u>Strafvollzugsgesetz</u>
<u>ÜWZ</u>	<u>Überwachungszentrale</u>

1. Einleitung

Im österreichischen Strafvollzug ist in den letzten 15 Jahren ein mitunter beträchtlicher Überbelag zu beobachten, Tendenz weiter steigend. Darunter leiden vor allem die InsasInnen, aber auch die MitarbeiterInnen. Eingeschränkt durch eine konstante Ressourcenknappheit ist es unter diesen Bedingungen schwer den Auftrag des Strafvollzugs zu erfüllen und auch Sicherheit zu gewährleisten. Dem Haft- und Risikomanagement kommt dabei zentrale Bedeutung zu.

Im September 2010 wurde der elektronisch überwachte Hausarrest (EÜH) als eigene Strafvollzugsform bzw. die elektronische Fußfessel als technische Überwachungsmöglichkeit eingeführt und damit wurde die Fußfessel auch zu einem Element des Haft- und Risikomanagements. Nachdem die Anwendungszahlen in den ersten Jahren hinter den Erwartungen zurückgeblieben waren, stiegen die Antritts- und Standzahlen vor allem 2017 und 2018 deutlich, um zuletzt wieder ein wenig zurückzugehen. Mit Stand 1. Juni 2019 waren 342 Gefangene, bzw. 3,61% aller Gefangenen im EÜH. Anzunehmen ist, dass unter den gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen noch Ausweitungspotential besteht. Darüber hinaus gibt es seit längerem Überlegungen auf politischer Ebene bzw. im Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz, die mögliche Dauer des EÜH auf zwei Jahre auszudehnen. Damit könnte der EÜH zusätzlich als Vollzugsform an Bedeutung gewinnen. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen sieht man in einer Ausweitung des Fußfesseleinsatzes Chancen, positive Effekte auf mehreren Seiten zu erzielen: Entlastung des Strafvollzugs, dadurch im Idealfall auch Freiwerden von Ressourcen für die qualitative Gestaltung des Strafvollzugs allgemein, mehr Dispositionsmöglichkeiten im Haft- und Risikomanagement, Strafvollzug näher an der Freiheit und damit positive Effekte hinsichtlich der Integration auf Seiten der Gefangenen im EÜH, ohne Einbußen an allgemeiner Sicherheit.

Ausweitungsüberlegungen erfordern jedoch aktuelles, die bisherige Praxis und Ergebnisse berücksichtigendes, evidenzbasiertes Planungswissen. Die vorliegende Untersuchung¹ geht in diesem Sinne der Frage nach, ob die möglichen positiven Aspekte einer Überprüfung standhalten und stellt evidenzbasiertes Wissen zu Qualitäten, Chancen, Erfordernissen, Grenzen und Risiken eines (Mehr-) Einsatzes der elektronischen Fußfessel zur Verfügung. Dabei wird der Einsatz der Fußfessel vor allem auch als Ressource eines modernen Haftmanagements untersucht und das Gesamtsystem des Strafvollzugs im Blickfeld bewahrt. Festzuhalten ist vorab, dass der EÜH als alternativer Vollzug einer

¹ beauftragt im Sicherheitsforschungs-Förderprogramm KIRAS vom Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie

Untersuchungshaft, aufgrund der sehr geringen praktischen Relevanz, hier weitgehend außer Acht gelassen wird.

Die hier präsentierten Ergebnisse stützen sich auf

- relevante, einschlägige Literatur,²
- die Analyse von Daten der Generaldirektion für den Strafvollzug und des Verein NEUSTART,³
- auf Erfahrungen aus fünf ausgewählten Ländern – Belgien, Dänemark, Deutschland, Holland und Norwegen -, ausgearbeitet auf der Basis von Literaturarbeit und ExpertInnengesprächen,⁴
- 20 Fallstudien zu EÜH-KlientInnen auf der Basis von qualitativen KlientInnen-Interviews, Gesprächen mit den jeweils zuständigen SozialarbeiterInnen, ergänzenden Gesprächen mit einzelnen Angehörigen und einer qualitativen Auswertung von Falldokumentationen,⁵
- Qualitative Interviews mit EÜH-Verantwortlichen aller 16 in Österreich mit der Umsetzung des EÜH betrauten Justizanstalten.⁶

Angemerkt sei hier vorab, dass im folgenden Bericht zentrale Ergebnisse und Schlussfolgerungen hervorgehoben werden.

2. Zum Zugang in den EÜH und zur EÜH-Klientel

2.1. Anträge und Bewilligungen

In der Zeit von 2011 bis 2017 ist die Zahl der Anträge auf Verbüßung einer Haft im EÜH von 966 auf 1458 gestiegen. Dabei ist auch der Anteil der Backdoor(BD)-Anträge größer geworden. Waren es 2011 etwas mehr als ein Viertel aller

² Hammerschick, W. (2018), Literaturbericht zu Electronic Monitoring – Deliverable 2 zum KIRAS-Projekt Elfum, Wien (Forschungsbericht des IRKS)

³ Hofinger, V. (2018), Die elektronische Fußfessel seit ihrer Einführung - Eine umfassende Bestandsaufnahme auf Basis der verfügbaren Daten – Deliverable 1 zum Projekt Elfum, Wien (Forschungsbericht des IRKS),

⁴ Hammerschick, W. (2019), Der EÜH in ausgewählten europäischen Ländern – Erfahrungen und Einschätzungen mit Implikationen für Österreich, – Deliverable 3 zum KIRAS-Projekt Elfum, Wien (Forschungsbericht des IRKS)

⁵ Hammerschick, W. (2019), Fallstudien zum elektronisch überwachten Hausarrest - Deliverable 4 zum KIRAS-Projekt Elfum, Wien (Forschungsbericht des IRKS)

⁶ Hammerschick, W. (2018), Die elektronische Fußfessel als Ressource modernen Haftmanagements – Ergebnisse aus einer Befragung der EÜH-Zuständigen der Justizanstalten und von EÜH-MitarbeiterInnen des Verein NEUSTART - Deliverable 5 zum KIRAS-Projekt Elfum, Wien (Forschungsbericht des IRKS)

Anträge, so waren es 2017 fast ein Drittel. Nach wie vor dominieren jedoch die Frontdoor(FD)-Fälle deutlich. **Potentielle BD-Gefangene lehnen vielfach einen EÜH-Antrag ab, weil sie im gelockerten Vollzug, anders als im EÜH, regelmäßig 48-Stunden-Ausgänge gewährt bekommen und weil ihnen der EÜH bzw. die hohen disziplinären Anforderungen zu beschwerlich sind.** Tatsächlich verwiesen auch einige Fallstudien-KlientInnen mit Hafterfahrung darauf, selbst eigentlich den gelockerten Vollzug mit Ausgängen gegenüber dem „stressigen“ EÜH präferiert zu haben. Ausschlaggebend für den EÜH-Antrag waren regelmäßig Wünsche von PartnerInnen bzw. Familien. Die Gefangenen entscheiden sich für die Vollzugsform, die je nach Lebenslage und Bedürfnissen (eigenen und anderen relevanten) für sie am besten passt. **Die bestehende, regional unterschiedliche Praxis der Gewährung von Ausgängen im EÜH kann bei restriktiver Handhabung aus Sicht der KlientInnen gegen einen EÜH sprechen.** Tatsächlich fällt es potentiellen BD-KlientInnen aber oft auch wesentlich schwerer, von der Haft aus, eine geeignete Beschäftigung und manchen auch eine geeignete Wohnung zu organisieren. **Organisierte Unterstützungsmöglichkeiten bei der Beschäftigungs- und Wohnungssuche könnten eine Ausweitung der BD-KlientInnen unterstützen.**

Die Bewilligungsraten sind von 2011 bis 2017 von 55 auf 61% gestiegen, bei den BD-Anträgen noch stärker als bei den FD-Anträgen, die allerdings allgemein öfter genehmigt werden. Die ursprünglich etwas zurückhaltendere Genehmigungspraxis dürfte zum Teil in einer anfänglichen Vorsicht aufgrund geringer Erfahrungswerte begründet gewesen sein. Der Anstieg der EÜH-Zahlen wird überwiegend auf die heute weitverbreitete Information über den EÜH zurückgeführt. Hier deuten sich aber noch Optimierungsmöglichkeiten an. Versucht werden könnte, die Gerichte stärker in die Informationsverbreitung einzubeziehen. **In anderen Ländern informiert z.B. die Vollzugverwaltung alle potentiellen EÜH-KlientInnen routinemäßig über die Antragsmöglichkeit. In begrenztem Rahmen erscheint mit solchen Strategien eine Ausweitung der EÜH-Zahlen auch ohne Änderung der rechtlichen Vorgaben möglich.**

Aus den Ergebnissen ist auf **ein im Allgemeinen gut funktionierendes Antrags- und Überprüfungsverfahren** zu schließen. Bei keiner anderen Gruppe Gefangener verfügt der Vollzug über eine nur annähernd ähnlich gute Informationslage. Die dabei wichtige Kooperation zwischen NEUSTART und den Justizanstalten wird in der Regel gelobt. Es besteht eine hohe Deckungsgleichheit zwischen den Empfehlungen von NEUSTART und den Entscheidungen der Justizanstalten.

Im Regionen-Vergleich stellt sich die Anwendung des EÜH sehr unterschiedlich dar. Zum einen gibt es große Unterschiede bei den Antragszahlen, aber auch die Genehmigungsraten variieren beträchtlich. Die Bewilligungsraten sind einerseits durch unterschiedliche Rahmenbedingungen und durch eine unterschiedliche Klientel bzw. durch unterschiedliche Kriminalitätsbelastungen bedingt. Die unterschiedliche Nutzung weist aber auch auf eine unterschiedliche Nutzung der Ermessensspielräume hin, wie auch Walser⁷ in Ihrer Untersuchung festgestellt hat.

2.2. Zur EÜH-Klientel und diesbezüglichen Ausweitungsmöglichkeiten

Die EÜH-KlientInnen sind im Schnitt etwas besser gebildet, haben oft eine vergleichsweise gute Arbeitsbiografie und haben etwas weniger oft Haft Erfahrung (52 % ohne Haft Erfahrung) als andere Strafgefangene (47%). **Dennoch zeigt sich insgesamt ein breiter Einsatz des EÜH.** Unter den KlientInnen finden sich Ersttäter mit sehr gutem sozialem und auch wirtschaftlichem Hintergrund ebenso wie KlientInnen mit relativ schlechten sozialen Rahmenbedingungen und auch massiver Vorbelastung. **Die beobachtbaren Unterschiede zwischen der allgemeinen Strafvollzugspopulation sind vor allem durch die Voraussetzungen für den EÜH bedingt,** die zu erfüllen für manche KlientInnen eine große Hürde darstellt. Im Vergleich zur allgemeinen Haftpopulation sind im EÜH Betrug, Finanzdelikte und (fahrlässige) Körperverletzungen überrepräsentiert, während vor allem andere Delikte gegen fremdes Vermögen unterrepräsentiert sind. Frauen sind vergleichsweise oft im EÜH zu finden, Fremde sehr selten.

Der Altersschnitt ist im EÜH mit 37 Jahren deutlich höher als im Strafvollzug allgemein, was vor allem darauf zurückzuführen ist, dass Jugendliche und junge Erwachsene selten in dieser Vollzugsform anzutreffen sind. **In mehreren in die Untersuchung einbezogenen Ländern sind Jugendliche und junge Erwachsene hingegen zentrale Zielgruppen.** Die österreichischen Erfahrungen, dass bei jungen KlientInnen oft die Gefahr besteht, dass sie mit den disziplinären Anforderungen des EÜH überfordert sind, werden zwar bestätigt, **andererseits werden aber die möglichen Lerneffekte und Potentiale durch dieses Vollzugsregime besonders bei dieser Zielgruppe betont. Aus den internationalen Beispielen ist einerseits abzuleiten, dass erforderlichenfalls das Betreuungssetting intensiviert werden kann, andererseits**

⁷ Walser, C., (2018), Recht und Wirklichkeit des elektronisch überwachten Hauerrests -Voraussetzung und Wirklichkeit des elektronisch überwachten Hausarrests – Voraussetzungen und Hindernisse für den Strafvollzug zu Hause, Wien (Manz), 284 ff

könnte angesichts guter Potentiale auch akzeptiert werden, wenn es zu einer etwas überdurchschnittlichen Rate vorzeitiger Beendigungen kommt. Wie im folgenden Kapitel noch dargestellt wird, lassen höhere Abbruchraten nicht auf einen allgemeinen Sicherheitsverlust zu schließen.

3. Zum Verlauf, zur Gestaltung und zum Erleben des EÜH durch die Gefangenen

3.1. Vollzugsverläufe im EÜH

In medialen Darstellungen und öffentlichen Diskursen wird oft das Bild vermittelt, dass der EÜH vor allem eine lockere Form des Vollzugs von Freiheitsstrafen ist. Dies wird durch die Fallstudien und auch die ExpertInnenrückmeldungen sehr klar und auch bildlich wiederlegt. **Der EÜH ist ein Freiheitsentzug, die Rahmenbedingungen sind eng und die KlientInnen sind mitunter ziemlich gefordert, die Bedingungen einzuhalten und zu erfüllen. Großteils gaben die Fallstudienklienten an, gut mit den disziplinären Anforderungen zurecht gekommen zu sein, auch wenn dies oft als beträchtlicher Stress beschrieben wurde.**

Die Vollzugsverläufe im EÜH stellen sich anhand der verfügbaren Daten und Informationen als in der Regel weitgehend problemlos dar, auch wenn die Abbruchzahlen von 4% im Jahr 2011 auf 8% im Jahr 2017 bzw. 9 % im Jahr 2018 gestiegen sind. Ein Großteil der Abbrüche, erfolgte nach positiven Substanztests, also nach dem Konsum von Alkohol oder Drogen (26% 2017 und 38% 2018). Insgesamt sind es vor allem Verfehlungen gegenüber vorgegebenen Bedingungen, die zu einer vorzeitigen Beendigung führen. **17% der vorzeitigen Beendigungen passierten wegen des Verdachts einer neuen Straftat. Das ist ein Anteil von 1,7% aller EÜH-KlientInnen des Jahres 2018 und damit eine geringe Rate, die auch im Vergleich der Jahre gleichblieb.** Der Anstieg der Abbruchzahlen lässt vermuten, dass ein breiterer Einsatz des EÜH tendenziell öfter auch KlientInnen erreicht, die eher gefährdet sind, die Bedingungen des EÜH nicht durchzuhalten. Die Daten geben aber keine Hinweise darauf, dass aufgrund dessen zunehmende Sicherheitsrisiken zu befürchten wären. Die Daten und die empirischen Ergebnisse machen aber deutlich, **dass auch die direkten, persönlichen Kontrollen ein wichtiger Teil dieses Vollzugsmodells sind. Die Kontrollen wirken normverdeutlichend.**

3.2. Das Erleben des EÜH durch die Gefangenen und die EÜH-Gestaltung

Das konkrete Erleben der Lebensbeschränkungen und der mit dem EÜH verbundenen Belastungen werden, abhängig von Persönlichkeit, Lebenssituation, allgemeiner Mobilität, Stressfaktoren, etc, **individuell sehr unterschiedlich wahrgenommen**. Unter den Fallstudien-KlientInnen reichen die Kommentare dazu von „in Anbetracht der Haftsituation eher gering“ über „zeitweiliges Gefühl, dass einem die Decke auf den Kopf fällt“ (bis zu „schlimmste, jemals gemachte Erfahrung und großer Stress“ oder „das maximal Erträgliche“. **Jede/r der FallstudienklientInnen betrachtete den EÜH aber grundsätzlich als Vorteil gegenüber dem Anstaltsvollzug**, was immer ihre konkrete Motivation war. In schwierigen Phasen und besonderen Belastungssituationen denken dennoch vor allem BD-KlientInnen bzw. hafterfahrene KlientInnen offenbar regelmäßig daran, den EÜH zu beenden und den Rest der Haft vielleicht doch lieber im Anstaltsvollzug zu verbringen. Je dringlicher die Vermeidung eines Gefängnis-aufenthaltes wahrgenommen wird, umso mehr Belastung und Unbill sind EÜH-KlientInnen bereit auf sich zu nehmen.

Die Gestaltungselemente des EÜH sind maßgebliche Faktoren hinsichtlich der jeweils erlebten Belastung. Die Fallstudienenergebnisse bekräftigen die Bedeutung einer ausreichenden Beschäftigung bzw. des dadurch strukturierten Tagesablaufs im EÜH-Konzept. Besonders deutlich wird dies angesichts vorgebrachter Klagen, wie schwer es sein kann, die Langeweile im Hausarrest zu bekämpfen. Vor diesem Hintergrund stellt es sich als Vorteil dar, wenn EÜH-KlientInnen einen vollen Tagesplan haben. An den Wochenenden arbeiten die wenigsten EÜH-KlientInnen. Das bedeutet, dass sie gerade am Wochenende die mit Abstand meiste Zeit im Hausarrest verbringen müssen und damit wird auch verständlich, dass vor allem die eingeschränkten Möglichkeiten, den Hausarrest am Wochenende zu verlassen, beklagt werden. Mit dem „normalen“ Leben vor Augen bzw. der Beobachtung, dass alle anderen gerade am Wochenende Dinge machen, die Freude machen, ist dies durchaus ein maßgeblicher Belastungsfaktor.

Besonders im Vergleich der Praxis der Gewährung von 12-Stunden-Ausgängen an Wochenenden werden **beträchtliche Unterschiede zwischen den Justizanstalten** sichtbar, von allgemeiner Ablehnung bis zu mehrmals im Quartal. **KlientInnen, die in regelmäßigen Abständen 12-Stunden-Ausgänge gewährt bekamen, beklagten die Belastung durch das enge zeitliche Korsett vergleichsweise selten.** Besonders irritiert bzw. ungerecht behandelt zeigten sich demgegenüber KlientInnen, die wussten, dass in andern Sprengeln Ausgänge gewährt werden. Der EÜH ist ein Freiheitsentzug

und damit sind auch Beschränkungen im Verkehr mit der Umwelt verbunden. Die §§ 99a bzw. 126 Abs. 2 StVG-Ausgänge dienen auch der Pflege sozialer Kontakte. **Angesichts der Bedeutung sozialer Kontakte für die gesellschaftliche Anbindung und der auch im EÜH sehr eingeschränkten Gelegenheiten, soziale Kontakte zu pflegen, erscheint es auch für den EÜH sinnvoll solche Ausgänge zu ermöglichen.**

3.3. Die sozialarbeiterische Begleitung

Die sozialarbeiterische Begleitung der EÜH-KlientInnen durch MitarbeiterInnen von NEUSTART stellt sich in den Fallstudien als **wichtiger Pfeiler des praktizierten EÜH-Modells dar**. Bei manchen EÜH-KlientInnen kam deutlich zum Ausdruck, dass die sozialarbeiterische Unterstützung ein **wesentlichen Faktor für einen letztlich guten Abschluss eines mitunter krisenhaft verlaufenen EÜH und für positive Entwicklungen und Perspektiven** war. Bei anderen gab es wenig Bedarf in diesem Sinn und dennoch **stellte sich die Gesprächsmöglichkeit im Rahmen der regelmäßigen Treffen als wichtige Gelegenheit dar, um Belastungen im EÜH, Frust, Konflikte, etc. und den Umgang damit besprechen zu können**. Abgesehen vom Entlastungspotential, das damit für die KlientInnen verbunden sein kann, gewinnen die SozialarbeiterInnen dadurch auch **Einblicke, über die schwerwiegende Probleme erkannt oder vermutet werden können. Die Deliktbearbeitung stellt sich als wichtiger Teil der sozialarbeiterischen Begleitung dar**. Das ist nicht zuletzt daraus zu schließen, dass einige FallstudienklientInnen mit den ihnen vorgeworfenen Delikten bzw. dem Ausmaß der Vorwürfe haderten. Die Sozialarbeit kann dieses Problem oft nicht auflösen, aber sie kann und soll mit den KlientInnen an der möglichen Verantwortungsübernahme arbeiten. Bestärkt wird die Bedeutung der sozialarbeiterischen Begleitung auch durch die Ergebnisse der Länderstudie. In allen Ländern, in denen sich der EÜH besonders erfolgreich darstellt, spielt die sozialarbeiterische Begleitung eine zentrale Rolle.

4. Zur Dauer und einer möglichen zeitlichen Ausweitung des EÜH

Die **durchschnittliche Dauer des EÜH ist seit dessen Einführung sowohl im FD-Bereich als auch im BD-Bereich kontinuierlich gestiegen**. 2016⁸ waren **FD-Klienten durchschnittlich 114 Tage**, also nicht ganz 4 Monate im EÜH, **BD-Klienten 202 Tage** oder knapp 7 Monate. Bei den BD Klienten zeigt sich, dass ein Großteil der EÜH-Episoden zwischen 6 Monaten und einem Jahr dauert. **Insgesamt waren bisher**

⁸ Neuere Daten standen diesebezüglich zum Zeitpunkt der Auswertungen leider nicht zur Verfügung

aber nur rund 2% der EÜH-KlientInnen mehr als ein Jahr im Hausarrest. In Einzelfällen gab es aber auch schon EÜH-Episoden bis zu 800 Tage.

Eine lange Dauer des EÜH muss im Allgemeinen als Belastungsfaktor betrachtet werden. Das kommt auch in den Fallstudien zum Ausdruck. Aus den Fallstudien lässt sich aber nicht generell ableiten, dass sich die KlientInnen mit sehr langen EÜH-Aufenthalten stärker belastet darstellten als KlientInnen mit EÜH-Zeiten bis z.B. 6 Monaten. Zu beobachten ist aber doch, dass **Zeiten von 18 Monaten und mehr als eine sehr lange, besonders anstrengende Zeit im EÜH erlebt werden.** Wie die Dauer des EÜH erlebt wird, stellt sich individuell wieder sehr unterschiedlich dar, abhängig von persönlichen Faktoren, von Rahmenbedingungen wie Wohnung, Mitbewohnern und zweifellos auch von der Gestaltung des EÜH, besonders des zeitlichen Korsetts und den Möglichkeiten den Hausarrest zu verlassen.

Die internationalen Beispiele und die Rückmeldungen der internationalen ExpertInnen mahnen tendenziell eher zur Vorsicht hinsichtlich sehr langer Haftzeiten im EÜH. Wichtig erscheint die im Rahmen der ExpertInnengespräche eingebrachte Frage „**was kann mit sehr langen EÜH-Haftzeiten erreicht werden?**“ Neben positiven Wirkungen oder Chancen sind in der Beantwortung dieser Frage auch allfällige Risiken zu beleuchten. Im empirischen Material gibt es keine Hinweise auf mit der Dauer zunehmende Abbrüche. Dennoch muss bedacht werden, dass KlientInnen mit sehr langen EÜH-Zeiten überfordert werden können, was auch zu Eskalationen führen könnte. **Unter Einbeziehung der verschiedenen Beobachtungen und Ergebnisse erscheint eine Ausweitung der Dauer des EÜH auf bis zu zwei Jahre in ausgewählten Fällen vertretbar.** Darüber hinaus gehende EÜH-Zeiten sollten möglichst vermieden werden, zumal es diesbezüglich an ausreichenden Erfahrungen fehlt. Festzuhalten ist jedoch, dass **für solche Fälle besondere Vorkehrungen getroffen werden müssen.** Genereller Kommentar der internationalen und nationalen ExpertInnen zu langen EÜH-Zeiten war, dass für solche Fälle **unbedingt ein System progressiver Erweiterung der Freiheiten** (Ausgänge, frei verfügbare Zeit) vorgesehen werden müsste. In den meisten Ländern ist das auch bei wesentlich engeren zeitlichen Grenzen vorgesehen.

Bei einer Ausweitung der möglichen EÜH-Zeiten **wird den sozialarbeiterischen Erhebungen besondere Bedeutung zu kommen,** die dann besonders auch die voraussichtlich im EÜH zu verbringende Zeit berücksichtigen müssen. Mitunter wird es ratsam sein, im Verlauf **neuerliche Assessments zur Situation und den Rahmenbedingungen** durchzuführen. Abhängig von den KlientInnen, wird es sinnvoll bzw. notwendig sein, die **sozialarbeiterische Betreuung mit zunehmender Dauer nicht zu**

reduzieren, sondern eher zu verdichten. Dafür sollten die erforderlichen Voraussetzungen geschaffen werden.

5. Zu den Wirkungen des EÜH – der EÜH bewährt sich

5.1. Zur Legalbewährung nach EÜH

Ausdrücklich festzuhalten ist, dass die Legalbewährung zwar ein zentraler Erfolgsfaktor ist, Ziel des EÜH sollte es jedoch sein, auch darüber hinaus positive persönliche, soziale, wirtschaftliche und letztlich gesellschaftliche Wirkungen zu unterstützen. Tatsächlich sind diese Faktoren eng mit der Aussicht auf Rückfallvermeidung verbunden.

Mit 11,6 Prozent ist die Rate, der in einem durchschnittlichen Beobachtungszeitraum von drei Jahren nach Abschluss eines EÜH wieder in eine Haftstrafe zurückkehrenden EÜH-Gefangenen, sehr gering. Vergleiche mit der allgemeinen Wiederverurteilungsstatistik zeigen, dass Wiederverurteilungen zu unbedingten Freiheitsstrafen bei Entlassungen aus einer Anstaltsunterbringung mit 33% deutlich öfter vorkommen. **Allerdings kann auf der Grundlage der zur Verfügung stehenden quantitativen Daten keine Aussage darüber getroffen werden, ob bzw. in welchem Umfang dies ein Effekt des EÜH ist.** Erwartungsgemäß sind die Wiederkehrerraten bei jenen, die bereits Vorhafterfahrung haben, höher als bei jenen ohne Vorhafterfahrung. Selbst wenn man entsprechend positive Wirkungen des EÜH in Frage stellt, kann man zumindest annehmen, dass es mit dem EÜH oft gelingt, positive Prognosen zu erhalten. Die nachzulesenden internationalen Befunde zur Rückfallwahrscheinlichkeit nach einem EÜH sind zwar vielfach widersprüchlich, dies ist aber vor allem der Tatsache geschuldet, dass dabei sehr unterschiedliche Modelle und Einsatzvarianten berücksichtigt werden. **Studien aus Schweden, Norwegen und Frankreich belegen jedoch bei ähnlichen Umsetzungsvarianten positive Effekte nach einem EÜH.**⁹

⁹ Marklund F, Holmberg S (2009) Effects of early release from prison using electronic tagging in Sweden. *Journal of Experimental Criminology* 5(1), 41-61.

Andersen S. N., Telle, K., (2016) Electronic Monitoring and recidivism: Quasi-Experimental Evidence, in Statistics Norway, Discussion Paper no. 844, 2016, <https://www.ssb.no/en/forskning/discussion-papers/attachment/276183>, zuletzt aufgerufen am 25.5.2019

Henneguelle, A., Monnery, B., Kensey, A., (2016) Better at Home than in Prison? The Effects of Electronic Monitoring on Recidivism in France, *The Journal of Law and Economics*, Volume 59, Number 3, 629 - 667

5.2. Bewertungen zum Vollzugsmodell

Dem Vollzugsmodell des EÜH, wie es in Österreich praktiziert wird, werden durch die Expertenaussagen aus den einbezogenen Ländern und die Literatur besondere Qualitäten zugesprochen. Im Detail unterscheiden sich die jeweiligen nationalen Modelle zwar, vorherrschende Ausrichtungen, positive Erfahrungen damit, empirische Belege und auch die Expertenkommentare unterstreichen jedoch Qualitäten des österreichischen Modells: **Einerseits Vermeidung (FD) oder Verkürzung des Anstaltsvollzug bzw. schrittweise Rückführung in die Freiheit (BD). Andererseits werden im Rahmen eines stark strukturierten Vollzugs-Regimes mit Hausarrest die wirtschaftlichen bzw. beruflichen und sozialen Bindungen während der Haft aufrechterhalten bzw. wieder gestärkt und damit die Rückfallwahrscheinlichkeit reduziert.** Als wichtiger Vorteil des Vollzugsmodells stellt sich die, im Vergleich zu anderen EM-Modellen bzw. Einsatzbereichen, **geringe Netwidening-Gefahr** dar. **Als zentrale Gestaltungselemente des EÜH, mit denen Resozialisierungsbemühungen befördert werden, stellen sich ein strukturierter Tagesablauf und, auch zur Bewältigung der damit verbundenen Anforderungen, sozialarbeiterische Unterstützung und regelmäßige persönliche Kontakte dar.** Die persönlichen Kontakte dienen sowohl der Unterstützung als auch der Kontrolle. Die überwiegend zum Einsatz kommende **Radiofrequenz-Fußfessel stellt sich primär als Tool dar, dass die anderen Gestaltungselemente unterstützt.**

Im Rahmen der Fallstudien wurde auf der Einzelfallebene der Frage nachgegangen, welche positiven Effekte durch den EÜH, vor allem im Vergleich mit einer Haftverbüßung im Anstaltsvollzug, zu beobachten sind. Mit einer einfachen Typologie wurden die KlientInnen in vier Gruppen eingeteilt und die jeweiligen Wirkungspotentiale zugeordnet. Für alle KlientInnen im EÜH gilt, dass oft Arbeitsplätze erhalten werden können oder neue Arbeitsplätze gefunden werden. Die KlientInnen können sich selbst erhalten und zur Erhaltung von Familien beitragen, Schuldenteile bzw. Schäden können während dem EÜH bezahlt werden und weitere psychische Folgewirkungen können oft vermindert werden:

- *KlientInnen mit guten sozialen Rahmenbedingungen, bestehender sozialer Integration und, trotz Belastung durch die Straftat, die Verurteilung und die Strafe, eher guten Lebensbedingungen:* Bei dieser Gruppe kann davon ausgegangen werden, dass der EÜH wesentlich dazu beigetragen hat, dass weitere, mitunter schwerwiegende, persönliche, familiäre, soziale, berufliche und wirtschaftliche Folgewirkungen bzw. Abstiegsprozesse aufgehalten oder zumindest gebremst werden konnten. Für manche dieser KlientInnen war besonders wichtig, dass der EÜH die Haftform ist, die dem „Ansehen“ am vergleichsweise wenigsten schadet.

- *KlientInnen mit beeinträchtigten sozialen Rahmenbedingungen, mitunter „unklarer“ sozialer Integration, aber erkennbaren positiven Entwicklungen:* Diese KlientInnen unterscheiden sich von der ersten Gruppe vor allem dadurch, dass sie durchwegs deutlich mehr (vor-) belastet sind - sozial, legalbiografisch, hinsichtlich der Lebensumstände generell. Aus der Distanz betrachtet vermittelt sich leicht der Eindruck, die gegenständliche Verurteilung wäre gerade eine mehr, die nicht viel ändert. Tatsächlich zeigen sich bei diesen KlientInnen aber positive Entwicklungen und Veränderungen der Lebensumstände, die mit einer Haft im Anstaltsvollzug sehr wahrscheinlich zunichte gemacht worden wären.
- *KlientInnen mit beeinträchtigten sozialen Rahmenbedingungen, beeinträchtigter sozialer Integration und mitunter „fragilen“ Lebensbedingungen:* Die möglichen, positiven Wirkungen des EÜH erscheinen bei dieser Gruppe weniger deutlich als bei den anderen. Das ist vor allem darauf zurückzuführen, dass es sich bei dieser Gruppe um KlientInnen handelt, die, wie die zuvor besprochene Gruppe, doch deutlich (vor) belastet sind. Anders als bei der zuvor besprochenen Gruppe, sind aber keine so konkreten Anzeichen einer Konsolidierung erkennbar. Der EÜH erscheint bei diesen Klienten vor allem wichtig, um weitere Abstiegsprozesse bzw. Folgewirkungen der Haft zu vermeiden und um die soziale Integration nicht weiter zu gefährden. Das trifft besonders auf die KlientInnen zu, die bislang noch nie in Haft waren.
- *Klienten mit relativ schlechten sozialen Rahmenbedingungen, eher kritischer sozialer Integration und relativ schwierigen Lebensbedingungen:* Die dieser Gruppe zuzuordnenden KlientInnen müssen oft bereits beträchtliche Anstrengungen unternehmen, um eine geeignete Unterkunft und eine geeignete Beschäftigung zu finden. Damit werden aber bereits wichtige Grundsteine für mögliche positive Entwicklungen gelegt. Der EÜH stellt besonders bei diesen KlientInnen regelmäßig auch eine Art Training dar, hinsichtlich der Zeit- und Lebensgestaltung, sowie oft auch zur Problem- und Konfliktbearbeitung. Bei diesen Ausgangsbedingungen ist das relativ enge sozialarbeiterische Betreuungssetting des EÜH oft besonders wichtig. Diese KlientInnen sind vergleichsweise selten im EÜH zu finden, in der Regel, weil die Prognosen nicht den Anforderungen entsprechen. Wenn es diesen KlientInnen allerdings gelingt einen EÜH erfolgreich zu absolvieren, dann sind damit wichtige Schritte in Richtung einer dauerhaften Konsolidierung gesetzt.

6. Der EÜH als Teil des Vollzugssystems

Organisatorisch sind der EÜH und die dafür verantwortlichen VollzugsmitarbeiterInnen im Anstaltssystem zentralen „Vollzugsstellen“ zugeordnet. **Für die Mehrzahl der EÜH-Justizanstalten stellt sich der EÜH in den Gesprächen aber dennoch als Aufgaben- und Arbeitsbereich dar, der weitgehend „losgelöst“ oder „abseits“ von den anderen Vollzugs- und Aufgabenbereichen läuft. Diese „Randständigkeit“ bringt den EÜH sehr leicht in die Verlegenheit, nicht ausreichend ausgestattet zu werden**, zumal diese Vollzugsform über keine eigenen Finanzmittel und auch keine eigenen Planstellen verfügt. Das beeinträchtigt auch die Vertretungsmöglichkeiten. **Die Personalausstattung des EÜH wird fast durchwegs als schlecht oder eher schlecht bewertet.**

Die schlechte Personalausstattung beeinträchtigt die Umsetzung des EÜH und sie geht zu Lasten der EÜH-Zuständigen BeamtInnen. So können sich z.B. Antragsverfahren in die Länge ziehen und in machen Anstalten macht man auch keinen Hehl daraus, dass man nicht so oft persönliche Kontrollen durchführen kann, wie man es für erforderlich erachten würde. Die für den EÜH verantwortlichen VollzugsmitarbeiterInnen präsentieren sich in den Gesprächen als sehr engagiert und bringen trotz vermittelter, hoher Belastung einen hohen Identifikationsgrad mit dem Arbeitsbereich zum Ausdruck. Die mit dem EÜH verbundenen Aufgaben werden als anspruchsvoll beschrieben und mitunter wurde betont, dass die Zuständigkeit, im Sinne der Qualität der Umsetzung des EÜH, bei den dafür ausgewählten MitarbeiterInnen konzentriert sein muss.

Unter der Kollegenschaft nehmen die EÜH-Verantwortlichen **vielfach eine eher mangelhafte Akzeptanz für den Arbeitsbereich EÜH** wahr. Zum einen wird dies in einer schlechten Informationslage begründet gesehen, zum anderen in der Tatsache, dass der EÜH dazu beiträgt, dass die im Anstaltsvollzug verbleibende Gefangenenklientel zunehmend schwieriger wird und oft schwer in den Arbeitsbereichen des Vollzugs einsetzbar ist. Die Klage ist nachvollziehbar und doch darf dadurch eine sich offenbar gut bewährende Vollzugsform nicht beeinträchtigt oder gar in Frage gestellt werden. **Zunehmen oder neuen Belastungsfaktoren für die MitarbeiterInnen des Strafvollzugs sollte seitens der Vollzugsverwaltung und -organisation Rechnung getragen werden.**

Eine durch den EÜH erhoffte Entlastung des Anstaltsvollzugs, die vielleicht auch qualitative Verbesserungen im Anstaltsvollzug bewirken hätten können, ist so nicht passiert. Die Zahlen im EÜH sind zwar gestiegen, aber nicht in einem Ausmaß, dass man dies unmittelbar in der Arbeit im Vollzug wahrnehmen hätte können.

Vor allem vor dem Hintergrund der in jüngerer Vergangenheit wieder zusätzlich gestiegenen Gefangenzahlen „verpufft“ der Effekt der zunehmenden EÜH-Zahlen. Eine nicht unmittelbar spürbare Entlastung ist allenfalls dadurch gegeben, dass die EÜH-Gefangenen in den meisten Anstalten vermutlich kaum mehr unterzubringen wären. **Merkliche Verbesserungen bzw. positive Effekte des EÜH auf die qualitativen Gestaltungsräume im Anstaltsvollzug sind derzeit auch bei einer Ausweitung kaum zu erwarten.**

In Hinblick auf mögliche Ausweitungen des EÜH **ist eine unverzichtbare Notwendigkeit festzustellen, den EÜH-Bereich in den Justizanstalten personell ausreichend bzw. besser auszustatten.** Diese Schlussfolgerung wird durch die Länderstudie gestärkt. **Ein personeller Ausbau ist als Voraussetzung dafür zu betrachten, dass der EÜH auch bei höheren EÜH-Zahlen, den qualitativen Anforderungen entsprechend, umgesetzt werden kann. Dazu gehört auch die Sicherstellung der erforderlichen persönlichen Kontrollen bzw. einer ausreichenden Frequenz.** In der Länderstudie fällt auf, dass es in allen hier einbezogenen Ländern eigene Organisationseinheiten oder zumindest Abteilungen gibt, die für die Organisation des EÜH zuständig und verantwortlich sind. **Die EÜH-Fallzahlen in den meisten Justizanstalten, die Ausweitungspläne, die vom sonstigen Strafvollzug großteils deutlich losgelösten Aufgaben, wie auch das Erfordernis einer guten, klar zugeordneten, personellen Ausstattung lassen es ratsam erscheinen, die Einrichtung eigener Organisationseinheiten für den EÜH in den Justizanstalten zu prüfen.** Eine Möglichkeit wäre dabei z.B. auch eine Zusammenlegung mit den Freigängerabteilungen, mit denen der EÜH in manchen Anstalten bereits eng zusammenarbeitet.

7. Zum Einsatz der GPS-Fußfessel

RF-Fußfesseln und GPS-Fußfesseln unterscheidet im österreichischen EÜH ein grundlegender Aspekt: Beim Einsatz der RF-Fußfessel wird, trotz möglicher Kontrollen, ein Vertrauensvorschuss gewährt, dass die gewährten Freiräume nicht missbraucht werden. **Mit der GPS-Fessel wird demgegenüber einer Mehr-Kontrolle bzw. Überwachung der Vorrang gegeben,** in der Regel, weil die KlientInnen beruflich einen großen Bewegungsradius brauchen und andernfalls der EÜH meist nicht genehmigt würde. **Der Unterschied in der Wahrnehmung der verschiedenen Fußfesseln bzw. der verschiedenen Überwachungsregime stellt sich in den Fallstudien geringer dar, als man erwarten möchte.** Zum einen nimmt ein großer Teil der RF-KlientInnen wenig Freiräume wahr, sondern viel mehr ein sehr enges Kontroll- und

Überwachungssystem. Andererseits zeigen sich die GPS-KlientInnen in den Fallstudien durch die laufende Überwachung nicht mehr beschwert. Als unangenehm werden vor allem das größere und schwerere Gerät und die zusätzlichen Meldepflichten wahrgenommen.

Bislang kommt die GPS-Fußfessel in Österreich eher selten zum Einsatz. International ist zu beobachten, dass der Einsatz von GPS-Fußfesseln zunimmt, wiewohl RF-Fußfesseln nach wie vor das vorherrschend eingesetzte Modell sind. **Aus den internationalen Erfahrungen und Expertenrückmeldungen erscheint vor allem der Hinweis darauf wichtig, dass die Art der Fußfessel entsprechend der damit angepeilten Ziele gewählt werden sollte. Die RF-Fußfessel erfüllt das Ziel einer Präsenzkontrolle sehr gut**, ist den nationalen und internationalen ExpertInnengesprächen zufolge im Vergleich **weniger aufwendig, damit in der Regel kostengünstiger, problemloser** und für die KlientInnen aufgrund der geringeren Größe und des geringeren Gewichts weniger belastend. **Besteht bei bestimmten KlientInnen ein besonderes, über eine Präsenzkontrolle hinausgehendes, Überwachungs- und Kontrollbedürfnis, so kann es durchaus sinnvoll sein, die mit GPS verbundenen höheren Kosten und den höheren Aufwand einzugehen.** Zu bedenken ist einerseits, dass auch eine GPS-Fußfessel generell ein geringes Verhinderungspotential hat. Sie hat aufgrund der Überwachungsmöglichkeit ein **Abschreckungspotential und ein Aufklärungspotential**, aber die Möglichkeiten, z.B. einen Fußfesselträger von einer geplanten Straftat abzuhalten sind begrenzt. **Andererseits birgt die GPS-Fußfessel das Risiko einer sich gewissermaßen „verselbständigenden“ Ausweitungsdynamik.** Vor dem Hintergrund steigender Kontrollwünsche könnten zunehmend Bereiche überwacht werden, die bislang ohne entsprechende Vorkehrungen gut funktioniert haben. **Die gilt auch für den möglichen Einsatz einer GPS-Fußfessel bei Ausgängen vom Anstaltsvollzug oder bei Außenarbeiten.** Allerdings sei ausdrücklich festgehalten, dass der Einsatz der GPS-Fußfessel **in manchen solchen Fällen durchaus sinnvoll sein kann**, vor allem dann, wenn man andernfalls diese Ausgänge oder Außenarbeiten nicht genehmigen würde. Bislang wird die Fußfessel in diesen Bereichen im österreichischen Strafvollzug kaum eingesetzt und es liegen keine Dokumentationen dazu vor.