

## **Gesetzentwurf**

### **des Bundesrates**

### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafvollzugsgesetzes**

#### **A. Zielsetzung**

Der elektronisch überwachte Hausarrest ist keine selbständige Strafe, die neben die im Strafgesetzbuch vorgesehenen Freiheits- und Geldstrafen treten soll. Mit dem Gesetzentwurf soll den Ländern die befristete Möglichkeit eröffnet werden, eine vom Gericht bestimmte Freiheitsstrafe nicht mehr in einer Justizvollzugsanstalt, sondern im Wege des elektronisch überwachten Hausarrestes in der Wohnung des Verurteilten zu vollstrecken. Ersetzt werden können kurze Freiheitsstrafen und Reststrafzeiten im Rahmen der Entlassungsvorbereitung. Der Entwurf reagiert damit auf neue kriminalpolitische Entwicklungen, er berücksichtigt moderne technische Möglichkeiten der Freiheitsbeschränkung und trägt außerdem zu einer Entlastung der seit einigen Jahren unter Überbelegung leitenden Justizvollzugsanstalten bei.

#### **B. Lösung**

Einführung einer entsprechenden Vorschrift in das Strafvollzugsgesetz.

#### **C. Alternativen**

Keine

#### **D. Kosten der öffentlichen Haushalte**

1. Haushaltsaufwand ohne Vollzugsaufwand

Keiner

**2. Vollzugsaufwand**

Die durch die Inanspruchnahme der Verordnungsermächtigung den betreffenden Ländern entstehenden Kosten können nicht beziffert werden, weil dies von der Ausgestaltung der Modellversuche abhängig ist.

**E. Sonstige Kosten**

Keine

Bundesrepublik Deutschland  
Der Bundeskanzler  
042 (121) – 443 02 – Str 170/99

Berlin, den 25. August 1999

An den  
Präsidenten des  
Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 741. Sitzung am 9. Juli 1999 beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafvollzugsgesetzes

mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Justiz.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

**Gerhard Schröder**

## Anlage 1

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafvollzugsgesetzes**

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

**Artikel 1**

Das Strafvollzugsgesetz vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 581, 2088; 1977 I S. 436), zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

1. § 1 wird wie folgt gefasst:

„§ 1  
Anwendungsbereich

Dieses Gesetz regelt den Vollzug der Freiheitsstrafe in Justizvollzugsanstalten und im elektronisch überwachten Hausarrest sowie der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung.“

2. Nach § 10 wird folgender § 10a eingefügt:

„§ 10a  
Elektronisch überwachter Hausarrest

(1) Die Landesregierungen werden ermächtigt, durch Rechtsverordnung Regelungen zu treffen, wonach der Gefangene im elektronisch überwachten Hausarrest untergebracht werden kann, soweit er nicht mehr als voraussichtlich sechs Monate einer zeitigen Freiheitsstrafe oder Restfreiheitsstrafe zu verbüßen hat, er den besonderen Anforderungen des elektronisch überwachten Hausarrestes genügt und namentlich nicht zu befürchten ist, dass er sich dem Vollzug des Hausarrestes entziehen oder den Hausarrest zu Straftaten missbrauchen werde.

(2) Die Unterbringung im elektronisch überwachten Hausarrest setzt die schriftliche Einwilligung des Ge-

fangenen sowie sämtlicher im Haushalt lebender erwachsenen Personen voraus.

(3) Durch den Hausarrest wird die Vollstreckung nicht unterbrochen. Vollzugslockerungen und Urlaub können nach Maßgabe der gesetzlichen Vorschriften mit Ausnahme von § 13 gewährt werden.

(4) Der Gefangene soll ein freies Beschäftigungsverhältnis nach Maßgabe von § 39 Abs. 1 und 2 fortsetzen oder aufnehmen. § 124 Abs. 2 und 3 gelten entsprechend.

(5) Die Kosten der elektronischen Überwachung trägt die Justizverwaltung. Die übrigen Kosten, insbesondere die Kosten des Lebensunterhalts und der Gesundheitsfürsorge trägt der Gefangene. Die Festsetzung eines Hausgeldes (§ 47 Abs. 3) und eines Überbrückungsgeldes (§ 51) entfällt.

(6) Der Geltungsbereich einer Rechtsverordnung nach Absatz 1 kann auf einzelne Landgerichtsbezirke begrenzt werden.“

**Artikel 2**

(1) Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

(2) Es tritt ... (einsetzen: Datum des Tages und Monats der Verkündung im vierten des auf die Verkündung folgenden Kalenderjahres) außer Kraft. Ab dem (einsetzen: Datum nach Satz 1) gilt § 1 des Strafvollzugsgesetzes in der vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes geltenden Fassung. Am gleichen Tag treten die auf Artikel 1 Nr. 2 § 10a Abs. 1 gestützten Rechtsverordnungen außer Kraft. Angeordnete Maßnahmen auf der Grundlage dieser Bestimmung bleiben unberührt.

## Begründung

### A. Allgemeines

Der Gesetzentwurf beabsichtigt, den Ländern die befristete Möglichkeit zu geben, Regelungen für die Einführung und Ausgestaltung eines elektronisch überwachten Hausarrestes zu schaffen. Damit soll erprobt werden, ob der elektronisch überwachte Hausarrest ein brauchbares Instrument ist, das in geeigneten Fällen und Fallgruppen an die Stelle der stationären Unterbringung in einer Justizvollzugsanstalt treten kann. Jede Inhaftierung zieht schädliche Folgen nach sich, die nicht nur den Täter, sondern auch das Opfer und die Gesellschaft treffen: Der Gefangene kommt mit einer Subkultur in Kontakt, die seine Kriminalitätsanfälligkeit steigern kann. Darüber hinaus verliert er häufig das Gefühl für die Notwendigkeit, Dinge des täglichen Lebens selbständig zu erledigen. Der Verlust seines Arbeitsplatzes nimmt ihm die Möglichkeit, den von ihm verursachten Schaden zumindest materiell wiedergutzumachen. Gerade bei kurzen Freiheitsstrafen soll deshalb die Möglichkeit geschaffen werden zu erproben, ob der elektronisch überwachte Hausarrest, der diese schädlichen Folgen nicht nach sich zieht, dem Vollzug einer Freiheitsstrafe in einer Justizvollzugsanstalt kriminalpräventiv überlegen ist. Damit wird zugleich der technischen Entwicklung Rechnung getragen, die es seit einigen Jahren möglich macht, Freiheitsbeschränkungen auch außerhalb stationärer Unterbringung sicher zu überwachen.

In Deutschland ist die Zahl der Inhaftierten in den letzten Jahren in beunruhigendem Maße kontinuierlich angestiegen. Dies entspricht einem europaweit zu beobachtenden Trend. Ein Ende dieser Entwicklung zeichnet sich nicht ab. Der steigende Bedarf an Haftplätzen führt zu einer konstanten Überbelegung der Haftanstalten und zu hohen Kosten, die je nach Land bis zu 200 DM pro Haftplatz und Hafttag betragen. Auf den Anstieg der Gefangenenzahlen kann in Zukunft nicht ausschließlich mit dem Bau weiterer Justizvollzugsanstalten reagiert werden. Es wird vielmehr zu untersuchen sein, ob der elektronisch überwachte Hausarrest ein geeignetes Instrument ist, Haft auch außerhalb von Justizvollzugsanstalten zu vollziehen und so das vollzugliche Spektrum um eine menschenwürdige, verhältnismäßige und ökonomische Alternative zu erweitern. Die technischen Voraussetzungen für eine Überwachung des Gefangenen in seiner Wohnung sind seit mehr als 10 Jahren vorhanden. Das Instrument setzt sich in Europa wie in den Vereinigten Staaten zunehmend durch. Die positiven Erfahrungen, insbesondere in Schweden, den Niederlanden und in Großbritannien rechtfertigen die Annahme, dass diese Form der Freiheitsbeschränkung auch in der Bundesrepublik Deutschland zur Haftvermeidung beitragen kann.

Da der elektronisch überwachte Hausarrest eine gänzlich neue Form der Durchführung des Strafvollzuges darstellt, müssen die Länder einen ausreichend großen

Spielraum erhalten, um das Instrument ihren konkreten vollzuglichen Rahmenbedingungen anzupassen. Aus diesem Grund beschränkt sich der Entwurf auf die Schaffung einer Verordnungsermächtigung für den Zeitraum von zunächst vier Jahren, in deren Rahmen die Länder über das Ob, Wann und Wie der Erprobung selbst entscheiden.

Durch eine zeitliche Obergrenze und den Verweis auf die Tatbestandsmerkmale der fehlenden Flucht- und Missbrauchsgefahr wird der Kreis der Gefangenen umschrieben, bei denen eine Unterstellung unter den Hausarrest in Betracht kommt. Der Entwurf klärt das Verhältnis des Vollzugs im Hausarrest zu den Vollzugslockerungen und zum Urlaub aus der Haft. Er verweist auf die Ermächtigungsgrundlagen, nach denen die Lebensführung des Gefangenen Einschränkungen unterworfen werden kann. Wegen der besonderen Intensität des Eingriffs in die Privatsphäre stellt er schließlich klar, dass die Unterstellung nur mit schriftlicher Einwilligung des Gefangenen und der in seinem Haushalt lebenden erwachsenen Personen erfolgen darf.

### B. Einzelbegründung

#### Zu Artikel 1 Nr. 1 (§ 1 StVollzG)

Da durch den elektronisch überwachten Hausarrest der Vollzug von Freiheitsstrafe auch außerhalb von Justizvollzugsanstalten möglich sein soll, ist der Anwendungsbereich des Strafvollzugsgesetzes neu zu bestimmen.

#### Zu Artikel 1 Nr. 2 (§ 10a StVollzG)

Der elektronisch überwachte Hausarrest soll nicht als selbständige Sanktionsform neben die Freiheitsstrafe und die Geldstrafe treten, sondern als gesonderte Unterbringungsform neben den geschlossenen und den offenen Vollzug. § 10a StVollzG ist deshalb gesetzessystematisch eng mit § 10 StVollzG verknüpft. Dies wird dadurch unterstrichen, dass auch die Ausschlussgründe Flucht- und Missbrauchsgefahr in enger Anlehnung an § 10 Abs. 1 StVollzG formuliert sind.

Die Verordnungsermächtigung bestimmt, dass nur solche Gefangene unter elektronisch überwachten Hausarrest gestellt werden dürfen, die nicht mehr als sechs Monate Freiheitsstrafe oder Restfreiheitsstrafe zu verbüßen haben. Die zeitliche Begrenzung der in Frage kommenden Arrestdauer bewirkt zum einen, dass trotz der Verordnungsermächtigung die Vollzugsverhältnisse in den einzelnen Ländern nicht zu stark voneinander abweichen. Zum anderen ist sie im Interesse des Gefangenen notwendig. Der Hausarrest fügt dem Gefangenen – entgegen anderslautender Darstellungen in der Öffentlichkeit

– weder ein Übel zu, dass er nur passiv zu erdulden hätte, noch führt er zu einer ungerechtfertigten Besserstellung einzelner Gefangener. Vielmehr findet ein behandlungsorientierter Strafvollzug statt, der den Gefangenen aktiv in seine Zukunftsgestaltung einbezieht und ihm zugleich ein hohes Maß an Selbstdisziplin und Kooperation abverlangt.

Der Gefangene erarbeitet zusammen mit der Vollzugsbehörde einen Tagesablaufplan, dessen Einhaltung von der Anstalt überwacht wird. Er lernt selbständig mit und nach der Uhr zu leben. Durch eine Verweisung auf § 124 Abs. 2 und 3 StVollzG wird klargestellt, dass ihm außer der Einhaltung der häuslichen Arrestzeiten weitere verhaltensleitende Weisungen erteilt werden können. Die elektronische Überwachung dient in diesem Zusammenhang als eine Maßnahme unter mehreren der Kontrolle der Arrestzeiten in der Wohnung. Daneben sind namentlich denkbar Hausbesuche oder regelmäßige Gesprächstermine des Gefangenen in einer Anstalt, regelmäßige Alkohol- oder Drogentests, Kontrollen der Einhaltung von Therapieauflagen oder regelmäßiger Arbeits- bzw. Ausbildungszeiten.

Mit Festlegung der zeitlichen Unterbringungsobergrenze auf sechs Monate erschließen sich zwei wesentliche Anwendungsbereiche des elektronisch überwachten Hausarrestes:

Zum einen kommt eine Ausgestaltung in der Weise in Betracht, dass der Gefangene unmittelbar nach Erstellung der Behandlungsplanung (§ 6 Abs. 3 StVollzG) dem Arrest unterstellt wird. Diese Fallkonstellation betrifft Gefangene, die zu kurzen, unbedingten Freiheitsstrafen verurteilt worden sind oder die eine kurze Ersatzfreiheitsstrafe zu verbüßen haben. In Fällen dieser Art besteht in aller Regel ein vergleichsweise geringes Bedürfnis der Gesellschaft oder des Opfers nach Schutz vor dem Täter. Ein anderer Anwendungsbereich der Unterstellung unter den Hausarrest ist die Endvollzugsphase bei solchen Gefangenen, die zu einer längeren Freiheitsstrafe verurteilt worden sind und bei denen im Laufe des Vollzugs ausreichende Klarheit über ihre Eignung für diese besondere Form der Unterbringung gewonnen werden konnte. Durch die zeitliche Beschränkung der Arrestdauer wird deshalb auch dem Sicherheitsinteresse der Allgemeinheit Rechnung getragen.

Die Verordnungsermächtigung regelt weiter, dass der elektronisch überwachte Hausarrest nur mit schriftlicher Einwilligung des Gefangenen und der im Haushalt lebenden erwachsenen Personen angeordnet werden darf. Die Einwilligung des Gefangenen muss sich dabei auf die Unterstellung unter den Hausarrest selbst, auf das damit verbundene ununterbrochene Tragen der für die Überwachung erforderlichen technischen Geräte, auf die Benutzung des Telefonanschlusses zur Durchführung der Überwachung sowie auf die im Tagesablaufplan im einzelnen festgelegten Behandlungsmaßnahmen und deren Kontrollen beziehen. Dies setzt eine umfassende Belehrung des Gefangenen über Art und Umfang der ihm auferlegten Einschränkungen sowie über die ihm zustehenden Rechte voraus. Die Einwilli-

gung der im Haushalt lebenden erwachsenen Personen ist erforderlich, um die mit den Kontrollmaßnahmen verbundenen Beeinträchtigungen auch ihrer Rechtspositionen zu rechtfertigen.

Unter der Voraussetzung einer nach umfassender Belehrung erfolgten Einwilligung bestehen gegen den Vollzug der Freiheitsstrafe im Hausarrest keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Der elektronisch überwachte Hausarrest stellt keine Alternative zur Freiheit, sondern zum Vollzug der Freiheitsstrafe in einer Haftanstalt dar.

§ 10a StVollzG legt in gesetzessystematischer Anlehnung an § 10 StVollzG einen verbindlichen Eignungsmaßstab fest und verpflichtet die Vollzugsbehörde insbesondere zur Prüfung einer möglichen Flucht- oder Missbrauchsgefahr. Die Verordnungsermächtigung verzichtet jedoch darauf, das Vorhandensein eines Arbeitsplatzes als verbindliches Positivkriterium vorzugeben. Der Gefangene soll zwar ein freies Beschäftigungsverhältnis nach § 39 Abs. 1 StVollzG aufnehmen oder fortsetzen. Im Einzelfall kann es dem Zweck der Unterbringung im Hausarrest jedoch auch entsprechen, eine Selbstbeschäftigung gemäß § 39 Abs. 2 StVollzG oder eine geeignete ehrenamtliche Tätigkeit im Rahmen des Tagesablaufplanes vorzusehen.

Da mit Unterstellung unter den elektronisch überwachten Hausarrest ein Vollzugsverhältnis begründet wird, stellt die Vorschrift klar, dass der Gefangene gleichwohl die Kosten seines Lebensunterhalts und seiner Gesundheitsfürsorge selbst zu tragen hat. Im Gegenzug bedarf es der Festsetzung eines Hausgeldes oder Überbrückungsgeldes für die Zeit des Hausarrestes nicht, obgleich durch den Vollzug im Hausarrest die Vollstreckung nicht unterbrochen wird.

## Zu Artikel 2

Dieser Artikel regelt das Inkrafttreten und Außerkrafttreten des Gesetzes.

Die Ermächtigung zu einer Rechtsverordnung wird auf vier Jahre befristet. Dieser Zeitraum erscheint erforderlich, aber auch ausreichend, um im Rahmen von Modellversuchen Erfahrungen zu sammeln.

Artikel 2 Abs. 2 Satz 1 und 2 stellt sicher, dass das Strafvollzugsgesetz wieder in der derzeit geltenden Fassung gilt, falls der überwachte Hausarrest nicht durch Gesetz allgemein gesetzlich eingeführt wird.

Damit die auf § 10a gestützten Rechtsverordnungen nicht länger als die Verordnungsermächtigung gelten, sind sie mit dem Außerkrafttreten der Verordnungsermächtigung außer Kraft zu setzen (Artikel 2 Abs. 2 Satz 3).

Im Hinblick darauf, dass ein Hausarrest längstens für sechs Monate angeordnet wird, sollen angeordnete Hausarreste auch noch nach dem Außerkrafttreten der Verordnungsermächtigung und der landesrechtlichen Verordnung angewickelt werden.

## Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung erhebt gegen den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafvollzugsgesetzes des Bundesrates im Grundsatz keine Bedenken.

Um praktische Erfahrungen mit dem Einsatz des elektronisch überwachten Hausarrestes zu gewinnen, will die Bundesregierung einer befristeten Möglichkeit zur Erprobung dieser Art des Strafvollzuges durch die Länder nicht entgegenreten, obwohl die Einbeziehung von zu Geldstrafen verurteilten Straftätern, die mangels finanzieller Mittel nicht bezahlen können und deshalb zur Ersatzfreiheitsstrafe herangezogen werden, als nicht unproblematisch erscheinen muss.

Durch die Befristung der Verordnungsermächtigung ist sichergestellt, dass während eines bundeseinheitlich begrenzten Zeitraums Erfahrungen gesammelt werden können und es im Anschluss daran zu einem gemeinsamen, umfassenden Meinungsaustausch über

die Vor- und Nachteile dieser Vollzugsform kommen kann.

Dabei geht die Bundesregierung allerdings einmal davon aus, dass die elektronische Überwachung nicht die einzige Form der Kontrolle während der Durchführung des Hausarrestes darstellt. Sie legt vielmehr großen Wert darauf, dass die persönliche Betreuung der Gefangenen, z. B. in Form von Hausbesuchen oder regelmäßigen Gesprächen in den Justizvollzugsanstalten, einen gleich hohen Stellenwert einnimmt. Nur so kann sichergestellt werden, dass auch diese Form des Strafvollzuges dem Auftrag des Strafvollzugsgesetzes, den Vollzug der Freiheitsstrafe behandlerisch auszugestalten, gerecht wird.

Zum anderen hält die Bundesregierung es für notwendig, die Erprobung durch Länder durch Forschung zu begleiten, damit am Ende der Erprobungszeit Vor- und Nachteile auch tatsächlich abgewogen werden können.

