



Bern, 30.10.2020

# Evaluation Electronic Monitoring

## Schlussbericht

zuhanden des Amts für Justizvollzug und Wiedereingliederung Kanton Zürich, Bewährungs- und Vollzugsdienste Zürich-Altstetten

Marina Richter\*, Barbara Ryser\*\*, Ueli Hostettler\*\*\*,

\* Marina Richter, PD Dr. Soziologie und Geographie, Projektleiterin

\*\* Barbara Ryser, M.Sc. Soziologie, Projektmitarbeiterin

\*\*\* Ueli Hostettler, PD Dr. Sozialanthropologie, Projektverantwortung

Zitation: Richter, Marina, Ryser, Barbara und Hostettler, Ueli (2020). *Evaluation Electronic Monitoring. Schlussbericht zuhanden des Amts für Justizvollzug und Wiedereingliederung Kanton Zürich, Bewährungs- und Vollzugsdienste Zürich-Altstetten.* Bern: Universität Bern – Institut für Strafrecht und Kriminologie, Prison Research Group.

## Management Summary

### Projekt

Im Kanton Zürich war geplant im Rahmen des Projekts «Electronic Monitoring» die Nutzung von Electronic Monitoring (EM) in verschiedenen Anwendungsfeldern einzuführen und zu erproben. Zu diesen Anwendungsfeldern gehören: Jugendstrafrechtliche Intervention (JUGA), Vollzugslockerung im Massnahmenzentrum Uitikon (MZU), Vollzugsstufe / Vollzugslockerung in der Justizvollzugsanstalt Pöschwies (JVA Pöschwies), Ersatzmassnahmen Strafprozessordnung (StPO) sowie Kontakt- und Raucherungsverbot.

Die Einführung von EM in die ersten Anwendungsfelder (JUGA und MZU) begann Ende 2017. Die weiteren Anwendungsfelder folgen gestaffelt. Bis Ende 2018 hätte EM in allen Anwendungsfeldern eingeführt werden sollen. Im Verlauf des Projekts ergaben sich zeitliche Verschiebungen und insbesondere wurde EM nicht so häufig eingesetzt wie dies die in der ursprünglichen Planung enthaltenen Zahlen der Mengengerüste erwarten liessen. Dies tat dem Projekt an sich keinen Abbruch, hatte aber Auswirkungen auf die Evaluation.

### Evaluation

Um das Projekt zu begleiten, die Anwendung von EM zu prüfen und Entwicklungsmöglichkeiten aufzuzeigen, beauftragte das Amt für Justizvollzug und Wiedereingliederung des Kantons Zürich die Prison Research Group der Universität Bern mit einer Evaluation. Diese Evaluation war responsiv und formativ ausgerichtet, was heisst, dass sie sich dem realen Verlauf der Projektumsetzung so weit möglich anpasste und dass Zwischenergebnisse periodisch an die Auftraggeberschaft und weitere Akteurinnen und Akteure im Projekt kommuniziert wurden und so zur Optimierung von Organisation und Abläufen im weiteren Verlauf genutzt werden konnten.

Methodisch basiert die Evaluation auf einem Mixed-Methods-Ansatz. Es werden also quantitative Methoden (standardisierte Befragung) mit qualitativen Methoden (Interviews, Fokusgruppengespräche, Dokumentenanalyse) kombiniert, damit sich die Stärken der verschiedenen Methoden ergänzen. Die Evaluation bezieht zudem die verschiedenen Perspektiven von Betroffenen und Beteiligten ein: der überwachten Personen, des privaten Umfelds, des institutionellen Umfelds und der institutionellen Akteurinnen und Akteure, welche EM verfügen und anwenden.

Im Verlauf des Projekts kam es zu zeitlichen Anpassungen und insbesondere zu deutlich geringeren Fallzahlen als im Projektplan ursprünglich angenommen wurde. Die Evaluation passte sich diesen Umständen an und priorisierte für die verbleibenden Anwendungsfelder qualitative Methoden, um die wenigen Fälle vertieft erfassen und analysieren zu können. Zusätzlich wurden in Absprache mit der Auftraggeberschaft neue Fragestellungen, welche sich aus der veränderten Projektlage ergaben, vereinbart und untersucht.

Der vorliegende Schlussbericht beinhaltet einen Überblick über die Evaluation und über die verschiedenen einzelnen Teile der Evaluation, deren Ergebnisse in zwei Zwischenberichte und drei Stellungnahmen resultierten. Zu den Zwischenberichten und Stellungnahmen enthält der Bericht eine kurze Synopsis. Gleichzeitig fasst er übergreifende Punkte zusammen. Im Anhang finden sich die einzelnen Zwischenberichte und Stellungnahmen.

### Ergebnisse

Die Ergebnisse der einzelnen Anwendungsfelder und können den Zusammenfassungen in Kapitel 2 entnommen werden.

Die Evaluation der Einführung von EM in zusätzlichen Anwendungsfeldern zeigte neben dem bereits praktizierten front und back door Einsatz im alternativen Justizvollzug im Kanton Zürich auch

Möglichkeiten und Grenzen dieser neuen Anwendungsformen auf. EM wird in bestimmten Fällen von allen Beteiligten, Akteurinnen und Akteure des Justizvollzugs wie auch von überwachten Personen geschätzt. Es handelt sich dabei jedoch um Spezialfälle, für welche die Abwägungen zwischen Verhältnismässigkeit des Instruments und fehlender zusätzlicher Sicherheit durch EM schliesslich zu einer Anwendung führt. Eine Anwendung von EM bedarf jedoch immer der Kooperation der überwachten Person nur schon deshalb, weil sie für das Aufladen des Geräts und damit für das Funktionieren der Überwachung verantwortlich ist. Insbesondere die Tatsache, dass EM keine zusätzliche Sicherheit bedeutet und dass die verwendeten Geräte bezogen auf die mit den Anwendungsformen bezogenen Anforderungen noch technische Grenzen und Mängel aufweisen, ist EM derzeit oft keine geeignete und sichere Anwendung. Sie kann stationäre Unterbringungen, sobald Sicherheitsfragen oder Fluchtgefahr im Vordergrund stehen, nicht befriedigend ersetzen.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Management Summary .....</b>	<b>2</b>
<b>Inhaltsverzeichnis .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Einleitung .....</b>	<b>5</b>
1.1 Ausgangslage.....	5
1.2 Projektverlauf .....	5
1.3 Neuausrichtung der Evaluation.....	6
1.4 Auswirkungen auf die Evaluation.....	6
<b>2. Ergebnisse .....</b>	<b>8</b>
2.1 Anwendungsfeld: Jugendstrafrechtliche Intervention.....	8
2.2 Anwendungsfeld: Vollzugslockerung im Massnahmenzentrum Uitikon (MZU) .....	8
2.3 Anwendungsfeld: Ersatzmassnahmen Strafprozessordnung (StPO).....	9
2.4 Thema: Aktive Überwachung .....	9
2.5 Thema: Kantonspolizei im Gesamtsystem .....	10
2.6 Thema: Hemmungen und Blockaden im System .....	10
<b>3. Schlussbetrachtungen .....</b>	<b>11</b>
<b>4. Anhang .....</b>	<b>13</b>

## 1. Einleitung

### 1.1 Ausgangslage

Ab Juli 2015 führte der Kanton Zürich Electronic Monitoring (EM) im Pilotbetrieb in Anwendungsfeldern ein, welche bis anhin wenig erprobt waren und die bis anhin üblichen Anwendungsformen (front door, back door) ergänzten. Der Pilotbetrieb hatte zum Ziel, die Möglichkeiten, Grenzen und Herausforderungen von EM in diesen verschiedenen Anwendungsfeldern zu testen. Gemäss Plan im «Projekt Einführung EM im Kanton Zürich» sollten zwischen 2017 und 2019 EM in folgenden Anwendungsfeldern definitiv eingeführt werden:

- Jugendstrafrechtliche Intervention
- Vollzuglockerung im Massnahmenzentrum Uitikon (MZU)
- Vollzugsstufe / Vollzugslockerung in der Justizvollzugsanstalt Pöschwies (JVA Pöschwies)
- Ersatzmassnahmen Strafprozessordnung (StPO)
- Kontakt- und Rayonverbot

Da der Einsatz von EM in diesen fünf Anwendungsfeldern in der Schweiz neu oder wenig verbreitet war, hat das Amt für Justizvollzug des Kantons Zürich (heute Amt für Justizvollzug und Wiedereingliederung) die interdisziplinäre Forschungsgruppe Prison Research Group (Universität Bern) mit einer Evaluation beauftragt. Dadurch wurde die Einführung dieser Anwendungsfelder mit einer Aussensicht begleitet, die Anwendung geprüft und Entwicklungsmöglichkeiten identifiziert.

In der Evaluation wurde die Ausgestaltung und Handhabung von EM untersucht, die Wirkung von EM im Vollzugsalltag analysiert und die Akzeptanz von EM durch die überwachten Personen wie auch durch die Mitarbeitenden der beteiligten Stellen und Behörden ermittelt.

### 1.2 Projektverlauf

Die Planung der Evaluation stützte sich auf den im Plan des «Projekts Einführung EM im Kanton Zürich» vorgezeichneten Projektverlauf und auf die in den Submissionsunterlagen vom 16.03.2016 gemachten Angaben zu den erwarteten Fallzahlen je Anwendungsfeld sowie auf die Detailkonzepte der jeweiligen Anwendungsfelder. Die Planung sah eine gestaffelte Einführung von EM in den fünf Anwendungsfeldern vor. Die Evaluation war darauf ausgelegt, die Anwendungsfelder jeweils einzeln zu begleiten und in formativer Art und Weise periodisch Rückmeldung zu geben. Die geschätzten Fallzahlen waren hoch genug je Anwendungsfeld, um ein Mixed-Methods-Design zu rechtfertigen, d.h. eine Kombination von quantitativen und qualitativen Methoden für die Evaluation zu planen.

Die ersten beiden Anwendungsfelder (Jugendstrafrechtliche Intervention und Vollzugslockerung im Massnahmenzentrum Uitikon) konnten gemäss Evaluationsplan durchgeführt werden, wenn auch die real anfallenden Fallzahlen wesentlich tiefer lagen als bei dem laut Projektplan erwartete Mengengerüst. Dies führte dazu, dass ein relativ grosser Aufwand betrieben wurde, um möglichst alle überwachten Personen befragen zu können. Für die quantitative Auswertung führte die tiefe Fallzahl dazu, dass nur ausgewählte Themen oder Personengruppen für den Bericht berücksichtigt werden konnten.<sup>1</sup>

Es begann sich im Folgenden abzuzeichnen, dass für die weiteren Anwendungsfelder, in welche EM sukzessive eingeführt wurde, die Fallzahlen noch tiefer sein würden oder dass es z.T. sogar gar keine Fälle geben würde. Die Auftraggeberschaft und das Evaluationsteam kamen somit zum Schluss, dass

---

<sup>1</sup> Diesem Umstand wurde auch in einem Vertragsnachtrag vom 25.1.2017 Rechnung getragen.

die Evaluation einer Neuausrichtung bedürfe und dass über eine erweiterte Fragestellung zu diskutieren sei. Im Oktober 2018 diskutierten die Projektleitung, die Stakeholder der verschiedenen Anwendungsfelder und das Evaluationsteam die Neuausrichtung der Evaluation im Rahmen von zwei Workshops am 4. und am 22.10.2018.

### 1.3 Neuausrichtung der Evaluation

Aufgrund dieser Workshops wurde das Konzept der Evaluation angepasst. Die im Vertragsnachtrag vom 5.3.2019 vereinbarte Neuausrichtung der Evaluation verfolgte zwei Ziele. Einerseits soll die ursprünglich geplante und anfangs 2017 leicht angepasste Vorgehensweise der Evaluation möglichst weitergeführt werden. Zum Zeitpunkt der Neuausrichtung wurde dies für folgende Anwendungsfelder als möglich erachtet:

- StPO: Quantitative und qualitative Datenerhebung
- Vollzugsstufe/-lockerung JVA Pöschwies: Quantitative und qualitative Datenerhebung

Von der Evaluation des Anwendungsfeldes Kontakt- und Rayonverbot wurde abgesehen, da für diese Anwendung zum Zeitpunkt der Standortbestimmung (Herbst 2018) nicht mehr mit Fällen gerechnet wird.

Andererseits sollten die durch das Wegfallen von geplanten Evaluationsaufgaben freigewordenen Ressourcen sinnvoll eingesetzt werden. Im Rahmen der Workshops wurde daher diskutiert, welche Fragen aus Sicht der beteiligten Personen und Stellen im Projekt zu klären seien. Die Evaluation wurde demnach mit drei zusätzlichen Themenbereichen ergänzt:

- Aktive Überwachungen
- Hemmungen und Blockaden im System
- Die Kantonspolizei im Gesamtsystem

Bei der aktiven Überwachung ging es um Fragen des Nutzens von aktiver Überwachung in einzelnen Anwendungsfeldern, da aktive Überwachung im Gegensatz zur passiven einen höheren Aufwand, bessere Koordination und insbesondere des Einsatzes einer Überwachungszentrale und von Polizeikräften bedarf. Das Thema Hemmungen und Blockaden im System zielte auf die geringe Fallzahl im Vergleich zur ursprünglichen Schätzung und fragte nach Gründen für das Auseinanderklaffen von geschätzten und tatsächlichen Fallzahlen. Schliesslich ging es beim dritten Thema, die Kantonspolizei im Gesamtsystem, um eine detaillierte Einschätzung der aktuellen und möglichen Rolle der Kantonspolizei im System EM.

### 1.4 Auswirkungen auf die Evaluation

Das Konzept der Evaluation war von Anfang an so geplant, dass die Arbeiten flexibel und responsiv an Änderungen des Projektverlaufs angepasst werden können. Die Änderungen im Projekt sowie die daraufhin beschlossene Neuausrichtung der Evaluation führten jedoch durch die zeitlich begrenzte Unterbrechung der Evaluation und die anschliessende Verlängerung um 5 Monate zu weitreichenden Änderungen der Ressourcen- und Personalplanung des Evaluationsteams.

Die Neuausrichtung wirkte sich aber auch auf die Datenerhebung, Auswertung und auf die Berichterstattung insgesamt aus. Die Datenerhebung konnte nicht mehr der geplanten Kombination von qualitativen und quantitativen Methoden folgen, welche alle beteiligten Akteurinnen und Akteure (überwachte Person, familiäres Umfeld, institutionelles Umfeld und institutionelle Akteurinnen und Akteure) angemessen berücksichtigte und eine Triangulation von Daten ermöglichte. Die quantitative Datenerhebung wurde nach den ersten beiden Anwendungsfeldern (Jugendstrafrechtliche Intervention, Vollzuglockerung im Massnahmenzentrum Uitikon) für die weiteren fallen gelassen und es wurde im

Gegensatz dazu auf den Einsatz verschiedener qualitativer Methoden (insbesondere Interviews, Fokusgruppengespräche und Dokumentenanalyse) gesetzt.

Die Neuausrichtung tangierte auch die Evaluationslogik und damit die Auswertung. In der ursprünglichen Offerte war geplant, die einzelnen Anwendungsfelder mit derselben Logik (Realist Evaluation, nach Pawson & Tilly, 2004<sup>2</sup>) zu analysieren und so im Schlussbericht vergleichend die Ergebnisse der Evaluationen der einzelnen Anwendungsfelder zu einer Synthese zu vereinen. Dies war unter den gegebenen Umständen nicht mehr möglich. Die Neuausrichtung brachte Themen ein, welche auf ganz unterschiedlicher Ebene mit den Anwendungsfeldern verbunden sind, z.T. sind sie für alle Felder von Relevanz, z.T. beziehen sie sich nur auf einzelne Gruppen von Akteurinnen und Akteuren im System EM. Die Kohärenz der (Teil-)Evaluationen und damit auch die komparative Auswertung war nicht mehr in der ursprünglich geplanten Form gegeben.

Die vereinbarte Berichterstattung passte sich der neuen Situation in dem Sinne an, dass keine weiteren Zwischenberichte erarbeitet und kein auf diese Berichte abgestützter Schlussbericht verfasst wurden. Die im Evaluationsverlauf erarbeiteten Berichte sind also einzelne Stellungnahmen zu den verschiedenen neudefinierten Themen. Nach der Abgabe der Berichte wurden diese jeweils in Workshops, deren personelle Zusammensetzung vom Amt für Justizvollzug und Wiedereingliederung bestimmt wurde, präsentiert und diskutiert.

Dieser Schlussbericht fasst demnach die Ergebnisse der verschiedenen im Folgenden angeführten Zwischenberichte und Stellungnahmen zusammen und zieht ein Fazit zum Projekt aus der Perspektive der Evaluation.

- Richter, Marina, Ryser, Barbara und Ueli Hostettler (2018). *Evaluation Electronic Monitoring. Zwischenbericht zuhanden des Amtes für Justizvollzug Kanton Zürich, Bewährungs- und Vollzugsdienste Zürich-Altstetten*. Bern: Universität Bern – Institut für Strafrecht und Kriminologie, Prison Research Group. **(1.3.2018)**
- Richter, Marina, Ryser, Barbara und Hostettler, Ueli (2019). *Evaluation Electronic Monitoring. Stellungnahme Aktive Überwachung zuhanden des Amtes für Justizvollzug Kanton Zürich, Bewährungs- und Vollzugsdienste Zürich-Altstetten*. Bern: Universität Bern – Institut für Strafrecht und Kriminologie, Prison Research Group. **(25.11.2019)**
- Richter, Marina, Ryser, Barbara und Hostettler, Ueli (2019). *Evaluation Electronic Monitoring. Stellungnahme Kantonspolizei im Gesamtsystem zuhanden des Amtes für Justizvollzug Kanton Zürich, Bewährungs- und Vollzugsdienste Zürich-Altstetten*. Bern: Universität Bern – Institut für Strafrecht und Kriminologie, Prison Research Group. **(18.12.2019)**
- Richter, Marina, Ryser, Barbara und Hostettler, Ueli (2020). *Evaluation Electronic Monitoring. Stellungnahme StPO zuhanden des Amtes für Justizvollzug und Wiedereingliederung Kanton Zürich, Bewährungs- und Vollzugsdienste Zürich-Altstetten*. Bern: Universität Bern – Institut für Strafrecht und Kriminologie, Prison Research Group. **(21.7.2020)**
- Richter, Marina, Ryser, Barbara und Hostettler, Ueli (2020). *Evaluation Electronic Monitoring. Stellungnahme Hemmungen und Blockaden im System zuhanden des Amtes für Justizvollzug und Wiedereingliederung Kanton Zürich, Bewährungs- und Vollzugsdienste Zürich-Altstetten*. Bern: Universität Bern – Institut für Strafrecht und Kriminologie, Prison Research Group. **(21.7.2020)**

Diese Berichte sind im Anhang zu finden. Ihnen sind Ausführungen zu den Methoden und Fragestellungen, die sich je nach Anwendungsfeld und Thema unterscheiden, zu entnehmen.

---

<sup>2</sup> Pawson, R., & Tilley, N. (2004). *Realist Evaluation*. London: Sage.

## 2. Ergebnisse

### 2.1 Anwendungsfeld: Jugendstrafrechtliche Intervention

Das Anwendungsfeld Jugendstrafrechtliche Interventionen gehörte zu den ersten beiden Feldern in denen EM eingesetzt wurde, die Datenerhebung für die Evaluation fand zwischen Januar 2017 und Dezember 2017 statt. Nach ersten Erfahrungen hat sich EM etabliert und die Prozesse sind relativ gut geklärt. Im Verlauf des Projekts ist eine Lernkurve seitens der Personen wie auch der Institution als Ganzes festzustellen. Auf der Seite der überwachten Personen wird EM in unterschiedlichem Ausmass akzeptiert.

Die wichtigsten Ergebnisse sind:

- Die überwachten Personen lassen sich in zwei Gruppen fassen: *Gruppe 1 JUGA* ist motiviert, ihr Verhalten zu verändern und akzeptiert EM als Unterstützung dazu. Entsprechend zeigt sich eine verhaltensverbessernde Wirkung. *Gruppe 2 JUGA* kann EM nicht akzeptieren und verhält sich widerständig.
- Die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Stellen und Behörden ist gut und der Aufwand beim Einsatz von EM ist dank eines individuellen Lernprozesses seitens der Mitarbeitenden sowie eines institutionellen Lernprozesses verglichen mit der Situation zu Beginn des Programms verringert worden.
- Oft sind die Konsequenzen bei Missachtungen der EM-Auflagen unklar oder es besteht juristisch ein geringer Spielraum für Konsequenzen. Ohne klare Sanktionierungsmöglichkeiten, halten sich die überwachten Personen nicht oder nur für kurze Zeit an die Auflagen.
- Eine rasche Reaktionszeit nach Missachtungen der EM-Auflagen wird vom institutionellen Umfeld angeregt. Insbesondere bei Missachtungen am Wochenende werden überwachte Personen derzeit erst mehrere Tage später kontaktiert.

### 2.2 Anwendungsfeld: Vollzugslockerung im Massnahmenzentrum Uitikon (MZU)

Das Anwendungsfeld Vollzugslockerung im Massnahmenzentrum Uitikon (MZU) ist das zweite Anwendungsfeld im Projekt. Die Datenerhebung fand auch hier zwischen Januar 2017 und Dezember 2017 statt. Zum Zeitpunkt der Datenerhebung wurde EM im MZU rege genutzt. Die Art der Anwendung hat sich mittlerweile etwas geändert, jedoch haben Gespräche zu einem späteren Zeitpunkt im Zusammenhang mit der Thematik der aktiven Überwachung gezeigt, dass EM auch nach der Einführung im Pilotbetrieb weiterhin im MZU zur Anwendung kommt und als Instrument geschätzt wird.

Die wichtigsten Ergebnisse sind:

- Die überwachten Personen lassen sich in drei Gruppen fassen: *Gruppe 1 MZU* akzeptiert EM als Teil der regulären Vollzugslockerungs- und Progressionspraxis. Aus einem Nutzen-Kalkül heraus halten Personen dieser Gruppe sich an die Vorgaben. *Gruppe 2 MZU* verhält sich widerständig und missachtet die EM-Auflagen wiederholt. *Gruppe 3 MZU* wird aufgrund der Schwere ihres Delikts und der Risiko- und Rückfalleinschätzung über längere Zeit mittels EM kontrolliert. Bei dieser Gruppe halten sich die Missachtungen wie bei *Gruppe 1 MZU* in Grenzen.
- EM wird von den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren im MZU als nützliches Mittel der Kontrolle gesehen. Für diesen Zweck stimmen Aufwand und Ertrag seitens der Institution.



- EM vereinfacht die Überwachung von Vollzugslockerungen für die überwachten Personen (weniger Kontrollanrufe) wie auch für das MZU.
- In den beiden Abteilungen des MZU (offene und geschlossene Abteilung) wird EM unterschiedlich eingesetzt. Während in der offenen Abteilung EM präventiv bei Direkteintritten zur Kontrolle erster Vollzugslockerungen zum Einsatz kommt, wird in der geschlossenen Abteilung von Fall zu Fall reaktiv entschieden. Hier wären klare Vorgaben seitens der Direktion hilfreich.

### 2.3 Anwendungsfeld: Ersatzmassnahmen Strafprozessordnung (StPO)

Ersatzmassnahmen Strafprozessordnung (StPO) war das dritte Anwendungsfeld von EM. Es zeichnete sich bald ab, dass es zu weniger Fällen als den geschätzten kommen würde. Daher kamen nur noch qualitative Methoden (Interviews und Fokusgruppengespräche) zum Zug. Es zeigt sich, dass EM in diesem Anwendungsfeld Verwendung findet und geschätzt wird, jedoch noch wenig institutionalisiert ist. Die Stellungnahme wurde per 21.07.2020 verfasst.

Die wichtigsten Ergebnisse sind:

- Entgegen der ursprünglichen Annahmen zum Zeitpunkt der Projektplanung kommt heute EM im Anwendungsfeld Ersatzmassnahmen StPO nur bei einer kleinen Anzahl Personen zum Einsatz. Diese werden als Spezialfälle bezeichnet, welche für EM geeignet sind aufgrund der Auflagen (bspw. Rayonverbot, Hausarrest), aufgrund der persönlichen Situation der Personen (bspw. Betreuungspflichten) und aufgrund der Person selbst (bspw. Absprachefähigkeit).
- Die Akzeptanz von EM bei den überwachten Personen wird von verschiedenen Faktoren beeinflusst. Diese sind etwa frühere Erfahrungen mit Haft, welche überhaupt die Möglichkeit des Vergleichs von EM mit einer Haft erlauben, oder Betreuungspflichten, die Erwerbssituation der überwachten Personen sowie deren Wahrnehmung des Lebens vor EM.
- EM ist als Instrument vorhanden, die Grundlagen sind in einem Detailkonzept geregelt, dennoch ist EM nicht ausreichend institutionalisiert (bspw. Ist EM nicht als Option im Standardprozesseingebunden).

### 2.4 Thema: Aktive Überwachung

Mit der Neuausrichtung der Evaluation konnten einzelne Fragen wie Vor- und Nachteile der aktiven gegenüber der passiven Überwachung genauer betrachtet werden. Dies ist von Bedeutung, da aktive Überwachung deutlich mehr personeller und finanzieller Ressourcen bedarf als die passive. Hinzu kommt, dass der Kanton Zürich für die aktive Überwachung mit einer privaten Firma als Überwachungszentrale arbeitet. Eine Beurteilung des Nutzens der aktiven Überwachung war für die Fortsetzung von EM im Kanton Zürich daher von Bedeutung. Zusammenfassend kann man festhalten, dass die aktive Überwachung für einzelne Anwendungen und Fällen als sinnvoll und wichtig erachtet wird, dass aber eine breite Anwendung nicht zielführend ist und die Ressourcen zu stark belastet. Die Stellungnahme wurde per 18.12.2019 verfasst.

Die wichtigsten Ergebnisse sind:

- Aktive Überwachung wird bislang nur selten eingesetzt. EM kann auf der einen Seite nur bei Personen, von denen keine Gefahr ausgeht, als alleinige Sicherheitsmassnahme eingesetzt werden. Auf der anderen Seite wird die Anordnung von EM bei diesen Personen schnell als unverhältnismässig erachtet. Eine aktive Überwachung wird deshalb nur bei Einzelfällen angeordnet. Bei diesen Fällen wird die aktive Überwachung durchaus als sinnvoll eingeschätzt.

- Die technischen Grenzen und Mängel der aktiven Überwachung mit EM schränken die Einsatzmöglichkeiten zusätzlich ein. Die Verlässlichkeit der EM-Geräte wurde von vielen als ein grosses Problem dargestellt.
- Ein Vorteil der aktiven Überwachung ist der psychologische Effekt, der durch die unmittelbare Reaktion auf einen Verstoss ausgelöst wird. Jedes Mal, wenn die Polizei mit der überwachten Person aufgrund einer Verstossmeldung Kontakt aufnimmt, wird sie daran erinnert, dass sie überwacht wird und sich an die Auflagen halten muss. Diese Kontakte können auch eine präventive Wirkung haben.
- Ein Nachteil der aktiven Überwachung ist der insgesamt höhere Arbeitsaufwand im Vergleich zur passiven Überwachung. Die lange Vorlaufzeit (bspw. Einverständnis von Mitbewohnern und Mitbewohnerinnen einholen) entspricht derjenigen bei der passiven Überwachung.
- Die Meinungen zu den Vor- und Nachteilen der aktiven Überwachung sind stark von den jeweiligen Anwendungsfeldern und von den Positionen innerhalb der Anwendungsfelder geprägt. Für Spezialfälle wie Stalking im Gewaltschutz oder jugendliche Gefährder kann eine aktive Überwachung sinnvoll sein, für eine breite Anwendung ist sie jedoch zu aufwändig.

## 2.5 Thema: Kantonspolizei im Gesamtsystem

Die Analyse der Rolle der Kantonspolizei im Gesamtsystem EM zeigte, dass verschiedene Akteurinnen und Akteure unterschieden werden müssen. So analysierte die Evaluation Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung für die Mitarbeitenden der folgenden Gruppen: Jugendintervention, Gewaltschutz und Einsatzzentrale. Da die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen für die drei Gruppen von Akteurinnen und Akteuren sehr unterschiedlich sind, kann die Rolle der Kantonspolizei in Bezug auf EM auch nicht pauschal beantwortet werden. Die Stellungnahme wurde per 18.12.2019 verfasst.

Die wichtigsten Ergebnisse sind:

- Die Mitarbeitenden der Jugendintervention verfügen über die nötigen Kompetenzen, um ihre Aufgaben zu erfüllen und die Verantwortung dafür zu übernehmen. Teilweise wünschen sie weitere Informationen seitens der Jugendanwaltschaft. Insgesamt sind sie zufrieden mit ihrer Funktion in Bezug auf EM.
- Die Mitarbeitenden des Gewaltschutzes verfügen ebenfalls über die nötigen Kompetenzen, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Zur gezielteren Erfüllung ihrer Aufgaben fehlt ihnen jedoch der direkte Zugriff auf das EM-System. Auch fehlen ihnen teilweise Informationen seitens der Gerichte, um die Verantwortung für ihre Aufgaben in allen Teilen übernehmen zu können.
- Die Mitarbeitenden der Einsatzzentrale müssen teilweise Aufgaben übernehmen, die sie nicht als die ihrigen erachten. Zudem fehlen ihnen Informationen, Ressourcen und Instrumente, um gezielt nach überwachten Personen fahnden zu können.

## 2.6 Thema: Hemmungen und Blockaden im System

Die Stellungnahme zu diesem Thema untersuchte die Frage, ob es im System EM Hindernisse gibt, die dazu führen, dass es deutliche weniger EM-Anwendungen gibt, als in der ursprünglichen Planung geschätzt. Dafür wurden die Abläufe in der Anwendung im Rahmen der Kurzstrafeten StGB und im Rahmen der Jugendstrafrechtlichen Intervention geprüft. Die Stellungnahme wurde per 21.07.2020 verfasst.

Die wichtigsten Ergebnisse sind:

- Der Entscheidungsprozess um Strafverbüssung in EM besteht aus drei Teilentscheiden. Jeder Teilentscheid hat eine Filterwirkung.

- Die Bedingungen des Teilentscheids 1 (Erfüllt die verurteilte Person die Bedingungen nach Art. 79b Abs. 1 StGB?) erfüllten im Untersuchungszeitraum vom 2. April 2019 bis zum 16. März 2020 215 Personen, die zu einer unbedingten Freiheitsstrafe verurteilt wurden.
- Der Teilentscheid 2 (Reicht die verurteilte Person ein Gesuch um Strafverbüssung in Electronic Monitoring ein?) hat eine starke Filterwirkung. Mit dem Teilentscheid 2 wurden knapp 74% von 184<sup>3</sup> Personen aus dem Prozess gefiltert. Nur 26% (48 Personen) reichten ein Gesuch ein. Es gibt vier erklärende Thesen für diesen Filter: Selbstabklärung, Schwierigkeiten beim Verstehen des Angebotsschreibens und beim Ausfüllen des Formulars, Aufwand und Kosten.
- Die Filterwirkung des Teilentscheids 3 (Erfüllt die verurteilte Person die Bedingungen nach Art. 79b Abs. 2 StGB und die persönlichen Voraussetzungen entsprechend der OSK-Richtlinien?) ist vergleichsweise schwach. Knapp 40% (19 der 48 Personen, die ein Gesuch eingereicht haben) wurden gefiltert. Ihr Gesuch wurde abgelehnt. Gut 60% der Gesuche wurden bewilligt.
- In Bezug auf die Jugendstrafrechtliche Intervention zeigte sich, dass seit der Evaluation des Anwendungsfeldes die Anzahl Fälle ansteigt. EM hat sich in diesem Anwendungsfeld demnach etabliert und wird jetzt auch vermehrt eingesetzt. Es lassen sich keine Hindernisse für die Anwendung von EM im System feststellen.

### 3. Schlussbetrachtungen

Die Einführung und Testung von EM in zusätzlichen Anwendungsfeldern des Justizvollzugs im Kanton Zürich, in welchen EM bis anhin nicht oder wenig zur Anwendung kam, hat über die verschiedenen Anwendungsfelder und spezifischen Fragen hinaus Erkenntnisse geliefert. Insbesondere zeigte sich, dass eine zahlenmässig optimistische Schätzung der Anwendungsmöglichkeiten von EM nicht der Realität entsprach. Diese in der Planungsphase überschätzten Möglichkeiten der Anwendung von EM waren in einem zweiten, mit der Auftraggeberschaft vereinbarten Schritt auch Gegenstand einer eigenen Fragestellung und einer Stellungnahme (Hemmungen und Blockaden im System). In allen Anwendungsfeldern hat sich gezeigt, dass die Anzahl Fälle direkt mit den von den Entscheidungsträgerinnen und -träger wahrgenommenen begrenzten Möglichkeit der Anwendung von EM zusammenhängt. Dies wird im Grossen und Ganzen auf folgende drei Punkte zurückgeführt:

- EM basiert auf einer Technologie (insbesondere die Version mit GPS), welche nicht die gewünschte Verlässlichkeit mit sich bringt. Einerseits verliert das Gerät z. B. in Gebäuden mit hohem Metallanteil oder in Zügen mit metallbedampften Fensterscheiben oft das Signal, wodurch eine Ortung nicht mehr möglich ist. Andererseits bedarf das Gerät auch einer Wartung durch die überwachte Person. Insbesondere muss sie das Gerät regelmässig aufladen. Das bedingt, dass EM nur bei absprachefähigen Personen eingesetzt werden kann und dass sich überwachte Personen auch leicht der Kontrolle entziehen können, indem sie das Gerät nicht aufladen. Eine Anwendung von EM setzt damit auf die Kooperation der überwachten Person und verkleinert somit die für eine aktive Überwachung geeignete Personengruppe.
- Daraus folgert direkt, dass EM keine zusätzliche Sicherheit bietet, sondern Kontrolle ermöglicht. Wenn eine Person gewillt ist, für die Überwachung durch EM zu kooperieren, dann bietet das Instrument ein einfaches Mittel der Kontrolle. Hinzu kommt auch ein psychologisches Element, indem das Gerät am Fuss an das Delikt und auch an mögliche Folgen eines Verstosses gegen die Auflagen erinnert und überwachte Personen so vor weiteren Straftaten abhält. Das Gerät kann jedoch in keiner Art und Weise zukünftige Straftaten direkt verhindern.

---

<sup>3</sup> Für die Berechnung der Filterstärken konnten aufgrund fehlender Daten (bspw. noch ausstehende Entscheide) lediglich 184 und nicht alle 215 Personen berücksichtigt werden. Bei den 184 Personen liegen die Daten zu allen drei Teilentscheiden vor.

- Damit zeigt sich, dass EM, wenn es als zusätzliches Mittel genutzt wird und nicht als Teil einer Strafe durch richterlichen Beschluss oder im Rahmen des alternativen Vollzugs, aus der Sicht der Entscheidungsträgerinnen und -träger nur sehr spezifisch einsetzbar ist. In den verschiedenen untersuchten Anwendungsfeldern (JUGA, StPO, MZU) hat sich gezeigt, dass es sehr wohl Konstellationen gibt, in denen der Einsatz von EM (passiv wie auch aktiv) sinnvoll ist. EM kann jedoch nicht als Standard-Lösung eingesetzt werden. Fragen der Verhältnismässigkeit auf der einen Seite und Fragen der Sicherheit auf der anderen beschränken die Anwendung auf Einzelfälle.

Die Evaluation hat auch gezeigt, dass anfänglich von leitenden und verantwortlichen Personen geäußerte Bedenken gegenüber EM sich nicht bestätigt haben. Im Rahmen von Vorgesprächen befürchteten verschiedene Personen, dass EM einen Vertrauensverlust gegenüber den überwachten Personen vermitteln könnte und sich damit kontraproduktiv auf die Beziehungen zwischen den Personen im Justizvollzug und den involvierten Institutionen auswirken könnte. Weiter wurde befürchtet, dass das private Umfeld sich von der Überwachung durch EM gestört und beeinträchtigt sehen könnte. Auch diese Einschätzung wurde im Verlauf der Evaluation nicht bestätigt. Die Personen aus dem privaten Umfeld der überwachten Personen, die sich dazu äusserten, vermittelten einen pragmatischen Umgang mit Technologie und der Überwachung.

Insgesamt zeigt die Evaluation der Einführung von EM in zusätzlichen Anwendungsfeldern ausserhalb der klassischen Anwendungen (back und front door), dass das Instrument sehr wohl geschätzt und auch angewandt wird. Diese Anwendungen kann jedoch zum jetzigen Zeitpunkt (noch) nicht als generelle Standardanwendungen angesehen werden.

## 4. Anhang

Richter, Marina, Ryser, Barbara und Ueli Hostettler (2018). *Evaluation Electronic Monitoring. Zwischenbericht zuhanden des Amts für Justizvollzug Kanton Zürich, Bewährungs- und Vollzugsdienste Zürich-Altstetten*. Bern: Universität Bern – Institut für Strafrecht und Kriminologie, Prison Research Group. **(1.3.2018)**

Richter, Marina, Ryser, Barbara und Hostettler, Ueli (2019). *Evaluation Electronic Monitoring. Stellungnahme Aktive Überwachung zuhanden des Amts für Justizvollzug Kanton Zürich, Bewährungs- und Vollzugsdienste Zürich-Altstetten*. Bern: Universität Bern – Institut für Strafrecht und Kriminologie, Prison Research Group. **(25.11.2019)**

Richter, Marina, Ryser, Barbara und Hostettler, Ueli (2019). *Evaluation Electronic Monitoring. Stellungnahme Kantonspolizei im Gesamtsystem zuhanden des Amts für Justizvollzug Kanton Zürich, Bewährungs- und Vollzugsdienste Zürich-Altstetten*. Bern: Universität Bern – Institut für Strafrecht und Kriminologie, Prison Research Group. **(18.12.2019)**

Richter, Marina, Ryser, Barbara und Hostettler, Ueli (2020). *Evaluation Electronic Monitoring. Stellungnahme StPO zuhanden des Amts für Justizvollzug und Wiedereingliederung Kanton Zürich, Bewährungs- und Vollzugsdienste Zürich-Altstetten*. Bern: Universität Bern – Institut für Strafrecht und Kriminologie, Prison Research Group. **(21.7.2020)**

Richter, Marina, Ryser, Barbara und Hostettler, Ueli (2020). *Evaluation Electronic Monitoring. Stellungnahme Hemmungen und Blockaden im System zuhanden des Amts für Justizvollzug und Wiedereingliederung Kanton Zürich, Bewährungs- und Vollzugsdienste Zürich-Altstetten*. Bern: Universität Bern – Institut für Strafrecht und Kriminologie, Prison Research Group. **(21.7.2020)**



Bern, 01. März 2018

# Evaluation Electronic Monitoring

Zwischenbericht zuhanden des Amts für Justizvollzug  
Kanton Zürich, Bewährungs- und Vollzugsdienste  
Zürich-Altstetten

Marina Richter\*, Barbara Ryser\*\*, Ueli Hostettler\*\*\*,

\* Marina Richter, PD Dr. Soziologie und Geographie, Projektleiterin

\*\* Barbara Ryser, M.Sc. Soziologie, Projektmitarbeiterin

\*\*\* Ueli Hostettler, PD Dr. Sozialanthropologie, Projektverantwortung

Zitation: Richter, Marina, Ryser, Barbara und Ueli Hostettler (2018). *Evaluation Electronic Monitoring. Zwischenbericht zuhanden des Amts für Justizvollzug Kanton Zürich, Bewährungs- und Vollzugsdienste Zürich-Altstetten*. Bern: Universität Bern – Institut für Strafrecht und Kriminologie, Prison Research Group.

## Management Summary

### Projekt

Im Kanton Zürich wird im Rahmen des Projekts „Electronic Monitoring“ die Nutzung von Electronic Monitoring (EM) in verschiedenen Anwendungsfeldern eingeführt und erprobt. Zu diesen Anwendungsfeldern gehören: Jugendstrafrechtliche Intervention, Vollzugslockerung im Massnahmenzentrum Uitikon (MZU), Vollzugsstufe / Vollzugslockerung in der Justizvollzugsanstalt Pöschwies (JVA Pöschwies), Ersatzmassnahmen Strafprozessordnung (StPO) sowie Kontakt- und Rayonverbot.

### Evaluation

Um das Projekt zu begleiten, die Anwendung von EM zu prüfen und Entwicklungsmöglichkeiten aufzuzeigen, hat das Amt für Justizvollzug des Kantons Zürich die Prison Research Group der Universität Bern mit einer Evaluation beauftragt. Die Evaluation fokussiert auf drei Ebenen. Erstens sollen Fragen der Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Stellen und die jeweilige Ressourcenverwendung analysiert werden. Zweitens sollen die Erfahrungen der verschiedenen Stellen mit EM aufgezeigt werden. Drittens liegt der Fokus auf der Auswirkung von EM auf die überwachten Personen und auf das betroffene (private) Umfeld. Die Evaluation dauert von November 2016 bis Ende 2019. Für die Datenerhebung kommt eine Kombination von Methoden zum Zug: quantitative Methoden (standardisierte Befragungen der verschiedenen Gruppen von Akteurinnen und Akteuren) und qualitative Methoden wie Interviews, Gruppengespräche und Dokumentenanalyse.

### Bericht

Beim vorliegenden Bericht handelt es sich um einen Zwischenbericht, der die Einführung von EM in den beiden Anwendungsfeldern Jugendstrafrechtliche Intervention (JUGA) und Massnahmenzentrum Uitikon (MZU) betrachtet. Der Schlussbericht wird neben den anderen Anwendungsfeldern zusätzliche Daten aus der weiterlaufenden quantitativen Datenerhebung zu diesen beiden Anwendungsfeldern enthalten.

### Ergebnisse

Im Allgemeinen kann man festhalten, dass die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Stellen in beiden Anwendungsfeldern gut organisiert ist und entsprechend gut funktioniert. Auch der Aufwand hält sich jeweils in Grenzen und wird durch einen Gewinn an Kontrolle und Überprüfbarkeit gerechtfertigt.

Im Bereich der Jugendstrafrechtlichen Intervention wird die Relation von Aufwand und Ertrag zusätzlich durch einen Lernprozess verbessert. Auf der einen Seite ist dieser Lernprozess individuell, da die einzelnen Akteure (insbesondere Jugendanwältinnen und Jugendanwälte) nach einem ersten EM-Fall Abläufe und Formulare besser kennen und so weniger Aufwand haben. Auf der anderen Seite hat auch ein institutioneller Lernprozess stattgefunden: beispielsweise erhielten die fallführenden Jugendanwältinnen und Jugendanwälte zu Beginn lange Listen mit EM-Meldungen zu einem Fall, während heute nur noch Meldungen weitergereicht werden, die einer Reaktion bedürfen. Solche Meldungen betreffen Missachtungen gegen Abmachungen wie Rayonverbote oder -arreste. Oft sind Konsequenzen von Missachtungen jedoch unklar oder es besteht ein geringer Sanktionsspielraum. Die überwachten Personen halten sich jedoch ohne klare Konsequenzen nur bedingt und vor allem meist nur für kurze Zeit an die Auflagen. Daher wird vom institutionellen Umfeld (Familiencoach, externe Sozialarbeitende etc.) eine rasche Reaktionszeit nach Missachtungen angeregt. Insbesondere bei Missachtungen am Wochenende dauert es bis zum nächsten Arbeitstag, bis eine Missachtung bei den fallführenden Stellen gemeldet wird und die Jugendlichen damit konfrontiert werden können. Auf Seiten der überwachten Jugendlichen lassen sich zwei Gruppen ausmachen. Eine Gruppe ist motiviert, ihr Verhalten zu verändern und akzeptiert daher EM als Unterstützung in diesem Prozess. Entsprechend kann EM bei diesen Personen auch eine verhaltensverbessernde Wirkung unterstützen. Die

andere Gruppe kann EM nicht akzeptieren und hält die Auflagen von Anfang an nicht oder nach einer ersten positiven Phase nicht mehr ein.

Im Massnahmenzentrum Uitikon wird EM von den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren als nützliches Mittel zur Kontrolle gesehen. Ein Mehraufwand fällt vor allem beim Sicherheitsdienst an. Alle Akteurinnen und Akteure sind sich aber einig, dass Aufwand und Ertrag in einem guten Verhältnis stehen. Im MZU erleichtert EM die Vollzugslockerungen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wie auch für die überwachten Personen. EM wird jedoch je nach Abteilung (offene oder geschlossene Abteilung) nach unterschiedlichen Prinzipien angeordnet. In der offenen Abteilung wird EM präventiv bei allen direkt in die offene Abteilung eintretende Klienten eingesetzt, um ihre ersten Vollzugslockerungen zu kontrollieren. Dagegen wird EM in der geschlossenen Abteilung im spezifischen Fall reaktiv nach Verfehlungen eingesetzt. Die befragten verantwortlichen Personen aus den Abteilungen wünschen sich eine Klärung der Handhabung. Dies kann am ehesten durch klare Richtlinien seitens der Direktion erzielt werden. Die überwachten Personen lassen sich in drei Gruppen unterteilen. Der Grossteil der überwachten Personen akzeptiert EM als Teil der regulären Vollzugslockerungs- und Progressionspraxis. Sie halten sich an die Vorgaben, da sie diese aus einem Nutzen-Kalkül heraus als vorübergehende Kontrolle akzeptieren. Eine kleinere Gruppe verhält sich widerständig und verstösst wiederholt gegen die Vorgaben. Dies sind zumeist Personen, welche sich auch ohne EM nur schlecht an Vorgaben halten. Eine dritte Gruppe beinhaltet Spezialfälle, welche aufgrund der schweren ihres Delikts oder der Einschätzung der Rückfallgefahr unter vermehrter Kontrolle stehen. Diese Personen sind denn auch die einzigen, welche EM über längere Zeit und auch im MZU selbst tragen. Wie bei der ersten Gruppe halten sich bei diesen Personen die Missachtungen in Grenzen.

### **Fazit**

Die Anwendung von EM hängt in beiden Anwendungsfeldern stark von der Art der Geräte ab. Insbesondere die GPS-EM-Geräte mit integriertem Satellitenempfänger (1-Track-Geräte) und grossem Akku stellen eine Herausforderung dar. Aufgrund ihrer Grösse stören sie viel eher als die kleinen Sender des Radiofunk (RF) gestützten Electronic Monitorings. Zudem bedingt die Beschaffenheit des Akkus, dass das GPS-EM-Gerät häufig wieder aufgeladen werden muss. Damit stellen solche Geräte einen grösseren Eingriff dar, als kleine RF-Geräte, welche keinen zusätzlichen Lade-Aufwand erfordern.

Weitere Unterschiede liegen in den jeweiligen Anwendungsfeldern. Während im Anwendungsfeld der Jugendstrafrechtlichen Intervention mehrmonatige Anwendungen die Regel sind, beschränkt sich die Anwendung von EM im MZU zumeist auf wenige Vollzuglockerungen. Das heisst für die meisten überwachten Personen im MZU, dass sie den Akku nicht aufladen müssen. Schliesslich sind auch die Sanktionierungsmöglichkeiten in den beiden Anwendungsfeldern sehr unterschiedlich. Im MZU ist die Lage zumeist klar: eine wiederholte Missachtung der Auflagen hat Auswirkungen auf die nächste Vollzugslockerung. Weiter unterscheidet sich die Wahrnehmung von EM in beiden Kontexten stark. Während die Klienten der JUGA sich durch EM eingeschränkt fühlen, sehen Klienten aus dem MZU EM als eine Möglichkeit für frühere oder längere Vollzugslockerungen an.

Im Bereich der Abläufe und Prozesse gibt es einen gewissen Klärungsbedarf in beiden Anwendungsfeldern. In der JUGA betrifft dies vor allem die Frage der Sanktionen und des juristischen Rahmens. Im MZU betrifft es die unterschiedliche Handhabung von EM in den beiden Abteilungen. Die aufgezeigten Unterschiede zeigen sich aber vor allem im Verhalten der überwachten Personen. Während am MZU eine grosse Gruppe EM akzeptiert und sogar als eigene Versicherung sieht, verhält sich ein Grossteil der überwachten Personen der JUGA widerständig. Dass EM aber nur in wenigen Fällen eine Verhaltensänderung bei den überwachten Personen bewirken kann, darüber sind sich in beiden Anwendungsfeldern die Personen der beteiligten Stellen sowie überwachte Personen weitgehend einig.



## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung .....</b>	<b>6</b>
1.1	Ausgangslage und Auftrag .....	6
1.2	Fragestellung .....	6
1.3	Evaluationsdesign und methodisches Vorgehen .....	7
<b>2.</b>	<b>Anwendungsfeld Jugendstrafrechtliche Interventionen .....</b>	<b>9</b>
2.1	Das Wichtigste in Kürze .....	9
2.2	Ausgangslage und Kontext .....	9
2.3	Daten.....	10
2.4	Ergebnisse Perspektive Träger .....	12
2.5	Ergebnisse Perspektive der beteiligten Stellen .....	15
2.5.1	Institutionelle Akteurinnen und Akteure .....	15
2.5.2	Institutionelles Umfeld .....	20
2.6	Beantwortung der spezifischen Fragen zum Anwendungsfeld Jugendstrafrechtliche Intervention .....	22
2.7	Diskussion der übergeordneten Fragestellung .....	23
<b>3.</b>	<b>Anwendungsfeld Vollzuglockerungen Massnahmenzentrum Uitikon (MZU) .....</b>	<b>24</b>
3.1	Das Wichtigste in Kürze .....	24
3.2	Ausgangslage und Kontext .....	24
3.3	Daten.....	24
3.4	Ergebnisse Perspektive Träger .....	26
3.5	Ergebnisse Perspektive der beteiligten Stellen .....	30
3.5.1	Institutionelle Akteurinnen und Akteure .....	30
3.5.2	Institutionelles Umfeld .....	34
3.6	Beantwortung der spezifischen Fragen zum Anwendungsfeld Vollzugslockerung MZU ...	40
3.7	Diskussion der übergeordneten Fragestellung .....	40

<b>4.</b>	<b>Fazit .....</b>	<b>41</b>
4.1	Input .....	41
4.2	Kontext .....	42
4.3	Prozess .....	43
4.4	Output .....	43
<b>5.</b>	<b>Entwicklungshinweise .....</b>	<b>44</b>
<b>6.</b>	<b>Literatur.....</b>	<b>45</b>
<b>Anhang 1: Übergeordnete Fragenstellungen .....</b>		<b>46</b>

#### **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1:	Informationen zum Projekt und zur EM-Technik (Sicht institutionelle AkteurInnen JUGA).....	16
Abbildung 2:	Ablauf von EM-Fällen und von EM allgemein (Sicht institutionelle AkteurInnen JUGA) .....	17
Abbildung 3:	Wirkung von EM (Sicht institutionellen AkteurInnen JUGA) .....	19
Abbildung 4:	Informationen zum Projekt und zur EM-Technik (Sicht institutionelle AkteurInnen MZU).....	30
Abbildung 5:	Ablauf von EM-Fällen und von EM allgemein (Sicht institutionelle AkteurInnen MZU).....	31
Abbildung 6:	Wirkung von EM (Sicht institutionelle AkteurInnen MZU) .....	33
Abbildung 7:	Informationen und Einstellungen zu EM und zu Technik allgemein (Sicht institutionelles Umfeld MZU vor Beginn EM).....	34
Abbildung 8:	Ablauf von EM (Sicht institutionelles Umfeld MZU vor Beginn EM).....	35
Abbildung 9:	Wirkung von EM (Sicht institutionelles Umfeld MZU vor Beginn EM).....	36
Abbildung 10:	Informationen und Einstellungen zu EM und zu Technik allgemein (Sicht institutionelles Umfeld MZU nach Ende EM).....	37
Abbildung 11:	Ablauf von EM (Sicht institutionelles Umfeld MZU nach Ende EM).....	38
Abbildung 12:	Wirkung von EM (Sicht institutionelles Umfeld MZU nach Ende EM).....	39

#### **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1:	Überblick Datengrundlage Jugendstrafrechtliche Intervention (Stand Dezember 2017) .....	11
Tabelle 2:	Datengrundlage/EM-Fall Jugendstrafrechtliche Intervention (Stand Dezember 2017).....	12
Tabelle 3:	Überblick Datengrundlage Vollzugslockerung MZU (Stand Dezember 2017) .....	25
Tabelle 4:	Datengrundlage/EM-Fall Vollzugslockerung MZU (Stand Dezember 2017).....	26

## 1. Einleitung

### 1.1 Ausgangslage und Auftrag

Im Rahmen eines Strafverfahrens bzw. eines Strafvollzugs kann im Kanton Zürich Electronic Monitoring (EM) angewendet werden. Von Anfang 2017 bis Anfang 2019 wird EM in den folgenden fünf Anwendungsfeldern sukzessive eingeführt:

- Jugendstrafrechtliche Intervention
- Vollzuglockerung im Massnahmenzentrum Uitikon (MZU)
- Vollzugsstufe / Vollzugslockerung in der Justizvollzugsanstalt Pöschwies (JVA Pöschwies)
- Ersatzmassnahmen Strafprozessordnung (StPO)
- Kontakt- und Rayonverbot

Der Einsatz von EM ist in diesen fünf Anwendungsfeldern neu oder bisher wenig verbreitet. Um die Anwendung zu prüfen und Entwicklungsmöglichkeiten zu identifizieren, hat das Amt für Justizvollzug des Kantons Zürich die interdisziplinäre Forschungsgruppe Prison Research Group (Universität Bern) mit einer Evaluation beauftragt.

In der Evaluation soll die Ausgestaltung und Handhabung von EM untersucht, die Wirkung von EM im Vollzugsalltag analysiert und die Akzeptanz von EM durch die überwachten Personen und durch die Personen der beteiligten Stellen ermittelt werden.

Nach Beginn der Evaluation zeigte sich, dass die Anzahl EM-Fälle im Anwendungsfeld Ersatzmassnahmen Strafprozessordnung (StPO) geringer als ursprünglich erwartet ist. Daher erteilte der Auftraggeber der Evaluation den Auftrag, zusätzlich Daten aus dem bereits verbreiteten Anwendungsfeld alternative Vollzugsform nach Strafgesetzbuch zu erheben. Überwachte Personen dieses Anwendungsfeldes können ihre Freiheitsstrafe von 20 Tage bis 12 Monaten (EM Front Door) oder ein Wohn- bzw. Arbeitsexternat von 3 bis 12 Monaten (EM Back Door) ausserhalb der Strafanstalt mit EM absolvieren.

Im vorliegenden Zwischenbericht werden erste Analysen und Ergebnisse zu den bereits eingeführten Anwendungsfeldern Jugendstrafrechtliche Intervention und Vollzugslockerung MZU präsentiert.

### 1.2 Fragestellung

Die vom Amt für Justizvollzug vorgegebenen Evaluationsfragen lassen sich neben den spezifischen Fragen je Anwendungsfeld in drei Kategorien unterteilen:

- In die erste Kategorie (gemäss Ausschreibung Makroebene) fallen Fragen zur Zusammenarbeit und zu EM-bezogenen Prozessen zwischen und innerhalb der beteiligten Stellen (Personen aus dem institutionellen Umfeld, institutionelle Akteurinnen und Akteure) sowie zu den Auswirkungen auf die Arbeitspraxis und die vorhandenen Ressourcen der involvierten beteiligten Stellen.
- In der zweiten Kategorie (gemäss Ausschreibung Mesoebene) beziehen sich die Fragen auf die Erfahrungen der Institutionen hinsichtlich des Verlaufs und der Wirkung von EM.
- Die Fragen der dritten Kategorie (gemäss Ausschreibung Mikroebene) fokussieren auf die Auswirkungen von EM auf die überwachte Person und deren soziales Umfeld. Die ausformulierten Fragen sind im Anhang 1 verzeichnet.

Die spezifischen Fragen je Anwendungsfeld sind in den Kapiteln zu den entsprechenden Anwendungsfeldern aufgeführt.

### 1.3 Evaluationsdesign und methodisches Vorgehen

Die Evaluation orientiert sich an der Realist Evaluation (Pawson und Tilley 2004) und betrachtet daher neben der neuen Vollzugspraxis und den beteiligten Akteurinnen und Akteuren auch den Kontext als zentralen Faktor. Die Evaluation betrachtet das Projekt EM als Programm: Die einzelnen Anwendungsfelder stellen unterschiedliche Anwendungen von EM im selben Programm, doch mit unterschiedlichen Bedingungen dar. Daher fragt die Evaluation grundsätzlich, was wo und für wen wie funktioniert. Ziel der Evaluation ist es zu erfassen:

- In welchen Kontext werden das Programm und die jeweiligen Anwendungsfelder implementiert? Welche Erwartungen und Befürchtungen der Beteiligten resp. Betroffenen bestehen?
- Wie wird EM eingesetzt, mit welchen Ressourcen und auf welche Weise (Input)?
- Wie gestalten sich die Prozesse um die Handhabung von EM? Welche Stellen und Personen sind in welcher Art beteiligt und wie gestaltet sich deren Zusammenarbeit?
- Welche Wirkung (Output) von EM lässt sich feststellen bei den beteiligten Stellen sowie bei den überwachten Personen und ihrem sozialen Umfeld?

Verschiedenen Personengruppen sind an EM beteiligt respektive von EM betroffen:

- Mit EM überwachte Personen (kurz überwachte Personen)
- Personen aus dem privaten Umfeld der überwachten Person, wie Familienangehörige, Kolleginnen und Kollegen, Partnerinnen und Partner usw.
- Personen aus dem institutionellen Umfeld der überwachten Person, die EM miterleben, wie Sozialarbeitende, Therapeutinnen und Therapeuten, Arbeitgebende usw.
- Institutionelle Akteurinnen und Akteure, die EM initiieren und durchführen. Zu dieser Gruppe gehören beispielsweise Jugendanwältinnen und -anwälte, Mitarbeitende im Sicherheitsdienst, Sozialarbeitende sowie Leiterinnen und Leiter von Gefängnisabteilungen.

In diesem Bericht werden unter der Bezeichnung Sozialarbeitende sowohl Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter als auch Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen subsumiert.

Zur Beantwortung der Fragen werden Daten mittels verschiedener Methoden erhoben:

*Teilstandardisiertes qualitatives Interview:* Es werden teilstandardisierte qualitative Interviews (Witzel, 2000) mit den überwachten Personen und Personen aus deren privatem Umfeld durchgeführt. Ein Leitfaden strukturiert alle Gespräche, lässt dabei aber Raum für eigene Ausführungen seitens der befragten Personen. Mittels Fokusgruppeninterviews werden Personen aus dem institutionellen Umfeld der überwachten Personen und institutionelle Akteurinnen und Akteure befragt. Dies ermöglicht die Gruppendynamik zu nutzen und die verschiedenen Perspektiven der Teilnehmenden aufeinander zu beziehen und komplexe Sachverhalte (insbesondere die Zusammenarbeit) gemeinsam zu erörtern.

*Standardisierter schriftlicher Kurzfragebogen:* Ergänzend zu den teilstandardisierten Interviews werden die überwachten Personen, Personen aus deren privatem und institutionellem Umfeld sowie die institutionellen Akteurinnen und Akteure mit einem standardisierten schriftlichen Kurzfragebogen (Bortz & Döring, 2006) befragt. Der Kurzfragebogen erfasst die Einstellung zu EM und zu Technik im Allgemeinen, den Ablauf von EM und Einschätzungen zur Wirkung von EM. Dank Codes auf den Fragebogen ist es möglich, die Angaben der Personen aus dem institutionellen Umfeld und aus dem

privaten Umfeld sowie der überwachten Personen zu einem Fall zusammenzuführen. Die Daten aus den Fokusgruppeninterviews und den Fragebogen der institutionellen Akteurinnen und Akteure beziehen sich nicht auf einzelne EM-Fälle sondern auf das jeweilige Anwendungsfeld.

*Aktenanalyse:* Aus den Akten (Dossiers) der überwachten Personen werden mit Hilfe eines Rasters systematisch Informationen zur Art der Überwachung (Radiofunk (RF), GPS, aktiv, passiv) zum Verlauf von EM (Dauer, Missachtungen, Abbrüche, Verlängerungen) sowie zur jeweiligen Fallgeschichte erfasst.

Für die *Analyse* der Fragebogendaten werden Verfahren der deskriptiven Statistik angewendet (Diekmann, 2005). Die Interviews sowie die Akten werden einer systematischen Dokumentenanalyse unterzogen (Mayring, 2003). Diese qualitative Vorgehensweise mit dem ergänzenden quantitativen Fragebogen ermöglichen eine hohe Flexibilität und Responsivität der Evaluation, d.h. dass die Evaluation auf Veränderungen und Entwicklungen im Programm mit Anpassungen reagieren kann.

Mit insgesamt 22 EM-Fällen in den ersten beiden Anwendungsfeldern (Vollzugslockerung MZU und jugendstrafrechtliche Intervention JUGA) konnten weniger als die ca. 65 erwarteten Fälle in die Evaluation einbezogen werden. Da das Evaluationsdesign für die Datenerhebung eine Triangulation vorsieht – das bedeutet, dass aus den unterschiedlichen Perspektiven der berücksichtigten Personengruppen und mit unterschiedlichen Methoden (Interviews, Fragebogen, Aktenhebung) Daten erhoben wurden – liegen dennoch umfangreiche Daten vor, die eine aussagekräftige Analyse zulassen. Diese Datengrundlage ermöglicht es auch, Aussagen auf verschiedenen Ebenen beispielsweise pro Fall, pro Gruppe von Akteurinnen und Akteuren oder pro Anwendungsfeld machen zu können. Einschränkungen hinsichtlich der Analyse gelten bei den quantitativen Daten. Liegen pro Personengruppe nur wenige vollständige quantitative Datensätze vor, können derzeit noch keine deskriptiv-statistischen Analysen gemacht werden. Es ist zu erwarten, dass mit der Datenerhebung in weiteren Anwendungsfeldern deskriptive-statistische Analysen für alle Personengruppen möglich sein werden.

Weitere Gespräche mit Akteurinnen und Akteuren, die für das Projekt „Einführung von Electronic Monitoring im Kanton Zürich“ tätig sind, erscheinen nicht direkt im Bericht, liefern aber wichtige Hintergrundinformationen zur Organisation und zum Ablauf von EM. Es wurden Gespräche mit Personen aus der Projektsteuerungsgruppe, mit der projektverantwortlichen Person sowie der Projektleitung geführt. Weiter konnte mit Verantwortlichen der Alarmzentrale der Certas AG (Auftragsnehmerin für Überwachungsdienstleistungen bei aktiver Überwachung) und dem Verantwortlichen der EM-Fachstelle gesprochen werden. Zusätzliche Informationen entstammen aus der Besichtigung der Alarmzentrale.

Im vorliegenden Zwischenbericht werden erste Befunde der Evaluation zu den beiden Anwendungsfeldern Jugendstrafrechtliche Intervention und Vollzugslockerung MZU präsentiert. Um die Orientierung zu erleichtern, sind die Kapitel zu den Anwendungsfeldern jeweils gleich strukturiert. Sie nehmen die Hauptperspektiven in Bezug auf EM auf – die der überwachten Personen, der Personen aus dem institutionellen Umfeld sowie der institutionellen Akteurinnen und Akteure. Weiter werden die spezifischen Fragen zum Anwendungsfeld basierend auf den Daten diskutiert und die übergeordnete Fragen mit Fokus auf das jeweilige Anwendungsfeld erörtert.

## 2. Anwendungsfeld Jugendstrafrechtliche Interventionen

### 2.1 Das Wichtigste in Kürze

- Die überwachten Personen lassen sich in zwei Gruppen fassen: *Gruppe 1 JUGA* ist motiviert, ihr Verhalten zu verändern und akzeptiert EM als Unterstützung dazu. Entsprechend zeigt sich eine verhaltensverbessernde Wirkung. *Gruppe 2 JUGA* kann EM nicht akzeptieren und verhält sich widerständig.
- Die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Stellen ist gut und der Aufwand beim Einsatz von EM ist dank eines individuellen und institutionellen Lernprozesses verglichen mit der Situation zu Beginn des Programms verringert worden.
- Oft sind die Konsequenzen bei Missachtungen der EM-Auflagen unklar oder es besteht juristisch ein geringer Spielraum für Konsequenzen. Ohne klare Sanktionierungsmöglichkeiten, halten sich die überwachten Personen nicht oder nur für kurze Zeit an die Auflagen.
- Eine rasche Reaktionszeit nach Missachtungen der EM-Auflagen wird vom institutionellen Umfeld angeregt. Insbesondere bei Missachtungen am Wochenende, werden überwachte Personen derzeit erst mehrere Tage später kontaktiert.

### 2.2 Ausgangslage und Kontext

Im Anwendungsfeld Jugendstrafrechtliche Interventionen kann EM sowohl im Untersuchungsverfahren als auch im Vollzug angeordnet werden. Im Untersuchungsverfahren sind auf Grundlage des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Art. 74, 84 Abs. 6 und 77a StGB) und des Straf- und Justizvollzugsgesetzes des Kantons Zürich (§ 20 Abs. 1–3) folgende Anordnungen von EM möglich:

- Überwachung einer Ersatzmassnahme anstelle von Untersuchungshaft
- Überwachung einer Weisung im Rahmen einer ambulanten oder stationären Beobachtung
- Überwachung eines Kontakt- und Rayonverbots im Rahmen einer ambulanten oder stationären Beobachtung
- Überwachung einer Weisung im Rahmen einer vorsorglichen ambulanten oder stationären Schutzmassnahme
- Überwachung eines Kontakt- und Rayonverbots im Rahmen einer vorsorglichen ambulanten oder stationären Schutzmassnahme

Im Vollzug kann EM angeordnet werden zur Überwachung

- einer Weisung im Rahmen einer angeordneten ambulanten oder stationären Schutzmassnahme.
- eines Kontakt- und Rayonverbots im Rahmen einer angeordneten ambulanten oder stationären Schutzmassnahme.

Im Anwendungsfeld Jugendstrafrechtliche Intervention bedeutet EM für die überwachten Personen einen zusätzlichen Verlust an Freiheit. Konkret kann EM beispielsweise im Rahmen stationärer Massnahmen zur Überwachung von Urlauben (z.B. Ausgänge und Wochenendaufenthalte zu Hause) dienen oder Jugendliche motivieren, eine regelmässige Tagesstruktur zu befolgen. In diesem Anwendungsfeld wird EM eingesetzt, um Jugendliche beim Erlangen von sozialen Kompetenzen zu unterstützen und nicht, um bereits bestehende Prozesse zu vereinfachen.

Abhängig vom spezifischen Fall werden die Jugendlichen aktiv oder passiv überwacht. Bei der aktiven Überwachung wird unmittelbar auf Missachtungen der EM-Auflagen, auf Manipulationen oder auf technischen Meldungen reagiert. Bei der passiven Überwachung erfolgen die Reaktion und die allfällige Intervention am nächsten Arbeitstag.

EM wird im Rahmen Jugendstrafrechtlicher Interventionen im Untersuchungsverfahren wie auch im Vollzug angewandt. Dabei wird EM im Kanton Zürich gemäss der Submissionsunterlagen für die Überwachung von Weisungen und Verboten (insbesondere Kontakt- und Rayonverbot) genutzt.

#### **Rechtliche Grundlage von EM im Jugendstrafrecht – Exkurs durch Dr. iur. Jann Schaub**

Im Bereich der Sanktionen des Jugendstrafrechts bestehen, bis auf die Bestimmung zum Vollzug eines Kontakt- oder Rayonverbots (Art. 16a Abs. 4 JStG), keine ausdrücklichen gesetzlichen Grundlagen für den Einsatz von Electronic Monitoring. In der kantonalen Praxis wird Electronic Monitoring teilweise trotzdem über eine analoge Anwendung von Art. 16a Abs. 4 JStG als milderer Mittel im Sinne des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes als Teil einer Sanktion bzw. zur Überwachung einer Sanktion eingesetzt.<sup>1</sup> Der Einsatz von Electronic Monitoring auf dieser Grundlage erscheint zumindest in denjenigen Fällen problematisch, in denen die elektronische Überwachung einen prägenden Teil der Sanktion ausmacht, d.h. nicht lediglich eine untergeordnete, unterstützende Funktion einnimmt (Absicherungs- bzw. Kontrollfunktion). Dies ergibt sich direkt aus dem Legalitätsprinzip (Art. 1 StGB i.V.m. Art. 1 Abs. 2 lit. a JStG) und aus der Zweckbestimmung des Jugendstrafrechts (Art. 2 Abs. 1 JStG; Schutz und Erziehung). Diese Einschätzung wird aber auch durch die einschlägige Empfehlung des Europarats unterstrichen, in der gefordert wird, die Anwendung, Ausgestaltung und Dauer von Electronic Monitoring gesetzlich zu regeln.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Zu dieser Praxis siehe etwa: WEBER JONAS / PRUIN INEKE, 7.10 Schweiz, in: Dünkel Frieder / Thiele Christoph / Treig Judith (Hrsg.), Elektronische Überwachung von Straffälligen im europäischen Vergleich - Bestandsaufnahme und Perspektiven, Mönchengladbach 2017, S. 437-457, S. 451 f.; Detailkonzept Electronic Monitoring (EM), Anwendungsfelder: Vollzugslockerungen im Massnahmenzentrum Uitikon (MZU-Fälle) und jugendstrafrechtliche Interventionen (JUGA-Fälle), Version vom 19. Mai 2016, S. 22 ff.

<sup>2</sup>Europarat, CM/Rec(2014)4, Ziff. III/1.

Im Kanton Zürich übernehmen fünf Jugendanwaltschaften (Limmattal/Albis, See/Oberland, Unterland, Winterthur, Zürich-Stadt) die Aufgaben der Jugendstrafrechtspflege. Die Jugendanwältinnen und -anwälte ordnen EM an und führen die Fälle im Sinne eines Case Managements. Die Sozialarbeitenden der Jugendanwaltschaften sind für die Umsetzung von EM zuständig. Für den technischen Vollzug ist die EM-Vollzugsstelle beim Amt für Bewährung und Vollzug verantwortlich. Die Oberjugend-anwaltschaft beaufsichtigt die fünf Jugendanwaltschaften. Diese sind jedoch in grossen Teilen voneinander unabhängige Organisationen, die dezentral organisiert sind und bei der Anwendung von EM eigenständig handeln.

### **2.3 Daten**

Die Daten wurden mit den für die Evaluation vorgesehenen und in der Einleitung beschriebenen Methoden zwischen Januar 2017 und Dezember 2017 erhoben. Hinzu kamen in diesem Anwendungsfeld aus organisatorischen Gründen Telefoninterviews mit den Personen aus dem institutionellen Umfeld anstelle eines Fokusgruppeninterviews.

Während der Erhebungsperiode konnten Daten zu insgesamt 7 EM-Fällen erhoben werden. Diese 7 EM-Fälle präsentieren alle für die Evaluation zur Verfügung stehenden EM-Fälle von Januar 2017 bis Dezember 2017. Die Tabelle 1 zeigt auf, wie sich der Datenkorpus (Personengruppe, Datenquelle und Anzahl) zusammensetzt.

**Tabelle 1:** Überblick Datengrundlage Jugendstrafrechtliche Intervention (Stand Dezember 2017)

Personengruppe	Datenquelle	Anzahl
Überwachte Personen	Fragebogen vor Beginn EM	2
	Fragebogen nach Ende EM	2
	Leitfadeninterviews	3
	Akten	7
Institutionelles Umfeld	Fragebogen vor Beginn EM	2
	Fragebogen nach Ende EM	3
	Leitfadeninterviews institutionelles Umfeld <sup>1</sup>	5
Privates Umfeld	Fragebogen	2
	Leitfadeninterviews	2
Institutionelle Akteurinnen und Akteuren	Fragebogen	19
	Fokusgruppeninterviews	1

<sup>1</sup>Mit den Personen aus dem institutionellen Umfeld im Anwendungsbereich Jugendstrafrechtliche Intervention Leitfadeninterviews (telefonisch) durchgeführt. Aus organisatorischen Gründen war ein zentral geführtes Fokusgruppeninterview nicht möglich.

Im Anwendungsfeld Jugendstrafrechtliche Intervention konnten von allen Personengruppen Daten erhoben werden. Insbesondere durch die Leitfadeninterviews mit Personen aus dem institutionellen Umfeld und dem privaten Umfeld sowie durch die schriftliche und mündliche Befragung der institutionellen Akteurinnen und Akteure konnten aussagekräftige Daten generiert werden.

Die Tabelle 2 zeigt jedoch auch, dass aufgrund der geringen Fallzahl und der unterschiedlichen Bereitschaft, Fragebogen auszufüllen und Interviews zu geben, die Datengrundlage pro Fall sehr unterschiedlich ist. So haben jeweils nur 2 überwachte Personen einen Fragebogen vor bzw. nach EM ausgefüllt und es liegen nur 5 Fragebogen (2 vor und 3 nach EM) von Personen aus dem institutionellen Umfeld vor. Daher ist einzig eine statistisch-deskriptive Beschreibung der Daten auf Basis der 19 Fragebogen der institutionellen Akteurinnen und Akteure sinnvoll.



**Tabelle 2:** Datengrundlage/EM-Fall Jugendstrafrechtliche Intervention (Stand Dezember 2017)

EM-Fall	FB* überwachte Person vor EM (max. 1/EM-Fall)	FB* überwachte Person nach EM (max. 1/EM-Fall)	Interview überwachte Person (max. 1/EM-Fall)	Akte überwachte Person (max. 1/EM-Fall)	FB* institutionelles Umfeld vor EM (max. 3/EM-Fall)	FB* institutionelles Umfeld nach EM (max. 3/EM-Fall)	FB* privates Umfeld (max. 5/EM-Fall)	Interview privates Umfeld (max. 5/EM-Fall)	total
1	0	0	0	1	0	2	1	1	6
2	1	1	1	1	0	0	0	0	6
3	1	1	0	1	1	0	1	1	6
4	0	0	1	1	1	1	0	0	4
5	0	0	1	1	0	0	0	0	2
6	0	0	0	1	0	0	0	0	1
7	0	0	0	1	0	0	0	0	1
total	2	2	3	7	2	3	2	2	

\*FB = Fragebogen

## 2.4 Ergebnisse Perspektive Träger

Basierend auf den geführten Interviews und den erhobenen Akten, lassen sich die untersuchten Personen aus dem Anwendungsfeld Jugendstrafrechtliche Intervention in zwei Gruppen aufteilen. Sie unterscheiden sich in Bezug auf die Motivation der überwachten Personen, die verordnete EM-Auflage, den Ablauf der Überwachung und die Einhaltung der Auflagen.

Auffällig ist, dass es Personen gibt, bei denen Fälle von Nichteinhalten der Abmachungen (bspw. Nicht-Aufladen des Akkus) oder Missachten von Auflagen wie Rayonverbote oder der zeitlichen Richtlinien des Hausarrests in einem kleinen Ausmass auftreten. Während bei anderen Personen Zwischenfälle und Missachtungen die Regel bilden. Die Dauer der Anwendung von EM spielt dabei keine Rolle.

Die erste Gruppe (*Gruppe 1 JUGA*) umfasst wenige Personen (2 von 7). Sie werden nicht mit GPS-EM-Geräten überwacht (nur RF-Gerät oder Alkohol-Test-Geräte) und sind nicht für das Aufladen der Geräteakku verantwortlich. Zusätzlich sind diese Geräte deutlich kleiner als GPS-EM-Geräte mit integriertem Satellitenempfänger und grossem Akku. Dies reduziert naturgemäss Zwischenfälle in Folge versehentlichen oder willentlichen Nicht-Aufladens. Des Weiteren halten die beiden überwachten Personen der *Gruppe 1 JUGA* die EM-Auflagen deutlich besser ein. Sie akzeptieren EM als sinnvolles Mittel und haben EM teilweise sogar selbst angestrebt. Die Grundlage für die Kooperation ist ihr Wille und Wunsch zur Veränderung. Entsprechend wird der Verlauf von EM seitens der überwachten Personen wie auch seitens der beteiligten Stellen als erfolgreich eingeschätzt.

Die überwachten Personen der *Gruppe 1 JUGA* geben an, dass sie die Überwachung selbst wollen oder das Gerät zumindest als Unterstützung für eine Veränderung gutheissen können:

„Ich wollte es selbst, ich habe das vorgeschlagen. Ich wollte zuerst einen eigenen [Alkoholtester] kaufen.“ (überwachte Person, JUGA)

„Die meisten sehen es wohl als Strafe. Ich sehe es als Hilfe nicht als Strafe. So vielleicht [...]. Ich habe es selber akzeptiert. Ich habe ja dazu gesagt. Also ich hätte es so oder so erhalten, auch wenn ich es nicht gewollt hätte.“ (überwachte Person, JUGA)

Entsprechend arrangieren sie sich mit den Unannehmlichkeiten der Geräte. Sei es, dass eine Rückkehr aus dem Urlaub nötig ist, um rechtzeitig den Alkoholtest vorzunehmen oder dass im Sommer aussenstehende Person bspw. im Freibad das EM-Gerät bemerken und mit Blicken darauf reagieren. Die betroffenen Personen werden auch von ihrem Umfeld unterstützt und in der Einhaltung der Auflagen bestätigt:

„Freunde fanden es normal, also schon scheisse. Sie sagten mir, ich solle es einfach durchziehen“ (überwachte Person, JUGA).

Aufgrund dieser Haltung haben die überwachten Personen ein relativ grosses Verständnis für technische oder organisatorische Mängel. Eine der beiden Personen wurde mehrmals angerufen und sah sich sogar mit der Polizei konfrontiert, weil ein Urlaub mangelhaft kommuniziert und daher nicht im System erfasst war. Technische Probleme bezüglich der Grösse des Geräts oder Problemen beim Aufladen traten hier schon nur aufgrund der angewandten Technik (RF und Alkohol-Test) nicht auf.

Als äusserst wichtiger Aspekt ist bei der *Gruppe 1 JUGA* die Wirkung von EM zu nennen. Die überwachten Personen dieser Gruppe betonen, dass sie ihr Verhalten geändert hätten und dass die Überwachung ihnen dabei geholfen habe. Dabei gab es bei beiden überwachten Personen Zwischenfälle und Rückschläge. In Relation zur gesamten Überwachungsdauer, waren es aber deutlich weniger Zwischenfälle als bei anderen Fällen. Dies ist auch aus den Akten ersichtlich und wird von den fallführenden Stellen der JUGA bestätigt.

Von Bedeutung ist dabei einerseits, dass die überwachten Personen dieser Gruppe die Reichweite einer Veränderung ihres Verhaltens sahen:

„Ich habe auch meine Zukunft gerettet. Ich habe schon gedacht, was passiert mit mir, wenn ich jetzt weiter trinke. Dann bin ich vielleicht mit 30 im Park, voll besoffen, habe kein Zuhause. Das ist meine grösste Sorge gewesen, dass ich irgendwann keine Zukunft habe. Deswegen habe ich auch aufgehört.“ (überwachte Person, JUGA)

Andererseits, sind die Settings so, dass klare Konsequenzen möglich waren und sie die Überwachung unterstützten:

„Bei mir war abgemacht, dass ich dann [bei Verstössen] gleich am Morgen hierher [geschlossenes Setting unter der Woche] kommen muss. Und dann wird es einfach aufgeschrieben, auf der Kurve, gesucht von der Polizei'. Dann wäre ich gesperrt gewesen für zwei Wochenenden und Gespräche mit der JUGA etc. Deswegen habe ich mich daran gehalten.“ (überwachte Person, JUGA)

Ob die Wirkung längerfristig anhalten wird, lässt sich nicht voraussagen. Bei der Befragung wurde eine Person noch überwacht, die andere Person hatte ein erstes Wochenende ohne EM verbracht. Sie äussern jedoch den Willen, das veränderte Verhalten beizubehalten. Die erste Erfahrung mit

dem Wochenende ohne EM zeigt auch, dass sich das neue Verhalten etabliert hat und die überwachte Person wie automatisch rechtzeitig zu Hause war.

„Ich bin ja jetzt daran gewöhnt. Ich konnte letztes Wochenende ohne EM raus. [...] Und ich war schon um 23:30 Uhr zu Hause. Nicht aus Zeitdruck. Einfach von selber, weil ich schon daran gewöhnt bin. Ich hatte die Struktur im Kopf. Man gewöhnt sich daran. Es ist halt ein bisschen besser so, als die ganze Nacht draussen sein und Dinge tun, die nicht gut sind. Also mir hat es sehr geholfen schlussendlich.“ (überwachte Person, JUGA)

Die restlichen Personen (*Gruppe 2 JUGA*) zeichnen sich durch gehäufte Missachtungen der EM-Auflagen aus. Die Gründe für die verweigernde oder widerständige Haltung gegenüber EM sind vielfältig und lassen sich anhand der wenigen Interviews nicht abschliessend beurteilen. Jedoch wird deutlich, dass bei allen der Wille zur Veränderung der eigenen Situation fehlt. In diesem Sinne unterscheidet sich auch die Indikation der Überwachung. Während bei der *Gruppe 1 JUGA* EM als Unterstützung für die, auch von Seiten der Klienten angestrebte Veränderung dient, entfaltet die stützende und kontrollierende Funktion von EM in der *Gruppe 2 JUGA* keine oder sogar eine negative Wirkung.

Die ablehnende Haltung gegenüber EM äussert sich auch darin, dass es für die Evaluation schwierig war, diese Personen für die Teilnahme zu gewinnen und schliesslich nur mit einer Person aus dieser Gruppe ein Interview geführt werden konnte. Da zusätzlich aber auch mit zwei Personen aus dem privaten Umfeld gesprochen werden konnte, ist ein Einblick in die *Gruppe 2 JUGA* dennoch möglich.

Die Personen der *Gruppe 2 JUGA* erleben die Überwachung durch EM zumeist negativ. So stört sie die Grösse des GPS-EM-Geräts und die Tatsache, dass es auffällt und nicht für einen Schrittzähler gehalten werden kann. Auch Probleme beim Aufladen und bezüglich der Laufzeit des Akkus wurden immer wieder thematisiert:

„Das mit dem Aufladen war mühsam. Dann piepst es. Das Gerät unterwegs aufladen ist nicht so toll. Man kommt sich dann noch dümmer vor. Wenn man keinen Akku hat, dann hört man auch die Vibration, z.B. im Zug. Da haben die Leute geschaut.“ (privates Umfeld, JUGA)

Von verschiedenen Seiten wurde berichtet, dass es Personen gibt, die sich mit dem EM-Gerät brüsten. Daneben gibt es aber auch überwachte Personen, für die das EM-Gerät ein Stigma bedeutet und ihnen das Gefühl vermittelt, entgegen ihrer Selbsteinschätzung, eine schwere Tat begangen zu haben.

„Man kommt sich wie der grösste Verbrecher vor. Das kann da oben [im Kopf] schon einen Schaden anrichten. Er muss es immer noch verarbeiten.“ (privates Umfeld, JUGA).

„Der Kollege, der das hatte. Er hat sich wie ein Vergewaltiger gefühlt. Er hatte ein Grosses. Das hat vibriert, gemacht und getan. Es war ein grosses Ding und er hatte den Akku dabei.“ (überwachte Person, JUGA).

Das private Umfeld fühlt sich aber nicht weiter beeinträchtigt durch das EM-Gerät oder durch die Überwachung. Es gibt möglicherweise Einschränkungen aufgrund der zeitlichen Vorgaben, welche auch den Familienalltag tangieren, jedoch keine Befürchtungen aufgrund der Überwachung.

„Es ist keine Belastung für uns [...]. Zuhause merkt man es eigentlich nicht. [...] Ich habe auch nicht den Eindruck, dass ich beobachtet werde, es stört mich nicht. Ich habe keine Mühe und er auch nicht.“ (privates Umfeld, JUGA)

Im Vergleich zur *Gruppe 1 JUGA* herrscht in der *Gruppe 2 JUGA* übereinstimmend die Meinung, dass die Überwachung mit dem EM-Gerät nicht Anlass zu einer Veränderung des Verhaltens gibt. Dies hat insbesondere damit zu tun, dass keine klaren Konsequenzen spürbar werden. Weder vonseiten des EM-Geräts (piepsen, vibrieren) noch vonseiten der JUGA ist mit Konsequenzen zu rechnen, wenn EM-Auflagen missachtet werden.

„Aber das Gerät ist nicht gemacht, um eine Person zu ändern. Vielleicht hat man einen gewissen Respekt vor dem Teil. Aber mit der Zeit gibt der Respekt nach. Das sind jetzt diese 3, 4 Minuten, die er zu spät kommt. Weil es passiert ja nichts.“ (privates Umfeld, JUGA)

„Aber man kann ja trotzdem liegen bleiben und denken, ‚fickt euch! Dann wisst ihr halt wo ich bin. Aber holen kommt ihr mich ja trotzdem nicht.‘“ (privates Umfeld, JUGA)

Daher entfaltet die Überwachung mit dem EM-Gerät keine Wirkung bei der *Gruppe 2 JUGA*. Die Erfüllung der Auflagen wird weder als ein erstrebenswertes Ziel gesehen, noch wird die Überwachung als ein Hilfsmittel zur Erreichung einer Veränderung wahrgenommen.

## **2.5 Ergebnisse Perspektive der beteiligten Stellen**

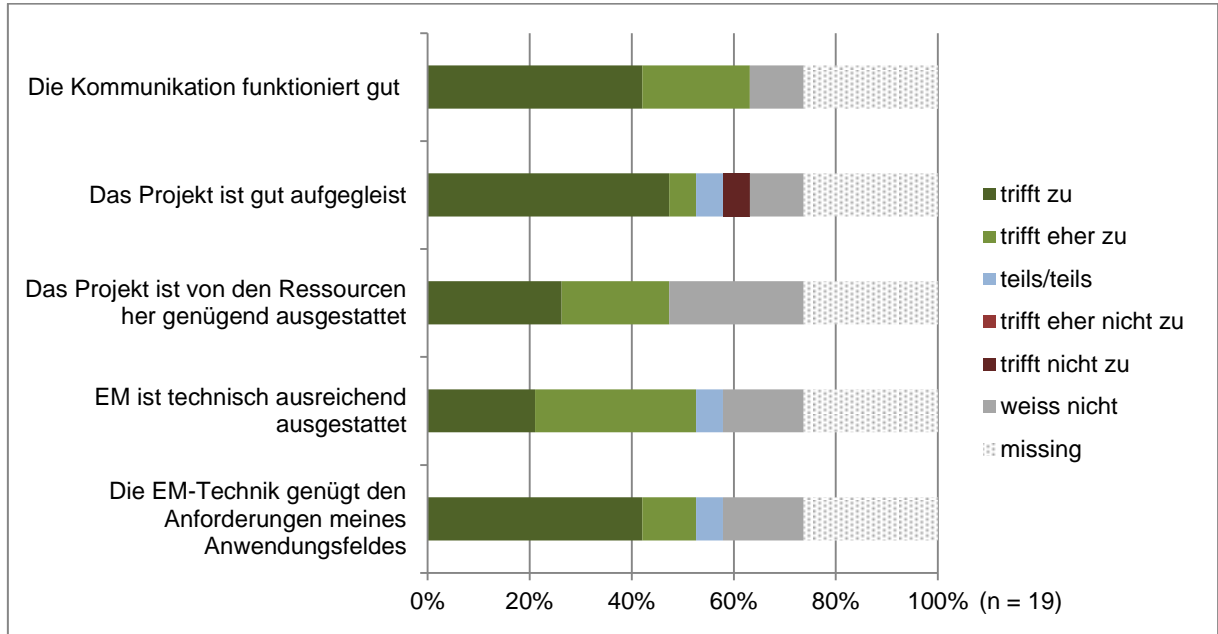
### **2.5.1 Institutionelle Akteurinnen und Akteure**

Von den 19 befragten institutionellen Akteurinnen und Akteuren des Anwendungsfeldes Jugendstrafrechtliche Intervention sind 10 Frauen und 9 Männer. Ein Drittel arbeitet als Jugendanwältin bzw. als Jugendantwalt, rund zwei Drittel sind Sozialarbeitende.

#### **2.5.1.1 Informationen zum Projekt und zur EM-Technik**

Die Abbildung 1 zeigt, dass über 60% der Befragten mit der Kommunikation und knapp 50% mit den Ressourcen im Projekt sowie mit der Lancierung des Projekts zufrieden (trifft zu bis trifft eher zu) sind. Die technische Ausstattung und die EM-Technik an sich bewerten über 50% der Befragten als ausreichend bzw. genügend (trifft zu bis trifft eher zu). Je nach Fragen machten gut 30% bis über 50% keine Angaben (missing) oder gaben an, die Frage nicht beantworten zu können (weiss nicht). Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass einige institutionelle Akteurinnen und Akteure zum Befragungszeitpunkt noch keine Erfahrungen mit EM gemacht haben. Insgesamt 8 Personen (37%) haben bei allen Aussagen der Frageblöcke 1 und 2 (Abbildung 1 und 2) nichts oder die Kategorie „weiss nicht“ angekreuzt. 5 davon haben auf dem Fragebogen vermerkt, dass sie noch keine EM-Fälle hatten. 2 weitere Personen haben angegeben im Projekt eine Aufgabe zu haben, die keinen direkten Kontakt mit überwachten Personen beinhaltet. Nur eine Person verweigerte ohne Hinweis auf einen Grund alle Fragen.

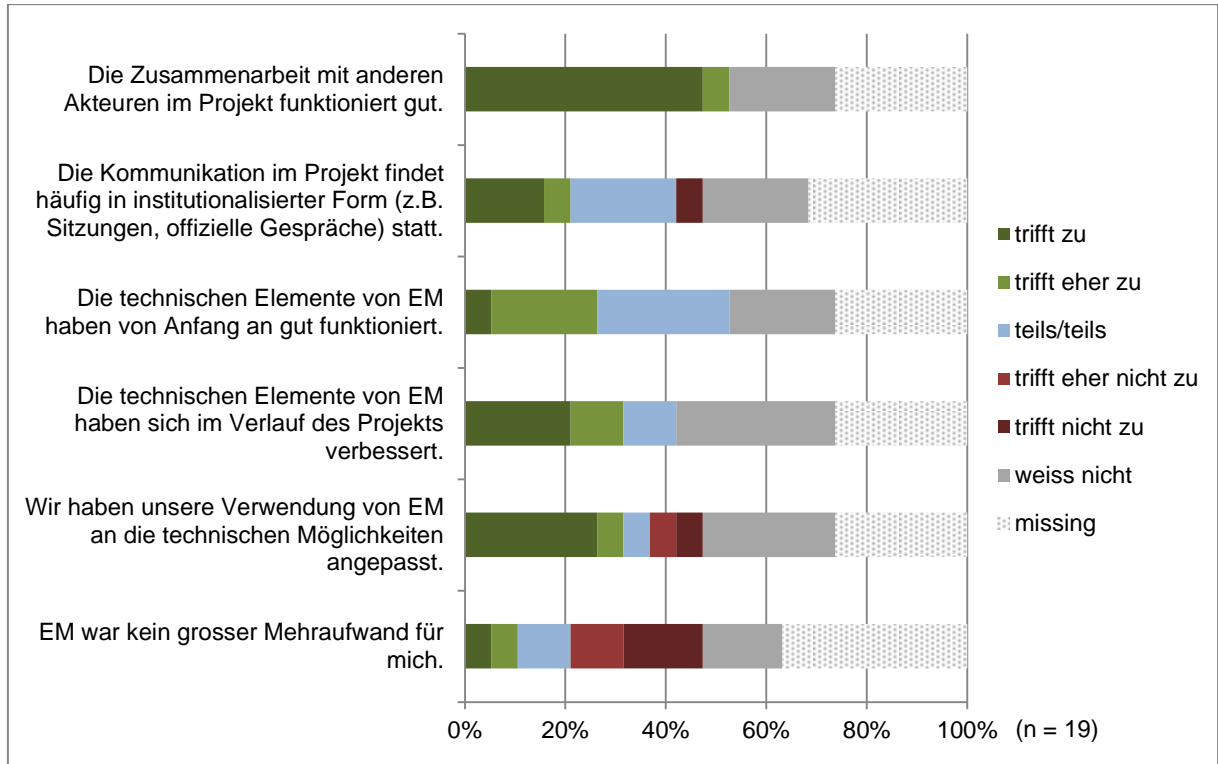
**Abbildung 1:** Informationen zum Projekt und zur EM-Technik (Sicht institutionelle AkteurInnen JUGA, Stand Dezember 2017)



### 2.5.1.2 Ablauf von EM-Fällen und von EM allgemein

Die Zusammenarbeit wird von 47% als gut (trifft zu) und von 5% als eher gut (trifft eher zu) bezeichnet. Keine Person äusserte sich in diesem Zusammenhang negativ. Die technischen Elemente scheinen nicht von Anfang an gänzlich funktioniert zu haben. 42% attestieren jedoch eine Verbesserung oder zumindest eine teilweise Verbesserung der technischen Elemente im Verlauf des Projekts (trifft eher zu bis teils/teils). Gut 30% sagen, dass sie die Verwendung von EM den technischen Möglichkeiten angepasst haben (trifft zu). Eine grosse Streuung gibt es bei der Frage zum Mehraufwand. Während für 10% EM keinen Mehraufwand bedeutet (trifft zu bis trifft eher zu), empfinden 27% EM als einen Mehraufwand oder eher einen Mehraufwand (trifft eher nicht zu bis trifft nicht zu). Für weitere 11% ist EM teilweise einen Mehraufwand (teils/teils).

**Abbildung 2:** Ablauf von EM-Fällen und von EM allgemein (Sicht institutionelle AkteurInnen JUGA, Stand Dezember 2017)



Die Arbeitsabläufe sind den Befragten nach dem Pilotprojekt und insbesondere nach den ersten Einsätzen von EM klar. Es wird von allen als sehr hilfreich angesehen, dass sie mit der EM-Stelle eine kompetente und gut erreichbare Ansprechperson haben, welche sich um die technischen Belange kümmert. Gleichzeitig bedingt dies auch, dass alle zeitlichen und räumlichen Änderungen der EM-Auflagen (bspw. bei Urlauben) dieser externen Stelle gemeldet werden müssen, damit diese im System erfasst werden können.

„Bei Besonderheiten z.B. Lager eines Jugendlichen, dann muss man vorher alles der EM-Stelle melden. Es würde Folgen für Jugendlichen haben, wenn man es nicht korrekt melden würde, Da hat man rechte Verantwortung. Man muss die Besonderheiten dann im Programm anpassen.“ (institutionelle AkteurInnen, JUGA)

Hinsichtlich des Aufwands lässt sich eine Lernkurve feststellen. Während zu Beginn die fallführenden Stellen noch mit viel Information zum Verlauf der Überwachung (Missachtungen der EM-Auflagen, technische Meldungen, Statusmeldungen etc.) erhielten, konnte die Information später auf das Nötige reduziert werden.

„Am Anfang wurden einfach auch mehr Infos geliefert [von EM-Stelle]. Beim zweiten Mal hat er nur noch geschickt, was wir wirklich brauchen. Zuerst habe ich mich gefragt, ob alles in die Akte muss, wie ich die Dokumente verarbeiten muss.“ (institutionelle AkteurInnen, JUGA)

Neben der institutionellen Lernkurve (bessere Abläufe, nur die nötigen und dadurch weniger Informationen) lässt sich auch eine persönliche Lernkurve erkennen. Während der Aufwand für die einzelnen institutionellen Akteurinnen und Akteure beim ersten Einsatz von EM aufgrund der neuen Formalitäten noch hoch ist, nimmt er bei späteren Einsätzen ab. In der Gruppendiskussion wurde aber auch angemerkt, dass der administrative Aufwand (Formulare etc.) weiter reduziert werden müsse.

„Ich finde es keinen grossen Aufwand mehr. Aber ich bin jetzt schon drin. Am Anfang ist es ein bisschen mehr Stress. Es gibt verschiedene Formulare und man muss eine Meldung an Jugenddienst und an Jugendanwalt machen. Am Anfang war es viel, wenn man es nicht kennt.“ (institutionelle AkteurInnen, JUGA)

„Ich wünschte mir, dass die formellen Hürden kleiner werden, damit wir schneller starten können.“ (institutionelle AkteurInnen, JUGA)

Aufgrund der dezentralen Organisationsform der JUGA und der unterschiedlichen Fälle, mit teilweise leichten Delikten und somit geringen Straf- bzw. Sanktionsmöglichkeiten, ist es wichtig, im Einzelfall entscheiden und flexibel reagieren zu können.

Im technischen Bereich sehen die institutionellen Akteurinnen und Akteure der Jugendanwaltschaften übereinstimmend mit den überwachten Personen die Akku-Laufzeit und die Grösse des GPS-EM-Geräts als Problem an.

„Der Akku ermüdet sehr schnell. Er reicht nicht für einen Tag. Der Jugendliche muss dann immer ein Ladegerät mitschleppen und es dann unterwegs aufladen. Der Akku sollte 24 Stunden halten.“ (institutionelle AkteurInnen, JUGA)

„Bei One-Track ist die Grösse schon ein Problem. [...] Da könnte man schon etwas verbessern an den EM-Geräten.“ (institutionelle AkteurInnen, JUGA)

### 2.5.1.3 Wirkung und Nutzen von EM

Im dritten Frageblock (Abbildung 3) beurteilt eine klare Mehrheit (79%) EM als nützliches oder eher nützliches Instrument für die Kontrolle von Auflagen (trifft zu bis trifft eher zu) und 68% als nützliches oder eher nützliches Instrument im Straf- und Massnahmenvollzug im Allgemeinen (trifft zu bis trifft eher zu). Dies wurde auch im Fokusgruppeninterview deutlich. Eine Person sagte beispielsweise: „Ich denke, als niederschwelliges Kontrollinstrument funktioniert es [EM] gut“ (institutionelle Akteure, JUGA). Über die Hälfte der befragten Personen (53%) schätzt EM auch als gutes oder eher gutes Instrument zur Erreichung der Vollzugsziele ein (trifft zu bis trifft eher zu).

Knapp die Hälfte der befragten institutionellen Akteurinnen und Akteure stimmt der Aussage, dass EM zusätzliche Informationen zur überwachten Person generiert zu oder eher zu (trifft zu bis trifft eher zu). Interviewaussagen wie:

„Die Frage ist: Was darf man alles aus den Daten ziehen und was nicht? Aber es waren sehr interessante Infos, die wir daraus gezogen haben“ (institutionelle AkteurInnen, JUGA).

oder

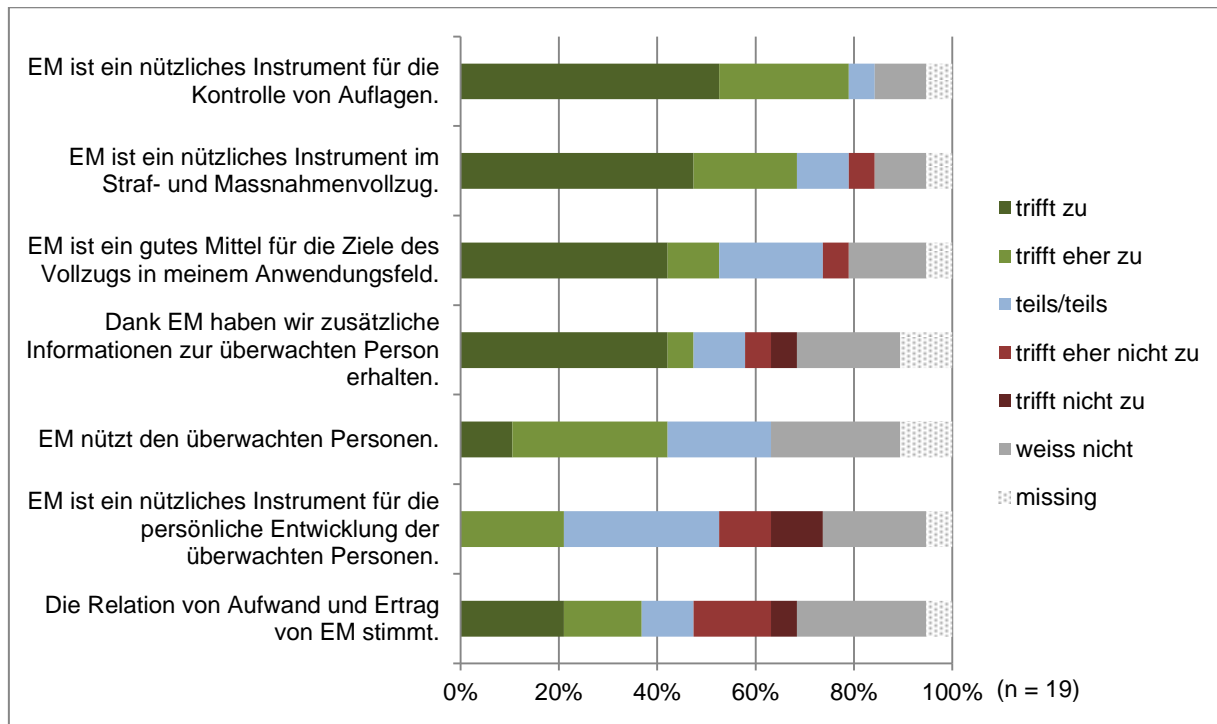
„EM sammelt auch Nebendaten, man bekommt Informationen. Und was macht man damit? Und wie kann man sie verwenden? Das ist für mich ein kritischer Punkt. Den Auftrag kann man genau definieren, aber es gibt Nebeninformationen, die automatisch gespeichert werden. Es ist eine Überwachung mit der Möglichkeit für Information, die man nicht verwenden kann.“ (institutionelle AkteurInnen, JUGA)

zeigen, dass der Umgang mit diesen Informationen unklar ist und Fragen aufwirft. Beispielsweise ist unklar, wie mit relevanten Informationen zum Aufenthaltsort und damit vermutlich verknüpften Aktivitäten, die ausserhalb der festgelegten Überwachungszeiten erfasst wurden, umgegangen wird.

Weniger als die Hälfte (43%) empfinden EM als nützlich oder eher nützlich für die überwachte Person (trifft zu bis trifft eher zu). Niemand stimmt der Aussage zu, dass EM nützlich für die persönliche Entwicklung der überwachten Person sei. Der grösste Teil (32%) stimmt der Aussage nur teilweise zu

(teils/teils). Wie schon bei der Frage zum Mehraufwand im Fragenblock 2, streuen auch die Antworten zur Frage der Relation von Aufwand und Ertrag stark. Über 20% sagen, dass die Relation von Aufwand und Ertrag nicht oder eher nicht stimmt (trifft eher nicht zu bis trifft nicht zu). 37% empfinden die Relation stimme oder stimme eher (trifft zu bis trifft eher zu). Über 30% geben an keine Antwort geben zu können (weiss nicht) oder machen gar keine Aussage dazu (missing).

**Abbildung 3:** Wirkung von EM (Sicht institutionellen AkteurlInnen JUGA, Stand Dezember 2017)



Die institutionellen Akteurinnen und Akteure sind sich weitgehend einig, dass der Nutzen von EM begrenzt ist. Die Überwachung kann bei der Befolgung von vorgegebenen Tagesstrukturen unterstützend wirken. Mit zunehmender Dauer der Überwachung lässt dieser Effekt jedoch nach und die Jugendlichen halten sich immer weniger an die Vorgaben. Daher liegt der Nutzen von EM stärker bei der Kontrolle als bei der Unterstützung zur Verhaltensänderung.

„Bei einem Einstieg, wenn einer in eine Struktur kommt, es [EM] hilft ihm in eine ambulante Struktur einzusteigen. In eine Tagesstruktur. Aber irgendwann ist das vorbei. Weil ja nichts Unmittelbares passiert. EM wird dann mehr zu einem lästigen Teil, das er dann auch nicht mehr ganz ernst nimmt.“ (institutionelle AkteurlInnen, JUGA)

Immer wieder wird betont, dass dies auf die Gestaltung der Konsequenzen zurückzuführen ist. Entweder werden die Konsequenzen zu wenig klar kommuniziert oder – was wohl für die meisten Fälle zutrifft – es sind keine weiteren Konsequenzen möglich. Damit bleiben der Nutzen und somit auch die Wirkung von EM stark eingeschränkt.

„Man muss die Konsequenzen den Jugendlichen klar kommunizieren. Dann ist die Wirkung besser. Aber alleine EM erreicht nichts, man muss etwas dazutun.“ (institutionelle Akteure, JUGA)

Das bedeutet weiter, dass EM im Anwendungsfeld Jugendstrafrechtliche Interventionen keine geschlossene Platzierung ersetzen kann. Wenn die nötigen Strukturen fehlen und den Jugendlichen die



Kompetenz fehlt, sich an zeitliche und raumbezogene Abmachungen zu halten, so kann EM dies nicht unterstützen.

„EM kann eine geschlossene Platzierung nicht ersetzen. Wenn der Jugendliche aufgrund seines Vorlebens schlechte Prognosen hat und er sich nicht an Abmachungen halten wird, ist es nicht geeignet.“ (institutionelle AkteurInnen, JUGA)

Die institutionellen Akteurinnen und Akteuren betonen aber auch, dass sie Jugendliche kennen, bei denen dank EM eine persönliche Veränderung stattgefunden habe. Im Allgemeinen attestieren sie EM aber nur eine beschränkte Wirkung. Sie weisen zudem auf die mögliche Gefahr der Isolation und der Radikalisierung in Folge des Hausarrests hin:

„Ich habe diesbezüglich einen anderen Fall mit Hausarrest. Bei ihm, er war ein Intensivtäter und er konnte sich selber verbessern. Zuhause war er dann am Computer und hat islamradikale Seiten studiert. Er ging dann mal nach Zürich und verteilte den Koran anstatt in die Therapie zu gehen. Das haben wir dann durch Überwachungskameras im Bahnhof herausgefunden.“ (institutionelle AkteurInnen, JUGA)

### 2.5.2 Institutionelles Umfeld

Das institutionelle Umfeld besteht im Anwendungsfeld Jugendstrafrechtliche Intervention aus Sozialarbeitenden, Familiencoaches sowie Psychologinnen und Psychologen. Diese Personen stützen zu einem grossen Teil die Aussagen der fallführenden Stellen in den Jugendanwaltschaften und können aus ihrer Perspektive zusätzliche Aspekte aufzeigen.

Auch das institutionelle Umfeld sieht den Nutzen von EM vor allem in der Beweislage, die sich als Argument oder als Grundlage für ein Gespräch mit den überwachten Personen nutzen lässt. Die EM-Daten beweisen die Ergebnisse der Kontrolle.

„Man hat einfach eine Kontrollierbarkeit. Eine Beweislage.“ (institutionelles Umfeld, JUGA)

„Man hat dann gute Argumente in der Hand, eine Grundlage die man diskutieren muss. Wir sagen dem immer ‚Spiegeln‘, das Verhalten spiegeln. Man hat eine gute Grundlage die stichfest ist. Es ist dann einfach ein Fakt. Es ist ein Instrument für die Arbeit als Sozialpädagoge.“ (institutionelles Umfeld, JUGA)

Gleichzeitig betonen alle Personen aus dem institutionellen Umfeld einhellig die Grenzen von EM. Die unklar formulierten Konsequenzen und Sanktionen bzw. die beschränkte Möglichkeit, Konsequenzen und Sanktionen anzudrohen, schränken den Nutzen von EM stark ein. Als weiteres Manko wird auch die Reaktionszeit genannt. Erhalten Sozialarbeitende die Meldung zu einer am Wochenende begangenen Missachtung der EM-Auflage erst am Montag, schmälert dies die Wirkung des Konfrontationsgesprächs mit den Jugendlichen. Eine kürzere Reaktionszeit ist aber vor allem eine Frage der Ressourcen, da sie die Erreichbarkeit der involvierten Stellen am Wochenende voraussetzt.

„Man hat es eingeführt aber noch ohne Konsequenzen oder nur indirekt mit Konsequenzen gedroht. Die allgemeinen Sanktionen, unabhängig von EM, sind an sich schon klar. Wenn Regeln nicht eingehalten werden, gibt es Sanktionen. Im Extremfall sogar die Kündigung. Insofern bin ich der Meinung, dass EM die Sache beschleunigt. Also im negativen Fall bringt es die Sache schneller auf den Punkt.“ (institutionelles Umfeld, JUGA)

„Es ist natürlich so. Wenn er Grenzen überschreitet, dann kommt die Meldung am Montag zur JUGA und dann am Mittag zu mir. Dann ist aber schon alles vorbei. [...] Alles ist relativ langsam. [...] Aber ein bisschen schneller reagieren können, wäre noch schlau. Kurz kommunizieren, ‚halt,

stopp, was geht jetzt ab?'. Sonst ist es gegessen bis am Montagabend. Ist natürlich eine Organisations- und Kostenfrage.“ (institutionelles Umfeld, JUGA)

Auch hinsichtlich der Wirkung, sehen die Personen aus dem institutionellen Umfeld klare Grenzen. Einerseits kann EM den Alltag der Jugendlichen normalisieren, andererseits zweifeln sie daran, dass die betroffenen Jugendlichen mit dieser Freiheit umgehen können.

„Einerseits ist es schön, sie können wieder in einen Alltag rein und beweisen, dass sie einen Alltag bewältigen können. Und sich in einem Rahmen bewegen, wo sie vorher nicht mehr konnten. Aber andererseits kann ich mir vorstellen, dass es für Jugendliche schwer ist, zu verstehen, was das EM jetzt soll. Eingesperrt sein, das verstehen sie. Aber das Zwischending?“ (institutionelles Umfeld, JUGA)

Ein zentrales Kriterium im Entscheidungsprozess zum Einsatz von EM (siehe z.B. Formular „Checkliste Voraussetzungen“) sind sogenannte Strukturen. Es wird davon ausgegangen, dass eine Tagesstruktur (geregelter Beschäftigung während mindestens 6 Stunden an 5 Tagen pro Woche) und insbesondere in der EM-Variante „Hausarrest“ eine tragende Sozialstruktur (Familie, die fähig ist, Konflikte zu lösen und unterstützend zu wirken) notwendig sind, damit Jugendliche fähig sind, sich an die EM-Auflagen zu halten.

„In diesem Fall hat es eher gezeigt, dass es noch andere Sachen gebraucht hätte, um den Verlauf zu ändern. Weil dort wo er wohnte, hatte er keine Strukturen, die ihm halfen.“ (institutionelles Umfeld, JUGA)

Dabei können die Strukturen eine unterschiedliche Beschaffenheit aufweisen. Einerseits gibt es „weiche“ Strukturen. Zu diesen gehören das familiäre Umfeld, das private Umfeld im Allgemeinen oder offene Strukturen wie Ausbildungs- und Arbeitsstätten. Zu den „harten“ Strukturen gehören geschlossene Settings wie beispielsweise Jugendeinrichtungen. Diese greifen professionell in den Alltag der Jugendlichen ein und haben Sanktionsmöglichkeiten (wie Streichen des Ausgangs am Wochenende), welche in anderen Kontexten nicht möglich sind. „Weiche“ Strukturen wie Familie oder offene Settings stützen im Vergleich zu geschlossenen Settings weniger stark. „Weiche“ Strukturen reichen daher nicht bei allen Jugendlichen als genügende Bedingung für den Einsatz von EM.

## 2.6 Beantwortung der spezifischen Fragen zum Anwendungsfeld Jugendstrafrechtliche Intervention

*Fühlten sich die Jugendlichen durch die EM-Vollzugsstelle und die Sozialarbeitenden der Jugendanwaltschaft genügend betreut?*

Die überwachten Jugendlichen fühlen sich genügend betreut. Sie beschreiben die Prozesse rund um das EM-Gerät (Installation im Haus, anbringen am Fussgelenk, Wechsel des Akkus, Information zur Handhabung des Geräts) sachlich neutral und äussern keine Kritik. Sie loben die Arbeit der EM-Vollzugsstelle.

*Fühlten sich die in der gleichen Hausgemeinschaft lebenden Personen durch die EM-Vollzugsstelle und die Sozialarbeitenden genügend betreut?*

Wie die überwachten Jugendlichen fühlen sich auch deren Mitbewohnerinnen und Mitbewohner genügend betreut. Die Prozesse rund um das EM-Gerät empfinden sie als problemlos. Sie schenken ihnen allgemein nicht viel Aufmerksamkeit. Im Fokus der Mitbewohnerinnen und Mitbewohner steht das Wiedersehen mit bzw. der direkte Kontakt zu den überwachten Jugendlichen.

*Führte die EM-Form des Hausarrests zu vermehrten Problemen im Zusammenleben der Hausgemeinschaft (Akzentuierung von häuslichen Problemen/häuslicher Gewalt, Beginn von häuslichen Problemen / häuslicher Gewalt)?*

Die überwachten Personen wie auch die Personen aus deren privatem Umfeld machen keine Hinweise über eine Zunahme von Problemen im Zusammenleben aufgrund der Überwachung mit EM. Allgemein wird nicht explizit auf Probleme im Zusammenleben hingewiesen.

*Hätte man diese Probleme mittels einer zusätzlichen Anordnung einer sozialpädagogischen Familienbegleitung (SPF) verhindern bzw. reduzieren können?*

Da keine Probleme hinsichtlich des Zusammenlebens offenkundig wurden, kann die Frage nicht beantwortet werden.

*Konnte durch die Anordnung von EM eine Entlastung in den Familiensystemen herbeigeführt werden (z.B. Entlastung durch die Gewissheit über den Aufenthalt des Jugendlichen)?*

Die Analyse der Interviews zeigen, dass EM den Erziehungsberechtigten die Kontrolle der Einhaltung vereinbarter Zeiten abnehmen. Die Kontroll- und Sanktionsfunktion von EM hinsichtlich der Zeit entlastet die Erziehungsberechtigten und stärkt sie gleichzeitig in ihren Kontroll- und Sanktionshandlungen. EM gibt zudem Hoffnung, dass sich die Situation der Jugendlichen wieder normalisiert.

*Inwiefern hat der Einsatz von EM Jugendliche davon abgehalten gegen die Ersatzmassnahmen zu verstossen (Warn-Effekt)?*

Am Anfang der Überwachung hat EM einen Warn-Effekt. Mit zunehmender Dauer nimmt dieser jedoch in den meisten Fällen ab. Ob EM einen Warn-Effekt hat, hängt aber auch von der Motivation der überwachten Jugendlichen ab. Bei Jugendlichen, die EM als Hilfe zur Veränderung sehen (vgl. Gruppe 1 JUGA, Kapitel 1.5 Perspektive Träger), hat EM einen Warn-Effekt. Einen geringen Warn-Effekt hat EM dagegen bei Jugendlichen, die keinen Willen zur Veränderung der eigenen Situation haben (vgl. Gruppe 2 JUGA, Kapitel 1.5 Perspektive Träger).

## 2.7 Diskussion der übergeordneten Fragestellung

### **Makroebene: Strukturen und Prozesse bei den beteiligten Stellen**

Die institutionellen Akteurinnen und Akteure bezeichnen die Kommunikation zwischen den beteiligten Stellen ausnahmslos als gut oder eher gut. Im Fokusgruppeninterview äussern sie sich positiv über die Zusammenarbeit innerhalb und zwischen den beteiligten Stellen. Insbesondere die Zusammenarbeit mit der EM-Fachstelle wird gelobt. Dank des Pilotprojekts und den ersten regulären EM-Anwendungen konnten alle Prozesse geklärt und vereinfacht werden. Auch die Personen aus dem institutionellen Umfeld sind mit der Zusammenarbeit mit den Jugendanwaltschaften zufrieden. Sie werden laut den Aussagen aus den Telefoninterviews ausnahmslos frühzeitig und ausreichend informiert. Ungeklärt bleibt bis anhin, wie mit den durch EM zusätzlich generierten Informationen zu den überwachten Personen umgegangen werden soll.

Für die meisten institutionellen Akteurinnen und Akteure ist EM ein Mehraufwand. Dieser steht für sie nur teilweise in Relation zum Nutzen. Die Daten zeigen aber auch, dass mit dem institutionellen und dem individuellen Lernprozess der Aufwand abnimmt.

### **Mesoebene: Erkenntnisse der Institutionen über die Anwendung von EM**

Die überwachten Personen, die in der Evaluation erfasst wurden, haben während der Überwachung kein Delikt verübt. Ob EM Delikte verhindert hat, ist schwer zu beurteilen. Hinsichtlich der Wirkung von EM im Anwendungsfeld Jugendstrafrechtliche Intervention lassen sich zwei Gruppen feststellen. Die erste Gruppe (vgl. *Gruppe 1 JUGA*, Kapitel 1.5) weist eine hohe Kooperationsbereitschaft auf und hat den Wunsch, sich zu verändern. In dieser Gruppe werden Abmachungen nur selten nicht eingehalten. Die zweite Gruppe (vgl. *Gruppe 2 JUGA*, Kapitel 1.5) zeigt keine intrinsische Motivation zur Veränderung und zeichnet sich durch viele Missachtungen aus.

EM hat vor allem für Jugendliche einen Nutzen, die kooperieren wollen oder die sich in einer „harten“ Struktur (vgl. Kapitel 1.6) befinden, die professionell in den Alltag der Jugendlichen eingreift und über Sanktionsmöglichkeiten verfügt.

### **Mikroebene: Überwachte Personen und ihr direktes Umfeld**

Die überwachten Personen der *Gruppe 1 JUGA* bewerten EM als hilfreich, um ihre Ziele zu erreichen. Sie arrangieren sich mit den Unannehmlichkeiten des EM-Gerätes. Für die überwachten Personen der *Gruppe 2 JUGA* hat EM keinen Nutzen. Es hindert sie nicht daran, die Auflagen zu missachten. Vielmehr stören sie die Grösse und die Auffälligkeit des EM-Geräts. Teilweise gibt ihnen das EM-Gerät das Gefühl, ein Schwerverbrecher zu sein.

### 3. Anwendungsfeld Vollzuglockerungen Massnahmenzentrum Uitikon (MZU)

#### 3.1 Das Wichtigste in Kürze

- Die überwachten Personen lassen sich in drei Gruppen fassen: *Gruppe 1 MZU* akzeptiert EM als Teil der regulären Vollzugslockerungs- und Progressionspraxis. Aus einem Nutzen-Kalkül heraus halten Personen dieser Gruppe sich an die Vorgaben. *Gruppe 2 MZU* verhält sich widerständig und missachtet die EM-Auflagen wiederholt. *Gruppe 3 MZU* wird aufgrund der schwere ihres Delikts und der Risiko- und Rückfalleinschätzung über längere Zeit mittels EM kontrolliert. Bei dieser Gruppe halten sich die Missachtungen wie bei *Gruppe 1 MZU* in Grenzen.
- EM wird von den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren im MZU als nützliches Mittel der Kontrolle gesehen. Für diesen Zweck stimmen Aufwand und Ertrag seitens der Institution.
- EM vereinfacht die Überwachung von Vollzugslockerungen für die überwachten Personen (weniger Kontrollanrufe) wie auch für das MZU.
- In den beiden Abteilungen des MZU (offene und geschlossene Abteilung) wird EM unterschiedlich eingesetzt. Während in der offenen Abteilung EM präventiv bei Direkteintritten zur Kontrolle erster Vollzugslockerung zum Einsatz kommt, wird in der geschlossenen Abteilung von Fall zu Fall reaktiv entschieden. Hier wären klare Vorgaben seitens der Direktion klärend.

#### 3.2 Ausgangslage und Kontext

Das MZU ist eine Massnahmeeinrichtung für straffällige männliche Jugendliche und junge Erwachsene im Alter von 15–25 Jahren.

Als rechtliche Grundlage für den Einsatz von EM im Anwendungsfeld Vollzugslockerung MZU dient das Schweizerische Strafgesetzbuch (Art. 74, 84 Abs. 6 und 77a StGB) und des Straf- und Justizvollzugsgesetz des Kantons Zürich (§ 20 Abs. 1–3).

EM kann bei Klienten der Geschlossenen Abteilung für erste unbegleitete Urlaube eingesetzt werden. Bei Klienten der Offenen Abteilung kann EM bei den ersten Urlauben nach der anfänglichen Sperrfrist von drei Monaten bei einem Direkteintritt, bei ersten Vollzugslockerungen nach Disziplinarvergehen während der Vollzugslockerung und bei Klienten während der Vollsperrre mit erhöhter Fluchtgefahr angeordnet werden. EM dient dabei zur Überprüfung der Einhaltung des Urlaubsprogramms und der Weisungen (z.B. Rayon- oder Kontaktverbot) sowie zur Überprüfung der Absprachefähigkeit der Klienten. Halten sich Klienten nicht an die Auflagen oder begeben sie sich auf Flucht, ermöglicht EM eine verkürzte Reaktionszeit. Die Klienten im MZU können je nach Bedarf passiv oder aktiv überwacht werden (vgl. Kapitel 2.2.1). Im Anwendungsfeld Vollzugslockerung MZU bedeutet EM für die überwachten Personen einen Zugewinn an Freiheit, da sie ansonsten erst später oder weniger lange in den Beziehungsurlaub könnten.

Im MZU überprüfen die Sozialarbeitenden, ob im Rahmen der Vollzugslockerung, EM zur Überwachung der Auflage angezeigt ist. Die Sozialarbeitenden ordnen EM an und führen die Fälle. Für den technischen Vollzug von EM ist die Sicherheitsloge des MZU verantwortlich.

#### 3.3 Daten

Die Daten wurden durch alle vorgesehenen und in der Einleitung beschriebenen Methoden von Januar 2017 bis Dezember 2017 erhoben. Insgesamt konnten Daten zu 15 EM-Fällen gesammelt werden.

Die Tabelle 3 zeigt auf, wie sich der Datenkorpus (Personengruppe, Quelle und Anzahl) für das Anwendungsfeld Vollzugslockerung MZU zusammensetzt.

**Tabelle 3:** Überblick Datengrundlage Vollzugslockerung MZU (Stand Dezember 2017)

Personengruppe	Datenquelle	Anzahl
Überwachte Personen	Fragebogen vor Beginn EM	6
	Fragebogen nach Ende EM	3
	Leitfadeninterviews	6
	Akten	15
Institutionelles Umfeld	Fragebogen vor Beginn EM	27
	Fragebogen nach Ende EM	19
	Fokusgruppeninterviews	1
Privates Umfeld	Fragebogen	0
	Leitfadeninterviews	0
Institutionelle Akteurinnen und Akteuren	Fragebogen	6
	Fokusgruppeninterview	1

Im Anwendungsfeld Vollzugslockerung MZU konnten Daten von drei Personengruppen erhoben werden. Obwohl geplant, konnten weder eine schriftliche noch eine mündliche Befragung mit Personen aus dem privaten Umfeld durchgeführt werden. Die überwachten Personen hatten nur während dem Urlaub die Gelegenheit, die Fragebogen Personen aus ihrem privaten Umfeld zu übergeben. Es ist anzunehmen, dass während des Urlaubs die Befragung für die überwachten Personen keine Priorität hatte und so die Übergabe der Fragebogen vergessen ging. Möglicherweise hatten auch einige Personen aus dem privaten Umfeld kein Interesse an der Befragung teilzunehmen.

Dennoch bilden die Interviews mit den überwachten Personen und den beteiligten Stellen sowie die Akten und die von den beteiligten Stellen ausgefüllten Fragebogen eine gute Datenlage für die Analyse des Anwendungsfelds Vollzugslockerung MZU. In diesem Anwendungsfeld konnte bei den institutionellen Akteurinnen und Akteuren sogar eine Vollerhebung realisiert werden. Alle sechs im MZU angestellten institutionellen Akteurinnen und Akteuren haben sowohl am Fokusgruppeninterview teilgenommen als auch die Fragebogen ausgefüllt.

Die Tabelle 4 zeigt jedoch auch, dass aufgrund der geringen Fallzahl und der unterschiedlichen Bereitschaft, Fragebogen auszufüllen oder Interviews zu geben, die Datengrundlage je Fall sehr unterschiedlich ist. Nur die Daten der beteiligten Stellen lassen eine statistisch-deskriptive Beschreibung zu.

**Tabelle 4:** Datengrundlage/EM-Fall Vollzugslockerung MZU (Stand Dezember 2017)

EM-Fall	FB* überwachte Person vor EM (max. 1/EM-Fall)	FB* überwachte Person nach EM (max. 1/EM-Fall)	Interview überwachte Person (max. 1/EM-Fall)	Akte überwachte Person (max. 1/EM-Fall)	FB* institutionelles Umfeld vor EM (max. 3/EM-Fall)	FB* institutionelles Umfeld nach EM (max. 3/EM-Fall)	FB* privates Umfeld (max. 5/EM-Fall)	Interview privates Umfeld (max. 5/EM-Fall)	total
1	1	0	1	1	3	2	0	0	9
2	0	1	1	1	2	1	0	0	8
3	1	0	1	1	2	2	0	0	7
4	1	1	1	1	3	3	0	0	10
5	0	0	0	1	3	0	0	0	4
6	1	0	1	1	2	2	0	0	7
7	0	0	1	1	2	0	0	0	4
8	0	0	0	1	3	3	0	0	7
9	0	0	0	1	2	0	0	0	3
10	1	1	0	1	2	3	0	0	8
11	1	0	0	1	1	0	0	0	3
12	0	0	0	1	1	3	0	0	5
13	0	0	0	1	1	0	0	0	2
14	0	0	0	1	0	0	0	0	1
15	0	0	0	1	0	0	0	0	1
total	6	3	6	15	27	19	0	0	

\*FB = Fragebogen

### 3.4 Ergebnisse Perspektive Träger

Die überwachten Personen lassen sich in drei Gruppen zusammenfassen. Diese unterscheiden sich in Bezug auf die Dauer der Anwendung von EM (und damit auch das Tragen des EM-Geräts auf dem Areal), der Indikation und der Akzeptanz seitens der überwachten Person.

Der Grossteil (11 von 15, Gruppe 1 MZU) der überwachten Personen trägt EM als Teil der regulären Progressionspaxis und Vollzugslockerung am MZU und stammen sowohl aus der offenen Abteilung (7 Personen) als auch aus der geschlossenen Abteilung (4 Personen). Die ersten Urlaube werden durch EM kontrolliert und anschliessend aufgrund der Meldungen mit dem Klienten besprochen. Verläuft eine bestimmte Anzahl abgemachter Urlaube ohne Zwischenfall, können die folgenden Urlaube

ohne EM erfolgen. EM kommt dabei an wenigen Tagen oder Wochenenden zum Einsatz, ein Aufladen des Akkus wird damit hinfällig und die Anwendung verläuft in der Regel ohne grössere Zwischenfälle.

Entsprechend freuen sich die überwachten Personen der *Gruppe 1 MZU* auf ihren ersten Urlaub und akzeptieren EM gerne, da sie den (u.U. begründeten) Eindruck haben, sie müssten ohne EM länger auf einen ersten Urlaub warten.

„Es ist einfach eine Chance wieder rauszugehen.“ (überwachte Person, MZU)

Auch sind sie sich klar bewusst, dass EM eine kurzfristige Massnahme ist, die nach den ersten Urlauben ohne Zwischenfälle auch beendet wird. EM wird damit als Teil und Instrument der Massnahme am MZU akzeptiert und nicht weiter in Frage gestellt.

„Man hat mir einfach gesagt, dass ich es zweimal beim Ausgang tragen muss. Sonst hätte ich einen Antrag stellen müssen. Mir war das aber egal. Der Sozialpädagoge hat mich informiert. Hauptsache ich konnte in den Ausgang.“ (überwachte Person, MZU)

Zumeist findet ein solcher Urlaub am Wochenende statt und beinhaltet den Besuch der Familie, naher Verwandter oder enger Freunde. Entsprechend ist die öffentliche Wahrnehmung von EM nur am Rand ein Thema.

„Für in der Öffentlichkeit ist es einfach ein bisschen abschreckend. Wenn man in der Stadt so einen sieht. [...] Weil Leute wissen, dass nur Kriminelle so ein Ding erhalten.“ (überwachte Person, MZU)

Eingeschränkt fühlen sich die überwachten Personen weniger durch Blicke der Öffentlichkeit als durch die genaue Planung des Urlaubs was für sie oft auch eine schwierige Aufgabe darstellt und Spontaneität und Impulsivität enge Grenzen setzt. Daneben wird auch die Grösse des EM-Geräts angesprochen, aber insgesamt arrangieren sich die überwachten Personen recht gut mit der Grösse und dem Material des EM-Geräts.

„Der Klotz stört ein bisschen. Ich habe aber keine Mühe man kann die Hosen gut darüber ziehen.“ (überwachte Person, MZU)

„Man muss die Socke unters Gerät tun, sonst reibt es. Das Gerät ist gross, es schlägt am Knochen an. Nach 2–3 Stunden merkt man es aber nicht mehr. Es schränkt beim Gehen nicht ein.“ (überwachte Person, MZU)

Die *Gruppe 1 MZU* sieht einen klaren Nutzen von EM, man kann von einem Kosten-Nutzen-Kalkül sprechen. Der Nutzen liegt im (frühen) Urlaub, die Kosten beinhalten das Tragen des EM-Geräts und die Überwachung. Darüber hinaus erleichtert EM die Urlaube auch in technischer Hinsicht: Kontrollanrufe erübrigen sich oder werden weniger. Dies ist ein bedeutender Aspekt, da Kontrollanrufe von festen Telefonen (Festnetzanschlüsse oder Telefonkabinen) getätigt werden müssen, was im öffentlichen Raum immer schwieriger wird.

„EM ist angenehmer, weil man nicht so viel anrufen muss. Sonst muss man 2–3 Mal anrufen und sagen, wo man ist. Ich musste so weniger dran denken.“ (überwachte Person, MZU)

„Längerer Ausgang. 10 Stunden anstatt 5 und jetzt mache ich eine genauere Planung für den Ausgang.“ (überwachte Person, MZU)

Ein weiterer Nutzen liegt darin, dass die überwachten Personen mittels der Einhaltung der Abmachungen das Vertrauen der Mitarbeitenden am MZU zurückgewinnen können. EM dient ihnen sozusagen als Beweis, dass man ihnen auch später ohne EM vertrauen kann.



„Ich hatte keine Erwartungen. Einfach dass sie sehen, dass ich mich an Abmachungen halte. EM hat mich da unterstützt.“ (überwachte Person, MZU)

„Ich denke schon man zeigt Behörden und Bezugspersonen, dass ich mich an Abmachungen halten kann und ich gewinne wieder Vertrauen zurück.“ (überwachte Person, MZU)

Einige Personen gehen noch weiter, indem sie EM als Versicherung für sich selbst sehen. Gerade da sie sich des institutionellen Misstrauens gegenüber Klienten bewusst sind, betonen sie, EM helfe, ihre Begründungen und Erklärungen (bspw. bei unverschuldeten Änderungen im Öffnungsplan) zu belegen. Damit seien sie gegenüber dem MZU versichert.

„Der Klient hat so auch einen Beweis, dass er alles richtig gemacht hat. Ist eine Versicherung für mich.“ (überwachte Person, MZU)

Die Frage der Wirkung stellt sich hier weder für die überwachten Personen noch wird eine Wirkung vom MZU angestrebt. Es geht um Kontrolle und Belege, jedoch nicht um eine angestrebte Verhaltensänderung.

Ein kleiner Teil (2 von 15, Gruppe 2 MZU) verweigert sich dieser Logik und widersetzt sich den Abmachungen, welche mittels EM kontrolliert werden. Entweder können sie sich generell schlecht an Abmachungen halten und können dies mittels EM nicht verbessern. Oder EM suggeriert ihnen, dass eine Missachtung eines Rayonarrests bzw. -verbots durch die Überwachung bagatellisiert wird, da ihr Aufenthaltsort jederzeit festgestellt werden kann. Mit dieser Verweigerungshaltung wird EM entsprechend kritischer gesehen.

Die Aussagen zu EM, zu Reaktionen aus der Öffentlichkeit und zu ihrem Verhalten mit EM sind daher auch alle recht negativ und kritisch. Sie zeugen von einer verweigernden Haltung. Wenn die erste Gruppe quasi die „Regeln des Spiels“ verstehen und akzeptieren und gemäss einem „Kosten-Nutzen-Kalkül“ einsetzen, so verspielt die Gruppe 2 MZU die Chance, welche sie mit EM erhält.

„Dann haben meine Kollegen mich nach Hause gebracht, 23 Uhr, aber ich hatte so Lust zu trinken. Aber mir war es scheissegal, ich gehe auf die Flucht, mir ist es scheissegal. Niemand kann einen daran hindern, das zu machen, was man will. Nur jemand der will, dem bringt es etwas. Verstehen Sie? Bei den Personen, die nicht wollen, bringt es nichts. Wenn jemand abhauen will, dann macht er es mit diesem Ding.“ (überwachte Person, MZU)

In dieser Gruppe kann weder von Nutzen noch von Wirkung gesprochen werden. Die überwachten Personen sehen keinen Nutzen und aus den Akten geht hervor, dass die Abmachungen grösstenteils nicht eingehalten wurden. Es geht dabei nicht um kleinere Missachtungen, sondern um Flucht und grobe Verspätungen, welche durch EM aufgezeichnet wurden.

Schliesslich gibt es wenige Fälle (2 von 15, Gruppe 3 MZU), welche als Ausnahme zum Regelbetrieb im MZU gelten können. Sie werden als einzige Gruppe aufgrund der Schwere des Delikts und der Rückfall- und Risikoeinschätzung aktiv überwacht. EM wird bei ihnen zur Kontrolle eingesetzt – z.B. bei ersten Arealöffnungen. Dies sind daher auch die einzigen Personen bei denen sich EM über Monate hinweg zieht und welche das GPS-EM-Gerät dauernd und auch innerhalb des MZU tragen. Sie müssen das Gerät aufladen, nachts mit dem Kabel am Fuss schlafen, den Akku mitnehmen etc. Und sie sind mit der Grösse des Geräts über Wochen und Monate konfrontiert. So berichtet eine überwachte Person von Behinderungen durch das Gerät, da sie damit bei der Arbeit immer wieder hängengeblieben sei.

„Beim Arbeiten war es definitiv im Weg. [...] Ich bin mehrmals am Gerüst hängen geblieben.“ (überwachte Person, MZU)

„Und wenn es aufgeladen ist in der Nacht dann vibriert es kurz und man erwacht. Aber das ist nicht so schlimm, ich habe ohnehin keinen ruhigen Schlaf.“ (überwachte Person, MZU)

Die Beeinträchtigungen für Familie und Umfeld liegen eher im Bereich der eingeschränkten Bewegungsfreiheit als in einer Angst vor Überwachung. Insbesondere bei Klienten welche über mehrere Jahre in geschlossenen Settings waren, ist die Möglichkeit eines Urlaubs bereits erfreulich.

„Die Familie ist froh, dass ich raus kann. Sie schauen nicht so drauf, ob ich das trage oder nicht. Bis jetzt hat mich niemand darauf angesprochen und sie sind froh, dass ich einfach mit ihnen sein kann.“ (überwachte Person, MZU)

„Mein Vater weiss es, meine Schwester, meine Freundin. Und ein Kollege. Sonst niemand. Das sind die, mit denen ich in dieser Zeit zu tun hatte. Die haben es verflucht. Du bist weniger spontan. Du musst dich an das Gebiet halten. [...] Also sind sie gezwungen mit dir mitzugehen. Aber für das sind sie enge Personen.“ (überwachte Person, MZU)

Die überwachten Personen der *Gruppe 3 MZU* akzeptieren EM aus ähnlichen Überlegungen heraus, wie diejenigen aus *Gruppe 1 MZU*. EM wird als ein Mittel angesehen, um Vertrauen zurückzugewinnen und gewissermassen zu kaufen, was einer Kosten-Nutzen-Mentalität entspricht.

„Ich konnte so aber das Vertrauen erkaufen und konnte in die WGA, in die Austrittsabteilung und jetzt läuft es gut. D.h. in dem Sinn hat es sich schon gelohnt. [...] Die Konflikte sind behoben und ich kann wieder in den Ausgang.“ (überwachte Person, MZU)

Im Fall von unverschuldeten Änderungen, fungiert EM auch als Versicherung gegenüber dem MZU.

„Ich war mal mit der Freundin draussen, wir waren auf der Autobahn. Wir hatten eine Zeit und einen Weg, den wir einhalten mussten. Zeit und Gebiet waren festgelegt. Wenn ich nur kurze Zeit raus kann, dann gehe ich zu den Eltern. Da haben wir einen genauen Weg. Und der Weg geht nicht immer, wenn man mit dem Auto unterwegs ist. Das war das Problem. Sie haben mich dann gefragt, mündlicher Zusammenschiss. Aber es ist nichts passiert. Sie konnten dann immer sehen, dass nichts passiert war.“ (überwachte Person, MZU)

Dazu kommt auch die Freude über einen möglichen Urlaub, gerade wenn eine Person schon lange in verschiedenen Gefängnissen war und längere Zeit in geschlossenen Settings ohne Urlaub gelebt hat.

„Ich bin jetzt fünf Jahre drin und es ist die einzige Möglichkeit, dass ich raus gehen kann.“ (überwachte Person, MZU)

Gleichzeitig vermitteln diese Person auch, dass sie über Institutionenwissen verfügen. Sie kennen die Institution MZU und den Strafvollzug und wissen, dass es sich lohnt, zu kooperieren. Sie sind sich bewusst, dass sie EM akzeptieren müssen, um an ihren Zielen festzuhalten.

„Wenn man hier ist, in der Offenen oder in der WGA mit Öffnungen, dann kann man immer abhauen. Man muss sich also ohnehin entscheiden, was man will. Mit oder ohne EM. Man kann abhauen und das EM draussen abschneiden.“ (überwachte Person, MZU)

„Ja, es ist die einzige Chance bei mir. Auf meine Situation und meinen Verlauf bezogen schon. Deswegen bin ich froh. Ich habe ja nur noch 10 Monate und ich will nicht und werde nicht auf die Flucht gehen. [...] Für mich ist es definitiv eine Chance.“ (überwachte Person, MZU)

Auch bei der *Gruppe 3 MZU* ist die Frage der Wirkung weder von Seiten der überwachten Person noch vonseiten des MZU ein Ziel. EM wird von allen Seiten als ein Instrument zur Kontrolle (MZU) und Rechtfertigung (überwachte Personen) eingesetzt.

### 3.5 Ergebnisse Perspektive der beteiligten Stellen

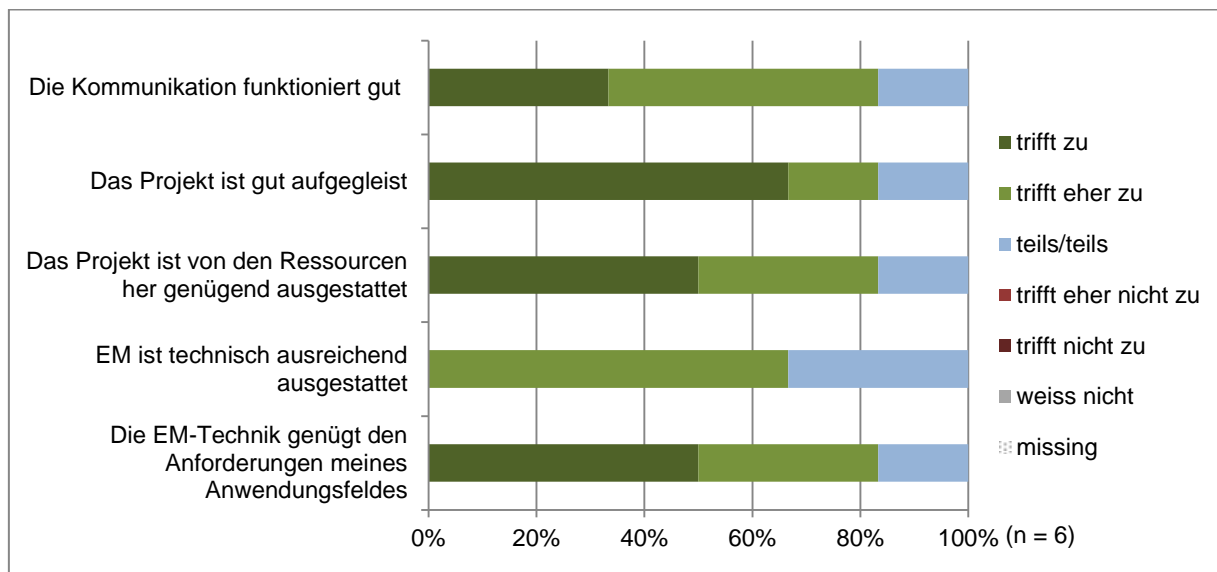
#### 3.5.1 Institutionelle Akteurinnen und Akteure

Im Anwendungsfeld Vollzugslockerung MZU füllten alle sechs zum Zeitpunkt der Befragung beschäftigten institutionellen Akteurinnen und Akteure einen Fragebogen aus. Sie arbeiten im MZU als Sozialarbeitende und Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter im Sicherheitsdienst. Je die Hälfte der institutionellen Akteurinnen und Akteure im MZU ist weiblich bzw. männlich.

##### 3.5.1.1 Informationen zum Projekt und zur EM-Technik

Über 80% der institutionellen Akteurinnen und Akteure sind mit der Kommunikation, den verfügbaren Ressourcen und der EM-Technik im Projekt sowie auch mit der Lancierung des Projekts zufrieden oder eher zufrieden (trifft zu bis trifft eher zu). Auch über 83% geben an, dass die EM-Technik den Anforderungen des Anwendungsfelds genügt (trifft zu bis trifft eher zu). Die Zustimmung zur Aussage „EM ist technisch ausreichend ausgestattet“ fällt etwas geringer aus. 67% stimmen eher zu (trifft eher zu), 33% teilweise (teils/teils) (vgl. Tabelle 4).

**Abbildung 4:** Informationen zum Projekt und zur EM-Technik (Sicht institutionelle AkteurInnen MZU, Stand Dezember 2017)



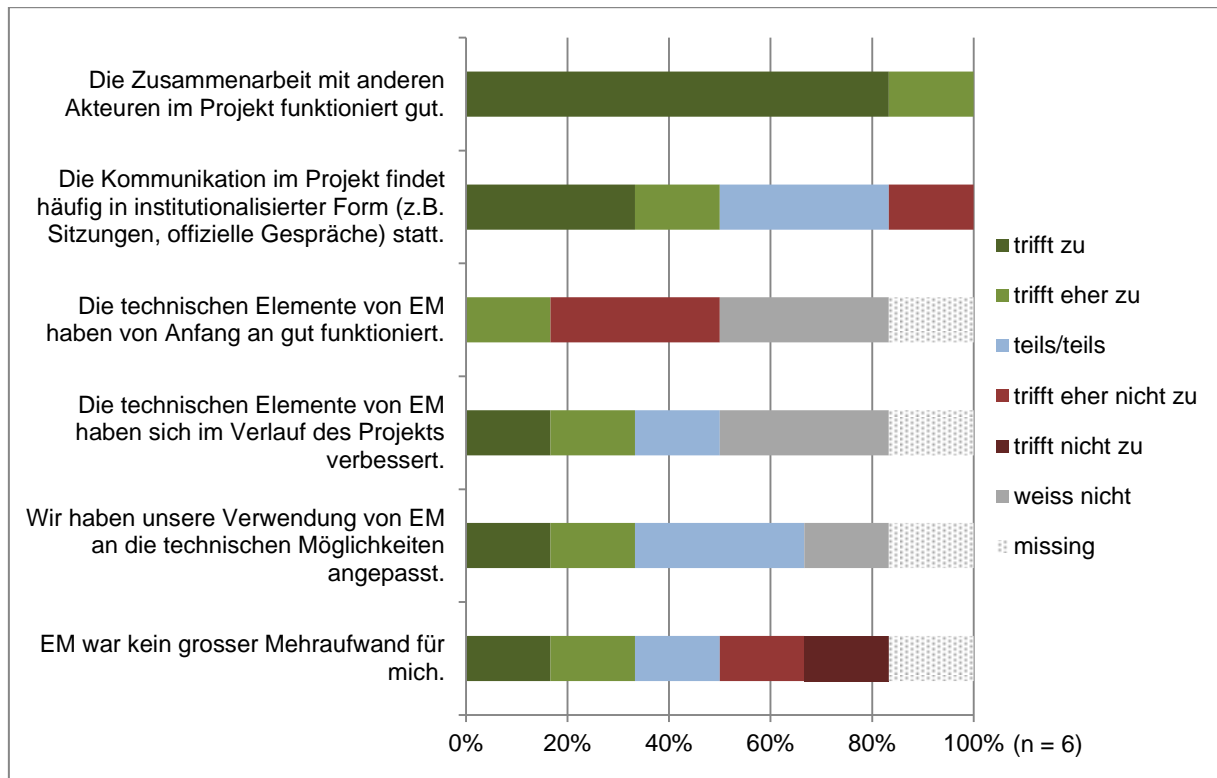
##### 3.5.1.2 Ablauf von EM-Fällen und von EM allgemein

Die Zusammenarbeit mit anderen Akteurinnen und Akteuren empfinden ausnahmslos alle befragten institutionellen Akteurinnen und Akteure des MZU als gut oder eher gut (trifft zu bis trifft eher zu).

Bei den Fragen zur Technik hat jeweils eine Person keine Antwort gegeben (missing) und 2–3 Personen gaben an, nicht antworten zu können (weiss nicht). Diejenigen, die geantwortet haben, sagen, dass die technischen Elemente nicht von Anfang an gänzlich funktioniert haben. Je 2 Personen geben an, dass sich die technischen Elemente im Verlauf des Projekts verbessert oder eher verbessert haben (trifft zu bis trifft eher zu). Weitere 2 Personen haben die Verwendung von EM den technischen Möglichkeiten (eher) angepasst. Keine Person sagt, dass sie die Verwendung von EM nicht den technischen Möglichkeiten angepasst haben. Wie schon im Anwendungsfeld Jugendstrafrechtliche Interventionen streuen die Antworten zur Frage betreffend des Mehraufwands stark. Einige schätzen

den Mehraufwand als gross oder eher gross ein (trifft eher nicht zu bis trifft nicht zu) andere als klein oder eher klein (trifft zu bis trifft eher zu).

**Abbildung 5:** Ablauf von EM-Fällen und von EM allgemein (Sicht institutionelle AkteurInnen MZU, Stand Dezember 2017)



Die Abläufe im MZU sind zwischen wenigen und klar definierten Personen aufgegleist. Programmierung der Bewegungsmuster und Installation der EM-Geräte wird von Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes durchgeführt. Die Absprachen mit den Klienten finden dagegen in den entsprechenden Abteilungen mit den Bezugspersonen statt.

„Es hat sich gut eingependelt. Wir [Sicherheitsloge] erhalten Aufträge, wir programmieren, wir lassen sie raus. Wenn es Störungen gibt, erhalten wir die Meldungen. Am Montag werden die Daten gesichtet. Gab es Abweichungen vom Öffnungsgesuch? Sanktionen?“ (institutionelle AkteurInnen, MZU)

„Die Problematik ist, dass der Sicherheitsdienst Meldeplanung möglichst früh haben möchte, dass ist nicht ganz einfach, weil noch viele Abklärungen [seitens Betreuung] gemacht werden müssen.“ (institutionelle AkteurInnen, MZU)

Der Entscheid, ob und in welchem Mass EM bei einem Klienten zum Einsatz kommt, wird in den beiden Abteilungen unterschiedliche gehandhabt. In der offenen Abteilung wird EM als Teil der regulären Progressionspraxis und Vollzugslockerung verwendet. Die ersten Urlaube werden in der Regel von EM kontrolliert.

„Wir haben es vom Klienten weggenommen. Wir haben einfach festgelegt, wann es eingesetzt wird.“ (institutionelle AkteurInnen, OA, MZU)

„Es gibt Unterschiede zwischen offener und geschlossener Abteilung. Auf der offenen ist es Standard, dass die ersten drei Öffnungen mit EM sind. Sonst wird EM als Disziplinarmassnahme eingesetzt. Bei Klienten mit Drogen-Problematik ist es sinnvoll. Sie sind so mehr mit dem MZU verbunden. Sie fühlen sich mehr kontrolliert und überwacht.“ (institutionelle AkteurInnen, MZU)

In der geschlossenen Abteilung sind die Entscheide vom Fall abhängig und unterliegen nicht einer Regel.

„Auf der geschlossenen Abteilung fällt es wie vom Himmel. Es gibt nicht den Regelverlauf.“ (institutionelle Akteure, GA, MZU)

Das unterschiedliche Vorgehen wurde in der Gruppendiskussion angesprochen und problematisiert. Eine Begründung könnte darin liegen, dass EM in beiden Abteilungen getrennt und aus der Praxis heraus eingeführt wurde, anstatt das „von oben“ ein Verfahren entschieden worden wäre. Es wird ein Grundsatzentscheid der Direktion befürwortet, um Klarheit zu schaffen und einheitliche Regelungen für beide Abteilungen aufzustellen.

„Es wäre gut wenn es top-down entschieden worden wäre, wie es umgesetzt werden sollte. Es wurde halt auch teilweise bottom-up bestimmt und da treffen verschiedene Sozpäd-Haltungen aufeinander. Es hätte einfach einen Grundsatzentscheid gebraucht.“ (institutionelle AkteurInnen, MZU)

„Intern sollten wir noch einmal über die Bücher gehen, wann EM eingesetzt werden soll.“ (institutionelle AkteurInnen, MZU)

„Von oben muss aber eine Klarheit geschaffen werden, wollen wir es oder nicht. Gibt es Vorgaben, die wir einhalten sollen. Das würde Diskussionen sparen.“ (institutionelle AkteurInnen, MZU)

### 3.5.1.3 Wirkung und Nutzen von EM

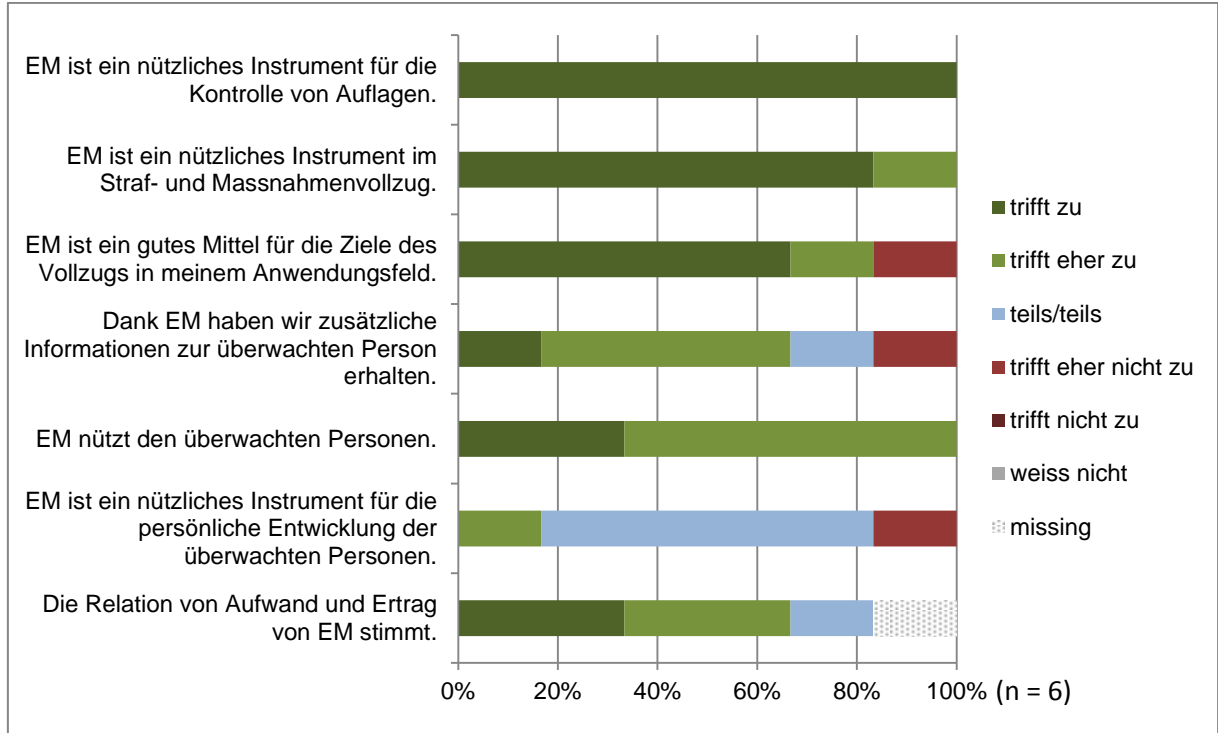
Ausnahmslos alle empfinden EM als nützliches oder eher nützliches Instrument im Strafvollzug und für die Kontrolle von Auflagen (trifft zu bis trifft eher zu). Über 80% sagen EM sei ein nützliches oder eher nützliches Instrument für die Zielerreichung in ihrem Anwendungsfeld (trifft zu bis trifft eher zu). Wiederum alle sagen, dass EM der überwachten Person nützt (33%) oder eher nützt (67%) (trifft zu bis trifft eher zu). EM bietet den überwachten Personen laut den institutionellen Akteurinnen und Akteuren auch einen Nutzen: „Es ist aber auch eine Absicherung für den Klienten, er kann sich beweisen“ (institutionelle AkteurInnen, MZU).

Dass EM den überwachten Personen für die persönliche Entwicklung hilft, erachtet die Mehrheit der befragten Personen (67%) nur teilweise als zutreffend (teils/teils). Diese bedingte Zustimmung wird auch im Fokusgruppeninterview ersichtlich:

„Die Wirkung ist sehr bescheiden. Kurzfristige Wirkung, lebensweltlich, man passt sich eher an. Man kann jemanden eher dazu bringen z.B. einer Freizeitaktivität nachzugehen. Oft sind sie nicht so gewillt in einen Verein zu gehen, sich in die Gesellschaft zu integrieren. EM könnte auch dafür eingesetzt werden, als pädagogisches Instrument“ (institutionelle AkteurInnen, MZU).

67% finden, dass sie durch EM zusätzliche Informationen zur überwachten Person erhalten (trifft zu bis trifft eher zu) und 66% stimmen der Aussage zu, dass die Relation von Aufwand und Ertrag stimme oder eher stimme (trifft zu bis trifft eher zu). Dieses Ergebnis kann mit folgender Interviewaussage weiter gestützt werden: „Am Schluss kostet es mehr. Es ist ja ein zusätzliches Instrument. Wir sparen ja kein Personal. Es ist ein Mehraufwand, aber auch ein Mehrwert“ (institutionelle AkteurInnen, MZU).

Abbildung 6: Wirkung von EM (Sicht institutionelle AkteurInnen MZU, Stand Dezember 2017)



In Ergänzung zu den oben bereits angesprochenen Aspekten der Kontrolle, aber vor allem auch des Nutzens von EM als Arbeitsinstrument, sehen die institutionellen Akteure vor allem auch eine Vereinfachung der technischen Aspekte von Urteilen.

„Kontrollanrufe müssen von fixen Telefonen gemacht werden. Müssen von zuhause oder von Telefonzellen gemacht werden. Die gibt es aber immer weniger. EM macht das überflüssig. Von früher kenne ich, dass man vor Ort fahren musste und Kontrolle machen. Klient darf kein Handy haben, EM kann da schon helfen.“ (institutionelle AkteurInnen, MZU)

„Bei Öffnung von 10 Stunden können bis 3 Anrufe nötig sein. Wenn aber kein Telefon da ist, kann EM eingesetzt werden.“ (institutionelle AkteurInnen, MZU)

Trotz der Kontrolle und der technischen Vereinfachung, hat EM aber auch seine Grenzen. Sei es, dass sich Klienten trotz der Kontrolle nicht an die Abmachungen halten:

„Es gibt Klienten, mit denen machen wir immer wieder eine Sitzung und besprechen es immer wieder mit ihnen, aber es ändert sich nicht.“ (institutionelle AkteurInnen, MZU)

Weiter gibt es Aspekte, die man nicht kontrollieren kann mit EM wie Drogenkonsum.

„Es gibt die trügerische Sicherheit. Drogen kann man auch konsumieren, wenn man da ist, wo man gesagt hat. Es Ersetzt nicht das Vertrauen in die Beziehung. Es hat seine Grenzen.“ (institutionelle AkteurInnen, MZU)

Dazu kommen auch technische Grenzen von EM, welche mit dem Handy-Netz, der Erreichbarkeit von GPS-Satelliten in isolierten Räumen (Züge, Kinos etc.) zu tun haben.

Es ist sicherlich eine wichtige Erkenntnis für die Anwendung von EM im MZU, dass EM Daten für die Kontrolle liefert, jedoch nie die Beziehung und damit das Vertrauen zwischen Klienten und Mitarbei-

tenden im MZU ersetzen kann. Der Aspekt, dass EM gerade dazu dienen kann, um Vertrauen aufzubauen, wird dabei interessanterweise von allen Akteurinnen und Akteuren auch so gesehen.

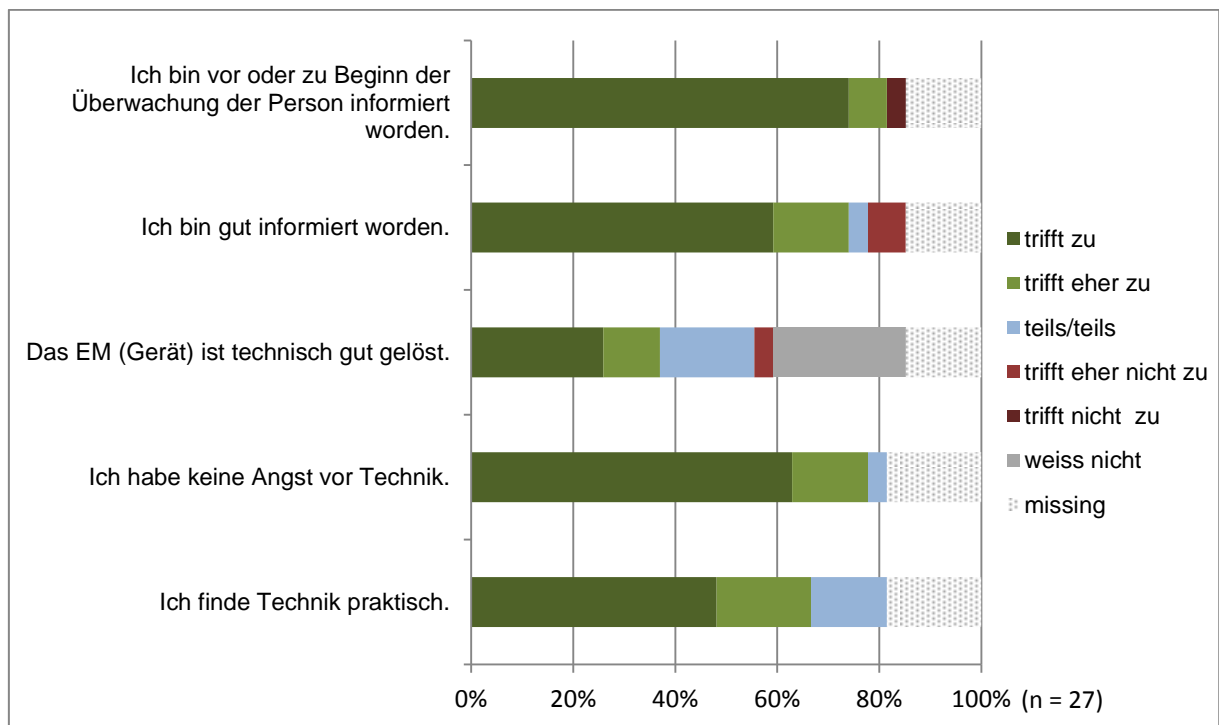
### 3.5.2 Institutionelles Umfeld

Im Anwendungsfeld Vollzugslockerung MZU wurden durch Personen aus dem institutionellen Umfeld 27 Fragebogen vor der Überwachung einer Person und 19 Fragebogen nach der Überwachung einer Person ausgefüllt. Vor der Überwachung wurden 20 Fragebogen von Männern und 7 von Frauen ausgefüllt. Nach der Überwachung wurden 12 Fragebogen von Männern und 7 von Frauen ausgefüllt. Die Fragebogen wurden von Psychotherapeutinnen und -therapeuten, von Sozialarbeitenden sowie von Personen aus dem Sicherheitsdienst ausgefüllt.

#### 3.5.2.1 Informationen und Einstellungen zu EM und zu Technik allgemein (vor Beginn EM)

Die grosse Mehrheit (81%) stimmt der Aussage zu oder eher zu, dass sie vor oder zu Beginn der Überwachung der Person informiert wurden (trifft zu bis trifft eher zu). 74% sagen, dass sie allgemein gut oder eher gut informiert wurden. 11% stimmen dieser Aussage eher nicht oder nur teilweise zu (teils/teils bis trifft eher nicht zu). Zur Frage, ob das EM-Gerät technisch gut gelöst sei, antworten 39% nicht (missing) oder geben an, es nicht zu wissen. Gut ein Drittel (37%) stimmt zu (trifft zu bis trifft eher zu). 4% haben teilweise Angst vor der Technik (teils/teils). 78% haben keine oder eher keine Angst davor (trifft zu bis trifft eher zu). 67% finden Technik praktisch oder eher praktisch (trifft zu bis trifft eher zu), 15% nur teilweise (teils/teils) (vgl. Abbildung 7).

**Abbildung 7:** Informationen und Einstellungen zu EM und zu Technik allgemein (Sicht institutionelles Umfeld MZU vor Beginn EM, Stand Dezember 2017)

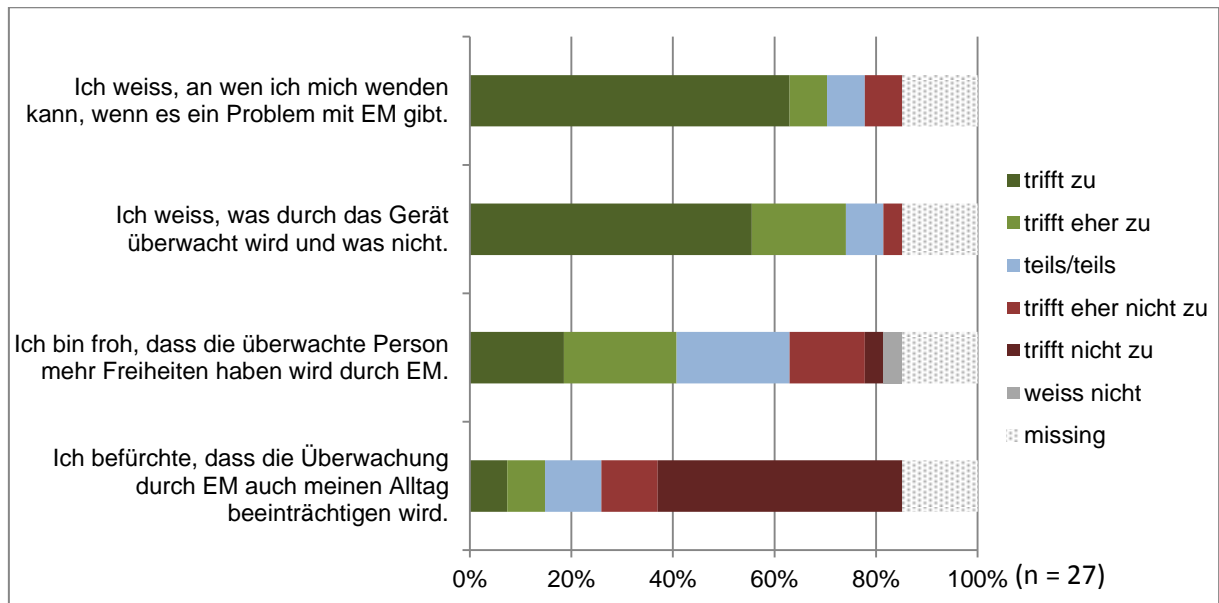


#### 3.5.2.2 Ablauf von EM (vor Beginn EM)

Die Ansprechpersonen bzw. die Gestaltung der Überwachung sind 70% bzw. 75% der Personen aus dem institutionellen Umfeld vor Beginn der Überwachung bekannt oder eher bekannt (trifft zu bis trifft

eher zu). 41% sind zudem froh oder eher froh, dass die überwachte Person dank EM mehr Freiheiten haben wird (trifft zu bis trifft eher zu). 22% sind nur teilweise froh (teils/teils), 19% sind eher nicht oder nicht froh darüber (trifft eher nicht zu bis trifft nicht zu). 59% befürchten eher nicht oder nicht, dass ihr Alltag durch EM beeinträchtigt wird (trifft eher nicht zu bis trifft nicht zu). 11% haben diese Befürchtung teilweise (teils/teils), 14% haben diese Befürchtung ganz oder eher (trifft zu bis trifft eher zu).

**Abbildung 8:** Ablauf von EM (Sicht institutionelles Umfeld MZU vor Beginn EM, Stand Dezember 2017)

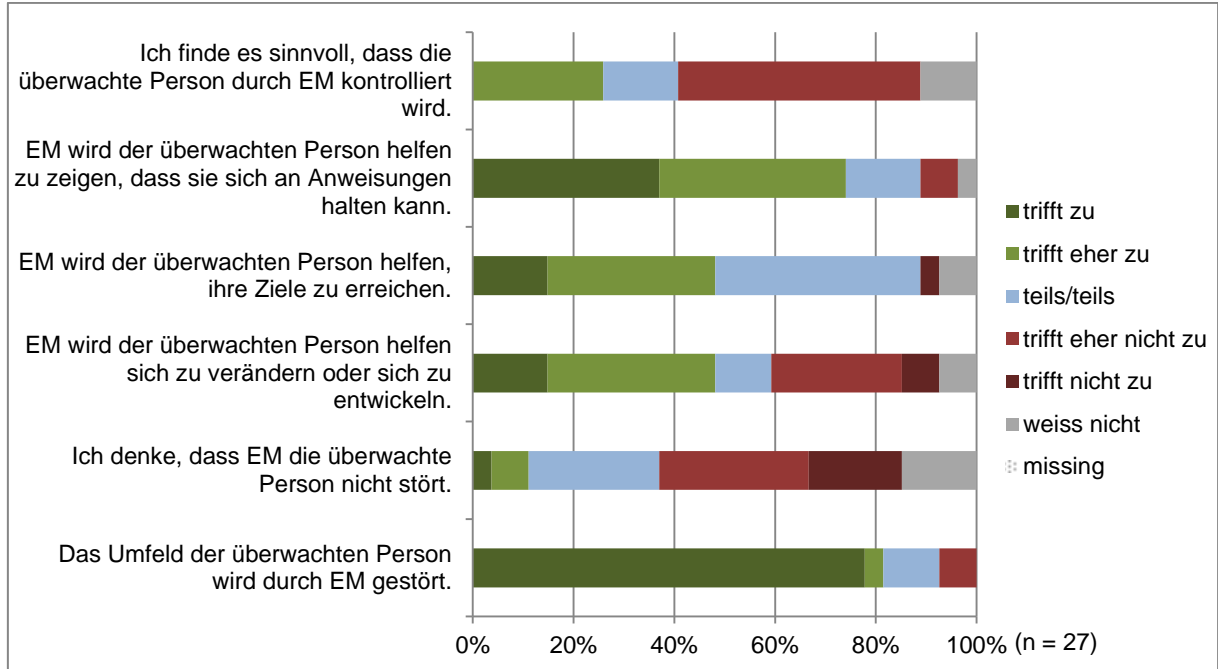


### 3.5.2.3 Wirkung von EM (vor Beginn EM)

Vor Beginn der Überwachung mit EM findet es keine Person aus dem institutionellen Umfeld vollständig sinnvoll, dass die überwachte Person mit EM kontrolliert wird. 41% finden es eher oder teilweise sinnvoll (trifft eher zu bis teils/teils) sinnvoll. Knapp die Hälfte (48%) der Befragten finden es eher nicht sinnvoll (trifft eher nicht zu). 74% denken aber, dass EM der überwachten Person helfen wird, zu zeigen, dass sie sich an Anweisungen halten wird (trifft zu bis trifft eher zu). 15% nehmen dies teilweise an (teils/teils), 7% eher nicht (trifft eher nicht zu). Knapp die Hälfte (48%) denkt, dass EM der überwachten Person helfen wird, ihre Ziele zu erreichen (trifft zu bis trifft eher zu) und sich zu verändern oder entwickeln (48%) (trifft zu bis trifft eher zu). 41% denken, dass EM den überwachten Personen teilweise helfen wird, ihre Ziele zu erreichen (teils/teils). Nur 4% nehmen an, dass EM keine Hilfe für die Zielerreichung ist (trifft nicht zu). Hinsichtlich der Wirkung von EM auf die Entwicklung der überwachten Personen sind die Befragten aus dem institutionellen Umfeld weniger optimistisch. 33% nehmen nicht oder eher nicht an, dass EM der überwachten Person helfen wird, sich zu entwickeln oder verändern (trifft eher nicht zu bis trifft nicht zu). 48% jedoch erwarten (eher), dass EM der überwachten Person helfen wird, sich zu verändern oder zu entwickeln (trifft zu bis trifft eher zu). 49% denken, dass EM die überwachte Person stören oder eher stören (trifft eher nicht zu bis trifft nicht zu) und 26% denken, dass EM die überwachte Person teilweise stören wird (teils/teils). Eine deutliche Mehrheit (82%) denkt, dass das Umfeld der überwachten Person durch EM gestört oder eher gestört wird (trifft zu bis trifft eher zu).

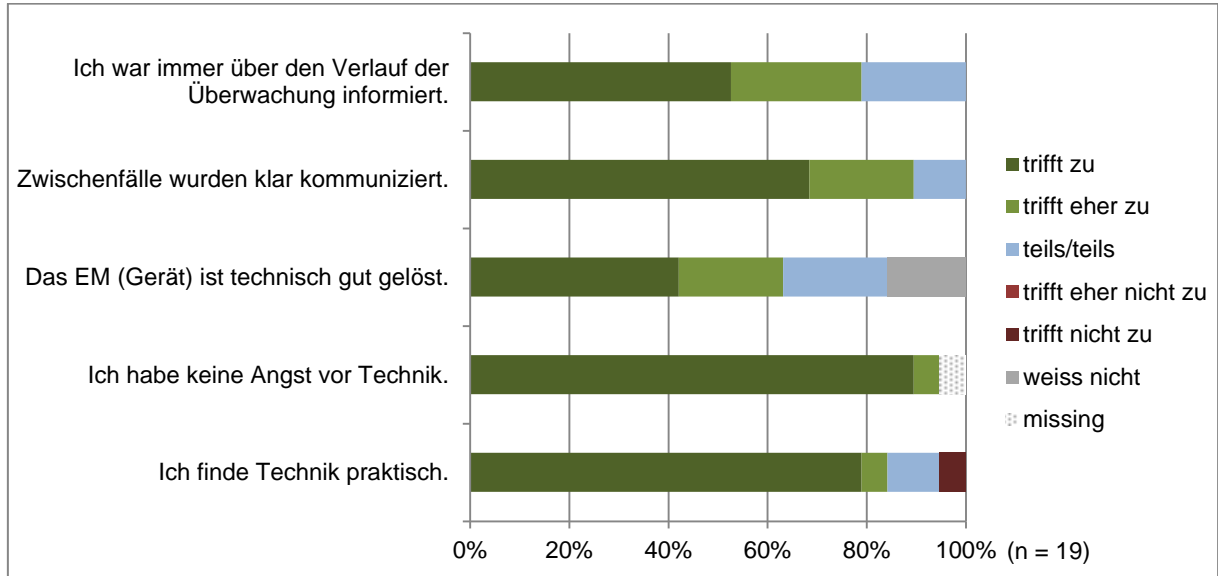


Abbildung 9: Wirkung von EM (Sicht institutionelles Umfeld MZU vor Beginn EM, Stand Dezember 2017)



Auch nach Ender der Überwachung mit EM haben die Personen aus dem institutionellen Umfeld eine positive Haltung gegenüber Technik. 84% finden Technik praktisch oder eher praktisch (trifft zu bis trifft eher zu), 11% finden Technik teilweise praktisch (teils/teils). 94% haben keine oder eher keine Angst vor der Technik (trifft zu bis trifft eher zu). 63% finden die für EM eingesetzte Technik gut oder eher gut (trifft zu bis trifft eher zu). 21% sind teilweise zufrieden mit der technischen Lösung von EM (teils/ eher zu). 21% stimmen dieser Aussage teilweise zu (teils/teils). 89% sagen auch, dass Zwischenfälle gut oder eher gut kommuniziert wurden (trifft zu bis trifft eher zu). 11% stimmen dieser Aussage teilweise zu (teils/teils).

**Abbildung 10:** Informationen und Einstellungen zu EM und zu Technik allgemein (Sicht institutionelles Umfeld MZU nach Ende EM, Stand Dezember 2017)



In Ergänzung zu den obigen Ausführungen ist vor allem festzuhalten, dass die Mitarbeitenden im MZU, welche zum institutionellen Umfeld zählen, sich in Prozesse und Entscheidungen bzgl. EM eingebunden sehen. Zum Teil wird der Einsatz in der Vollzugsplanungssitzung des entsprechenden Klienten entschieden. In anderen Fällen sind externe Institutionen (bspw. einweisende Behörde) involviert und der Entscheid findet ausserhalb der regulären Vollzugsplanungssitzung statt.

„Bei Vollzugsplanungssitzung wurde entschieden, dass EM als Zwischenschritt eingesetzt wird. Der Schritt gleich [ohne EM] rauszugehen war zu gross.“ (institutionelles Umfeld, MZU)

„Bei der Entscheidung waren auch alle einbezogen, zusammen mit der einweisenden Behörde. Es waren alle integriert und es war ausserhalb der Vollzugsplanungssitzung.“ (institutionelles Umfeld, MZU)

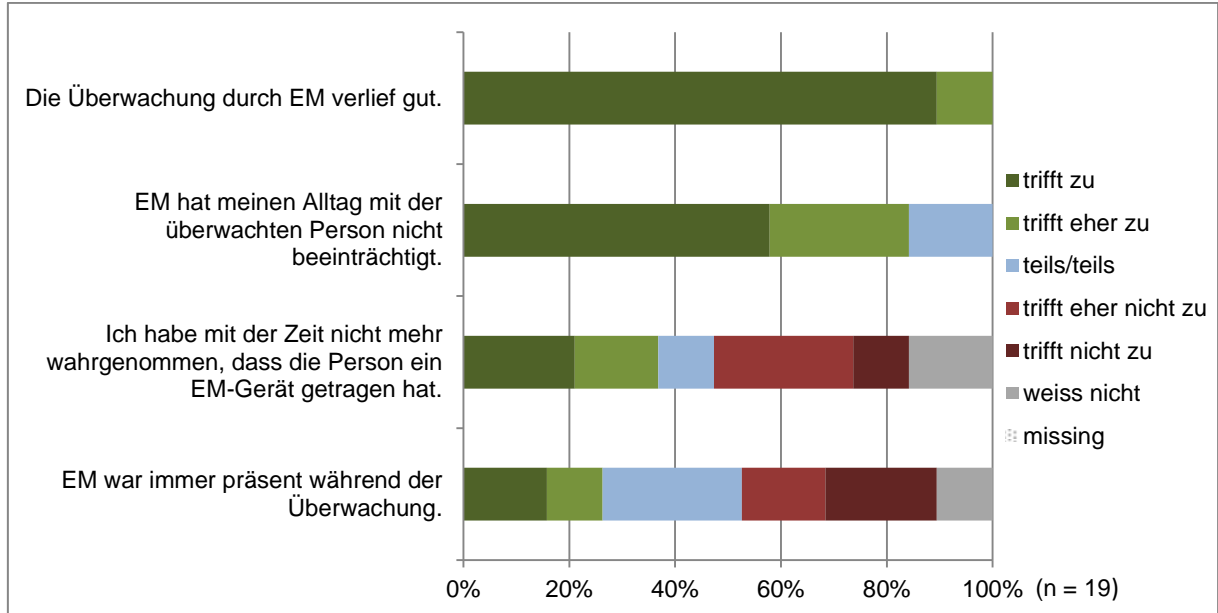
Auch bei Veränderungen im Einsatz von EM sind Mitarbeitende aus dem institutionellen Umfeld immer involviert.

„In einem Fall wurde EM schärfer von passiv zu aktiv. Wir waren involviert in diesen Entscheid.“ (institutionelles Umfeld, MZU)

#### 3.5.2.4 Ablauf von EM (nach Ende EM)

Alle befragten Personen sagen, dass die Überwachung gut oder eher gut verlief (trifft zu bis trifft eher zu). 84% sagen auch, dass EM den Alltag mit der überwachten Person nicht oder eher nicht beeinträchtigt hat (trifft zu bis trifft eher zu). 38% haben das EM-Gerät während der ganzen Überwachung mit EM wahrgenommen oder eher wahrgenommen (trifft eher nicht zu bis trifft nicht zu). 37% haben das EM-Gerät mit der Zeit nicht mehr oder eher nicht mehr wahrgenommen (trifft zu bis trifft eher zu). Ebenfalls für 37% war EM während der Überwachung nicht immer präsent (trifft eher nicht zu bis trifft nicht zu). Für 27% war EM während der Überwachung immer präsent oder eher präsent (trifft zu bis trifft eher zu). Für 26% war EM teilweise präsent während der Überwachung.

Abbildung 11: Ablauf von EM (Sicht institutionelles Umfeld MZU nach Ende EM, Dezember 2017)



### 3.5.2.5 Wirkung von EM (nach Ende EM)

Auch nach der Überwachung finden eine grosse Mehrheit (79%) aus dem institutionellen Umfeld die Kontrolle mit EM sinnvoll

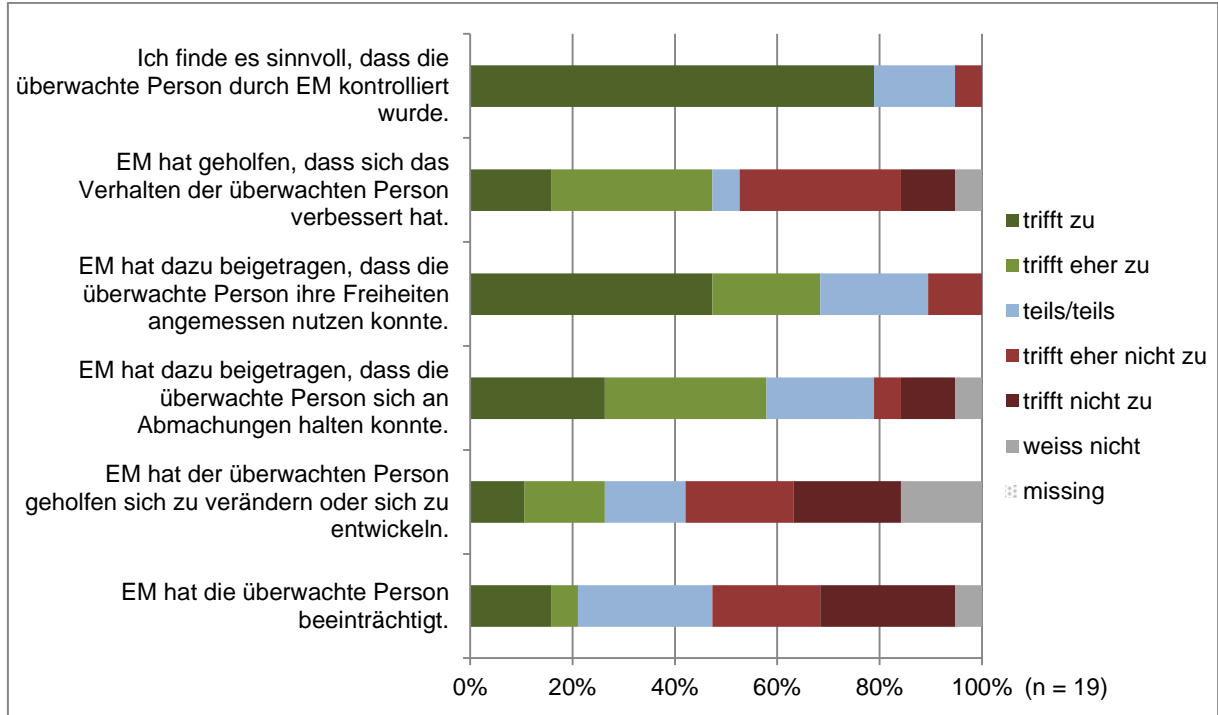
68% finden, dass EM dazu beigetragen oder eher beigetragen hat, dass die überwachte Person ihre Freiheit angemessen nutzen konnte. 21% stimmen teilweise zu (teils/teils). 58% denken, dass EM die überwachten Personen bei der Einhaltung der Abmachungen unterstützt oder eher unterstützt hat (trifft zu bis trifft eher zu). Die Unterstützungsfunktion von EM wurde auch im Fokusgruppeninterview erwähnt: „EM könnte natürlich auch als Stabilisierungsmöglichkeit gesehen werden bei Austritt. Als Krücke bevor sie wieder frei sind“ (institutionelles Umfeld, MZU).

48% finden oder finden eher, dass EM der überwachten Person geholfen hat, ihr Verhalten zu verbessern (trifft zu bis trifft eher zu). 34 % sind jedoch gegenteiliger Meinung und stimmen dieser Aussage nicht oder eher nicht zu (trifft eher nicht zu bis trifft nicht zu). 27% sagen zudem, dass EM der überwachten Person geholfen oder eher geholfen hat, sich zu verändern oder zu entwickeln (trifft zu bis trifft eher zu). 42% stimmen dieser Aussage nicht oder eher nicht zu (trifft eher nicht bis trifft nicht zu). Dass EM unter Umständen zur Veränderung verhelfen kann, macht auch folgende Aussage deutlich:

„Für ihn ist es [EM] eine geistige Hilfe. Er möchte vielleicht gerne etwas tun, macht es dann aber dank EM nicht. Wenn sich dies ein paarmal wiederholt, sieht er vielleicht auch den Nutzen und hat ein Erfolgserlebnis. EM ist eine Hilfe für eine Veränderung“ (institutionelles Umfeld, MZU).

Knapp die Hälfte (47%) sagt, dass EM die überwachte Person nicht oder eher nicht beeinträchtigt hat (trifft eher nicht zu bis trifft nicht zu). 21% finden, dass EM die überwachten Personen beeinträchtigt oder eher beeinträchtigt hat (trifft zu bis trifft eher zu). 26% stimmen dieser Aussage teilweise zu (teils/teils)

**Abbildung 12:** Wirkung von EM (Sicht institutionelles Umfeld MZU nach Ende EM, Stand Dezember 2017)



### 3.6 Beantwortung der spezifischen Fragen zum Anwendungsfeld Vollzugslockerung MZU

*Erweist sich EM als taugliches Kontrollinstrument, um die Absprachefähigkeit und Regeleinhaltung während den Vollzugslockerungen zu überprüfen?*

EM wird sowohl von Seiten der beteiligten Stellen (vgl. Abbildung 6, Abbildung 9, Abbildung 12) als auch von Seiten der überwachten Personen als taugliches Instrument zur Kontrolle der Absprachefähigkeit und der Regeleinhaltung angesehen. Die beteiligten Stellen erhalten dank EM alle nötigen Informationen, um die Befolgung des Meldeplans zu kontrollieren. Die überwachten Personen schätzen besonders die Möglichkeit, mit EM ihre Absprachefähigkeit beweisen zu können.

Verliert das EM-GPS-Gerät jedoch das Signal (z.B. in Gebäuden mit hohem Metallanteil oder in modernen Zügen mit metallbedampften Fensterscheiben) ist das Gerät als Kontrollinstrument nicht mehr zuverlässig.

*Kann EM im Bereich der Vollzugslockerungen aus Sicht der EM-Träger eine präventive Wirkung bemessen werden, um das Risiko einer Flucht oder eines Lockerungsmissbrauchs zu vermindern? Hat die Anordnung von EM die Klienten bei der regelkonformen Absolvierung der Vollzugslockerungen unterstützt?*

Die Wirkungsweise von EM ist nicht bei allen überwachten Personen des MZU gleich. Die erste und grösste Gruppe sowie die dritte Gruppe (Gruppe 1 und 3 vgl. Kapitel 3.2) akzeptiert EM als einen Teil der Massnahme. Sie wissen, dass sie bei regelkonformer Absolvierung der Vollzugslockerungen mit EM Aussicht auf einen nächsten Progressionsschritt haben. Sie scheinen keine Motivation für eine Flucht oder einen Lockerungsmissbrauch zu haben. Entsprechend halten sie sich im Allgemeinen an die mit dem EM verbundenen Auflagen.

Bei der zweiten Gruppe (*Gruppe 2 MZU* vgl. Kapitel 3.2) hat EM keine präventive Wirkung. Sie missachten die EM-Auflagen und gehen teilweise sogar auf Flucht. Für Personen dieser Gruppe kann EM suggerieren, dass die Überwachung eine Missachtung eines Rayonarrests bzw. -verbots bagatellisiert, da sich ihr Aufenthaltsort jederzeit feststellen lässt.

### 3.7 Diskussion der übergeordneten Fragestellung

#### **Makroebene: Strukturen und Prozesse bei den beteiligten Stellen**

Die beteiligten Stellen sind zufrieden mit der Zusammenarbeit im Programm. Die Prozesse wurden im Pilot laufend angepasst und werden klar kommuniziert. Dies zeigt sich auch darin, dass die grosse Mehrheit zufrieden mit der Kommunikation sowie dem Informationsfluss ist und die Ansprechpersonen bekannt sind. Die befragten Personen fühlen sich in die Prozesse und Entscheide genügend eingebunden.

Die beteiligten Stellen empfinden EM als Mehraufwand. Ihnen wurden für die Durchführung von EM keine zusätzlichen Ressourcen zur Verfügung gestellt. Aus den Fokusgruppengesprächen und den Fragebogen geht aber auch hervor, dass für die Mehrheit der Nutzen den zusätzlichen Zusatzaufwand rechtfertigt.

Während bei den ersten Urlauben auf der offenen Abteilung EM immer eingesetzt wird, hängt dies in der geschlossenen Abteilung vom jeweiligen Fall ab. Angesichts der unterschiedlichen Grundsätze in der Anwendung wünschen sich die institutionellen Akteurinnen und Akteure klare Vorgaben seitens der Direktion.

### Mesoebene: Erkenntnisse der Institutionen über die Anwendung von EM

EM führt vor allem für das Personal des Sicherheitsdiensts zu einem Mehraufwand. Das Programmieren der Überwachungsprofile ist aufwändig. Dafür ersetzt EM die Kontrollanrufe während der Vollzugslockerung (teilweise). Dies ist sowohl für die beteiligten Stellen als auch für die überwachte Person eine Entlastung.

Die durch EM gewonnenen Daten zum Ablauf der Vollzugslockerungen der überwachten Personen können sozialpädagogisch eingesetzt werden. Die Sozialarbeitenden können die überwachten Personen mit ihrem Verhalten konfrontieren. Die Informationen können – wenn auch nur am Rande – in der Therapie eingesetzt werden. Bekannte oder auch bislang unentdeckte Verhaltensmuster können verifiziert bzw. aufgedeckt und thematisiert werden.

Die Mehrheit der überwachten Personen im MZU verstösst nicht gegen die EM-Auflagen. Sie kennen die institutionellen Regeln und wissen, dass es sich lohnt zu kooperieren, um nächste Progressions-schritte zu machen. Die überwachten Personen verstiessten entsprechend nur wenige Male gegen die Auflage indem sie zu spät ins MZU zurückkehrten oder die Rayons verliessen. Während der Datenerhebungsphase von Januar bis Dezember 2017 ging eine überwachte Person auf Flucht. Ebenso wurden in diesem Zeitraum keine Delikte verübt.

### Mikroebene: Überwachte Personen und ihr direktes Umfeld

Die grösste Gruppe (*Gruppe 1 MZU*, vgl. Kapitel 3.2) freut sich auf die Vollzugslockerung, die sie teilweise dank EM früher antreten dürfen. Mit EM können sie aus ihrer Sicht das Vertrauen der Mitarbeitenden im MZU (zurück)gewinnen. Da EM bei ihnen nur als Kontrolle bei den ersten Vollzugslockerungen vorgesehen ist, wird bei ihnen keine Veränderung auf der persönlichen Ebene mittels EM angestrebt. Eine Herausforderung bei EM ist für sie die genaue Planung des Urlaubs.

Die zweite Gruppe (*Gruppe 2 MZU*, vgl. Kapitel 3.2) widersetzt sich den EM-Auflagen. Sie kooperieren nicht. EM hat für sie keinen Nutzen und somit auch keine Wirkung.

Die Personen der dritten Gruppe (*Gruppe 3 MZU*, vgl. Kapitel 3.2) werden aufgrund ihrer Delikte überwacht. Sie tragen das GPS-EM-Gerät für längere Zeit. Für sie wird so auch die Grösse des Geräts eher zum Problem. Es kann sie in ihrem Alltag, z.B. während der Arbeit, einschränken.

## 4. Fazit

Das Fazit gliedert sich nach den Elementen der Evaluation wie sie in Kapitel 1.3 beschrieben sind. Dabei geht es weniger um die allgemeine Frage, was funktioniert, sondern vielmehr um eine detaillierte Betrachtung der Elemente (Input, Kontext, Prozess und Output) und wie diese sich in ihrer jeweiligen Kombination (hier vor allem Anwendungsfelder) unterscheiden.

### 4.1 Input

EM wird auf unterschiedliche Weise und vor allem in unterschiedlichen technischen Varianten eingesetzt: Radiofunk (RF) für die Kontrolle von Hausarrest, GPS für die Kontrolle von Bewegungsprofilen wie Rayonverbote und Alkoholtest (MEMS) für periodische Alkoholkontrollen. Diese Arten unterscheiden sich in der Anwendung.

Als erster Faktor ist die Grösse des Geräts zu nennen. Während der Alkoholtest zwar ein grosses Gerät voraussetzt, ist dies aber stationär in der Wohnung der überwachten Personen installiert. Bei der Überwachung mit RF trägt die Person einen kleinen Sender am Fuss und es wird ebenfalls ein Gerät in der Grösse eines Modems stationär zu Hause installiert. Dagegen kommt beim GPS-EM-

Gerät zum Sender noch der Satellitenempfänger und der Akku hinzu. Es gibt eine Variante, bei welcher das Gerät aus zwei Teilen (2-Track) besteht. Dabei muss der Satellitenempfänger mit dem Akku immer zusätzlich zum Sender am Fuss mitgetragen werden (z.B. in einer Tasche). Daher finden diese Geräte wenig Anwendung. Bei den Geräten der evaluierten Fälle handelt es sich ausnahmslos um 1-Track-Geräte, welche den Sender, den Satellitenempfänger und den Akku verbinden. Die überwachte Person trägt daher ein grosses Gerät am Fuss.

Die Art der Geräte beinhaltet auch unterschiedliche Voraussetzungen bzgl. der Wartung der Geräte. RF-Geräte und Alkoholtest erfordern keine weitere Wartung durch die überwachten Personen. Dagegen setzt das GPS-EM-Gerät mit Akku einige Anforderung an die überwachten Personen. Sie müssen das Gerät regelmässig (täglich) aufladen.

In diesem Sinne unterscheiden sich die Geräte auch bezüglich der Intensität des Eingriffs in den Alltag der überwachten Personen. Während das Alkoholüberwachungsgerät in der Öffentlichkeit nicht wahrgenommen wird, da das Gerät stationär zu Hause installiert ist, zieht ein RF-Sender im Sommer bereits die Blicke auf sich. Auch wenn der Sender relativ klein ist, so wird es im Sommer beispielsweise beim Baden sichtbar. Die grossen GPS-EM-Geräte schränken auch zusätzlich ein. Beispielsweise vibriert das Gerät bei niedrigem Ladestand, was in der Öffentlichkeit auffällt. Auch findet der Ladevorgang oft nachts statt, wenn die überwachten Personen schlafen. Das Gerät quittiert die vollständige Aufladung durch eine Vibration, welche die überwachte Person wecken kann.

Die Unterschiede der Geräte liegen daher weniger in den damit verbundenen Auflagen, als in den technischen und materiellen Aspekten der Geräte.

## 4.2 Kontext

Bis anhin wurden zwei Anwendungsfelder und damit auch zwei Kontexte evaluiert. Einerseits die Jugendanwaltschaftlichen Interventionen der JUGA. Dabei wird EM in offenen Settings mit u.U. Tagesstrukturen wie Arbeit oder Ausbildung angewandt. Nur in einem Fall wurde EM zur Kontrolle bei Wochenendurlaube aus einem stationären Setting eingesetzt. Im Massnahmenzentrum Uitikon (MZU) kommt EM als Kontrolle bei Vollzugslockerungen aus der geschlossenen wie auch aus der offenen Abteilung zum Einsatz.

Die Unterschiede liegen in der Anwendung von EM. Während in der JUGA EM für mehrere Monate eingesetzt wird, kommt es im MZU meist zu kurzzeitigen Einsätzen von einzelnen Tagen oder Wochenenden. Das heisst auch, dass die überwachten Personen aus der JUGA mit Fragen wie Aufladen konfrontiert sind, während abgesehen von wenigen Fällen, im MZU niemand das EM-Gerät aufladen muss.

Weitere Unterschiede liegen in den Sanktionsmöglichkeiten. In der JUGA sind in den meisten evaluierten Fällen keine wirksamen Sanktionsmöglichkeiten vorhanden. Insbesondere, wenn aus juristischen Gründen keine Unterbringung in einem stationären Setting möglich ist, fehlen wirksame Sanktionsmöglichkeiten. Der einzige Fall, welchem eine Streichung der Vollzugslockerung aus dem stationären Setting drohte, bestätigt, dass solche Sanktionsmöglichkeiten mehr Wirkung entfalten als die reine Überwachung. Das MZU operiert genau mit dieser Sanktionsmöglichkeit. Bei Verstössen gegen die Öffnungsplanung können Vollzugslockerungen gestrichen werden.

Auch werden die Sanktionsmöglichkeiten unterschiedlich kommuniziert. Diese Kommunikation hat weniger mit der Anwendung von EM zu tun, als mit dem Zweck. Verstösse gegen die Öffnungsplanung im MZU werden in der Regel sanktioniert. Dabei ist für alle überwachten Personen klar, dass es

sich um eine kurzfristige Anwendung handelt, welche ohne Verstösse auch wieder aufgehoben wird. In der JUGA bleibt für alle Beteiligten oft relativ unklar, was die Konsequenzen von Verstössen sind.

Dabei empfinden die überwachten Personen in beiden Anwendungsfeldern EM sehr unterschiedlich. Während ein Grossteil der Personen aus dem Feld der JUGA sich durch EM in ihrer Freiheit eingeschränkt fühlt, sehen viele der Personen aus dem MZU das EM als Chance an, früher und länger in den Beziehungsurlaub zu können.

### 4.3 Prozess

Bei der Anwendung von EM gilt es die prozessualen Aspekte aus der Perspektive der Beteiligten und Betroffenen zu betrachten. Auf der einen Seite sind dies die beteiligten Stellen: institutionelle Akteurinnen und Akteure welche über den Einsatz von EM entscheiden und ihn durchführen sowie Akteurinnen und Akteure des institutionellen Umfelds, welche die Anwendung von EM in ihrem institutionellen Alltag als Sozialarbeitende oder Therapeutin bzw. Therapeut miterleben und begleiten. Auf der anderen Seite sind dies die überwachten Personen

Im Allgemeinen sind die Prozesse innerhalb und zwischen den beteiligten Stellen gut geplant und implementiert. Wo nötig fanden entsprechende Lernprozesse statt. Beispielsweise konnte die Information über den Verlauf von EM seitens der EM-Stelle an die JUGA nach ersten Erfahrungen deutlich reduziert werden. Aus den ersten Erfahrungen lässt sich auch ein Klärungsbedarf für die beiden Anwendungsfelder erkennen:

Bei der JUGA besteht Klärungsbedarf bzgl. der Sanktionen. Zum einen scheinen die Konsequenzen bei Missachtungen der EM-Auflagen nicht klar definiert zu sein und sind damit auch nicht klar zu kommunizieren. Zum anderen zeigte es sich aber auch, dass Sanktionen zum Teil nur beschränkt möglich sind. Weiter besteht ein Klärungsbedarf der juristischen Grundlagen der Anwendung von EM.

Im MZU hängt der Klärungsbedarf mit der unterschiedlichen Anwendung von EM in den beiden Abteilungen zusammen. EM wurde in beiden Abteilungen unterschiedlich implementiert, ohne dass ein Grundsatzentscheid von der Leitung die Richtung weisen würde. Dabei geht es vor allem um Fragen der Anwendung von EM als Instrument der regulären Progressionpraxis und Vollzugslockerung oder als Instrument im individuell zu bestimmenden Fall.

Seitens der überwachten Personen lassen sich erstaunliche Unterschiede in den beiden Kontexten (Anwendungsfelder) ausmachen. Am MZU wird EM zumeist als Teil der Massnahme angesehen (abgesehen von der Gruppe der Verweigerer) und entsprechend akzeptiert. Dies geschieht entweder aus Nutzen-Kalkül oder mit dem entsprechenden Institutionenwissen. Die Personen sehen sogar einen Nutzen, da sie sich mit EM auch versichert fühlen und ihre Aussagen bestätigen können. Dagegen sehen mit Ausnahme von zwei Fällen bei der JUGA alle EM als einen Eingriff. Sie halten sich u.U. zu Beginn an die Auflagen, missachten die Auflagen jedoch je länger je mehr. Insbesondere bei den langen Anwendungen von GPS in der JUGA belasten die Anforderungen an regelmässiges Aufladen die Jugendlichen stark. Gleichzeitig stellt eine Nachlässigkeit in diesem Bereich auch eine Möglichkeit des Widerstands im Graubereich dar. Es ist keine eigentliche Missachtung der Auflagen, entzieht dem Instrument aber seine Wirkung und generiert auf Seiten der beteiligten Stellen gehäufte Meldungen.

### 4.4 Output

Zum Output von EM gehören Kontrolle, beschleunigte Entscheidungsfindung und Wirkung.

In beiden Anwendungsfeldern sind sich die institutionellen Akteurinnen und Akteure, die Personen aus dem institutionellen Umfeld wie auch die überwachten Personen aus dem MZU einig, dass EM Kon-



trolle bringt und diese nützlich ist. Die Kontrolle kann Daten für die weitere therapeutische oder sozialarbeiterische Arbeit bieten. Auch bieten diese Daten eine zuverlässige Grundlage für raschere Entscheidungen für das weitere Vorgehen – z.B. ob ein Lehrverhältnis aufgelöst werden soll oder nicht. Auch erleichtert die Überwachung durch EM aufwändige Kontrollen eines Urlaubes durch Telefonanrufe oder persönliche Besuche. Gleichzeitig stellt die Kontrolle eine Versicherung für die überwachten Personen dar, wenn sie ihre Aussagen belegen müssen. EM hat somit die Erwartungen, als Kontrollinstrument zu dienen, erfüllt

Im MZU wird durch EM kaum eine verhaltensverbessernde Wirkung angestrebt. Entsprechend wird die Überwachung im Sinne einer technisch vereinfachten Kontrolle eingesetzt. Es besteht bei den beteiligten Stellen wie bei überwachten Personen der Konsens, dass die Kontrolle im Vordergrund steht. Bei der JUGA war seitens der beteiligten Stellen immer wieder die Hoffnung spürbar, dass mit EM eine verhaltensverbessernde Wirkung zumindest unterstützt werden könne. Anhand der beiden Fälle, in denen tatsächlich von einer Wirkung gesprochen werden kann, hat sich exemplarisch gezeigt, dass EM eine Veränderung nur unterstützen (Krücke) kann, wenn diese auch von den Personen gewünscht ist. Sie müssen EM also akzeptieren und nutzen wollen. Diese Akzeptanz kann jedoch nicht durch EM erreicht werden, sondern bedarf einer sozialarbeiterischen oder therapeutischen Arbeit. Weiter zeichnet sich ab, dass der Begriff der Struktur, welche als Stütze Voraussetzung eines Einsatzes von EM in der JUGA ist, differenziert werden muss. Familie und Tagesstrukturen (Arbeit, Ausbildung) stützen nicht genug im Vergleich zu stationären Settings. Die Evaluation unterscheidet daher „weiche“ (Familie, Tagesstruktur) und „harte“ (stationäre Settings) Strukturen. Erstere reichen oft nicht aus, um eine Person in der Anwendung genügend zu stützen.

Abschliessend kann auch die Befürchtung des institutionellen Umfelds entkräftet werden, EM beeinträchtigt das Umfeld der überwachten Person. Interviews mit überwachten Personen und Personen aus dem privaten Umfeld zeigen auf, dass das Umfeld sich vor allem über den Kontakt mit den überwachten Personen freut und die Überwachung daher kaum wahrnimmt.

## 5. Entwicklungshinweise

Die Entwicklungshinweise sind nach der übergeordneten Programmebene und nach den einzelnen Anwendungsfeldern geordnet. Deren Reihenfolge spiegelt keine Priorisierung seitens des Evaluationssteams.

<b>Allgemein / Programmebene</b>	
Erwartungen an EM reduzieren	Die Erwartungen an EM (Verhaltensveränderung, Anzahl der zu erwartenden EM-Fälle, technische Möglichkeiten) sind zu reduzieren. Die verhaltensverbessernde Wirkung von EM bleibt auf einzelne Fälle beschränkt. Weiter ist die Anzahl EM-Fälle in den untersuchten Anwendungsfeldern deutlicher niedriger als geplant.
Technische Grenzen berücksichtigen	Die technischen Grenzen von EM sollen beim Einsatz und der Planung berücksichtigt werden (Sendeunterbrüche, Zeitverzögerung bei den Meldungen etc.). Insbesondere ist bei der Planung von Überwachungen auf Orte mit Gefahr für Signalverlust zu achten wie z.B. Kino, Züge etc.
<b>JUGA</b>	
Ziele klären	Die mit EM verbundenen Ziele sollten geklärt werden: Soll durch den Einsatz von EM Kontrolle oder Veränderung des Verhaltens erreicht werden?
Struktur differenzierter abklären	Wenn eine Verhaltensveränderung das Ziel ist, oder zumindest eine möglichst geringe Anzahl von Missachtungen der EM-Auflagen, dann bedarf es eines

	entsprechenden Settings. Eine „weiche“ Struktur (Familie, Arbeitsplatz, Ausbildung) ist nicht gleichermassen unterstützend wie eine „harte“ Struktur (geschlossenes Setting unter der Woche, wo auch ein Ausgang gestrichen werden kann). Der vonseiten des institutionellen Umfelds genannte „EM-Coach“ steht für die Einsicht, dass die bestehenden „weichen“ Strukturen einer zusätzlichen Unterstützung bedürfen.
Negative Wirkung von EM berücksichtigen	EM kann sich auch negativ auf das Verhalten von Jugendlichen auswirken. Sie können EM als zusätzlichen Eingriff wahrnehmen oder sich sogar entgegen ihrer Selbstwahrnehmung als Schwerverbrecher fühlen.
Zeitnah reagieren	Im Sinne einer wirksamen Auflage, muss bei Missachtungen eine Reaktion zeitnah erfolgen, da ansonsten die Wirkung eines Gesprächs verpufft.
Verwendung zusätzlicher Daten klären	Ausserhalb der definierten Überwachungszeiten (bspw. unter der Woche) zeichnet EM weiterhin kontinuierlich Daten auf (bspw. am Wochenende). Oft liefern diese Daten wichtige Informationen zum Fall. Jedoch ist die Verwendung der Daten klärungsbedürftig.
<b>MZU</b>	
Grundsatzentscheid seitens der Direktion nötig	Die unterschiedlichen Formen der Anwendung von EM in der Offenen und der Geschlossenen Abteilung sind zu klären. Es bedarf hierzu eines klaren Grundsatzentscheids seitens der Direktion.
Anzahl EM-Geräte dem Bedarf anpassen	Die EM-Geräte am MZU sind gut ausgelastet. Entsprechend besteht die Befürchtung, dass wegen fehlenden EM-Geräten eine Vollzugslockerung nicht stattfinden könne. Eine Erhöhung der Anzahl EM-Geräte würde hier mehr Spielraum ergeben.

## 6. Literatur

- Bortz, J., & Döring, N. (2006). *Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler* (4., überarbeitete Auflage ed.). Heidelberg: Springer.
- Diekmann, A. (2005). *Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Mayring, P. (2003). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. (8. Auflage). Weinheim/Basel: Beltz Verlag.
- Pawson, R., & Tilley, N. (2004). *Realist Evaluation*. London: Sage.
- Witzel, A. (2000). Das problemzentrierte Interview [25 Absätze]. *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, 1(1), Art. 22.

## Anhang 1: Übergeordnete Fragenstellungen

Im den Submissionsunterlagen hielt das Amt für Justizvollzug des Kantons Zürich folgende Fragen fest und ordnete diese der Mikro-, Meso- bzw. Makroebene zu.

### **Makroebene: Strukturen und Prozesse bei den beteiligten Stellen**

- Wie läuft die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Stellen hinsichtlich EM? Was läuft gut? Wo bestehen Schwierigkeiten?
- Wie sind die EM-bezogenen Prozesse zwischen den beteiligten Stellen gestaltet? Werden die Prozessvorgaben und Standards eingehalten? Wenn nein, wieso nicht?
- Wie funktioniert die Arbeitsorganisation innerhalb der beteiligten Stellen betreffend EM? Was läuft gut? Wo bestehen Schwierigkeiten?
- Wie sind die EM-bezogenen Prozesse innerhalb der beteiligten Stellen n gestaltet? Werden die Prozessvorgaben und Standards eingehalten? Wenn nein, wieso nicht?
- Welche Auswirkung hat EM auf die Aufgabenbereiche/Tätigkeitsbereiche der beteiligten Stellen hinsichtlich der Arbeitspraxis (Entscheidungen, Prozesse etc.)?
- Wie wird das Verhältnis von Aufwand/Nutzen von EM gegenüber Alternativen eingeschätzt? Welche Auswirkungen hat EM auf die personellen und finanziellen Ressourcen der beteiligten Stellen?

### **Mesoebene: Erkenntnisse der Institutionen über die Anwendung von EM**

- Welche Relevanz hat EM bei einem Delikt, das während der Anwendung von EM verübt wird?
- In welchem Mass hat die Kommunikation zwischen der Überwachungszentrale und den EM-Trägern zum gewünschten Effekt geführt? Aus welchen Gründen?
- Welche individuelle Betreuung ist bei EM erforderlich? Ist dieser Betreuungsaufwand höher oder geringer gegenüber einer Alternative ohne EM?
- Welche Erkenntnisse kann die Behörde mit EM über den EM-Träger gewinnen?
- Was ist der Nutzen von EM? Was sind die Schwächen von EM?
- Was sind die fallspezifischen Entscheidungskriterien für EM? Wie sieht das konkrete Profil der EM-Träger aus? Bei welchen Profilen würde EM idealerweise angewendet? Welche Kriterien sprechen gegen den Einsatz von EM?
- Wie oft wurde gegen welche EM-Auflagen verstossen? Welches sind die Gründe für den Verstoss?
- Wie oft wurde EM abgebrochen? Welches sind die Abbruchgründe?
- Wie funktioniert das technische System? Wie hoch ist z.B. das Risiko eines Fehlalarms?
- Welchen Einfluss hat EM durch die damit generierten Mehrinformationen auf die Arbeit bei den beteiligten Stellen?
- Wie oft konnte EM nicht angewendet werden? Aus welchen Gründen?

### **Mikroebene: Direktes Umfeld von EM-Träger, inkl. EM-Träger**

- Welche psychosoziale Auswirkung hat EM für/beim EM-Träger? Welche weiteren Wirkungen?
- Welche Erfahrungen machte der EM-Träger mit EM?
- Welche Fähigkeiten kann der EM-Träger mit EM unter Beweis stellen?
- Wie wurde EM von den EM-Trägern erlebt (sinnvoll und hilfreich und/oder als gravierende Einschränkung in ihrer persönlichen Freiheit)?
- Wie beurteilt der EM-Träger die Zielerreichung?
- Welche Auswirkungen hat EM auf das soziale Umfeld der EM-Träger (Entlastung, Einschränkung, neue Konflikte)?



Bern, 25.11.2019

# Evaluation Electronic Monitoring

## **Stellungnahme Aktive Überwachung**

zuhanden des Amts für Justizvollzug Kanton Zürich, Bewährungs- und Vollzugsdienste Zürich-Altstetten

Marina Richter\*, Barbara Ryser\*\*, Ueli Hostettler\*\*\*,

\* Marina Richter, PD Dr. Soziologie und Geographie, Projektleiterin

\*\* Barbara Ryser, M.Sc. Soziologie, Projektmitarbeiterin

\*\*\* Ueli Hostettler, PD Dr. Sozialanthropologie, Projektverantwortung

Zitation: Richter, Marina, Ryser, Barbara und Hostettler, Ueli (2019). *Evaluation Electronic Monitoring. Stellungnahme Aktive Überwachung zuhanden des Amts für Justizvollzug Kanton Zürich, Bewährungs- und Vollzugsdienste Zürich-Altstetten*. Bern: Universität Bern – Institut für Strafrecht und Kriminologie, Prison Research Group.

## Management Summary

### Projekt

Im Kanton Zürich wird im Rahmen des Projekts «Electronic Monitoring» die Nutzung von Electronic Monitoring (EM) in verschiedenen Anwendungsfeldern eingeführt und erprobt. Zu diesen Anwendungsfeldern gehören: Jugendstrafrechtliche Intervention, Vollzugslockerung im Massnahmenzentrum Uitikon (MZU), Vollzugsstufe / Vollzugslockerung in der Justizvollzugsanstalt Pöschwies (JVA Pöschwies), Ersatzmassnahmen Strafprozessordnung (StPO) sowie Kontakt- und Rayonverbot.

### Evaluation

Um das Projekt zu begleiten, die Anwendung von EM zu prüfen und Entwicklungsmöglichkeiten aufzuzeigen, beauftragte das Amt für Justizvollzug des Kantons Zürich die Prison Research Group der Universität Bern mit einer Evaluation. Im Oktober 2018 kam es zu einer Neuausrichtung der Evaluation und es wurden zusätzliche Themen definiert. Diese Stellungnahme behandelt das zusätzliche Thema «aktive Überwachung». Es geht dabei um Fragen nach Vor- und Nachteilen aktiver Überwachung gegenüber der passiven. Weiter soll erörtert werden, wie unterschiedliche Anwendungsfelder aktive Überwachung anwenden und beurteilen.

### Ergebnisse

Die Ergebnisse beruhen auf dem Datenmaterial aus fünf Fokusgruppeninterviews, welche spezifisch für diesen Fokus mit Vertreterinnen und Vertretern der Kantonspolizei (Gewaltschutz, Jugendintervention und Einsatzzentrale), der Staatsanwaltschaft und dem Zwangsmassnahmengericht, dem Massnahmenzentrum Uitikon sowie Jugendanwältinnen und -anwälten und Sozialarbeitenden der Jugendanwaltschaften geführt wurden. Das Material von weiteren Fokusgruppeninterviews, welche im Verlauf der Gesamtevaluation durchgeführt wurden, wurde wenn thematisch passend beigezogen.

Aktive Überwachung wird nur in einem kleinen Teil der Fälle angewandt, da die fallführenden Stellen zwischen dem Rückfallrisiko und der Verhältnismässigkeit des Eingriffs durch die Überwachung abwägen müssen. Nach dieser Abwägung bleibt nur noch eine kleine Menge von Spezialfällen für welche die aktive Überwachung besonders passend (bspw. Stalking) oder als Teil einer vielfältigen Sicherheitsstrategie (bspw. Gefährder) funktioniert. Hinzu kommt, dass die technische Ausgestaltung der Anwendung Grenzen setzen. Die Meldungen kommen relativ spät für eine rasche Fahndung und zumeist sind die fallführenden Stellen mit Fehlalarmen beschäftigt.

Zu den Vorteilen zählt die rasche Reaktion auf einen Alarm, wodurch den überwachten Personen die Überwachung viel präsenter ist, als bei einer passiven. Dies erzielt einen psychologischen Effekt, der auch präventive Wirkung entfalten kann. Durch die sofortige Reaktion wird auch die Kontrolle erhöht.

Der grösste Nachteil liegt im grossen Aufwand, den aktives EM gegenüber passivem verursacht. Einerseits hängt dies mit der detaillierten Planung und der Definition von Interventionen bei entsprechenden Meldungen zusammen. Andererseits hat dieser Aufwand aber auch direkt mit den technischen Mängeln zu tun. Jeder Fehlalarm bedeutet einen Aufwand, der vermeidbar gewesen wäre. Dies beeinträchtigt die Glaubhaftigkeit von EM und schwächt das Instrument als Ganzes.

Schliesslich ist auch wichtig festzuhalten, dass es keine allgemeinen Aussagen pro Anwendungsfeld gibt. In unterschiedlichen Anwendungsfeldern gab es Fälle für die eine aktive Überwachung als sinnvoll erachtet wurde. Es waren sich aber alle einig, dass es sich dabei um Spezialfälle handelt.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Management Summary .....</b>	<b>2</b>
<b>Inhaltsverzeichnis .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Einleitung .....</b>	<b>4</b>
1.1 Neuausrichtung der Evaluation .....	4
1.2 Fragestellung .....	4
1.3 Untersuchungsdesign und Forschungsmethode .....	5
<b>2. Aktive Überwachung .....</b>	<b>6</b>
<b>3. Ergebnisse der Analyse.....</b>	<b>6</b>
3.1 Das Wichtigste in Kürze .....	6
3.2 Die aktiv überwachte Person als Spezialfall.....	7
3.3 Vorteile der aktiven Überwachung .....	9
3.4 Nachteile der aktiven Überwachung.....	10
3.5 Positionen / Anwendungsfelder .....	11
<b>4. Beantwortung der Evaluationsfragen.....</b>	<b>13</b>
<b>5. Entwicklungshinweise .....</b>	<b>14</b>
<b>Literatur .....</b>	<b>15</b>

## 1. Einleitung

### 1.1 Neuausrichtung der Evaluation

Im Kanton Zürich wurde im Rahmen des Projekts «Electronic Monitoring» die Nutzung von Electronic Monitoring (EM) in verschiedenen Anwendungsfeldern eingeführt und erprobt. Um das Projekt zu begleiten, die Anwendung von EM zu prüfen und Entwicklungsmöglichkeiten aufzuzeigen, beauftragte das Amt für Justizvollzug des Kantons Zürich die Prison Research Group der Universität Bern mit einer Evaluation.

Aufgrund von Veränderungen im Projekt «Electronic Monitoring» kam es zu einer Neuausrichtung der begleitenden Evaluation. Im Oktober 2018 diskutierten die Projektleitung, die Stakeholder der verschiedenen Anwendungsfelder und das Evaluationsteam die Neuausrichtung der Evaluation im Rahmen von zwei Workshops.

Der Auftraggeber (Kanton Zürich, Amt für Justizvollzug) beschloss im Anschluss an die Workshops, die ursprünglich geplante Evaluation mit drei neuen Themenfeldern teilweise zu ersetzen und teilweise zu ergänzen (für Details zur Gesamtevaluation siehe Schlussbericht). Diese neuen Themenfelder sind:

- Aktive Überwachung  
Ergründung des Mehrwerts der aktiven Überwachung gegenüber der passiven Überwachung mit EM in Bezug auf den Nutzen und die spezifischen Anwendungsfelder.
- Hemmungen und Blockaden im System  
Eruieren der Gründe für die deutlich geringere Anwendung von EM im Vergleich zu den Prognosen im Vorfeld des Projekts.
- Die Kantonspolizei im Gesamtsystem  
Analysieren der Rolle der Kantonspolizei im System EM.

In der vorliegenden Stellungnahme präsentiert das Evaluationsteam Analysen und Ergebnisse zum Themenbereich «Aktive Überwachung». Die Ergebnisse zu den anderen Themenbereichen werden in separaten Stellungnahmen dargestellt und schliesslich im Schlussbericht zusammengefasst.

### 1.2 Fragestellung

Die Fragen des Amtes für Justizvollzug zur aktiven Überwachung lauten:

- Wie gewichten oder beurteilen die verschiedenen Beteiligten den Nutzen aktiver Überwachungen?
- Was bringt die aktive Überwachung?
- Welchen Mehrwert hat die aktive Überwachung gegenüber der passiven?
- Welchen Wert hat die aktive Überwachung?
- Gibt es Anwendungsfelder, bei denen aktive Überwachungen eher in Frage kommen als bei anderen?

Diese Fragen sollen für die Anwendungsfelder Jugendstrafrechtliche Interventionen, Vollzugslockerung Massnahmenzentrum Uitikon und Ersatzmassnahmen Schweizerische Straffprozessordnung (StPO) gesondert beantwortet werden. All diese Anwendungsfelder konnten bis anhin Erfahrungen mit aktiver Überwachung durch EM machen.

### 1.3 Untersuchungsdesign und Forschungsmethode

Um die Evaluationsfragen beantworten zu können, führte das Evaluationsteam Fokusgruppengespräche mit institutionellen Akteurinnen und Akteuren der verschiedenen Anwendungsfelder durch. Im Fokusgruppeninterview erfolgt die Sammlung von Daten zur Beantwortung der Fragen in einem Austausch- und Diskussionsprozess. Meinungen und Erfahrungen können so unter ihrer kontextuellen Bedingtheit erfasst werden. Die verschiedenen Perspektiven der Teilnehmenden werden miteinander verbunden und sind aufeinander bezogen (Lamnek 2005). Für die Fokusgruppeninterviews wurde im Vorfeld ein Leitfaden erarbeitet.

In den drei Anwendungsfeldern sind die folgenden institutionellen Akteurinnen und Akteuren in die elektronische Überwachung von Personen involviert (vgl. Tabelle 1). Dabei sind einzelne Akteurinnen und Akteure in allen Anwendungsfeldern präsent (wie die Kantonspolizei mit unterschiedlichen Stellen), andere sind spezifisch in einzelnen Anwendungsfeldern tätig:

**Tabelle 1:** Institutionelle Akteurinnen und Akteure nach Anwendungsfeld

Jugendstrafrechtliche Interventionen	Vollzugslockerung MZU	Ersatzmassnahmen StPO
Vollzugsstelle (BVD)	Fachstelle (BVD)	Vollzugsstelle (BVD)
Einsatzzentrale KAPO	Einsatzzentrale KAPO	Einsatzzentrale KAPO
Gewaltschutz KAPO	Gewaltschutz KAPO	Gewaltschutz KAPO
Jugenddienst KAPO	Jugenddienst KAPO	Staatsanwaltschaft
Jugendanwältinnen und -anwälte Jugendanwaltschaft (JUGA)	Sicherheitsloge MZU	Zwangsmassnahmengericht (bei Anordnung)
Sozialarbeit JUGA	Sozialpädagogik MZU	

Aus organisatorischen Gründen bildete das Evaluationsteam für die Fokusgruppengespräche Gruppen mit institutionellen Akteurinnen und Akteuren derselben Institution oder desselben Anwendungsfeldes. Spezifisch für die Untersuchung zur aktiven Überwachung führte das Evaluationsteam mit fünf Gruppen Gespräche.

- **Gruppe Kantonspolizei** mit Vertreterinnen und Vertretern der Einsatzzentrale, des Gewaltschutzes und der Jugendintervention sowie dem Vertreter der Vollzug-/Fachstelle EM des BVD (Bewährungs- und Vollzugsdienste, Kanton Zürich).
- **Gruppe MZU** mit Vertreterinnen und Vertretern der Sicherheitsloge und der Sozialpädagogik.
- **Gruppe JUGA** mit Vertreterinnen und Vertretern der Jugendanwaltschaften (Jugendanwältinnen und -anwälte sowie Sozialarbeitende).
- **Gruppe StPO STA** mit Vertreterinnen und Vertretern der Staatsanwaltschaft.
- **Gruppe StPO ZMG** mit Vertreterinnen und Vertretern des Zwangsmassnahmengerichts.

Da auch in den Fokusgruppengesprächen zum Thema «die Kantonspolizei im Gesamtsystem» und mit Akteurinnen und Akteuren des Anwendungsfeldes «Ersatzmassnahmen Strafprozessordnung» die aktive Überwachung thematisiert wurde, liegen dieser Stellungnahme insgesamt neun Fokusgruppengespräche zugrunde. Bei Zitaten aus diesen Gesprächen wird daher deren institutioneller Kontext in Klammern angegeben. Die Gespräche wurden direkt protokolliert und für spätere Kontrollen und Präzisierungen aufgenommen. Die Gespräche wurden mit der Software MAXQDA thematisch codiert und



inhaltsanalytisch ausgewertet. Die fünf spezifisch zur aktiven Überwachung geführten Gespräche schloss das Evaluationsteam mit einer Zusammenfassung der Vor- und Nachteile aktiver Überwachung auf Flipchart ab. Die Gesprächsteilnehmenden konnten die notierten Punkte ergänzen, korrigieren und das Gespräch bilanzieren.

## 2. Aktive Überwachung

Bei EM-Überwachungen wird zwischen aktiven und passiven Überwachungen unterschieden. Bei der aktiven Überwachung reagiert die Überwachungszentrale (ÜWZ, derzeit durch eine private Sicherheitsfirma, Certas, geführt) im 24/7-Betrieb zeitnah auf Verstossmeldungen. Die ÜWZ arbeitet die Verstossmeldungen laufend und nach einem vordefinierten Prozess ab. Wie die Mitarbeitenden auf Verstossmeldungen reagieren müssen, hält die anordnende Stelle in der Interventions- und Meldeplanung (IMP) fest. Gegebenenfalls ruft die ÜWZ die überwachte Person an und weist sie auf die Auflagen hin.

Die Meldungen der aktiven Überwachung werden in zwei Prioritätsstufen eingeteilt. Unter Prio 1 laufen Meldungen, welche von der ÜWZ per Telefon (und per Mail) direkt der fallführenden Stelle gemeldet werden, bspw. einer Jugendanwältin, einem Staatsanwalt oder ausserhalb der Bürozeiten dem entsprechenden Kantonspikett sowie der Einsatzzentrale der Kantonspolizei. Es handelt sich dabei um als schwer eingestufte Verstösse oder Störungen der Überwachung wie das Überschreiten von Rayongrenzen, das Missachten von Haussarrest oder technische Manipulationen und Störungen, welche die Ortung verunmöglichen. Meldungen der Stufe Prio 2 werden nur per Mail von der ÜWZ an die fallführenden Stellen weitergeleitet (interne Dokumentation).

Bei der passiven EM-Überwachungen überprüft die EM-Vollzugsstelle nachträglich die Einhaltung der Auflagen und ergreift die notwendigen Massnahmen und informiert gegebenenfalls die zuständigen Stellen. Die passive Überwachung erfolgt ohne den Einbezug der Überwachungszentrale.

Sowohl bei der aktiven als auch bei der passiven Überwachung ist die EM-Vollzugsstelle für die Abklärung, Installation und Aktivierung der EM-Überwachung, für die Begleitung der überwachten Personen und für die Auswertung und Beendigung der EM-Überwachung zuständig. Sie unterstützt auch die anordnenden Behörden und Stellen in technischen Fragen. Die EM-Vollzugsstelle erstellt für jede Überwachung einen EM-Verlaufsrapport (Meyer et al. 2016)

## 3. Ergebnisse der Analyse

### 3.1 Das Wichtigste in Kürze

- Aktive Überwachung wird bislang nur selten eingesetzt. EM kann auf der einen Seite nur bei Personen, von denen keine Gefahr ausgeht, eingesetzt werden (oder wenn, dann nicht als alleinige Sicherheitsmassnahme). Auf der anderen Seite wird die Anordnung von EM bei diesen Personen schnell als unverhältnismässig erachtet. Eine aktive Überwachung wird deshalb nur bei Einzelfällen angeordnet. Bei diesen Fällen wird die aktive Überwachung durchaus als sinnvoll eingeschätzt.
- Die technischen Grenzen und Mängel der aktiven Überwachung mit EM schränken die Einsatzmöglichkeiten zusätzlich ein. Die Verlässlichkeit der EM-Geräte wurde von vielen als ein grosses Problem dargestellt.

- Ein Vorteil der aktiven Überwachung ist der psychologische Effekt, der durch die unmittelbare Reaktion auf einen Verstoß ausgelöst wird. Jedes Mal, wenn die Polizei mit der überwachten Person aufgrund einer Verstoßmeldung Kontakt aufnimmt, wird die Person daran erinnert, dass sie überwacht wird und sich an die Auflagen halten muss. Diesen Kontakten wird auch eine präventive Wirkung zugeschrieben.
- Ein Nachteil der aktiven Überwachung ist der höhere Arbeitsaufwand im Vergleich zur passiven Überwachung. Die lange Vorlaufzeit (bspw. Einverständnis von Mitbewohner und Mitbewohnerinnen) entspricht derjenigen bei passiver Überwachung, ohne jedoch zu einer erhöhten Sicherheit gegenüber einem passiven EM zu führen.
- Die Meinungen zu den Vor- und Nachteilen der aktiven Überwachung sind stark von den jeweiligen Anwendungsfeldern und von den Positionen innerhalb der Anwendungsfelder geprägt. Für Spezialfälle wie Stalking im Gewaltschutz oder jugendliche Gefährder kann eine aktive Überwachung sinnvoll sein, für eine breite Anwendung jedoch ist sie zu aufwändig.

### 3.2 Die aktiv überwachte Person als Spezialfall

Die aktive Überwachung wird nur für wenige und spezielle Fälle angewendet. Die mögliche Anzahl aktiv überwachter Personen wird in den untersuchten Feldern (jugendstrafrechtliche Intervention, Vollzugslockerung MZU, Ersatzmassnahmen StPo) durch eine Risikoabwägung auf der einen Seite und durch das Abwägen der Verhältnismässigkeit auf der anderen Seite eingeschränkt. Die technischen Mängel des Systems verkleinern die Einsatzmöglichkeiten einer aktiven Überwachung zusätzlich.

#### Risikoabwägung und Abwägung der Verhältnismässigkeit

Bei der Anordnung einer aktiven Überwachung wägen die verantwortlichen Personen ab, ob das Risiko eine Person mit aktivem EM rauszulassen zu hoch ist oder ob eine aktive Überwachung im Gegenteil unverhältnismässig ist. Dazwischen bleiben wenige Fälle. Einerseits kommen die verantwortlichen Personen oft zum Schluss, dass das Risiko zu hoch ist und eine Person eher in einer geschlossenen Institution platziert werden muss.

«Bei Prio 1 ist es sinnvoller die Person geschlossen unterzubringen. Damit nichts passieren kann.» (JUGA)

Andererseits wird eine aktive Überwachung schnell als unverhältnismässig angesehen, wenn das Risiko als verantwortbar eingestuft wird.

«Der eine Fall wurde verfügt. Sonst haben wir nur passiv. Aktiv schränkt den Klienten stark ein. EM ist für die Kontrolle. Für das reicht passiv.» (MZU)

Der Grossteil der potentiell überwachten Personen sind daher für eine aktive Überwachung mit EM nicht geeignet, da das Instrument entweder einen zu starken Eingriff darstellt oder aber zu wenig Sicherheit bietet. Eine aktive Überwachung mit EM kann also nur bei wenigen Personen angeordnet werden. Deswegen stellen für die Befragten aktiv überwachte Personen immer Spezialfälle dar. Ein Standardfall für aktive Überwachung lässt sich kaum definieren.

«Aktiv ist so wie ein Mongolentopf, den man nur alle 2-3 Jahre hervorholt. In unserem Bereich ist passiv ein gutes Instrument. Wenn Bedingungen (Job, Familie) stimmen. In solchen Fällen bin ich begeistert von dieser Anwendung.» (JUGA)

Die Befragten der Jugendanwaltschaft betonen gleichwohl, dass sie einige Fälle hatten, bei welchen die aktive Überwachung von grossem Nutzen war und sie die Möglichkeit aktiv zu überwachen nicht missen möchten.

Der ideale Fall für eine aktive Überwachung könnte beispielsweise so aussehen:

«Ich träume immer noch von einem solchen Fall. Den haben wir aber nicht; ein Betrüger, ein ausländischer Bankmitarbeiter, der eine Million hinterzogen hat, der Angst hat, dass er auffliegt. Und er will den Job nicht verlieren und er kann den Schaden ersetzen. Der frisst dir aus der Hand. Das ist super. Aber diese Fälle gibt es nicht. Unsere Leute haben keinen Job, oder nicht mehr. Sie sind nicht absprachefähig.» (Staatsanwaltschaft StPO)

Da es sich bei aktiv überwachten Personen um Spezialfälle handelt, sind die befragten Personen auch auf Flexibilität angewiesen.

«Positiv ist auch, dass es auf den Einzelfall ankommt und aktives EM evtl. die beste Möglichkeit sein kann. [...] zumindest für beschränkte Zeit. Und die Möglichkeit vom Passiven zum Aktiven zu springen, bis wir die Rückmeldung erhalten haben, dass sich die Situation entschärft hat. Oder mit aktiv einleiten und auf passiv wechseln.» (Staatsanwaltschaft StPO)

### **Technische Grenzen und Mängel**

Die Möglichkeit, eine aktive Überwachung anzuordnen, wird durch die technischen Grenzen und Mängel der Fussfesseln zusätzlich eingeschränkt. So fallen die Signale in Gebäuden oder im Zug oft aus oder sie führen zu Ungenauigkeiten. Zudem reagiert die Fussfessel teilweise zu sensibel und meldet, dass das Band geöffnet wurde, wenn die überwachte Person die Fussfessel lediglich anders positioniert. Hinzu kommt, dass die Ortungssignale nur alle 15 Minuten versandt werden und so die Fahndung für die Polizei zusätzlich erschwert wird.

«Das System funktioniert nicht zuverlässig. Es kann nicht sein, dass das Teil an gewissen Orten nicht funktioniert. Da muss man gleich aufhören damit. Das Teil braucht auch Strom. Aber dass er [die überwachte Person] die Auflagen nicht einhält und das Gerät nicht auflädt. [...] Wenn er eine schlechte Laune hat, dann will er nicht. Dann macht er nichts und wir stehen aussen vor. Dass man ein System so einfach aushebeln kann, das ist schon fast tragisch.» (Kapo Einsatzzentrale)

«Die Person arbeitete auf einer Grossbaustelle. Wenn er ins 3. UG geht, unterbricht es jedes Mal. Das geht nicht. Wir können das nicht aktiv überwachen. Wir können nicht immer schauen gehen, ob er da ist oder nicht. Das geht ressourcenmässig nicht. [...] Die Certas hat ihn [dann] zwischen 7.00 Uhr und 16.30 Uhr, von Montag bis Freitag überwacht, aber die Alarme nicht an die Einsatzzentrale der Polizei weitergeleitet, sondern diese nur ins Protokoll genommen. Erst danach wurden die Alarme wieder aktiv weitergeleitet.» (Kapo Gewaltschutz)

«Mit der heutigen [technischen] Ausgestaltung sehe ich keine Möglichkeit für aktives EM.» (Zwangsmassnahmengericht)

Falsche Vorstellungen der technischen Möglichkeiten haben auch dazu geführt, dass in der Projektplanung von höheren Fallzahlen ausgegangen wurde:

«Im Projekt haben wir uns andere Vorstellungen gemacht von den Möglichkeiten von EM. Wir gingen davon aus, dass es nicht einfach einen Bericht danach gibt wie im Fall von passivem EM. Wir dachten, mit EM kann die Polizei sofort reagieren.» (Zwangsmassnahmengericht)

Nebst den technischen Mängeln kann das System von den überwachten Personen einfach durch mutwilliges Nicht-Aufladen des Akkus sabotiert werden.

### **3.3 Vorteile der aktiven Überwachung**

Auch wenn die aktive Überwachung in wenigen Fällen zur Anwendung kam, so sehen die verschiedenen befragten Personen dennoch einige Vorteile gegenüber der passiven Überwachung.

#### **Psychologischer Effekt**

Da eine aktive Überwachung bei einem Verstoss zu einer sofortigen Reaktion führt, hat sie bei den überwachten Personen einen psychologischen Effekt. Die überwachten Personen werden bei einem Verstoss aber auch bei einem Fehlalarm daran erinnert, dass sie überwacht werden und sich an Auflagen halten müssen.

«Das hat einen grossen Einfluss auf die Leute. Bei Fehlermeldungen oder bei Grenzüberschreitungen, wenn die Polizei auftaucht, das ist den Leuten dann wahnsinnig eingefahren.» (Staatsanwaltschaft StPO)

«Beim Fall 2 war EM Teil der Therapie. Er wusste, er muss sich daranhalten. Er wurde immer daran erinnert. Es ist ein Therapiebegleiter. Er wird daran erinnert, dass er sich verändern muss.» (KaPo Gewaltschutz)

Die sofortige Reaktion hat auch eine präventive Wirkung. Der Druck sich an die Auflagen zu halten, ist bei einer aktiven Überwachung grösser als bei einer passiven Überwachung.

«Aktiv ist immer viel effektiver. Wenn die Reaktion gleich auf das Fehlverhalten folgt. Das sind deutliche Zeichen [...]. Das hat durchaus prophylaktische Wirkung. Man überlegt sich gut, ob man in ein Rayon gehen und es ausloten will. Es ist dann nicht angenehm, wenn eine Spezialeinheit kommt, am Morgen um zwei und die Tür aufbricht. Ich sage sogar, dass nur aktiv wirkt. Passiv, ein bisschen «maimai» machen, hilft nicht so viel.» (KaPo Gewaltschutz)

«Ersatzmassnahmen mit EM [aktiv], das könnte präventiv auf Beschuldigten wirken, sodass er sich daranhalten würde. Das ist ein psychologisches Argument.» (ZMG)

Die aktive Überwachung kann auch für die Opfer einen psychologischen Effekt haben und ihnen Sicherheit vermitteln.

«EM ist eine psychologische Sicherheit auch für die Opfer. Wenn er das Gebiet verlassen würde, müssten alle Geschädigten informiert werden. Man hätte eine Vorlaufzeit. Das gibt den Geschädigten eine gewisse Sicherheit: Es läuft eine aktive Überwachung.» (KaPo Gewaltschutz)

#### **Kontaktpflege und Kenntnisgewinn**

Insbesondere die Befragten des Gewaltschutzes der Kantonspolizei sehen in der aktiven Überwachung ein Instrument zur Kontaktpflege und eine Möglichkeit, Kenntnisse zur überwachten Person zu gewinnen.

«Nur schon bei einem Fehlalarm, bei einem leeren Akku gehen wir nachfragen und gewinnen so Kenntnisse zu der Person und zu ihren Lebensumständen. Auch von meiner Seite ist das ein Plädoyer für aktiv, damit man die Kontakthaltung hat und den Verlauf kennt. [...] Kontakt hat sehr wohl präventive Wirkung. Auch wenn es für uns einen riesen Aufwand darstellt und mühsam ist. Aber in Kontakt bleiben von polizeilicher Seite, man kennt Bewegungen und erhält neue Erkenntnisse über Person. Wie ist Person gerade drauf? Eine Person sagte: 'Jetzt ist Sommer, jetzt ist

es mühsam'. Dann hören wir, jetzt geht es in eine andere Richtung. Dann kann man versuchen in einem Gespräch wieder etwas zu erfahren oder einzurichten.» (KaPo Gewaltschutz)

«Das aktive EM gibt die vertiefte Möglichkeit, jemand besser kennenzulernen.» (KaPo Gewaltschutz)

Die Verstossmeldungen und die Fehlalarme können eine bessere Kontaktpflege zur und Kenntnis über die überwachte Person bringen, welche für die weitere Arbeit der Justiz oder der Polizei hilfreich sind. Wo das erwünscht ist, können die Verstossmeldungen und die Fehlalarme sogar als Vorteil gelten.

### **Erhöhte Kontrollfunktion**

Entsprechend der passiven Überwachung hilft auch die aktive Überwachung zu kontrollieren, ob sich die überwachte Person an die Auflagen hält. So kommt die aktive Überwachung beispielsweise im Zusammenhang mit Stalking zur Anwendung.

«Mit einer aktiven Überwachung ist eine Kontrolle möglich. Sonst ist man darauf angewiesen, dass die Geschädigten eine Meldung machen bei Widerhandlung. Meistens merken sie es gar nicht. Die Meldungsquote ist relativ tief, denke ich. Mit Monitoring sieht man es. Ein Fall mit EM war ein Stalker. Dieser Fall hat wunderbar geklappt. Er hat sich schön darangehalten.» (Staatsanwaltschaft StPO)

Die aktive Überwachung wird bei Fällen angeordnet – wie im Zitat oben zu Stalking – bei denen eine höhere Verbindlichkeit im Gegensatz zu passiver Überwachung nötig ist.

Die aktive Überwachung entbindet zudem die gefährdete Person von der Verantwortung, Verstösse zu melden.

«Vorher hatte man Kontakt- und Rayonverbot und das steht und fällt mit der gefährdeten Person, ob diese Verstösse meldet oder nicht. Und wir wissen nicht, warum sie einen Verstoß nicht meldet. Mit EM haben wir einen Alarm. Der ist nicht an eine Person geknüpft.» (KaPo Gewaltschutz)

In abgeschwächter Form treffen die Vorteile der aktiven Überwachung auch auf die passive Überwachung zu. Insbesondere der Kenntnisgewinn und die Kontrollfunktion kann auch eine passive Überwachung ermöglichen.

## **3.4 Nachteile der aktiven Überwachung**

### **Keine zusätzliche Sicherheit**

Auch wenn die aktive Überwachung an eine rasche Reaktion gekoppelt ist, so ermöglicht sie dennoch kein zielsicheres und rasches Eingreifen, um mögliche Delikte zu verhindern. Viele befragte Personen geben daher an, dass der Anwendungsbereich von aktiver Überwachung reduziert sei, weil die aktive Überwachung die Sicherheit aufgrund der technischen Mängel nicht erhöht.

«Wenn es so heikel ist, überlege ich mir, ob ich ihn rauslassen will. Wenn etwas passiert, prügeln alle auf dich ein.» (StPO STA)

Die Überwachung durch EM bringt keine zusätzliche Sicherheit und die fallführenden Stellen müssen die Risiken daher gut abwägen. Die Risikoabwägung führt meist dazu, dass nur Personen mit EM überwacht und damit auch gewissermassen frei gelassen werden, von denen keine Gefahr ausgeht. Wobei sich dann die Frage stellt, ob eine (aktive) Überwachung verhältnismässig ist (vgl. Kapitel 3.2).

## Grosser Aufwand

Im Vergleich zum passiven EM bedeutet aktive Überwachung einen Mehraufwand. Verschiedene Faktoren führen zu diesem Mehraufwand. Der erste Faktor, der oft Unverständnis auslöst, sind die technikbedingten Fehlalarme, welche gehäuft vorkommen. Diese liegen am Gerät selbst (bspw. gibt der Sensor an, dass das Band offen sei, eine Viertelstunde später ist der Kontakt wieder vorhanden und das Band scheint geschlossen), der Handhabung (Akku nicht aufgeladen) oder an Grenzen der Technologie (keine Übertragung aus Untergeschoss, Betonbauten etc.).

«Technisch löst es einen ganzen Rattenschwanz aus: Technische Mängel, Interpretationsspielraum wenn dazwischen ein Sachbearbeiter kombiniert, interpretiert.» (Kapo Gewaltschutz)

Dazu kommt, zweitens, der Aufwand der durch die detaillierte Planung der Überwachung entsteht. Weiter müssen diese Pläne (Zeit und Raum) jedes Mal angepasst werden, wenn sich im Alltag der überwachten Person etwas ändert (bspw. neuer Therapieplatz).

«Immer wieder neue Zeitpläne machen. Es ist viel aufwändiger als beim Passiven. Beim Passiven kann man mehr Spielraum geben. Aktive machst du nur bei Spezialfällen. Da musst du genau sein im Zeitplan. Viertelstundengenau. Beim Passiven geben wir mehr Toleranzzeiten.» (JUGA)

Drittens bedarf eine aktive Überwachung auch einer 24-Stunden-Erreichbarkeit der fallführenden Stelle oder zumindest der Polizei (Einsatzzentrale der KaPo). Ein Verstossmeldung bedingt eine sofortige Reaktion. Die erste Reaktion erfolgt jeweils von der Überwachungszentrale (Certas), welche jedoch nicht vor Ort kontrollieren geht. Wenn eine Kontrolle vor Ort nötig ist (sei es, dass die Person das Rayonverbot missachtet hat, sei es, dass das der Akku als leer gemeldet wird und die Person telefonisch nicht erreichbar ist), so kommt es zu einem Einsatz. Zum Teil wird dieser Einsatz an die Polizei (Einsatzzentrale) gewissermassen delegiert, zum Teil liegt er bei den fallführenden Stellen. Dies bedeutet jedoch, insbesondere angesichts der vielen Fehlalarme, einen hohen Arbeitsaufwand.

«Ich bin auch kein Fan von aktiv. Die Frage ist auch, ob es sofort Konsequenzen hat. Es gab viel mehr Mails mit all den Meldungen beim Aktiven. Es gab mehr Nachrichten aber in dem einen Fall weniger zu tun. Wird aufwändig, wenn man sofort reagieren muss.» (JUGA)

«Nachteil ist im Bereich Aufwand, was ist, wenn etwas passiert? Wenn EM Teil eines grossen Massnahmenpakets ist, ist es für mich kein Problem.» (JUGA)

«Der Klient: Versuchte Tötung, Alkohol und Drogenhintergrund, Ersatzmassnahmen für frühzeitige Therapie, Hausarrest und Rayonarrest. Das Problem war: Die Klinik war über die ganze Stadt verteilt. Man musste das ganze Gebiet öffnen. Die bewegen sich draussen um Sport zu machen. Am Abend musste er im Zimmer sein. Das war eine doppelte Überwachung, aktiv. Es gab wenig Fehlalarme. Die Kontrolle war auch der Vorteil. Es gab Alarm, aber weil er in einer Institution war, hat diese gleich die erste Kontrolle gemacht.» (Kantonspolizei)

## 3.5 Positionen / Anwendungsfelder

Die befragten Personen und die Fälle, welche den Erfahrungshintergrund für die Antworten bildeten, müssen differenziert betrachtet werden. Es gilt verschiedene Positionen zu unterscheiden:

### Perspektive Sicherheit vs. Wirkung

Es lassen sich zwei Ziele von aktiver Überwachung unterscheiden: einerseits die Erhöhung von Sicherheit durch quasi permanente Überwachung und zeitnahe Meldung von Verstössen, andererseits

die Wirkung, welche eine schnelle Reaktion auf Verstösse verursacht. Die erste Perspektive lag zumindest bei einigen Befragten im Bereich des Erwünschten, erwies sich jedoch als nicht gewährleistet. Aktive Überwachung kann die Sicherheit nicht erhöhen oder höchstens im Zusammenhang mit anderen Massnahmen der Sicherheit dienen.

«Es waren Fälle, bei denen man auf Nummer sicher gehen muss. Und da braucht es viele andere Player und dann ist EM das Element 8 und nicht das erste.» (JUGA)

Demgegenüber:

«Die Frage ist, kann man ihn gehen lassen oder nicht? Und wenn ja, dann reicht passiv. Sonst hätte man ihn nicht gehen lassen dürfen. Ich sehe die Anwendungsmöglichkeiten nicht. Oder eben nur in diesen ganz besonderen Fällen.» (JUGA)

«Bei Gefährdern ist es eher ein Signal gegen aussen. Ein schnelles Eingreifen ist dort sehr zentral. Dort kommt es auf jede Minute an. Dort ist es zentral, diesen Vorsprung zum Handeln zu haben. Die Ortung in diesem einen Fall war gut.» (Staatsanwaltschaft StPo)

Auf der anderen Seite steht die schnelle Reaktion auf Verstösse. Diese hat, wie vielfach bemerkt wurde, einen psychologischen und prophylaktischen Effekt. Die überwachten Personen werden sich der Überwachung bewusst, vermeiden möglichst weitere Verstösse und nehmen die Ernsthaftigkeit der Massnahme wahr – bspw. wenn die Patrouille die überwachte Person um zwei Uhr nachts in der Wohnung aufsucht.

### **Unterschiede zwischen überwachten Personen**

Es gilt, nach Art der überwachten Personen zu unterscheiden (Alter, Delikt etc.). So wurde beispielsweise im Fall von Stalking auf aktives EM zurückgegriffen. Da ist die räumliche Eingrenzung der Bewegung der überwachten Person zentral und stellt zumeist das zentrale Element von Ersatzmassnahmen (StPO) oder anderen Auflagen dar. Auch bei Problemen im Zusammenhang mit Alkohol werden die entsprechenden Messgeräte (MEMS) in verschiedenen Institutionen erfolgreich eingesetzt. Der Aufwand reduziert sich dabei erheblich (periodische Kontrolle auf Polizeiposten entfällt). Generell eignet sich EM in der aktiven wie auch in der passiven Variante gut für Rayonkontrollen:

«Ich sehe bei Stalking viel Potential und bei Alkohol.» (Staatsanwaltschaft StPO)

«Ja, ich hatte auch passive Fälle. Der hatte eine Ausgrenzung aus Rayon. Das war ein Spanner. Er hat Leute ausspioniert. Man hat so die Opfer geschützt. Man konnte seinen Weg nachvollziehen, wo er langegegangen ist. Man kannte seinen Arbeitsweg und dann hat er trotzdem einen Weg durchs Quartier genommen. Wir haben ihn dann angesprochen, was das ist. Das war gut für ihn zu wissen, dass wir schauen, dass er überwacht wird. Das hindert ihn, in die verbotenen Quartiere zu gehen.» (Gewaltschutz)

Schliesslich gibt es auch Einzelfälle, bei denen jede Möglichkeit zur Sicherung genutzt wird, um die Risiken und das Gefährdungspotential möglichst gering zu halten.

«Klassisch: IS-Rückkehrer mit aktiver Überwachung. Rayonarrest und Rayonverbot. Er ist sehr bemüht. Es gab viele Fehlalarme bei ihm. Von den Möglichkeiten her ist es gut. Man kann sofort reagieren. Von den Ressourcen her aber sicher intensiv.» (Kantonspolizei)

### **Polizei oder Justiz**

Die Polizei (insbesondere die Einsatzzentrale) ist zumeist die ausführende Stelle und damit abhängig von den hinterlegten Interventions- und Meldeplänen und generell von der Vorarbeit der Justiz. Die

Frage stellt sich, wer den Aufwand für die aktive Überwachung übernimmt und sich insbesondere um die technischen Mängel und Fehlalarme kümmert. Auch wenn es derzeit wenige Fälle sind, so binden diese an sich nichtigen Meldungen sehr viele Ressourcen.

«Eigentlich ist er ein Kunde der Justiz. Die Justiz müsste einen 24h Service zur Verfügung stellen. Es ist ihr Kunde. Wir sind quasi der verlängerte Arm. Im Gefängnis ist auch jemand da. Das bräuchten wir auch. Erst wenn [wirkliche] Probleme [und keine Fehlalarme] kommen, müssen sie uns anrufen.» (Einsatzzentrale)

### **Rolle der Befragten innerhalb einer Institution**

Auch innerhalb einer Institution können sich je nach Rolle, welche die befragten Personen innehaben, die Positionen stark unterscheiden.

«Der eine Fall wurde verfügt. Sonst haben wir nur passiv. Wir würden wohl eher passiv machen. Aktiv schränkt den Klienten stark ein. [...] Dieser eine Fall war ein Spezialfall. Er war nach dem 59er hier drin. Ohne aktives EM hätten sie ihn vielleicht gar nicht hier untergebracht. [...] EM ist für die Kontrolle. Für das reicht passiv.» (MZU)

Dagegen sagte eine Person aus derselben Institution:

«Aus meiner Sicht macht aktiv mehr Sinn. Wenn er ein passives EM hat und das Programm immer ändern kann, habe ich das Gefühl, dass er nichts lernt.» (MZU)

So kann es sein, dass in derselben Institution, eine Position besagt, dass aktive Überwachung über das Ziel hinaus gehe, weil ohnehin nur eine nachträgliche Kontrolle gewünscht ist, während eine andere Position besagt, dass gerade durch die aktive Überwachung die nötige Verbindlichkeit hergestellt wird. Es kann sich um persönliche Meinungen handeln oder auch um Standpunkte, welche einer professionellen Position bzgl. Sicherheit vs. Betreuung und Therapie entspringen.

## **4. Beantwortung der Evaluationsfragen**

### **Wie gewichten oder beurteilen die verschiedenen Beteiligten den Nutzen aktiver Überwachungen?**

Zum Nutzen einer aktiven Überwachung gegenüber einer passiven gehören der psychologische Effekt (vermittelt durch eine schnelle Reaktion auf Verstösse), die erhöhte Kontrollfunktion, welche direkte Reaktion ermöglicht sowie die Vorteile, welche auch eine passive Überwachung bietet. Die Vorteile werden von den befragten Personen anerkannt, es werden jedoch auch gewichtige Nachteile wie keine zusätzliche Sicherheit und der grosse Aufwand gesehen. Entsprechend wird aktive Überwachung nur bei Spezialfällen eingesetzt.

### **Was bringt die aktive Überwachung?**

### **Welchen Mehrwert hat die aktive Überwachung gegenüber der passiven?**

### **Welchen Wert hat die aktive Überwachung?**

Aktive Überwachung ermöglicht direkte und zeitnahe Reaktion auf Verstösse. Dadurch wird EM zu einem effektiveren Instrument, welches gemäss den befragten Personen, eine psychologische Wirkung entfalten kann. Im Zusammenspiel mit anderen Instrumenten kann aktives EM auch zu einem Massnahmenpaket gehören, welches für besondere Spezialfälle mit erhöhtem Sicherheitsbedarf nötig ist. Weiter verstärkt die aktive Überwachung auch die Kontrollfunktion, da durch das Mittel sofort auf Verstösse reagiert werden kann.

Diese Vorteile müssen jedoch immer im Lichte der Nachteile gesehen werden, welche den Mehr-



wert der aktiven Überwachung gegenüber der passiven deutlich mindern. Insgesamt bleibt aktive Überwachung ein Instrument für Spezialfälle.

#### **Gibt es Anwendungsfelder, bei denen aktive Überwachungen eher in Frage kommt als bei anderen?**

Es sind nicht die Anwendungsfelder, welche für aktive Überwachung geeignet sind, sondern die Art der Fälle. Auf der einen Seite sind dies Fälle, welche durch EM optimal kontrolliert werden können. Es handelt sich dabei um Fälle von Stalking oder Delikte im Zusammenhang mit Alkohol (MEMS). Diese werden als gute Anwendungen von aktiver Überwachung oder EM allgemein genannt. Auf der anderen Seite wurde immer wieder betont, dass es wichtig sei, aktive Überwachung als Möglichkeit im Instrumentenkoffer zu behalten auch wenn sie dann nur für Spezialfälle eingesetzt wird.

## **5. Entwicklungshinweise**

#### **Ziel und Zweck eines Einsatzes von aktiver Überwachung klären**

Im Bereich Gewaltschutz und bei Personen, bei denen die aktive Überwachung Teil eines Massnahmenpakets zur erhöhten Sicherheit ist, gibt es einen Konsens über Ziel und Zweck der aktiven Überwachung (vgl. Kapitel 4).

Dagegen verweisen die z.T. überhöhten Erwartungen an die Technik wie auch die unterschiedlichen Positionen bezüglich der Vor- und Nachteilen darauf, dass Ziel und Zweck aktiver Überwachung in anderen Bereichen noch unklar sind. Soll die aktive Überwachung die Sicherheit erhöhen und wenn ja, in welchen Fällen kann durch aktive Überwachung ein Beitrag zur Sicherheit geleistet werden? Wenn eine erhöhte Sicherheit nicht das Ziel ist oder aufgrund der technischen Grenzen nicht das Ziel sein kann, welches sind dann die Ziele einer aktiven Überwachung? Diese Fragen zu klären, würde den Anwenderinnen und Anwendern helfen, Entscheide zu treffen und falsche Erwartungen klären.

#### **Aufwand von aktiver Überwachung reduzieren**

Immer wieder wird der hohe Aufwand genannt, der durch eine aktive Überwachung entsteht. Ein Grossteil dieses Aufwands geht zu Lasten von Fehlalarmen, die aufgrund technischer Mängel entstehen. Nur wenige Mitarbeitende können der Menge an Fehlalarmen etwas Positives abgewinnen. Um die Akzeptanz und damit auch die Einsatzbarkeit von aktiver Überwachung zu erhöhen, sollte der Aufwand aufgrund technischer Mängel reduziert werden.

## Literatur

- Lamnek, S. (2005). *UTB Psychologie, Pädagogik, Soziologie. Bd. 8303: Gruppendiskussion. Theorie und Praxis* (2., überarb. und erw. Aufl.). Weinheim: Beltz.
- Meyer, F., Weilenmann, M., Holderegger, N., & Schmauder, S. (2016). *Detaillkonzept Electronic Monitoring (EM). Anwendungsfelder: Vollzugslockerung im Massnahmenzentrum Uitikon (MZU-Fälle) und jugendstrafrechtliche Interventionen (JUGA-Fälle)*. Zürich: Amt für Justizvollzug. *Anwendungsfelder: Vollzugslockerung im Massnahmenzentrum Uitikon (MZU-Fälle) und jugendstrafrechtliche Interventionen (JUGA-Fälle)*. Zürich.



Bern, 18.12.2019

# Evaluation Electronic Monitoring Kantonspolizei im Gesamtsystem

zuhanden des Amts für Justizvollzug Kanton Zürich, Bewährungs- und  
Vollzugsdienste Zürich-Altstetten

Marina Richter\*, Barbara Ryser\*\*, Ueli Hostettler\*\*\*.

\* Marina Richter, PD Dr. Soziologie und Geographie, Projektleiterin

\*\* Barbara Ryser, M.Sc. Soziologie, Projektmitarbeiterin

\*\*\* Ueli Hostettler, PD Dr. Sozialanthropologie, Projektverantwortung

Zitation: Richter, Marina, Ryser, Barbara und Hostettler, Ueli (2019). *Evaluation Electronic Monitoring. Stellungnahme Kantonspolizei im Gesamtsystem zuhanden des Amts für Justizvollzug Kanton Zürich, Bewährungs- und Vollzugsdienste Zürich-Altstetten*. Bern: Universität Bern – Institut für Strafrecht und Kriminologie, Prison Research Group.

## Management Summary

### Projekt

Im Kanton Zürich wird im Rahmen des Projekts «Electronic Monitoring» die Nutzung von Electronic Monitoring (EM) in verschiedenen Anwendungsfeldern eingeführt und erprobt. Zu diesen Anwendungsfeldern gehören: Jugendstrafrechtliche Intervention, Vollzugslockerung im Massnahmenzentrum Uitikon (MZU), Vollzugsstufe / Vollzugslockerung in der Justizvollzugsanstalt Pöschwies (JVA Pöschwies), Ersatzmassnahmen Strafprozessordnung (StPO) sowie Kontakt- und Rayonverbot.

### Evaluation

Um das Projekt zu begleiten, die Anwendung von EM zu prüfen und Entwicklungsmöglichkeiten aufzuzeigen, beauftragte das Amt für Justizvollzug des Kantons Zürich die Prison Research Group der Universität Bern mit einer Evaluation. Im Oktober 2018 kam es zu einer Neuausrichtung der Evaluation und es wurden zusätzliche Themen definiert. Diese Stellungnahme behandelt das zusätzliche Thema «Kantonspolizei im Gesamtsystem».

### Ergebnisse

Um die Aufgaben und Rollen der untersuchten Bereiche der Kantonspolizei analysieren zu können, stützt sich das Evaluationsteam auf das Kongruenzprinzip, welches besagt, dass innerhalb einer Arbeitsstelle die Aufgaben, Kompetenzen und die Verantwortung übereinstimmen und in einem ausgewogenen Verhältnis zueinanderstehen sollten (Reiss 1982). Die Analyse hat ergeben, dass das Kongruenzprinzip je nach Bereich der Kantonspolizei unterschiedlich stark erfüllt wird.

Die befragten Mitarbeitenden der Dienststelle Jugendintervention sind zufrieden mit ihren Aufgaben in Bezug auf EM. So schätzen sie beispielsweise, dass sie die Jugendanwaltschaft bei Fragen zu EM beraten können. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen sie über die nötigen Kompetenzen und können so auch die Verantwortung für ihre Aufgaben übernehmen.

Auch die befragten Mitarbeitenden des Gewaltschutzes sind zufrieden mit ihren Aufgaben und ihren Kompetenzen in Bezug auf EM. Für die gezieltere Erfüllung ihrer Aufgaben fehlt ihnen jedoch der direkte Zugriff auf das EM-System. Ebenfalls fehlen ihnen manchmal Informationen seitens des Gerichts, um die Verantwortung für ihre Aufgaben vollständig wahrnehmen zu können.

Für die befragten Mitarbeitenden der Einsatzzentrale ist die Kongruenz zwischen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung viel schwächer als für die Mitarbeitenden der Jugendintervention und des Gewaltschutzes. Einerseits müssen sie Aufgaben erfüllen, die sie nicht als die ihrigen erachten. Andererseits fehlen ihnen Informationen, Ressourcen und Instrumente, um die Aufgabe, nach überwachten Personen zu fahnden, gezielt zu erfüllen.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Management Summary .....</b>	<b>2</b>
<b>Inhaltsverzeichnis .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Einleitung .....</b>	<b>4</b>
1.1 Neuausrichtung der Evaluation .....	4
1.2 Fragestellung .....	4
1.3 Untersuchungsdesign und Forschungsmethode .....	5
<b>2. Die Kantonspolizei .....</b>	<b>5</b>
<b>3. Ergebnisse der Analyse.....</b>	<b>6</b>
3.1 Das wichtigste in Kürze .....	6
3.2 Die Kongruenz von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung .....	6
3.3 Jugendintervention .....	6
3.4 Gewaltschutz.....	7
3.5 Einsatzzentrale.....	9
<b>4. Beantwortung der Evaluationsfragen.....</b>	<b>11</b>
<b>5. Entwicklungshinweise .....</b>	<b>13</b>
<b>Literatur .....</b>	<b>14</b>

## 1. Einleitung

### 1.1 Neuausrichtung der Evaluation

Im Kanton Zürich wurde im Rahmen des Projekts «Electronic Monitoring» die Nutzung von Electronic Monitoring (EM) in verschiedenen Anwendungsfeldern eingeführt und erprobt. Um das Projekt zu begleiten, die Anwendung von EM zu prüfen und Entwicklungsmöglichkeiten aufzuzeigen, beauftragte das Amt für Justizvollzug des Kantons Zürich die Prison Research Group der Universität Bern mit einer Evaluation.

Aufgrund von Veränderungen im Projekt «Electronic Monitoring» kam es zu einer Neuausrichtung der begleitenden Evaluation. Im Oktober 2018 diskutierten die Projektleitung, die Stakeholder der verschiedenen Anwendungsfelder und das Evaluationsteam die Neuausrichtung der Evaluation im Rahmen von zwei Workshops.

Der Auftraggeber (Kanton Zürich, Amt für Justizvollzug) beschloss im Anschluss an die Workshops, die ursprünglich geplante Evaluation mit drei neuen Themenfeldern teilweise zu ersetzen und teilweise zu ergänzen (für Details zur Gesamtevaluation siehe Schlussbericht). Diese neuen Themenfelder sind:

- **Aktive Überwachung**  
Ergründen des Mehrwerts der aktiven Überwachung gegenüber der passiven Überwachung mit EM in Bezug auf den Nutzen und die spezifischen Anwendungsfelder.
- **Hemmungen und Blockaden im System**  
Eruieren der Gründe für die deutlich geringere Anwendung von EM im Vergleich zu den Prognosen im Vorfeld des Projekts.
- **Die Kantonspolizei im Gesamtsystem**  
Analysieren der Rolle der Kantonspolizei im System EM.

In der vorliegenden Stellungnahme präsentiert das Evaluationsteam Analysen und Ergebnisse zum Themenbereich «Die Kantonspolizei im Gesamtsystem». Die Ergebnisse zu den anderen Themenbereichen werden in separaten Stellungnahmen dargestellt und schliesslich im Schlussbericht zusammengefasst.

### 1.2 Fragestellung

Die Fragen des Auftraggebers zum Themenbereich «Kantonspolizei im Gesamtsystem» lauten:

- Was ist die Rolle der Kantonspolizei im Gesamtsystem?
- Was ist der Nutzen und Aufwand von EM für die Kantonspolizei?
- Welchen Mehrwert sieht die Kantonspolizei bei EM allgemein sowie bei aktiven Überwachungen und bei passiven Überwachungen?
- Wie sieht die Kantonspolizei ihre Rolle bei EM?
- Welche Rolle würde die Kantonspolizei gerne in Zukunft einnehmen? Eine zentralere Rolle oder nur unterstützend im Hintergrund?
- Unterscheiden sich die Rollen pro Anwendungsfeld?

### 1.3 Untersuchungsdesign und Forschungsmethode

Um die Evaluationsfragen beantworten zu können, führte das Evaluationsteam Fokusgruppengespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der Einsatzzentrale, des Gewaltschutzes und der Jugendintervention der Kantonspolizei Zürich durch.

In Fokusgruppeninterviews erfolgt die Sammlung von Daten zur Beantwortung der Fragen in einem Austausch- und Diskussionsprozess. Meinungen und Erfahrungen können so unter ihrer kontextuellen Bedingtheit erfasst werden. Die verschiedenen Perspektiven der Teilnehmenden werden miteinander verbunden und sind aufeinander bezogen (Lamnek 2005). Für die Fokusgruppeninterviews wurde im Vorfeld ein Leitfaden erarbeitet.

Aus diesen drei Fokusgruppengesprächen mit insgesamt elf Teilnehmenden konnte das Evaluationsteam rund 3.3 Stunden Gesprächsdaten sammeln. Die Gespräche wurden direkt protokolliert und für spätere Kontrollen und Präzisierungen aufgenommen. Die Gespräche wurden mit der Software MAXQDA thematisch codiert und inhaltsanalytisch ausgewertet. Da in den Fokusgruppengesprächen für den Themenbereich «Aktive Überwachung» auch Aussagen zur Rolle der Kantonspolizei gemacht wurden, flossen diese Daten ebenfalls in die Analyse ein.

## 2. Die Kantonspolizei

Bei der Kantonspolizei Zürich sind verschiedene Bereiche mit EM konfrontiert. Für die Evaluation wurden mit Vertreterinnen und Vertretern der Dienststelle Jugendintervention, der Dienststelle Gewaltschutz sowie der Einsatzzentrale Gespräche geführt:

- Die **Dienststelle Jugendintervention** ist zuständig für die Prävention als Generalauftrag im Rahmen der Arbeit mit Jugendlichen. Dazu gehört die Früherkennung von jugendlichen Täterinnen und Tätern sowie die Ermittlung und Aufklärung von Straftaten. Die soziale Vernetzung mit den Jugendlichen ist Teil ihrer Arbeit (Kantonspolizei Zürich 2019a).
- Die **Dienststelle Gewaltschutz** ist für die Bearbeitung von Gefährdungssituationen wie Fälle von Häuslicher Gewalt inkl. Stalking, Amokdrohungen, Drohungen gegen Institutionen, Behördenmitglieder, Verwaltungen und Private sowie Gefahren- und Gefährlichkeitsanalysen zuständig (Kantonspolizei Zürich 2019b).
- Die **Einsatzzentrale** nimmt Notrufe entgegen und koordiniert Einsätze der Patrouillen und weitere Massnahmen. Sie arbeitet im Dauerbetrieb 24 Stunden an 7 Tagen die Woche.

Die beiden Dienststellen gehören zur Präventionsabteilung der Kantonspolizei während die Einsatzzentrale Teil der Organisation Sicherheitspolizei ist. Die Bereiche haben unterschiedliche Aufgaben im Allgemeinen und im Hinblick auf EM. Während die Dienststellen in die Planung und Ausgestaltung von EM involviert sind und teilweise auch den Einsatz von EM anregen können, reagiert die Einsatzzentrale auf Verstossmeldungen und ist auf ein hinterlegte Interventions- und Meldeplanung angewiesen, um ihre Aufgabe erfüllen zu können.

### 3. Ergebnisse der Analyse

#### 3.1 Das wichtigste in Kürze

- Die Mitarbeitenden der Jugendintervention verfügen über die nötigen Kompetenzen, um ihre Aufgaben zu erfüllen und die Verantwortung dafür zu übernehmen. Teilweise wünschen sie weitere Informationen seitens der Jugendanwaltschaft. Insgesamt sind sie zufrieden mit ihrer Funktion in Bezug auf EM.
- Die Mitarbeitenden des Gewaltschutzes verfügen ebenfalls über die nötigen Kompetenzen, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Zur gezielteren Erfüllung ihrer Aufgaben fehlt ihnen jedoch der direkte Zugriff auf das EM-System. Auch fehlen ihnen teilweise Informationen seitens der Gerichte, um die Verantwortung für ihre Aufgaben in allen Teilen übernehmen zu können.
- Die Mitarbeitenden der Einsatzzentrale müssen teilweise Aufgaben übernehmen, die sie nicht als die ihrigen erachten. Zudem fehlen ihnen Informationen, Ressourcen und Instrumente, um gezielt nach überwachten Personen fahnden zu können.

#### 3.2 Die Kongruenz von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung

Um die Aufgaben und Rollen der untersuchten Bereiche der Kantonspolizei analysieren zu können, stützte sich das Evaluationsteam auf das Kongruenzprinzip aus der Organisationslehre. Dieses ist innerhalb wissenschaftlicher und praktischer Organisations- und Führungsmodelle von zentraler Bedeutung. Es besagt u.a., dass innerhalb einer Stelle die Aufgaben, Kompetenzen und die Verantwortung übereinstimmen und in einem ausgewogenen Verhältnis zueinanderstehen sollten (Reiss 1982). «Aufgaben sind dauerhaft wirksame Aufforderungen, Verrichtungen an Objekten zur Erreichung von Zielen durchzuführen» (Züger und Kneubühl 2012, S. 21). Zur Aufgabenerfüllung werden materielle und immaterielle Ressourcen und Instrumente sowie Information benötigt. Kompetenzen sind Befugnisse, Massnahmen zur Erfüllung von Aufgaben zu ergreifen für deren Bewältigung der Kompetenzträger die Verantwortung übernimmt (Schewe 2018). Sind die Kompetenzen falsch bemessen, kann dies u.a. dazu führen, dass eine Person die Verantwortung für Sachverhalte übernehmen muss, die nicht zu ihren Aufgaben gehören und für die sie über keine Kompetenzen verfügt (Züger und Kneubühl 2012).

Im Folgenden werden die drei untersuchten Bereiche der Kantonspolizei einzeln auf ihre Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen hin untersucht. Berücksichtigt wird dabei auch die Kongruenz dieser drei Elemente.

#### 3.3 Jugendintervention

Die Hauptaufgabe der Mitarbeitenden in den Bezirken sowie der Mitarbeitenden der Zentralstelle ist die Ermittlung und Aufklärung von Straftaten. In Bezug auf EM unterscheiden sich die Aufgaben der befragten Mitarbeitenden der Jugendintervention je nach Stelle. Eine Aufgabe, vornehmlich von Mitarbeitenden in den Bezirken, ist die Beratung der Jugendanwaltschaft. Plant die Jugendanwaltschaft EM anzuordnen, kann diese bei Bedarf eine Einschätzung der Jugendintervention einholen, die in direktem Kontakt mit den betroffenen Jugendlichen stehen. Ordnet die Jugendanwaltschaft EM an, informiert sie die Mitarbeitenden der Jugendintervention darüber.

In der Zentralstelle der Jugendintervention können je nach EM-Fall die Aufgaben diverser ausfallen. Die Mitarbeitenden der Zentralstelle können die Sachbearbeitung eines überwachten Jugendlichen übernehmen, die Jugendanwaltschaft bei technischen Belangen unterstützen, als Ansprechperson für



die Einsatzzentrale dienen und im Rahmen von Ermittlungs- und Aufklärungsarbeiten Spurenberichte lesen und interpretieren sowie auf Widerhandlungen reagieren.

Die Befragten schätzen die Möglichkeit, der Jugendanwaltschaft ihre Einschätzung zu den Jugendlichen abgeben zu können und im Gegenzug über angeordnete Massnahmen informiert zu werden. Sie nehmen dies als Möglichkeit zur Mitgestaltung der Anordnung von EM wahr.

«Wir arbeiten eng mit der Jugendanwaltschaft zusammen. Ich habe es immer so erlebt, dass die Jugendanwaltschaft vorgängig auf mich zukam und mich fragte, bist du einverstanden, wenn wir den Jugendlichen wegsperren oder siehst du etwas anderes? Es war ein Güterabwägen mit der Meinung des Polizisten. Ich denke nicht, dass die Jugendanwaltschaft per se etwas anderes machen würde als wir, die nahe bei den Jugendlichen sind. Ich habe das Gefühl, ich kann es mitgestalten.» (Jugendintervention)

Die Befragten der Jugendintervention beschreiben die Aufgabe, ihr Wissen zu den betroffenen Jugendlichen der Jugendanwaltschaft weiterzugeben, zudem als sinnvoll.

«Es ist ein sinnvolles Zusammenarbeiten. Es macht ja Sinn, dass ich z. B. bei dem einen Jugendlichen weiss, dass ein Alkohol-EM läuft, weil ich ja immer darauf hingewiesen habe, dass seine Delikte mit dem Alkohol zusammenhängen. Gerade bei Jugendlichen ist es oft schwierig die Motivation für eine Straftat aus dem Rapport herauszulesen. Es nützt viel mehr, wenn man weiss was der Auslöser für die Impulskontrollprobleme sind. Das wissen wir oft, weil wir die Jugendlichen schon länger kennen. Daher macht der Austausch schon Sinn.» (Jugendintervention)

Die Äusserungen dazu wie sich die Befragten ihre Rolle in Zukunft wünschen, zeigen, dass sie zufrieden mit ihren Aufgaben sind und keine anderen oder weitere Kompetenzen für die Erfüllung dieser benötigen.

«Ich finde es gut, wie es bis jetzt gemacht wurde. Dass wir mitreden können, dass wir gefragt werden. Aber das Entscheiden und das Begleiten der überwachten Person, das technische Begleiten ist nicht mehr unsere Sache. Das ist dann die Justiz, da haben wir unsere Ermittlungsaufgabe schon erfüllt. Wir sind für das Strafprozessuale zuständig.» (Jugendintervention)

Obwohl die Äusserungen zu der Zusammenarbeit mit der Jugendanwaltschaft grundsätzlich positiv sind, monierten die Befragten, dass sie ihnen gelegentlich Information seitens der Jugendanwaltschaft zur reibungslosen Erfüllung ihrer Aufgaben fehle.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Befragten der Jugendintervention über die nötigen Kompetenzen verfügen, um ihre Aufgaben zu erfüllen und dass diese auch in einem stimmigen Verhältnis zur Verantwortung stehen. Sie wünschen sich lediglich eine Klärung der Informationsprozesse zwischen ihnen und der Jugendanwaltschaft. Insgesamt aber schätzen sie die Zusammenarbeit und den Austausch mit der Jugendanwaltschaft und möchten keine anderen Aufgaben übernehmen. Die Prävention und die Ermittlung sind Aufgaben der Polizei, während die Jugendanwaltschaft die Überwachung der Jugendlichen begleitet.

### **3.4 Gewaltschutz**

Den befragten Mitarbeitenden des Gewaltschutzes kommen in Bezug auf EM andere Aufgaben zu als den befragten Mitarbeitenden der Jugendintervention. Die Befragten des Gewaltschutzes übernehmen die Fallverantwortung von überwachten Personen, begleiten sie und sprechen sich mit dem Vollzugsdienst und im Alarmfall mit der Einsatzzentrale ab. In Absprache mit der Staatsan-

waltschaft erstellen sie die Interventions- und Meldeplanung. Auch zieht die Staatsanwaltschaft bei der Frage, ob EM angeordnet werden den Gewaltschutz soll oder nicht, zurate.

«Wir können uns einbringen. Sie [die Staatsanwaltschaft] nehmen mit uns Rücksprache. Wir können sagen, was Sinn macht und was nicht. Die Staatsanwaltschaft hört gut auf uns. Wir können EM auch vorschlagen z.B. wenn Alkohol ein Problem darstellt.» (Gewaltschutz)

Um ihre Aufgaben gezielter erfüllen zu können, fehlt den Befragten jedoch die Möglichkeit auf das EM-System zugreifen zu können. Der Zugriff auf dieses Instrument würde ihnen ermöglichen, im Alarmfall die Einsatzzentrale besser beraten zu können. Da die Befragten aufgrund persönlicher Kontakte mit den überwachten Personen viel Wissen über diese Personen besitzen, können sie die Trackingdaten vor diesem Hintergrund interpretieren und die Mitarbeitenden der Einsatzzentrale bei der Einsatzplanung der Patrouille entsprechend beraten.

«Wir müssten mehr ins System eingebunden werden, damit wir darauf zugreifen können und wir so die Entscheide bei Alarmfällen, die wir treffen müssen, leichter treffen können. [...] Ich kenne ungefähr seinen Ablauf [den Tagesablauf der überwachten Person], wo er hingehen muss. Ich kann mich fragen, ob es Sinn macht, dass der Alarm jetzt von dort oder dort kommt. Ich kann dann schon vorgreifen und mir schon Überlegungen machen und wenn die Einsatzzentrale dann anruft, kann ich meine Einschätzung abgeben.» (Gewaltschutz)

Der Zugriff auf das EM-System würde den Befragten auch die Arbeit im Zusammenhang mit passiv überwachten Personen erleichtern. Sie könnten alternativ oder in Ergänzung zu den Berichten (Trackingdaten, Verstösse gegen die EM-Auflagen etc.) der Bewährungs- und Vollzugsdienste (BVD) alle für sie relevanten Information direkt im System einsehen.

«Das passive EM geht über die BVD. Er [der Verantwortliche der Fachstelle EM] sieht alles am Computer und gibt uns dann eine Rückmeldung. Da wäre es sinnvoll, wenn wir da mehr einbezogen wären. Dass ich nicht immer auf die BVD angewiesen wäre, dass ich diese Information erhalte, sondern dass ich den Weg selber nachverfolgen könnten. Es wäre sinnvoll, wenn wir auf dieses System zugreifen könnten.» (Gewaltschutz)

«Auch bei Passivgeschichten wäre es sinnvoll, dass ich mal schauen kann, wie er sich bewegt. Welchen Weg legt er zurück? Vielleicht sehe ich Sachen aufgrund der Geschichte, die der BVD nicht sieht [und mir nicht mitteilt] und wo ich froh wäre, ich wüsste es.» (Gewaltschutz)

Nebst direktem Zugang auf das EM-System gibt es Hinweise auf fehlende Informationen. Die Befragten werden nicht frühzeitig informiert, wenn das Gericht eine Überwachung mit EM anordnet. Gleichzeitig ist es den Befragten ein Anliegen, dass die Staatsanwaltschaft und das Gericht wissen, welche Kompetenzen sie nicht haben.

«Und dann nimmt das Gericht EM im Beschluss auf. Da braucht es auch eine Absprache und in einem Fall hat diese Absprache nicht stattgefunden.» (Gewaltschutz)

«Es ist wichtig gegenüber der Staatsanwaltschaft und dem Gericht zu kommunizieren, was wir nicht können.» (Gewaltschutz)

Bezüglich der Verantwortung sind Unsicherheiten erkennbar.

«Ein Problem kann sein, dass man die Verantwortung abschiebt. Die Staatsanwaltschaft ist eine Judikative, die etwas anordnet und die Polizei sollte das als Exekutive überwachen. Und dann passiert etwas. Und dann geht man auf jemanden los [...]. Zum Glück mussten wir uns

mit dem noch nicht auseinandersetzen. Aber das müsste man auch mal definieren, bevor EM flächendeckend eingeführt wird.» (Gewaltschutz)

Die Befragten zeigen das Problem der teilweisen unklaren Verantwortlichkeit an einem Beispiel auf:

«Wir müssen die telefonische Erreichbarkeit [der überwachten Person] sicherstellen. Das ist teilweise schwierig, weil das Telefon im Strafverfahren sichergestellt wurde und sie es gar nicht zur Verfügung haben. Und dann lässt man sie raus und sie sind telefonisch gar nicht erreichbar.» (Gewaltschutz)

Für die befragten Mitarbeitenden des Gewaltschutzes ist die Kongruenz von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung in Bezug auf EM weniger gegeben als im Bereich Jugendintervention. Die Aufgaben sind an sich klar geregelt und die nötigen Kompetenzen zu deren Erfüllung vorhanden. Die Befragten des Gewaltschutzes könnten die Aufgaben aber einfacher erfüllen, wenn sie direkten Zugriff aufs EM-System hätten und damit dieses Instrument besser nutzen könnten. Zudem würde ihnen bessere Informationsprozesse zwischen der Dienststelle Gewaltschutz und den Gerichten die Aufgabenerfüllung erleichtern und ermöglichen, die volle Verantwortung für die Erfüllung ihrer Aufgaben wahrzunehmen. Die Situation ist nicht gravierend, doch könnten die Ressourcen und Informationen so verbessert werden, dass sie die Aufgabenerfüllung besser unterstützen und die Wahrnehmung der Verantwortung vollständig ermöglichen.

### 3.5 Einsatzzentrale

Die Aufgabe der Mitarbeitenden der Einsatzzentrale bezüglich EM ist, bei einer Verstossmeldung, welche eine polizeiliche Intervention verlangt, nach der im System hinterlegten Interventions- und Meldeplanung zu intervenieren. Die Einsatzzentrale erhält diese Verstossmeldungen von der Überwachungszentrale (Certas) telefonisch gemeldet. Die Überwachungszentrale und somit auch die Einsatzzentrale erhalten nur Verstossmeldungen von aktiv überwachten Personen. Da deren Anzahl gering ist, mangelt es einzelnen Mitarbeitenden an der Praxis im Umgang mit EM-Fällen.

Die Verstossmeldungen beinhalten Hinweise zu unterbrochenen GPS-Verbindungen, zu nicht aufgeladenen Akkus oder zu Verstössen gegen die EM-Auflagen wie das Betreten eines Rayons oder die Missachtung des Hausarrests. In der Regel haben die Verstossmeldungen zur Folge, dass die Mitarbeitenden der Einsatzzentrale eine Patrouille entsenden, die nach der aktiv überwachten Person fahnden muss.

Die Interventions- und Meldeplanungen sind jedoch oft unvollständig und es fehlt Information, welche die befragten Mitarbeitenden der Einsatzzentrale und die Patrouille für eine reibungslose Fahndung benötigen.

«Wenn es einen Verstoß gibt, brauchen wir ein klares Dispositiv. Was wann zu tun ist, muss klar geregelt sein. Meistens steht etwas in der Art: 'Wenn er verstösst, kann das dazu führen, dass...'. Diese Informationen nützen mir nichts. Wenn ich dann dem Staatsanwalt anrufe, der Pikett hat, hat der häufig keine Ahnung vom Fall. Für mich wäre es wünschenswert, dass derjenige, der den Fall hat, klar regeln würde, was wir zu tun haben. Ob wir ihn sofort einsperren müssen oder nicht.» (Einsatzzentrale)

Die Befragten wünschen sich zudem, dass auch zu passiv überwachten Personen eine vollständige und sorgfältig dokumentierte Interventions- und Meldeplanung im System hinterlegt wird. So können sie bei Bedarf Auskunft geben, bspw. bei einer Routinekontrolle auf der Strasse. Bei EM-

Fällen ohne Dokumentation im System kann es sich aber auch um ausserkantonale Fälle handeln, welche daher gar nicht erfasst sind.

«Ich hatte einen Anruf von der Stadtpolizei Zürich. Sie hatte eine Dame mit EM und wollte wissen, was mit ihr ist. Ich ging im System nachschauen, habe aber nichts gefunden. Da war nichts hinterlegt. Keine Handlungsanweisung. Nicht wer zuständig ist. Es gab keine Infos. Ich konnte dem keine Antwort geben. Ich konnte ihm nur sagen, dass er sich am nächsten Morgen bei der Justiz melden soll.» (Einsatzzentrale)

«Für passive Fälle bräuchte es im System mindesten eine Ansprechperson.» (Einsatzzentrale)

Die ungenauen und unzuverlässigen GPS-Daten erschweren die Arbeit der Befragten und der Patrouille zusätzlich. Sie verunmöglichen in vielen Fällen, die überwachte Person in kurzer Zeit lokalisieren zu können. Dies führt zu einem hohen personellen Aufwand.

«Die Zeitverzögerung auf der Karte ist auch schwierig. Wir haben den Punkt erst 15 Minuten später auf der Karte. In einer Viertelstunde kommt einer weit. Das ist unbrauchbar.» (Einsatzzentrale)

«Er ging nach Zürich. Den Weg hat es nicht aufgezeichnet, das hat nicht funktioniert. Wir haben ihn eine bis zwei Stunden gesucht. Angezeigt hat es ihn dann auf einem grossen Platz. Da war er aber nicht, er war in einer Wohnung eines Kollegen dort neben dem Platz. Wir konnten ihn nicht kontaktieren. Es war sehr intensiv von der Zeit her. Den Rückweg hat es dann wieder aufgezeichnet.» (Einsatzzentrale)

«Dieser Fall hat 15.07 Uhr gestartet und war 23.04 Uhr abgeschlossen. Das ging sehr lange. Da waren viele Mitarbeitende beteiligt.» (Einsatzzentrale)

Auch wenn das Gerät zu lange kein GPS-Signal empfangen kann, weil sich die überwachte Person beispielsweise in einem Keller befindet, muss eine Patrouille nach der Person fahnden.

«Wir gehen nie von einem technischen Defekt aus. Wir gehen immer vom Schlimmsten aus und rücken aus.» (Einsatzzentrale)

Dass solche Fehlalarme bislang die Regel und nicht die Ausnahme sind, zeigt die folgende Aussage:

«Nein, wir sind noch nie aufgrund eines echten Verstosses ausgerückt.» (Einsatzzentrale)

Laden die überwachten Personen den Akku des EM-Geräts nicht rechtzeitig auf, führt dies auch zu einer Meldung und somit zu einem Einsatz der Patrouille. Sie muss die überwachte Person an ihrem Wohnort aufsuchen und sie bitten, den Akku aufzuladen. Die Befragten sehen das nicht als ihre Aufgabe.

«In der gleichen Nacht erhält er [überwachte Person] Besuch von der Polizei. Die sagt ihm, er solle den Akku laden und das wiederholt sich zwei bis drei Mal. Da kommt man sich blöd vor. Und er verliert den Respekt vor der Polizei. Wenn die Polizei kommt und ihm sagt, dass er den Akku laden soll.» (Einsatzzentrale)

«Wir von der Polizei sagen immer, wir machen nicht 'maimai'. Aber wir machen es jetzt doch.» (Einsatzzentrale)

Eine mögliche Lösung aus Sicht der Befragten wäre, dass eine andere Organisation (z.B. die Sicherheitsfirma, welche auch die Überwachungszentrale führt) solche Verstossmeldungen vor Ort überprüft und die Einsatzzentrale nur im Ernstfall bezieht.

Bei Verstossmeldungen aufgrund technischer Probleme muss die Patrouille ebenfalls ausrücken. Auch das sehen die Befragten nicht als die Aufgabe der Patrouille an:

«Alles Technische gehört nicht zu uns. Wir können es nicht beheben, wir können die technischen Probleme nur bestätigen. Für das sind wir nicht da.» (Einsatzzentrale)

Die Befragten wünschen sich einen technischen Support, der 24 Stunden erreichbar ist und sich der technischen Probleme annimmt, sofern sie als solche identifiziert werden.

Aus den Fokusgruppengesprächen wird deutlich, dass die Informationen, Ressourcen und Instrumente nicht hinreichend sind, um die Aufgabe, nach überwachten Personen zu finden, gezielt zu erfüllen. Die Mitarbeitenden der Einsatzzentrale haben zudem keine Kompetenzen, die Bedingungen so zu verändern, dass sie weniger oft eine Patrouille vergebens losschicken müssten. Beispielsweise können sie die Anpassung eines Rayons nicht direkt beantragen und rücken deswegen auch dann aus, wenn sie wissen, dass es sich um einen Fehlalarm handelt.

«Ein Klient fährt mit dem Zug nach Ziegelbrücke. Dazu muss er in Wädenswil umsteigen. Da Wädenswil nicht im Rayon liegt, gibt es jedes Mal einen Alarm. Er verlässt das Rayon. Das geht fünf Minuten, dann ist er im Zug und wieder im Rayon drin. Bis wir jemand hingeschickt haben, kommt meistens die Meldung von der Certas er sei wieder drin. Aber wir schicken jedes Mal jemanden. Da müsste man das Rayon anpassen.» (Einsatzzentrale)

Die Fokusgespräche zeigen auch, dass die Mitarbeitenden der Einsatzzentrale aufgrund der unausgereiften Technik Aufgaben übernehmen müssen (technische Probleme verifizieren, überwachte Personen bitten, den Akku aufzuladen und diese rügen («maimai» machen)), die nicht zu ihren eigentlichen Aufgaben (Fahnden, Opfer schützen), gehören.

## 4. Beantwortung der Evaluationsfragen

### Was ist die Rolle der Kantonspolizei im Gesamtsystem? Wie sieht die Kantonspolizei ihre Rolle bei EM?

Die Rolle der Kantonspolizei unterscheidet sich je nach Bereich stark.

Die Mitarbeitenden der Jugendintervention haben überwiegend eine beratende und unterstützende Funktion. Sie beraten die Jugendanwaltschaft bei Fragen zur Anordnung von EM und unterstützen sie bei technischen Belangen. Die Mitarbeitenden des Innendienstes unterstützen die Jugendanwaltschaft zudem bei komplexen EM-Fällen. Auch die Mitarbeitenden der Einsatzzentrale wenden sich bei Fragen zu überwachten Jugendlichen an die Jugendintervention.

Die Mitarbeitenden des Gewaltschutzes haben eine organisierende, begleitende und wie die Jugendintervention auch eine beratende Funktion. Sie übernehmen die Fallverantwortung und organisieren die Überwachung von erwachsenen Personen. Dazu erstellen sie in Absprache mit der Staatsanwaltschaft die Interventions- und Meldeplanungen und sprechen sich mit dem Bewährungs- und Vollzugsdienst sowie mit der Einsatzzentrale ab. Während der Überwachung begleiten die Mitarbeitenden des Gewaltschutzes die Personen persönlich und kontrollieren, ob die EM-Auflagen eingehalten werden. Die beratende Funktion kommt zum Tragen, wenn die Staatsanwaltschaft zur Entscheidungsfindung den Rat des Gewaltschutzes einholt.

Die Mitarbeitenden der Einsatzzentrale haben eine ausführende Funktion. Sie müssen nach der Übermittlung der Überwachungszentrale die in der Interventions- und Meldeplanung hinterlegten Anweisungen ausführen. Sie schicken Patrouillen los, die nach den überwachten Personen fahn-

den, die Einhaltung der Auflagen kontrollieren und die überwachten Personen bei Bedarf ermahnen oder auch festnehmen. Im Unterschied zu den Mitarbeitenden der Jugendintervention und des Gewaltschutzes sind die Mitarbeitenden der Einsatzzentrale nur mit aktiv überwachten Personen konfrontiert.

#### **Unterscheiden sich die Rollen pro Anwendungsfeld?**

Die Fokusgruppengespräche geben keine Hinweise, dass sich die Rolle der Kantonspolizei nach Anwendungsfeld unterscheiden. Die Rolle unterscheiden sich vielmehr nach den Bereichen der Kantonspolizei (siehe Frage 1).

#### **Welche Rolle würde die Kantonspolizei gerne in Zukunft einnehmen? Eine zentralere Rolle oder nur unterstützend im Hintergrund?**

Die Vorstellungen, welche Aufgaben die Kantonspolizei in Zukunft in Bezug auf EM übernehmen möchte, sind je nach Bereich unterschiedlich.

Die befragten Mitarbeitenden der Jugendintervention möchten ihre bisherigen Aufgaben beibehalten. Dazu benötigen sie weder zusätzliche noch andere Ressourcen, Instrumente, Informationen oder Kompetenzen.

Auch die befragten Mitarbeitenden des Gewaltschutzes möchten ihre bisherigen Aufgaben beibehalten. Damit sie die Aufgaben aber gezielter erfüllen können, wünschen sie sich Zugriff aufs EM-System, vollständigere Informationen seitens der Gerichte und geklärte Verantwortungen.

Die befragten Mitarbeitenden der Einsatzzentrale möchte einen Teil ihrer Aufgaben abgeben. Das Ermahnen und Rügen der überwachten Personen, z. B. wenn diese den Akku nicht aufgeladen haben, sehen sie nicht als ihre Aufgabe an. Für die Fahndung der überwachten Personen wünschen sie sich technisch ausgereifere Geräte, die genauere und zuverlässigere GPS-Daten generieren und eine häufigere Aktualisierung (nicht nur alle 15 Minuten) der GPS-Daten erlauben. Zudem fehlen ihnen die Kompetenzen, Vorschläge zur Erleichterung ihrer Arbeit und derjenigen der Patrouillen (z. B. Rayonanpassungen), systematisch einbringen zu können.

#### **Was ist der Nutzen und Aufwand bei EM für die Kantonspolizei? Welchen Mehrwert sieht die Kantonspolizei bei EM allgemein sowie bei aktiven Überwachungen und bei passiven Überwachungen?**

Der Nutzen und der Aufwand von EM unterscheiden sich je nach Bereich.

EM bringt vor allem den Mitarbeitenden der Jugendintervention und des Gewaltschutzes einen Nutzen für ihre Arbeit (vgl. Stellungnahme «Aktive Überwachung»). Die befragten Mitarbeitenden der Einsatzzentrale sehen für ihre Arbeit keinen Nutzen. EM bedeutet für sie vor allem zusätzlichen Aufwand. Die vielen Fehlalarme führen zu unnötigen Fahndungen, die ferner aufgrund der technischen Mängel zeitintensiv sind.

Alle Bereiche der Kantonspolizei befürchten, dass ihre zeitlichen Ressourcen für die Erfüllung ihrer Aufgaben in Bezug auf EM knapp werden, wenn die Anzahl überwachter Personen zunimmt.

## 5. Entwicklungshinweise

### **Prüfen ob und wie dem Gewaltschutz Zugriff auf das EM System ermöglicht werden kann.**

Die Aussagen der Mitarbeitenden des Gewaltschutzes machen deutlich, dass ihnen der Zugriff auf das EM-System zur gezielteren Erfüllung ihrer Aufgaben dienen würde.

### **Die Informationsprozesse innerhalb der Kantonspolizei und zwischen der Kantonspolizei und den anderen involvierten Stellen (Staatsanwaltschaft, Jugendanwaltschaft, Gericht, Bewährungs- und Vollzugsdienste) erfassen, überprüfen und bei Bedarf optimieren.**

In den Fokusgruppengesprächen wurde verschiedentlich auf Mängel bei den Informationsprozessen hingewiesen. Eine Klärung und Optimierung der Prozesse würde allen Stellen bei der Aufgabenerfüllungen helfen. Dazu bedarf es einerseits einer Überprüfung des Informationsbedarfs (welche Stelle braucht wann und in welcher Form welche Informationen?) und andererseits bedarf es einer Überprüfung der Informationsmöglichkeit (welche Informationen können in welcher Form anderen Stellen weitergegeben werden, auch im Hinblick auf den Datenschutz?).

### **Rolle der Einsatzzentrale klären.**

Würde eine andere Organisation die Aufgaben übernehmen, welche die befragten Mitarbeitenden der Einsatzzentrale nicht als Teil ihrer Aufgabe sehen (technische Probleme verifizieren, überwachte Personen bitten, den Akku aufzuladen und diese rügen), würde sich die Kongruenz zwischen den Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung deutlich verbessern.

## Literatur

- Kantonspolizei Zürich (2019a). *Jugendintervention*.  
<https://www.kapo.zh.ch/internet/sicherheitsdirektion/kapo/de/praevention/jiv.html>.
- Kantonspolizei Zürich (2019b). *Gewaltschutz*.  
<https://www.kapo.zh.ch/internet/sicherheitsdirektion/kapo/de/praevention/gewaltschutz.html>.
- Reiss, M. (1982). Das Kongruenzprinzip der Organisation. *Wirtschaftswissenschaftliches Studium. Zeitschrift für Studium und Forschung*(2), 75–78.
- Schewe, G. (2018). *Kompetenz*. <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/kompetenz-40433/version-263816>.
- Züger, R.-M., & Kneubühl, D. (2012). *Betriebswirtschaftslehre: Organisation - Management-Basiskompetenz. Theoretische Grundlagen und Methoden mit Beispielen, Repetitionsfragen und Antworten* (3., überarb. Auflage). Zürich: Compendio Bildungsmedien.





Bern, 21.07.2020

# Evaluation Electronic Monitoring Ersatzmassnahmen StPO

zuhanden des Amts für Justizvollzug und Wiedereingliederung Kanton Zürich, Bewährungs- und Vollzugsdienste Zürich-Altstetten

Marina Richter\*, Barbara Ryser\*\*, Ueli Hostettler\*\*\*,

\* Marina Richter, PD Dr. Soziologie und Geographie, Projektleiterin

\*\* Barbara Ryser, M.Sc. Soziologie, Projektmitarbeiterin

\*\*\* Ueli Hostettler, PD Dr. Sozialanthropologie, Projektverantwortung

Zitation: Richter, Marina, Ryser, Barbara und Hostettler, Ueli (2020). *Evaluation Electronic Monitoring. Stellungnahme StPO zuhanden des Amts für Justizvollzug und Wiedereingliederung Kanton Zürich, Bewährungs- und Vollzugsdienste Zürich-Altstetten.* Bern: Universität Bern – Institut für Strafrecht und Kriminologie, Prison Research Group.

## Management Summary

### Projekt

Im Kanton Zürich wird im Rahmen des Projekts «Electronic Monitoring» die Nutzung von Electronic Monitoring (EM) in verschiedenen Anwendungsfeldern eingeführt und erprobt. Zu diesen Anwendungsfeldern gehören: Jugendstrafrechtliche Intervention, Vollzugslockerung im Massnahmenzentrum Uitikon (MZU), Vollzugsstufe / Vollzugslockerung in der Justizvollzugsanstalt Pöschwies (JVA Pöschwies), Ersatzmassnahmen Strafprozessordnung (StPO) sowie Kontakt- und Rayonverbot.

### Evaluation

Um das Projekt zu begleiten, die Anwendung von EM zu prüfen und Entwicklungsmöglichkeiten aufzuzeigen, beauftragte das Amt für Justizvollzug und Wiedereingliederung des Kantons Zürich die Prison Research Group der Universität Bern mit einer Evaluation. Diese Stellungnahme behandelt das Anwendungsfeld Ersatzmassnahmen StPO.

### Ergebnisse

EM wird im Anwendungsfeld Ersatzmassnahmen StPO entgegen der ursprünglichen Annahmen zum Zeitpunkt der Projektplanung nur bei einer kleinen Anzahl Personen angewandt. Diese werden als Spezialfälle bezeichnet, welche für EM geeignet sind. Die Eignung hat einerseits mit der Frage der Risikoabwägung zu tun. Damit ist gemeint, dass Personen, für welche eine Untersuchungshaft angeordnet wird, auch mit EM keine ausreichende Sicherheit gewährleistet werden kann. Andererseits hat dies auch mit der Frage der Verhältnismässigkeit zu tun. Personen, für welche die Bedingungen für eine Untersuchungshaft nicht gegeben sind, können nur in Ausnahmefällen auch mit EM überwacht werden. Solche Ausnahmefälle zeichnen sich durch spezifische Auflagen wie Rayonverbot oder Hausarrest aus, sind aufgrund der persönlichen Situation der Person gerechtfertigt (bspw. Betreuungspflichten) oder lassen sich durch Eigenschaften der Person selbst rechtfertigen (bspw. Absprachefähigkeit).

Dabei wird EM von den überwachten Personen unterschiedlich gut akzeptiert. Diese Akzeptanz wird von verschiedenen Faktoren beeinflusst. Positiv auf die Akzeptanz wirken sich Faktoren aus wie die Möglichkeit des Vergleichs mit einer früheren Haft, insbesondere einer Untersuchungshaft, Betreuungspflichten der Person, der Erwerbssituation der Person und schliesslich der Wahrnehmung des Lebens vor EM und damit der Möglichkeit an dieses Leben wieder anzuknüpfen.

Schliesslich ist EM als Instrument in den Staatsanwaltschaften bekannt, die Grundlagen sind geregelt und in einem Detailkonzept definiert. Dennoch zeigt die Evaluation, dass EM stärker institutionalisiert werden kann. Es zeigen sich Unsicherheiten in der Klärung von Abläufen oder in der Verwendung der Daten. Eine stärkere Institutionalisierung würde bedeuten, dass EM standardmässig als Option in einem Fall abgeklärt wird.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Management Summary .....</b>	<b>2</b>
<b>Inhaltsverzeichnis.....</b>	<b>3</b>
<b>1. Einleitung.....</b>	<b>4</b>
1.1 Neuausrichtung der Evaluation .....	4
1.2 Fragestellung .....	4
1.3 Untersuchungsdesign und Forschungsmethode.....	5
<b>2. EM im Anwendungsfeld Ersatzmassnahmen StPO.....</b>	<b>5</b>
<b>3. Ergebnisse der Analyse.....</b>	<b>6</b>
3.1 Das wichtigste in Kürze .....	6
3.2 Akzeptanz bei den Klientinnen und Klienten.....	6
3.3 EM ist kein Normalfall .....	9
3.4 EM ist (noch) nicht Teil eines regulären Prozesses .....	11
<b>4. Beantwortung der Evaluationsfragen .....</b>	<b>12</b>
<b>5. Entwicklungshinweise .....</b>	<b>13</b>
<b>6. Literatur .....</b>	<b>15</b>

## 1. Einleitung

### 1.1 Neuausrichtung der Evaluation

Im Rahmen eines Strafverfahrens bzw. eines Strafvollzugs kann im Kanton Zürich Electronic Monitoring (EM) angewendet werden. Von Anfang 2017 bis Anfang 2019 wurde EM in den folgenden fünf Anwendungsfeldern sukzessive eingeführt:

- Jugendstrafrechtliche Intervention
- Vollzuglockerung im Massnahmenzentrum Uitikon (MZU)
- Vollzugsstufe / Vollzuglockerung in der Justizvollzugsanstalt Pöschwies (JVA Pöschwies)
- Ersatzmassnahmen Strafprozessordnung (StPO)
- Kontakt- und Rayonverbot

Der Einsatz von EM ist in diesen fünf Anwendungsfeldern neu oder bisher wenig verbreitet. Um die Anwendung zu prüfen und Entwicklungsmöglichkeiten zu identifizieren, hat das Amt für Justizvollzug und Wiedereingliederung des Kantons Zürich die interdisziplinäre Forschungsgruppe Prison Research Group (Universität Bern) mit einer Evaluation beauftragt.

In der Evaluation soll die Ausgestaltung und Handhabung von EM untersucht, die Wirkung von EM im Vollzugsalltag analysiert und die Akzeptanz von EM durch die überwachten Personen und durch die Personen der beteiligten Stellen ermittelt werden.

Aufgrund von Veränderungen im Projekt «Electronic Monitoring» kam es zu einer Neuausrichtung der begleitenden Evaluation. Im Oktober 2018 diskutierten die Projektleitung, die Stakeholder der verschiedenen Anwendungsfelder und das Evaluationsteam die Neuausrichtung der Evaluation im Rahmen von zwei Workshops.

Die vorliegende Stellungnahme behandelt das Anwendungsfeld Ersatzmassnahmen Strafprozessordnung (StPO) gemäss der ursprünglichen Ausschreibung und dem daran anknüpfenden Evaluationskonzept. Es gelten demnach die Forschungsfragen gemäss den Submissionsunterlagen und seitens des Evaluationsteams die Offerte 1 vom 31. Mai 2016 und die Offerte 2 für die Neuausrichtung vom 28. Januar 2019. Die in Offerte 1 festgelegte Dauer der Datenerhebungsphase wurde in Absprache mit der Auftraggeberschaft um 5 Monate verlängert, um ausreichendes Datenmaterial für die Analyse zu erhalten. Die in der Offerte 1 vorgestellte Evaluations-Perspektive nach Pawson und Tilley (2004), welche den Vergleich der verschiedenen Anwendungsfelder als Settings oder Projekte im Programm EM erlauben würde, kommt hier nicht zum Zug, da nur ein Anwendungsfeld behandelt wird. Die vergleichende Sichtweise wird in einer abschliessenden Betrachtung im Schlussbericht wieder aufgenommen.

### 1.2 Fragestellung

Die vom Amt für Justizvollzug vorgegebenen Evaluationsfragen lassen sich neben den spezifischen Fragen je Anwendungsfeld in drei Kategorien unterteilen:

- In die erste Kategorie (gemäss Ausschreibung Makroebene) fallen Fragen zur Zusammenarbeit und zu EM-bezogenen Prozessen zwischen und innerhalb der beteiligten Stellen (Personen aus dem institutionellen Umfeld, institutionelle Akteurinnen und Akteure) sowie zu den Auswirkungen auf die Arbeitspraxis und die vorhandenen Ressourcen der involvierten beteiligten Stellen.

- In der zweiten Kategorie (gemäss Ausschreibung Mesoebene) beziehen sich die Fragen auf die Erfahrungen der Institutionen hinsichtlich des Verlaufs und der Wirkung von EM.
- Die Fragen der dritten Kategorie (gemäss Ausschreibung Mikroebene) fokussieren auf die Auswirkungen von EM auf die überwachte Person und deren soziales Umfeld. Die ausformulierten Fragen sind im Anhang 1 verzeichnet.

Die Fragen des Auftragsgebers zum Anwendungsfeld «Ersatzmassnahmen Strafprozessordnung (StPO)» lauten:

- Inwiefern hat der Einsatz von EM Täter zurückgehalten, gegen Ersatzmassnahmen zu verstossen (Warn-Effekt)?
- Wie lange dauert es von der Meldung eines Verstosses bis zur Information der fallführenden Stellen?

### 1.3 Untersuchungsdesign und Forschungsmethode

Um die Evaluationsfragen beantworten zu können, führte das Evaluationsteam Fokusgruppengespräche und Interviews durch. Die standardisierte Befragung wurde aufgrund der sich abzeichnenden kleinen Fallzahl für dieses Anwendungsfeld nicht genutzt. Die erste Offerte war noch von der ursprünglich in den Submissionsunterlagen angegebenen Fallzahl (50 Fälle pro Jahr) ausgegangen und hatte daher auch eine standardisierte Befragung vorgesehen. Mit den Akteurinnen und Akteuren des institutionellen Umfelds (bspw. begleitende Soziale Arbeit, Arbeitssetting etc.) und des privaten Umfelds konnten keine Gespräche durchgeführt werden. Es gab kaum institutionelle Settings in diesem Anwendungsfeld und bei den wenigen überwachten Personen, die sich bereit erklärten, an einem Interview teilzunehmen, beurteilte das Evaluationsteam die Situation so, dass eine Befragung des privaten Umfelds zu einer zu grossen zusätzlichen Belastung geführt hätte und deshalb auch aus forschungsethischen Gründen darauf verzichtet wurde. Folgende Daten liegen dieser Stellungnahme zugrunde: Sechs Leitfadeninterviews von 30–60 Minuten Dauer mit überwachten Personen und ein Fokusgruppeninterview von 90 Minuten Dauer mit Staatsanwältinnen und -anwälten. Die Leitfadeninterviews wurden face-to-face oder nach dem Corona-bedingten Lockdown per Telefon geführt. Alle Interviews wurden für spätere Analysen aufgenommen und protokolliert.

Bei diesen Methoden der Datenerhebung handelt es sich um erprobte Methoden der qualitativen Forschung. Die qualitativen Leitfadeninterviews sind teilstandardisiert. Der Leitfaden strukturiert die Gespräche, lässt dabei aber Raum für eigene Ausführungen seitens der befragten Personen (Witzel 2000). In Fokusgruppeninterviews erfolgt die Sammlung von Daten zur Beantwortung der Fragen in einem Austausch- und Diskussionsprozess. Meinungen und Erfahrungen können so unter ihrer kontextuellen Bedingtheit erfasst werden. Die verschiedenen Perspektiven der Teilnehmenden werden miteinander verbunden und sind aufeinander bezogen (Lamnek 2005). Für die Fokusgruppeninterviews wurde im Vorfeld ein Leitfaden erarbeitet.

## 2. EM im Anwendungsfeld Ersatzmassnahmen StPO

Gemäss Art. 237 Abs. 3 StPO kann EM zur Überwachung von Ersatzmassnahmen anstatt einer Untersuchungshaft angeordnet werden. EM dient demnach der Kontrolle und Überwachung und stellt keine eigene Ersatzmassnahme dar. Gemäss Detailkonzept zum Einsatz von EM im Zusammenhang mit Ersatzmassnahmen StPO (Kanton Zürich 2017) wird EM dabei mit folgenden Zielen eingesetzt:

- die Reaktionszeit soll bei Verstößen verkürzt werden,
- die Auflagen bzgl. Rayonverboten oder -arresten sollen besser und präziser überprüft werden können,
- die Einhaltung der Auflagen der Ersatzmassnahmen sollen im Nachhinein überprüft werden können.

Aufgrund dieser Zielsetzung und der technischen Möglichkeiten und Grenzen von EM ist laut dem Detailkonzept der Einsatz von EM zur Überwachung folgender Ersatzmassnahmen vorgesehen: Rayonarrest, Rayonverbot, Hausarrest, die Auflage, einer geregelten Arbeit nachzugehen oder sich einer ärztlichen Behandlung oder Kontrolle zu unterziehen sowie Kontaktverbot zu bestimmten Personen.

Zumeist sind es die Staatsanwältinnen und -anwälte oder die Anwältinnen bzw. die Anwälte der betreffenden Person, welche eine Überwachung durch EM anregen. Das Zwangsmassnahmengericht ordnet sodann eine Überwachung mit EM zusammen mit den zugrundeliegenden Ersatzmassnahmen an. Die detaillierte Organisation der Überwachung durch EM obliegt wiederum den zuständigen Staatsanwältinnen und -anwälten. Sie erarbeiten oft in Zusammenarbeit mit der Polizei (bspw. Fachstelle Gewaltschutz) sowie der EM-Vollzugsstelle die Interventions- und Meldeplanung und informieren die EM-Vollzugsstelle bei den Bewährungs- und Vollzugsdiensten. Diese installiert die erforderlichen Geräte am Fuss der überwachten Person und wenn nötig in deren Wohnung, erläutert die technischen Anforderungen und ist für die überwachte Person wie auch für die fallführende Stelle (Staatsanwaltschaft) Ansprechpartner für technische Fragen.

### **3. Ergebnisse der Analyse**

#### **3.1 Das wichtigste in Kürze**

- Entgegen der ursprünglichen Annahmen zum Zeitpunkt der Projektplanung, kommt heute EM im Anwendungsfeld Ersatzmassnahmen StPO nur bei einer kleinen Anzahl Personen zum Einsatz. Diese werden als Spezialfälle bezeichnet, welche für EM geeignet sind aufgrund der Auflagen (bspw. Rayonverbot, Hausarrest), aufgrund der persönlichen Situation der Personen (bspw. Betreuungspflichten) und aufgrund der Person selbst (bspw. Absprachefähigkeit).
- Die Akzeptanz von EM bei den überwachten Personen wird von verschiedenen Faktoren beeinflusst. Diese sind die Möglichkeit des Vergleichs von EM mit einer Haft, den Betreuungspflichten, der Erwerbssituation sowie der Wahrnehmung des Lebens vor EM.
- EM ist als Instrument vorhanden, die Grundlagen sind in einem Detailkonzept geregelt, dennoch ist EM nicht ausreichend institutionalisiert (bspw. per Standard in Prozesse als Option eingebunden).

#### **3.2 Akzeptanz bei den Klientinnen und Klienten**

Aus den Gesprächen lassen sich verschiedene Faktoren ableiten, welche für die Akzeptanz von EM seitens der Klientinnen und Klienten relevant sind. Es sind dies die Faktoren Gerät und Technik, Arten von EM, Vergleichsmöglichkeiten, Eltern-Kind-Beziehung und ob die Tat als Zäsur wahrgenommen wird.

## Gerät und Technik

Beim Faktor Gerät und Technik ist es – wie auch in anderen Anwendungsfeldern immer wieder genannt – einerseits die Grösse des Geräts, die dazu führt, dass dieses beim Tragen oder beim Schlafen stört und dass überwachte Personen insbesondere im Sommer in der Kleiderwahl eingeschränkt sind, wenn sie nicht wollen, dass andere Personen das Gerät sehen können.

«Man schämt sich. Man kann es gut verdecken, aber mit den kurzen Hosen rumlaufen geht natürlich nicht.» (überwachte Person)

«Das war ein sehr schlechtes Gefühl. Wenn man zum Beispiel schlafen will. Mit Socken kann man nicht schlafen. Das Gerät ist 24 Stunden am Fuss. Beim Schlafen war es schwierig. Beim Duschen auch.» (überwachte Person)

Andererseits sind dies technische Probleme, sowie Probleme, die durch den Umstand entstehen, dass das Gerät regelmässig aufgeladen werden muss.

«Dreimal gab es ein Problem. Einmal in der Nacht. Einmal habe ich vergessen den Akku zu laden. Dann kam die Polizei zu mir nach Hause und ich war nicht da, da haben sie das Schloss bei meiner Wohnung gewechselt und ich musste mich dann bei der Polizei melden. Ich war ausgeschlossen.» (überwachte Person)

## Arten von EM

Wie in den anderen Anwendungsfeldern kommen im Anwendungsfeld Ersatzmassnahmen StPO alle im Kanton Zürich zur Verfügung stehenden Arten von EM zum Einsatz. Die Überwachung des Alkoholpegels (MEMS), des Hausarrests (Radiofunk, RF) und des Rayonarrests bzw. des Rayonverbots (GPS). Dabei ist von allen Einsatzformen die Akzeptanz bei MEMS am höchsten.

«Ich fand das relativ frei, weil ich keine räumliche Eingrenzung hatte. [...] Ich hatte hier das stationäre Gerät stehen, wo ich fünfmal am Tag reinpusten musste. Von 6 Uhr morgens bis 22 Uhr abends.» (überwachte Person)

«Zuerst hatte ich Bedenken, dass die Kamera mehr aufnimmt, als sie soll. Die ist relativ gross. Aber das habe ich dann auch schnell wieder verworfen. Ich habe mich relativ schnell daran gewöhnt, die Termine wahrzunehmen und habe dann auch bis zum nächsten Mal nicht mehr daran gedacht. Da waren keine Erwartungen oder Befürchtungen.» (überwachte Person)

«Für die Jobsuche war es eine Einschränkung, ansonsten fand ich es die beste Lösung von allen.» (überwachte Person)

Abgesehen von den zeitlichen Vorgaben, die (zumindest in einem Fall) verlangen, dass die betroffene Person alle 3-4 Stunden zu Hause ist, um ins Gerät zu blasen und dadurch auch sinnvolle Aktivitäten, wie eine Erwerbstätigkeit verunmöglichen, wird das Instrument geschätzt. Im Grossen und Ganzen erlaubt es den überwachten Personen in ihrem gewohnten Umfeld zu leben und unterstützt sie im Ziel, abstinent zu sein. Die zeitliche Einschränkung ist jedoch nicht verhältnismässig und der Schaden, der bspw. durch Einschränkung oder gar Verhinderung von Erwerbstätigkeit entsteht, verlangt nach einer Verbesserung.

Auch von Seiten der Staatsanwältinnen und -anwälten wird MEMS sehr geschätzt. Wo andere Anwendungen zu Fragen der Verhältnismässigkeit oder von Risiken führen, scheinen im Fall von MEMS die Einschätzung der Einsatzmöglichkeiten klar und der Aufwand gering zu sein.

«Bei mir läuft es eher auf Fälle mit MEMS raus. Das ist wirklich super. Das ist relativ einfach und [erzeugt] relativ wenig Aufwand.» (Staatsanwaltschaft)

## Vergleichsmöglichkeiten

Ein wichtiger Faktor, der die Akzeptanz der Überwachung an sich und des Geräts stark erhöht, ist die Möglichkeit des Vergleichs mit einer Haftform. Zumeist verglichen die überwachten Personen EM mit der U-Haft, welche ein erwiesenermassen striktes Regime darstellt.

«EM ist besser. Ich würde es wieder machen. Es ist besser als Gefängnis. [...] Es war ein offenes Gefängnis.» (überwachte Person)

«Wenn man in U-Haft ist und dann Fussfesseln hat, dann schätzt man das sicher mehr, als wenn jemand direkt Fussfesseln erhält und keinen Tag U-Haft sieht.» (überwachte Person)

Solche Einschätzungen werden von den Befragten teils vehement vertreten. Einige der befragten Personen sehen EM daher als eine Art Freiheit im Vergleich zu U-Haft. Die Gründe, weshalb die U-Haft für diese Personen so schwer zu ertragen war, hängen mit weiteren Faktoren der Akzeptanz von EM zusammen, wie der im Folgenden ausgeführten Eltern-Kind-Beziehung.

## Eltern-Kind-Beziehung

Einer der Aspekte, der die U-Haft schwer erträglich macht und im Gegenzug EM als eine gute Lösung oder sogar eine «Chance» oder «Freiheit» erschienen lässt, ist der in der U-Haft fehlende Kontakt einiger der befragten Personen zu ihren Kindern. Da ihnen die Kinder von grosser Bedeutung sind, haben sie durch die Trennung emotional stark gelitten.

«Für mich war es eine Chance, weil ich meine Kinder sehen konnte. Das war für mich das Allerwichtigste.» (überwachte Person)

«[In der U-Haft] habe ich meine Tochter [im Kindergartenalter] nur zweimal für eine Stunde gesehen und es hat sich wie viel weniger angefühlt.» (überwachte Person)

«Ich fühle mich frei, weil ich mein Kind habe und weil ich bei mir im Ort sein kann. [...] Es fühlt sich nicht gut an, das Gerät zu haben. Manchmal schmerzt es [das Gerät] und ich habe Mühe zu schlafen. Aber es ist besser als Gefängnis, viel besser. Deswegen nenne ich das Freiheit.» (überwachte Person)

Auch die persönlichen Vorstellungen von einer guten Mutter oder eines guten Vaters ist für diese Personen durch ihre Tat in Frage gestellt. Mit EM können Sie ihrer persönlichen Vorstellung teilweise wieder gerecht werden, obwohl sie durch EM zeitlich und räumlich eingeschränkt sind.

«Meine Tochter hatte Räbeliechtliumzug. Um 17.45 Uhr hat es angefangen. 18:45 kamen sie, um zu singen und ich musste das Kind dann gleich nach Hause nehmen [wegen der zeitlichen Einschränkung]. Das hat sich nicht gut angefühlt. Dass ich mein Kind von den anderen trennen muss. Ich habe die Staatsanwaltschaft gefragt, ob ich länger bleiben kann. Ich hätte früher fragen müssen, dann wäre es gegangen. Dann hätten sie den Plan angepasst.» (überwachte Person)

## Die Tat als Zäsur

Die befragten Personen, welche die Tat als grosse Zäsur in ihrem Leben erfahren haben, akzeptieren EM stark. Obschon die Strafgeschichte nicht systematisch erfasst wurde, gibt es Hinweise, dass es sich dabei zumeist um Ersttaten handelt. Die Betroffenen sind über die Möglichkeiten, die sie durch EM erhalten sehr froh. Sie berichteten von einem Leben vor der Tat, dass im Grossen und Ganzen für sie in geordneten Bahnen verlaufen ist. Für diese Personen ist die Überwachung durch EM eine Möglichkeit, nach der Tat wieder zu ihrem früheren Leben zurückzufinden.



«Der Anwalt hat entschieden, dass ich EM haben kann. Ich habe mal gesagt, dass ich das gerne hätte. [...] Ich vermisse meine Arbeit, mein Zuhause.» (überwachte Person)

Für einige hält das Gerät auch Erinnerungen an die Tat wach, welche an den Grundfesten des eigenen Lebens rüttelte.

«Der Anblick des Geräts hat mir immer wieder gezeigt, du hast einen Scheiss gemacht. Deswegen war es eine Hilfe. Deswegen hat mir das Gerät etwas gebracht. Der Mensch ist ein Gewohnheitstier. Und im normalen Leben vergisst man auch mal etwas. [...] Ich habe auch ein Foto gemacht von meinem Fuss mit dem Gerät. Einfach als Erinnerung.» (überwachte Person)

### 3.3 EM ist kein Normalfall

Auch wenn uns die befragten Personen erzählten, wie froh sie um EM waren, betonen die Staatsanwältinnen und -anwälte immer wieder, dass die Anordnung von Überwachungen der Ersatzmassnahmen mit EM in ihrer Berufspraxis nicht den Regel- oder Normalfall darstellt. Bei den oben angesprochenen Fällen handelt es sich aus Sicht der Staatsanwältinnen und -anwälte daher eher um Ausnahmen oder Spezialfälle. Dieser Sachverhalt des Normal- oder Idealfalls wird anekdotisch wie folgt umrissen:

«Ich träume immer noch von so einem Fall. Den haben wir aber nicht; ein Betrüger, ein ausländischer Bankmitarbeiter, der eine Million hinterzogen hat, der Angst hat, dass es auskommt. Und er will den Job nicht verlieren und er kann den Schaden ersetzen. Der frisst Ihnen aus der Hand. Das ist super. Aber diese Fälle gibt es nicht. Unsere Leute [Klientinnen, Klienten] haben keinen Job, oder nicht mehr und sind nicht absprachefähig.» (Staatsanwaltschaft)

#### Abwägung

In der Realität fehlen also Idealfälle. Im Vordergrund steht deshalb in den allermeisten Fällen die Abwägung zwischen Risiko und Verhältnismässigkeit. Wenn die Verdunkelungsgefahr, die Fluchtgefahr oder Wiederholungsgefahr zu hoch sind, kann eine angeklagte Person auch nicht mit durch EM überwachte Ersatzmassnahmen aus der U-Haft entlassen werden, da EM keine zusätzliche Sicherheit bietet, die eine Entlassung erlauben würde. Die Befragten betonen immer wieder, dass sich EM nur für eine zusätzliche Kontrolle der Ersatzmassnahmen eigne, aber keine zusätzliche Sicherheit bieten kann.

«Bei schwerwiegenden Delikten wendet man es [EM] nicht an. Mord[fälle] lässt man nicht mit EM raus. Die Fluchtgefahr ist ja eine persönliche Einschätzung.» (Staatsanwaltschaft)

«Im Endeffekt, wenn jemand flüchten will, geht er. Wenn er etwas ausführen will, dann macht er es. Wenn er gehen will, ist er schnell über alle Berge. Aktives EM gaukelt ein bisschen eine Scheinsicherheit vor. Für Opfer ist es auch komisch, wenn es weiss, dass [der] Täter noch rumläuft. Vom Opfer muss man auch raushören, dass es okay ist. Sonst kann man es nicht machen.» (Staatsanwaltschaft)

Auf der anderen Seite muss auch die Verhältnismässigkeit abgewogen werden. Wenn also eine Person aus der U-Haft mit Ersatzmassnahmen entlassen werden kann, stellt sich die Frage, ob eine zusätzliche Überwachung durch EM überhaupt verhältnismässig ist und angeordnet werden kann. Zwischen diesen beiden Optionen sehen die Staatsanwältinnen und -anwälte wenig Fälle.

## Zeit/Aufwand

Neben der Abwägung von Risiko und Verhältnismässigkeit spielen auch Aspekte der Umsetzung der Überwachung durch EM eine Rolle, weshalb EM selten eingesetzt wird. Wenn die Staatsanwältinnen und -anwälte die Fälle erhalten, haben sie 48 Stunden Zeit für deren Bearbeitung ehe sie das Geschäft dem Zwangsmassnahmengericht übergeben müssen. Innerhalb dieser Frist müssten die Staatsanwältinnen und -anwälte abklären, ob die nötigen Voraussetzungen für eine Überwachung der Ersatzmassnahmen mit EM erfüllt sind, die Ziele festlegen und eine Interventions- und Meldeplanung (IMP) erstellen. Diese Frist ist meist zu kurz, um alle nötigen Abklärungen sorgfältig zu machen, weshalb auf EM verzichtet wird. Zudem ist am Wochenende die EM-Vollzugsstelle nicht erreichbar.

«Ich möchte EM oft anwenden und das geht nicht, weil es zu lange geht bis EM angeordnet werden kann. Es brauchte ein Pikett und es müsste innerhalb von 24h laufen. Das ist das grosse Problem.» (Staatsanwaltschaft)

Dazu kommt auch die Befürchtung, dass EM mit grossem zusätzlichem Aufwand verbunden sei. Während von einigen Fällen berichtet wurde, welche sehr gut liefen, wurden auch mehrere Beispiele genannt, welche schliesslich zu einem hohen Arbeitsaufwand führten.

«Und das Leben dieser Personen geht je länger je mehr an den Verfügungen vorbei. Und dann hat er eine Freundin. Dann kann er [die] Wohnung verlassen und darf zur Freundin. Und das soll er auch. Dann müssen wir [den Überwachungsplan] wieder anpassen.» (Staatsanwaltschaft)

«U-Haft ist wie eine Ehe. Eine Unterschrift und alles ist geregelt. Die Ersatzmassnahme ist ein Sondersetting, das man selber ausarbeiten muss. Im besten Fall kann es für den Beschuldigten eine grosse Hilfe sein. Eigentlich ist es nicht meine Aufgabe für den Beschuldigten Erleichterung zu bringen.» (Staatsanwaltschaft)

«Eine Kollegin hat einen Fall, der so viele Fehlalarme hatte. Ein Riesenaufwand. Wöchentlich musste sie irgendetwas machen.» (Staatsanwaltschaft)

Einerseits sind es die überwachten Personen selbst, die häufig ein eher unstetes Leben führen, was u.U. auch zu Anpassungen der programmierten zeitlichen und räumlichen Einschränkungen führt. Andererseits liegt dies auch in der Anwendung von aktiver und passiver Überwachung. Während bei der passiven Überwachung im Nachhinein und dosiert reagiert werden kann, werden bei der aktiven Überwachung die Staatsanwältinnen und -anwälte zu Case Managern in einem Ausmass, das sie vor der Einführung der Anordnungsoption EM so nicht kannten.

## Besondere Fälle

Personen, bei denen die Überwachung der Ersatzmassnahmen mit EM als sinnvoll erachtet werden, stellen besondere Fälle dar. Das widerspiegelt sich auch in der geringen Anzahl Fälle.

Zwei Anwendungstypen werden dabei immer wieder genannt. Einerseits ist dies die Anwendung bei Stalking-Fällen. Mit EM kann leicht überprüft werden, ob sich die Person an die Auflagen (meist ein Rayonverbot) hält. Und bei einem Verstoss, ist dieser gut dokumentiert und es können die Konsequenzen gezogen werden. Ohne EM würde eine Missachtung der Auflagen nur dann Konsequenzen haben, wenn das Opfer die Missachtung bemerken und melden würde. Diese zusätzliche Kontrolle kann auch für Platzierungen in Institutionen sinnvoll sein, welche im speziellen Fall eine zusätzliche Absicherung erfordern, wie der zweite Fall im Zitat zeigt:

«Ein Fall war Stalking. Dieser Fall hat wunderbar geklappt. Er hat sich schön darangehalten. [...] Einer war stark suizidal. Und in der forensischen Psychiatrie waren sie auch überfordert,

weil er eigentlich suchtkrank war. Er hätte in eine Suchtklinik gehört. Aber das war zu wenig ausbruchssicher, um eine Fluchtgefahr zu verhindern. Man konnte ihn dann in der Suchtklinik lassen zusammen mit EM.» (Staatsanwaltschaft)

Ein zweiter Anwendungstyp sind Personen mit Betreuungspflichten, insbesondere Kinder. Unter den befragten Personen gab es eine alleinerziehende Mutter und einen Vater, der die Kinderbetreuung für die erwerbstätige Mutter übernehmen sollte. Solche Beispiele werden auch als gute Fälle für EM dargestellt.

«Die Frau hat ein Kind im Kindergarten und war Alleinbetreuende. Sie hatte Fluchtgefahr, sie war Ausländerin, Landesverweis hat gedroht. Die Idee mit EM war dem Kind zuliebe.» (Staatsanwaltschaft)

### 3.4 EM ist (noch) nicht Teil eines regulären Prozesses

Über die Fragen der Möglichkeiten der Anwendung hinaus, lassen sich auch Unklarheiten, wie zum Beispiel bzgl. der Nutzung der gespeicherten Daten erkennen. Die Technologie bietet eine Überwachung rund um die Uhr (insbesondere GPS), auch wenn in den Ersatzmassnahmen nur gewisse Zeiten oder nur das Einhalten von Rayongrenzen vorgeschrieben sind und mittels EM kontrolliert werden sollen. Die technische Verfügbarkeit der Daten (24 Stunden, 7 Tage die Woche) erlaubt potentiell Ermittlungen über die angeordnete Überwachung hinaus. Diese Frage wird kontrovers diskutiert und scheint auch in den der Evaluation zur Verfügung stehenden Dokumenten (Erfahrungsbericht vom 19.05.2016 und Detailkonzept vom 03.03.2017) nicht geregelt zu sein.

«Die Ersatzmassnahme wird mit EM überwacht. Aber das sind keine Fahndungsergebnisse oder Untersuchungsergebnisse. Mit EM werden Ersatzmassnahmen unterstützt. Aber das ist keine geheime Überwachungsmassnahme.» (Staatsanwaltschaft)

«Dass ich dann schaue, wo er zur Tatzeit war, liegt ja auf der Hand. Das wäre ja skandalös, wenn ich als Staatsanwalt nicht ermitteln würde, ob ein Zusammenhang besteht.» (Staatsanwaltschaft)

«Das darf man nicht. Ohne Verdachtsmomente darf man das nicht.» (Staatsanwaltschaft)

Die Frage der Datennutzung ist zentral. Einerseits bietet die kontinuierliche Aufzeichnung der Daten ein grosses Potential für zusätzliche Ermittlungen, andererseits ist diese Nutzung nicht angeordnet im Rahmen der Ersatzmassnahmen. Hieraus entsteht ein Interessenkonflikt und potentiell ein juristisches Problem.

Neben den Unsicherheiten zeigt sich auch, dass EM zwar allen befragten Staatsanwältinnen und -anwälten bekannt ist, aber dennoch sehr selten genutzt wird. Alle hatten eine Vorstellung vom Instrument, den verschiedenen Möglichkeiten (MEMS, RF, GPS) und den Arten der Überwachung (aktiv oder passiv). Dennoch zeigte sich, dass die Möglichkeit eines Einsatzes von EM, bei der Abwägung von Anordnungen nicht generell als Option in Betracht gezogen wird.

Oft wird von den Unterschieden zwischen den Fällen und von den Besonderheiten der Klientinnen und Klienten gesprochen. Eine Standardisierung des Instruments EM (bspw. ein fixer Zeitplan) scheint daher kaum die Lösung des Problems zu sein. Im Gegenteil, eine Standardisierung von EM würde verhindern, dass das Instrument an die jeweiligen Lebensumstände und Tagesabläufe der Klientinnen und Klienten sowie an die Vorgaben des Zwangsmassnahmengerichts angepasst werden könnte.

Es ist eher eine Frage der Institutionalisierung von EM innerhalb der regulären Entscheidungsfindungsprozesse. Es geht hier um die Klärung von Abläufen zur Installation von EM wie auch der Betreuung eines EM-Falles während der Laufzeit. Auch hier wiederum stellen sich Fragen der Umsetzung an Wochenenden.

«Und wer macht die Anpassungen [bspw. Rayon, Zeiten bei Veränderungen des Tagesablaufs des Klienten]? Wir oder die EM-Vollzugsstelle? Und muss das zum Zwangsmassnahmengericht (ZMG)? Vieles ist noch nicht ganz klar. Wir müssen vermutlich darauf drängen, dass Verfügungen von ZMG so allgemein wie möglich gehalten werden, nicht zu genau, sonst wird es unmöglich.» (Staatsanwaltschaft)

«Ich will nicht am Freitagnachmittag im Büro sitzen und alles noch organisieren müssen. In einem anderen Fall hat es die EM-Vollzugsstelle selbst gemacht. Es muss eine klare Definition geben, wer macht was wann.» (Staatsanwaltschaft)

Hinzu kommt auch der Aspekt, dass die Anwendung von EM nicht standardmässig im Prozess implementiert ist, dass die Anwendung von EM also nicht generell für jeden Fall geprüft wird. Es bleibt aber offen und damit Spekulation, ob eine bessere Institutionalisierung von EM in den Entscheidungsfindungsprozessen zu mehr EM-Fällen führen würde.

#### 4. Beantwortung der Evaluationsfragen

##### **Zusammenarbeit zwischen und innerhalb der beteiligten Stellen**

Insgesamt läuft die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Stellen (Staatsanwaltschaften, Kantonspolizei, Zwangsmassnahmengericht, EM-Vollzugsstelle) sehr gut. Insbesondere die gute Zusammenarbeit mit dem Gewaltschutz der Polizei und mit der EM-Vollzugsstelle wird immer wieder von allen Beteiligten betont.

Wenn es Unklarheiten gibt, dann liegen diese in den Details: wer macht Anpassungen bei veränderten Tagesplänen der überwachten Personen? Welche Rolle hat das Zwangsmassnahmengericht und wie genau müssen die Anordnungen des ZMG aussehen, damit kleinere Anpassungen, welche das Prinzip (bspw. eines Rayonverbots) nicht tangieren, immer noch ohne eine Intervention des Gerichts möglich sind?

Insbesondere wird auch immer wieder die Frage nach der Gewährleistung des Supports am Wochenende geäußert. Wer kann am Wochenende technische Fragen beantworten und wie ist bspw. eine aktive Überwachung am Wochenende zu betreuen?

##### **Erfahrungen der Institutionen hinsichtlich des Verlaufs und der Wirkung von EM**

Da EM nur bei sehr wenigen Fällen zur Anwendung gekommen ist, sind Aussagen zum Verlauf und zur Wirkung im Moment noch wenig systematisierbar und haben eher eine anekdotische Qualität. Dieser Sachverhalt konnte auch nicht durch die Verlängerung der Beobachtungsperiode für die Evaluation kompensiert werden und deshalb kann das Evaluationsteam dazu keine allgemeinen Aussagen machen.

Die wenigen dokumentierten und analysierten Fälle wurden so gezielt gewählt, dass die Überwachungen meistens sehr gut verliefen. Es wurde von Anfang an darauf geachtet, dass Personen überwacht wurden, die als absprachefähig eingestuft wurden und bei denen ein regelmässiger und geregelter Alltag zu erwarten war. Das Evaluationsteam hat in den Gesprächen deutlich öfter von gut laufenden als von schlecht laufenden Überwachungen gehört. Wir vermuten, dass die Praxis zeigt, in welchen Fällen EM realistischer Weise eingesetzt werden kann und dass die Erwartungen bzgl. Fallzahlen im Projekt überzogen waren.

### **Auswirkungen von EM auf die überwachte Person und deren soziales Umfeld**

Die Auswirkungen von EM auf die überwachten Personen und auf ihr soziales Umfeld fallen sehr unterschiedlich aus. Die einen waren in erster Linie froh, wieder zu Hause zu sein und ihre Familie, ihre Kinder sehen zu können, ihren Alltag und u.U. auch ihre Arbeit wieder zurückzuhaben. Andere wiederum haben sich gestört am Gerät, der Grösse, den Anforderungen an die Wartung, den Einschränkungen alltäglicher Gewohnheiten wie Kleiderwahl etc.

Das soziale Umfeld schien kaum vom Gerät Notiz zu nehmen. Alle Befürchtungen, dass das Umfeld sich vom Gerät potentiell überwacht fühlen könnte, liessen sich nicht erhärten. Das Evaluationsteam konnte in diesem Anwendungsfeld zwar mit keiner Person aus dem sozialen Umfeld direkt sprechen. Diese Einschätzung beruht aber auf einstimmig geäusserten Einschätzungen der von uns befragten überwachten Personen. Sie rapportierten, dass wenn Bedenken von Familienangehörigen geäussert wurden, dann bezogen sich diese höchstens auf zeitliche und räumliche Einschränkungen der Ersatzmassnahme, aber nicht auf eine mögliche Überwachungswirkung auf nicht betroffene Personen an sich.

### **Inwiefern hat der Einsatz von EM Täterinnen und Täter zurückgehalten, gegen Ersatzmassnahmen zu verstossen (Warn-Effekt)?**

Die Frage des Warn-Effekts lässt sich aufgrund der reduzierten Datenlage nur schwer beantworten. Weder die befragten Staatsanwältinnen und -anwälte noch die überwachten Personen können dies wirklich einschätzen. Hierzu bedürfte es einer Studie, die auf einer deutlich grösseren Fallzahl sowie einem Vergleichsgruppendesign beruhen müsste.

### **Wie lange dauert es von der Meldung eines Verstosses bis zur Information der fallführenden Stellen?**

Dies hängt von der Interventions- und Meldeplanung ab und ob die Überwachung aktiv oder passiv ist.

## **5. Entwicklungshinweise**

### **MEMS mobil gestalten**

Die Überwachung von Auflagen bzgl. der Alkoholabstinenz durch MEMS bringen für die überwachten Personen wie auch für die überwachenden Stellen (zumeist die Polizei) eine grosse Vereinfachung und werden daher von allen Beteiligten und Betroffenen positiv bewertet. Ein Hindernis stellt jedoch die technische Einschränkung dar, dass die Messung nur beim Standort des Geräts möglich ist und diese deshalb für die Messungen vor Ort sein müssen. Insbesondere, wenn mehrmals am Tag ins Gerät geblasen werden muss, kann deshalb keiner längeren, kontinuierlichen Beschäftigung ausser Haus (bspw. Erwerbsarbeit) nachgegangen werden. Der Alkoholtest führt implizit zu einer räumlichen Einschränkung, welche nicht Teil der Massnahme ist.

Bei einer technischen Weiterentwicklung der Geräte, wäre hier auf eine mobile Version des MEMS hinzuarbeiten. Damit wären Alkoholtests auf die Funktion des Testens der Abstinenz fokussiert und würden nicht auch noch zeitliche und räumliche Einschränkungen mit sich bringen.

### **EM institutionalisieren**

Dass EM zur Überwachung von Ersatzmassnahmen so wenig zum Einsatz kommt, lässt sich einerseits damit begründen, dass EM nicht im Normalfall anwendbar ist, sondern dass es nur für Spezialfälle zum Einsatz kommen kann. EM ist somit eine Option, die für Spezialfälle in Betracht gezogen werden kann. Andererseits stellt das Evaluationsteam auch fest, dass EM nicht generell als

Instrument mitgedacht wird. Es wird nicht grundsätzlich und standardmässig immer darüber nachgedacht, ob der Einsatz von EM sinnvoll und vertretbar wäre. Das heisst nicht, dass EM nicht richtig eingesetzt wird, sondern, dass EM u.U. bei mehr Fällen zum Einsatz kommen könnte, wenn die Abwägung für oder gegen EM ein Teilschritt jeder Fallbearbeitung wäre. EM bleibt damit eine Option und nicht eine prinzipiell für jeden Fall zu evaluierendes Instrument.

Es geht dabei nicht um eine Standardisierung der Anwendung von EM. Die untersuchten Fälle haben klar genug gezeigt, dass das Instrument auf den einzelnen Fall angepasst werden muss. Jedoch kann eine Institutionalisierung im Sinne einer für jeden Fall stattfindenden Abklärung der Option EM u.U. den Zugang zu EM für mehr Klienten ermöglichen.

## 6. Literatur

Kanton Zürich (2017). Detailkonzept Electronic Monitoring (EM). Anwendungsfeld: Ersatzmassnahmen nach StPO. Version: V1.00 vom 03.03.2017.

Lamnek, S., (2005). *Gruppendiskussion: Theorie und Praxis*. Weinheim: Beltz.

Pawson, R., & Tilley, N. (2004). *Realist Evaluation*. London: Sage.

Witzel, A. (2000). Das problemzentrierte Interview [25 Absätze]. *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, 1(1), Art. 22.



Bern, 21.7.2020

# Evaluation Electronic Monitoring

## Hemmungen und Blockaden im System

zuhanden des Amts für Justizvollzug und Wiedereingliederung  
Kanton Zürich, Bewährungs- und Vollzugsdienste Zürich-Altstetten

Marina Richter\*, Barbara Ryser\*\*, Ueli Hostettler\*\*\*,

\* Marina Richter, PD Dr. Soziologie und Geographie, Projektleiterin

\*\* Barbara Ryser, M.Sc. Soziologie, Projektmitarbeiterin

\*\*\* Ueli Hostettler, PD Dr. Sozialanthropologie, Projektverantwortung

Zitation: Richter, Marina, Ryser, Barbara und Hostettler, Ueli (2020). *Evaluation Electronic Monitoring. Stellungnahme Hemmungen und Blockaden im System zuhanden des Amts für Justizvollzug und Wiedereingliederung Kanton Zürich, Bewährungs- und Vollzugsdienste Zürich-Altstetten*. Bern: Universität Bern – Institut für Strafrecht und Kriminologie, Prison Research Group.



## Management Summary

### Projekt

Im Kanton Zürich wird im Rahmen des Projekts «Electronic Monitoring» die Nutzung von Electronic Monitoring (EM) in verschiedenen Anwendungsfeldern eingeführt und erprobt. Zu diesen Anwendungsfeldern gehören: Jugendstrafrechtliche Intervention, Vollzugslockerung im Massnahmenzentrum Uitikon (MZU), Vollzugsstufe / Vollzugslockerung in der Justizvollzugsanstalt Pöschwies (JVA Pöschwies), Ersatzmassnahmen Strafprozessordnung (StPO) sowie Kontakt- und Rayonverbot.

### Evaluation

Um das Projekt zu begleiten, die Anwendung von EM zu prüfen und Entwicklungsmöglichkeiten aufzuzeigen, beauftragte das Amt für Justizvollzug und Wiedereingliederung des Kantons Zürich die Prison Research Group der Universität Bern mit einer Evaluation. Im Oktober 2018 kam es zu einer Neuausrichtung der Evaluation und es wurden zusätzliche Themen definiert. Diese Stellungnahme behandelt das zusätzliche Thema «Hemmungen und Blockaden im System».

### Ergebnisse

Um die Anzahl von mit EM überwachten Personen nach StGB zu ergründen, beleuchtet das Evaluationsteam den Entscheidungsprozess, der dazu führt, ob eine verurteilte Person ihre (Ersatz-) Freiheitsstrafe in Form von EM verbüssen kann oder nicht. Der gesamte Entscheidungsprozess besteht aus drei Teilentscheiden, die alle eine Filterwirkung haben.

Mit dem Teilentscheid 1 wird bestimmt, ob eine Person ein Gesuch um Strafverbüssung in EM einreichen darf. Personen, denen eine (Ersatz-)Freiheitsstrafe von 20 Tagen bis 12 Monaten verordnet wurde und die über das Aufenthaltsrecht in der Schweiz verfügen, steht diese Möglichkeit grundsätzlich offen. Im Untersuchungszeitraum erfüllten 215 Personen diese Bedingungen und konnten somit ein EM-Gesuch einreichen.

Den Teilentscheid 2 treffen die verurteilten Personen, indem sie sich für oder gegen eine Gesuchseinreichung entscheiden. Im Untersuchungszeitraum reichten 26% ein Gesuch ein. Das Evaluationsteam formuliert vier Thesen, die erklären können, warum eine deutliche Mehrheit kein Gesuch einreicht:

- 1) Die verurteilten Personen machen eine Selbstabklärung und gelangen zum Schluss, dass sie eine oder mehrere Bedingungen (z.B. 20 Stunden pro Woche geregelte Arbeit, Beschäftigung oder Ausbildung) nicht erfüllen.
- 2) Die verurteilten Personen haben Schwierigkeiten beim Verstehen des Angebotsschreibens und beim Ausfüllen des Gesuchformulars.
- 3) Für die verurteilten Personen ist der Aufwand ein EM-Gesuch einzureichen zu gross.
- 4) Die anfallenden Kosten für eine Strafverbüssung mit EM wirken abschreckend und das Erstellen eines Gesuchs um Erlass dieser Kosten ist aufgrund von sprachlichen Schwierigkeiten ein zu grosses Hindernis.

Den Teilentscheid 3 fällen die Bewährungs- und Vollzugsdienste. Sie prüfen in einer Eignungsabklärung, ob die verurteilte Person die Bedingungen für eine Strafverbüssung in EM erfüllt und bewilligen resp. lehnen das Gesuch ab. Im Untersuchungszeitraum wurden knapp 60% der eingegangenen Gesuche bewilligt. Negative Entscheide sind einerseits auf objektive Kriterien wie die Dauer der Strafe zurückzuführen und andererseits auf persönliche Einschätzungen der Bewährungs- und Vollzugsbehörden.

Warum im Anwendungsfeld Jugendstrafrechtliche Interventionen EM selten eingesetzt wird, kann das Evaluationsteam auf vier Gründe zurückführen:

- 1) Die technischen Grenzen von EM schränken die Einsatzmöglichkeiten einer aktiven Überwachung mit EM ein.
- 2) Die beschränkten Möglichkeiten, Konsequenzen und Sanktionen bei Missachtungen der EM-Auflagen auszusprechen, schmälern die Wirkung und somit die Einsatzhäufigkeit sowohl von aktiven als auch von passiven Überwachungen mit EM.
- 3) Eine aktive Überwachung mit EM ist für den Grossteil straffälliger Jugendlicher nicht geeignet. Entweder stellt die aktive Überwachung mit EM einen zu starken Eingriff dar oder aber sie bietet zu wenig Sicherheit.
- 4) Die aktive Überwachung ist u.a. aufgrund der notwendigen 24-Stunden-Erreichbarkeit der fallführenden Stelle oder zumindest der Polizei (Einsatzzentrale der KaPo) und den damit verbundenen Interventionen aufwändig. Seit der Einführung von EM in der Jugendstrafrechtspflege wird EM aber vermehrt eingesetzt und scheint sich etabliert zu haben.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Management Summary .....</b>	<b>2</b>
<b>Inhaltsverzeichnis.....</b>	<b>4</b>
<b>1. Einleitung.....</b>	<b>5</b>
1.1 Neuausrichtung der Evaluation .....	5
1.2 Fragestellung .....	5
1.3 Untersuchungsdesign und Forschungsmethode.....	6
<b>2. Der Entscheidungsprozess .....</b>	<b>7</b>
<b>3. Ergebnisse der Analyse des Entscheidungsprozesses StGB.....</b>	<b>9</b>
3.1 Das wichtigste in Kürze .....	9
3.2 Anzahl Angebote, Gesuche und Bewilligungen .....	9
3.3 Filterwirkung der Teilentscheide.....	10
<b>4. Beantwortung der Evaluationsfragen .....</b>	<b>13</b>
4.1 Jugendstrafrechtliche Intervention.....	13
4.2 Kurzstrafenvollzug StGB .....	14
<b>5. Entwicklungshinweise .....</b>	<b>15</b>
<b>Literatur .....</b>	<b>17</b>
<b>Anhang 18</b>	

## 1. Einleitung

### 1.1 Neuausrichtung der Evaluation

Im Kanton Zürich wurde im Rahmen des Projekts «Electronic Monitoring» die Nutzung von Electronic Monitoring (EM) in verschiedenen Anwendungsfeldern eingeführt und erprobt. Um das Projekt zu begleiten, die Anwendung von EM zu prüfen und Entwicklungsmöglichkeiten aufzuzeigen, beauftragte das Amt für Justizvollzug und Wiedereingliederung des Kantons Zürich die Prison Research Group der Universität Bern mit einer Evaluation.

Aufgrund von Veränderungen im Projekt «Electronic Monitoring» kam es zu einer Neuausrichtung der begleitenden Evaluation. Im Oktober 2018 diskutierten die Projektleitung, die Stakeholder der verschiedenen Anwendungsfelder und das Evaluationsteam die Neuausrichtung der Evaluation im Rahmen von zwei Workshops.

Der Auftraggeber (Kanton Zürich, Amt für Justizvollzug und Wiedereingliederung) beschloss im Anschluss an die Workshops, die ursprünglich geplante Evaluation mit drei neuen Themenfeldern teilweise zu ersetzen und teilweise zu ergänzen (für Details zur Gesamtevaluation siehe Schlussbericht). Diese neuen Themenfelder sind:

- Aktive Überwachung  
Ergründen des Mehrwerts der aktiven Überwachung gegenüber der passiven Überwachung mit EM in Bezug auf den Nutzen und die spezifischen Anwendungsfelder.
- Hemmungen und Blockaden im System  
Eruieren der Gründe für die deutlich geringere Anwendung von EM im Vergleich zu den Prognosen im Vorfeld des Projekts.
- Die Kantonspolizei im Gesamtsystem  
Analysieren der Rolle der Kantonspolizei im System EM.

Die vorliegenden Stellungnahme zur Frage der Hemmungen und Blockaden im System beruht u.a. auf den Datenerhebungen, die für die Evaluation des Anwendungsfeldes Jugendstrafrechtliche Intervention (Richter et al. 2018) durchgeführt wurden und auf der Analyse von Fallzahlen zum Kurzstrafenvollzug nach Schweizerischem Strafgesetzbuch (StGB) im Kanton Zürich. Die Ergebnisse zu den anderen Themenbereichen werden in separaten Stellungnahmen dargestellt und schliesslich im Schlussbericht zusammengefasst.

### 1.2 Fragestellung

Die Fragen des Auftraggebers zum Themenbereich «Hemmungen und Blockaden im System» lauten:

#### a) Jugendstrafrechtliche Interventionen

- Was ist die Ursache, dass EM wenig angeordnet wird?
- Was benötigt der Mitarbeiter, damit EM eine Option sein kann?

#### b) Kurzstrafenvollzug nach StGB

- Welche formalen Kriterien bei der Triage führen vor allem dazu, dass EM keine Option ist? Handelt es sich um "hard facts" wie Aufenthaltsstatus und Strafmass oder um "soft facts" wie Wohnsituation oder Arbeitssituation?

- Wie kann der Klient durch Unterstützung dazu gebracht werden, dass EM dennoch eine Option sein kann, d.h. dass die Vollzugsvoraussetzungen erreicht werden?
- Bei welchen Klienten ist dies möglich und mit welchem Aufwand? Zu wie vielen zusätzlichen EM-Fällen hätte dies geführt?
- Bei Personen, die ihre Bussen resp. Geldstrafen nicht bezahlen, wird eine Ersatzfreiheitsstrafe angeordnet. Die übrigen Vollzugsformen<sup>1</sup> werden bewusst nicht angewendet, um den Anreiz, die Busse resp. die Geldstrafe doch noch zu bezahlen, hoch zu halten. Für wie viele Personen dieser Gruppe wäre EM eine Option?

### 1.3 Untersuchungsdesign und Forschungsmethode

Um die Evaluationsfragen zu den Hemmungen und Blockaden im Kurzstrafenvollzug nach StGB beantworten zu können, analysiert das Evaluationsteam Triagedaten und Akten von verurteilten Personen, die ein Gesuch um Strafverbüßung in Electronic Monitoring stellten. Zudem stützt sich das Evaluationsteam bei der Beantwortung der Fragen auf ein Gespräch mit dem Leiter der Abteilung Alternativer Strafvollzug (ASV) der Bewährungs- und Vollzugsdienste Kanton Zürich und auf das offizielle Angebotsschreiben, welches verurteilten Personen zugesandt wird sowie auf die relevanten Gesuchsformulare und -dokumente (vgl. Kapitel 2).

Die Triagedaten stammen aus dem Rechtsinformationssystem des Kantons Zürich (RIS) und geben Auskunft darüber, wie viele Personen ein Angebot zur Strafverbüßung in EM erhalten haben, wie viele Personen ein EM-Gesuche eingereicht haben und wie viele Gesuche bewilligt wurden. Der Datensatz wurde mit Daten aus einer EM-Fallliste der Abteilung Alternativer Strafvollzug und mit Daten aus den erfassten Akten ergänzt.

Die Bewährungs- und Vollzugsdienste stellten dem Evaluationsteam Akten von 43 verurteilten Personen zur Analyse zur Verfügung. 33 davon haben ein Gesuch um Strafverbüßung in EM und 6 ein Gesuch um Strafverbüßung in Gemeinnütziger Arbeit eingereicht. 6 Akten sind von verurteilten Personen die (bislang) kein Gesuch eingereicht haben. Die ausgewählten Akten bilden nicht das tatsächliche Verhältnis von Personen ab, die ein Gesuch eingereicht haben und solchen, die kein Gesuch eingereicht haben, sondern wurden ausgewählt um einen Einblick in die verschiedenen Varianten zu erhalten. Informationen zum Entscheidungsprozess (vgl. Kapitel 2) kann man nur den Akten von Personen entnehmen, die ein Gesuch eingereicht haben. Akten von Personen, die kein Gesuch eingereicht haben, enthalten keine Informationen zu den Gründen, warum kein Gesuch eingereicht wurde.

**Tabelle 1:** Anzahl untersuchte Akten nach eingereichter Gesuchsart

EM-Gesuch	GA-Gesuch	kein Gesuch	Akten total
33	6	4	43

(EM = Electronic Monitoring, GA = Gemeinnützige Arbeit)

Die Evaluationsfragen zu den Hemmungen und Blockaden bei den Jugendstrafrechtlichen Interventionen wurden bereits im Zwischenbericht mit den Resultaten der Evaluation der Anwendungsfelder Jugendstrafrechtliche Intervention (JUGA) (Richter et al. 2018) und in der Stellungnahme zum Thema aktive Überwachung (Richter et al. 2019) behandelt. Für die vorliegende Stellungnahme werden die Ergebnisse aus dem Zwischenbericht und aus der erwähnten Stellungnahme genutzt, ohne sie hier

---

<sup>1</sup> Die übrigen Vollzugsformen sind Gemeinnützige Arbeit, Halbgefängenschaft und Electronic Monitoring

noch einmal zu referieren. Sie finden im Kapitel 4.1 direkt Verwendung für die Beantwortung der Fragestellung.

## 2. Der Entscheidungsprozess

Ob eine verurteilte Person ihre (Ersatz-)Freiheitsstrafe in Form von EM verbüssen kann, ist das Resultat einer dreistufigen Entscheidung (vgl. Abbildung 1). Massgebend für die drei Teilentscheidungen sind der Artikel 79b des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB) und die Zulassungskriterien der Richtlinien für besondere Strafvollzugsformen des Ostschweizer Strafvollzugskonkordats (OSK-Richtlinien).

### **Teilentscheid 1 – erfüllte zeitliche Bedingungen nach Art. 79b Abs. 1 StGB**

Wird einer Person eine (Ersatz-)Freiheitsstrafe von 20 Tagen bis 12 Monaten verordnet, kann sie diese laut Art. 79b Abs. 1 StGB auf Gesuch hin in EM verbüssen. Dies gilt ebenfalls für Personen, die für die Dauer von 3 bis 12 Monaten in einem Arbeits- und/oder Wohnexternat sind. Alle verurteilten Personen, welche diese zeitlichen Bedingungen erfüllen, über das Aufenthaltsrecht in der Schweiz verfügen und keinen Landesverweis haben, erhalten vom Amt ein Angebotsschreiben mit dem Hinweis, dass sie die Möglichkeit haben, ein Gesuch für die Strafverbüsung in Electronic Monitoring einzureichen. Die Bewährungs- und Vollzugsdienste legen dem Schreiben das Gesuchformular bei. Je nach Dauer der Strafe haben die verurteilten Personen zusätzlich die Möglichkeit, ihre Strafe in Form von Halbfangenschaft oder von Gemeinnütziger Arbeit zu verbüssen. Die zentrale Frage, um den ersten Teilentscheid treffen zu können, lautet: «Erfüllt die verurteilte Person die Bedingungen nach Art. 79b Abs. 1 StGB?» Erfüllt die verurteilte Person die Bedingungen nicht, ist für sie eine Strafverbüsung mit EM nicht möglich und sie erhält weder das Angebotsschreiben noch die entsprechenden Gesuchsformulare.

### **Teilentscheid 2 – eingereichtes Gesuch**

Der zweite Teilentscheid (Einreichung des Gesuchs) liegt in der Verantwortung der verurteilten Person. Reicht sie ein Gesuch um Strafverbüsung in EM (kurz EM-Gesuch) ein, führen die Bewährungs- und Vollzugsdienste eine Eignungsabklärung durch. Diese ist auf das EM-Gesuch und auf ein persönliches Gespräch gestützt, zu welchem die verurteilte Person eingeladen wird. Reicht die verurteilte Person kein EM-Gesuch ein, ist diese Strafform nicht möglich. Die zentrale Frage, um den zweiten Teilentscheid treffen zu können, lautet: «Reicht die verurteilte Person ein Gesuch um Strafverbüsung in Electronic Monitoring ein?»

### **Teilentscheid 3 – erfüllte Bedingungen Art. 79b Abs. 2 StGB und OSK-Richtlinien**

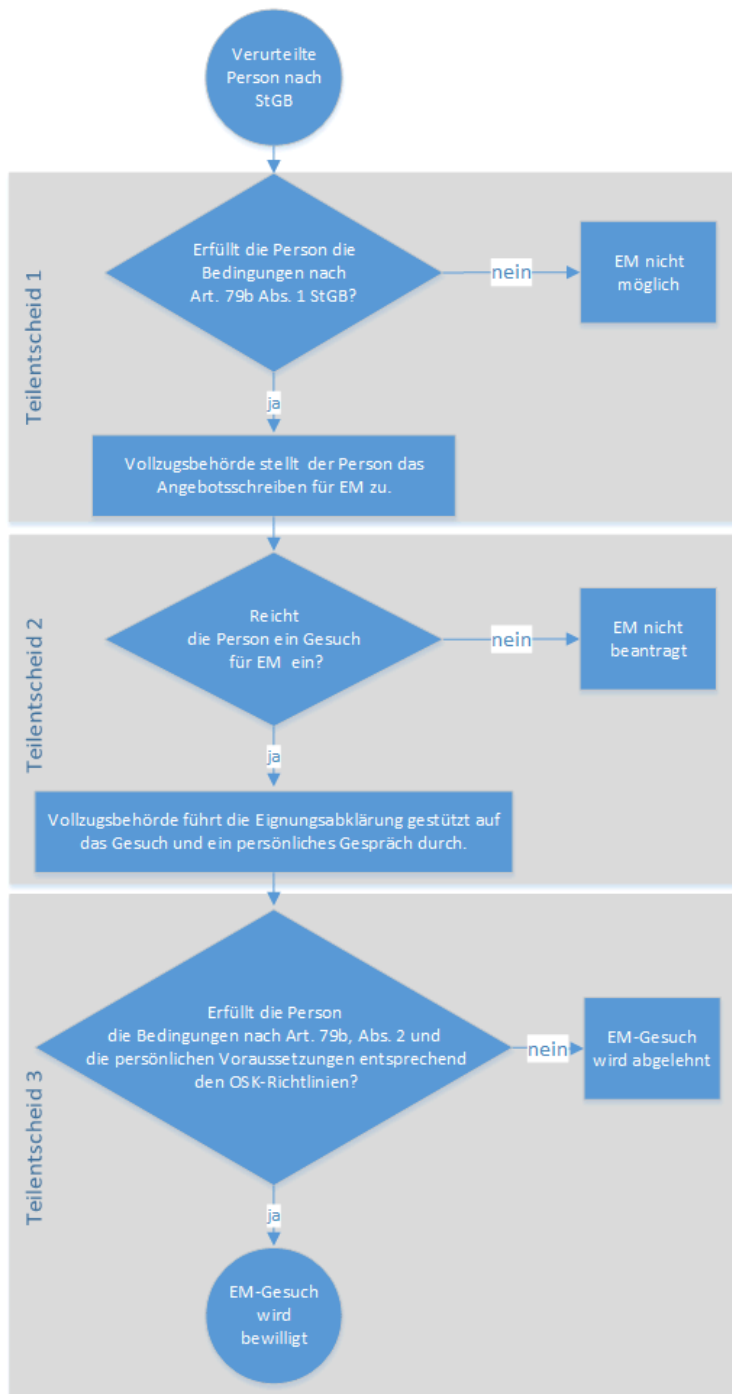
Der dritte Teilentscheid führt schliesslich zur Prüfung und anschliessenden Bewilligung respektive zur Ablehnung des EM-Gesuchs. Die Bewährungs- und Vollzugsdienste prüfen in der Eignungsabklärung, ob die verurteilte Person die Voraussetzungen nach Art. 79b, Abs. 2 erfüllt. Diese sind erfüllt, wenn

- ... nicht zu erwarten ist, dass die verurteilte Person flieht oder eine weitere Straftat begeht,
- ... die verurteilte Person eine dauerhafte Unterkunft hat und die erwachsenen Mitbewohnerinnen und Mitbewohner der Überwachung zustimmen,
- ... die verurteilte Person einer geregelten Arbeit, Ausbildung oder Beschäftigung von mindestens 20 Stunden pro Woche nachgeht oder ihr eine solche zugewiesen werden kann,
- ... wenn die verurteilte Person einem für sie ausgearbeiteten Vollzugsplan zustimmt.

Zusätzlich müssen die persönlichen Voraussetzungen entsprechend der OSK-Richtlinien (Ostschweizer Strafvollzugskommission 2017) erfüllt sein. Es muss gewährt sein, dass die verurteilte Person die Vollzugsbedingungen einhält. Dazu muss der gesundheitliche Zustand die Belastungen der Vollzugsform zulassen und die verurteilte Person muss erreichbar und zuverlässig sein. Auch darf es laut den

OSK-Richtlinien keine beruflichen, familiären oder andere wichtige Gründe geben, die gegen eine elektronische Überwachung sprechen. Insbesondere eine Verurteilung wegen häuslicher Gewalt oder wegen Sexualdelikten, wenn Kinder im selben Haushalt mit der verurteilten Person leben, sind Gründe gegen eine Strafverbüßung in Electronic Monitoring. Die zentrale Frage, um den dritten Teilentscheid treffen zu können, lautet: «Erfüllt die verurteilte Person die Bedingungen nach Art. 79b Abs. 2 StGB und die persönlichen Voraussetzungen entsprechend der OSK-Richtlinien?»

**Abbildung 1:** Entscheidungsprozess (eigene Darstellung)



### 3. Ergebnisse der Analyse des Entscheidungsprozesses StGB

#### 3.1 Das wichtigste in Kürze

- Der Entscheidungsprozess um Strafverbüßung in EM besteht aus drei Teilentscheiden. Jeder Teilentscheid hat eine Filterwirkung.
- Die Bedingungen des Teilentscheids 1 (Erfüllt die verurteilte Person die Bedingungen nach Art. 79b Abs. 1 StGB?) erfüllten im Untersuchungszeitraum vom 2. April 2019 bis zum 16. März 2020 215 Personen, die zu einer unbedingten Freiheitsstrafe verurteilt wurden.
- Der Teilentscheid 2 (Reicht die verurteilte Person ein Gesuch um Strafverbüßung in Electronic Monitoring ein?) hat eine starke Filterwirkung. Mit dem Teilentscheid 2 wurden knapp 74% von 184<sup>2</sup> Personen aus dem Prozess gefiltert. Nur 26% (48 Personen) reichten ein Gesuch ein. Es gibt vier erklärende Thesen für diesen Filter: Selbstabklärung, Schwierigkeiten beim Verstehen des Angebotschreibens und beim Ausfüllen des Formulars, Aufwand und Kosten.
- Die Filterwirkung des Teilentscheids 3 (Erfüllt die verurteilte Person die Bedingungen nach Art. 79b Abs. 2 StGB und die persönlichen Voraussetzungen entsprechend der OSK-Richtlinien?) ist vergleichsweise schwach. Knapp 40% (19 der 48 Personen, die ein Gesuch eingereicht haben) wurden gefiltert. Ihr Gesuch wurde abgelehnt. Gut 60% der Gesuche wurden bewilligt.

#### 3.2 Anzahl Angebote, Gesuche und Bewilligungen

Das folgende Kapitel zeigt auf, wie viele Entscheidungsprozesse die Bewährungs- und Vollzugsdienste während knapp einem Jahr zwischen dem 2. April 2019 und dem 16. März 2020 durchgeführt haben und wie die Teilentscheide ausgefallen sind.

Der Start des Untersuchungszeitraums wurde auf den 2. April gelegt, damit Personen, die noch vor der Änderung des Sanktionenrechts vom 1. Januar 2018 verurteilt worden waren und aufgrund des Urteils des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürichs vom 7. März 2019 nachträglich die Möglichkeit erhielten, ihre Strafe in Form von EM zu verbüßen, nicht berücksichtigt wurden. Diese Praxisänderung hatte kurzfristig zu einer Erhöhung der Anzahl EM-Gesuche geführt. Der Endpunkt des Untersuchungszeitraums wurde auf den 16. März 2020 gelegt, da in Folge der Massnahmen des Bundes zur Bekämpfung des Corona-Virus der Entscheidungsprozess ab diesem Datum modifiziert wurde und die Anzahl EM-Gesuche dadurch höher ausfällt als vorher und somit nicht vergleichbar ist.

Zwischen dem 2. April 2019 und dem 16. März 2020 erfüllten gemäss den bereinigten und ergänzten Triagedaten 215 verurteilte Personen (vgl. Anhang) die Bedingungen nach Art. 79b, Abs. 1 StGB, um ihre unbedingte (Ersatz-)Freiheitsstrafe in Form von Electronic Monitoring zu verbüßen. 205 verurteilte Personen erhielten zusätzlich das Angebot, ihre Strafe in Form von Gemeinnütziger Arbeit und/oder in Form von Halbgefangenschaft zu verbüßen. Bei 10 verurteilten Personen fehlt die Angabe zur

---

<sup>2</sup> Für die Berechnung der Filterstärken (vgl. Kapitel 3.3) konnten aufgrund fehlender Daten (bspw. noch ausstehende Entscheide) lediglich 184 und nicht alle 215 Personen berücksichtigt werden. Bei den 184 Personen liegen die Daten zu allen drei Teilentscheiden vor.



Angebotsart<sup>3</sup>. Es ist lediglich bekannt, dass sie die Möglichkeit hatten, ein EM-Gesuch einzureichen (vgl. Tabelle 2).

**Tabelle 2:** Anzahl Angebote nach Strafform

EM/GA/HG	EM/HG	Angebot unbekannt	EM total
112	93	10	215

(EM = Electronic Monitoring, GA = Gemeinnützige Arbeit, HG = Halbgefängenschaft)

Von den 215 Personen, welche die Möglichkeit hatten, ein EM-Gesuch einzureichen, haben 62 ein EM-Gesuch eingereicht (vgl. Tabelle 3). 7 davon reichten zusätzlich ein Gesuch um Strafverbüssung in Gemeinnütziger Arbeit und/oder in Halbgefängenschaft (kurz GA-Gesuch/HG-Gesuch) ein. 44 reichten ein GA- oder HG-Gesuch ein, 104 reichten (bislang) laut den Triagedaten kein Gesuch ein und zu 4 verurteilten Personen fehlen die Informationen zur Art des Gesuchs (vgl. Tabelle 3). 78 der 104 Personen, die kein Gesuch eingereicht haben, verbüss(t)en ihre Strafe im Normalvollzug, 8 in Form von Gemeinnütziger Arbeit, eine Person in Electronic Monitoring. Bei weiteren 17 Personen fehlen in den Triagedaten sowohl die Angaben zum Teilentscheid 2 als auch zum Teilentscheid 3.

**Tabelle 3:** Anzahl Gesuche nach Vollzugsart

EM-Gesuch	GA-Gesuch	HG-Gesuch	Gesuchsart unbekannt	kein Gesuch
62	41	4	4	104

(EM = Electronic Monitoring, GA = Gemeinnützige Arbeit, HG = Halbgefängenschaft)

Das EM-Gesuch wurde bei 29 der 62 Personen bewilligt. 19 Gesuche wurden abgelehnt. 12 dieser 19 Personen verbüss(t)en ihre Strafe im Normalvollzug, 5 in Form von Gemeinnütziger Arbeit. Ein Fall wurde als gegenstandslos erachtet, bei einem Fall fehlt die Angabe zur Vollzugsform. Bei 14 Personen ist der Entscheid ausstehend.

**Tabelle 4:** Anzahl Bewilligungen, Ablehnungen und ausstehende Entscheide

EM-Gesuch bewilligt	EM-Gesuch abgelehnt	Entscheid ausstehend
29	19	14

### 3.3 Filterwirkung der Teilentscheide

Der erste Teilentscheid wird aufgrund des in Art. 79b Abs. 1 StGB festgehaltenen Strafmasses von 20 Tagen bis 12 Monaten sowie der Bedingung einer Aufenthaltsbewilligung gefällt. Dieser Artikel wird ohne Spielraum umgesetzt. Im untersuchten Zeitraum vom 2. April 2019 bis zum 16. März 2020 erfüllten 215 Personen diese Bedingungen. Sie erhielten ein Angebot ein EM-Gesuch einzureichen. Bei den darauffolgenden Teilentscheiden 2 und 3 zeigen sich unterschiedlich starke Filterwirkungen, für welche im Folgenden Erklärungen gesucht werden.

Um eine Verzerrung der Berechnungen der Filterwirkung zu verhindern, werden nur diejenigen Personen berücksichtigt, bei denen alle drei Teilentscheide gefällt wurden. Die 17 Personen, zu denen die

---

<sup>3</sup> Die Triagedaten des Rechtsinformationssystem des Kantons Zürich (RIS) werden für die Erfassung, Weiterleitung und Abwicklung von Geschäften erfasst und nicht mit dem Ziel, einen lückenlosen Datensatz zu erstellen, der statistischen Anforderungen genügt.

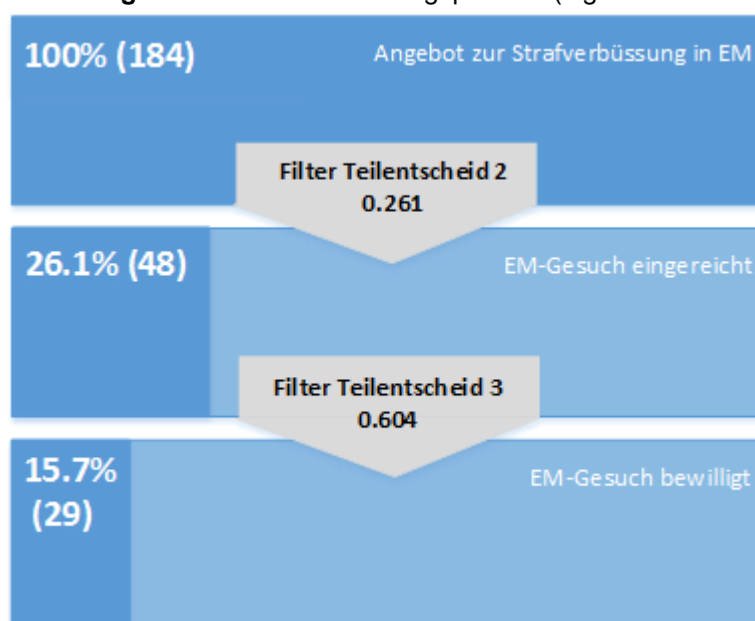
Angaben zum Teilentscheid 2 und 3 fehlen und die 14 Personen, bei denen der Entscheid, ob EM bewilligt wird oder nicht, aussteht (vgl. Tabelle 4), werden von der ursprünglichen Grundgesamtheit von 215 subtrahiert. Die neue Grundgesamtheit für die Berechnung der Filterstärken beträgt somit 184.

**Tabelle 5:** Grundgesamtheit für die Berechnung der Filterstärken

	Anzahl Personen
Angebot um Strafverbüßung in EM erhalten	215
Fehlende Angaben zum Teilentscheid 2 und 3	- 17
Entscheid EM ausstehend (vgl. Tabelle 4)	- 14
<b>Grundgesamtheit für die Berechnung der Filterstärke</b>	<b>184</b>

Von den 184 Personen, die bei der Berechnung der Filterstärke berücksichtigt wurden, haben 48 Personen (26.1%) ein EM-Gesuch eingereicht. Von diesen 48 Gesuchen wurden 29 (15,7% der 184 Personen) bewilligt und 19 abgelehnt (vgl. Abbildung 2). Der Filter zum Teilentscheid 2 lässt also 26% passieren, während der Filter zum Teilentscheid 3 60% der verbleibenden Fälle passieren lässt.

**Abbildung 2:** Filter im Entscheidungsprozess (eigene Darstellung)



### Filter Teilentscheid 2

Die Filterwirkung des Teilentscheids 2 ist klar stärker als die des Teilentscheids 3. 26,1% kamen durch den Filter des Teilentscheids 2. Somit wurden knapp 74% der verurteilten Personen aus dem Entscheidungsprozess gefiltert. Unter der Annahme, dass EM insbesondere im Vergleich zum Normalvollzug eine attraktive Strafform ist, verlangt diese Zahl nach Erklärungen. Um die tatsächlichen Gründe nennen zu können, hätte das Evaluationsteam, Personen befragen müssen, die kein EM-Gesuch eingereicht haben. Solche Befragungen jedoch waren im Untersuchungsdesign nicht vorgesehen, u.a. weil diese Personen nur schwer erreichbar gewesen wären. Auf Basis der Analysen des Angebotsschreiben und

der Gesuchsformulare sowie des Gesprächs mit dem Abteilungsleiter ASV, können erklärende Thesen formuliert werden.

Eine These ist, dass die verurteilten Personen eine **Selbstabklärung** machen und zum Schluss gelangen, dass sie eine oder mehrere Bedingungen (z.B. 20 Stunden pro Woche geregelte Arbeit, Beschäftigung oder Ausbildung sowie eine dauerhafte Unterkunft) nicht erfüllen und deswegen kein EM-Gesuch einreichen. So werden vom Abteilungsleiter ASV insbesondere eine fehlende Arbeit oder Beschäftigung von 20 Stunden pro Woche als Hauptgründe für ausbleibende EM-Gesuche angenommen. Zuweilen machen laut dem Abteilungsleiter ASV auch die Fallverantwortlichen die verurteilten Personen auf die nicht erfüllten Bedingungen aufmerksam.

Eine weitere These ist, dass **Schwierigkeiten beim Verstehen des Angebotsschreibens und beim Ausfüllen des Gesuchformulars** die verurteilten Personen hindern, ein EM-Gesuch einzureichen. Das 6-seitige Angebotsschreiben (Brief und 4 Seiten Informationen zum Vollzug von unbedingten Strafen) und die drei Gesuchsformulare (für jede ASV-Form ein Gesuch), welche dem Angebotsschreiben beiliegen, sind auf Deutsch verfasst. Verurteilte Personen mit schlechten Deutschkenntnissen müssen somit Hilfe für die Übersetzung der Dokumente beziehen. Auch verurteilten Personen mit Muttersprache Deutsch kann das Verstehen des Angebotsschreibens und das Ausfüllen des Gesuchs Mühe bereiten. Der Adult Literacy and Lifeskills Survey zeigt, dass im Jahr 2003 im Bereich Lesen knapp 800'000 Personen der Schweizer Bevölkerung nur das Kompetenzniveau 1 erreichen. Für diese Personen stellt das Lesen eines sehr einfachen Textes oder das Ausfüllen eines Formulars ein unüberwindbares Hindernis dar (Notter et al. 2006).

Im Vergleich zum GA- oder HG-Gesuch verursacht das EM-Gesuchformular mehr **Aufwand**. Dem EM-Gesuch müssen Dokumente beigelegt werden, welche die Erwerbstätigkeit, oder die Haus- und Erziehungsarbeit belegen oder bei Personen in Ausbildung eine Ausbildungsbescheinigung, die Kopie eines Mietvertrages resp. des Grundbucheintrags und eine Kopie der Police der Privathaftpflichtversicherung. Dem HG-Gesuch muss lediglich die Erwerbstätigkeit, die Haus- und Erziehungsarbeit oder der Besuch einer Ausbildung bestätigt werden. Dies setzt voraus, dass die verurteilten Personen, diese Dokumente besitzen und wiederauffindbar abgelegt haben. Zum GA-Gesuch müssen keine zusätzlichen Dokumente eingereicht werden.

Weiter fallen für EM **Kosten** an. Wer seine Strafe in EM verbüsst, muss monatlich 600 Franken dafür bezahlen. Obwohl diese Kosten auf ein begründetes Gesuch hin ganz oder teilweise erlassen werden können, kann man annehmen, dass diese Kosten oder das Erstellen eines Gesuchs um Erlass des Beitrages abschreckend wirken. Das Erstellen eines Gesuchs kann, wie oben beschrieben, aufgrund von sprachlichen Schwierigkeiten, ein grosses Hindernis darstellen.

### **Filter Teilentscheid 3**

Gut 60% (29 der 48 Personen, die ein Gesuch eingereicht haben) kamen durch den Filter des Teilentscheids 3. Basierend auf der Analyse der 8 Akten von Personen deren EM-Gesuch abgelehnt wurde und dem Gespräch mit dem Abteilungsleiter ASV können zwei Kategorien von Gründen für eine Ablehnung des Gesuchs und somit für die Filterwirkung des dritten Teilentscheids festgestellt werden.

Die erste Kategorie sind Gründe, die bereits beim Teilentscheid 1 respektive beim Teilentscheid 2 dazu führen, dass die Strafverbüssung in EM nicht möglich ist. So kommt es vor, dass nachdem die verurteilte Person das EM-Gesuch eingereicht hat, die Gesamtstrafenbildung nachgeholt wird und die summierten Freiheitsstrafen letztlich länger als 12 Monate betragen, womit eine Strafverbüssung in EM nicht möglich ist. Ein anderer Grund sind fehlende Gesuchsunterlagen. Reichen die verurteilten Personen die Gesuchsunterlagen nicht vollständig ein, sind die Bewährungs- und Vollzugsbehörden vorerst kulant und

beginnen dennoch mit der Eignungsabklärung (Teilentscheid 3). Werden die fehlenden Unterlagen aber nicht nachgereicht, kann das EM-Gesuch nicht bewilligt werden.

Die zweite Kategorie der Gründe sind nicht erfüllte Bedingungen nach Art. 79b 2 StGB und nicht erfüllte persönliche Voraussetzungen entsprechend der OSK-Richtlinien. In den untersuchten Akten waren dies einerseits klare Sachverhalte, wie fehlende Arbeit, Beschäftigung oder Ausbildung von 20 Stunden pro Woche oder eine Unterkunft, die die elektronische Überwachung nicht zulässt. Andererseits führten auch persönliche Einschätzungen der Bewährungs- und Vollzugsbehörden dazu, dass die EM-Gesuche nicht bewilligt wurden. So schätzen die Bewährungs- und Vollzugsbehörden beispielsweise bei einer verurteilten Person die Wiederholungsgefahr als zu hoch ein. Eine andere verurteilte Person wurde als zu unzuverlässig und nicht absprachefähig eingeschätzt. Diese Einschätzungen führten zur Ablehnung des EM-Gesuchs. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass dieser Filter deutlich weniger stark als der erste wirkt und dass ein Teil der negativen Entscheide auf objektive Kriterien wie die Dauer der Strafe zurückzuführen ist.

## 4. Beantwortung der Evaluationsfragen

### 4.1 Jugendstrafrechtliche Intervention

Die Beantwortung der Evaluationsfragen zum Anwendungsfeld Jugendstrafrechtliche Interventionen beruht auf dem Zwischenbericht mit den Resultaten der Evaluation des Anwendungsfeldes Jugendstrafrechtliche Intervention (JUGA) (Richter et al. 2018) und auf der Stellungnahme zum Thema aktive Überwachung (Richter et al. 2019) (vgl. Kapitel 1.3).

Ergänzend zu diesen Grundlagen verweisen aktuelle Angaben der Bewährungs- und Vollzugsdienste zur Anzahl überwachter Jugendlicher im Anwendungsfeld Jugendstrafrechtliche Interventionen auf eine Etablierung von EM. Die Zahlen sind seit der Einführung klar gestiegen und man kann davon ausgehen, dass EM bei den Jugendanwältinnen und -anwälten bekannt ist und wo sinnvoll Anwendung findet. Im Jahr der Stellungnahme zum Anwendungsfeld (2017) kam EM in 9 Fällen zum Einsatz. 2018 reduzierten sich die Fälle und stiegen im Jahr 2019 deutlich an. Für 2020 kann zu diesem Zeitpunkt erst geschätzt werden, aber bis Mitte Jahre sind es bereits 8 Fälle, wodurch mit einer Zunahme bis Ende Jahr gegenüber den Vorjahren zu rechnen ist.

#### **Was ist die Ursache, dass EM wenig angeordnet wird?**

Die Gründe warum EM im Anwendungsfeld Jugendstrafrechtliche Intervention weniger eingesetzt wird, als zum Zeitpunkt der Projektplanung erwartet, sind divers.

Ein Grund sind die technischen Grenzen von EM. Die ungenaue und unzuverlässige Signalübertragung schränkt die Einsatzmöglichkeiten einer aktiven Überwachung mit EM ein. Ebenfalls als Problem wird die Grösse des GPS-EM-Geräts angesehen.

Des Weiteren schmälern die beschränkten Möglichkeiten, Konsequenzen und Sanktionen bei Missachtungen der EM-Auflagen auszusprechen die Wirkung und somit die Einsatzhäufigkeit sowohl von aktiven als auch von passiven Überwachungen mit EM. EM wird daher im Anwendungsfeld Jugendstrafrechtliche Intervention hauptsächlich als Kontrollinstrument eingesetzt (vgl. Zwischenbericht Evaluation Electronic Monitoring vom 1.3.2018, Richter et al. 2018).

Die Untersuchungen zum Thema „aktive Überwachung“ (vgl. Stellungnahme Aktive Überwachung vom 18.12.2019, Richter et al. 2019) haben auch gezeigt, dass eine aktive Überwachung für den Grossteil straffälliger Jugendlicher nicht geeignet ist. Entweder stellt die aktive Überwachung mit EM

einen zu starken Eingriff dar oder aber sie bietet zu wenig Sicherheit. Aktiv überwachte Jugendliche sind somit immer Spezialfälle.

Die aktive Überwachung ist zudem aufgrund der detaillierten Planung, der notwendigen 24-Stunden-Erreichbarkeit der fallführenden Stelle oder zumindest der Polizei (Einsatzzentrale der KaPo) und den damit verbundenen Interventionen aufwändig (vgl. Stellungnahme Aktive Überwachung vom 18.12.2019, Richter et al. 2019).

#### **Was benötigen die Mitarbeitenden, damit EM eine Option sein kann?**

EM ist für die Mitarbeitenden bereits eine Option. Obwohl sie insbesondere die aktive Überwachung nur bei Spezialfällen als sinnvoll erachten, schätzen sie, dass sie das aktive EM im Instrumentenkoffer zur Verfügung haben. Damit das aktive EM vermehrt eingesetzt werden könnte, bräuchten sie eine zuverlässigere Technik und mehr Ressourcen, um während 24/7 auf Verstösse reagieren zu können. Auch würde ihnen mehr Sanktionsmöglichkeiten bei Missachtung der EM-Auflagen helfen EM gezielter einzusetzen.

## **4.2 Kurzstrafenvollzug StGB**

Die Beantwortung der Evaluationsfragen zum Anwendungsfeld Kurzstrafenvollzug StGB beruht auf den analysierten Triagedaten, Akten und offiziellen Dokumenten sowie auf einem Gespräch mit dem Leiter der Abteilung Alternativer Strafvollzug (ASV) (vgl. Kapitel 1.3)

#### **Welche formalen Kriterien bei der Triage führen vor allem dazu, dass EM keine Option ist?**

Die Analyse der Triagedaten zeigt, dass das Einreichen des EM-Gesuchs (Teilentscheid 2) eine starke Filterwirkung hat. Knapp 74% der verurteilten Personen, die ein Angebot für Strafverbüßung in EM erhielten, reichten kein EM-Gesuch ein. Dafür können verschiedene Thesen zur Erklärung beigezogen werden (vgl. Kapitel 3.3). Ein formaler Grund könnten Schwierigkeiten sein, das Angebotsschreiben zu verstehen und das Gesuch auszufüllen. Eine weitere formale Hürde kann das Verfassen eines begründeten Gesuchs um Beitragserlass sein. Die Anzahl EM-Fälle ist auch gering, weil eine grosse Mehrheit der nach StGB verurteilten Personen die zeitlichen Voraussetzungen nach Art 79b Abs. 1 StGB nicht erfüllt. Die Filterwirkung des Teilentscheids 3 war im Untersuchungszeitraum deutlich schwächer. Knapp die Hälfte der EM-Gesuche wurde bis anhin bewilligt.

#### **Handelt es sich um "hard facts" wie Aufenthaltsstatus und Strafmass oder um "soft facts" wie Wohnsituation oder Arbeitssituation?**

Die verurteilten Personen konnten ihre Strafe sowohl aufgrund von «hard facts» als auch von «soft fact» nicht in EM verbüßen. Ist das Strafmass zu hoch oder zu tief und somit die Gesamtdauer der Strafe kürzer als 20 Tage oder länger als 12 Monate ist eine Strafverbüßung in EM nach Art. 79b Abs. 1 StGB nicht möglich und der Teilentscheid 1 fällt negativ aus.

Im Teilentscheid 2 und 3 führten u.a. fehlende Arbeit, Beschäftigung oder Ausbildung von mind. 20 Stunden pro Woche dazu, dass die verurteilten Personen gar nicht erst ein EM-Gesuch einreichten oder dass das EM-Gesuch nicht bewilligt wurde.

**Wie können Klientinnen und Klienten durch Unterstützung dazu gebracht werden, dass EM dennoch eine Option sein kann, d.h. dass die Vollzugsvoraussetzungen erreicht werden? Bei welchen Klientinnen und Klienten ist dies möglich und mit welchem Aufwand?**

Verurteilten Personen, die alle rechtlichen Voraussetzungen (Art. 79b StGB und Voraussetzungen des OSK-Richtlinien) erfüllen und aufgrund von Schwierigkeiten, das Angebotsschreiben zu verstehen und das EM-Gesuch auszufüllen, kein EM-Gesuch eingereicht haben, könnte ein Unterstützungsangebot zum Ausfüllen und Einreichen des Gesuchs helfen. Dies könnte ein einfacher Brief, in der jeweiligen Muttersprache sein. Bei Interesse an einer Strafverbüßung in EM, könnte die verurteilte Person direkt mit dem Amt Kontakt aufnehmen.

Der Aufwand für ein solches Unterstützungsangebot ist schwer zu beziffern. Einerseits ist mit einem Initialaufwand zu rechnen, der durch den Aufbau und die Etablierung eines solchen Angebots entsteht. Andererseits wird Betriebsaufwand entstehen. Die Höhe des Betriebsaufwand hängt ab von der Ausgestaltung des Angebots und davon, wie viele Personen das Angebot in Anspruch nehmen. Aus den Akten ist ersichtlich, dass bereits heute kaum ein Entscheidungsprozess ohne weitere Nachfragen, Nachsendung von Briefen etc. abläuft. Daher würde eine erste telefonische Kontaktaufnahme den Aufwand womöglich nicht erheblich erhöhen, sondern gleich zu Beginn zur Klärung beitragen.

**Zu wie vielen zusätzlichen EM-Fällen hätte dies geführt?**

Um die Anzahl zusätzlichen EM-Fälle genau benennen zu können, müssten die Akten aller 78 Personen, die im Untersuchungszeitraum kein EM-Gesuch eingereicht haben und ihre Strafe im Normalvollzug verbüß(t)en, analysiert werden. Zusätzlich müssten diese Personen auch befragt werden, um ihre Gründe gegen ein EM-Gesuch zu erfahren. Diejenigen, die alle rechtlichen Voraussetzungen erfüllt hätten, hätte ihre Strafe potenziell in EM verbüßen können.

**Bei Personen, die ihre Bussen resp. Geldstrafen nicht bezahlen, wird eine Ersatzfreiheitsstrafe angeordnet. Die übrigen Vollzugsformen werden bewusst nicht angewendet, um den Anreiz, die Busse resp. die Geldstrafe doch noch zu bezahlen, hoch zu halten. Für wie viele Personen dieser Gruppe wäre EM eine Option?**

Aus der Sicht der Justiz ist EM für diese Personen keine Option, da die Busse oder Geldstrafe bezahlt werden soll. Aus der Sicht der Personen selbst, kann EM sicherlich eine gewünschte Option darstellen. Das Evaluationsteam hat im Zusammenhang mit dieser Stellungnahme jedoch keine zusätzlichen Interviews mit verurteilten Personen geführt.

## 5. Entwicklungshinweise

**EM als gutes und dosiert eingesetztes Instrument der JUGA**

Die Daten zeigen, dass EM in der JUGA geschätzt wird und wo sinnvoll auch eingesetzt wird. Entsprechend gilt es, die Erwartungen an die Anzahl EM-Fälle anzupassen und den Einsatz von EM in der JUGA im vorhandenen Mass weiterhin zu unterstützen, insbesondere im Hinblick darauf, dass sich EM gut etabliert hat und die Fallzahlen in der letzten Zeit eher zunehmen.

**Angebotsschreiben vereinfachen und in die häufigsten Sprachen übersetzen**

Das Angebotsschreiben erweist sich sprachlich, formal und in der Länge als voraussetzungsvoll. Wenn gewünscht ist, dass mehr Personen ihre Strafe in EM verbüßen, kann mit einer Überarbeitung dieses Schreibens die Hürde für ein EM-Gesuch gesenkt werden. Ein weiterer Abbau der Hürde

würde durch eine Übersetzung des Schreibens in die häufigsten Sprachen der Klientinnen und Klienten erreicht.

### **Erleichtern der Gesuchseinreichung**

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, um die Gesuchseinreichung zu erleichtern. Eine Möglichkeit wäre, die Schwelle tief zu halten, indem die Bewährungs- und Vollzugsdienste nachdem sie das Angebotsschreiben verschickt haben, telefonisch Kontakt mit den Klientinnen und Klienten aufnehmen, um sie in einem ersten Gespräch klärend zu unterstützen. Eine andere Möglichkeit wäre, eine Unterstützungsangebot zum Ausfüllen und Einreichen des Gesuchs aufzubauen.

## Literatur

- BfS (2020). *Erwachsene: Verurteilungen für ein Verbrechen oder Vergehen des Strafgesetzbuch, nach Art und Dauer der Hauptstrafe, Schweiz und Kantone* <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/neue-veroeffentlichungen.assetdetail.13407325.html>
- Notter, P., Arnold, C., von Erlach, E., & Hertig, P. (2006). *Lesen und Rechnen im Alltag. Lesen und Rechnen im Alltag Grundkompetenzen von Erwachsenen in der Schweiz*. <https://www.lesen-schreiben-schweiz.ch/myUploadData/files/ALL-StudieD.pdf>.
- Richter, M., Ryser, B., & Hostettler, U. (2018). *Evaluation Electronic Monitoring. Zwischenbericht zuhanden des Amts für Justizvollzug Kanton Zürich, Bewährungs- und Vollzugsdienste Zürich-Altstetten*. Bern.
- Richter, M., Ryser, B., & Hostettler, U. (2019). *Evaluation Electronic Monitoring. Stellungnahme aktive Überwachung zuhanden des Amts für Justizvollzug Kanton Zürich, Bewährungs- und Vollzugsdienste Zürich-Altstetten*. Bern.
- Ostschweizer Strafvollzugskommission. (2017). *Richtlinien für die besonderen Vollzugsformen (gemeinnützige Arbeit, elektronische Überwachung [electronic Monitoring, EM], Halbgefängenschaft)*. 31.3.2017. Abgerufen von [https://www.osk-web.ch/assets/files/pdf/rechtserlasse/RL+besondere+Vollzugsformen+\(KK+31-03-2017\).pdf](https://www.osk-web.ch/assets/files/pdf/rechtserlasse/RL+besondere+Vollzugsformen+(KK+31-03-2017).pdf)



## Anhang

### Bereinigte und ergänzte Triagedaten

Die Tabelle A1 zeigt, wie die Daten zur Anzahl Angebote aus dem Rechtsinformationssystem des Kantons Zürich (RIS) bereinigt und mit Daten aus den erhobenen Akten ergänzt wurde. 9 Fälle, zu denen keine Informationen zum Zeitpunkt und zur Art des Angebots vorliegen, können zu den Fällen gezählt werden, die innerhalb des Untersuchungszeitraums ein Angebot für Strafverbüssung in EM erhalten haben. Sowohl die Daten der Geschäftseröffnung, welche dem Angebot um Strafverbüssung in EM zeitlich vorgelagert sind, als auch die Daten der Gesuchseinreichung für Strafverbüssung in EM liegen bei diesen neuen Fällen innerhalb des Untersuchungszeitraums.

**Tabelle A1:** Bereinigte und ergänzte Triagedaten des Untersuchungszeitraums 2.4.2019–16.3.2020

		Anzahl	Total
<b>Angebote für Strafverbüssung in EM/GA/HG und EM/HG nach RIS</b>		214	214
<b>Bereinigung</b>	Doppelt geführte Fälle	7	-7
	Vierfach geführte Fälle	1	-3
	Angebot EM/GA/HG in Angebot GA/HG korrigiert	1	-1
<b>Ergänzungen</b>	Fehlende Angaben zu Angebot aus Akten ergänzt	3	+3
	Fehlende Angaben zu Angebot aus den Daten der Geschäftseröffnung und der Gesuchseinreichung abgeleitet	9	+9
<b>Total</b>			<b>215</b>