

1. Gibt es Erkenntnisse dazu, in welcher sozialen Lage sich die von Ersatzfreiheitsstrafen betroffenen befinden (familiäre Strukturen, fester Wohnsitz, gesundheitliche Situation, Berufstätigkeit, Bezug von Sozialleistungen, finanzielle Probleme)

Es gibt dazu einige Erkenntnisse, die ich im Folgenden darstelle.

Geschlecht und Tagessatzanzahl. Frauen sind signifikant seltener von der Ersatzfreiheitsstrafe (EFS) betroffen als Männer. Jeder zusätzliche Tagessatz erhöht die Wahrscheinlichkeit, eine EFS zu verbüßen (Bögelein/Ernst/Neubacher 2014).

Alter. Jüngere verbüßen häufiger als ältere: Die Wahrscheinlichkeit, eine EFS zu verbüßen, sinkt mit jedem Lebensjahr (Bögelein/Ernst/Neubacher 2014). Das Alter der Verbüßenden liegt bei Mitte 30, zwei Drittel der EFS-Gefangenen sind zwischen 25 und 45 Jahre alt (Lobitz/Wirth 2018).

Staatsangehörigkeit. In Nordrhein-Westfalen (NRW) sind rund 39 % der EFS-Gefangenen keine deutschen Staatsbürger (Lobitz/Wirth 2018).

Arbeitssituation. Albrecht (1980, S. 260) stellt fest, dass Geldstrafen am häufigsten bei Arbeitslosen in eine Ersatzfreiheitsstrafe münden. Villmow (1998) konstatiert, dass viele der Verbüßenden vor EFS-Antritt bereits mehr als drei Jahre, arbeitslos waren. Eine Analyse der Daten aller EFS-Verbüßenden in Mecklenburg-Vorpommern der Jahre 2014-2017 ergab, dass EFS-Verbüßende vor Haftantritt signifikant häufiger arbeitslos waren als Strafgefangene (Bögelein/Glaubitz/Neumann/Kamieth, eingereicht). Im Jahr 2017 waren in NRW 77 % der EFS-Gefangenen vor Haftantritt arbeitslos, davon die Hälfte langzeitarbeitslos. 60 % hatten keinen Beruf erlernt und laut ärztlicher Beurteilung waren 17 % nur eingeschränkt arbeitsfähig (Lobitz/Wirth 2018).

Finanzielle Lage / Einkommen. 16 % der EFS-Gefangenen hatten vor Haftantritt keinerlei Einkommen, nur 15 % ein regelmäßiges, das nicht aus Unterstützungs- oder Transferleistungen stammte. Lediglich 1 % verfügte über verwertbares Vermögen. Nur einer von vier EFS-Gefangenen war schuldenfrei, jede/r zehnte hatte Schulden von mehr als 20.000 Euro (Lobitz/Wirth 2018). Bei der Untersuchung aller EFS-Verbüßenden von 2014-17 in Mecklenburg-Vorpommern zweige eine Analyse des Einkommens auf Basis der Tagessätze, dass die überwältigende Mehrheit – etwa 95 % – aus gerichtlicher Sicht über ein monatliches Nettoeinkommen von weniger als 1.000 Euro verfügte, 4 % hatten monatlich 1.000-1.499 Euro zur Verfügung. Nur knapp eine/r von hundert EFS-Gefangenen verfügte aus Sicht der Gerichte über 1.500 Euro oder mehr im Monat (Bögelein/Glaubitz/Neumann/Kamieth, eingereicht).

(Psychische) Gesundheit. Vor allem Suchtbelastungen und Angststörungen treten bei EFS-Gefangenen im Vergleich zur Normalbevölkerung deutlich häufiger auf (vgl. Müller-Foti u. a. 2007; Dubielczyk 2002). Lobitz und Wirth (2018) fanden bei jedem/jeder Vierten Hinweise auf gesundheitliche Probleme, die für den Vollzug relevant sind, jede/r Fünfte hatte zu Beginn der Haft Entzugerscheinungen, 15 % wurden als suizidgefährdet eingestuft. In Mecklenburg-Vorpommern war laut Zugangsgespräch für jeden vierten EFS-Verbüßenden eine psychiatrische Behandlung vermerkt. 11,4 % gaben an, schon einmal einen Suizidversuch unternommen zu haben (Bögelein/Glaubitz/Neumann/Kamieth, eingereicht).

Familienstand/Wohnsituation. EFS-Verbüßende gelten als Angehörige sozial randständiger, persönlich isolierter Gruppen. In Doldes (1999) Untersuchung hatte jeder zweite Befragte

keine Angehörigen, etwa jeder Dritte war ohne festen Wohnsitz und lebte in sozialen Einrichtungen, bei Bekannten oder war obdachlos. Dolde (1999, S. 332) folgerte: „Weil Du arm und einsam bist (...), mußt [sic!] du sitzen“. Auch im Erhebungsjahr 2017 war das Bild ähnlich: 72 % der EFS-Gefangenen in NRW waren ledig, fast jede/r Fünfte hatte bei Haftantritt keinen festen Wohnsitz gehabt. Für 11 % war nach der Entlassung keine Unterkunft gesichert, für 12 % eine Therapie- oder Wohneinrichtung als Entlassungsadresse notiert (Lobitz/Wirth 2018). In der Studie in Mecklenburg-Vorpommern waren drei von vier EFS-Verbüßenden ledig, jede/r Zehnte geschieden, weitere 9,1 % verheiratet.

Lebenslagen. Bögelein, Ernst und Neubacher (2014) dokumentieren drei typische Lebenslagen für EFS-Gefangene. Als *akut schwierig* bezeichnen sie es, wenn der/die EFS-Gefangene kurz vor Haftantritt von einem kritischen Lebensereignis betroffen war (z. B. Tod eines Angehörigen oder Arbeitsplatzverlust). Dieser Einschnitt war oft begleitet von Kontakt mit Drogen und der Vernachlässigung offizieller Angelegenheiten. War die Lebenslage *dauerhaft ungeordnet*, so hatte schon länger vor der EFS eine Alltagsstruktur gefehlt und bei dieser Gruppe bestand seit langem ein Suchtproblem. Diese Gruppe beschrieb ihre Alltagsstruktur mit ‚rumhängen‘, z. B. am Bahnhof. Die Forschenden beschreiben die Lebenslagen als *desolat*, wenn die Personen zusätzlich ohne festen Wohnsitz waren.

Vorstrafenbelastung. EFS-Gefangene hatten 2017 in NRW im Durchschnitt acht Eintragungen, zumeist Geldstrafen (83 %). 43 % hatten bereits Haftstrafen ohne Bewährung verbüßt. Drei von zehn EFS-Gefangenen hatten bereits mehr als eine Freiheitsentziehung erlebt, davon sowohl weitere EFS und/oder eine Strafhaft. Die EFS dauerte im Durchschnitt 74 Tage, jede dritte war maximal 30, in 84 % der Fälle war die Haft maximal 90 Tage lang (Lobitz/Wirth 2018).

2. Gibt es Erkenntnisse dazu, ob und welche Auswirkungen der Vollzug der EFS auf das Berufs- und Familienleben hat?

Im Rahmen der Evaluation der EFS-Vermeidung in NRW von 2011-2013 wurde diese Frage aus der Perspektive einer kleinen Anzahl Verbüßender untersucht (Bögelein/Ernst/Neubacher 2014, S. 63 f.). Eine weitergehende Untersuchung dieser Art ist mir nicht bekannt.

Die EFS-Verbüßenden sahen die Folgen unterschiedlich, je nachdem wie ihre Lebenslage vor der Inhaftierung war. Als negative Folge wurden weitere negative Straffolgen im Zuge der aktuellen Verbüßung genannt, etwa ein Bewährungswiderruf, oft wegen kleinerer Vergehen: Schwarzfahren oder Diebstahl. Im Hinblick auf soziale Aspekte erwarteten die Verurteilten den Verlust sozialer Kontakte, bei manchen führte die EFS zur Trennung vom/von der Partner/-in. Inhaftierten mit Kindern litten unter dem Kontaktentzug. Bei Inhaftierten, die Sozialleistungen beziehen, fiel deren ALG II Anteil weg, so dass die Familie finanzielle Einbußen hat. Berufliche Folgen erstreckten sich vom konkreten Verlust einer Weiterbildung oder des Arbeitsplatzes über die Sorge um den möglichen Verlust von Kunden bei Selbstständigkeit bis hin zum Fall aus dem System sozialer Hilfe. Als persönliche Konsequenzen benannten die EFS-Gefangenen, dass eine Struktur, die sich manche nach einer Krise gerade wieder aufgebaut hatten, nun aus den Fugen geraten sei. Eine weitere Unsicherheit bestand in Bezug auf die Wohnung: Viele befürchteten eine Kündigung während der Haft wegen ausstehender Mietzahlungen. Wer zum Zeitpunkt des Gesprächs bereits gekündigt war, musste nach der Haft entweder bei den Eltern einziehen oder beschrieb die bevorstehende Zeit nach der Entlassung als unsicher und chaotisch. Manchmal ließ sich der/die Vermieter/-in darauf ein, dass direkt nach der Entlassung zwei Monatsmieten bezahlt werden, was die Befragten als Belastung erlebten,

da sie ja gerade wegen fehlender finanzieller Mittel in Haft waren. Alle Befragten betrachteten die Wohnung als wichtigen Teil ihrer Existenz, der Verlust wog schwer.

Tabelle: Von Verurteilten selbst erwartete Folgen der EFS

Negativ	Neutral	Positiv
<i>Soziale Aspekte</i>		
<ul style="list-style-type: none"> - Alleinlebende: Kontakte gehen verloren - Wegfall ALG II: Familie in Geldnot - kein Kontakt zu Kindern - Trennung von Partner 	<ul style="list-style-type: none"> - Außenseiterleben (Obdachlose/r) → Schock geringer 	<ul style="list-style-type: none"> - Freunde von Nicht-Freunden unterscheiden lernen
<i>Berufliche/finanzielle Aspekte</i>		
<ul style="list-style-type: none"> - Perspektive durch bewilligte Weiterbildung geht verloren - Selbstständigkeit: Kunden - Fall aus dem System 	<ul style="list-style-type: none"> - keine Folgen wegen – teils bereits länger andauernder – Arbeitslosigkeit 	<ul style="list-style-type: none"> - Jobzusage ab Entlassung - Man bekommt Geld - In JVA ALG II beantragt, Schuldenberatung
<i>Wohnung</i>		
<ul style="list-style-type: none"> - Unsicherheit als Belastung - zwei Mieten bei Entlassung fällig; großer Druck - Wohnung weg, zu den Eltern - Wohnung weg, vor Nichts 	<ul style="list-style-type: none"> - Wohnung bleibt, Partner bezahlt diese 	<p><i>Keine positiven Folgen.</i></p>

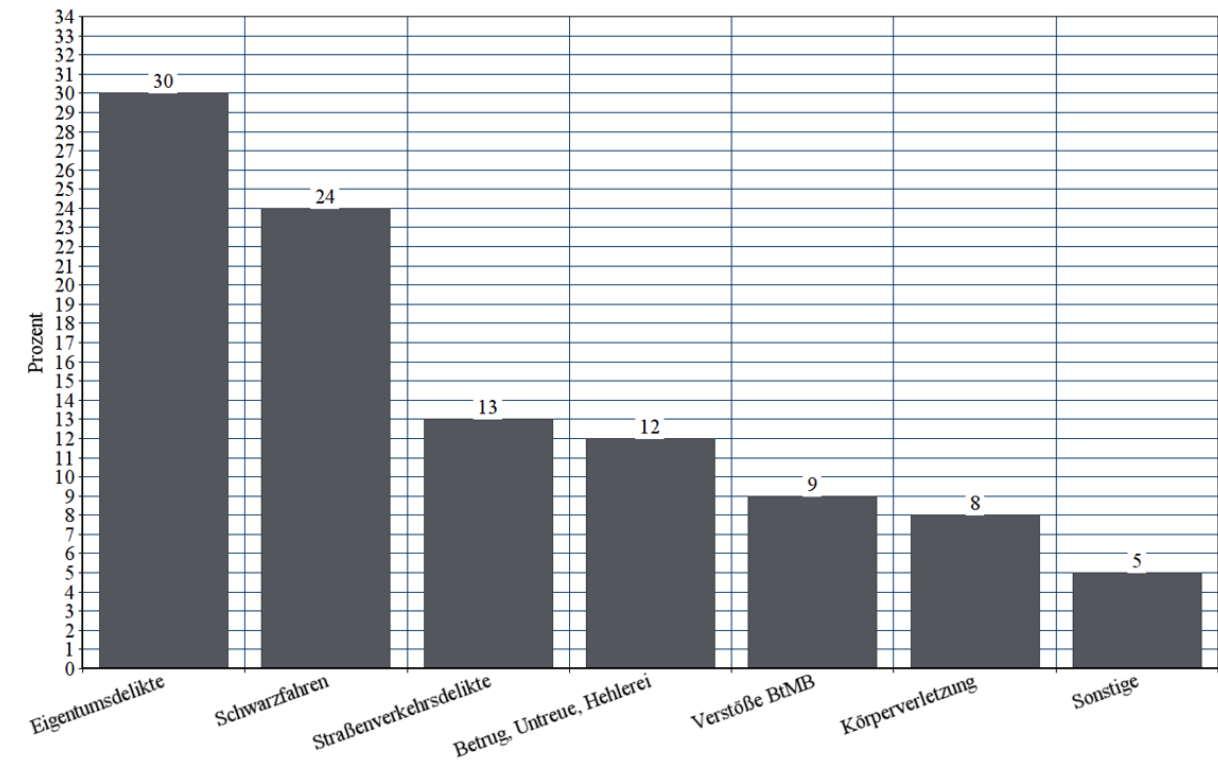
3. Welches sind die häufigsten Straftatbestände, die letztlich der Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafe zugrunde liegen?

Laut Aktenuntersuchung des Kriminologischen Dienstes NRW hatten 2017 ein Drittel der EFS-Verbüßenden die Geldstrafe wegen Eigentumsdelikten erhalten, ein Viertel wegen Straßenverkehrsdelikten, 13 % Straßenverkehrsdelikte, 12 % für Betrug, Untreue und Hehlerei. Rund 9 % hatten die Geldstrafe wegen Verstößen gegen das Betäubungsmittelgesetz, weitere 8 % aufgrund von Körperverletzungen.

Anhörung des Rechtsausschusses „Ersatzfreiheitsstrafen“ am 06.11.2019 im Landtag Nordrhein-Westfalen – Beantwortung des Fragenkatalogs

Dipl.-Soz. Dr. Nicole Bögelein, Institut für Kriminologie, Universität zu Köln

Abbildung: Delikte von EFS-Verbüßenden in NRW 2017, Quelle: eigene Darstellung nach Lobitz/Wirth 2018



Das Risiko, eine EFS zu verbüßen, variiert nach Delikten. Eine Analyse aller erledigten Geldstrafen der Jahre 2010-2012 zeigte, dass eine/r von sieben Verurteilten, die wegen Schwarzfahrens verurteilt waren, anschließend – zumindest teilweise – eine EFS verbüßte. Von Personen, die wegen Verstößen gegen die Abgabenordnung verurteilt wurden, trat hingegen nur jede/r 43. eine EFS an. Hier zeigt sich der Unterschied zwischen sogenannten „Reichtumsdelikten“, für die ein Täter über Zugang zu einem gewissen Maß an finanziellen Ressourcen verfügen muss, und „Armutsdelikten“, die meist Personen verüben, die nicht über finanzielle Ressourcen verfügen (Bögelein/Ernst/Neubacher 2014).

Tabelle: EFS-Verbüßende nach Delikten, Jahr 2012; Quelle: Bögelein/Ernst/Neubacher 2014

	Jeder X. wegen dieses Delikts Verurteilte, landet in EFS	Häufigkeit EFS-(Teil-)Verbüßung	% EFS(Teil-) Verbüßer	Häufigkeit GESAMT	% von Gesamt
Erschleichen von Leistungen	7.	1.935	19,6 %	13.129	11,1 %
Vermögensdelikte (Diebstahl, Unterschlagung, Raub)	8.	2.089	21,2 %	17.098	14,5 %
Sachbeschädigung	9.	229	2,3 %	1.955	1,7 %
BtMG	10.	969	9,8 %	9.309	7,9 %
Einfache und qualifizierte Körperverletzung	10.	582	5,9 %	5.831	4,9 %
Beleidigung	15.	220	2,2 %	3.223	2,7 %
Betrug	16.	1.223	12,4 %	18.929	16,0 %
Straßenverkehrsdelikte (inkl. Verstoß gegen Pflichtversicherungsgesetz)	22.	1.275	12,9 %	28.614	24,2 %
fahrlässige Körperverletzung	38.	51	0,5 %	1.943	1,6 %
Untreue	41.	29	0,3 %	1.186	1,0 %
Verstöße gegen Abgabenordnung und Steuerdelikte	43.	67	0,7 %	2.847	2,4 %
Sonstige	---	1.192	12,1 %	14.028	11,9 %
GESAMT	12.	9.861	100,0 %	118.092	100,0

4. Wie beurteilen Sie die unterschiedlichen Modelle zur Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen in den Bundesländern?

Es wäre unmöglich, hier auf alle Modelle in allen Ländern einzugehen. Jedoch hebe ich gerne einige Punkte heraus. In allen Bundesländern besteht für Verurteilte die Möglichkeit, die Ableistung gemeinnütziger Arbeit zur Abwendung von Ersatzfreiheitsstrafen zu beantragen und die Geldstrafe in einer gemeinnützigen Einrichtung abzuarbeiten. Die Vermittlung nach dem Motto „Schwitzen statt Sitzen“ oder „Arbeit statt Strafe“ leisten entweder Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger, die Gerichtshilfe bzw. Sozialen Dienste der Justiz oder freie Träger der Straffälligenhilfe, deshalb Vereinsmodell genannt. Die umfangreich angelegten Untersuchungen von Jehle, Block und Feuerhelm (1990) haben gezeigt, dass unter den drei bundesweit bestehenden Organisationsformen die Sozialen Dienste der Justiz („Gerichtshilfemodell“) und die Straffälligenhilfevereine („Vereinsmodell“) erfolgreicher arbeiten als die Strafvollstreckung („Rechtspflegermodell“). Diese einzige bundesweit repräsentative Erhebung zeigte damals, dass 14 % der Geldstrafenschuldner/-innen, die über die Möglichkeit der Vermeidung durch gemeinnützige Arbeit informiert werden, einen Antrag stellen; wurde dieser genehmigt, traten 88 % die gemeinnützige Arbeit an. Unterbrechungen in der Ableistung der gemeinnützigen

Arbeit gehörten zum Alltag (vgl. Bögelein/Kawamura-Reindl 2018). Die Unterstützung der Verurteilten durch einen freien Träger verkürzte die Verfahren, wenn es um freie Arbeit ging; auf Verfahren mit Zahlung als Tilgungsform hatte die Beteiligung eines freien Trägers keinen Einfluss (Kähler 2002, S. 79 und S. 138 f.). Stets zeigte sich bei den Vermeidungsmodellen, dass sie eine hohe Eigeninitiative der Verurteilten voraussetzt. Aber gerade bei den multiplen Problemlagen, die oben deutlich wurden, ist eine solche schwer zu erreichen.

Zur Verminderung der hohen Anzahl inhaftierter Schwarzfahrer/-innen reagiert man beispielsweise in Bremen durch die Ausgabe von Sozialtickets und beugt so einer erneuten Leistungserschleichung vor.

Das day-by-day-Prinzip ermöglicht es EFS-Gefangenen, durch unbezahlte Arbeit in Haft an jedem Tag zwei Tagessätze (einen durch die Inhaftierung, einen durch die Arbeit) zu tilgen. Dadurch verkürzt sich die Haftzeit um die Hälfte; die Regelung wird u. a. bereits angewandt in Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Schleswig-Holstein.

5. In Bayern wird das Modell „Schwitzen statt Sitzen“, das ja gerade freie Arbeit zur Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen zum Ziel hat, als erfolgreich bewertet. Gibt es Ihrer Kenntnis nach wesentliche Unterschiede zwischen dem bayrischen Modell und der Möglichkeit der Ableistung freier Arbeit in Nordrhein-Westfalen?

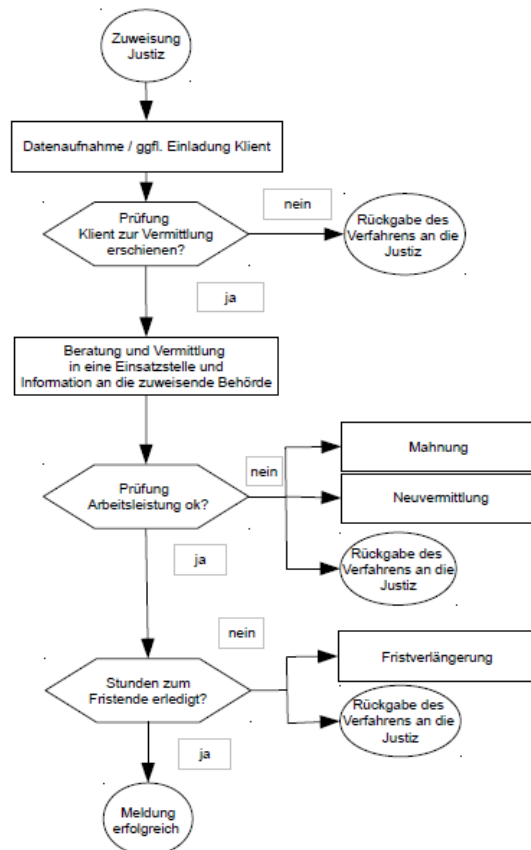
Zunächst einmal muss ich anzweifeln, dass das Projekt „Schwitzen statt Sitzen“ viel erfolgreicher ist als die Praxis in anderen Ländern. Ggf. laden der griffige Titel oder eine positive Berichterstattung zu der Vermutung ein. Eine eigene Abfrage bei den Bundesländern, wie viele uneinbringliche Geldstrafen durch gemeinnützige Arbeit abgewendet wurden¹, zeigte für Bayern das gleiche Bild wie für NRW: In NRW waren 2010² rund 1,8 % uneinbringliche Geldstrafen alleine durch gemeinnützige Arbeit, weitere 1,8 % durch Zahlung und gemeinnützige Arbeit – insgesamt also 3,6 % – getilgt worden. Im Jahr 2018 wurden in Bayern laut Anfrage rund 2,6 % Geldstrafen durch gemeinnützige Arbeit getilgt (damit liegt Bayern eher im unteren Bereich: Baden-Württemberg 4,1 %, Sachsen 4,1 %, Mecklenburg-Vorpommern 7,2 %, Hessen 3,4 %; Hamburg 2,4 % – aus den anderen Ländern liegen die Antworten entweder noch nicht vor, oder die Zahlen konnten nicht mitgeteilt werden).

Was mögliche Unterschiede der Praxis hier und dort anbelangt, so erscheint laut Selbstbeschreibung die Arbeit im Projekt Schwitzen statt Sitzen ganz ähnlich der Zusammenarbeit von Justiz und freien Trägern in NRW, wie das unten dargestellte Diagramm zeigt.³

¹ Deren Ergebnisse liegen bisher noch nicht vollständig vor.

² Die Zahlen für NRW stammen aus der Evaluation Bögelein/Ernst/Neubacher 2010; die aktuellen Zahlen liegen mir noch nicht vor.

³ Siehe: https://www.agv-bayern.org/wp-content/uploads/2019/03/2_Wir_%C3%BCber_uns-Qualit%C3%A4tstandards_und_Ablauf-Flussdiagramm_Ablauf.pdf, Zugriff am 21.10.2019



6. Sehen Sie ein Modell zur Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen, welches auf Grundlage der geltenden Rechtslage besser geeignet ist, als die bisher praktizierten?

Neben den in den folgenden Antworten auf Frage 7) und 8) genannten Punkten sehe ich keine weiteren Modelle.

7. Sehen Sie gesetzgeberischen Handlungsbedarf beim Thema Ersatzfreiheitsstrafen?

Unbedingt und zwar aufgrund der schieren Menge der Fälle. Die genaue Anzahl der Zugänge in die Justizvollzugsanstalten wegen EFS liegt im Dunkelfeld, seit sie infolge der Umstellung der Strafvollzugsstatistik ab 2003 nicht mehr erfasst wird. Zuletzt lag die Zahl bundesweit bei rund 50.000 Fällen jährlich (Bundesministerium des Inneren 2006, S. 620).

Die Stichtagserhebungen sind derzeit die einzige Möglichkeit, sich der Zahl zu nähern. Am Stichtag 30.11.2018 befanden sich unter den 44.113 erwachsenen Gefangenen, die eine Freiheitsstrafe verbüßten, 4.503 mit einer Ersatzfreiheitsstrafe. Ihr Anteil ist, gemittelt über die drei Stichtage des Jahres, auf 10,5 % gestiegen. In den einzelnen Bundesländern variierten die Anteile zwischen 4,6 % im Saarland und 13,9 % in Brandenburg. Diese Zahlen sagen freilich wenig aus, da sie von der Gesamtzahl der Gefangenen im jeweiligen Bundesland abhängen und damit davon, ob insgesamt viele Haftstrafen vollzogen werden oder wenige.

Die Analyse der Daten in NRW zu den Jahren 2010-2012 zeigte, dass hier pro Jahr durchschnittlich rund 10.000 Fälle von EFS verbüßt werden (Bögelein/Ernst/Neubacher 2014, S. 27).

Eine Untersuchung in Mecklenburg-Vorpommern mit den Daten zu allen Inhaftierten in den Jahren 2014-2017 zeige einen Umstand deutlich, der aus Sicht der Haftanstalten unbefriedigend ist. Über die Jahre hinweg sind durchschnittlich 41,2 % der Zugänge in den dortigen Vollzug EFS-Gefangene. Die absolute Zahl ist dabei seit 2014 von 588 EFS-Zugängen (43,7 %) auf 648 (41,9 %) gestiegen. Da sich auch die Zugänge der anderen Haftarten nach oben entwickelt haben, sinkt der Anteil der EFS-Zugänge an den Gesamtzugängen leicht.

Tabelle: Anteile der Haftarten an den Neuinhaftierungen in Mecklenburg-Vorpommern in den Jahren 2014-2017; Quelle: Bögelein/Glaubitz/Neumann/Kamieth, eingereicht

	EFS		Strafhaft		U-Haft		Sonstige ⁴	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
2014	558	43,7	326	25,5	318	24,9	76	5,9
2015	634	40,6	428	27,4	389	24,9	112	7,2
2016	691	43,1	425	26,5	404	25,2	85	5,3
2017	648	41,9	414	26,7	365	23,6	121	7,8

8. Sehen Sie alternative Sanktionsmöglichkeiten zur Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafe?

Hier möchte ich auf die im Rahmen der Evaluation aus den Jahren 2011-2013 erarbeiteten Alternativen verweisen (vgl. Bögelein/Ernst/Neubacher 2014, S. 124 ff.). Im Rahmen der Studie wurde das Problem mangelnder Informationen bezüglich der Lebens- und Finanzsituation der Verurteilten deutlich. Rechtspfleger/-innen und Sozialarbeiter/-innen führen einige Probleme in der nachgelagerten Vollstreckung auf das schriftliche Verfahren zurück. Unsere Auswertungen ergaben, dass bei nachträglicher Gesamtstrafenbildung eine überzufällige Häufung der EFS-Verbüßung auftritt. Dies deutet darauf hin, dass die Form dieser Verurteilung überdacht werden muss.

In Anbetracht der Problematiken der EFS-Verbüßenden muss die Frage gestellt werden, ob es neben der EFS Alternativen für Personen in desolaten Lebensumständen geben müsste. Bei Personen mit multipler Problembelastung scheint eine kurzfristige Inhaftierung nicht sinnvoll, sie sind im Vollzug übersichert. EFS-Verbüßende können durch kurze Inhaftierungszeiten zudem nicht resozialisiert werden, oft erscheint eine dauerhafte Betreuung angebrachter.

Dass die EFS häufig als Konsequenz einer Verurteilung wegen Schwarzfahrens folgt, erscheint unverhältnismäßig. Zur Verminderung der hohen Anzahl inhaftierter ‚Schwarzfahrer/-innen‘ reagiert man in Bremen beispielsweise durch die Ausgabe von Sozialtickets und beugt so einer erneuten Leistungerschleichung vor – nichtsdestotrotz sind dort nach Angaben von Verantwortlichen in Bremen – weiterhin viele Personen wegen Leistungerschleichung in der EFS.

⁴ Darunter fallen: Sicherungshaft, Abschiebehaft und Jugendstrafe.

Der Gedanke, mit der Geldstrafe eine leichtere Strafe als die Freiheitsstrafe zur Verfügung zu haben, wird konterkariert in dem Moment, in dem die Tilgung durch EFS erfolgt. Diesem Missverhältnis muss abgeholfen werden. So ist aktuell die kurze Freiheitsstrafe, die zur Bewährung ausgesetzt wird, für die Betroffenen weniger drastisch als eine Geldstrafe, wenn diese anschließend in die EFS führt. Im Rahmen der Bewährung werden die verurteilten Personen von Sozialarbeiter/-innen begleitet und erfahren so mehr Unterstützung als im Rahmen einer EFS-Vermeidung. Zudem besteht bei einer Freiheitsstrafe die Möglichkeit einer Haftzeitverkürzung gemäß § 57 StGB. Aktuell gibt es für EFS-Verbüßende diese Erleichterung nicht. Über diese Möglichkeiten der Haftzeitverkürzung muss im Rahmen einer EFS nachgedacht werden; nicht nur aus Kostengründen, sondern damit die Geldstrafe in der EFS nicht letztlich zur schwereren Strafform mutiert. Eine weitere Erleichterung fehlt bei der EFS: Verbüßende, die ein Delikt wegen einer Betäubungsmittelabhängigkeit verübten, haben keine Möglichkeit, die EFS zugunsten einer Therapie zu verlassen, wie bei Freiheitsstrafen in § 35 BtMG geregelt. Zudem sind EFS-Verbüßende allen Problemen des Vollzuges ebenso ausgesetzt wie Freiheitsstrafen-Verbüßende (vgl. Bögelein 2018). Ihre soziale Randständigkeit wird im Vollzug oft als störend empfunden; so umschreiben einige EFS-Verbüßende ihren schlechten Stand unter den anderen Gefangenen. Weitere Alternativen wären das Aussetzen einer Strafe oder die Nutzung von Strafvorbehalten (§ 59 StGB), Auflagen und auch die Interventionen des aSD im Rahmen einer etwaigen Frühhilfe.

9. Sehen Sie Möglichkeiten zur Umgestaltung von Ersatzfreiheitsstrafen ohne ganze Deliktsbereiche in den Bereich der Ordnungswidrikeiten zu verlagern oder die Strafbarkeit bestimmter Handlungen grundsätzlich in Frage zu stellen?

Hier sei verwiesen auf die Ergebnisse unserer Evaluation (Bögelein/Ernst/Neubacher 2014, S. 126 ff.). Der Umrechnungsschlüssel von Stunden, die je Tagessatz in gemeinnütziger Arbeit abgeleistet werden müssen, variiert in den Bundesländern zwischen vier und sechs Stunden, in NRW liegt er derzeit bei 6 Stunden. Für eine EFS-Vermeidung könnte sich eine Senkung des Schlüssels auf vier Stunden positiv auswirken, zusätzlich könnte Kapazität der Einsatzstellen gesteigert werden.

Das Modell der Geldverwaltung gibt es beispielsweise in Niedersachsen seit 2010, in Bayern seit September dieses Jahres. In Zusammenarbeit mit einem freien Träger wird Personen, die Schwierigkeiten im Umgang mit Geld haben, Hilfe in Form einer Teil- oder Vollverwaltung ihrer Finanzen und termingerechten Überweisung der Raten angeboten. Dieses Modell könnte in NRW geprüft werden.

Schließlich erfahren Rechtspfleger/-innen oft erst zu einem späten Verfahrenszeitpunkt von der Inhaftierung in anderer Sache. Stünde diese Information früher zur Verfügung, so könnte Arbeitszeit für die Suche nach der aktuellen Adresse eingespart und für die Haftvermeidung verwendet werden.

Auch die Möglichkeit der beschleunigten Tilgung der EFS aus der Haft heraus über das sogenannte day-for-day-Prinzip, das es ermöglicht, zwei Tagessätze pro Tag zu tilgen, einen durch die Haft selbst und einen durch dort ausgeübte gemeinnützige Arbeit, sollte geprüft werden. Die Ausweitung von Vermeidungsmöglichkeiten auf inhaftierte Personen wäre nämlich ein zusätzlicher Pool an Haftzeitvermeidenden. Im Übrigen sind für die EFS-Vermeidung Personen, die bereits inhaftiert sind, besonders schwer zugänglich.

10. Wie stehen Sie zu der Idee, im Falle der Verhängung von Geldstrafen frühzeitig im Verfahren eine Beratung der Verurteilten zu etablieren, die durch Hilfestellungen beispielsweise bei der Suche und der Aufnahme einer freien Arbeit unterstützt und so möglicherweise zur Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen beiträgt?

Diesen Punkte haben wir in unsere Evaluation bereits als wünschenswert benannt (vgl. Bögelein/Ernst/Neubacher 2014, S. 126), nämlich eine EFS-Vermeidung aus einer Hand mit einem zentralen Ansprechpartner – wie z. B. in Kleve durch den freien Träger gewährleistet. Denkbar wäre es auch, grundsätzlich Fallmanager einzuteilen, die die Arbeit einer verurteilten Person überwachen.

Zugleich birgt das Vorgehen in der Praxis Herausforderungen: Wie werden die Verfahren identifiziert, die später Beratung erhalten? Dazu sollten die unter Frage 1) erwähnten wissenschaftlichen Befunde genutzt werden. Die Beratungen müssten zudem unbedingt durch persönlichen Kontakt erfolgen und nicht auf schriftlichem Wege. Zudem erscheint eine anfängliche Unterstützung bei der Einsatzstellensuche nicht alleine nützlich. Häufig ist es mit der Arbeitsaufnahme nicht getan. Vielmehr müssten die Geldstrafenschuldenden dauerhaft begleitet werden – den Betroffenen, die schon keinen üblichen Arbeitsalltag mehr haben, fällt es schwer, tägliche Strukturen einzuhalten. Umso mehr, wenn sie zusätzlich mit psychischen Problemen oder Sucht belastet sind.

11. Wie erklären Sie sich die abnehmende Bereitschaft in Nordrhein-Westfalen, trotz der steigenden Anzahl von Angeboten, freie Arbeit abzuleisten?

Die Anzahl von Personen, die eine Ersatzfreiheitsstrafe durch gemeinnützige Arbeit abgewendet haben, sank bundesweit seit 2012 kontinuierlich von rund 38.000 auf rund 23.000 Personen im Jahr 2018 (Statistisches Bundesamt 2019). Dies erklärt sich ggf. aus der Population der EFS-Verbüßenden, siehe Frage 1). Die Gruppe ist multipel problembelastet, viele Inhaftierte weisen eine Suchtproblematik auf und zum Teil eine hohe Vorstrafenbelastung. Es erscheint so, dass die Betroffenen mit ihrem Leben überfordert sind, für diese Gruppe ist es sehr schwer, geregelt einer gemeinnützigen Tätigkeit nachzugehen.

Wir haben in unserer Evaluation Verurteilte gefragt, warum sie die EFS nicht durch gemeinnützige Arbeit vermieden haben (Bögelein/Ernst/Neubacher 2014, S. 59). Sie gaben an, entweder nichts von der Möglichkeit gewusst, sich nicht genügend gekümmert oder diese Tilgungsart nicht gewollt zu haben. Andere gaben gesundheitliche Gründe und/oder eine Suchtbelastung an. Für Personen, die einen Beruf ausübten, war eine darüberhinausgehende Tätigkeit von 6 Stunden täglich nicht zu schaffen, oder sie waren in die Kinderbetreuung eingebunden. Andere begründeten mit diversen Problembelastungen.

12. Welche Möglichkeiten zur Ableistung freier Arbeit gibt es in Nordrhein-Westfalen und gibt es Unterschiede hinsichtlich der Akzeptanz und Wahrnehmung der unterschiedlichen Angebote der Tätigkeiten?

Auf Basis der Untersuchungen aus dem Jahr 2011-2013 (Bögelein/Ernst/Neubacher 2014) lässt sich sagen, dass in der Regel Einsatzstellen mit einfachen Tätigkeiten vorhanden sind: Reinigungsarbeiten, Hausmeistertätigkeiten oder Gartenpflege in Grünflächen oder Friedhöfen, bei öffentlichen Einrichtungen oder privaten Vereinen gehören dazu.

Eine Online-Umfrage bei Rechtspfleger/-innen 2012 ergab, dass man von einer ausreichenden Verfügbarkeit nicht ausgehen konnte: Nur 56 % der Befragten gaben an, dass es genügend Einsatzstellen gab, 44 % verneinten. Die einzelnen Rechtspfleger/-innen schienen sehr unterschiedliche Informationen bezüglich der Einsatzstellen zu haben, da nur knapp ein Drittel die Anzahl der verfügbaren Arbeitsplätze kannte und nur die Hälfte wusste, welche Arbeiten die verurteilte Person ausführte. Nur die Ausschlusskriterien für verurteilte Personen waren den meisten bekannt. Insgesamt waren die Rechtspfleger/-innen mit der Zusammenarbeit mit den Einsatzstellen zufrieden, wünschten sich aber teils eine schnellere Rückmeldung bei Problemen oder Abschluss der freien Arbeit. In Gruppendiskussionen mit Rechtspfleger/-innen wurde angemerkt, dass die Verwaltung verschiedener Listen über Einsatzstellen in verschiedenen Organisationen vorgenommen wurde und dies kontraproduktiv sei. Eine Verwaltung der Einsatzstellen über eine zentrale Stelle verbunden mit einer einheitlichen Prüfung der Gemeinnützigkeit - die teils als fraglich bezeichnet wurde - wurde von einigen Rechtspfleger/-innen gewünscht. Das brachte uns zur Empfehlung (Bögelein/Ernst/Neubacher 2014, S. 123), eine zentrale Einsatzstellenverwaltung zumindest für jeden Landgerichtsbezirk, einzurichten, um Wissensverluste zu minimieren. Gerade eine Prüfung in Hinblick auf die Gemeinnützigkeit einer Einrichtung müsste so nicht von verschiedenen Stellen immer wieder durchgeführt werden. Ein konkreter Vorschlag aus den Gruppengesprächen bezog sich damals darauf, die Liste der Einsatzstellen mit der landesweit geführten Liste für die Zuweisung von Bußgeldauflagen zusammenzulegen.

13. Halten Sie ein Auslagerung der typischen Deliktsbereiche, welche vorrangig besprochenen Deliktsbereiche für die Anwendung einer Ersatzfreiheitsstrafe darstellen, bspw. Erschleichen von Leistungen, Diebstahl), in den Bereich der Ordnungswidrigkeiten für einen Lösungsansatz, um Ersatzfreiheitsstrafen zu vermeiden?

Ja, ich halte das für unbedingt sinnvoll. Allerdings ist hier Vorsicht geboten, dass die Verfahren nicht schließlich in der Erzwingungshaft landen.

14. Liegen Ihnen Erkenntnisse vor, ob die Ersatzfreiheitsstrafe, bei darauffolgenden ähnlich gelagerten Delikten, den Verurteilten zu einer Zahlung der später abgeurteilten Geldstrafe veranlasst haben?

Dazu gibt es keine Erkenntnisse meines Wissens nach. Die hohe Vorstrafenbelastung der EFS-Verbüßenden spricht jedoch dagegen, siehe Frage 1).

15. Halten Sie die aktuellen wirtschaftlichen Ansatz, die Trennung zwischen der Tagessatzanzahl und der Tagessatzhöhe, als Instrument der Beachtung der sozialen Faktoren des Verurteilten als ausreichend an?

Diese Unterteilung ist ein wesentlicher Gedanke unseres Geldstrafensystems, ich halte diese für sehr sinnvoll. Jedoch gilt es, sich vor Augen zu führen, dass die Tagessätze und die sich ergebenden Summen teils sehr hoch, gerade für finanziell schwache Personen sind sie schwer zu bezahlen.

Eine Forschung zur Strafzumessungspraxis hat ergeben, dass sich in verschiedenen Bundesländern und innerhalb dieser in verschiedenen Landgerichtsbezirken sehr unterschiedlichen

Praktiken bezüglich des üblichen Tagessatzes für ALG II Beziehende ergeben. Weiterhin entscheiden viele Staatsanwält/-innen und Richter/-innen intuitiv, welche Kosten in Abzug gebracht werden können bei der Errechnung des Nettoeinkommens (Nagrega/Bögelein, in Arbeit).

Das Nettoeinkommensprinzip, das kein Existenzminimum bei der Berechnung der Tagessätze lässt, ist gerade bei dem finanziell sehr schwachen Personenkreis der EFS-Verbüßenden eine zusätzliche Härte.

16. In Frankreich und Spanien werden vergleichsweise weniger Ersatzfreiheitsstrafen vollstreckt, obgleich diese Länder – anders als Dänemark und Schweden – nicht auf das Instrument verzichten. Haben Sie hierfür eine Erklärung?

Bei der Tagung der European Society of Criminology in Ghent im September 2019 konnte ich einen Vortrag von Professor Ester Blay, Universität Barcelona, zur Vollstreckung von Geldstrafen in Spanien hören. Um der hier genannten Frage nachzugehen, habe ich zusätzlich am 14.10.2019, mit ihr telefoniert.

Zunächst einmal ist die Aussage „weniger EFS vollstreckt“ nicht statistisch zu belegen. Genau wie in Deutschland liegt auch in Spanien die tatsächliche Anzahl vollstreckter EFS im Dunkelfeld. Professor Blay nannte eine Zahl aus einer Untersuchung katalonischer Gefängnisse im Jahr 2016: Damals waren 20 % derer, die ein Gefängnis verlassen haben, Ersatzfreiheitsstrafenverbüßende. Weiterhin werden in Spanien schlichtweg weniger Geldstrafen verhängt: Während in Deutschland 2017 84 % aller Strafen Geldstrafen waren (rund 554.000 Geldstrafe), waren es in Spanien nur etwa 25 % (245.000 in 2017).

Über die Unterschiede des Vollstreckungssystems konnte ich erfahren: In Spanien kann eine uneinbringliche Geldstrafe zur Bewährung ausgesetzt werden. Nach Erfüllung der Bewährungszeit ist die Strafe getilgt und der zu zahlende Betrag entfällt ersatzlos. Die Strafe bleibt dafür länger im BZR sichtbar; wenn die Bewährung beispielsweise ein Jahr dauert, die Löschfrist eigentlich nach 3 Jahren enden würde, so bleibt sie für 4 Jahre, da die Bewährungszeit zusätzlich angehängt wird. Professor Blay berichtete, dass manche Personen auch während der laufenden Bewährungsfrist zahlen, da sie die Strafe tilgen wollen.

Schließlich gibt es einen wesentlichen Unterschied bezüglich der Delikte. Während in Deutschland in etwa jede/r vierte EFS-Verbüßende wegen Schwarzfahrens einsitzt, ist das in Spanien keine Straftat – damit ist es unmöglich, wegen Schwarzfahrens in Haft zu kommen.

17. Wie stehen Sie zu den sich bei einem Verzicht auf Ersatzfreiheitsstrafen andeutenden Konflikt, dass die Strafvollstreckung in Einzelfällen von der finanziellen und persönlichen Leistungsfähigkeit abhängt?

Ich halte das für vertretbar. Die EFS wird nur bei Personen vollstreckt, die nachweislich kein Geld zur Zahlung haben. Bevor es zur Vollstreckung kommt, gibt es die Möglichkeit, dies von einem/einer Gerichtsvollzieher/-in klären zu lassen. Es gibt kein Wahlrecht, Zahlung oder EFS. Das führt dazu, dass tatsächlich nur Personen mit finanziellen Problemen die EFS antreten. Die empirischen Befunde zu dieser Gruppe, siehe v.a. Frage 1), zeigt darüber hinaus die erhebliche Problembelastung dieser Gruppe. Menschen aufgrund von Armut und Randständigkeit in Haft zu schicken, widerspricht meiner Meinung nach einer modernen Gesellschaft.

Anhörung des Rechtsausschusses „Ersatzfreiheitsstrafen“ am 06.11.2019 im Landtag Nordrhein-Westfalen – Beantwortung des Fragenkatalogs

Dipl.-Soz. Dr. Nicole Bögelein, Institut für Kriminologie, Universität zu Köln

Literatur

- Albrecht, Hans-Jörg (1980): Strafzumessung und Vollstreckung bei Geldstrafen. Unter Berücksichtigung des Tagessatzsystems ; die Geldstrafe im System strafrechtlicher Sanktionen. Berlin: Duncker & Humblot (Strafrecht und Kriminologie, 8).
- Bögelein, Nicole (2018): „Ich bin eine Geldstrafe“ – Wie Inhaftierte eine Ersatzfreiheitsstrafe erleben. In: Forum Strafvollzug, Heft 1, 2018, S. 19-22
- Bögelein, Nicole; Ernst, André; Neubacher, Frank (2014): Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen. Evaluierung justizieller Haftvermeidungsprojekte in Nordrhein-Westfalen. Baden-Baden: Nomos.
- Bögelein, Nicole; Glaubitz, Christoffer; Neumann, Merten; Kamieth, Josefine (eingereicht): Bestandsaufnahme der Ersatzfreiheitsstrafe in Mecklenburg-Vorpommern.
- Bögelein, Nicole; Kawamura-Reindl, Gabriele (2017): Gemeinnützige Arbeit zur Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen. In: Heinz Cornel, Gabriele Kawamura-Reindl und Bernd Rüdiger Sonnen (Hg.): Resozialisierung. Handbuch. Baden-Baden: Nomos, S. 249–264.
- Bundesministerium des Innern; Bundesministerium der Justiz (2006): Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht. Berlin.
- Dolde, Gabriele (1999): Zum Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen. In: Wolfgang Feuerhelm, Hans-Dieter Schwind und Michael Bock (Hg.): Festschrift für ALEXANDER BÖHM zum 70. Geburtstag am 14. Juni 1999. Berlin: Walter de Gruyter, S. 581–596.
- Dubielczyk, Rainer (2002): Prävalenz psychischer Störungen bei Ersatzfreiheitsstrafen. Dissertation. Freie Universität Berlin, Berlin.
- Jehle, Jörg-Martin; Feuerhelm, Wolfgang; Block, Petra (Hg.) (1990): Gemeinnützige Arbeit statt Ersatzfreiheitsstrafe. Forschungskolloquium zu einer bundesweiten Untersuchung. Kriminologische Zentralstelle KrimZ. Wiesbaden: Eigenverlag Kriminologische Zentralstelle e.V. (Berichte, Materialien, Arbeitspapiere aus der Kriminologischen Zentralstelle, Heft 4).
- Kähler, Anja (2002): Tilgung uneinbringlicher Geldstrafen durch gemeinnützige Arbeit. Praktische Möglichkeiten der Haftvermeidung - untersucht und erörtert am Beispiel des Praxisprojektes "Gemeinnützige Arbeit" beim Caritasverband Geldern-Kevelaer e.V. Münster: Lit.
- Lobitz, Rebecca; Wirth, Wolfgang (2018): Wer ist inhaftiert und warum? In: *Forum Strafvollzug* (1), S. 16–18.
- Müller-Foti, G.; Robertz, F.J; Schildbach, S.; Wickenhäuser, R. (2007): Punishing the disoriented? Medical and criminological implications of incarcerating patients with mental disorders for failing to pay a fine. In: *International Journal of Prisoner Health* 3 (2), S. 87–97.
- Nagrecha, Mitali; Bögelein, Nicole (in Arbeit): Criminal-Legal System Actors' Practice and Views on Day Fines as They Relate to Lower-Income Individuals (Working Title).
- Statistisches Bundesamt (2019): Fachserie 10, Reihe 2.6, Rechtspflege: Staatsanwaltschaften, 2018, Wiesbaden.
- Villmow, Bernhard (1998): Kurze Freiheitsstrafe, Ersatzfreiheitsstrafe und gemeinnützige Arbeit. Erfahrungen und Einstellungen von Betroffenen. In: Internationale Perspektiven in Kriminologie und Strafrecht. 2 Bände. Berlin: Duncker & Humblot, S. 1291–1324.