

Mitteilung des Senats vom 16. Januar 2007

Schwitzen statt Sitzen

Die Bürgerschaft (Landtag) hat den Senat mit Beschluss vom 15. November 2006 aufgefordert, zu prüfen,

1. in wie vielen Fällen in den vergangenen drei Jahren in den Justizvollzugsanstalten Bremen und Bremerhaven wegen Uneinbringlichkeit von Geldstrafen eine Ersatzfreiheitsstrafe verbüßt wurde,
2. wie hoch die Kosten im Vollzug pro Tag für das Absitzen dieser Ersatzfreiheitsstrafen sind,
3. welche Möglichkeiten von Vermittlungsverfahren zur gemeinnützigen Arbeit bisher in Bremen existieren, und in welchem Umfang statt der Verbüßung der Ersatzfreiheitsstrafe gemeinnützige Arbeit geleistet wurde,
4. inwieweit diese Möglichkeiten weiter auszubauen sind, um die gemeinnützige Arbeit als strafrechtliche Sanktion verstärkt zum Einsatz zu bringen,
5. inwieweit die Ableistung gemeinnütziger Arbeit als Teil der Straffälligenhilfe sozialpädagogisch begleitet wird,
6. inwieweit in Bremen hierbei eine Zusammenarbeit mit etablierten Trägern der Straffälligenhilfe besteht, die durch langjährige Erfahrung und bedarfsorientierte Angebote Unterstützung für solche Programme bieten, und wie diese Zusammenarbeit ausgebaut werden kann,

und der Bürgerschaft (Landtag) über das Ergebnis dieser Prüfung zu berichten.

Der Senat berichtet wie folgt:

Zu 1. Verbüßung von Ersatzfreiheitsstrafen

Im Jahr 2004 wurden im bremischen Vollzug 1.087 Ersatzfreiheitsstrafen vollstreckt; im Jahr 2005 waren es 831 und in 2006 1.041 Ersatzfreiheitsstrafen. Dies bedeutet allerdings nicht, dass entsprechend viele Personen wegen einer Ersatzfreiheitsstrafe einsaßen, da es nicht selten vorkommt, dass eine Person mehrere Ersatzfreiheitsstrafen verbüßt.

Jeweils zum Stichtag 31. März saßen im Jahr 2004 zur Verbüßung einer Ersatzfreiheitsstrafe 82 Personen im bremischen Justizvollzug ein; im Jahr 2005 waren dies 60 Personen und in 2006 waren es 67 Personen.

Zu 2. Kosten des Vollzuges

Die Rechnungsgröße bei den Kosten des Vollzuges ist der so genannte Tageshaftkostensatz. Dieser betrug 79,96 € im Jahr 2004 und 88,33 € in 2005. Der Tageshaftkostensatz für das Jahr 2006 ist noch nicht ermittelt.

Die tatsächlichen Kosten, die durch die Verbüßung von Ersatzfreiheitsstrafen verursacht werden, können nicht beziffert werden, weil die Kosten größtenteils unabhängig von der Belegung ohnehin anfallen (zum Beispiel Personalkosten, Bauunterhaltungskosten usw.). Zusätzliche Kosten fallen beispielsweise im Bereich der Essensversorgung und für die medizinische Betreuung an.

Zu 3. Gemeinnützige Arbeit statt Verbüßung einer Ersatzfreiheitsstrafe

Das Strafgesetzbuch sieht vor, dass an die Stelle einer uneinbringlichen Geldstrafe die Ersatzfreiheitsstrafe tritt (§ 43 StGB). Einem Tagessatz entspricht dabei ein Tag Freiheitsstrafe.

Der Senat hat ein Interesse daran, die Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen zu vermeiden, und zwar zum einen aus rechtspolitischen Gründen, da die Betroffenen nicht zu einer Freiheitsstrafe, sondern nur zu einer Geldstrafe verurteilt wurden, zum anderen, weil durch die Vollziehung der Ersatzfreiheitsstrafen in der Justizvollzugsanstalt ein nicht unerheblicher Kosten- und Verwaltungsaufwand entsteht.

In Bremen wurde daher ein umfassendes System zur Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen geschaffen.

So können Geldstrafenschuldner und Geldstrafenschuldnerinnen mit der Staatsanwaltschaft als Vollstreckungsbehörde Ratenzahlungen vereinbaren. Sollten sie auch hierzu nicht in der Lage sein, haben sie die Möglichkeit, gemeinnützige Arbeit zur Vermeidung der Ersatzfreiheitsstrafe abzuleisten. In Bremen gilt dabei die Regelung, dass durch vier Stunden gemeinnütziger Arbeit ein Tagessatz der Geldstrafe getilgt ist.

Die Aufgabe der Betreuung der Betroffenen und der Vermittlung in Stellen der gemeinnützigen Arbeit wurde bereits im Jahr 1982 der „Brücke Bremen“ des Vereins Hoppenbank e. V. als Fachstelle für gemeinnützige Arbeit übertragen. Die Brücke Bremen arbeitet eng mit der Staatsanwaltschaft Bremen zusammen und erzielt sehr gute Ergebnisse. So konnten im Jahr 2006 durch gemeinnützige Arbeit 18.482 Tage getilgt werden; dies entspricht rechnerisch 50,6 Haftplätzen. Zusätzlich wurden 1.167 Tage durch Zahlungen während der Betreuung getilgt. Berücksichtigt man noch andere Formen der Erledigung von Geldstrafen, wie Ratenzahlungen, die durch die Betreuung der Brücke Bremen angebahnt wurden, oder erfolgreiche Anträge auf Aussetzung der Vollstreckung, erhöht sich die Zahl um weitere 7.871 Tage. Insgesamt ergibt sich eine Summe von 27.520 Hafttagen, was rechnerisch 75,4 Haftplätzen entspricht, die ohne die Tätigkeit der Brücke ständig belegt wären. Finanziert wird die Tätigkeit der Brücke Bremen – hier arbeiten drei sozialpädagogische Mitarbeiterinnen mit insgesamt 94 Wochenarbeitsstunden – durch das Justizressort.

Für das besonders schwierige Klientel der drogenabhängigen Geldstrafenschuldnerinnen und Geldstrafenschuldner ist die Comeback GmbH (vormals Kommunale Drogenpolitik e. V.) zuständig. Der Senator für Justiz und Verfassung finanziert hier eine Fachkraft mit 24 Wochenarbeitsstunden im Jahr 2006. Durch die Arbeit der Comeback GmbH wurden im Jahr 2006 durch gemeinnützige Arbeit 2.759 Tagessätze und durch die Anbahnung von Ratenzahlungen weitere 1028 Tagessätze getilgt, was insgesamt 10,4 Haftplätzen entspricht.

In Bremerhaven werden die Betreuung der betroffenen Geldstrafenschuldnerinnen und Geldstrafenschuldner sowie die Vermittlung in gemeinnützige Arbeit von der Gesellschaft für Integrative Soziale Beratung und Unterstützung GmbH (GISBU) durch zwei Fachkräfte durchgeführt. Die Wochenarbeitszeit lag im Jahr 2006 bei insgesamt 61,6 Stunden. Durch die Arbeit der GISBU wurden 10.607 Tagessätze im Jahr 2006 getilgt, was rechnerisch 29,06 Haftplätzen entspricht.

Durch die eben beschriebenen vom Senator für Justiz und Verfassung gesteuerten und finanzierten Projekte der Haftvermeidung bei Ersatzfreiheitsstrafen wurden im Jahr 2006 insgesamt 41.914 Hafttage getilgt und damit 115 Haftplätze eingespart, die ansonsten durchgängig mit Gefangenen, die eine Ersatzfreiheitsstrafe zu verbüßen hätten, belegt wären.

Wenn die Betroffenen auch die Möglichkeit der Abarbeitung ihrer Geldstrafe nicht nutzen, so ist die zwingende gesetzliche Folge die Inhaftierung.

Aber auch nach einer Inhaftierung wird noch versucht, die Haftzeit zu verkürzen. So können die Betroffenen nach ihrem Haftantritt innerhalb der Justizvollzugsanstalt durch Arbeit die Zeit der Inhaftierung verkürzen. Auch hier gilt der Grundsatz, dass vier Stunden Arbeit einem Tagessatz der Geldstrafe entsprechen. Im Jahr 2006 wurden hierdurch 7.750 Hafttage getilgt.

Die oben genannten eingesparten Hafttage erhöhen sich damit auf 49.664, was 136 Haftplätzen entspricht.

Festzuhalten ist, dass keine Person, die zu einer Geldstrafe verurteilt wurde und die bereit ist, gemeinnützige Arbeit zu leisten, eine Ersatzfreiheitsstrafe verbüßen muss.

Trotz aller Bemühungen bleibt es eine Tatsache, dass die Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen nicht völlig vermieden werden kann, weil das Gesetz diese Vollstreckung vorsieht, wenn eine Geldstrafe weder bezahlt noch abgearbeitet wird.

Eine wissenschaftliche Studie des Senators für Justiz und Verfassung aus dem März 2005 zur Analyse der Ersatzfreiheitsstrafenproblematik in Bremen hat bestätigt, dass sich die Betroffenen überwiegend in einer schwierigen sozialen Lage befinden. Zu nennen sind Überschuldung, Arbeitslosigkeit, Suchtproblematik, psychische Probleme und Obdachlosigkeit, wobei häufig mehrere Probleme zusammen auftreten.

Die Analyse hat auch gezeigt, dass für einen gewissen Anteil der Betroffenen keine abschreckende Wirkung von der Haft ausgeht. Teilweise wird die Situation in der Haft sogar als besser gegenüber der Situation außerhalb der Justizvollzugsanstalt Bremen beschrieben, so beispielsweise hinsichtlich der gesundheitlichen Versorgung.

Zu 4. Ausbau der Maßnahmen und gemeinnützige Arbeit als strafrechtliche Sanktion

Die Anstrengungen des Justizressorts, die Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen zu verhindern, wurden in der letzten Zeit weiter verstärkt. So wird seit dem 1. Januar 2006 eine Mitarbeiterin des Vereins Hoppenbank mit einer Dreiviertelstelle finanziert. Dieser Mitarbeiterin ist es in einer Vielzahl von Fällen gelungen, eine vorzeitige Entlassung zu erreichen, sei es durch Auslösung, durch die Vermittlung in gemeinnützige Arbeit oder durch die tragfähige Vereinbarung von Ratenzahlungen. Im Jahr 2006 hatte die Mitarbeiterin bei 464 Zugängen mit 360 Gefangenen Kontakt und führte 1.078 Gespräche. Sie erreichte 172 vorzeitige Entlassungen. Die Entlassungen wurden in 79 Fällen durch Auslösung bewirkt, in 54 Fällen durch gemeinnützige Arbeit und in 39 Fällen durch Ratenzahlung. Insgesamt wurden durch diese Tätigkeit im Jahr 2006 weitere 12.248 Hafttage eingespart, was 33,5 Haftplätzen entspricht.

Unter Berücksichtigung der oben genannten 49.664 Tagessätze wurden durch die umfangreichen Aktivitäten zur Haftvermeidung bei Ersatzfreiheitsstrafen insgesamt 61.912 Hafttage eingespart, was 170 Haftplätzen entspricht. Ohne die beschriebenen Anstrengungen wären im Jahr 2006 durchgängig 170 Haftplätze zusätzlich belegt gewesen.

Was die gemeinnützige Arbeit als strafrechtliche Sanktion anbetrifft, besteht neben der Abwendung der Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen (Artikel 293 EGStGB) die Möglichkeit der Anordnung gemeinnütziger Arbeit im Erwachsenenstrafrecht gegenwärtig vor allem im Rahmen der Einstellung eines Verfahrens unter Auflagen (§ 153 a StPO) und der Strafaussetzung zur Bewährung (§§ 56, 56 b Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 StGB). Arbeitsauflagen werden in der Praxis nur selten erteilt. Dagegen hat die gemeinnützige Arbeit zur Abwendung der Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen in den letzten Jahren größere Bedeutung erlangt, dies auch vor dem Hintergrund schlechterer wirtschaftlicher Verhältnisse vieler Geldstrafenschuldner.

Mit einem in der 15. Wahlperiode eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Sanktionenrechts hat die damalige Bundesregierung u. a. die Erweiterung des Anwendungsbereichs der gemeinnützigen Arbeit vorgeschlagen. Zum einen sollte die gemeinnützige Arbeit primäre Ersatzsanktion für uneinbringliche Geldstrafen werden; nur wenn der Verurteilte die gemeinnützige Arbeit nicht erbringt, sollte – wie bisher – an deren Stelle die Ersatzfreiheitsstrafe treten. Ferner sollte das erkennende Gericht die Möglichkeit bekommen, dem Verurteilten zu gestatten, die Vollstreckung einer Freiheitsstrafe von unter sechs Monaten durch die Leistung von gemeinnütziger Arbeit abzuwenden. Schließlich sollte die Verhängung von Arbeitsauflagen auch im Zusammenhang mit einer Verwarnung mit Strafvorbehalt ermöglicht werden. Der Gesetzentwurf ist mit Ablauf der 15. Wahlperiode der Diskontinuität anheim gefallen und bislang nicht wieder aufgegriffen worden.

In der modernen Kriminologie findet gemeinnützige Arbeit als Mittel der positiven Spezialprävention hohe Akzeptanz. Sie verlangt eine aktive Leistung des Täters und verdeutlicht seine soziale Verantwortung. Sie ermöglicht eine symbolische Wiedergutmachung und trägt zur Wiederherstellung des Rechtsfriedens bei.

Allerdings würde eine neue Ersatzstrafe „gemeinnützige Arbeit“ hinsichtlich ihrer Vollstreckbarkeit auf einige praktische Probleme stoßen. So müssten in erheblichem Umfang geeignete Plätze für die Ableistung der gemeinnützigen Arbeit zur Verfügung stehen, ansonsten würde sich die Vollstreckung der Ersatzstrafe lange hinziehen. Weiterhin dürfte der zusätzliche Verwaltungsaufwand bei der Staatsanwalt-

schaft, welche die Vollstreckung nicht auf einen freien Träger delegieren darf, beachtlich sein und zu einer deutlichen Steigerung der Personal- und Sachkosten führen.

Gleichwohl könnte das geltende Sanktionensystem, welches als Hauptsanktionen die Geld- und die Freiheitsstrafe vorsieht, durch eine Aufwertung der gemeinnützigen Arbeit um eine weitere Gestaltungsmöglichkeit bereichert werden. Bremen wird sich weiterhin konstruktiv an der Diskussion um die Weiterentwicklung des strafrechtlichen Sanktionensystems beteiligen.

Zu 5. Sozialpädagogische Begleitung

Die Ableistung der gemeinnützigen Arbeit wird durch die Fachkräfte der genannten beauftragten freien Träger der Straffälligenhilfe sozialpädagogisch betreut. Dies ist aufgrund der häufig gegebenen schwierigen sozialen Lage der betroffenen Geldstrafschuldner und Geldstrafschuldnerinnen – zu nennen sind Überschuldung, Arbeitslosigkeit, Suchtproblematik, psychische Probleme und Obdachlosigkeit – unabdingbar. Die beteiligten Mitarbeiterinnen der Vereine verfügen sowohl über eine entsprechende Ausbildung als auch über eine breite und langjährige Erfahrung im Umgang mit dieser speziellen Problemstellung.

Zu 6. Zusammenarbeit mit Trägern der Straffälligenhilfe

Es gibt in Bremen ein vorbildliches System, Ersatzfreiheitsstrafen zu vermeiden beziehungsweise zu verkürzen. Die entsprechenden Möglichkeiten – Ratenzahlung, gemeinnützige Arbeit, vorzeitige Entlassung und Arbeit nach Haftantritt innerhalb der Justizvollzugsanstalt – wurden bereits dargestellt. Wichtig ist hierbei die enge und vertrauensvolle Kooperation zwischen dem Senator für Justiz und Verfassung, der Staatsanwaltschaft, der Justizvollzugsanstalt und den beteiligten Trägern der freien Straffälligenhilfe. Diese Zusammenarbeit funktioniert in Bremen außerordentlich gut.