

Frank Wilde

FREIE HILFE BERLIN e.V.

„Schwitzen *und* Sitzen“

Diskussionspapier zur Entwicklung der
Geldstrafentilgung in Berlin 2000 bis 2010

„Schwitzen und Sitzen“

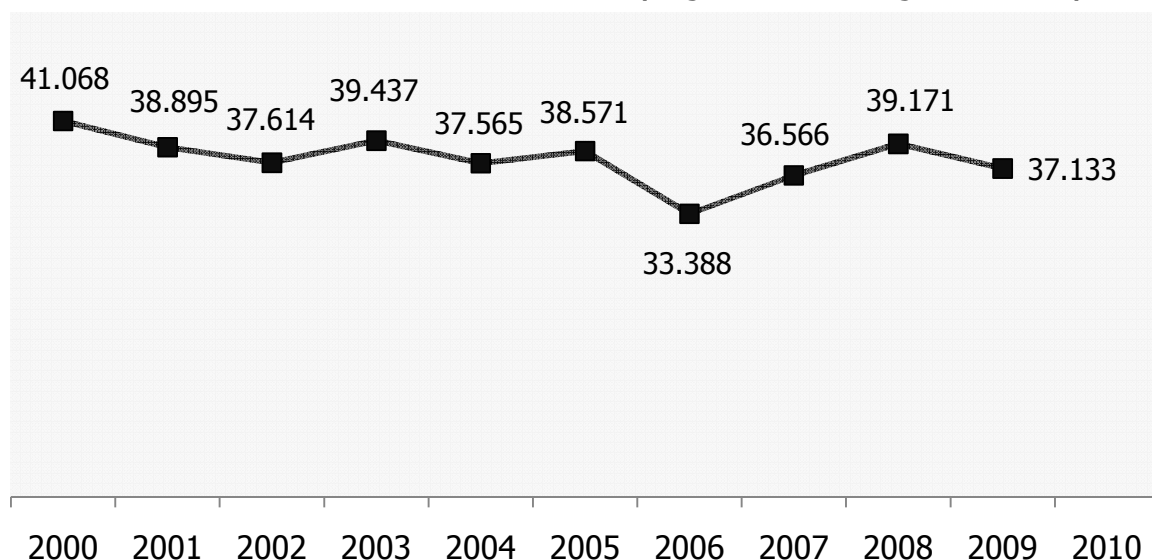
Zur Entwicklung der Geldstrafentilgung in Berlin

Im Jahr 2000 wurde die Berliner Tilgungsverordnung geändert, so dass nicht nur die Gerichtshilfe, sondern auch freie Träger - in diesem Fall der sbh e.V. und der Freie Hilfe Berlin e.V. - mit der Vermittlung und Überwachung der freien, gemeinnützigen Arbeit beauftragt werden konnten. Damit wurde das Ziel verfolgt, die freie Arbeit als Vollstreckungsalternative für uneinbringliche Geldstrafen zu fördern und die Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen zu reduzieren. Das zehnjährige Bestehen der Fachvermittlungsstelle für freie, gemeinnützige Arbeit bei dem Freie Hilfe Berlin e.V. gibt Anlass, das letzte Jahrzehnt bezüglich der Verwirklichung dieses bundesweit verfolgten kriminalpolitischen Ziels zu hinterfragen.

Empirische Befunde

1. Die Verurteilungen zu Geldstrafen in Berlin sind von 2000 bis 2009 gesunken (Tabelle 1).

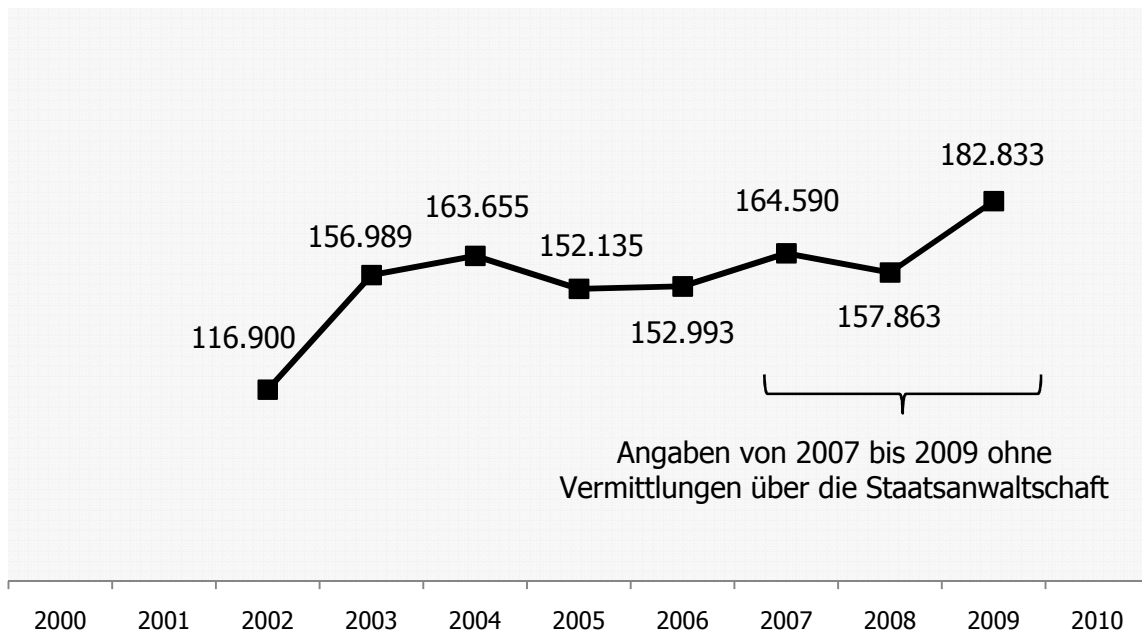
Tabelle 1: Geldstrafen in Berlin 2000-2008 (Abgeurteilte n. allg. Strafrecht)¹



¹ Quelle: Senatsverwaltung für Justiz: Justizvollzug in Berlin. Zahlenspiegel, versch. Jahrgänge. Für 2009: Angaben des Amts für Statistik Berlin-Brandenburg.

2. Die Anzahl der Tagessätze, die durch freie Arbeit im Rahmen der TVO getilgt werden, sind in den letzten 10 Jahren deutlich angestiegen und umfassen mittlerweile einen geschätzten Anteil von 8-10% an der gesamten Geldstrafentilgung in Berlin (Tabelle 2).²

Tabelle 2: Durch freie Arbeit getilgte Tagessätze in Berlin 2002 bis 2009³



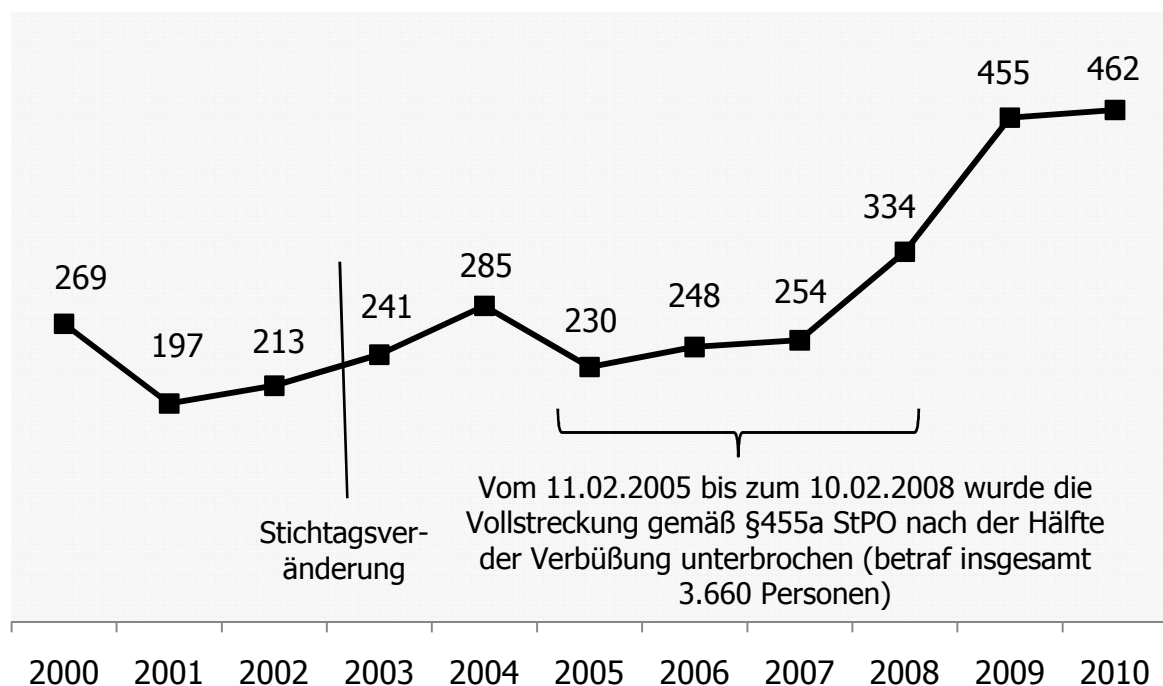
3. Die Anzahl der Personen, die die Ersatzfreiheitsstrafe (EFS) verbüßen müssen, steigt kontinuierlich an und hat sich von 2003 bis 2009 fast verdoppelt (Tabelle 3). Für 2008 bedeutet dies einen geschätzten Anteil von 6,6% der gesamten Geldstrafentilgung in Berlin.⁴

² Bei der Berechnung wurde von einer durchschnittlichen Geldstrafe von 47 Tagessätzen ausgegangen. Dies ist das Ergebnis der Sonderauswertung des Bundeszentralregisters 2006. Statistisches Bundesamt (2008): Justiz auf einen Blick, S. 29.

³ Quelle für 2002/2003/2006: Pressemitteilungen der Senatsverwaltung für Justiz; für 2004/2005: Kleine Anfrage Abgeordnetenhaus Berlin (2007); Quelle für 2007-09: Angaben der Fachvermittlungsstellen – ohne Vermittlungen über die Staatsanwaltschaft.

⁴ Siehe FN2.

Tabelle 3: Bestand der Gefangenen aufgrund einer Ersatzfreiheitsstrafe in Berlin 2000 bis 2010⁵



Folgerung:

Der sprunghafte Anstieg der freien Arbeit hat nicht zu einer Reduzierung der Vollstreckungen der Ersatzfreiheitsstrafen geführt. Stattdessen steigen diese ebenfalls dramatisch an. Diese Entwicklung lässt sich nicht aus einem Anstieg der Geldstrafen erklären, da die Verurteilungen tendenziell sinken. Gestiegen ist der Anteil der uneinbringlichen Geldstrafen. Daran anschließend, stellen sich zwei Fragen:

1. Warum steigen die uneinbringlichen Geldstrafen dermaßen an?
2. Warum wurden diese nicht durch gemeinnützige Arbeit getilgt, sondern durch die Vollstreckung der Ersatzfreiheitsstrafe?

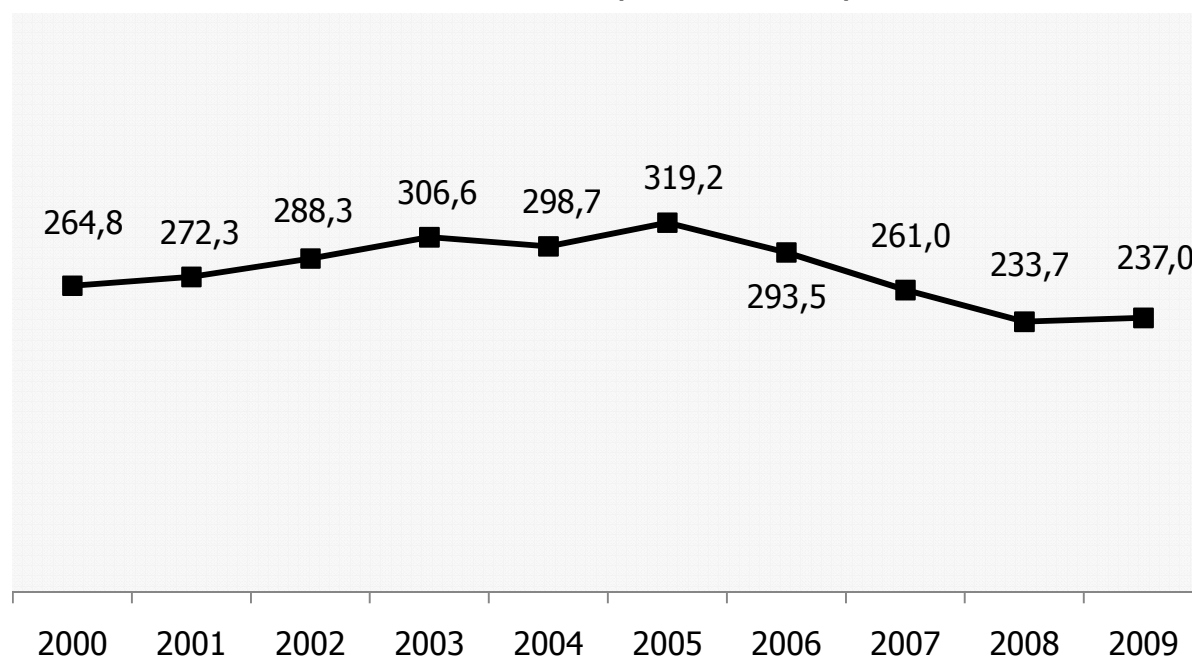
⁵ Das Statistische Bundesamt hat 2003 die Stichtagserhebungen verändert. Bis 2002 gilt jeweils der 31.12. als Stichtag. Seit 2003 werden die Daten am 31.03., 31.08. und 30.11. erhoben. Hier wurde der mittlere Wert berechnet. Für 2010 liegen bisher nur die Angaben zum 31.03. vor. Quelle: Statistisches Bundesamt: Bestand der Gefangenen, versch. Jahrgänge.

A Erklärungen zum Anstieg der uneinbringlichen Geldstrafen

1. Ökonomischer Faktor

Der Anstieg der uneinbringlichen Geldstrafen wird in der Regel mit der Entwicklung der wirtschaftlichen Situation der Geldstrafenschuldner erklärt. Der Anstieg von Arbeitslosigkeit und Einkommensarmut führt bei einem größeren Teil der Geldstrafenschuldner zur Zahlungsunfähigkeit. Diese Erklärung ist nachvollziehbar und plausibel und kann bis 2005 auch mit Nachweisen über steigende Arbeitslosenzahlen belegt werden. Seit 2005 sinkt jedoch die Anzahl der Arbeitslosen (Tabelle 4) wie auch die Arbeitslosenquote.

Tabelle 4: Zahl der Arbeitslosen in Berlin (Anzahl in 1.000)⁶



Ebenso steigen die sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen in Berlin leicht an. Auch wenn dies überwiegend im Bereich des Niedriglohnsektors und der Teilzeitbeschäftigung stattfindet, und die Quote der Personen, die von den verschiedenen Formen der Mindestsicherung abhängig sind, in den letzten Jahren in Berlin konstant geblieben ist (bei ca. 20%), geht der radikale Anstieg der

⁶ Quelle: Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen (2010): Zahl der Arbeitslosen in Berlin.

uneinbringlichen Geldstrafen nicht mit einer deutlichen Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation der Berlinerinnen und Berliner einher.

2. Justizpolitischer Faktor

Die wirtschaftliche Situation der Geldstrafenschuldner beschreibt nur die eine ursächliche Seite der uneinbringlichen Geldstrafe. Die Verurteilungspraxis ist die andere Seite. Bundesweit lässt sich seit Jahrzehnten feststellen, dass die Höhen der Geldstrafen insgesamt steigen. Dies liegt zum einen daran, dass die Anzahl der Tagessätze in den Verurteilungen zunimmt. Der Anteil der Verurteilungen über mehr als 30 Tagessätze ist in den alten Bundesländern und in Berlin seit 1995 um 8,2% gestiegen.⁷ Der andere bestimmende Wert, die Höhe des Tagessatzes (in Euro), ist dagegen im unteren Bereich in den letzten Jahrzehnten – trotz der sich, vor allem seit den 1990er Jahren, verschärfenden Massenarbeitslosigkeit – stabil geblieben. Die Tagessätze bis zu 10 Euro schwanken seit 1986 zwischen einem Anteil von 30 und 35%. Der Anteil der Tagessätze bis zu 5 Euro sinkt seit 1993 (14,5%) kontinuierlich und hat 2008 seinen bisherigen Tiefststand von 3,5% erreicht.⁸ Damit wird trotz der in den letzten Jahrzehnten steigenden Anzahl von Personen, die vom Existenzminimum leben, die Möglichkeit zunehmend nicht ausgenutzt, die Höhe des Tagessatzes (gesetzliches Minimum 1,- Euro) der persönlichen und wirtschaftlichen Situation des Verurteilten anzupassen.⁹

Für Berlin liegen keine gesonderten Zahlen vor. Bei den Vermittlungsaufträgen an den Freie Hilfe Berlin e.V. steigen aber seit Jah-

⁷ Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 10.1, versch. Jahrgänge.

⁸ Daten bezogen auf früheres Bundesgebiet und West-Berlin – seit 1995 Gesamtberlin. Zitiert nach Wolfgang Heinz (2010): Das strafrechtliche Sanktionensystem und die Sanktionierungspraxis in Deutschland 1882-2008.

⁹ Auf diese Situation wird schon seit langem hingewiesen. Vgl. Werner Bublies (1992): Das Gefängnis darf kein Schuldturn sein – Strategien zur Vermeidung der Ersatzfreiheitsstrafe. BewHi, H.2, S. 178-194.

ren die durchschnittlichen Tagessatzzahlen (2002: 56 TS – 2009: 60TS), so dass auch für Berlin von einem Anstieg auszugehen ist. Auch bei der Entwicklung der Höhe der Tagessätze ergibt die Auswertung der Daten der Freien Hilfe Berlin e.V. für das Jahr 2009 das Ergebnis, dass nur 2% der Verurteilten einen Tagessatz von unter 10,- Euro hatten. 16% wurden zu 10,- Euro, 48% zu 15,- Euro und 19% zu 20,- Euro pro Tagessatz verurteilt. Da es sich hierbei zu über 90% um Bezieher/innen von Grundsicherungsleistungen handelt (Existenzminimum), wird deutlich, wie willkürlich diese zu Tagessatzhöhen von 10,-, 15,- oder 20,- Euro verurteilt werden. Für einen Bezieher von Arbeitslosengeld II entscheidet diese Festsetzung über die Möglichkeit, die Strafe bezahlen zu können: Eine Strafe von 50 Tagen á 10,- Euro ist (vielleicht noch) ratenweise bezahlbar. Bei einer Strafe von 50 Tagen á 20,- Euro ist dies sehr viel unwahrscheinlicher. Neben einem Anstieg der Geldstrafensummen insgesamt, verschärft also die Praxis der Verhängung von unangemessen hohen Tagessätzen gegenüber Personen, die vom Existenzminimum leben, die „Krise“ der Geldstrafenvollstreckung.

B. Gemeinnützige Arbeit oder Ersatzfreiheitsstrafe

Warum aber führt der Anstieg der uneinbringlichen Geldstrafen nicht nur zu einem „Boom“ der gemeinnützigen Arbeit, sondern auch zu einem „Boom“ der Vollstreckung der Ersatzfreiheitsstrafe?

1. Auslastung der Fachvermittlungstellen

Die Fachvermittlungstellen beklagen seit Jahren die mangelnde personale Ausstattung bei explosivem Anstieg der Klientenzahlen. Durch die mittlerweile langjährige Erfahrung, durch die Verbesserung von Prozessen und durch die sich etablierenden Kontakte zu Einsatzstellen, konnte zwar kontinuierlich eine Tilgungsquote von

40-50% beibehalten werden. Jedoch war es nicht möglich, durch diese Verbesserungen bei den Vermittlungsstellen eine erhöhte Erreichbarkeit der Klienten oder eine erhöhte Tilgungsquote zu erzielen. Die annähernde Verdopplung der Fallzahlen bei gleichbleibender personaler Ausstattung (Freie Hilfe 2002: 1.034 Aufträge der StA Berlin; 2009: 1.961 Aufträge) und die damit verbundene Entpersonalisierung der Kontakte zu den Geldstrafenschuldnern verhinderte dies.

2. Beschäftigungsmöglichkeiten

Die Beschäftigungsgeberliste für Berlin umfasst hunderte von Einsatzstellen. Trotzdem gibt es in verschiedenen Bezirken, für bestimmte Personengruppen und für die Tätigkeit am Wochenende erhebliche Probleme, geeignete Einsatzstellen zu finden. Da die Situation bei den Einsatzstellen erheblich zu den Erfolgsaussichten der Tilgung beiträgt, ist dieser Mangel ein wesentliches Problem.

Spezielle Arbeitsprojekte, die sich durch eine besonders unterstützende Ausrichtung auszeichnen und die auch mit den Folgeproblemen von Langzeitarbeitslosigkeit, Sucht und anderen psychosozialen Problemen umgehen können, sind Mangelware. Projekte wie die *ISA-K* (AWO), *die Werkstatt* (Drogennotdienst) oder zuletzt auch die *ISI-Baustellen* (sbh) belegen eindrücklich, wie wichtig und wirksam die besondere Förderung von gezielt ausgewählten und geförderten Einsatzstellen sind.

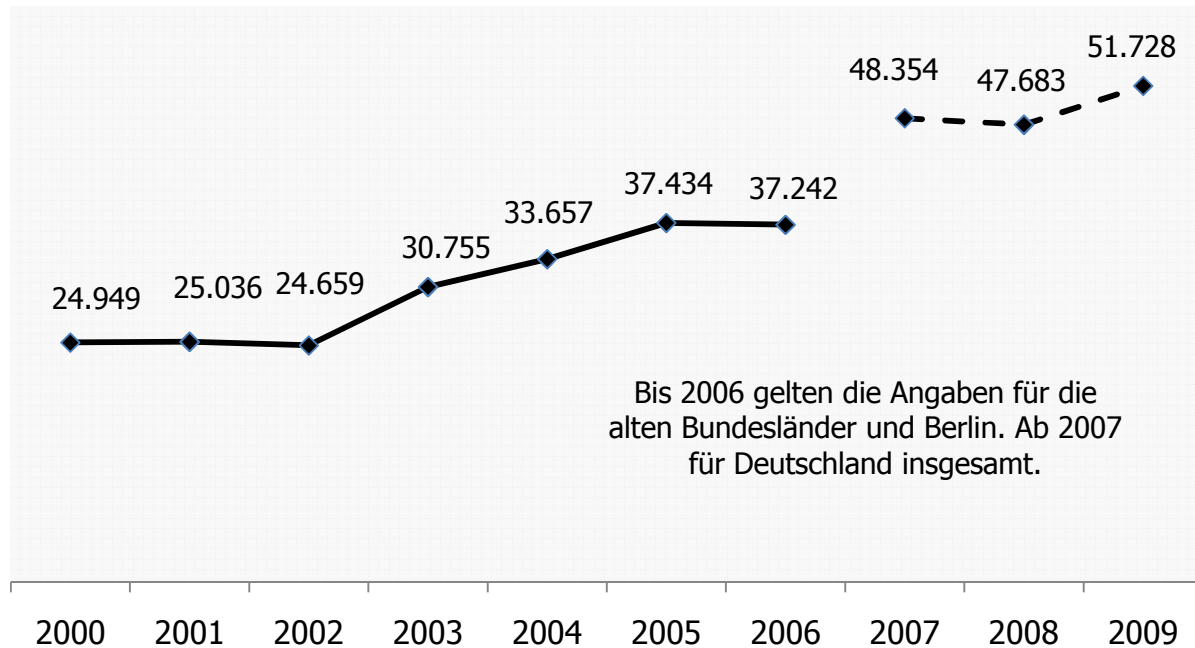
3. Veränderung der betroffenen Personengruppen

Bei den Fachvermittlungsstellen lässt sich seit Jahren ein Anstieg des Deliktes „Erschleichen von Leistungen“ (§265a StGB) feststellen. Mittlerweile macht dies ca. 30% der Fälle aus.¹⁰ Beim Projekt

¹⁰ Vgl. Jahresberichte 2009 des Freie Hilfe Berlin e.V. und des sbh e.V.

ISI zeigte sich ein Anteil von 44%¹¹ und in der Haftanstalt Plötzensee verbüßt jeder Dritte die EFS ebenfalls wegen „Schwarzfahren“¹². Bundesweit hat sich die Anzahl der Verurteilungen wegen §265a StGB deutlich zugenommen (Tabelle 5).

Tabelle 5: Verurteilungen zu Geldstrafen nach §265a StGB in Deutschland 2000 bis 2009¹³



„Schwarzfahren“ gilt als Armutsdelikt, d.h. es wird ein Zusammenhang zwischen der Verurteilung und der (dauerhaft) schlechten Einkommenssituation des Betroffenen angenommen. Wenn die Geldstrafen nun verstärkt einen Personenkreis treffen, der von Arbeitslosigkeit und den damit verbundenen vielfältigen Prozessen der sozialen Ausschließung betroffen ist, erhöht sich damit auch die Gruppe derjenigen, die keine gemeinnützige Arbeit leisten können oder wollen bzw. denen es aufgrund vielfältiger anderer Probleme „einfach egal“ ist, was mit ihnen passiert.

¹¹ Vgl. Heinz Cornel (2010): Abschlussbericht zur wissenschaftlichen Begleitung des Projektes ISI – Integration statt Inhaftierung der Straffälligen und Bewährungshilfe Berlin. Entwurf.

¹² Quelle: Der Tagesspiegel 15.12.2008.

¹³ Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 10.3, versch. Jahrgänge.

4. Dauer der Arbeitsleistungen

Die gemeinnützige Arbeit ist eine „mitwirkungspflichtige Sanktion“. In der Diskussion um die Einführung der gemeinnützigen Arbeit als eigenständiger Sanktion, wurden immer auch Obergrenzen an Stundenzahlen diskutiert (200-300 Stunden), da man - beziehungsweise auf die Erfahrungen von anderen europäischen Ländern – von Grenzen der Leistungsfähigkeit und -bereitschaft der Betroffenen ausgegangen ist.¹⁴ Für die Tilgungsquoten im Bereich der TVO lässt sich bei höheren Strafen eine deutlich höhere Abbruchquote feststellen. 35% der Zuweisungen an den Freie Hilfe Berlin e.V. im Jahr 2009 umfassten über 60 zu vollstreckende Tagessätze (über 360 Stunden). Über drei Monate, über ein halbes Jahr und teilweise ein Jahr lang (oder sogar noch länger bei mehreren Strafen) unentgeltlich arbeiten zu müssen, obwohl es der gesellschaftlichen Normvorstellung widerspricht, nach der Arbeit durch Lohn belohnt wird, überfordert viele Betroffenen bezüglich des Durchhaltevermögens.

C. Folgerungen

Diese Darstellung ist nicht abschließend und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Die Datenlage ist zudem so lückenhaft, dass genauere Analysen ausbleiben müssen. Folgendes lässt sich aber festhalten: Mit dem Instrument der gemeinnützigen Arbeit wurde, trotz ihres „Booms“ und ihrer wachsenden Bedeutung, das eigentliche kriminalpolitische Ziel - die Reduzierung der Vollstreckung der Ersatzfreiheitsstrafen - nicht erreicht. Das „Schwitzen“ hat das „Sitzen“ nicht ersetzt, sondern die Geldstrafenvollstreckung um eine Alternative erweitert. Dabei wird die Problematik des derzeitigen Sanktionensystems deutlich, bei dem zwar Geldstrafen als tat- und schuldangemessen von den Gerichten aus-

¹⁴ Vgl. Ursula Schneider (2001): Gemeinnützige Arbeit als „Zwischensanktion“. MschrKrim H.4, S. 273-287.

gesprachen werden, die Strafen aber in zunehmendem Maße nicht als Geldstrafen vollstreckt werden können. Es ist nicht ausreichend, diese „Krise“ der Geldstrafe mit der ökonomischen Situation der Geldstrafenschuldner zu erklären. Justizpolitische Gründe sind ebenso zu berücksichtigen. Über diese Entwicklung ist eine ausführliche Debatte dringend geboten, da die Vermeidung der Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen weiterhin ein wichtiges Ziel einer rationalen Kriminalpolitik darstellt.

Es gilt, konkrete Maßnahmen auf der Basis der bestehenden Erfahrungen der in Berlin beteiligten Institutionen zu entwickeln und bundesweite Ergebnisse und Modelle einfließen zu lassen. Daran wird sich der FREIE HILFE BERLIN e.V. gerne mit seiner 10-jährigen Erfahrung als Fachvermittlungsstelle und seiner 20-jährigen Erfahrung als Straffälligenhilfe weiter aktiv beteiligen.

Frank Wilde,

FREIE HILFE BERLIN e.V., Kontakt: f.wilde@berlin.de

Berlin, 2011