

## Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen durch gemeinnützige Arbeit

Frieder Dünkel, Rudolf Grosser

Die Zahl verbüßter Ersatzfreiheitsstrafen ist bundesweit zunehmend zu einem Problem geworden. Mit dem Praxis- und Forschungsprojekt »Ausweg« wird ein flächendeckendes Netz von sozialarbeiterischer Hilfe und Betreuung bei der Organisation gemeinnütziger Arbeit aufgebaut und versucht, eine Reduzierung der in Mecklenburg-Vorpommern besonders ausgeprägten Praxis der Ersatzfreiheitsstrafenvollstreckung zu erreichen.

### Problemlage

Die Kriminalpolitik der letzten 25 Jahre war auf die weitgehende Zurückdrängung der kurzen Freiheitsstrafe und in diesem Zusammenhang auch der Ersatzfreiheitsstrafe ausgerichtet. Insgesamt wurde im strafrechtlich-kriminologischen Schrifttum die Entwicklung der Strafenpraxis insoweit auch als erfolgreich bewertet (vgl. z.B. Kaiser 1996, S. 998 ff.).

Allerdings zeichnen sich angesichts der schlechter gewordenen ökonomischen Lebenslagen für beachtliche Anteile der Bevölkerung und vor allem für kriminalitätsgefährdete Personen die Grenzen der Reichweite finanzieller Sanktionen wie der Geldstrafe ab, da sich die Beitreibung zunehmend als schwierig erweist. Lag in den 70er und 80er Jahren der Anteil von letztlich vollstreckten Ersatzfreiheitsstrafen bei weniger als fünf Prozent der verhängten Geldstrafen (vgl. insbesondere H.-J. Albrecht 1980) und dementsprechend die Zahl der wegen Ersatzfreiheitsstrafen stichtagsbezogen im Strafvollzug Einsitzenden deutlich unter fünf Prozent der Insassen des Erwachsenenstrafvollzugs, so hat sich die Situation in den alten Bundesländern Mitte der 80er Jahre und verschärft im Laufe der 90er Jahre erheblich verschlechtert. Dies wird anhand der in der Strafvollzugsstatistik ausgewiesenen jährlichen Zugänge im Strafvollzug bezüglich Ersatzfreiheitsstrafen eindrucksvoll belegt (Tabelle 1):<sup>1</sup>

Tabelle 2 zeigt einen Vergleich der jährlich verhängten Geldstrafen mit den Zugängen an Ersatzfreiheitsstrafen im Strafvollzug in den alten Bundesländern für das Jahr 1995.

Zwar sind die Zahlen nicht exakt miteinander vergleichbar, jedoch dürften die Größenordnungen realistisch sein. Ca. 7 % der Geldstrafen wurden im Durchschnitt der alten Bundesländer über die Ersatzfreiheitsstrafe vollstreckt. Er-

heblich über dem Bundesdurchschnitt lagen die Stadtstaaten Bremen (19,9%) und Hamburg (19,8%), während die Anteile in Bayern (4,8%) und Hessen (5,7%) erheblich unter dem Durchschnitt blieben. In gewisser Hinsicht könnte man von einem Nord-Süd-Gefälle sprechen, das auch in anderen Bereichen der Strafverfolgung und des Strafvollzugs eine Rolle spielt. Über die Ursachen der regionalen Unterschiede kann man bislang nur spekulieren. Die sozio-ökonomisch ungünstigeren Lebensbedingungen (höhere Arbeitslosigkeit, mehr Sozialhilfeempfänger etc.) in den nördlichen Bundesländern (und dies gilt extremer noch für Mecklenburg-Vorpommern) könnten zwar eine plausible Hypothese darstellen, jedoch fehlt es an empirischer Forschung bezogen auf die konkreten Geldstrafschuldner. Für Hessen könnte man die langjährigen Bemühungen, Projekte der Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafe einzurichten, erwähnen (vgl. hierzu Schädler 1983; 1985), jedoch bleibt die noch niedrigere bayerische Quote in dieser Hinsicht schwer erklärbar. In jedem Fall zeigt sich deutlich, daß die Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen ein bundesweites

Tabelle 1

Jahr	Jährliche Zugänge im Strafvollzug bezüglich Ersatzfreiheitsstrafen (alte Bundesländer)		
	abs.	Veränderung zum Vorzeitraum in %	Index 1975 = 100
1975	26.903	-	100,0
1980	25.905	- 3,7	96,3
1985	30.765	+ 18,8	114,4
1990	29.503	- 4,1	109,7
1995	42.127	+ 42,8	156,6

Tabelle 2

Bundesland	Zahl der 1995 verhängten Geldstrafen (abs.)	Zugänge bzgl. Ersatzfreiheitsstrafen im Strafvollzug 1995 (abs.)	% bzgl. der verhängten Geldstrafen
Baden-Württemberg	91.064	5.896	6,5 %
Bayern	112.445	5.425	4,8 %
Berlin	38.690	2.913	7,5 %
Bremen	6.766	740	10,9 %
Hamburg	16.898	3.339	19,8 %
Hessen	46.785	2.678	5,7 %
Niedersachsen	59.402	4.678	7,9 %
Nordrhein-Westfalen	141.141	12.636	9,0 %
Rheinland-Pfalz	30.758	1.926	6,3 %
Saarland	6.598	488	7,4 %
Schleswig-Holstein	16.931	1.408	8,3 %
Deutschland (alte BL)	567.195	42.127	7,4 %

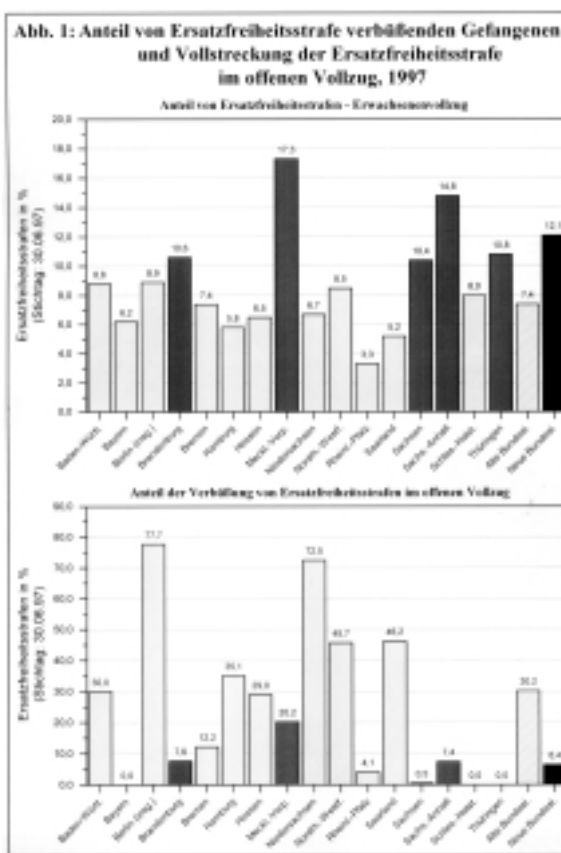
Quelle: Eigene Berechnungen anhand Strafverfolgungsstatistik (ausführliche Ergebnisse) 1995, S. 146; Strafvollzugsstatistik 1995, Reihe 4.2, S. 11 ff.

Problem darstellt, das in einigen Ländern besonders akzentuiert erscheint. Hinsichtlich der neuen Bundesländer verfügen wir noch nicht über Daten zur gerichtlichen Verhängungspraxis bei Geldstrafen, lediglich über Strafvollzugsdaten.

Aus den Strafvollzugsstatistiken sind neben den jährlichen Zugangszahlen die *stichtagsbezogenen Belegungszahlen* von Ersatzfreiheitsstrafengefangenen entnehmbar. Danach betrug der stichtagsbezogene Anteil von einer Ersatzfreiheitsstrafe verbüßenden Gefangenen im Erwachsenenvollzug 1996 (am 30.6.) in den alten Bundesländern 7,0% und lag in den neuen Bundesländern mit 12,8% fast doppelt so hoch. Mecklenburg-Vorpommern nahm insoweit einen unrühmlichen »Spitzenplatz« ein: Jeder fünfte Gefangene (22,2%) belegte einen Haftplatz im Erwachsenenvollzug aufgrund einer nicht bezahlten Geldstrafe (vgl. *Dünkel/Kunkat 1997*, S. 30 f.). Nach einer Erhebung am Lehrstuhl für Kriminologie in Greifswald bezüglich der Anstalten Bützow, Ueckermünde und Stralsund kann man davon ausgehen, daß der jährliche Durchlauf von lediglich eine Ersatzfreiheitsstrafe verbüßenden Gefangenen 1993/94 bei ca. 70% bezogen auf alle Entlassenen eines Jahrgangs lag.<sup>2</sup> Dies bedeutet einen immensen verwaltungsorganisatorischen Aufwand und eine personelle Belastung für die Anstalten, die jeweils eine Akte anzulegen und kurzfristig fortzuführen, die Gefangenen einzukleiden, anstaltsärztlich zu untersuchen, unterzubringen und möglichst sinnvoll zu beschäftigen haben. Im Jahre 1997 hat sich die Situation in den neuen Bundesländern leicht entspannt, indem die Zahl der stichtagsbezogenen Ersatzfreiheitsstrafe verbüßenden Gefangenen auf 12,1% zurückging. Nach wie vor erreicht jedoch Mecklenburg-Vorpommern mit 17,3% den mit Abstand höchsten Wert (vgl. *Abb. 1*). In den alten Bundesländern ist die Situation dagegen relativ unverändert (1997: 7,4%).

Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist, daß sich vielfach *nicht* einmal die unter Sicherheitsaspekten naheliegende *Unterbringung* von Ersatzfreiheitsstrafengefangenen im *offenen Vollzug* realisieren läßt. Die Fluchtgefahr ist bei diesen Gefangenen erfahrungsgemäß gering, der Strafanspruch des Staates und die Sicherheit der Bevölkerung nur minimal tangiert, so daß eine unmittelbare Einweisung in den offenen Vollzug eine sachgerechte vollzugsorganisatorische Lösung wäre. Derart scheint nach den vorliegenden Vollzugsstatistiken allerdings nur in Berlin, Niedersachsen und im Saarland verfahren zu werden.<sup>3</sup> In Mecklenburg-Vorpommern war die offene Anstalt Ueckermünde zwar immer schon schwerpunktmäßig vorgesehen, infolge der geographischen Randlage (im Osten des Landes an der Grenze zu Polen) erscheint jedoch eine Unterbringung unter Beachtung der Grundsätze einer möglichst heimatnahen Vollstreckung häufig nicht zweckmäßig. Erst mit der zum 1.7.1998 eröffneten offenen Abteilung der Anstalt Waldeck bei Rostock ist landesweit die Vollstreckung im offenen Vollzug gewährleistet. Dementsprechend saßen zum Stichtag 30.9.1998 73% der Ersatzfreiheitsstrafengefangenen in Ueckermünde und Waldeck ein.

Unabhängig von der Anstaltsform bezüglich der Ersatzfreiheitsstrafenvollstreckung bleibt die Situation unbefriedigend. Angesichts ökonomischer und sozialer Verwerfungen werden benachteiligte Personengruppen, die zu Geldstrafen verurteilt worden sind, mit Freiheitsentzug konfrontiert, also dem härtesten Sanktionsmittel des Strafrechts. Zugleich wird die richterliche Rechtsanwendung einer Verurteilung zu Geldstrafe mit der Vollstreckung von Er-



»Nach einer - Erhebung der Anstalten Bützow, Ueckermünde und Stralsund kann man davon ausgehen, daß der jährliche Durchlauf von lediglich eine Ersatzfreiheitsstrafe verbüßenden Gefangenen 1993/94 bei ca. 70% bezogen auf alle Entlassenen eines Jahrgangs lag«

satzfreiheitsstrafen konterkariert und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit faktisch unterlaufen. Die öffentliche Hand wird darüber hinaus zusätzlich belastet: Anstatt Einnahmen über die Bezahlung der Geldstrafen zu erzielen, entstehen Haftkosten von täglich durchschnittlich netto ca. 150,- DM. Wenn es gelänge, die Geldstrafenschuldner aus dem Vollzug herauszuhalten, könnten die dringend benötigten Kapazitäten zum Abbau der dramatischen Überbelegung genutzt werden. Auf diese Weise könnten neben dem Effekt einer Verwaltungsentlastung letztlich Einsparungen im Justizvollzugsetat erzielt werden, indem zumindest auf die Schaffung zusätzlicher Haftplatzkapazitäten verzichtet werden kann.

### Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen – Forschungsstand und Probleme der praktischen Umsetzung in Mecklenburg-Vorpommern

Die gesetzlichen Möglichkeiten zur Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen durch gemeinnützige Arbeit wurden bereits in den 80er Jahren im Gefolge des 1975 in Kraft getretenen Art. 293 EGStGB durch Rechtsverordnungen in den einzelnen Bundesländern geschaffen. Die *bisherigen Forschungen* zum Problemfeld Ersatzfreiheitsstrafe belegen, daß es sich bei der in den Strafvollzug gelangenden Population um eine besonders schwierige Klientel mit vielfältigen Problemen und sozialen Benachteiligungen handelt.<sup>4</sup>

Eine relativ aktuelle Bestandsaufnahme zur Ersatzfreiheitsstrafenvollstreckung von *Jehle/Feuerhelm/Block* kommt zu dem Ergebnis, daß die organisatorischen Rahmenbedingungen eine wichtige Bedeutung für den Umfang der zu

**»Angesichts ökonomischer und sozialer Verwerfungen werden benachteiligte Personengruppen, die zu Geldstrafen verurteilt worden sind, mit Freiheitsentzug konfrontiert, also dem härtesten Sanktionsmittel des Strafrechts«**

vollstreckenden Ersatzfreiheitsstrafen beziehungsweise den Erfolg von Haftvermeidungsstrategien durch freie Arbeit haben (vgl. *Jehle/Feuerhelm/Block* 1990, S. 14; *Feuerhelm* 1990, S. 64 ff.; 1991, S. 153 ff.). Das Organisationsmodell einer Vermittlung und Betreuung freier Arbeit über die Gerichtshilfe oder über freie Träger der Straffälligenhilfe (»Ver einslösung«) erwies sich gegenüber dem sogenannten Rechtspflegemodell als vorteilhaft. Die höchsten Anteile abgeleiteter gemeinnütziger Arbeit im Falle uneinbringlicher Geldstrafen wurden beim sogenannten Vereinsmodell erzielt. In der ganz überwiegenden Anzahl »notleidender« Geldstrafen kam es schließlich doch noch ganz oder teilweise zur Bezahlung. Arbeitsstörungen gehören – in Anbetracht der schwierigen Klientel nicht verwunderlich – zum Alltag der Projekte freier Arbeit. Auch insoweit erwies sich das sogenannte Vereinsmodell als vorteilhaft, vor allem wenn im Rahmen vereinseigener Werkstätten eine unmittelbare Betreuung und »interne« Konfliktregelung möglich war. Von Bedeutung für den Erfolg gemeinnütziger Arbeit war auch die Anzahl der abzuarbeitenden Tagessätze. Die Quote erfolgreich abgearbeiteter Ersatzfreiheitsstrafen sank deutlich mit zunehmender Anzahl von Tagessätzen. Geldstrafenschuldner sind offensichtlich dann weniger bereit und in der Lage, entsprechende Arbeitsleistungen durchzustehen, wenn das Ende des Arbeitseinsatzes in »weiter Ferne« liegt. Dies scheint insbesondere für (»notleidende«) Geldstrafen von mehr als 90 Tagessätzen zu gelten, bei denen der Anteil tatsächlich verbüßter Ersatzfreiheitsstrafen auf 33% anstieg, während er bei bis zu 40 Tagessätzen lediglich bei 8–14% lag (vgl. zu diesem Abschnitt *Feuerhelm* 1990 und 1991).

Mecklenburg-Vorpommern hat ebenso wie die anderen neuen Bundesländer im Hinblick auf Art. 293 EGStGB eine Verordnung bezüglich der Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen durch gemeinnützige Arbeit erlassen (VO vom 23.2.1993, Gesetz- u. Verordnungsblatt M.-V. 1993, S. 172 f.). Allerdings gibt es offensichtlich Implementationsprobleme. Als gravierender Mangel in der praktischen Ausgestaltung erweist sich die fehlende flankierende sozialarbeiterische Betreuung während der Ableistung gemeinnütziger Arbeit. Die derzeit mit der Geldstrafenvollstreckung in der Regel befaßten Rechtspfleger verfügen weder über eine entsprechende Ausbildung noch über die zeitlichen und finanziellen Ressourcen, um wirksam im Sinne einer Haftvermeidung zu intervenieren.

Die Verordnung weist der Gerichtshilfe in § 8 Abs. 2 einen Vermittlungs- und Überwachungsauftrag zu. Dieser Auftrag unterstellt, daß der betroffene Personenkreis lediglich finanzielle Probleme hat, welche dazu führen, daß die Geldstrafe nicht bezahlt werden kann. Die Praxis zeigt jedoch, daß ein beträchtlicher Teil der zu Geldstrafen Verurteilten darüber hinaus mit erheblichen persönlichen und sozialen Problemen belastet ist. Dieser Personenkreis kann den mit der Ableistung gemeinnütziger Arbeit verbundenen Anforderungen oft nicht gerecht werden, so daß häufig die Arbeitseinsätze abgebrochen werden. Die persönlichen Problemlagen (Alkoholmißbrauch, Arbeitslosigkeit, Arbeitsentwöhnung, Sozialhilfeabhängigkeit, Obdachlosigkeit, Krankheit, soziale Isolierung etc.) führen dazu, daß die Erwartungen der gemeinnützigen Einrichtungen hinsichtlich der zu erbringenden Arbeitsleistung und -disziplin nicht ohne weiteres erfüllt werden können.

Eine interne Untersuchung des Justizministeriums Mecklenburg-Vorpommern<sup>5</sup> zum oben genannten Personenkreis in der Gerichtshilfe Mecklenburg-Vorpommern hat 1996

ergeben, daß bis zu 50% der Klientel die Maßnahme abgebrochen beziehungsweise nicht angetreten haben. Aus dem Erfahrungsbereich der Sozialen Dienste der Justiz läßt sich der Personenkreis von nicht zahlenden Geldstrafenschuldnern wie folgt differenzieren:

- Personen mit finanziellen Problemen, die in der Lage sind, gemeinnützige Arbeit zu leisten;
- Personen, die aufgrund ihrer persönlichen Probleme den in den Einsatzstellen gestellten Anforderungen nicht gerecht werden können;
- Personen, die nicht bereit sind, Geldstrafen durch gemeinnützige Arbeit zu tilgen.

## Das Projekt »Ausweg«

Für das vorliegende Projekt ist vor allem die zweite Gruppe als Zielgruppe *im Vorfeld* der Ersatzfreiheitsstrafenvollstreckung von Bedeutung. In der Phase der Ersatzfreiheitsstrafenvollstreckung ist neben den Personen der dritten Gruppe ein Kreis von Verurteilten zu erwarten, der aufgrund seiner defizitären Lebenssituation nicht den Versuch unternommen hat, durch Antragstellung und Ableistung der gemeinnützigen Arbeit die Ersatzfreiheitsstrafe zu vermeiden. Für diese Personengruppe bedarf es einer begleitenden Betreuung in den Einsatzstellen. Die Vermittlung in geeignete Arbeitsprojekte, in denen auf ihre persönlichen Probleme eingegangen wird, ist eine Voraussetzung zur dauerhaften Vermeidung der Ersatzfreiheitsstrafe.

In Anbetracht der ausgeprägten Problemlagen im Bereich der Geldstrafenvollstreckung erscheint in Mecklenburg-Vorpommern eine Projektkonzeption erforderlich, die im Vorfeld der Ersatzfreiheitsstrafenvollstreckung, aber auch noch unmittelbar bei Antritt einer Ersatzfreiheitsstrafe, wirksame Strategien der Haftvermeidung beziehungsweise -verkürzung entwickelt.

Für die in Betracht kommenden Zielgruppen gilt, daß nicht nur die finanziellen Probleme, sondern auch Probleme hinsichtlich Arbeitsfähigkeit und Arbeitsmotivation zu berücksichtigen sind. Für diesen Personenkreis sind spezielle Arbeitsprojekte zu entwickeln, gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit freien Trägern der Straffälligenhilfe. Aufgrund der großen flächenmäßigen Ausdehnung des Landes mit der bundesweit niedrigsten Bevölkerungsdichte sollten diese Projekte auf verschiedene auszuwählende städtische Regionen (z.B. Neubrandenburg, Rostock, Schwerin, Stralsund) konzentriert werden.

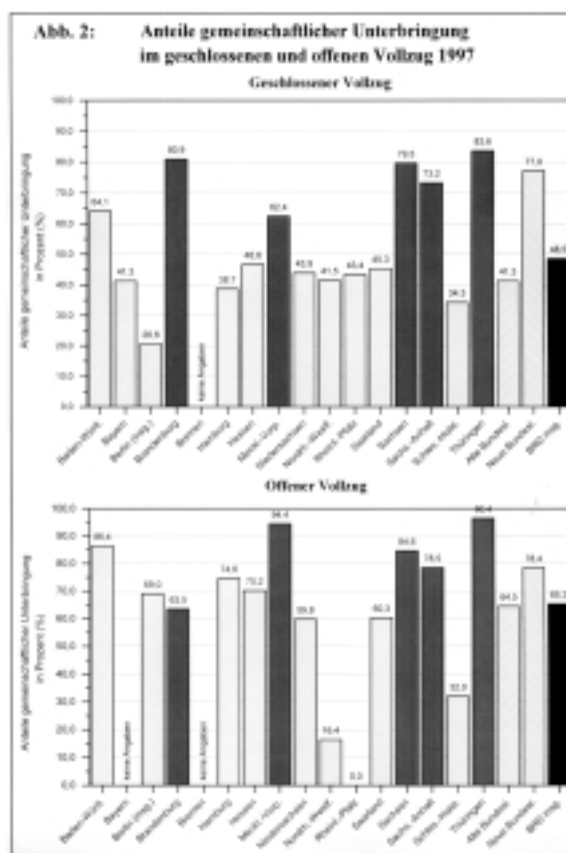
Das Haftvermeidungsprojekt sollte sich unter Umständen aber nicht nur auf den Bereich der Ersatzfreiheitsstrafen beschränken. In Mecklenburg-Vorpommern saßen zum 30.6.1996 154 Gefangene mit einer voraussichtlichen Vollzugsdauer von bis zu sechs Monaten ein. Dies sind 28% der Gefangenen im Erwachsenenstrafvollzug. Hierbei handelt es sich zwar überwiegend um Ersatzfreiheitsstrafen, jedoch auch um Gefangene, die kurze Strafen von bis zu sechs Monaten verbüßen, sei es im Rahmen widerrufenen Bewährungsstrafen oder von originärer Freiheitsstrafe (entgegen dem Grundgedanken des § 47 StGB). Für diese ebenso wie für Gefangene mit längeren Strafen in der letzten Haftphase wäre denkbar, daß eine Strafunterbrechung gem. § 455a StPO mit der Maßgabe der Ableistung gemeinnütziger Arbeit erfolgt. Bei erfolgreicher Ableistung könnte dann über eine normale Strafrestaussatzung oder im Gnadenwege ein entsprechender Haftteil ausgesetzt beziehungsweise erlassen werden.

Das Projekt könnte insoweit als Modellvorhaben zur Erprobung haftvermeidender Strategien konzipiert werden, die der italienische Gesetzgeber schon 1981 eingeführt hat, und im Rahmen derer kurze zu verbüßende Freiheitsstrafen unter anderem durch gemeinnützige Arbeit ersetzt werden können (vgl. hierzu *Dünkel* 1986, S. 162). Entsprechende gesetzliche Möglichkeiten wurden auch in der Schweiz geschaffen, wo zum Beispiel im Kanton Bern (gegebenenfalls die letzten) drei Monate einer zu verbüßenden Freiheitsstrafe durch gemeinnützige Arbeit substituiert werden können.<sup>6</sup> In Deutschland wird schon seit langem und in jüngster Zeit verstärkt die Einführung der *gemeinnützigen Arbeit* als *eigenständige Sanktion* auch im Erwachsenenstrafrecht gefordert.<sup>7</sup> Im Jugendstrafrecht ist schon vor dem 1. JGG-ÄndG von 1990 die flächendeckende Einführung der gemeinnützigen Arbeit erfolgt (vgl. hierzu *Dünkel/Geng/Kirstein* in diesem Heft). Allein die Arbeitsaufgabe gem. § 15 JGG hat 1996 bereits einen Anteil von 34% der nach JGG verurteilten Jugendlichen und Heranwachsenden erreicht und damit einen nicht vorhergesehenen Siegeszug angetreten, der für die Reform des Sanktionenrechts im Erwachsenenstrafrecht von Bedeutung sein dürfte.

Der zu erzielende *Einsparungseffekt* durch nicht vollstreckte Hafttage ist wie folgt einzuschätzen: Derzeit werden ca. 110 Haftplätze im Erwachsenenstrafvollzug von Mecklenburg-Vorpommern durch Ersatzfreiheitsstrafen belegt (31.3.1998: 115). Realistisch dürfte sein, *durch das Projekt zu einer Halbierung der zu vollstreckenden Hafttage zu gelangen*, das heißt ca. 55 Haftplätze könnten dauerhaft eingespart werden. Ein Haftplatz kostet in Mecklenburg-Vorpommern 1995 ca. 150,- DM pro Gefangener und Hafttag. Hieraus ergibt sich ein Jahreskostensatz von 54.750,- DM pro Haftplatz. Bei 55 eingesparten Haftplätzen ergäbe sich ein Einsparungseffekt von rund drei Millionen DM. Für den gesamten geplanten Projektzeitraum von drei Jahren ergibt dies eine Summe von neun Millionen DM.

Unabhängig davon, daß derartige Kosten-Nutzen-Berechnungen natürlich in gewisser Weise »naiv« erscheinen,<sup>8</sup> ist evident, daß – wenn auch nur die Hälfte der eingesparten Mittel aus dem Strafvollzug in den ambulanten Bereich der Straffälligenhilfe umgeleitet würde – das Projekt nicht nur dauerhaft finanzierbar, sondern sogar ausbaufähig wäre.

Jenseits rein ökonomischer Betrachtungen ist der Humanisierungseffekt durch das Projekt zu bedenken. So würden sich durch die zu erwartende Entlastung des Belegungsdrucks die Haftbedingungen im Sinne einer menschenwürdigen Unterbringung deutlich verbessern. Mecklenburg-Vorpommern ist nämlich nicht nur das Bundesland mit den meisten Ersatzfreiheitsstrafen, sondern weist auch einen der höchsten Anteile gemeinschaftlicher Unterbringung auf (der im eindeutigen Gegensatz zum in § 18 StVollzG formulierten Anspruch einer grundsätzlichen Einzelunterbringung während der Ruhezeit steht). Am 30.6.1996 teilten sich 89,2% der Gefangenen in Mecklenburg-Vorpommern den Haftraum mit mindestens einem weiteren Gefangenen (Bundesdurchschnitt: 48,5%; alte Bundesländer: 43,6%, vgl. *Dünkel/Kunkat* 1997, S. 26). Die Situation hat sich mit der Inbetriebnahme der Anstalt in Waldeck bei Rostock zwar verbessert, jedoch war die Vollzugsrealität bei einem Anteil gemeinschaftlicher Unterbringung von 64,1% am 30.6.1997 noch immer weit vom gesetzlichen Anspruch des § 18 StVollzG entfernt (Bundesdurchschnitt am 30.6.1997: 55,8%).<sup>9</sup> Die Anteile gemeinschaftlicher Unterbringung unterscheiden sich im offenen und geschlossenen Vollzug (vgl. *Abb. 2*), was durch die gesetzliche Ausgestaltung des § 18



Abs. 1 beziehungsweise Abs. 2 StVollzG begünstigt wird, der nur für den geschlossenen Vollzug die grundsätzliche Einzelunterbringung vorsieht. Als »Erbe« des DDR-Vollzugs haben die neuen Bundesländer Baulichkeiten übernehmen müssen, die eine Einzelunterbringung (noch immer) zur Ausnahme machen (vgl. hierzu *Dünkel* 1993).

### Organisatorische Voraussetzungen des Praxisprojekts

In Mecklenburg-Vorpommern wird flächendeckend ein Netz sozialer Arbeit im Bereich der Organisation, Koordination und Durchführung/Kontrolle gemeinnütziger Arbeit eingerichtet. Die Organisation und Koordination des Praxisprojekts erfolgt nach einer vertraglichen Vereinbarung zwischen der Internationalen Stiftung für Zivilisation und Kultur, München, dem Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern und dem Landesverband Straffälligenhilfe durch einen Projektleiter. Dieser ressortiert räumlich im Justizministerium, ist aber nicht dem Justizminister, sondern einem Projektrat je eines Vertreters der Internationalen Stiftung, des Justizministers und des Landesverbands Straffälligenhilfe verantwortlich. Eine Beteiligung der Straffälligenhilfe in den jeweiligen Regionen ist unter anderem über die Mitgliedsvereine des Landesverbands gewährleistet.

Die Projektorganisation muß vor allem die unmittelbare Vermittlung in die Arbeitsprojekte *schon im Vorfeld* der Vollstreckung *und aus dem Vollzug der Ersatzfreiheitsstrafe heraus* wirksamer gestalten. Für die Projektphase wurde durch einen Erlaß Anfang Oktober 1998 die Möglichkeit geschaffen, *noch unmittelbar nach der Aufnahme in die Justizvollzugsanstalt die*

»Die persönlichen Problemlagen führen dazu, daß die Erwartungen der gemeinnützigen Einrichtungen hinsichtlich der zu erbringenden Arbeitsleistung und -disziplin nicht ohne weiteres erfüllt werden können«

»Perspektivisch und kriminalpolitisch zielt das Projekt auf eine Effizienzsteigerung bei der Geldstrafenvollstreckung ohne Freiheitsentzug einerseits und eine generelle Ausweitung der gemeinnützigen Arbeit als Alternative zur Freiheitsstrafe andererseits ab«

Geldstrafenschuldner im Falle der Bereitschaft zur Ableistung gemeinnütziger Arbeit *im Wege der Gnade zu entlassen*.

Aufgrund der erwähnten Problemlagen des Klientels der Ersatzfreiheitsstrafe scheint eine alleinige Verbesserung der Vermittlung in herkömmliche Einrichtungen für die Ableistung gemeinnütziger Arbeit nicht ausreichend. Vielmehr bedarf es zusätzlich der Nutzung von geeigneten Arbeitsprojekten, die über Erfahrungen in der Arbeit mit entsprechend problembelasteten Personen verfügen, ferner einer Optimierung der Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft, Sozialen Diensten, Arbeitsprojekten und Vollzugsanstalten. In Mecklenburg-Vorpommern gibt es eine Vielzahl (nahezu 500) von Einsatzstellen für gemeinnützige Arbeit. Einige wenige sind auf Personenkreise wie längerfristig Arbeitsentwöhnte, Personen mit Alkoholproblemen, Wohnsitzlose etc. spezialisiert und könnten damit als »Modellprojekte« im Rahmen der Gesamtkonzeption tätig werden. Um ein breites Spektrum von Beschäftigungsstellen zu entwickeln, die neben der Durchführung der gemeinnützigen Arbeit auch in der Lage sind, flankierend eine Betreuung für problembelastete Geldstrafenschuldner zu leisten, soll durch eine Vergütung über Fachleistungssätze ein Anreiz für den erforderlichen zusätzlichen Aufwand geschaffen werden. Auf diese Weise soll auch ein möglichst flächendeckendes Angebot bereitgestellt werden, das durch die Konzentration auf einige wenige Projekte nicht erreicht werden könnte. Einzelheiten wird der Projektrat Anfang 1999 festlegen. Das erhebliche finanzielle Engagement der Internationalen Stiftung für Zivilisation und Kultur, München,<sup>10</sup> ermöglicht einen substantiellen Innovationsschub in der Sozialen Arbeit der Justiz sowie der freien Straffälligenhilfe, der – so auch die Erwartung der Landesregierung und der Projektforscher – zu einer spürbaren Reduzierung des Freiheitsentzugs in diesem Bereich beitragen wird.

Weiterhin ist darauf zu achten, daß nach den Erfahrungen anderer Projekte die abzuleistenden Arbeiten im Regelfall nicht mehr als 100 Stunden umfassen sollten. Die derzeit vollstreckte durchschnittliche Tagessatzanzahl liegt nach den Erkenntnissen in Mecklenburg-Vorpommern bei 30–40 Tagessätzen (vgl. *Kunz* 1999.). Bei einem in der erwähnten Verordnung in § 7 vorausgesetzten Umrechnungsschlüssel von sechs Stunden gemeinnütziger Arbeit pro Tagessatz entfielen durchschnittlich 180–240 Arbeitsstunden auf einen Probanden. Dieser ungünstige Umrechnungsschlüssel mag ein Grund für die nur begrenzte Motivierbarkeit von Geldstrafenschuldnern zur Ableistung gemeinnütziger Arbeit sein. Im Schrifttum wird demgemäß schon seit langem ein Umrechnungsschlüssel von 2–4 Stunden pro Tagessatz gefordert (vgl. *Schöch* 1992; *Dünkel/Spieß* 1992, S. 128). Das vorliegende Projekt bietet die Chance, auch in diesem Bereich kriminalpolitisch innovativ zu wirken. Zu bedenken ist daher eine Änderung des § 7 der VO über die Abwendung der Ersatzfreiheitsstrafe durch freie Arbeit mit dem Ergebnis, daß *ein Tag Ersatzfreiheitsstrafe durch drei oder vier Stunden gemeinnützige Arbeit ersetzt wird*.<sup>11</sup> Dementsprechend hat das Land Bremen die Verordnung über die Tilgung uneinbringlicher Geldstrafen durch freie Arbeit am 14.7.1998 dahingehend geändert, daß der (bundesweit noch vorherrschende) Umrechnungsschlüssel von sechs auf vier Stunden herabgesetzt wurde (vgl. Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen Nr. 37/1998 vom 27.7.1998, S. 205). Der Bundesratsentwurf aus dem Jahr 1998 geht von einem Umrechnungsschlüssel von drei Stunden Arbeit pro Tagessatz aus (vgl. *Bundestagsdrucksache* 13/10485; *Feuerhelm* in *BewHi* 1998, S. 401).

## Die empirische Begleitforschung zum Projekt

Die empirische Begleitforschung erfolgt über den Lehrstuhl für Kriminologie an der Universität Greifswald und wird von der Volkswagenstiftung für die Dauer von drei Jahren finanziert. *Konkrete Fragen* sind unter anderem: In welchem Umfang kann durch das Projekt die Verbüßung von Ersatzfreiheitsstrafen vermieden beziehungsweise reduziert werden, und welches sind die Bedingungen für ein Gelingen beziehungsweise Scheitern von haftvermeidenden Maßnahmen? Wie entwickelt sich die Akzeptanz des Projekts bei den betroffenen Verurteilten, der Justiz sowie der Bevölkerung? Welcher Einsparungseffekt läßt sich durch die Vermeidung der Vollstreckung von kurzen Freiheitsstrafen erzielen (Kosten-Nutzen-Analyse)? Welche »Erfolge« ergeben sich im Hinblick auf die spätere soziale Integration und Legalbewährung der betroffenen Verurteilten?

In *methodischer Hinsicht* handelt es sich um Aktenanalysen sowie mündliche Befragungen bezüglich Ersatzfreiheitsstrafe Verbüßenden und freie Arbeit Leistenden, ferner der Justizbeteiligten und der Einsatzstellen bezüglich der Motivation zur Teilnahme, dem Durchhaltevermögen, den persönlichen und sozialen Problemlagen zu Beginn und im Verlauf der jeweiligen Maßnahme.

Perspektivisch und kriminalpolitisch zielt das Projekt auf eine Effizienzsteigerung bei der Geldstrafenvollstreckung ohne Freiheitsentzug einerseits und eine generelle Ausweitung der gemeinnützigen Arbeit als Alternative zur Freiheitsstrafe andererseits ab. Der trotz der Erfolge der Strafrechtsreformen seit 1969 immer noch beachtliche Anteil vollstreckter kurzer Freiheitsstrafen sollte kriminalpolitische Initiativen in diesem Sinne stimulieren.

Der vorliegende Forschungsansatz ist in seiner theoretischen Orientierung eher explorativ angelegt, wenngleich wir hinsichtlich der Normbefolgung in erster Linie von *kontroll- und anomietheoretischen Überlegungen* ausgehen. Allerdings bedarf es vermittelnder *persönlichkeits- und milieutheoretischer Konstrukte*, die anomietheoretisch begründbare Deprivationslagen und die tatsächliche Abweichung in der konkreten Situation erklärbar machen. So gelingt es zum Beispiel auch zahlreichen am oder sogar unter dem Existenzminimum lebenden Geldstrafenschuldnern, Dritte zu mobilisieren und damit der Ersatzfreiheitsstrafe zu entgehen, während andere sich eher fatalistisch verhalten und schließlich in den Strafvollzug gelangen (häufig schon deshalb, weil sie Strafbefehl und Vollstreckungsandrohungen nicht lesen oder entgegennehmen). Wir vermuten, daß hierfür unterschiedliche Ausprägungen von Bindungsvariablen, wie sie in der Kontrolltheorie von *Hirschi* formuliert wurden, eine wesentliche Rolle spielen.

Wer in ein soziales Netz (von Familie, Freundschaft, Nachbarschaft etc.) integriert ist, wird eher andere finanzielle Ressourcen erschließen als Wohnsitzlose, sozial Entwurzelte u.ä. Wer hinsichtlich seiner sozialen Lage nichts mehr zu verlieren hat, dem kann auch der Freiheitsentzug in Form der drohenden Ersatzfreiheitsstrafe gleichgültig sein. Soziale Desintegration und Perspektivlosigkeit werden sicherlich auch das Verhalten der als besonders problembelastet beschriebenen Population von Geldstrafenschuldnern bezüglich nicht beitreibar Geldstrafen wesentlich mitbestimmen. Das im Prinzip flexible Instrumentarium der §§ 459 ff. StPO sowie der Verordnungen zur Ableistung gemeinnütziger Arbeit ist als Anwendungsfall der Steuerungsfunktionen des Rechts theoretisch und praktisch von besonderer Brisanz.

Prof. Dr. Frieder Dünkel lehrt Kriminologie und Strafrecht an der Universität Greifswald und ist Mitherausgeber dieser Zeitschrift; Rudolf Grosse ist Leiter des Projekts »Ausweg« zur Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen in Mecklenburg-Vorpommern und Referent für die Sozialen Dienste der Justiz im Justizministerium

## Anmerkungen

- 1 Daten über die neuen Bundesländer sind naturgemäß erst seit kurzem verfügbar. Hier hat sich die Lage seit Anfang der 90er Jahre ebenfalls drastisch zugespitzt. Ausweislich der *Strafvollzugsstatistik* 1995, Reihe 4.2, S. 11 ff. betrug die Zahl der entsprechenden Zugänge 8.991 im Jahr 1995, davon entfielen 1.484 auf Mecklenburg-Vorpommern.
- 2 Vgl. Kunz 1999; zu ebenfalls überhöhten Anteilen im schleswig-holsteinischen Vollzug (44% der 1989 Entlassenen des Frauenvollzugs und 39% des Männererwachsenenvollzugs verbüßten lediglich Ersatzfreiheitsstrafen) und vor allem im Berliner Frauenvollzug (56%) vgl. Dünkel 1992, S. 69, 307.
- 3 In den Jahren 1995 und 1996 befanden sich dort stichtagsbezogen jeweils ca. 60–80% der Ersatzfreiheitsstrafengefangenen im offenen Vollzug, vgl. Dünkel 1996, S. 143; Dünkel/Kunkat 1997, S. 30 f. In Brandenburg, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen wird ebenfalls überproportional häufig im offenen Vollzug vollstreckt, wenngleich stichtagsbezogen die Mehrzahl der Ersatzfreiheitsstrafengefangenen im geschlossenen Vollzug ein-saß, vgl. Abb. 1.
- 4 Vgl. zusammenfassend Albrecht/Schädler 1986; Kerner/Kästner 1986. Für den Zeitraum der 70er Jahre die erwähnte Studie von Albrecht 1980; ferner Schädler 1985, S. 190 f., der bei 75 in hessischen Strafanstalten 1984 einsitzenden Ersatzfreiheitsstrafengefangenen einen hohen Anteil von Wohnsitzlosen (60%), Sozialhilfeempfängern (51%) beziehungsweise anderweitig in ökonomisch bedrückenden Verhältnissen lebenden Geldstrafschuldnern (84%) feststellte.
- 5 Vgl. Grosse, R.: Erhebungen zur Ableistung gemeinnütziger Arbeit und zu Problemlagen von Ersatzfreiheitsstrafschuldnern in Mecklenburg-Vorpommern. Unveröff. Ms. 1996.
- 6 Der Schweizer Bundesrat durch die Verordnung 3 zum Schweizerischen StGB vom 16.12.1985 die Kantone ermächtigt, Freiheitsstrafen bis zur Dauer von drei Monaten in der Form gemeinnütziger Arbeit zu vollziehen. Der Kanton Bern hat mit einer Verordnung vom 3.7.1991 diese Ermächtigung zunächst für Freiheitsstrafen bis zu 30 Tagen umgesetzt und nach einer erfolgreichen Probephase den Anwendungsbereich mit der Verordnung vom 23.10.1996 auf bis zu drei Monate Freiheitsstrafe ausgeweitet.
- 7 Vgl. z.B. Fachausschuß I des Bundesverbands der Straffälligenhilfe in *Bundesministerium der Justiz* 1988; Schöch 1992; Dünkel/Spieß 1992 und neuerdings der Bundesratsentwurf vom 6.3.1998, vgl. *Bundestagsdrucksache* 13/10485; kritisch zu der konkreten Ausgestaltung des Entwurfs Böhm 1998; Feuerhelm 1998; vgl. auch Feuerhelm in diesem Heft.
- 8 So wären in einer umfassenderen Analyse auf der Kostenseite die justiziellen Gesamtkosten von der polizeilichen Strafverfolgung bis hin zur staatsanwaltlichen und richterlichen Entscheidung zu betrachten, im Rahmen des Vollzugs werden Kostenvorteile nur dann wirksam, wenn die Gebäudeunterhaltung und Personal tatsächlich reduziert werden können; ferner müßten auch die längerfristigen Nutzeneffekte in spezial- und generalpräventiver Hinsicht betrachtet werden. Allein die Ermittlung der echten Haftkosten hat in der Vergangenheit die Justizministerkonferenzen wiederholt beschäftigt und von einer einheitlichen Berechnungsgrundlage kann man noch immer nicht durchwegs ausgehen, vgl. grundlegend zu dieser Frage Neu 1995.
- 9 Alte Bundesländer: 46,4%, neue Bundesländer: 77,1%; die höchsten Anteile gemeinschaftlicher Unterbringung erreichten Sachsen (79,8% und Thüringen (83,9%), die niedrigsten Berlin (31,1% und Schleswig-Holstein (34,1%).
- 10 Die Stiftung hat sich zu einer finanziellen Unterstützung des Praxisprojekts in Höhe von bis zu ca. 1,5 Mio. DM unter der Bedingung bereit erklärt, daß das Land im Falle eines Projekter-

folgs die Weiterfinanzierung gewährleistet; eine entsprechende Absichtserklärung von seiten des seinerzeitigen Justizministers, Prof. R. Eggert, wurde bei Vertragsschluß am 17.4.1998 abgegeben.

- 11 In diesem Sinne hat kürzlich das Justizministerium in Baden-Württemberg verfügt, daß zukünftig durch vier Stunden freie Arbeit ein Tag Ersatzfreiheitsstrafe abgewendet wird. Weitergehend wurde die generelle gnadenweise Entlassung zum Halbstrafenzeitpunkt bei Ersatzfreiheitsstrafe angeordnet, um den Überbedrucksdruck zu mildern, vgl. die AV des Justizministeriums Baden-Württemberg vom 3.3.1998 – Az. 4310 – III/60.

## Literatur

- Albrecht, H.-J. (1980): Strafzumessung und Vollstreckung bei Geldstrafen unter Berücksichtigung des Tagessatzsystems. Berlin.
- Albrecht, H.-J., Schädler, W. (1986) (Hrsg.): Community Service. A new option in punishing offenders in Europe. Freiburg i. Br.
- Böhm, A. (1998): Gemeinnützige Arbeit als Strafe. ZRP 31, S. 360–365.
- Bundesministerium der Justiz (1988): Schadenswiedergutmachung im Kriminalrecht. Bonn.
- Dünkel, F. (1986): Alternativen zur Freiheitsstrafe im europäischen Vergleich. In: Ortner, H. (Hrsg.): Freiheit statt Strafe. 2. Aufl. Tübingen, S. 147–186.
- Dünkel, F. (1992): Empirische Beiträge und Materialien zum Strafvollzug. Freiburg.
- Dünkel, F. (1993): Strafvollzug im Übergang. Zur Situation in den neuen Bundesländern. Neue Kriminalpolitik 6, Heft 1, S. 37–43.
- Dünkel, F. (1996): Empirische Forschung im Strafvollzug. Bestandsaufnahme und Perspektiven. Bonn.
- Dünkel, F., Kunkat, A. (1997): Zwischen Innovation und Restauration. 20 Jahre Strafvollzugsgesetz – eine Bestandsaufnahme. Neue Kriminalpolitik 9, Heft 2, S. 24–33.
- Dünkel, F., Spieß, G. (1992): Perspektiven der Strafaussetzung zur Bewährung und Bewährungshilfe im zukünftigen deutschen Strafrecht. BewHi39, S. 117–138.
- Feuerhelm, W. (1990): Ergebnisse einer Erhebung bei Staatsanwaltschaften und einer Aktenuntersuchung zu »Gemeinnütziger Arbeit statt Ersatzfreiheitsstrafe«. In: Jehle, J.-M., Feuerhelm, W., Block, P.: Gemeinnützige Arbeit statt Ersatzfreiheitsstrafe. Wiesbaden (Kriminologische Zentralstelle), S. 47–95.
- Feuerhelm, W. (1991): Gemeinnützige Arbeit als Alternative in der Geldstrafenvollstreckung. Wiesbaden (Kriminologische Zentralstelle).
- Feuerhelm, W. (1997): Stellung und Ausgestaltung der gemeinnützigen Arbeit im Strafrecht. Wiesbaden (Kriminologische Zentralstelle).
- Feuerhelm, W. (1998): Gemeinnützige Arbeit als strafrechtliche Sanktion – Bilanz und Perspektiven. BewHi 45, S. 323–337.
- Jehle, J.-M., Feuerhelm, W., Block, P. (1990): Gemeinnützige Arbeit statt Ersatzfreiheitsstrafe. Wiesbaden (Kriminologische Zentralstelle).
- Kaiser, G. (1996): Kriminologie, 3. Aufl. Heidelberg.
- Kerner, H.-J., Kästner, O. (1986) (Hrsg.): Gemeinnützige Arbeit in der Strafrechtspflege. Bonn.
- Kunz, C. (1999): Inhaftierte und ihre Familien. Eine Analyse anhand der Gefangenenpersonalakten von 1993/94 in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern entlassenen Strafgefangenen. Jur. Diss. Greifswald, in Vorbereitung.
- Neu, A. D. (1995): Betriebswirtschaftliche und volkswirtschaftliche Aspekte einer tariforientierten Gefangenenentlohnung. Berlin.
- Schädler, W. (1983): Das Projekt »Gemeinnützige Arbeit« – die nicht nur theoretische Chance des Art 293 EGStGB. ZRP 16, S. 5–10.
- Schädler, W. (1985): Der »Weiße Fleck« im Sanktionensystem. Ein Beitrag zur Diskussion um Geldstrafe, freie Arbeit und Ersatzfreiheitsstrafe. ZRP 18, S. 186–192.
- Schöch, H. (1992): Empfehlen sich Änderungen und Ergänzungen bei den strafrechtlichen Sanktionen ohne Freiheitszug. Gutachten C für den 59. Deutschen Juristentag. München.

»Wer hinsichtlich seiner sozialen Lage nichts mehr zu verlieren hat, dem kann auch der Freiheitsentzug in Form der Ersatzfreiheitsstrafe gleichgültig sein«