

JVA Plötzensee, Friedrich-Olbricht-Damm 16, D-13627 Berlin

Geschäftszeichen (bei Antwort bitte angeben)  
TAL II (K) – 126-324/19  
Bearbeiter/in: Fr. Dr. Karmrodt

Per E-Mail

rechtsausschuss@bundestag.de

Vermittlung (030) 90144 - 0

Telefon (030) 90144 - 2015

Telefax (030) 90144 - 1505

E-Mail: [poststelle@jvapls.berlin.de](mailto:poststelle@jvapls.berlin.de)

Internet:  
<http://www.berlin.de/sen/justiz/justizvollzug/ploetzensee/>

Datum: 01.04.2019

## Stellungnahme aus justizvollzuglicher Sicht zum Gesetzentwurf BT-Drucksache 19/1689 vom 18. April 2018 – Aufhebung der Ersatzfreiheitsstrafe

### I. Kriminalpolitische Erwägungen

Die Ersatzfreiheitsstrafe ermöglicht es bei Personen, bei denen eine Geldstrafe nicht beigetrieben werden kann, eine Freiheitsstrafe dennoch zu vollstrecken. Sie sichert damit die Wirksamkeit der Geldstrafe.

Gemäß dem Schuldgrundsatz darf die Strafe das Maß der Schuld indes nicht überschreiten. Die Freiheitsstrafe ist gegenüber der Geldstrafe das erheblich schwerere Strafübel. Während das Gericht im Rahmen der Strafzumessung und unter Berücksichtigung der spezial- und generalpräventiven Strafzwecke die Verhängung einer Geldstrafe für angemessen hält – und gerade nicht die Verhängung einer Freiheitsstrafe –, wird bei einer uneinbringlichen Geldstrafe dennoch die „härtere“ Freiheitsstrafe als Ersatzfreiheitsstrafe vollstreckt.

Vor diesem Hintergrund ist die Vollstreckung einer Ersatzfreiheitsstrafe im Spannungsfeld von Handlungsunrecht und Wirksamkeit der Geldstrafe im Sanktionensystem zumindest bei **Bagatelldelicten wie beispielsweise dem Erschleichen von Leistungen gem. § 265a StGB („Schwarzfahren“)** **problematisch**. Aufgabe des Strafrechts ist es, schwerwiegende und nicht hinzunehmende Verstöße gegen elementare Werte des Gemeinschaftslebens zu sanktionieren. Die Vollstreckung von freiheitsentziehenden Strafen als Ultima Ratio des staatlichen Zwangs sollte daher nur bei einem entsprechend hohem

Dienstgebäude: Friedrich-Olbricht-Damm 16, 13627 Berlin  
Fahrverbindungen: Bus 106, 123, N26 Seestr./Beusselstr  
Bankverbindung: Empfänger: JVA Plötzensee Bank: Postbank Berlin IBAN: DE23 100 100 100 071 2121 06 BIC: PBNKDEFF

Internet: [www.berlin.de/sen/justva](http://www.berlin.de/sen/justva)

Handlungsunrecht in Betracht kommen. Davon kann bei Bagatelldelikten wie der Beförderungsentgelterschleichung keine Rede sein, zumal auch die Bewertung des Unrechtsgehalts eines solchen Gesetzesverstößes im Laufe der Zeit abgenommen hat.

## II. Betrachtungen aus Sicht des Justizvollzugs

### 1. Statistisches

Im Jahr **2018** wurden **2.514** Verurteilte in die **JVA Plötzensee** Berlin zur Vollstreckung einer Ersatzfreiheitsstrafe oder Zivilhaft aufgenommen. Im Jahr **2017** waren es **2.997**. Von den ca. 700 Haftplätzen in der Justizvollzugsanstalt (JVA) Plötzensee Berlin sind rund 300 Haftplätze für die Unterbringung von Ersatzfreiheitsstrafen vorgesehen. Ca. **30-35%** der Verurteilten verbüßen eine Ersatzfreiheitsstrafe, der die Verurteilung zu einer Geldstrafe **wegen Erschleichens von Leistungen** zugrunde liegt. Den übrigen Fällen liegen beispielsweise Delikte der Eigentums- und Vermögensdelinquenz, der BtM- und Sexual-Delinquenz sowie Körperverletzung, Raub, Verbreitung pornografischer Schriften, Verwenden von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen und Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte zugrunde.

Im Falle von Erschleichen von Leistungen beträgt die durchschnittliche Haftdauer ca. 40 Tage; in der Gesamtschau der übrigen Fälle derzeit ca. 90 Tage.

Die letzte Berechnung der **Gesamt-Tageshaftkosten** für das Jahr **2017** weist einen Betrag von ca. **150 Euro** für den gesamten Berliner Justizvollzug aus.<sup>1</sup> Dagegen beläuft sich die übliche Tagessatzhöhe der Ersatzfreiheitsstrafe auf ca. 5 – 20 Euro.

### 2. Klientel

**a)** Der mit Abstand größte Teil der zu einer Geldstrafe Verurteilten bezahlt diese.<sup>2</sup> Auch noch **nach Verurteilung, aber vor Inhaftierung** gibt es diverse Möglichkeiten und Regelungen, um gemeinsam mit der Vollstreckungsbehörde die Inhaftierung zu vermeiden (z. B: Ratenzahlungs- oder Stundungsvereinbarungen, Verpflichtung zur Ableistung gemeinnütziger Arbeit außerhalb der Anstalt). Die Vereinbarung von Ratenzahlungen mit der Vollstreckungsbehörde kommt jedoch nur dann in Betracht, wenn der Betroffene einen festen Wohnsitz hat.

**b)** Die letztlich in der JVA Plötzensee aufgenommenen Ersatzfreiheitsstrafe weisen in der Regel erhebliche multiple Probleme auf. Nach hiesigen Schätzungen verfügen ca. 40-50% nicht über einen festen Wohnsitz. Sie sind polizeilich oftmals nicht gemeldet. Vor diesem Hintergrund erreicht ein Strafbefehl diese Personen in der Regel postalisch nicht. Reagiert der Betroffene indes nicht auf einen Strafbefehl, wird ein Haftbefehl erlassen, der dann im Falle der Ergreifung vollstreckt wird, oftmals ohne dass der Betroffene zuvor Kenntnis von dem Strafbefehl und der drohenden

<sup>1</sup> Durchschnittliche Kosten; Einbeziehung sämtlicher Haftarten mit sämtlichen anfallenden Kosten.

<sup>2</sup> Eine konkrete Angabe existiert nicht.

Dienstgebäude: Friedrich-Olbricht-Damm 16, 13627 Berlin  
Fahrverbindungen: Bus 106, 123, N26 Seestr./Beusselstr  
Bankverbindung: Empfänger: JVA Plötzensee Bank: Postbank Berlin IBAN: DE23 100 100 100 071 2121 06 BIC: PBNKDEFF

Vollstreckung hat. Weiterhin hat die Klientel der Ersatzfreiheitsstrafer – wenn überhaupt – eine geringe Schulbildung, keinen Beruf erlernt bzw. keine Arbeit. Ca. 50-60% haben einen Migrationshintergrund – vielfach mit nur geringen oder fehlenden deutschen Sprachkenntnissen. Allenfalls werden staatliche Leistungen bezogen. Die finanziellen Verhältnisse und die Verschuldung sind in der Regel ungeklärt. Die meisten Ersatzfreiheitsstrafer sind bei Aufnahme in die JVA zudem in einem desolaten gesundheitlichen Zustand. Ca. 60-70% weisen eine oft langjährige Drogen- und Alkoholproblematik auf und sind infolgedessen oftmals psychisch erkrankt. Sie werden dann entweder stationär oder immer wieder ambulant im hiesigen Justizvollzugskrankenhaus aufgenommen. Ferner müssen sie oftmals substituiert werden, leiden an Infektionskrankheiten wie Hepatitis und HIV oder auch Tuberkulose. Insgesamt muss im Justizvollzug für die Ersatzfreiheitsstrafer eine überdurchschnittlich aufwändige medizinische Betreuung bereitgestellt werden (z. B. Zugangsuntersuchung, Entgiftung und Entzugsbehandlung, mehrfach täglich Medikamentenvergabe; **insgesamt ca. 89.000 behandlerische Einzelleistungen im Jahr 2018**)

**c)** Noch **nach Aufnahme in der JVA** kann durch vollzugsinterne – aufwändige – Maßnahmen und Verfahren ein Teil der Gefangenen ausgelöst oder die Haftzeit zumindest verkürzt werden (z. B. durch Zahlung der Geldstrafe bzw. Vereinbarung von Ratenzahlung mit der Vollstreckungsbehörde nach Teilverbüßung der Ersatzfreiheitsstrafe oder durch Beschäftigung in freier Arbeit innerhalb der JVA (sog. day-by-day-Prinzip).

**d)** In der ganz überwiegenden Anzahl der Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen ergeht **kein Urteil, sondern es wird lediglich ein Strafbefehl erlassen** (mindestens 90 % nach hiesiger Schätzung). Ein Einspruch wird aus o. g. Gründen durch die Betroffenen in der Regel nicht eingelegt, sodass eine Festlegung der Tagessatzanzahl und der Tagessatzhöhe nur nach Aktenlage und damit nicht zwingend auf Grundlage tatsächlicher Gegebenheiten erfolgt und dadurch teilweise zu hoch ausfällt. Dies kann zu einer höheren als der angemessenen Geldstrafe führen, die dann erst recht nicht bezahlt werden kann. Die Schuldfähigkeit wird im Strafbefehlsverfahren mangels Hauptverhandlung nicht überprüft, sie dürfte indes in vielen Fällen nicht umfänglich gegeben sein, beispielsweise aufgrund von Betäubungsmittel- und Alkoholproblematiken oder psychischen Gegebenheiten. Zudem können auch andere strafmildernde Umstände im Strafbefehlsverfahren nicht berücksichtigt werden, wenn der Betroffene diese nicht vorträgt.

### **3. Justizvollzug: in der Regel nicht für die Behandlung von Ersatzfreiheitsstrafern geeignet**

**a)** Aufgrund der o.g. desolaten persönlichen und sozialen Situation der meisten im Justizvollzug aufgenommenen Ersatzfreiheitsstrafer müssten behandlerische, betruerische und therapeutische Maßnahmen getroffen werden, um geeignete Lebensumstände für diese schwierige Klientel zu schaffen. Für derartige soziale Maßnahmen ist der Justizvollzug, der vornehmlich auf die Resozialisierung von Straftätern ausgerichtet ist, aber die falsche Institution. Die sozialen Probleme der

Dienstgebäude: Friedrich-Olbricht-Damm 16, 13627 Berlin  
Fahrverbindungen: Bus 106, 123, N26 Seestr./Beusselstr  
Bankverbindung: Empfänger: JVA Plötzensee Bank: Postbank Berlin IBAN: DE23 100 100 100 071 2121 06 BIC: PBNKDEFF

Ersatzfreiheitsstrafen erfordern eine soziale Lösung außerhalb des Strafvollzugs und ggf. auch außerhalb des Strafrechts. Eine wesentliche Schwierigkeit der Behandlung innerhalb des Justizvollzugs besteht darin, dass die Aufenthaltsdauer in der JVA in der Regel nur sehr kurz und im Übrigen nicht abschließend festzulegen ist. Der Gefangene kann sich jederzeit durch Zahlung der (Rest-)Geldstrafe auslösen und ist dann umgehend zu entlassen. Zudem besteht die Hauptaufgabe des Justizvollzuges bei Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen gerade darin, die Gefangenen bei der unverzüglichen Bezahlung der Geldstrafe zu unterstützen.

**b)** Es ergehen in der Regel Strafbefehle mit Tagessätzen in Höhe von 5 bis 20 Euro. Dem stehen Gesamt-Tageshaftkosten des Justizvollzugs in Höhe von ca. 150 Euro entgegen. Diese Aufwendung finanzieller Ressourcen ist weder verhältnismäßig noch verantwortbar: Im Hinblick auf die Höhe der Tageshaftkosten ist zu bedenken, dass durch die originär zu einer Geldstrafe Verurteilten die Sicherheitsbelange der Bevölkerung grundsätzlich nicht tangiert werden. Unter Berücksichtigung der Strafzwecke war eine Freiheitsstrafe nämlich gerade nicht angezeigt.

**c)** Ergänzend ist anzumerken, dass insbesondere Gefangene, die eine Ersatzfreiheitsstrafe wegen Erschleichens von Leistungen verbüßen, Haftplätze für Strafgefangene im geschlossenen Vollzug „blockieren“. Dies ist angesichts der dem Justizvollzug zur Verfügung stehenden Ressourcen problematisch.

### III. Fazit

#### 1. Kriminalpolitische Sicht

Aus Sicht des Justizvollzugs ist hier nicht abschließend zu beurteilen, ob das Rechtsinstitut der Ersatzfreiheitsstrafe vollständig abgeschafft werden sollte. Jedoch ist die Ersatzfreiheitsstrafe **aus kriminalpolitischer Sicht für „absolute“ Bagatelldelicten wie die Leistungserchleichung im Sinne von § 265a StGB („Schwarzfahren“) nicht mehr vertretbar**. Aufgrund mangelnder Strafadaquität ist zumindest in diesen Fällen eine Entkriminalisierung angezeigt und eine Lösung für das Surrogat der Ersatzfreiheitsstrafe außerhalb des Strafrechts zu suchen.

#### 2. Justizvollzugliche Sicht

**a)** Bedenken gegen das Rechtsinstitut der Ersatzfreiheitsstrafe könnten auch dadurch reduziert werden, dass deren Vollstreckung zwingend an die Zahlungsunwilligkeit und ggf. Zahlungsunfähigkeit geknüpft wird (vgl. BT-Drs. 19/1689, S. 2). Die vorrangige Abwendung der Ersatzfreiheitsstrafe durch gemeinnützige Arbeit ist grundsätzlich weiterhin deren Vollstreckung vorzuziehen und ggf. zu erweitern und zu stärken.

**b)** Dem Bedarf der Ersatzfreiheitsstrafen kann der Justizvollzug mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln nur unzureichend gerecht werden. Da inhaftierte Ersatzfreiheitsstrafen originär nicht zu einer Freiheitsstrafe verurteilt sind, hat der Justizvollzug zuvörderst die Aufgabe, durch eine Unterstützung bei der zügigen

Dienstgebäude: Friedrich-Olbricht-Damm 16, 13627 Berlin  
Fahrverbindungen: Bus 106, 123, N26 Seestr./Beusselstr  
Bankverbindung: Empfänger: JVA Plötzensee Bank: Postbank Berlin IBAN: DE23 100 100 100 071 2121 06 BIC: PBNKDEFF

Bezahlung der Geldstrafe eine vorzeitige Entlassung aus der Haft zu bewirken. Dies widerspricht in aller Regel dem Erfordernis längerfristiger und multipler Unterstützung der Betroffenen. Dem Bedarf der hier einsitzenden Klientel könnte erheblich sinnvoller – und ressourceneffizienter – entsprochen werden durch externe Hilfseinrichtungen und sozialarbeiterische Angebote außerhalb des Strafvollzugs. Die oftmals völlig mit der Lebensführung überforderten Ersatzfreiheitsstraffer müssen sprichwörtlich „an die Hand genommen werden“, um ihre Lebensverhältnisse (u.a. finanzielle, gesundheitliche und soziale Verhältnisse) zu ordnen und zu verbessern. Dem immer wieder zu beobachtenden „Drehtüreffekt“ – sich wiederholende Inhaftierungen aufgrund dauerhafter Problemlagen – kann perspektivisch nur auf diese Weise begegnet werden.

**c)** Ein Königsweg, welche Maßnahmen im Falle uneinbringlicher Geldstrafen ergriffen werden sollten, ist bislang nicht ersichtlich. Eine rechtspolitisch befriedigende Lösung gibt es (noch) nicht. Die gegenwärtige Lösung geht jedenfalls am Bedarf der Betroffenen vorbei und zu Lasten des Justizvollzugs.

Dr. Uwe Meyer-Odewald

**Dienstgebäude:** Friedrich-Olbricht-Damm 16, 13627 Berlin  
**Fahrverbindungen:** Bus 106, 123, N26 Seestr./Beusselstr  
**Bankverbindung:** Empfänger: JVA Plötzensee Bank: Postbank Berlin IBAN: DE23 100 100 071 2121 06 BIC: PBNKDEFF

Internet: [www.berlin.de/sen/justva](http://www.berlin.de/sen/justva)