

# Ein Massengeschäft mit hohen Fallzahlen und relativ wenigen Hafttagen

## Studie über den Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen im Kanton Zürich

**Die Eintreibung von Bussen und Geldstrafen über die Drohung mit Ersatzfreiheitsstrafen erweist sich als preisgünstig, wie aus einer Studie über den Vollzug im Kanton Zürich hervorgeht. Die Ersatzfreiheitsstrafen sind zudem für die Glaubwürdigkeit des Sanktionensystems unerlässlich. Die Ergebnisse der Studie dürften sich zumindest teilweise auch auf andere Kantone übertragen lassen.**

Martin Killias und Lorenz Biberstein



Martin Killias, emeritierter Professor für Strafrecht, Strafprozessrecht und Kriminologie, ist Geschäftsführer von Killias Research & Consulting.



Lorenz Biberstein, MA in Politikwissenschaft, Soziologie und Kriminologie, war von 2013 bis 2018 wissenschaftlicher Mitarbeiter von Killias Research & Consulting.

Das schweizerische Strafgesetzbuch sieht vor, dass Bussen und Geldstrafen, die nicht bezahlt werden, in Form einer Ersatzfreiheitsstrafe im Gefängnis vollzogen werden. Bei Geldstrafen entspricht dabei ein Tagessatz einem Tag Freiheitsstrafe, bei Bussen wird mit dem Urteil (sei es im Strafbefehl oder in einem Gerichtsurteil) die Anzahl Tage Freiheitsstrafe festgelegt, die bei Nichtbezahlung der Busse fällig sind. Werden im Kanton Zürich die offenen Geldbeträge den Bussenstellen (die grössten sind die kantonalen Statthalterämter und die kommunalen Stadtrichterämter) auch nach Mahnversuchen nicht bezahlt, beauftragen diese «Justizvollzug und Wiedereingliederung» (JuWe; ehemals Amt für Justizvollzug) mit dem Vollzug der Ersatzfreiheitsstrafe.

Da im Kanton Zürich relativ wenig gesicherte Informationen zu den Umständen der Ersatzfreiheitsstrafen bekannt waren, führte Killias Research and Consulting (KRC) vom Sommer 2017 bis Herbst 2018 im Auftrag von JuWe eine Studie durch, um mehr über das Profil der verurteilten Personen, die Tatumstände und die Hintergründe der Umwandlung der Strafe zu einer Gefängnisstrafe herauszufinden. Ziel war eine solide statistische Grundlage, auf deren Basis fundiert über die Ersatzfreiheitsstrafe im Kanton Zürich diskutiert werden kann. Dazu wurden einerseits Vollzugsakten analysiert, die mit Steuerinformationen der beteiligten Personen ergänzt wurden, andererseits wurden die grössten Bussenstellen befragt und eine Insassen-Stichprobe im Vollzug ausgewertet. So konnten am Ende jene Geschäfte, die mit dem Vollzug einer Gefängnisstrafe (evtl. in Kombination mit einer Teilzahlung) abgeschlossen wurden, mit den Geschäften, die anders abgeschlossen wurden (komplett bezahlt, verjährt etc.) verglichen werden.

JuWe selbst berechnete anhand von internen Informationen die Kosten, die beim Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen anfallen.

### Häufig mehrere Strafen

Aus den eigenen Statistiken von JuWe ist bekannt, dass über 50 % der Geschäfte, die bei JuWe landen, doch noch mit einer Bezahlung abgeschlossen werden und die verurteilten Personen am Ende nicht ins Gefängnis müssen. Weitere 35 bis 40 % der Geschäfte verjähren, bevor die Verurteilten ihre Strafe bezahlen oder im Gefängnis verbüssen. Ca. 5 % der Geschäfte enden mit dem Vollzug der Strafe im Gefängnis, ca. 2 % werden mit einer Kombination aus Bezahlung und Vollzug abgeschlossen. Andere Abschlussarten, wie bedingte Entlassungen oder das Ableben des Klienten vor dem Vollzug der Strafe, machen jeweils unter 1 % aus.

Wichtig ist bei der Analyse die Unterscheidung zwischen Geschäften und individuellen Strafen: Eine Person kann mehrere offene Strafen (Bussen oder Geldstrafen, evtl. von verschiedenen Bussenstellen) haben, die für die Bearbeitung bei JuWe zu einem Geschäft zusammengefasst werden; dabei werden die offenen Tage Ersatzfreiheitsstrafe addiert. Es zeigte sich, dass Geschäfte bei JuWe relativ häufig aus mehreren individuellen Strafen zusammengesetzt sind: 55 % der untersuchten Geschäfte beinhalteten mindestens zwei offene Strafen (ein Extremfall umfasste insgesamt 25 angesammelte Strafen), die zum Vollzug angeordnet waren. Geschäfte, die mit einem Vollzug im Gefängnis abgeschlossen wurden, waren häufiger aus mehreren Strafen zusammengesetzt als jene, die anders abgeschlossen wurden. Verurteilte Personen mit mehreren «angesammelten» Strafen scheinen also eine höhere Wahrscheinlichkeit zu haben, dass ihr Geschäft mit Haft abgeschlossen wird.



**Ersatzfreiheitsstrafen werden im Kanton Zürich für Männer in der Regel im Vollzugszentrum Bachtel (VZB) vollzogen, bis zur Inbetriebnahme des erweiterten VZB (Bild) im nächsten Herbst fast die Hälfte davon noch in der «Abteilung Meilen».** Foto: JuWe

### Weniger als zwei Wochen

Dazu passt, dass Geschäfte, die mit dem Vollzug der Strafe abgeschlossen wurden, auch längere Ersatzfreiheitsstrafen beinhalteten als Geschäfte, die mit einer Bezahlung abgeschlossen wurden (durchschnittlich 30 Tage gegenüber 8 Tagen). Insgesamt machen aber kürzere Ersatzfreiheitsstrafen die Mehrheit aus: 50 % der Geschäfte wiesen eine Ersatzfreiheitsstrafe von maximal 15 Tagen auf, wobei am häufigsten eine ausgeschriebene Ersatzfreiheitsstrafe von einem einzelnen Tag vorkam. Es gibt also eine relativ grosse Streuung bei der Länge der Ersatzfreiheitsstrafen: Einige wenige fallen sehr lang aus (eine verurteilte Person hatte offene Strafen, die zu einem Gefängnisaufenthalt von über zwei Jahren führten), die meisten offenen Ersatzfreiheitsstrafen sind aber relativ kurz (unter zwei Wochen).

Von den offenen Strafen machen Bussen 90 bis 95 % aus; Geldstrafen sind also selten bei Ersatzfreiheitsstrafen. Da aber Gerichte auch bei schwereren Delikten neben bedingten Freiheits- oder Geldstrafen regelmässig auch Bussen verhängen, geht es bei den zugrundeliegenden Straftaten nicht immer um Übertretungen mit Bagatelldeliktcharakter. Bei der Höhe der ausstehenden Bussen zeigte sich – wie bei den offenen Ersatzfreiheitsstrafen – eine grosse Bandbreite: Die tiefste Busse in der Stichprobe betrug lediglich 19, die höchste 5000 Franken. Allerdings liegen 75 % der untersuchten Bussen bei 350 Franken oder tiefer, 25 % betragen sogar nur 100 Franken oder weniger. Bussen, die doch noch bezahlt wurden, waren tiefer als jene, die im Gefängnis vollzogen wurden.

Betrachtet man die Nationalität und Wohnadressen der verurteilten Personen, zeigt sich, dass Geschäfte von Personen mit ausländischer Nationalität und ohne gültige Adresse in der Schweiz häufiger verjähren als bei Schweizern oder in der Schweiz wohnhaften Personen. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass diese Personen zuerst zur Verhaftung ausgeschrieben werden müssen, vor Ablauf der Verjährungsfrist aber nicht verhaftet werden können.

Bezüglich verübter Delikte zeigte sich, dass Schwarzfahren häufiger ist bei den Personen, die ihre Strafe im Gefängnis verbüssen, und dass Delikte aus dem Strassenverkehr eher bezahlt werden oder verjähren. Dies hat wohl unterschiedliche Hintergründe: Wer schwarzfährt, hat tendenziell weniger finanzielle Mittel zur Verfügung; diese Ver-

stösse werden eher vollzogen. Wer sich ein Auto leisten kann (um überhaupt ein Strassenverkehrsdelikt begehen zu können), hat wahrscheinlich auch mehr Geld zur Verfügung, um die Strafe zu bezahlen. Dies bestätigen auch die Steuerdaten: Personen, die im Strassenverkehr gegen ein Gesetz verstossen haben, weisen ein höheres durchschnittliches Einkommen auf als Schwarzfahrer.

### Eher Wiederholungstäter

Bei der Befragung der Verurteilten im Vollzug gaben 80 % an, dass sie die Strafe nicht bezahlen konnten und deshalb im Gefängnis waren. Je ca. 10 % sagten, dass sie die Strafe nicht bezahlen wollten oder dass es für sie einfacher sei, die Strafe im Gefängnis zu verbüssen. Weiter gab knapp die Hälfte der Befragten an, die Strafe noch während des Vollzugs bezahlen zu wollen, wobei dies am Ende wohl nicht alle auch wirklich schafften. Nur ungefähr ein Drittel der Befragten gab an, zum ersten Mal im Gefängnis zu sein. Bei Personen, deren Strafen mit einer Ersatzfreiheitsstrafe vollzogen werden, handelt es sich deshalb wohl eher um Wiederholungstäter.

### Markante Vermögensunterschiede

Anhand einer Analyse der Steuerinformationen beim kantonalen Steueramt (KSTA) konnten die finanziellen Verhältnisse der Klienten besser eingeschätzt werden. Dabei zeigte sich, dass bei den verjährten Fällen klar weniger Personen bekannt waren beim KSTA. Es dürfte sich um die gleichen Personen ohne festen Wohnsitz oder mit einer Adresse im Ausland handeln, die auch von JuWe nicht kontaktiert werden können. Auffallend war, dass nur ca. jede zweite Person überhaupt eine Steuererklärung beim KSTA eingereicht hatte. Dies kann als Hinweis gesehen werden, dass die untersuchte Bevölkerungsgruppe entweder kein regelmässiges Einkommen oder allenfalls auch Mühe mit schriftlichen Unterlagen, dem Kontakt mit Behörden oder einer stabilen Lebensführung hat.

Beim steuerbaren Vermögen sind die Unterschiede zwischen den Vergleichsgruppen markant: Das durchschnittliche Vermögen von Personen im Vollzug ist 10 bis 20 Mal tiefer als jenes der zahlenden Personen. Die Möglichkeit, eine ausstehende Busse oder Geldstrafe bezahlen zu können, dürfte also unter anderem stark von den eigenen finan-

ziellen Möglichkeiten und insbesondere der Liquidität abhängen.

### JuWe erhält die Problemfälle

Bei den Bussenstellen können zwischen 50 und 90 % der Geschäfte erfolgreich mit einer Bezahlung abgeschlossen werden; der Anteil Verjährungen an den Abschlüssen beträgt zwischen ca. 0,5 und 3 %. Diese Rate ist mit 30 bis 40 % bei JuWe viel höher, was in der Natur der Sache liegt: Bei den Fällen, die zum Vollzug an JuWe weitergeleitet werden, dürfte es sich primär um Geschäfte handeln, die von den Bussenstellen nicht erfolgreich abgeschlossen werden konnten (z.B. weil die verurteilte Person nicht erreicht werden konnte). JuWe erhält somit von Anfang an die Problemfälle.

Die überwiegende Mehrheit (50 bis 80 %) der Geschäfte bei den Bussenstellen stammt aus dem Strassenverkehr. Dies entspricht wiederum nicht dem Anteil bei JuWe, wo der Anteil der Fälle aus dem Strassenverkehr unter 50 % liegt. Dies deutet darauf hin, dass Fälle aus dem Strassenverkehr bei den Bussenstellen häufiger erfolgreich abgeschlossen werden (weil wahrscheinlich Delinquenten im Strassenverkehr mehr Geld zu Verfügung haben, um eine Strafe zu bezahlen).

### Wirtschaftliche Bilanz

Um die wirtschaftliche Bilanz der Ersatzfreiheitsstrafen zu beurteilen, hat JuWe das

Kosten-Nutzen-Verhältnis untersucht. Werden die bei JuWe eingehenden Einnahmen aus bezahlten Bussen und Geldstrafen ausschliesslich den Kosten für die Administration der Ersatzfreiheitsstrafen (insbesondere Personalaufwand in den Vollzugsdiensten, aber ohne Unterbringungskosten in den Gefängnissen/Vollzugseinrichtungen) gegenübergestellt, resultiert für JuWe ein Ertrag von rund 190 Franken pro Tag vollzogener Ersatzfreiheitsstrafe. Werden jedoch sämtliche bei JuWe anfallenden internen Kosten (einschliesslich Unterbringungskosten usw.) berücksichtigt, ergibt sich für JuWe ein Defizit von rund 30 Franken pro Vollzugstag.

Verglichen mit dem Strafvollzug im Allgemeinen erweist sich das System der Eintreibung von Geldstrafen und Bussen über die (Drohung mit) Haft als sehr preisgünstig oder, ohne Einbezug der Unterbringungskosten, sogar als ertragreich. Es darf aber natürlich bei der Beurteilung der Ersatzfreiheitsstrafe als Ganzes nicht nur der buchhalterische Verlust oder Ertrag berücksichtigt werden. Würde die Ersatzfreiheitsstrafe abgeschafft, wäre mit einer stark verringerten Glaubwürdigkeit des ganzen Sanktionensystems zu rechnen. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Bezahlungen von Bussen und Geldstrafen zurückgingen, wenn die Betroffenen den Eindruck hätten, die Bezahlung geschehe «freiwillig» und eine Nicht-Bezahlung bliebe ohne Konsequenzen.

### Intensive Inkassobemühungen vor einem allfälligen Vollzug

Über 50% der Geschäfte, die bei «Justizvollzug und Wiedereingliederung» (JuWe) zum Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen eingehen, werden vor Strafantritt durch Bezahlung erledigt. Dieser hohe Prozentsatz bestärkt JuWe in der langjährigen Praxis, intensive Inkassobemühungen, inklusive der Möglichkeit von Teilzahlungsvereinbarungen, einem allfälligen Vollzug der Ersatzfreiheitsstrafe vorzuschalten. Dies, um die Klienten mit einem Vollzug nicht unnötig aus bestehenden, bestenfalls tragenden Strukturen herauszureissen. Bei ausbleibender Bezahlung innert Frist ist es zwecks Hochhaltung der generalpräventiven Wirkung von Bussen und Geldstrafen wichtig, dass Ersatzfreiheitsstrafen konsequent und zeitnah vollzogen werden.

Um die hohe Anzahl der eingehenden als auch bestehenden Vollzugsverfahren innert nützlicher Frist erledigen zu können und damit eine konsequente und effiziente Bearbeitung der Vollzugsverfahren sicherzustellen, wurden durch JuWe im Jahr 2019 die internen Abläufe und Strukturen angepasst und personelle Ressourcen beantragt. Nebst der konsequenten Bearbeitung der Verfahren sollen die Anpassungen jedoch auch die qualitativen Aspekte der Fallführung in den Vordergrund rücken. So gilt es auch im Bereich der Ersatzfreiheitsstrafen den Zugang zu den besonderen Vollzugsformen (bei Vorliegen der Voraussetzungen) sicherzustellen, was individuelle Abklärungen im Einzelfall und teilweise auch die Überwindung von Kommunikationsbarrieren erfordert. Schliesslich muss konstatiert werden, dass diejenigen Personen, bei denen es zum Vollzug der Ersatzfreiheitsstrafen kommt, oftmals einen erheblichen Unterstützungsbedarf aufweisen. Diesen gilt es im Vollzugsverlauf (trotz zumeist kurzer Strafdauer) bestmöglich zu berücksichtigen, um dem allgemeinen Vollzugsziel der Wiedereingliederung und damit Rückfallverminderung Rechnung zu tragen. (JuWe)