

NK

Neue Kriminalpolitik

Forum für Kriminalwissenschaften, Recht und Praxis

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus Boers
Prof. Dr. Jochen Bung
Prof. Dr. Heinz Cornel
Prof. Dr. Frieder Dünkel
Prof. Dr. Andreas Eicker
Prof. Dr. Monika Frommel
Prof. Dr. Katrin Höffler
Prof. Dr. Johannes Kaspar
Prof. Gabriele Kawamura-Reindl
Prof. Dr. Joachim Kersten
Prof. Dr. Jörg Kinzig
PD Dr. Reinhard Kreissl
Prof. Dr. Frank Neubacher
Prof. Dr. Heribert Ostendorf
Prof. Dr. Jens Puschke
Prof. Dr. Hendrik Schneider
Prof. Dr. Tobias Singelstein
Prof. Dr. Bernd-Rüdiger Sonnen
Prof. Dr. Torsten Verrel

Preprint

Frieder Dünkel

Abschaffung oder Reform der Ersatzfreiheitsstrafe?

Vorab-Ausgabe

3 | 2022

Jahrgang 34

Preprint

ISSN 0934-9200



Nomos

MAGAZIN

Frieder Dinkel

Abschaffung oder Reform der Ersatzfreiheitsstrafe?*

Abstract

Deutschland ist in Europa das Land mit dem größten Anteil von Ersatzfreiheitsstrafen (EFS) bezogen auf die Gesamtpopulation des Strafvollzugs. Angesichts dieser in den letzten Jahren zunehmenden Fehlbelegung und Ressourcenverschwendung bei Verurteilten, die nach Auffassung der Gerichte nicht im Strafvollzug sein sollten, besteht dringender kriminalpolitischer Handlungsbedarf. Die Erfahrungen mit der Corona-Pandemie und die Handhabung der Geldstrafenvollstreckung im Ausland haben gezeigt, dass der Rechtsstaat auch ohne die EFS auskommen kann, ohne dass ein Verlust an spezial- wie generalpräventiver Effizienz zu befürchten ist. Der Beitrag fordert deshalb die Abschaffung der EFS, hilfsweise die Nichtvollstreckbarkeit von Bagatellgeldstrafen (bis zu 30 Tagessätze) im Wege der EFS. Ferner werden der Ausbau vorrangiger Alternativen zur EFS und eine Änderung des Umrechnungsschlüssels von derzeit 1 : 1 in 3 : 1 gefordert (d. h. mit einem Tag EFS werden 3 Tagessätze der Geldstrafe getilgt). Der im Juli 2022 vorgelegte RefE des BMJ bleibt enttäuschend und beschränkt sich im Grunde auf den von der vorangegangenen Großen Koalition erreichten Minimalkonsens (Beibehaltung der EFS und Umrechnungsschlüssel 2 : 1).

* Der Beitrag fasst die kriminalpolitischen Schlussfolgerungen aus den Erfahrungen mit der Pandemie im internationalen Vergleich zusammen (vgl. *Dinkel/Harrendorf/van Zyl Smit* 2022; *Dinkel/Snacken* 2022), die in Deutschland in verschiedenen Foren anlässlich der aufgrund des Koalitionsvertrags der aktuellen Bundesregierung anstehenden Reform des strafrechtlichen Sanktionensystems diskutiert werden. Der Verf. (parteilos) dankt insbesondere den Mitgliedern der Arbeitsgruppe Sanktionenrecht der Friedrich-Ebert-Stiftung für wertvolle Hinweise. Die hier vertretenen Reformvorschläge decken sich weitgehend mit denjenigen der Arbeitsgruppe, vgl. dazu <http://www.fes.de/cgi-bin/gbv.cgi?id=19368&ty=pdf>. Für wertvolle Hinweise zu den statistischen Daten und zur EFS-Vollstreckung danke ich Nicole Bögelein, Universität zu Köln.

1. Problemlage – Rechtstatsächliche Befunde zur Entwicklung der Geldstrafe und der Ersatzfreiheitsstrafen (EFS)

Die Ersatzfreiheitsstrafe (EFS) ist in Deutschland zu einem auch im internationalen Vergleich besonderen Problem geworden.

Die Geldstrafe stellt mit 85,6 % der Verurteilungen¹ die Hauptsanktion im Erwachsenenstrafrecht dar. Ihr Anteil lag seit Anfang der 1970er Jahre relativ konstant zwischen 81 und 84 %, ² obwohl allein im Zeitraum 1981–2015 der Anteil informeller Erledigungen gem. §§ 153 ff. StPO von 34 % auf 60 % anstieg und die formellen Verurteilungen entsprechend abnahmen. Mit der Zunahme informeller Sanktionen im Bereich der minder schweren bzw. Bagatellkriminalität hätte man eigentlich einen Rückgang der Geldstrafe erwarten können, jedoch hat sich die Geldstrafe bis weit in den Bereich der mittelschweren Kriminalität hinein etabliert.

Im Allgemeinen hat sich die Geldstrafe einschließlich des Tagessatzsystems auch bewährt, denn sie wird letztlich in über 90 % der Fälle bezahlt und damit erfolgreich vollstreckt. Die Rückfallquoten sind ausweislich der Rückfallstatistiken³ mit 31 % moderat, nur 2 % werden wegen Rückfalltaten zu einer unbedingten Freiheitsstrafe verurteilt. Es bleibt allerdings eine zunehmend problematische Restgruppe von zu Geldstrafe Verurteilten, die trotz der im Grundsatz der ökonomischen Situation angepassten Tagessatzhöhe die Geldstrafe nicht bezahlt bzw. bezahlen kann, und die auch das Angebot „freier Arbeit“ (vgl. Art. 293 EGStGB) nicht annimmt.

Die Zahlen jährlich verbüßter Ersatzfreiheitsstrafen werden statistisch nicht ausgewiesen. Lediglich aus Stichtagszahlen der eine EFS verbüßenden Gefangenen und auf einzelne Bundesländer bezogenen Einzelerhebungen⁴ lassen sich Annäherungswerte ermitteln.

Aus den Erhebungen des Europarats im Rahmen der Jahresstatistiken SPACE I ergibt sich für 2015, dass Deutschland mit stichtagsbezogen 7 % der Gesamtpopulation des Strafvollzugs europaweit die höchste Belastung mit EFS aufwies (vgl. Abbildung 1).⁵

1 Berechnet nach *Statistisches Bundesamt* 2021, S. 96.

2 Zur Entwicklung seit 1950 und den Auswirkungen der verschiedenen Strafrechtsreformen, insbesondere von 1969, vgl. *Heinz* 2017, S. 103 ff., 111 ff.

3 Vgl. zuletzt *Jehle/Albrecht/Hohmann-Fricke/Tetal* 2021, S. 57.

4 Vgl. z.B. bezogen auf Mecklenburg-Vorpommern *Bögelein/u.a.* 2019, S. 282 ff.; vgl. auch *Bögelein/Graaff/Geisler* 2021, S. 59 m.w.N.; in der Untersuchung zur JVA Köln machten 22% aller Zugänge im Zeitraum 2017–2019 EFS Verbüßende aus (vgl. S. 61).

5 Vgl. hierzu bereits *Treig/Pruin* 2018, S. 322 ff.; *Treig/Pruin* 2018a, S. 12 f.

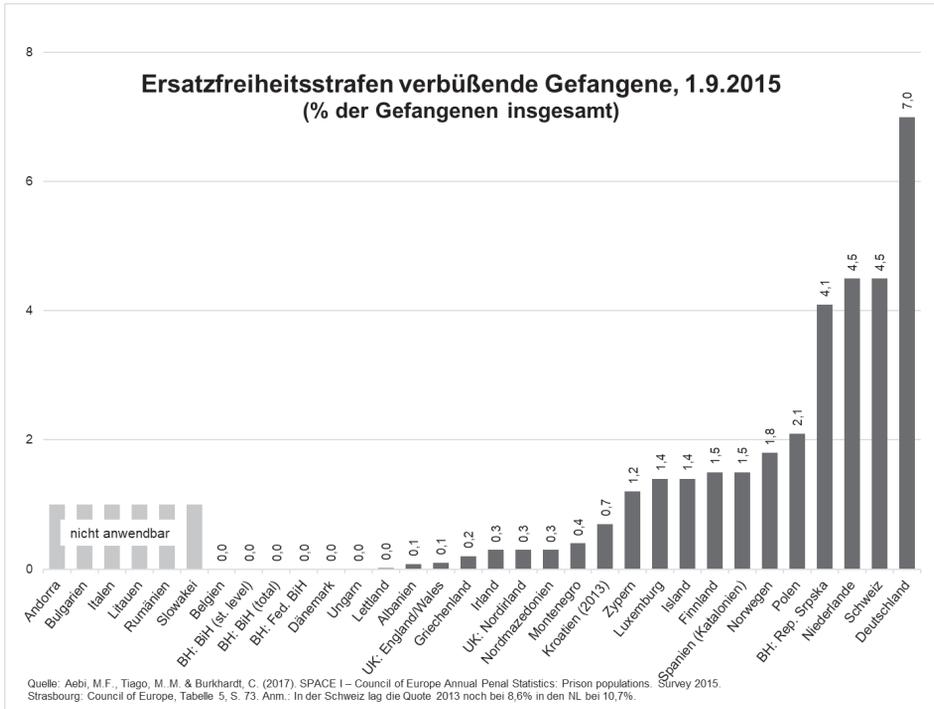


Abbildung 1: Ersatzfreiheitsstrafen verbüßende Gefangene im europäischen Vergleich (Stichtagsbelegung zum 1.9.2015)

In zahlreichen Ländern gibt es die EFS nicht (z. B. Italien,⁶ Litauen, Rumänien, s. Abbildung 1) oder sie spielt in der Vollstreckungspraxis keine Rolle (insgesamt in 20 der in Abbildung 1 aufgeführten 32 Länder; Anteile von 0,0–0,4 %).⁷ Geldstrafen werden dann im Rahmen der allgemeinen zivil- und öffentlich-rechtlichen Systeme der Schul-

6 In Italien hat das dortige Verfassungsgericht die EFS schon 1979 für verfassungswidrig erklärt, vgl. die sentenza n. 131 vom 21.11.1979, <https://www.giurcost.org/decisioni/1979/0131s-79.html>; die Begründung stellte wesentlich darauf ab, dass es infolge der Zahlungsunfähigkeit der Verurteilten mit der Umwandlung der Geld- in eine Freiheitsstrafe zu einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung komme (Verletzung des Gleichheitssatzes, Art. 3 der Verfassung); ähnlich argumentiert Wilde 2022, S. 1 nunmehr auch für Deutschland.

7 Weitere (in Abbildung 1 nicht aufgeführte) Länder wie Schweden (seit 1983) oder Georgien haben die EFS de facto abgeschafft bzw. sie zur absoluten ultima ratio gemacht. In Schweden kommt die EFS nur bei Zahlungsunwilligkeit in Betracht, was zu deren faktischen Abschaffung geführt hat, vgl. Bögelein/Wilde/Holmgren 2022, S. 109 ff., die auf eine völlig „unterschiedliche Vollstreckungskultur“ in Schweden verweisen, die es hinnimmt, dass ca. 40% der uneinbringlichen Geldstrafen nach 5 Jahren verjähren (S. 111). In Dänemark werden seit 2006 EFS gegen nachweislich zahlungsunfähige Geldstrafschuldner nicht vollstreckt, vgl. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste: Ersatzfreiheitsstrafe gem. § 43 StGB, WD 7 – 3000 – 035/18, S. 6.

dentilung (ggf. Zwangsvollstreckung) beigetrieben. In den meisten Ländern, die die EFS eingeführt haben, wird sie weit weniger häufig vollstreckt, und zwar auch in Ländern, in denen die Geldstrafe ähnlich häufig oder noch häufiger als in Deutschland verhängt wird (z. B. Finnland, Schweden).

Stichtagserhebungen in Deutschland zeigen die dramatische Entwicklung der letzten Jahre auf, im Rahmen derer die Anteile von EFS Verbüßenden im Erwachsenenstrafvollzug (nur dort kommen EFS vor) von 6,7 % im Jahr 2004 auf 11,1 % bzw. 10,6 % im Jahr 2018 bzw. 2020 (28.2., vor dem Ausbruch der Pandemie) angestiegen sind. Die prozentuale Zunahme ist vor dem Hintergrund eines starken Rückgangs der Gesamtbelegung des Justizvollzugs und der Belegung im Erwachsenenstrafvollzug zu sehen (s. Tabelle 1).

Tabelle 1: Die Belegungsentwicklung im Strafvollzug und Anteile von EFS Verbüßenden, 2004–2021 (Auswirkungen der Corona-Pandemie nach dem 28.2.2020)

Datum	Belegung Justizvollzug insg. (abs.)	Vollzug von Freiheitsstrafe (Erwachsenenstrafvollzug)	Davon: EFS	% EFS bzgl. Erwachsenenvollzug
31.8.2004	79.329	54.015	3.625	6,7 %
31.8.2007	73.319	52.632	3.707	7,0 %
31.8.2010	70.103	51.015	3.880	7,6 %
31.8.2013	63.317	45.923	3.964	8,6 %
31.8.2017	64.223	45.246	4.700	10,4 %
31.3.2018	62.194	42.873	4.753	11,1 %
28.2.2020	63.852	45.062	4.773	10,6 %
30.6.2020	57.624	40.311	1.333	3,3 %
30.11.2020	60.160	41.896	3.584	8,6 %
30.6.2021	57.333	40.783	2.891	7,1 %
30.11.2021	57.854	41.152	4.652	11,3 %

Quelle: Statistisches Bundesamt: Bestand der Gefangenen und Verwahrten, www.destatis.de

Die sich verschärfende Problematik der EFS wird auch durch die *sinkenden Anteile der durch gemeinnützige Arbeit ganz oder teilweise abgewendeten ESF* deutlich. Ausweislich der in der Staatsanwaltschaftsstatistik des Statistischen Bundesamts ausgewiesenen Vollstreckungseinleitungen haben im ersten Erhebungsjahr 2004 6,2 % der zu Geldstrafe Verurteilten die ESF durch gemeinnützige Arbeit zumindest teilweise abgewendet, 2007 7,4 %, 2011 6,4 %, 2015 5,5 % und 2019 (letztes Jahr vor der Pandemie) 3,6 %. Der Anteil sank seit 2007 um 51,3 %.⁸ Damit ist diese Alternative zur EFS in

8 Vgl. Statistisches Bundesamt 2004–2020, jeweils Tabelle 1.1, S. 13.

den letzten 5 Jahren in die Krise geraten. Die von Länderjustizministerien regelmäßig mitgeteilten Erfolgszahlen bzgl. vermiedener Hafttage und damit Kosteneinsparungen werden insoweit deutlich relativiert.⁹

Alle Bundesländer haben mit dem Auftreten von Covid-19 die Ladung zur EFS-Vollstreckung ausgesetzt und großenteils in der Vollstreckung befindliche EFS unterbrochen.¹⁰ In den meisten Bundesländern wurde in der ersten Welle der Pandemie darüber hinaus die Vollstreckung kurzer bis mittlerer Freiheitsstrafen ausgesetzt.¹¹

Insgesamt hat sich der *Anteil von EFS Verbüßenden im Zeitraum 28.2.-30.6.2020 um 71 % vermindert* und betrug *nunmehr lediglich 3,3 % der Gesamtpopulation des Erwachsenenstrafvollzugs*.

Die weitere Entwicklung in der dritten und vierten Welle der Pandemie war von einem Auf und Ab der EFS Verbüßenden gekennzeichnet, da die Nichtvollstreckung der EFS nur einen Aufschub bedeutete. Die *Entwicklung bis Ende 2021* zeigt teilweise unterschiedliche Verläufe in den einzelnen Bundesländern (s. Tabelle 2).

Überall war nach Auslaufen des Vollstreckungsaufschubs im Mai/Juni 2020 ein Anstieg der EFS-Belegung bis zum September 2020 zu verzeichnen, die nachfolgende Welle ab Oktober 2020 führte dann aber zu einem erneuten Rückgang bis Mitte 2021.

Bemerkenswert ist vor allem der über fast den gesamten Beobachtungszeitraum niedrig gebliebene Anteil von Ersatzfreiheitsstrafen in Berlin und Bremen. Allerdings wurde insgesamt gesehen *Ende 2021¹² der Ausgangswert vor dem Beginn der Pandemie erneut erreicht*. Damit wird der *dringende kriminalpolitische Handlungsbedarf* erneut unterstrichen.

Allein Berlin (eingeschränkt in der ersten Welle der Pandemie auch Hamburg) hat in den ersten drei Wellen der Pandemie nicht nur einen *Vollstreckungsaufschub*, sondern auch einen *gnadenweisen Erlass von Geldstrafen und damit Ersatzfreiheitsstrafen* bei insgesamt ca. 7.500 zahlungsunfähigen Geldstrafenschuldnern (Sammelgnadenerweise

9 Die Zahl vermiedener Hafttage von 1.139.309 im Jahr 2002 blieb bis 2015 (1.102.061) nach absoluten Zahlen relativ stabil, sank dann aber auf 735.341, d. h. um 35,5 %, vgl. *Statistisches Bundesamt* 2007, S. 13; 2020, S. 13.

10 Vgl. i. E. *Bögelein* 2021, S. 19 ff., und unter Einschluss der weiteren Wellen der Pandemie *Bögelein* 2022, NK 2022, S. 212 ff. Die statistischen Angaben bei *Bögelein* 2022, S. 222 (Tabelle 8) für das Jahr 2021 unterscheiden sich leicht von den hier auf der Basis von Angaben des Statistischen Bundesamts (www.destatis.de) präsentierten Daten. Die Autorin greift auf eigene Erhebungen im Rahmen einer Bundesländer-Umfrage zurück. Das Beispiel zeigt, dass die offiziellen Daten zum Strafvollzug möglicherweise fehlerbehaftet sind.

11 Dies betraf kurze (-6 Monate) und mittlere Freiheitsstrafen (bis 12, 18 oder sogar 36 Monate), ferner wurden Langzeitausgänge bis zu 6 Monate bei Gefangenen im offenen Vollzug gewährt, um die Fluktuation von Gefangenen bzw. Neuzugängen und damit das Infektionsrisiko zu mindern, vgl. i. E. *Dünkler/Morgenstern* 2020, S. 440; 2022, S. 231 ff.; vgl. auch *Schaerff* 2020; *Bögelein* 2022.

12 Aus Gründen der eingeschränkten Vollstreckungspraxis in der Weihnachtszeit wurde der 30.11. als Stichtag gewählt; am 31.12.2021 verbüßten 4.017 Gefangene eine EFS, d. h. 10,0 % der 40.248 Strafgefangenen im Erwachsenenstrafvollzug.

Mitte 2020, Mitte 2021 und im April 2022) verfügt,¹³ ohne feststellbare negativen Konsequenzen für die Kriminalitätsentwicklung und die Akzeptanz in der Bevölkerung. Ein laufendes Forschungsprojekt des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen überprüft derzeit die Auswirkungen der Gnadenerweise auf die Rückfälligkeit im Vergleich zu einer Kontrollgruppe von Geldstrafschuldern, die eine EFS verbüßten.

Tabelle 2: Die Belegung von EFS Verbüßenden im Bundesländervergleich vom 28.2.2020 – 30.11.2021 (absolute Zahlen)

Bundesland	28.2.2020	31.3.2020	30.6.2020	30.9.2020	30.11.2020	31.3.2021	30.6.2021	30.11.2021	Änderung 2/2020 – 6/2020 (Index 2/2020 = 100)	Änderung 2/2020 – 11/2021 (Index 2/2020 = 100)
Baden-Württemberg	543	128	125	290	305	336	336	470	23,0	86,6
Bayern	650	555	248	376	422	476	746	779	38,2	119,9
Berlin	325	87	29	216	212	113	102	387	8,9	119,1
Brandenburg	175	22	23	73	125	83	83	150	13,1	85,7
Bremen	53	28	13	38	32	9	12	72	24,5	135,9
Hamburg	118	29	43	152	94	47	55	134	36,4	113,6
Hessen	391	166	92	361	290	165	163	391	23,5	100,0
Mecklenburg-Vorpommern	78	17	13	106	64	25	63	116	16,7	148,7
Niedersachsen	358	289	125	363	260	283	278	353	34,9	98,6
Nordrhein-Westfalen	1.089	688	378	k.A.	k.A.	415	449	764	34,6	70,2
Rheinland-Pfalz	206	91	44	98	152	143	135	226	21,4	109,7
Saarland	35	19	13	18	20	19	25	31	37,1	88,6
Sachsen	336	105	71	263	255	211	163	326	21,1	97,0
Sachsen-Anhalt	205	154	60	69	139	142	123	189	29,3	92,2
Schleswig-Holstein	78	24	19	42	40	49	53	82	24,4	105,1
Thüringen	133	45	37	55	145	105	86	182	27,8	136,8
Deutschland insgesamt	4.773	2.447	1.333	k.A.	k.A.	2.621	2.891	4.652	29,0	97,5

Quelle: Statistisches Bundesamt: Bestand der Gefangenen und Verwahrten, www.destatis.de

¹³ Vgl. zum letzten Sammelgnadenerweis https://www.berlin.de/justizvollzug/_assets/senjustv/sonstiges/3-sammelgnadenerweis-anlaesslich-der-corona-pandemie.pdf; zu den Gnadenerweisen 2020 vgl. Bögelein 2022, S. 220 f.; Dünkel/Morgenstern 2022, S. 238.

Zwischenfazit:

Es gibt in *Deutschland erheblichen Handlungsbedarf*, die EFS weitergehend einzuschränken, wenn nicht ganz auf sie zu verzichten. Für beide Optionen gibt es (praktikable) Beispiele aus dem europäischen Ausland.

Der vorübergehende Verzicht auf die Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen während der Pandemie in Deutschland hat den Rechtsstaat nicht in Frage gestellt und das Vertrauen in die Geltungskraft des Strafrechts nicht beeinträchtigt. Von daher dürften kriminalpolitische Initiativen, die die EFS weitergehend reduzieren, auf generelle Zustimmung auch in der „Normalbevölkerung“ stoßen.

Der Handlungsbedarf wird dadurch unterstrichen, dass Ende 2021 die Anteile der EFS Verbüßenden an der Gesamtpopulation des Erwachsenenstrafvollzugs wieder das Niveau vor der Pandemie (Februar 2020) erreichten, in einigen Bundesländern sogar erheblich über dem Ausgangsniveau lagen (Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen). Nur in NRW ist ein gewisser nachhaltiger Effekt zu verzeichnen, indem trotz steigender Zahlen im Jahr 2021 „nur“ 70 % des Ausgangsniveaus erreicht wurden.

2. Kriminalpolitische Lösungen zur Vermeidung/Reduzierung von Ersatzfreiheitsstrafen

2.1 Änderungen bzgl. des Anwendungsbereichs und der Voraussetzungen der Geldstrafe

Die Klientel der EFS besteht überwiegend aus Personen sozio-ökonomisch benachteiligter Schichten, die sozial wenig integriert sind und multiple Problemlagen aufweisen.¹⁴ Soweit es sich um Verurteilte aufgrund wiederholter Bagatelldelikte wie Beförderungerschleichung, Ladendiebstahl oder im Bereich der Drogendelinquenz um Cannabisdelikte oder den Besitz anderer Drogen zum Eigengebrauch handelt, ist die – in der Koalitionsvereinbarung vorgesehene – Entkriminalisierung durch Aufhebung entsprechender Straftatbestände zu fordern, die in der Folge auch einen Rückgang der EFS bewirken werden.¹⁵

Ein weiterer Befund ist, dass die *Ausgestaltung des Tagessatzsystems* vor allem bei Sozialhilfeempfängern und allgemein Menschen in prekärer finanzieller Lage aufgrund der Ausgestaltung des sog. Nettoprinzips der Geldstrafe zu unvertretbaren Belastun-

14 Die empirischen Befunde zur sozialen Randständigkeit der Klientel der EFS reichen bis in die 1980er Jahre zurück und entsprechen auch der heutigen Realität, vgl. m.w.N. Bögelein/Graaff/Geisler 2021, S. 59 f.; Lobitz/Wirth 2018, S. 11 ff.; Treig/Pruin 2018; 2018a; Villmow 2021.

15 Vgl. dazu Bals/Cornell/Dünkel/u.a. 2021, S. 386 f.; die Dimension des „Einsparungspotenzials“ wird aus der Untersuchung von Lobitz/Wirth in NRW deutlich: 23,5 % der vollstreckten EFS betrafen die Beförderungerschleichung, 8,7 % BtM-Delikte (30,0 % Diebstahl/Unterschlagung mit anzunehmenden durchschnittlich eher geringen Schäden), vgl. Lobitz/Wirth 2018, S. 31.

gen bzw. Überforderungen der Leistungsfähigkeit führt, die letztlich in der Vollstreckung von EFSen ihren Niederschlag finden.

Dazu der Ziethener Kreis (2021): Zu kritisieren ist, dass „§ 40 Abs. 2 StGB zwar im Grundsatz die Höhe der Geldstrafe angemessen nach dem Einkommen bemisst, dass dies aber bei Personen, die am Existenzminimum leben zu besonderen Problemen führt, da sie weder etwas zur Begleichung der Geldstrafe ansparen können noch ihren Lebensstandard absenken können. Das Existenzminimum sollte deshalb bei der Ermittlung der Geldstrafhöhe unberücksichtigt bleiben. Dafür würde es genügen, § 40 Abs. 2 Satz 2 StGB wie folgt zu fassen: ‚Dabei geht es in der Regel von dem Nettoeinkommen aus, das der Täter durchschnittlich an einem Tag nach Abzug des Existenzminimums einschließlich seiner Wohnkosten hat oder haben könnte.‘ Eine solche Formulierung würde den Ermittlungsaufwand für die Justiz in Maßen halten und im Übrigen verlangt § 40 Abs. 2 StGB bereits jetzt, dass im Prinzip vom Nettoeinkommen auszugehen ist.“¹⁶

Diese Formulierungsänderung müsste im Bereich von Geldstrafschuldern aus finanziell benachteiligten Schichten zu minimalen Tagessatzhöhen führen, die dann vermutlich seltener in der Vollstreckung einer EFS enden. Zusammen mit der *vorran-* *gigen* Ableistung durch gemeinnützige Arbeit (s. u. 2.4.1) würde die EFS dadurch zu einer tatsächlichen „ultima ratio“ der Geldstrafenvollstreckung.¹⁷

2.2 Abschaffung der EFS

Der am weitesten gehende Reformvorschlag beinhaltet die Abschaffung der EFS zugunsten einer rein zivilrechtlichen Beitreibungs- bzw. Zwangsvollstreckungslösung. Obwohl sich dafür Beispiele im Ausland finden lassen, gibt es in Deutschland, insbesondere bei Praktikern der Strafrechtspflege, Vorbehalte. Die EFS wird als „Rückgrat der Geldstrafenvollstreckung“ von den Verfechtern der Beibehaltung der EFS

16 Vgl. *Bals/Cornel/Dünkel/u.a.* 2021, S. 386 f.; ähnlich auch *Wilde* 2022, S. 3, der bei Arbeitslosengeld II-Empfängern für einen maximalen Tagessatz von 1–3 € plädiert, wodurch Geldstrafen dann i.d.R. einbringlich sein dürften.

17 Weitere Probleme in diesem Kontext beruhen auf der Tatsache, dass mehr als 80 % der Geldstrafen im Wege des schriftlichen Strafbefehlsverfahrens verhängt werden, ohne dass eine vertiefte Prüfung der finanziellen Lage des Verurteilten erfolgt ist, z. B. weil der Beschuldigte dazu keine Angaben gemacht hat. Man könnte überlegen, dass analog zu den Entscheidungen beim Widerruf der Straf(rest)aussetzung gem. § 56f bzw. §§ 57 Abs. 5 i.V.m. 56f die vollstreckungsrechtliche Entscheidung der Anordnung einer EFS ebenfalls einem Richter vorbehalten bleiben sollte. Demgemäß wäre § 459e StPO entsprechend zu ändern. Die intensiven Diskussionen in der Arbeitsgruppe zur Sanktionenrechtsreform der Friedrich-Ebert-Stiftung im April/Mai 2022 sowie mit Mitgliedern des sog. Ziethener Kreises zeigten jedoch, dass diese Lösung zu einer immensen Belastung der Richterschaft führen würde, ohne dass damit eine substantielle Verbesserung der Praxis zwingend wäre. Daher sieht auch der Verf. dieses Beitrags diese Lösung nicht als zielführend an. Dagegen sind die im Entwurf des BMJ vorgesehene stärkere Einbeziehung der Gerichtshilfe, § 459d Nr. 2 StPO, und die bessere Aufklärung über den Verfahrensablauf, vgl. § 459e Abs. 2 StPO-E (vgl. *Bundesministerium der Justiz* 2022, S. 84) eine im Ansatz gute Lösung, s. dazu auch unten 2.4.1.

für notwendig gehalten, um die Zahlungsmotivation zu gewährleisten.¹⁸ In der Tat geben empirische Studien Anhaltspunkte dafür, dass ein gewisser Teil der Geldstrafenschuldner erst unter dem Eindruck der Androhung und ggf. Anordnung der EFS die Geldstrafe bezahlt.¹⁹ Jedoch heißt das nicht, dass ein entsprechender Druck zur Bezahlung der Geldstrafe nicht auch ohne das „Sanktionsmittel“ bzw. Drohpotenzial der EFS gewährleistet werden kann. Dafür sprechen jedenfalls die Erfahrungen aus dem europäischen Ausland.²⁰

Daher plädiert der Verf. ebenso wie die AG Sanktionenrecht der FES für die ersatzlose Streichung der EFS.

Zur Begründung ist darauf zu verweisen, dass die überwiegende Zahl der europäischen Länder die EFS entweder abgeschafft oder sie zur extremen ultima ratio bei zahlungsunwilligen Geldstrafenschuldnern gemacht haben (s. o. Abbildung 1) und sie – wie etwa das Beispiel Dänemark zeigt – bei zahlungsunfähigen Verurteilten explizit ausschließen.²¹ Diese Länder kommen mit vorrangigen Alternativen wie der gemeinnützigen Arbeit, Hausarrest oder anderen Freiheitsbeschränkungsmaßnahmen und im Übrigen einer konsequenten Beitreibung durch Zwangsvollstreckungsmaßnahmen aus.

Die Folgen der Abschaffung der EFS wären: Es bliebe dann bei der Vollstreckung der Geldstrafe im Wege der Zwangsvollstreckung, die durch Ableistung von gemeinnütziger Arbeit oder andere Alternativen abgewendet werden kann. Da eine Verjährung der Geldstrafenvollstreckung bei Geldstrafen von bis zu 30 Tagessätzen erst nach drei, bei höheren Geldstrafen nach 5 Jahren eintritt (vgl. § 79 Abs. 3 Nr. 4, 5 StGB), ist auch bei vorübergehender Zahlungsunfähigkeit eine ausreichende Handhabe gegeben,

18 Vgl. hierzu einige der Stellungnahmen zur Anhörung am 3.4.2019 im Deutschen Bundestag unter <https://kripoz.de/2019/03/28/entwurf-eines-gesetzes-zur-aenderung-des-straftgesetzbuchs-und-weiterer-gesetze-aufhebung-der-ersatzfreiheitsstrafe-2/>; BAG-S (Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe e.V.) 2020; ebenso jetzt der RefE des BMJ vom Juli 2022, vgl. Bundesministerium der Justiz 2022, S. 9 f., der im Übrigen auf Erfahrungen im europäischen Ausland mit der (gesetzlichen oder de facto-)Abschaffung der ESF nicht eingeht.

19 Vgl. Dünkel/Scheel 2006, S. 50 ff., 53, wonach nach Anordnung der EFS 3 % die Geldstrafe unmittelbar, weitere 12 % nach Ratenzahlungsvereinbarungen bezahlten, 8 % gemeinnützige Arbeit und Teilzahlungen leisteten und 51 % der Verurteilten die Geldstrafe vollständig durch gemeinnützige Arbeit tilgten. Letztlich haben nur 15 % weder gezahlt noch gemeinnützige Arbeit geleistet und dementsprechend die EFS verbüßt. Ähnliche Ergebnisse zeigt die Untersuchung von Lobitz/Wirth in Nordrhein-Westfalen. Danach wurde selbst nach Haftantritt der EFS in knapp 50 % der Fälle (überwiegend mit eigenem Geld) bezahlt oder es wurden Ratenzahlungen vereinbart, sodass im Ergebnis 63 % der Haftzeit nicht verbüßt werden mussten. Die durchschnittliche Höhe der EFS betrug 60 Tagessätze, die Tagessatzhöhe 16,80 €, dabei in etwa der Hälfte der Fälle zwischen 6 und 10 €, weitere 3 % zwischen einem und 5 €, vgl. Lobitz/Wirth 2018, S. 13 f., 38 f.; andererseits zeigte eine Untersuchung in der JVA Köln, dass es nur knapp einem Drittel (32%) der EFS Verbüßenden gelang sich freizukaufen, vgl. Bögelein/Graaff/Geisler 2021, S. 62.

20 So auch mit Blick auf Schweden Bögelein/Wilde/Holmgren 2022, S. 102 ff., 109 ff.

21 In Schweden kommt die EFS nur bei schuldhafter Zahlungsunfähigkeit bzw. Zahlungsunwilligkeit in Betracht, eine Regelung die Gustav Radbruch in den 1920er Jahren ebenfalls vorge schlagen hatte, vgl. Wilde 2022, S. 4.; Bögelein/Wilde/Holmgren 2022, S. 109 ff.

den Vollstreckungsdruck durch wiederholte Beitreibungsversuche aufrecht zu erhalten.

2.3 Teilabschaffung der EFS

Falls die Option einer *völligen Abschaffung der EFS* nicht durchsetzbar wäre, könnte man – ähnlich wie in Finnland – daran denken, bei bestimmten, in ihrem Schuldgehalt geringfügigen Geldstrafen die Vollstreckbarkeit im Wege der EFS auszuschließen. In Finnland sind dies Geldstrafen von bis zu 20 Tagessätzen.²² Diese werden dann im Wege der üblichen Vollstreckung von Forderungen des Staats gegenüber Schuldnern beigetrieben.

Da es sich bei den zugrundeliegenden Delikten um ausgesprochene Bagatellkriminalität handelt (die in Deutschland normalerweise informell über §§ 153 ff. StPO sanktioniert wird), wird der staatliche Strafanspruch durch den Verzicht auf die Beitreibung im Wege der EFS nicht wesentlich tangiert. Klarzustellen ist auch hier: Dieser Verzicht bedeutet nicht, die Geldstrafe nicht durchzusetzen, sondern nur, dass die EFS als Druckmittel der Geldstrafenvollstreckung wegfällt. Der Verlust an „Drohpotenzial“ kann – wie die Erfahrung im Ausland zeigt – durch eine konsequente Vollstreckung und ein breit gefächertes Angebot an Alternativen bei Zahlungsunfähigkeit ohne Weiteres kompensiert werden.

Vorschlag: Geldstrafen bis zur Höhe von 30 Tagessätzen werden von der Vollstreckung im Wege der EFS ausgeschlossen.

2.4 Modifikationen der Geldstrafenvollstreckung mit dem Ziel der Reduzierung von EFS verbüßenden Verurteilten

2.4.1 Änderungen des Ablaufs der Geldstrafenvollstreckung

Der bisherige Ablauf der Geldstrafenvollstreckung sieht vor, dass bei Nichtzahlung zunächst auf Ratenzahlungsmöglichkeiten hingewiesen und die EFS angedroht, sodann angeordnet wird. Erst mit der Anordnung erfolgt der Hinweis auf die Möglichkeit, die Tilgung durch gemeinnützige Arbeit abwenden zu können. In der Praxis handelt es sich bei der Klientel der EFS häufiger um Personen, die auf schriftliche Mahnungen nicht reagieren, ggf. auch weil sie den Inhalt der Schreiben nicht richtig erfassen.

²² Diese „Bagatellklausel“ ist in Kap. 2(a), § 4 Abs. 2 des finnischen StGB festgelegt. Die EFS wird ferner für Taten, die im Alter von unter 18 Jahren begangen wurden, ausgeschlossen. Ich danke *Tapio-Lappi-Seppälä*, Universität Helsinki, für wichtige Hinweise zur Situation und Entwicklung der skandinavischen Länder, die – abgesehen von Finnland – die Ersatzfreiheitsstrafe gesetzlich oder de facto abgeschafft haben, dennoch aber eine (konsequente) Beitreibung vorsehen.

Schon die 2002 regierende Rot-Grüne Koalition hatte seinerzeit eine Änderung des Vollstreckungsablaufs vorgeschlagen, die aber nach dem Regierungswechsel in der „Ära“ Merkel nicht weiter verfolgt wurde. Es ist nunmehr an der Zeit, sich auf die positiven Reformvorschläge von Anfang der 2000er Jahre zurückzubesinnen.

Der zuletzt vorgelegte Gesetzentwurf aus dem Jahr 2004 sah vor, dass die gemeinnützige Arbeit primäre Ersatzsanktion bei Uneinbringlichkeit der Geldstrafe wird. Bislang ist – wie erwähnt – die gemeinnützige Arbeit Ersatzsanktion für die im Falle der Uneinbringlichkeit anzuordnende EFS (vgl. Art. 293 EGStGB und die dazu erlassenen Verordnungen der Bundesländer). Stattdessen sollte die gemeinnützige Arbeit direkt an die Stelle der uneinbringlichen GS vor einer EFS-Anordnung gestellt werden. Dies bedeutet eine Änderung des Vollstreckungsablaufs, von der man sich eine deutliche Reduzierung der tatsächlich zu verbüßenden EFSen erhoffen darf.²³ Diese Änderung der Vollstreckungsmodalität ist angebracht, weil u. a. die seinerzeitigen Erfahrungen des Modellprojekts „Ausweg“ in Mecklenburg-Vorpommern den misslichen Zustand bestätigten, dass es zahlreiche Fälle gibt, bei denen die Geldstrafe voraussichtlich nicht bezahlt werden wird und daher nur eine Erledigung durch gemeinnützige Arbeit (oder Ersatzfreiheitsstrafe) in Frage kommt.²⁴ Die vorherige Androhung und schließlich Anordnung der EFS sowie das erst daraufhin mögliche Angebot, gemeinnützige Arbeit zu leisten, erscheint als langwieriges und bürokratisches Verfahren. Die Ausgestaltung der gemeinnützigen Arbeit als primäre Ersatzsanktion dürfte zu einer deutlichen Verkürzung der Vollstreckungsdauer führen.

Für die Tilgung von Geldstrafen durch gemeinnützige Arbeit sollten 2–3 (anstatt der bisher regelmäßig üblichen 6) Stunden Arbeit einem Tagessatz entsprechen (s. u. 2.5).²⁵

Die Entwürfe der Jahre 2002–2004 wollten der gemeinnützigen Arbeit insgesamt einen anderen Stellenwert geben. Im Zusammenhang mit der gemeinnützigen Arbeit als primärer Ersatzstrafe anstelle der uneinbringlichen Geldstrafe wurde insbesondere auf die positiven Erfahrungen in Mecklenburg-Vorpommern verwiesen: „Dies verlangt eine Verstärkung der Bemühungen der Justiz, gegebenenfalls unter Beteiligung der freien Straffälligenhilfe, säumigen Geldstrafenschuldnern die Möglichkeit zu gemeinnütziger Arbeit zu vermitteln. Dass mit der Optimierung der Organisation und Vermittlung gemeinnütziger Arbeit und der Intensivierung ihrer Betreuung in

23 Vgl. BT-Drs. 15/2725, 18 f., 21 f.

24 Vgl. zusammenfassend Dünkel/Scheel 2006, S. 175.

25 Dieser Vorschlag geht schon auf das Gutachten von Schöch und die überwiegende Auffassung im sanktionenrechtlichen Schrifttum zurück, die auf das Nettoprinzip der Geldstrafe verweisen und die darauf basierende Überlegung, dass das entsprechende durch die Geldstrafe abzuschöpfende Nettoeinkommen (unter Berücksichtigung der abzuziehenden Steuern, Sozialversicherungsbeiträge und Unterhaltspflichtleistungen) in 3–4 Stunden erarbeitet werde, vgl. Schöch 1992, C 86 ff., 98; zusammenfassend Mohr (2020), S. 148 ff., 152 f., der mit guter Begründung 2 Std. gemeinnützige Arbeit pro Tagessatz Geldstrafe vorschlägt. Der vorgeschlagene günstigere Umrechnungsschlüssel von 2 Stunden Arbeit pro Tagessatz trägt dem Umstand Rechnung, „dass die Leistung gemeinnütziger Arbeit gegenüber der Zahlung einer Geldstrafe mit einer erheblich stärkeren Freiheitsbeschränkung verbunden ist“, vgl. BT-Drs. 15/2725, S. 21.

erheblichem Ausmaß die Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen vermieden werden kann, zeigen insbesondere die Ergebnisse des Projekts ‚Ausweg‘ in Mecklenburg-Vorpommern“. Die Begleitforschung des Projekts „belegt auch, dass selbst besonders problembelastete Geldstrafschuldner bei geeigneter Auswahl ihrer Einsatzstellen und besonderer Betreuung zur Tilgung ihrer Strafe durch gemeinnützige Arbeit in der Lage sind. Positiv zu bewerten sind vor allem die erzielte Entlastung des Strafvollzugs von Gefangenen, die dort fehl untergebracht sind und die Vermeidung der mit dem Vollzug der Ersatzfreiheitsstrafe verbundenen sozialen Kosten.“²⁶

In diesem Kontext ist die im Referentenentwurf des BMJ vom Juli 2022 vorgesehene Änderung des § 459d Nr. 2 StPO zu begrüßen, die eine *Einbeziehung der Gerichtshilfe* auch bei der Anordnung bzw. Vermeidung der EFS vorsieht. Ebenso sinnvoll ist der neu eingefügte Satz in § 459e Abs. 2 StPO, dass vor der Anordnung der EFS der Verurteilte (ggf. auch in einer geläufigen Fremdsprache) auf die Möglichkeit von Ratenzahlungen oder die Ableistung gemeinnütziger Arbeit hinzuweisen ist (vgl. *Bundesministerium der Justiz* 2022, S. 38, 84).

2.4.2 Änderung bzw. Klarstellung der Härtefallklausel in § 459f StPO

Der unbestimmte Rechtsbegriff der „unbilligen Härte“ wird in der Praxis und Rechtsprechung derzeit überwiegend restriktiv interpretiert. Es wird vorgeschlagen, die *Fälle einer unbilligen Härte auch bei Auftreten veränderter Lebenslagen* (z. B. Verlust des Arbeitsplatzes, soziale Entwurzelung u. ä.) anzunehmen. Auch sollten *Fallkonstellationen eines längerfristigen Vollstreckungshindernisses bzw. -aufschubs als unbillige Härtefallsituation* angesehen werden. Wenn die Geldstrafe aus Gründen, die der Verurteilte nicht zu vertreten hat, nicht möglich war oder der Staat längerfristig auf die Vollstreckung der Geldstrafe verzichtet hat, ist ein Härtefall anzunehmen, der eine Wiederaufnahme der Vollstreckung als unbillig erscheinen ließe. Dementsprechend hat das Land Berlin in drei Sammelgnadenerweisen Mitte 2020, 2021 und nunmehr erneut im April 2022 die während der verschiedenen Lockdowns zur Vollstreckung im Wege der EFS anstehenden Geldstrafen erlassen.²⁷

2.4.3 Umrechnung des Schlüssels der Verbüßung der EFS in Tagessätze

Sofern es dennoch zur sekundären EFS kommt, sollten durch *einen Tag EFS* mindestens zwei (so die Rechtslage in Österreich) oder (vorzugsweise) nach finnischem²⁸ bzw. estnischen Vorbild *drei Tagessätze getilgt werden*, d. h. § 43 S. 2 StGB ist entsprechend zu ändern. Dieser Umrechnungsmaßstab ist aus Gesichtspunkten der Strafge-

26 Vgl. *Bundesministerium der Justiz* 2003, S. 42; BT-Drs. 15/2725, S. 21.

27 S.o. Fn. 13; der Erlass vom April 2022 bezieht sich auf Geldstrafen von bis zu 40, bei erfolgten Teilleistungen bis zu 90 Tagessätzen und ist bei bestimmten Delikten (z.B. Sexual- und Körperverletzungs- sowie sog. Hassdelikten) ausgeschlossen.

28 Siehe Kap. 2(a), § 5 finnisches StGB.

rechtigkeit angezeigt: „Denn ein Tag Freiheitsentzug wiegt deutlich schwerer als die Einbuße eines Tageseinkommens.“²⁹ Ein Tag Freiheitsstrafe mit einer Arbeitspflicht von 8 Stunden entspricht dem durch die Geldstrafe abzuschöpfenden Nettoverdienst von 3 Tagessätzen, denn mit 2–3 Stunden wird dieser Nettoverdienst erarbeitet (s. o. bei Fn. 25).

Zusätzlicher, erwünschter Effekt wäre, dass sich die zu verbüßenden EFSen halbieren oder auf ein Drittel reduzieren würden und sich die Stichtagspopulation im Strafvollzug entsprechend vermindern würde.

Vorschlag: Aus Gerechtigkeitsgründen ist die *Umrechnung von 3 : 1* zu fordern. Ein Schlüssel von 2 : 1 ist schon jetzt allgemeiner Konsens (s. auch die Ergebnisse der Bund-Länder-Kommission von 2019 und der RefE des BMJ vom Juli 2022),³⁰ reicht jedoch nicht aus (s. o.).³¹ Der Umrechnungsschlüssel von 3 : 1 entspricht der Gesetzeslage in Finnland und Estland (s. o.) und könnte sich zu einem europäischen Konsensmodell entwickeln.³²

2.5 Länderspezifische Maßnahmen und Regelungen

Nicht im Zentrum der kriminalpolitischen Vorschläge der AG Sanktionenrecht stehen Maßnahmen und gesetzliche Regelungen, die auf Landesebene umgesetzt werden müssten.

29 Vgl. den seinerzeitigen Regierungsentwurf in BT-Drucks. 15/2725, S. 19.

30 Die Ergebnisse der Bund-Länder-Kommission werden nach wie vor offiziell unter Verschluss gehalten, sind aber über eine zivilgesellschaftliche Initiative unter <https://fragdenstaat.de/dokumente/142049-jumiko-blag-ersatzfreiheitsstrafen/> zugänglich gemacht worden. Eine Zusammenfassung der wesentlichen (und im Ergebnis aus reformpolitischer Perspektive enttäuschenden) Ergebnisse des Kommissionsberichts findet sich bei *Bögelein 2022*, S. 206 ff.; ebenso enttäuschend bleibt der Referentenentwurf des Bundesjustizministeriums vom Juli 2022, der lediglich den Minimalkonsens einer Umrechnung von 2 : 1 fordert, im Übrigen aber alle im vorliegenden Beitrag thematisierten weitergehenden Reformvorschläge ablehnt, vgl. *Bundesministerium der Justiz 2022*, S. 9 ff., 37 ff.

31 Ein weitergehender Vorschlag sah die Ersetzung auch von Freiheitsstrafen über den Bereich der Geldstrafe hinaus vor. Nach den Vorstellungen des letzten Entwurfs von „Rot-Grün“ von 2004 sollte die gemeinnützige Arbeit auch als Ersatzstrafe für Verurteilte im Bereich von kurzen Freiheitsstrafen bis zu 6 Monaten Anwendung finden. Auch dieser – wenngleich im Vergleich zu vorangegangenen Reformüberlegungen weniger weitgehende – Vorschlag verdient Zustimmung, vgl. hierzu bereits *Dünkel/Morgenstern 2003*; der Vorschlag geht auf die Kommission zur Reform des strafrechtlichen Sanktionensystems (2000, Beschluss 6–3) zurück. Der Referentenentwurf des Bundesjustizministeriums vom Dezember 2000 hatte in § 55a Abs. 2 RefE als weitergehende Ersetzungslösung auch die „Abarbeitung“ von Freiheitsstrafen von bis zu einem Jahr zur Bewährung vorgesehen, vgl. *Bundesministerium der Justiz 2000*, S. 8 f., Begründung, S. 6 f.

32 Siehe hierzu zusammenfassend *Drápal 2018*, S. 461 ff. 470 ff.

Der Vollständigkeit halber sind sie aber im Folgenden stichwortartig anzusprechen:

- Die Länder sollten das Netz gemeinnütziger Arbeitsstellen – soweit noch nicht erfolgt – flächendeckend ausbauen.
- In diesem Zusammenhang sind auch Arbeitseinsatzstellen mit besonderer Betreuung (mit Entlohnung von Fachdienstleistungsstunden der Betreuer*innen) vorzusehen, die den spezifischen Problemen bestimmter Geldstrafenschuldner (Arbeitsentwöhnte, Klient*innen mit Suchtproblemen u. ä.) Rechnung tragen (hierzu bereits die empirische Evaluation in Mecklenburg-Vorpommern durch *Dünkel/Scheel* 2006).
- Der Umrechnungsschlüssel bzgl. gemeinnütziger Arbeit und der Tilgung eines Tagessatzes der Geldstrafe sollte so gestaltet werden, dass mit zwei Stunden gemeinnütziger Arbeit ein Tagessatz getilgt wird (s.o. 2.4.1 und Fn. 25).
- Ebenfalls den Problemen besonders schwieriger Klient*innen geschuldet ist die Notwendigkeit aufsuchender Sozialarbeit, die proaktiv Verurteilte zu kontaktieren und motivieren sucht.
- Als hilfreich haben sich auch Projekte der Geldverwaltung durch Träger der (Freien) Straffälligenhilfe erwiesen (vgl. zusammenfassend *Villmow* 2021, S. 538 ff.).

3. Zusammenfassung

Die Ersatzfreiheitsstrafe (EFS) ist eines der zentralen Probleme der Geldstrafenvollstreckung in Deutschland. Deutschland mit dem europaweit höchsten Anteil von EFS Verbüßenden bezogen auf die Gesamtpopulation des Strafvollzugs nimmt leider eine unrühmliche Spitzenposition ein, die einen dringenden Handlungsbedarf verdeutlicht.

Die Geldstrafe sollte in ihrer grundlegenden Ausrichtung auf das Tagessatzsystem erhalten bleiben, sie bedarf (jenseits von zu fordernden Entkriminalisierungen, s. o. 2.1) einiger Korrekturen im Bereich der Strafzumessung und Vollstreckung.

- 1) So sollte das geltende „*Nettoprinzip*“ der Geldstrafe dahingehend konkretisiert werden, dass der dem Verurteilten verbleibende (nicht zu berücksichtigende) Nettobetrag das Existenzminimum in Betracht ziehen muss (s. o. 2.1).
- 2) *Vorrangig ist die vollständige Abschaffung der EFS zu fordern.* Dafür sprechen die Erfahrungen im europäischen Ausland und in Deutschland mit der zeitweisen Nichtvollstreckung der EFS während der Pandemie (bzw. mit den Gnadenerlassen in Berlin und Hamburg).
- 3) Als Minimalziel wäre zu fordern, *die EFS bei der Vollstreckung von Verurteilungen zu Geldstrafen von bis zu 30 Tagessätzen, denen grundsätzlich tendenziell Fälle der Bagatelldelinquenz zugrunde liegen, auszuschließen* (s. o. 2.2).

Für den Fall der (teilweisen) Beibehaltung der EFS, sind *Reformen notwendig, die die Vollstreckung der EFS zur absoluten Ausnahme machen und den Anteil der EFS Verbüßenden an der Gesamtpopulation des Strafvollzugs drastisch reduzieren* (s.o. 2.4).

- 4) Der *Vollstreckungsablauf bei der Geldstrafe* sollte dahingehend geändert werden, dass die *gemeinnützige Arbeit zur vorrangigen Ersatzsanktion ausgebaut* wird und die EFS erst *nachrangig* zur Anwendung gelangt, wenn die gemeinnützige Arbeit, aufsuchende Sozialarbeit, das Angebot zur Geldverwaltung u. a. Alternativen zur EFS nicht zum Erfolg geführt haben. In diesem Kontext ist die geplante Einbeziehung der Gerichtshilfe und eine verbesserte Aufklärung über den Vollstreckungsablauf im Entwurf des BMJ ausdrücklich zu begrüßen (s. o. 2.4.1).
- 5) Die *Härtefallklausel* des § 459f StPO sollte um die Fallgruppe konkretisiert werden, dass eine unbillige Härte auch vorliegen kann, wenn die Vollstreckung der Geldstrafe aus nicht vom Verurteilten zu verschuldeten Gründen unterblieben ist (s. o. 2.4.2) bzw. – wie im Fall der Pandemie – die Vollstreckung längerfristig nicht möglich war.
- 6) Kommt es unter diesen Prämissen dennoch zur Vollstreckung einer EFS, so ist der *Umrechnungsschlüssel* wegen der erheblich größeren Eingriffsintensität des Freiheitsentzugs dahingehend zu ändern, dass mit *einem Tag EFS drei Tage der Geldstrafe getilgt werden* (s. o. 2.4.3).

Insgesamt wird deutlich, dass das Potenzial der Vermeidung von EFS in Deutschland bei weitem noch nicht ausgeschöpft ist. Die vorliegenden Vorschläge wären jenseits der zu fordernden vollständigen Abschaffung der EFS in ihrer Kumulation geeignet, die EFS zur absoluten „ultima ratio“ der Geldstrafenvollstreckung zu machen.

Literatur

BAG-S (Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe e.V.) (2020): Ersetzt die Ersatzfreiheitsstrafe durch Alternativen! Die BAG-S fordert eine Überprüfung der Ersatzfreiheitsstrafe. https://www.forensik.de/fileadmin/user_files/forensik/Publikationen/Info_1_BAG-S_Stellungnahme_Ersatzfreiheitsstrafe_JuMiKo_final.pdf.

Bals/Cornel/Dünkel/u. a. (2021). Für eine rationale Kriminalpolitik – Vorschläge des Ziethener Kreises für die Legislaturperiode 2021–2025. *Neue Kriminalpolitik* 33, 383–391.

Bögelein (2022). Vollstreckung der Ersatzfreiheitsstrafe im COVID-19-Pandemieverlauf. *Neue Kriminalpolitik* 34, 205–227.

Bögelein/Graaff/Geisler (2021). Wenn das Kind schon in den Brunnen gefallen ist. Verkürzung von Ersatzfreiheitsstrafen in der Justizvollzugsanstalt Köln. *Forum Strafvollzug* 70, S. 59–64.

Bögelein/u. a. (2019). Bestandsaufnahme der Ersatzfreiheitsstrafe in Mecklenburg-Vorpommern. *MschKrim* 102, 282–296.

Bögelein/Wilde/Holmgren (2022). Geldstrafe und Ersatzfreiheitsstrafe in Schweden – Ein Vergleich mit dem deutschen System. *MschKrim* 105, S. 102–112.

Bundesministerium der Justiz (2000). Referentenentwurf eines Gesetzes zur Reform des Sanktionenrechts vom 8.12.2000. Bonn: BMJ.

Bundesministerium der Justiz (2003). Referentenentwurf eines Gesetzes zur Reform des Sanktionenrechts (Stand: Juni 2003), BT-Drs. 15/2725.

Bundesministerium der Justiz (2022). Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz. Entwurf eines Gesetzes zur Überarbeitung des Sanktionenrechts – Ersatzfreiheitsstrafe, Strafzumessung, Auflagen und Weisungen sowie Unterbringung in einer Entziehungsanstalt. Internetpublikation, https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/RefE_Ueberarbeitung_Sanktionsrecht.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Drápal (2018). Day fines: A European comparison and Czech malpractice. *European Journal of Criminology* 15, 461–480.

Dünkel/Harrendorf/van Zyl Smit (2022). Summary analysis of the state of prisons and penal policies before, during and after the COVID-19 pandemic. In: Dünkel/Harrendorf/van Zyl Smit (Hrsg.), *The Impact of COVID-19 on Prison Conditions and Penal Policy*. London, New York: Routledge, 634–664.

Dünkel/Morgenstern (2003). Aktuelle Probleme und Reformfragen des Sanktionenrechts in Deutschland. *Juridica International (Estland)* VIII, 24–35.

Dünkel/Morgenstern (2020). Der Einfluss von Covid-19 auf den Strafvollzug und die Strafvollzugspolitik in Deutschland. *Neue Kriminalpolitik* 32, 432–457.

Dünkel/Morgenstern (2022). Germany. In: Dünkel/Harrendorf/van Zyl Smit (Hrsg.), *The Impact of COVID-19 on Prison Conditions and Penal Policy*. London, New York: Routledge, 224–242.

Dünkel/Scheel (2006). Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen durch gemeinnützige Arbeit: das Projekt „Ausweg“ in Mecklenburg-Vorpommern. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.

Dünkel/Snacken (2022). What could we learn from COVID-19? – A reductionist and penal moderation approach. In: Dünkel/Harrendorf/van Zyl Smit (Hrsg.), *The Impact of COVID-19 on Prison Conditions and Penal Policy*. London, New York: Routledge, 665–691.

Heinz (2017). Kriminalität und Kriminalitätskontrolle in Deutschland – Berichtsstand 2015 im Überblick. Stand: Berichtsjahr 2015; Version: 1/2017. Internet-Publikation <<http://www.ki.uni-konstanz.de/kis/>>.

Jehle/Albrecht//Hohmann-Fricke/Tetal (2021). Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen. Eine bundesweite Rückfalluntersuchung 2013 bis 2016 und 2004 bis 2016. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.

Lobitz/Wirth (2018). Der Vollzug der Ersatzfreiheitsstrafe in Nordrhein-Westfalen. Eine empirische Aktenanalyse. Düsseldorf: Kriminologischer Dienst NRW.

Mohr (2020). Die Entwicklung des Sanktionenrechts im deutschen Strafrecht – Bestandsaufnahme und Reformvorschläge. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.

Schaerff (2021). Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Justizvollzug. *MschRkrim* 104, 27–45.

Schöch (1992). Empfehlen sich Änderungen und Ergänzungen bei den strafrechtlichen Sanktionen ohne Freiheitsentzug? Gutachten C zum 59. Deutschen Juristentag Hannover. München: C. H. Beck.

Statistisches Bundesamt (2004–2020): Staatsanwaltschaften. Fachserie 10, Reihe 2.6. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Statistisches Bundesamt (2021) (Hrsg.). Strafverfolgung 2020. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Treig/Pruin (2018). Kurze Freiheitsstrafen und Ersatzfreiheitsstrafen als Herausforderung an den Strafvollzug – Möglichkeiten und Grenzen. In: Maelicke/Suhling (Hrsg.), *Das Gefängnis auf dem Prüfstand*. Wiesbaden: Springer, 313–349.

Treig/Pruin (2018a). Ersatzfreiheitsstrafe in Deutschland. Rechtliche Grundlagen und rechtstatsächliche Entwicklung. *Forum Strafvollzug* 67, 10–15.

Villmow (2021). Die Ersatzfreiheitsstrafe und Alternativen in der aktuellen Diskussion. In: Drenkhahn, K., u.a. (Hrsg.): *Kriminologie und Kriminalpolitik im Dienste der Menschenwürde*. Festschrift für Frieder Dünkel zum 70. Geburtstag. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, 523–544.

Wilde, F. (2021): Mehr soziale Gerechtigkeit im Strafrecht wagen. *VerfBlog*, 2022/6/29, <https://verfassungsblog.de/soziale-gerechtigkeit-wagen/>, DOI: 10.17176/20220629-172714-0.

Kontakt:

Prof. em. Dr. Frieder Duenkel,
Universität Greifswald, Forschungsstelle Kriminologie
Domstr. 20, 17487 Greifswald/Germany
E-Mail: duenkel@uni-greifswald.de