

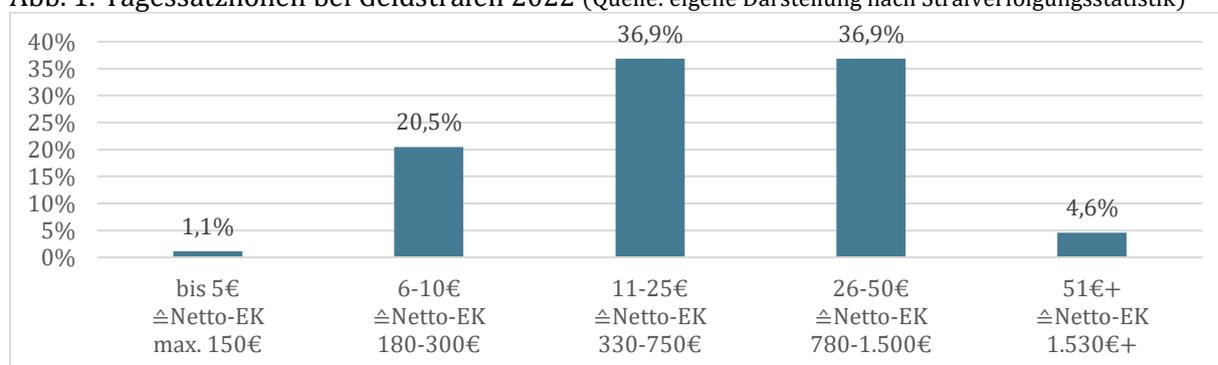


Stellungnahme zur Überarbeitung des Sanktionenrechts (Drucksache 20/5913) – Ersatzfreiheitsstrafe

1. Geldstrafen betreffen den unteren Einkommensbereich der Gesellschaft

Die Tagessatzhöhe bei Geldstrafen beträgt ein Dreißigstel des monatlichen Nettoeinkommens, zwischen 1 € und 30.000 € (§ 40 StGB). Sie zeigt, dass hauptsächlich Bevölkerungsgruppen im unteren Einkommensbereich Geldstrafen erhalten. Bei 95,6 % sahen die Gerichte ein Einkommen von höchstens 1.500 € im Monat, bei 58,5 % sogar von max. 750 € (s. Abbildung 1). Zum Vergleich: Alleinlebende hatten in Deutschland ein durchschnittliches Nettoeinkommen von 2.142 € im Monat.¹ Diese Gruppe trifft die Wegnahme eines Nettoeinkommens unverhältnismäßig hart, da Rücklagen oft fehlen. Eine Änderung zum Einbußprinzip würde den Behalt eines Existenzminimums ermöglichen.

Abb. 1: Tagessatzhöhen bei Geldstrafen 2022 (Quelle: eigene Darstellung nach Strafverfolgungsstatistik)



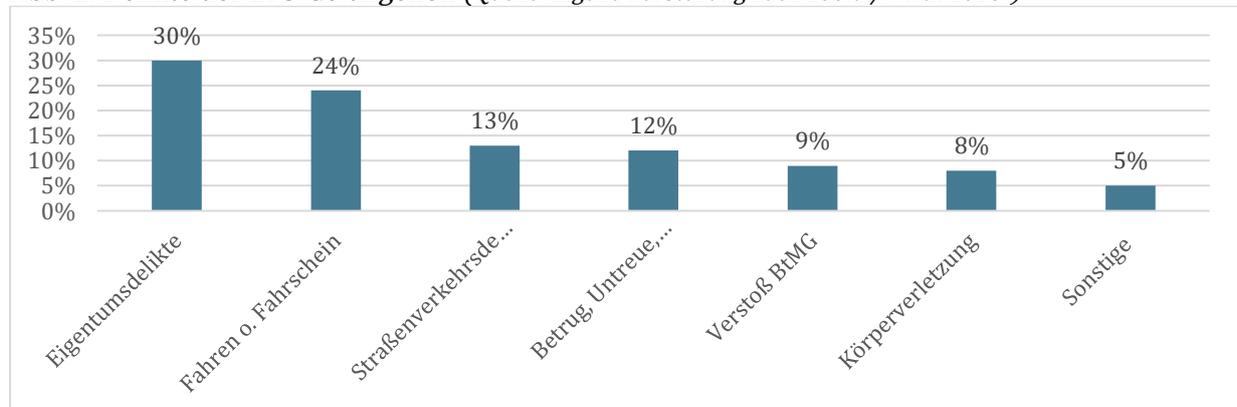
1.1 Armutsdelikte führen in Ersatzfreiheitsstrafe (EFS)

Geldstrafen werden bei Vergehen eingesetzt, idR handelt es sich um Massendelikte der Alltagskriminalität. 2021 am häufigsten wegen: Straftaten im Straßenverkehr (145.609 Fälle), Betrug und Untreue (100.572), Diebstahl und Unterschlagung (60.711). Beim Übergang zur EFS zeigt sich der

¹ vgl. Ziebach et al.

Einfluss von Armut. Die Wahrscheinlichkeit, in EFS zu tilgen, ist für Personen, die wegen Fahrens ohne Fahrschein (§ 265 a StGB) verurteilt wurden, am höchsten: Jede:r Siebte tilgt in Haft. Hingegen gelangt nur jede 43. Person in EFS, die wegen Verstößen gegen die Abgabenordnung und Steuerdelikte verurteilt worden war.² Bei sog. „Reichtumsdelikten“, für die ein:e Täter:in über Zugang zu finanziellen Ressourcen verfügen muss, wird also bezahlt, hingegen gelingt dies bei „Armutsdelikten“, die Personen ohne Geld verüben, nicht. Abb. 2 zeigt, welche Delikte hauptsächlich EFS zugrunde liegen.

Abb. 2: Delikte der EFS-Gefangenen (Quelle: Eigene Darstellung nach Lobitz/Wirth 2018³)



Gefangene in EFS lassen sich in vier typische Gruppen einteilen⁴: Persistent Straffällige mit Suchtproblem; Straftaten sind idR Bagatell- und/oder Armutsdelikte. Wenig auffällige Erstinhaftierte; sie kommen durch die nicht bezahlte Geldstrafe erstmals in Kontakt mit dem Gefängnis. Täter:innen mit Eigentumsdelikten und Suchtproblem sowie wiederholt ohne Fahrschein Fahrende.

Wie viele EFS jährlich vollstreckt werden, ist nicht zu beantworten. Die Zugänge zur EFS werden nicht mehr statistisch ausgewiesen; zuletzt waren 2002 rd. 56.000 Zugänge erfasst. Da rund 9 % der Geldstrafen in EFS getilgt werden⁵ und mehr als eine halbe Million Geldstrafen⁶ ausgeurteilt wird, dürften die Zahlen heute ähnlich sein.⁷

1.2 Arm, abgehängt und erkrankt: Lebenslagen und soziostrukturelle Merkmale

Die Menschen in EFS charakterisieren soziale, finanzielle und gesundheitliche Belastungen. Die Forschung zeigt drei typische Lebenslagen bei Menschen, die eine Geldstrafe nicht bezahlten⁸:

² Bögelein, Ernst & Neubacher (2014a, S. 29).

³ Lobitz & Wirth (2018).

⁴ Vgl. Bögelein, Glaubitz, Neumann et al. (2019).

⁵ Bögelein, N., Ernst, A., & Neubacher, F. (2014a, S. 27); Berliner Abgeordnetenhaus Drucksache 19/10 370; eigene Berechnungen.

⁶ 2021 wurden 524.643 Geldstrafen ausgeurteilt. Das entspricht 79,2 % aller rechtskräftigen Verurteilungen. Die Zahl ist geringer als in den letzten Jahren mit regelmäßig 85 % Verurteilungen Geldstrafen.

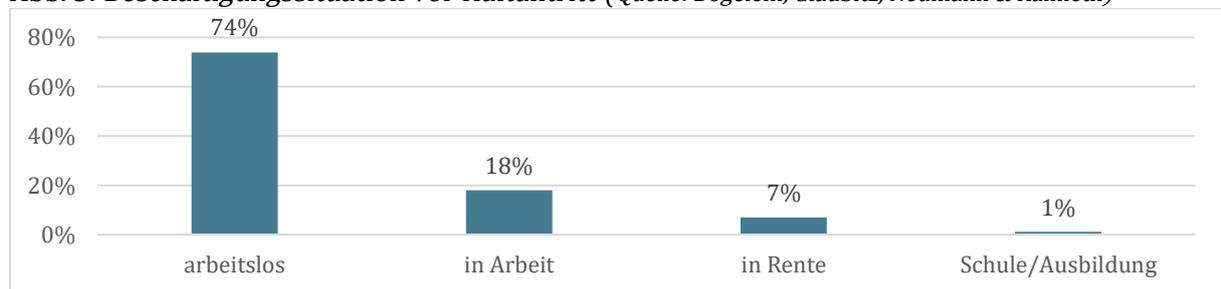
⁷ Dass man hier mit Schätzungen arbeiten muss, ist ein Ärgernis – Zugänge zur Ersatzfreiheitsstrafen müssen wieder erfasst werden, damit eine Überwachung möglich ist. Auch weil ansonsten die im Regierungsentwurf angedachte – ohnehin eine kritikwürdige Minimallösung darstellende – Evaluation der geplanten Neuerungen über amtliche Zahlen schwer möglich ist. Die Stichtagszahlen zum Bestand der Gefangenen und Verwahrten zu jedem Monatsende stiegen sogar um ein Viertel.

⁸ Bögelein, Ernst & Neubacher (2014b).

- 1) *Akut schwierig*: Vor kurzem trat ein kritisches Lebensereignis ein, etwa Tod eines Angehörigen oder Arbeitsplatzverlust.
- 2) *Dauerhaft ungeordnet*: Die Person ist seit mindestens 12 Monate arbeitslos, hat keine Tagesstruktur, es besteht zusätzlich ein Suchtproblem.
- 3) *Desolat*: Zusätzlich fehlt der feste Wohnsitz.

Menschen in EFS weisen häufiger Suchterkrankungen und Angststörungen auf als die Normalbevölkerung, z.B. tritt Alkoholmissbrauch bei 68 % auf.⁹ Bei 25 % war eine psychiatrische Behandlung vorausgegangen, mehr als 10 % hatten einen Suizidversuch unternommen.¹⁰ Rund 15 % galten bei Haftantritt als akut suizidgefährdet.¹¹ Bis zu 20 % sind ohne festen Wohnsitz, leben in sozialen Einrichtungen oder sind obdachlos.¹² Praktiker:innen aus Justizvollzugsanstalten berichten sogar von deutlich mehr. Vor Haftantritt waren 74 % arbeitslos, davon die Hälfte langzeitarbeitslos.¹³ Die meisten hatten keinen Beruf erlernt (vgl. Abbildung 3), viele sind laut ärztlicher Beurteilung eingeschränkt arbeitsfähig.

Abb. 3: Beschäftigungssituation vor Haftantritt (Quelle: Bögelein, Glaubitz, Neumann & Kamieth)



Die finanzielle Lage der EFS-Gefangenen ist prekär. 16 % verfügten vor Haftantritt über keinerlei Einkommen, nur 15 % über Einkommen aus anderen Quellen als staatlichen Unterstützungsleistungen. Gleichzeitig waren drei Viertel verschuldet, 10 % mit mehr als 20.000 €. ¹⁴ Rechnet man die Tagessätze um, so verfügten 95% über ein monatliches Nettoeinkommen von unter 1.000 €, 4 % über 1.000-1.499 €, nur 1 % über 1.500 € oder mehr, s. Abbildung 4.

Abbildung 4: Sich aus den Tagessätzen ergebendes monatliches Einkommen EFS-Gefangener¹⁵



⁹ Müller-Foti, Robertz, Schildbach & Wickenhäuser (2007).

¹⁰ Bögelein, Glaubitz, Neumann & Kamieth (2019).

¹¹ Lobitz, R. & Wirth, W. (2018, S. 9).

¹² Lobitz & Wirth (2018).

¹³ Lobitz & Wirth (2018, S. 9).

¹⁴ Lobitz & Wirth (2018).

¹⁵ Quelle: Bögelein, Glaubitz, Neumann & Kamieth (2019).

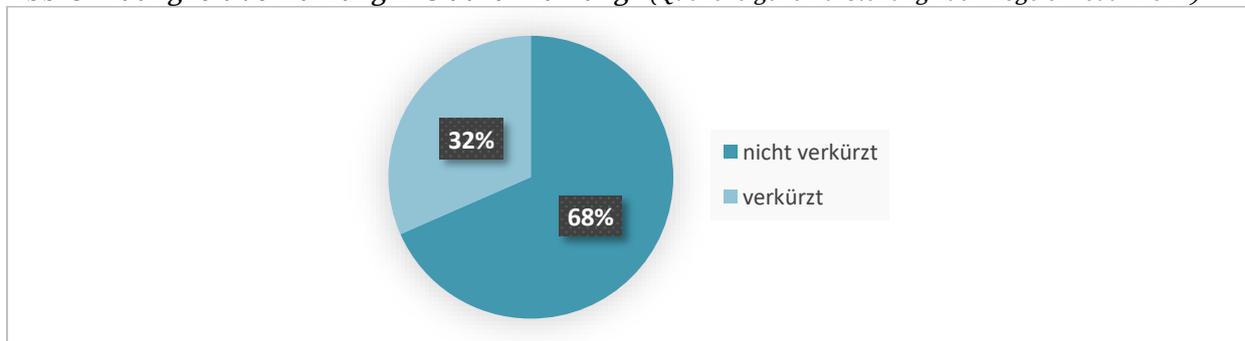
2. „Massengeschäft“ Geldstrafenvollstreckung

Die Verhängung von Geldstrafen erfolgt in bis zu 90 % der Fälle durch Strafbefehl nach §§ 407ff. StPO.¹⁶ Dabei handelt es sich um ein rein schriftliches Verfahren, das Menschen, die wohnungslos sind, psychische Erkrankungen haben oder allgemein überfordert sind, häufig entweder nicht zur Kenntnis nehmen oder dessen Bedeutung sie nicht erfassen. Anschließend vollstreckt die Staatsanwaltschaft (§ 451 Abs. 1 StPO). Ist die Geldstrafe uneinbringlich, tritt an ihre Stelle die EFS (§ 43 StGB). Von der Möglichkeit, von der Vollstreckung der EFS wegen unbilliger Härte für die:den Verurteilte:n abzusehen (§ 459f StPO), wird selten Anwendung gemacht.¹⁷ Dies liegt auch an dessen enger Auslegung, der zufolge unverschuldete Vermögenslosigkeit nicht genügt.¹⁸

2.1 EFS nur ein Druckmittel?

Oft wird behauptet, EFS seien lediglich Druckmittel und Gefangene würden bezahlen, sobald sie am Gefängnistor ankämen. Es besteht jedoch kein Wahlrecht zwischen EFS oder Zahlung. Wird die Vollstreckung konsequent durchgeführt (Einbezug von Gerichtsvollzieher:in), steht bei Haftantritt fest, dass kein Geld vorhanden ist. 68 % verbüßen die EFS voll (s. Abb. 5).¹⁹

Abb. 5: Häufigkeit Verkürzung EFS durch Zahlung? (Quelle: eigene Darstellung nach Bögelein et al. 2021)



Wieder ist der Zusammenhang von Delikt und Haftverkürzung überzufällig. Mehr Personen, die wegen eines Straßenverkehrsdelikts oder Betrugs verurteilt waren, konnten sich auslösen. Hingegen gelang dies Menschen, die wegen eines Eigentumsdeliktes inhaftiert waren, seltener.²⁰ Wegen Fahrens ohne Fahrscheins Inhaftierten gelang die Auslösung in höchstens 30 % der Fälle.²¹

2.2 Hafterleben von EFS-Gefangenen und Aufwand für Justizvollzugsanstalten

EFS-Gefangene leiden genau wie andere Gefangene unter dem Entzug ihrer Freiheit und ihrer Autonomie. Neun von zehn EFS-Gefangenen werden von der Polizei festgenommen²² und können so keine Vorkehrungen für Angehörige, Wohnung etc. treffen. Die Ankunftsphase im Gefängnis ist

¹⁶ Heinz (2017).

¹⁷ In NRW 2010 nur rund 5 % der Geldstrafen durch Verjährung, Tod und unbillige Härte getilgt (vgl. Bögelein 2016, S. 87).

¹⁸ MüKoStGB/Radtke, § 43 Rn. 16.

¹⁹ Geiter (2014).

²⁰ Bögelein, Graaff & Geisler (2021).

²¹ Geiter (2014). Laut Lobitz & Wirth (2018, S. 38) können sich rund 47 % „freikaufen“. Wie es zu diesem Unterschied in den Daten kommt, ist nicht ersichtlich.

²² Bögelein, Glaubitz, Neumann & Kamieth (2019).

geprägt vom Inhaftierungsschock:²³ Jäh aus sozialen Bezügen herausgerissen, isoliert, ohne Kontroll- und Einflussmöglichkeiten, ohne Privatsphäre und plötzlich weitgehend fremdbestimmt zu sein. Die Gefangenen sorgen sich um die Familie, die bspw. auf den ALG-II-Satz des:der Inhaftierten verzichten muss. EFS-Gefangene haben Nachteile im Vollzug: Sie können die Haft nicht früher verlassen, weder bei tadellosem Verhalten noch zugunsten einer Therapie (§ 35 BtMG greift nicht). Weiterhin bleiben oft Angebote der Aus- und Weiterbildung verschlossen, nicht zuletzt wegen der kurzen Dauer von EFS von durchschnittlich 70 Tagen.²⁴ Damit wird zudem das kriminalpolitische Ziel, kurze Freiheitsstrafen zu vermeiden (vgl. § 47 StGB), um schädliche Wirkungen des Freiheitsentzugs zu umgehen, verfehlt. Der Aufwand für die Justizvollzugsanstalten ist enorm; bis zu 40 % der Neuinhaftierungen sind EFS.²⁵

2.3 Vermeidung durch gemeinnützige Arbeit

Die Zahl der Personen, die bundesweit EFS durch gemeinnützige Arbeit abwenden (Art. 293 EG StGB), sinkt: Von 32.500 Personen (2013), über 30.566 (2016) auf 21.174 (2019). Die Anzahl der vermiedenen Tagessätze fiel von 2013–2019 um 30 %.²⁶ 2020 waren durch die Pandemie viele Einsatzstellen nicht aufnahmebereit und so arbeiteten nur 15.877 Personen ab. Ausschließlich durch gemeinnützige Arbeit wurden 2013–2015 nur 2,4 % der Geldstrafen getilgt, der Anteil schwankt zwischen 1 % in Bayern und 4 % in Sachsen. In Nordrhein-Westfalen tilgten nur 7 % der rund 6.000 Personen, denen 2012–2016 gemeinnützige Arbeit angeboten wurde, tatsächlich auf diese Weise.²⁷ In Berlin wurden 4 % vollständig durch gemeinnützige Arbeit erledigt. Über die Gründe kann mangels Studienlage nur spekuliert werden. Praktiker:innen verweisen auf die zurückgegangene Anzahl von Einsatzstellen, die Lage war vor 2019 bereits schwierig, nach Ende der Schutzmaßnahmen seien viele nicht zurückgekehrt. Weiterhin zeigt sich die zunehmende Verelendung der Adressat:innen, von denen viele täglich vier bis sechs Stunden nicht leisten können.

2.4 Ratenzahlung

Auch die Praxis der Ratenzahlung zeigt, dass viele Verurteilte keine finanziellen Ressourcen haben. Die Vollstreckungsverfahren laufen oft über Jahre und es dauert unterschiedlich lange, bis ein Tagessatz getilgt ist.²⁸ Eigeninitiativ Zahlenden benötigten dafür rund 4 Tage; Menschen, gegen die ein Haftbefehl wegen nicht geleisteter Zahlung erlassen worden war, 16 Tage und Menschen, die in anderer Sache in Haft waren, 22 Tage. Geht man von 30 Tagessätzen aus, so währte die Tilgung also im ersten Fall 120 Tage, im anderen 480 Tage, im letzten 660 Tage.

²³ Konrad (2006).

²⁴ Lobitz & Wirth (2018, S. 13f.); Bögelein, Graaff & Geisler (2021, S. 62).

²⁵ Bögelein, Glaubitz, Neumann & Kamieth (2019).

²⁶ Eigene Berechnungen auf Basis von Statistisches Bundesamt 2021, S. 13.

²⁷ Bund-Länder-Arbeitsgruppe (2019, S. 75).

²⁸ Vgl. Bögelein, Ernst & Neubacher (2014a, S. 35-45).

3. Stellungnahme zum Regierungsentwurf

Der Entwurf verkennt die o.g. empirischen Tatsachen und ignoriert „Armut als Kernproblem der uneinbringlichen Geldstrafe“.²⁹ Über allem schwebt der Gedanke, dass in der Regel nicht echte Zahlungsunfähigkeit in die EFS führt. Es wäre möglich, Alternativen zu wählen. In Schweden erlässt man denjenigen, die zahlungsunfähig sind, nach zweijährlicher Prüfung der finanziellen Situation die Geldstrafe nach fünf Jahren: 2019 wurden von den seit 2015 in Vollstreckung befindlichen Strafen rund 41 % eingestellt, weil Verurteilte nicht bezahlen konnten. Die Begründung: „Der Zweck der Geldstrafe besteht nicht darin, alle Geldstrafen, die nach der Rückforderung nicht gezahlt werden, in eine Freiheitsstrafe umzuwandeln.“ Dass eine so hohe Zahl an Geldstrafen nicht vollstreckt wird, deutet darauf hin, dass auch in Schweden Geldstrafen eher gegen Menschen, die in Armut leben, verhängt werden. Der Regierungsentwurf deutet dies anders: Aus der Tatsache, dass Schweden eine gute soziale Absicherung hat und die Geldstrafen dort niedriger ausfallen, folgert man: „Die Annahme, dass es sich bei den 41,4 % tatsächlich um objektiv und fortdauernd zahlungsunfähige Personen gehandelt hat (...) liegt daher eher fern.“ Die Idee, es könne in reichen Ländern keine Armut geben, offenbart mangelndes Verständnis des sozialen Problems. Man verkennt den Zusammenhang zwischen Armut und Kriminalisierung in Gesetzgebung und Strafjustiz, worauf sich jedoch deutliche Hinweise ergeben.³⁰ Zudem wird relative Armut geleugnet. Relativ arm sind Haushalte, die über weniger als 60 % des durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommens verfügen. Setzt man für Deutschland die o.g. Grenze für das Einkommen Alleinlebender an, wären das 1.285 €. Ein Betrag unter dem 94 % der Ersatzfreiheitsstrafengefangenen liegen. Auch Richter:innen und Staatsanwält:innen machen Armut an stereotypen Bildern fest und betrachten teils ihr eigenes Einkommen als Bezugsgröße, ob eine Geldstrafe bezahlbar ist.³¹ Diejenigen, die über die Vergehen der Anderen urteilen oder darüber politische Entscheidungen treffen, scheinen weit weg von der Lebensrealität von Menschen in Armut.

Nicht Wenige begehen aus Armut und desolaten Lebenslagen heraus relative Bagatelldelikte. Die daraus resultierenden Geldstrafen können aus eben diesen Gründen nicht bezahlt werden. Nun hat die Gesellschaft zwei Möglichkeiten: Entweder sie bestraft Menschen ohne Geld härter, indem sie an der EFS festhält. Oder sie gesteht ein, dass die EFS Armut bestraft – und unterbleiben muss. In der aktuellen Praxis zeichnet sich ein Menschenbild ab, das Armut und Lebensüberforderung nicht als strukturelles Problem erfasst. Der Entwurf ist getragen von der Überzeugung, Menschen, die Geldstrafen nicht bezahlen können, würden absichtlich verschleiern, dass Geld vorhanden ist. Der Regierungsentwurf verweigert sich damit kriminologisch und soziologisch hinlänglich erwiesenen Tatsachen, s.o.

²⁹ Wilde (2022).

³⁰ Neubacher & Bögelein (2021).

³¹ Nagrecha & Bögelein 2019.

4. Einbußprinzip, EFS abschaffen – zumindest bei Zahlungsunfähigkeit

Menschen härter zu bestrafen, weil sie arm sind, gehört nicht in ein Strafsystem des 21. Jahrhunderts. Wegen seiner schädlichen Folgen muss das Gefängnis echte ultima ratio bleiben für Fälle, die laut Urteil eine Freiheitsstrafe erforderlich machen. In der Geldstrafenvollstreckung wird – u.a. durch Gerichtsvollzieher:innen – geprüft, ob Geld vorhanden ist. Die Zahlungsfähigen könnte man der zivilrechtlichen Zwangsvollstreckung überlassen. Diejenigen, die nicht zahlen können, sind ein soziales Problem, welches man nicht mit den Mitteln des Strafrechts lösen kann. Nur wenn kein Geld da ist, wird die Ersatzfreiheitsstrafe angeordnet. Zahlungsunfähigkeit darf nicht mehr Grund für eine Inhaftierung sein. Konsequenter wäre die Abschaffung der Ersatzfreiheitsstrafe. Dafür müsste § 43 StGB ersatzlos gestrichen werden. Mindestens aber muss ausgeschlossen sein, dass von Armut Betroffene deshalb in Haft müssen. Dies könnte durch eine konsequente Umsetzung des Schwedischen Modells erfolgen. Oder durch die Formulierung in § 459f StPO, dass Zahlungsunfähigkeit eine unbillige Härte darstellt und die Vollstreckung der Geldstrafe dann unterbleibt.

Literatur

- Bögelein, N. (2016). Deutungsmuster von Strafe. Eine empirische Untersuchung am Beispiel der Geldstrafe. Springer.
- Bögelein, N., Ernst, A., & Neubacher, F. (2014a). Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen: Evaluierung justizieller Haftvermeidungsprojekte in Nordrhein-Westfalen. Baden-Baden
- Bögelein, N., Ernst, A. & Neubacher, F. (2014b). Wie kann die Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen gelingen? Zur Lebenssituation der Verurteilten und zur Zusammenarbeit staatlicher und nichtstaatlicher Organisationen. *Be-währungshilfe*, 61, 282
- Bögelein, N., Glaubitz, C., Neumann, M., & Kamieth, J. (2019). Bestandsaufnahme der Ersatzfreiheitsstrafe in Mecklenburg-Vorpommern. *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 102, 282-296.
- Bögelein, N., Graaff, A. & Geisler, M. (2021). Wenn das Kind schon in den Brunnen gefallen ist. Verkürzung von Ersatzfreiheitsstrafen in der Justizvollzugsanstalt Köln. In: *Forum Strafvollzug*, 2, S. 59-64.
- Bund-Länder-Arbeitsgruppe (2019): Prüfung alternativer Sanktionsmöglichkeiten – Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen gemäß § 43 StGB. Abschlussbericht. S. 17f.
- Geiter, H. (2014). Ersatzfreiheitsstrafe: Bitterste Vollstreckung der mildesten Hauptstrafe des StGB: Erfahrungen bei Haftreduzierungsaktivitäten im Strafvollzug. In Neubacher & Kubink (Hg.), *Kriminologie-Jugendkriminalrecht-Strafvollzug*. 559-578.
- Heinz, W. (2017). [Kriminalität und Kriminalitätskontrolle in Deutschland-Berichtsstand 2015 im Überblick](#). Version: 1/2017.
- Konrad, N. (2006). Psychiatrie des Strafvollzugs. In: H.-L. Kröber, D. Dölling, N. Leygraf & H. Sass (Hg.): *Handbuch der forensischen Psychiatrie* (S. 234-242). Darmstadt: Steinkopff.
- Lobitz, R. & Wirth, W. (2018). Der Vollzug der Ersatzfreiheitsstrafe in Nordrhein-Westfalen. Eine empirische Aktenanalyse.
- Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch, Band 2, §§ 38–79b StGB, *Heintschel-Heinegg, Bernd von (Bandredakteur)*, 4. Aufl.
- Müller-Foti, G., Robertz, F., Schildbach, S., & Wickenhäuser, R. (2007). Punishing the disoriented? Medical and criminological implications of incarcerating patients with mental disorders for failing to pay a fine. *International Journal of Prisoner Health*, 3, 87-97
- Nagrecha, M. & Bögelein, N. (2019): Criminal-Legal System Actors' Practices and Views on Day Fines, in: *Kriminologie – Das Online-Journal | Criminology – The Online Journal*, 1 (2019), 267–283.
- Neubacher, F. & Bögelein, N. (2021): Kriminalität der Armen – Kriminalisierung von Armut? – Untersuchungen zu einem widerspenstigen Begriffspaar, in: *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 104, 107-123.
- Statistisches Bundesamt (2021): *Rechtspflege. Staatsanwaltschaften 2020*. Fachserie 10, Reihe 2.6. Wiesbaden.
- Wilde, F. (2022): Der Referentenentwurf zur Reform der Ersatzfreiheitsstrafe – mehr Tradition als Fortschritt, in: *KriPoZ*, 5.
- Ziebach, M.; Kott, K.; Geisler, S. & Behrends, S., [Nettoeinkommen privater Haushalte](#), BpB, 10.03.2021.