

DBH e.V. – Präsidium · Aachener Str. 1064 · 50858 Köln

Bundesministerium der Justiz

11015 Berlin

per E-Mail: [boesert-be@bmj.bund.de](mailto:boesert-be@bmj.bund.de) und  
[meyer-pe@bmj.bund.de](mailto:meyer-pe@bmj.bund.de)

Prof. Dr. Kirstin Drenkhahn  
DBH-Präsidentin  
Johannes Sandmann,  
Vizepräsident

T: +49 221-9486-5120

F: +49 221-9486-5121

[kontakt@dbh-online.de](mailto:kontakt@dbh-online.de)

Zeichen: II A 1. 401100#00002#0002

Datum: 23.08.2022

**Stellungnahme des DBH-Fachverbandes für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik e.V. zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz eines Gesetzes zur Überarbeitung des Sanktionsrechts – Ersatzfreiheitsstrafe, Strafzumessung, Auflagen und Weisungen sowie Unterbringung in einer Entziehungsanstalt**

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Referentenentwurf nimmt der DBH-Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik e. V. gerne wahr. Neben der Stellungnahme des Vorstands erlauben wir uns, drei Stellungnahmen unserer Mitglieder als Ergänzung in der Anlage zu übersenden.

**zu 1. Ersatzfreiheitsstrafe**

Der DBH-Fachverband begrüßt grundsätzlich die Vorschläge im Referentenentwurf hinsichtlich der Ersatzfreiheitsstrafe, insbesondere den geänderten

Umrechnungsfaktor für Tagessätze in Freiheitsentzug und die Beratungsleistung durch die Gerichtshilfe, hält aber weiterführende Maßnahmen für notwendig.

Die Diskussion über den Nutzen der Ersatzfreiheitsstrafe dauert seit Jahrzehnten an. In der wissenschaftlichen Fachöffentlichkeit und der Praxis der Straffälligenhilfe sowie unter Aktivist:innen wird sie als absolut kontraproduktiv erlebt, den Strafvollzug stellt sie vor erhebliche Probleme. In den vergangenen zwei Jahren hat das zivilgesellschaftliche Engagement gegen die Ersatzfreiheitsstrafe deutlich an Fahrt aufgenommen, da einerseits durch die Aussetzung der Vollstreckung und Amnestien in einigen Bundesländern deutlich wurde, dass ebendies keine negativen Folgen für die Sicherheit der Allgemeinheit hat. In journalistischen Beiträgen (z. B. Ronen Steinke, Vor dem Gesetz sind nicht alle gleich, 2022) und durch Aktionen wie die Crowdfunding-Kampagne des Freiheitsfonds (<https://www.freiheitsfonds.de/>), der spendenfinanziert Geldstrafen von Verurteilten bezahlt, die sich bereits in der Ersatzfreiheitsstrafe befinden, wird andererseits deutlich, dass uneinbringliche Geldstrafen/Ersatzfreiheitsstrafen ganz häufig auf Armut zurückzuführen.<sup>1</sup> Armut führt so zu einer Belastung von Verurteilten, die mit den in den 1970er Jahren mit der Ausweitung des Anwendungsbereichs der Geldstrafe verfolgten Zielen nicht vereinbar ist. Viele Verurteilte, die eine Ersatzfreiheitsstrafe absitzen, wurden aufgrund von Bagatelldelikten verurteilt, wie die Erschleichung von Beförderungsleistungen.<sup>2</sup> Die Verhältnismäßigkeit einer Ersatzfreiheitsstrafe wegen der Erschleichung von Beförderungsleistungen als Bagatelldelikt ist kritisch zu hinterfragen und mit Blick auf die Vereinbarkeit des verfassungsrechtlichen Übermaßverbots abzulehnen. Diese Probleme können letztlich nur durch die Abschaffung der Ersatzstrafe gelöst werden. An ihre Stelle könnte gemeinnützige Arbeit treten.

Dem DBH-Fachverband ist bewusst, dass diese Forderung zurzeit politisch wohl keine Mehrheiten findet. Dies wird auch deutlich in dem Abschlussbericht der Bundesländer-Arbeitsgruppe „Prüfung alternativer Sanktionsmöglichkeiten – Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen“. Der Entwurf samt Begründung basiert auf den umfangreichen und detaillierten Problembeschreibungen und Analysen dieses

---

<sup>1</sup> Siehe auch Wilde, F. (2017): Wenn Armut zur Strafe wird. Die freie, gemeinnützige Arbeit in der aktuellen Sanktionspraxis, in: Neue Kriminalpolitik, 29(2), S. 205-219.

<sup>2</sup> Bögelein, N. (2021): Eigentlich eine Geldstrafe – Daten zur Ersatzfreiheitsstrafe, in: Schäfer, L./Kupka, K. (Hrsg.), Freiheit wagen – Alternativen zur Haft.

Berichts, der der (Fach-)Öffentlichkeit leider lange vorenthalten wurde und erst durch die Initiative des Comedian Jan Böhmermann (!) öffentlich wurde.

Diese Bund-Länder-Arbeitsgruppe hat denkbare Maßnahmen zur Verringerung der Anzahl der Ersatzfreiheitsstrafen diskutiert, dazu gehört die Beschränkung des Tatbestands der Beförderungerschleichung, die Entkriminalisierung der Beförderungerschleichung durch Herabstufung zu einer Ordnungswidrigkeit und die komplette Streichung dieses Straftatbestandes (BL-Bericht, S. 129 ff.). Die Arbeitsgruppe hat sich dafür ausgesprochen, die Verurteilten/Inhaftierten bei der Tilgung der Schulden zu beraten und zu betreuen und schwerpunktmäßig die Ableistung einer gemeinnützigen Arbeit im Rahmen von day-by-day-Projekten während des Vollzugs der Ersatzfreiheitsstrafe zur Reduzierung der Hafttage auszubauen (BL-Bericht, S. 251). Die Bundesländer unterstützen Haftvermeidungsmaßnahmen durch freie Träger und ambulante sozialen Dienste (BL-Bericht, S. 262). Völlig unzureichend ist jedoch die Auseinandersetzung mit dem Strafbefehlsverfahren als einer zentralen Weichenstellung in Richtung Ersatzfreiheitsstrafe. Im Referentenentwurf sind denn auch Änderungen an dieser so wichtigen Stelle nicht vorgesehen. Warum das Strafbefehlsverfahren im Zusammenhang mit Ersatzfreiheitsstrafen so große Bedeutung hat, wird in der Stellungnahme unseres Mitgliedvereins Haftentlassenenhilfe e. V. (in der Anlage) aus Frankfurt/Main ausführlich erläutert.

Der Gesetzesentwurf hat sich dem Bericht angeschlossen und sieht darüber hinaus vor, dass der Umrechnungsfaktor von Geldstrafe zu Ersatzfreiheitsstrafe in § 43 StGB erhöht wird und nun ein Hafttag zwei Tagessätze abgelten soll, wie es einige Bundesländer schon lange praktizieren. Das wird hoffentlich Indizwirkung für die freie Arbeit als Substitut der ESF haben und auch dort flächendeckend zu einem zugunsten der Verurteilten großzügigeren Umrechnungsschlüssel führen.

Durch § 43 StGB in der Fassung des Entwurfs wird zweifelsfrei das Problem der Inhaftierung entschärft, wobei sich alle Beteiligten darüber im Klaren sind, dass eine Resozialisierung dieser Personengruppe im Strafvollzug nicht möglich ist (Entwurfs-Begründung, S. 10).

Um die Wirkung der Vorschläge im Entwurf zur Ersatzfreiheitsstrafe deutlich zu verstärken, spricht der DBH-Fachverband sich dafür aus, dieses Gesetzgebungsverfahren zu nutzen und den Straftatbestand der

Beförderungerschleichung gem. § 265a StGB aufzuheben und in eine Ordnungswidrigkeit umzuwandeln.

Zum einen basiert diese Forderung auf der Analyse des Bund-Länder-Berichts über die Gruppe der straffällig gewordenen Personen, gegen die eine Ersatzfreiheitsstrafe vollstreckt wurde. Diese sind überwiegend ohne konstantes Beziehungsgeflecht, ledig oder getrennt lebend, wohnungslos, nicht oder eingeschränkt arbeitsfähig, alkohol- oder drogenabhängig und sogar suizidgefährdet (BL-Bericht, S. 34 f.). Gerade die Gruppe der wegen Beförderungerschleichung Verurteilten wird dort als „einkommensschwach“ bezeichnet (BL-Bericht, S. 127). Diese existenziellen und multiplen Probleme führen dazu, dass die Betroffenen nicht in der Lage sind, sich z. B. damit auseinanderzusetzen, was ein „Strafbefehl“ ist und was man damit als Adressat:in macht (siehe dazu auch die Stellungnahme der Haftentlassenenhilfe e. V.).

Zum anderen ergibt sich die Forderung aus der Bedeutung der Geldstrafe (BL-Bericht, S. 90): „Danach stellt in Deutschland in der gerichtlichen Praxis die Geldstrafe die Hauptstrafe dar. Ihr Anteil hat sich insbesondere und seit Anfang des 21. Jahrhunderts stetig erhöht. Hintergrund des Anstiegs und des hohen Anteils der Geldstrafe an allen (gerichtlichen) Sanktionen ist die Zurückdrängung der kurzen Freiheitsstrafe – insbesondere durch die Große Strafrechtsreform 1969/1975. Die Geldstrafe ist vor dem Hintergrund des § 47 StGB als Regelstrafe für den Bereich von Strafen bis unter sechs Monaten eingeführt worden.“ Diejenigen Verurteilten, die noch über eine Arbeit oder einen Arbeitsplatz verfügen, können bei deren Verlust durch die Vollstreckung der Ersatzfreiheitsstrafe entsozialisiert werden, was mit der Zurückdrängung kurzer Freiheitsstrafen durch die Große Strafrechtsreform gerade vermieden werden sollte. Angesichts des Umstandes, dass der Anteil der Inhaftierten, die eine Ersatzfreiheitsstrafe verbüßten, bis 2018 auf über 10% der Belegung im Strafvollzug stetig angestiegen ist (BL-Bericht, S. 19), ist das kriminalpolitische Ziel der Geldstrafenreform von 1975 immer stärker gefährdet, durch die Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen wird das Ziel des § 47 StGB geradezu konterkariert.

Daher ist die Begründung zur Verhinderung einer Entkriminalisierung der Beförderungerschleichung im BL-Bericht nicht ausreichend. Die „zentrale Aufgabe der Ersatzfreiheitsstrafe als ein Druckmittel“ wird die genannte Personengruppe nicht davon abhalten, ohne Fahrschein öffentliche Verkehrsmittel zu nutzen. Das ändert

sich nicht dadurch, dass nach Haftantritt – wie in Untersuchungen in NRW festgestellt hat – ein sog. Tilgungsdruck entsteht (Entwurfs-Begründung, S. 9). Die Behauptung, dass auch Transferleistungsempfänger:innen in aller Regel Einkünfte oberhalb des Existenzminimums erhielten, ist nicht belegt, aber auch nicht zielführend (s. o.).

Da die Ersatzfreiheitsstrafe nach dem Gesetzesentwurf weiterhin Bestand haben soll, muss dringend die freie Arbeit als Vermeidungsstrategie ausgebaut werden.

Tatsächlich ist der Zahl der Personen in freier Arbeit zwischen 2003 und 2019 jedoch um 40% zurückgegangen, während die Zahl der ESF-Verbüßenden zugenommen hat (Entwurfs-Begründung, S. 10). Verstärkte Anstrengungen zur Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen z. B. durch freie Arbeit kommen aber nicht nur den Verurteilten zugute, sondern ersparen den Bundesländern auch die hohen Kosten des Justizvollzuges und die Belastung der AVD-Kräfte im Vollzug aufgrund der chancenlosen Resozialisierung (s. zur Ersparnis durch Arbeit während des Vollzugs, S. 86 ff. des BL-Bericht und entsprechende Presseinformationen der Länder).

Das Angebot ambulanter freier Arbeit und weiterer Möglichkeiten zur Vermeidung der Vollstreckung einer Ersatzfreiheitsstrafe ist im Wesentlichen auf die besonderen Projekte der freien Träger neben den Angeboten der Bewährungs- und Gerichtshilfe zurückzuführen. Unser DBH-Mitgliedsverein Hoppenbank e. V. aus Bremen führt das in der beiliegenden Stellungnahme im Einzelnen aus. Unser DBH-Mitgliedsverein Haftentlassenenhilfe e. V. zeigt zudem viele weitere Ansätze zur Vermeidung uneinbringlicher Geldstrafen und damit der Ersatzfreiheitsstrafe auf. Die Vermeidung der Vollstreckung einer Ersatzfreiheitsstrafe ist bundesweit auszubauen und lebensweltorientiert auszubauen.<sup>3</sup> Einen wesentlichen Ansatz sehen wir bei Personen mit multiplen Problemen (BL-Bericht, S. 32ff.) in der aufsuchenden Sozialarbeit, wie dies in einigen Bundesländern auch praktiziert wird (z.B. Schleswig-Holstein, BL-Bericht, S. 60).

Angesichts der jahrzehntelangen politischen Diskussion über die Änderung des Sanktionenrechts mit dem Ziel, negative Auswirkungen der Vollstreckung von kurzen Freiheitsstrafen und Ersatzfreiheitsstrafen zu vermeiden (BL-Bericht, S. 111 ff.), sehen wir in diesem Gesetzgebungsverfahren die Chance der Entkriminalisierung der Beförderungerschleichung durch die Herabstufung zu einer Ordnungswidrigkeit.

---

<sup>3</sup> Dazu auch Cornel, H.: Vermeidung der Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen durch lebensweltbezogene Soziale Arbeit, in: Forum Strafvollzug 1/2018, S. 26-30.

Die in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe geäußerte Ansicht, der Entlastungseffekt werde durch neu hinzutretende Fälle der Erzwingungshaft neutralisiert, teilen wir nicht, und dies wurde in der Arbeitsgruppe auch nicht einstimmig vertreten (BL-Bericht, S. 272). Von diesem Vorschlag sind Delikte, die eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellen und dem Individualschutz der Bürger dienen, ausgenommen (siehe auch BL-Bericht, S. 272).

## **zu 2. Erweiterung der Strafzumessungserwägungen in § 46 Abs. 2 StGB**

In den vergangenen Jahren wurde in § 46 Abs. 2 StGB der Katalog der Strafzumessungstatsachen um verschiedene Kategorien menschenverachtender Motive (Beweggründe und Ziele) erweitert. Der aktuelle Entwurf sieht die Hinzufügung der Kategorien geschlechtsspezifisch und gegen die sexuelle Orientierung gerichtet vor. Wie bereits die zuvor eingefügten Merkmale hätten diese Kategorien durch die Rechtsprechung auch ohne ausdrückliche Nennung berücksichtigt werden können, denn der Katalog ist offen („namentlich“). Dies ist jedoch nicht in systematischer Weise geschehen, wie für die beiden neuen Kategorien in der Entwurfs-Begründung eindrücklich gezeigt wird. Die Einführung dieser Kategorien erscheint angemessen. Für die geschlechtsspezifische Gewalt ist einerseits in der (Medien-)Öffentlichkeit ein Hang zur Bagatellisierung erkennbar. Auch in der Strafrechtspflege ist eine solche Bagatellisierung immer noch erkennbar (Entwurfs-Begründung, S. 14 ff.). Gleichzeitig scheint sich in der Bevölkerung die Haltung zu wandeln, wie Widersprüche gegen Medienberichte z. B. über „Beziehungstragödien“ (Tötung der Ex-Partnerin) zeigen. Auch hinsichtlich der zweiten Kategorie der gegen die sexuelle Orientierung gerichteten Motive bietet der Entwurf eine überzeugende Begründung für die Aufnahme in den Katalog des § 46 Abs. 2 StGB. Hier ist allerdings eine sprachliche Differenzierung angebracht, die im vorgeschlagenen Text fehlt. Ausweislich der Begründung (S. 16) geht es hier um Hasskriminalität gegen LSBTI-Personen, von dem Begriff sexuelle Orientierung sind jedoch nur lesbische, schwule und bisexuelle Personen erfasst, trans- und intersexuelle Personen wären klarer mit dem Begriff Geschlechtsidentität erfasst.

### **zu 3. Auflagen und Weisungen**

Der Referentenentwurf sieht für die Weisungen während der Bewährungszeit bei einer ausgesetzten (Rest-)Freiheitsstrafe und bei der Verwarnung mit Strafvorbehalt sowie bei der Einstellung mit Auflagen die Einführung einer Therapieweisung bzw. -auflage vor. Dass diese Möglichkeit nun deutlich prominenter und klarer formuliert im Gesetz aufgeführt werden soll als bisher, ist grundsätzlich zu begrüßen. Kritisch zu hinterfragen ist der in der Begründung aufgeführte Erfolg für die Straftäterbehandlung und die damit beabsichtigte Ausweitung in der Erteilung einer solchen eingriffsintensiven Maßnahme. Die Ergebnisse publizierter wissenschaftlicher Studien sind in der Aussage hierzu bisher nicht eindeutig (vgl. Entwurf-Begründung, S. 20). Ob das damit verfolgte Ziel, das Angebot insbesondere für Bewährungsproband:innen zu erweitern und bei bestimmten Gruppen von Angeklagten überhaupt erst die Möglichkeit der Strafaussetzung zu schaffen (Entwurfs-Begründung, S. 21), ohne „Erfüllungsaufwand für die Verwaltung“ erreicht werden kann, ist ebenso fraglich. Bereits heute gibt es für behandlungsbedürftige und suchende Personen zu wenige Plätze in der Psychotherapie mit der Folge langer Wartezeiten. Wie mit den vorhandenen Kapazitäten ein größerer Bedarf an Behandlungsangeboten für Straftäter:innen mit fraglicher Therapiemotivation abgedeckt werden soll, ist völlig unklar. Abschließend sind in diesem Zusammenhang auch eine bessere Finanzierungssicherheit der Träger der Straffälligenhilfe und mehr Kapazitäten bei der Bewährungshilfe notwendig. Denn mit mehr Ressourcen lassen sich bestehende Angebote verbessern und ausbauen, so dass Gefährdungen rechtzeitig erkannt werden können. Sozialarbeit mit Vernetzungen vor Ort trägt in hohem Maße zu einer erfolgreichen Resozialisierung bei. So kann die qualifizierte Betreuung von Straffälligen dazu führen, dass kriminelle Karrieren früh durchbrochen werden und manch ein Bedarf an Therapie gar nicht erst entsteht.

### **zu 4. Maßregelrecht: Unterbringung in einer Entziehungsanstalt gemäß § 64 StGB**

Die schwierige Situation der Einrichtungen, in denen die Maßregel nach § 64 StGB vollzogen wird, wird in der Entwurfs-Begründung ausführlich erläutert (S. 23 ff.). Festzuhalten ist hier darüber hinaus, dass die erhebliche Überbelegung (Entwurfs-Begründung, S. 29) nicht nur Probleme hinsichtlich der angemessenen Versorgung

der Patient:innen aufwirft, sondern sich hier in Bezug auf deren Lebensbedingungen (Größe und Belegung der Krankenzimmer) grundrechtliche Fragen stellen. Für die Analyse der Änderungsvorschläge beziehen wir uns auf die genaue und konstruktive Stellungnahme von Alexander Baur, Dörte Berthold und Jan Querengässer in der Anlage.

Darüber hinaus soll hier ein Problem deutlich gemacht werden, dass in der Stellungnahme von Baur, Berthold und Querengässer auch angerissen wird: Die Personen, die durch die vorgeschlagenen Änderungen aus dem Maßregelvollzug herausgehalten werden sollen, bleiben trotzdem im Bereich der Strafrechtspflege, und zwar im Justizvollzug. Dort ist bereits jetzt ein hoher Anteil Verurteilter mit einem zumindest problematischen Suchtmittelkonsum untergebracht. Die Justizvollzugsanstalten können den Problemlagen dieser Inhaftierten bereits jetzt nicht gerecht werden. Die Behandlungsangebote reichen üblicherweise nicht einmal für insofern motivierte Inhaftierte aus, auch weil es für den Vollzug schwierig ist, qualifiziertes therapeutisches Personal zu finden und zu halten. Kontrollen auf Alkohol und Betäubungsmittel binden in erheblichem Maße Personal, und der Handel mit Betäubungsmitteln ist ein wesentlicher Aspekt der resozialisierungsfeindlichen Subkultur. Diese Probleme werden mit den Änderungsvorschlägen nicht nur nicht angegangen, sondern würden tatsächlich verschärft werden.

Soweit hier im Gesetzgebungsverfahren nicht noch nachgesteuert wird, muss jedenfalls eine etwaige Evaluation der Reform des § 64 StGB, wie von Baur, Berthold und Querengässer gefordert, das System des Umgangs mit Abhängigkeitserkrankungen und Suchtmittelkonsum im strafrechtlich angeordneten Freiheitsentzug untersuchen und nicht nur – für die Allgemeinheit nicht zugängliche – Kennzahlen über den Maßregelvollzug auswerten.

Für mündliche Erläuterungen dieser Stellungnahme stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen,

Prof. Dr. Kirstin Drenkhahn  
(DBH-Präsidentin)

Johannes Sandmann  
(Vize-Präsident)