

Stellungnahme für den DBH-Fachverband zum Referentenentwurf des BMJ zur Überarbeitung des Sanktionenrechts (Ersatzfreiheitsstrafe (EFS))

vorgelegt von Jörg Reuschling und Ralf Pretz, Haftentlassenenhilfe e. V. Frankfurt am Main
22.08.2022

Grundannahme

Eine Halbierung der Tage einer EFS würde gleichzeitig eine Halbierung der Stunden der gemeinnützigen Arbeit pro Tagessatz bedeuten. Das stimmt so nicht, dieser Automatismus existiert nicht. Die pro Tagessatz zu erbringende Stundenzahl ist auf Länderebene unterschiedlich geregelt und steht nicht im Zusammenhang mit dem auf Bundesebene geregelten Verhältnis der pro Tagessatz Geldstrafe abzusetzenden Tage EFS. Folgerichtig wird daher auf S.43 im Referentenentwurf auch an die Länder appelliert, die Verordnungen entsprechend anzupassen, sogar mit dem Hinweis, die teilweise bisher schon vorhandene Möglichkeit der weiteren Reduzierung der zu erbringenden Stundenzahl bei besonderer Belastung auch dann beizubehalten.

Menschenbild

Das dem Entwurf zugrundeliegende Menschenbild des rational abwägenden, handelnden und über entsprechende Ressourcen verfügenden Individuums ist kritikwürdig.

Es handelt sich hier wohl eher um eine theoretische Vereinfachung, damit ökonomische Prinzipien und Tendenzen besser beschrieben werden können, nicht aber um tatsächliches Verhalten im Einzelfall analysieren und bewerten zu können. In ganz besonderem Maße ist es nicht wirklich tauglich, wenn man an die Gruppe der Menschen denkt, die von der Vollstreckung der EFS betroffen sind. Niemand will in Haft und jeder, der es irgendwie kann, sei es aus eigener Fähigkeit heraus, oder unter Zuhilfenahme seines persönlichen Umfelds, wird den Verlust der Freiheit vermeiden. Diejenigen, die in Haft landen, sind häufig diejenigen, die über wenig bis keine eigenen Ressourcen mehr verfügen und deren Umfeld vielleicht noch nicht einmal über die drohende Vollstreckung informiert ist, oder ebenfalls nicht in der Lage ist, hier schützend und stabilisierend einzugreifen.

Auch im Referentenentwurf wird an verschiedenen Stellen darauf hingewiesen, dass Menschen aufgrund der Ladung zum Strafantritt, oder sogar nach Haftantritt noch vollständig gezahlt hätten. Hier wird das Bild vermittelt, dass es tatsächlich eine erhebliche Anzahl von Menschen gibt, die zum einen genau verstanden haben wie das Vollstreckungsverfahren abläuft, die auch grundsätzlich über die finanziellen Rücklagen verfügen, um die Geldstrafe vollständig zu zahlen, es aber erst dann tun, wenn der Druck groß genug wird.

Es werden auch Zahlen benannt (S.9). Demnach wurden in 2018 etwa 50% aller wegen einer Ersatzfreiheitsstrafe Inhaftierten in NRW noch nach Antritt der Haft ausgelöst. Bezeichnenderweise 47,1% durch vollständige Zahlung und nur 1,8% durch eine Ratenzahlungsvereinbarung. Auf Basis dieser Zahlen wird weiter argumentiert, „die Ersatzfreiheitsstrafe erfülle grundsätzlich Ihre Funktion, da von ihrer drohenden Vollstreckung ein wesentlicher Tilgungsdruck ausgehe“, dass „auch echte Zahlungsunfähigkeit keineswegs regelmäßig ursächlich für die Verbüßung von Ersatzfreiheitsstrafe“ sei und dass „auch Transferleistungsempfänger in aller Regel Einkünfte oberhalb des Existenzminimums erhielten“, was wie eine wie eine Interpretation im Sinne einer zuvor festgelegten Zielführung anmutet. Eine realistischere Lesart, die auch mit den Erfahrungen der Praxis übereinstimmt, wäre, dass

das Umfeld der von EFS betroffenen Menschen alle vorhandenen finanziellen Ressourcen zusammengelegt hat, um denjenigen aus Haft zu holen.

Damit wird die Geldstrafe auf Viele verteilt, um Freiheitsentzug zu vermeiden. Übrig bleiben im Vollzug die Schwächsten der Schwachen.

Dafür spricht auch, dass die Anzahl der getroffenen Ratenzahlungsvereinbarungen so außerordentlich gering ist. Denn am Zahlen (auch durch das Umfeld) kann man niemanden hindern; die Ratenzahlungsvereinbarung muss aber vom zuständigen Rechtspfleger gestattet sein. Bei den ebenen benannten 1,8% kann man davon ausgehen, dass diese Bereitschaft der Gestattung sich auf ähnlichem Niveau bewegt, wie die verfügbaren Ressourcen der Betroffenen.

Zusammengefasst kann man festhalten, dass nur genügend Druck nicht ausreichen wird und es eines Paradigmenwechsels bedarf.

Lösungsansatz im Referentenentwurf

Die Intention, etwas an der Vollzugspraxis zu verändern ist unseres Erachtens gut, die vorgeschlagenen Änderungen gehen aber zum einen an den tatsächlichen Problemen vorbei, oder schlicht nicht weit genug. Konkret wird ja nur der Umrechnungsmaßstab Tagessätze Geldstrafe zu EFS verändert und darüber hinaus empfohlen, die Gerichtshilfe und Sozialen Dienste mehr als bisher in das Vollstreckungsverfahren einzubinden.

Die Einbindung vor allem der Gerichtshilfen, um Erkenntnisse über die Betroffenen zu gewinnen, was zu einer breiteren und besseren Grundlage für eine (richterliche) Entscheidung sorgen würde und auch dazu beitragen könnte, dass Betroffene frühzeitig über ihre Möglichkeiten informiert sind, wäre ja auch bisher schon möglich, im Übrigen schon im Ermittlungsverfahren und nichts erst im Zuge der Vollstreckung. Da dies in der Praxis schon jetzt nicht wirklich geschieht, ist nicht zu erwarten, dass die im Entwurf enthaltene Änderung hier etwas verbessern wird, so lange das Wort „kann“ im §463 d nicht durch ein „soll“ oder gar ein „muss“ ersetzt wird.

Bleibt die Halbierung der Tage EFS pro Tagessatz Geldstrafe, als einzig konkrete Änderung und die Frage nach Zielsetzung und Wirkung.

Die Halbierung der Haftdauer sieht zunächst nach einer Halbierung der Haftzeit und damit nach einer Kostenersparnis aus. Allerdings dürfte sich die Zahl der belegten Haftplätze damit nicht halbieren, da schlicht zu viele Menschen in prekären Situationen in die EFS gehen. Lediglich die Verweildauer in Haft im Einzelfall mag sich verringern. Der Entwurf weist zurecht darauf hin, dass viele Bundesländer während der Pandemie auf die Vollstreckung der EFS verzichtet haben. Sollte hier nicht ebenfalls angesetzt werden, ist zeitnah mit dem Erlass vieler tausend Haftbefehle zu rechnen, deren Vollstreckung aufgrund begrenzter Haftplätze Jahre in Anspruch nehmen könnte. In dieser Zeit werden die Haftanstalten wohl überfüllt sein, eine Ersparnis ist dann nicht zu erwarten. Im Gegenteil dürfte sich der Aufwand im Vollzug erheblich erhöhen, da jede*r Neuinhaftierte dasselbe Aufnahmeverfahren durchlaufen muss, egal wie lange die Haft andauert.

Im Entwurf wird weiter darauf hingewiesen, dass schon jetzt die Möglichkeiten der Angebote zur Resozialisierung im Vollzug mehr als bescheiden sind. Durch die Verkürzung der Haft, sowie die zu erwartende hohe Belegung in den Gefängnissen, kann dann davon ausgegangen werden, dass die Möglichkeiten der Einflussnahme von Seiten des Sozialdienstes kaum noch vorhanden sind.

Bemerkenswert ist hier Absatz 3 auf Seite 42. Hier geht der Entwurf auf die Frage ein, ob von Seiten der Bevölkerung mit mangelnder Akzeptanz zu rechnen sei, sollte man an der EFS etwas verändern. Letztlich kommt man sinngemäß zu dem Schluss, dass der Rechtfertigungsdruck eher dann entstehen würde, sollte man gar nichts verändern, da die Diskussion um die EFS den Weg aus der Fachwelt heraus in ein breiteres Publikum (*Böhmermann* und *Freiheitsfonds*) gefunden hat.

Vorschläge aus der Praxis

Der Entwurf beschreibt, dass es sich bei den von EFS Betroffenen um Menschen mit „*multiplen Problemlagen*“ handelt. Viele sprechen hier von Marginalisierung und sozialer Randständigkeit. Die EFS soll als Druckmittel bei Zahlungsunwilligkeit aber beibehalten werden, um den Tilgungsdruck nicht zu gefährden.

Die Probleme beginnen nun schon früher, mindestens im Strafbefehlsverfahren (man könnte auch über Ansätze im Ermittlungsverfahren nachdenken, oder gar über eine Entkriminalisierung in bestimmten Bereichen).

- Sicherstellen, dass ein Strafbefehl einen Verurteilten tatsächlich erreicht hat und dass Betroffene auch verstanden haben, weswegen verurteilt wurde und welche Möglichkeiten des Umgangs existieren
- Sicherstellen, dass ein Mensch in der Lage ist, sich selbstständig an dem Verfahren zu beteiligen
- Nach einer Verurteilung nicht nur schriftlich darüber aufklären, dass eine Geldstrafe zu zahlen ist und ggf. bei der Staatsanwaltschaft Ratenzahlung beantragt werden kann, sondern umfassende und frühestmögliche Aufklärung über alle Möglichkeiten der Tilgung und des Umgangs mit Geldstrafen (bis hin zur Härtefallregel des §459f StPO)

Die Zustellungsurkunde ist bestenfalls ein Indiz dafür, dass der Strafbefehl in einen Briefkasten geworfen (oder unter einer Tür durchgeschoben) wurde. Die Erfahrungen der Praxis zeigt, dass auf keinen Fall sicher ist, dass es der Briefkasten des Verurteilten ist, dass Verurteilte dort noch wohnen, dass der Briefkasten geschlossen ist, dass Verurteilte den Brief erhalten, ihn öffnen, den Inhalt verstehen und nun wissen, wie sich als nächstes zu verhalten ist.

Dies sollte im Übrigen in jedem Verfahrensstadium geschehen. Der Referentenentwurf erkennt diese Probleme, nur verortet er sie in den Bereich des Vollstreckungsverfahrens.

Der Vorschlag ist nun, dass dann Gerichtshilfe und Soziale Dienste die Betroffenen kontaktieren und sogar aufsuchen, um persönlich die Möglichkeiten der Vermeidung der EFS zu erläutern. Aus hiesiger Sicht muss das zwingend schon viel früher geschehen. Erst verurteilen und dann schauen, wer verurteilt worden ist, verschiebt und verschärft das Problem nicht nur, es erscheint uns geradezu ungerecht (z. B. Stichwort Tatstrafrecht vs. Täterstrafrecht).

Selbst die Teilnahme an einer Hauptverhandlung als Angeklagte ist nicht immer eine sichere Bewertungsgrundlage. Viele Menschen präsentieren sich in der Zeit der Verhandlung anders, als die tatsächlichen Lebensumstände dann gestaltet sind. Auch diverse vorhandene Einschränkungen werden nicht immer in der kurzen Zeit offenbar und die Fähigkeit, sich selbst vor Gericht ordentlich in einem Strafverfahren zu vertreten ist unterschiedlich ausgeprägt. Im Zweifel sollte jedem ein entsprechender Rechtsbeistand gewährt werden, denn auch hier zeigt die Statistik deutlich, dass Menschen, die ohne Rechtsbeistand vor Gericht erscheinen in der Regel härter bestraft werden, zum Teil in ganz erheblichem Maße. Dies führt dann wieder zu einer verschlechterten Ausgangslage im Vollstreckungsverfahren, was vermeidbar wäre.

Alternativ ergänzend: Aufhebung der Einspruchsfristen

Ein Mensch, der z.B. schwer psychisch und/oder körperlich erkrankt ist, unter Sucht- oder depressiven Erkrankungen leidet, dessen Leben von Armut und Deprivation bestimmt wird, der eben von diesen zitierten „*multiplen Problemlagen*“ betroffen ist, so dass er gar nicht in der Lage ist, sich ausreichend an diesem hochformalen Prozess zu beteiligen oder schlicht kein, oder nicht ausreichend Deutsch spricht, muss die Möglichkeit des Einspruchs auch dann noch haben, wenn Fristen längst vorbei sind. Im Entwurf wird ja darauf hingewiesen, dass der Sozialdienst im Vollzug, trotz massiver Belastungen und erheblichem Unterstützungsbedarf, oft der erste Kontakt mit einem Hilfesystem darstellt. Es sollte möglich sein, zu jedem Zeitpunkt noch einen Einspruch zu formulieren, wenn klar wird, dass es dem Betroffenen bisher aufgrund seiner psychosozialen Umstände nicht möglich war, zu reagieren. Für

viele Menschen reichen die bisherigen Instrumente der Widereinsatzung oder Wiederaufnahme bei Weitem nicht aus, sie erhöhen ja nur den formalen Bedarf.

Es wäre zudem gut, wenn man die Höhe eines Tagessatzes auch im laufenden Vollstreckungsverfahren verändern könnte. Es gibt nicht wenige Menschen, die zum Zeitpunkt der Verurteilung noch über Einkommen verfügten, dann aber z.B. durch Verlust des Arbeitsplatzes in den Leistungsbezug fallen und dann auch Raten für eine Geldstrafe nicht mehr bedienen können.

Eine solche Möglichkeit zu schaffen, analog zum Teileinspruch gegen die Tagessatzhöhe, würde die Gefahr einer EFS deutlich mindern.

Ob Ressourcen im Verwaltungsbereich (und folgend bei Polizei und Vollzug) zum Erlass und der Vollstreckung eines Haftbefehls eingesetzt werden, oder aber zur formalen Abänderung einer geschuldeten Summe, dürfte keinen erheblichen Mehraufwand zur Folge haben und würde eine sinnvollere Nutzung dieser Ressourcen bedeuten.

Realistische Tagessatzhöhen

Die Forderung ist alt, wäre aber auch wirksam. Ein Mensch, der von Transferleistungen lebt, kann keine Rücklagen oder gar Vermögen bilden. Dies dürfte gerade in der heutigen Zeit jedem klargeworden sein; so zeigen sich die aus Armut und Krankheit resultierenden Folgen während einer Krise nochmal besonders drastisch. Ob eine Geldstrafe, die auf das Vermögen zielt, dann überhaupt noch zeitgemäß und sinnhaft ist, wäre eine Überprüfung wert. Bis dahin hätte eine verbindliche gesetzliche Festsetzung von 1€ pro Tagessatz Geldstrafe bei Leistungsbezug aus den SGB II und XII des Verurteilten einen wirklichen Effekt. Die Tilgungsmöglichkeiten gerade durch eine Zahlung oder Ratenzahlung würden sich enorm verbessern, gleichzeitig wäre es noch immer ein Übel für die Betroffenen, denn sie befinden sich ja schon am Existenzminimum. In Kombination mit dem Wegfall von Einspruchsfristen (bzw. Teileinspruch gegen die Höhe des Tagessatzes als rein formaler Vorgang), wäre hier ein wirklicher Rückgang der EFS zu erwarten.

Richterlicher Vorbehalt bei der Vollstreckung

Die härteste Sanktionsform sollte nicht wie bisher aufgrund meist ungenügender Datenlage ohne Ansicht des Verurteilten im formalen Ablauf angeordnet werden dürfen. Auch die Argumentation im Entwurf, die EFS solle Druckmittel bleiben, der richterliche Wille war ja gerade nicht, dass der Betroffene seine Freiheit verliert, usw. kann dafür als Grundlage dienen, einen Verurteilten mindestens einmal von einem Richter in Augenschein zu nehmen, bevor man die EFS vollstreckt.

Konsequente Prüfung und Anwendung von §459f StPO, auch durch Mitarbeitende in Haftanstalten

In der Praxis spielt die sogenannte Härtefallregelung faktisch kaum eine Rolle. Innerhalb der Justiz findet die Vorgehensweise kaum Beachtung, außerhalb der Justiz ist sie gar nicht bekannt. Wünschenswert wäre es, wenn klar und für alle Beteiligten verbindlich definiert wäre, ab wann die Vollstreckung der EFS zu unterbleiben hat, da sie für den Verurteilten eine unbillige Härte darstellt und geradezu ungerecht erscheint.

Bisher folgen die Gerichte weitestgehend einer Argumentation, wenn ein Mensch aufgrund von Armut nicht in der Lage ist, eine Geldstrafe zu zahlen. Hierbei wäre die generelle Anerkennung der Zahlungsunfähigkeit bei Leistungsbezug hilfreich. Eine Verknappung des Existenzminimums bedeutet eine Gefährdung der Existenz, welche vom Strafzweck einer Geldstrafe ja eigentlich nicht umfasst ist. (Vor allem sollte die in einer Situation gelten, wo die Geldstrafenhöhe in keinem Verhältnis zur Leistungsfähigkeit z.B. eines Menschen im Leistungsbezug steht. Verschärft wird dies dann dadurch, dass bei einer Ratezahlung oft noch immer eine Mindestrate so angesetzt wird, dass die gesamte Geldstrafe in zwei Jahren getilgt ist. Damit kommt zu einer zu hohen Geldstrafe ein extrem enger zeitlicher Rahmen, auch und gerade für Menschen ohne Ressourcen.)

Wenn es dem Menschen darüber hinaus nun nicht möglich ist, die Geldstrafe durch gemeinnützige Arbeit zu tilgen, befindet er sich unverschuldet in der Situation, die Geldstrafe nicht auf ordentlichem Wege tilgen zu können.

Die Gründe hierfür können zum einen gesundheitlicher Natur sein, wenn ein Mensch also so erkrankt und eingeschränkt ist, dass er die erforderlichen Mindestbedingungen für die Ableistung gemeinnütziger Arbeit nicht erfüllen kann; krankheitsbedingt also kein Mindestmaß an Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit und körperlicher Belastbarkeit mehr vorhanden ist.

Sie können sich aber auch z.B. aus den Wohnverhältnissen ergeben. Gerade in ländlichen Gebieten stehen in der Regel eher wenige (manchmal gar keine) Einsatzstellen zur Verfügung.

Wenn Fahrtkosten zur gemeinnützigen Arbeit nicht übernommen werden und wohnortnah keine Einsatzstellen zur Verfügung stehen, darf dies nicht zu einer Inhaftierung führen.

Im Entwurf wird darauf hingewiesen, dass die Zahl der geleisteten gemeinnützigen Arbeit stetig abnimmt. Auch hier dürften die Gründe eher in der wachsenden Belastung der Klientel und den Anforderungen an die gemeinnützige Arbeit liegen, als in der sinkenden Bereitschaft, gemeinnützige Arbeit zu leisten.

Eine solche Prüfung sollte zu jedem Zeitpunkt möglich sein, also auch nach einer Inhaftierung. In der Praxis wird oft auf die Prüfung der Haftfähigkeitsprüfung verwiesen, was eigentlich an der Stelle noch gar nicht relevant ist.

Allein die konsequente Anwendung von §459f StPO auf einer allgemeinverbindlichen Grundlage birgt ein großes Potential, Hafttage in erheblichem Umfang zu vermeiden. Ein Blick in die Haftanstalten, die Population der Menschen, die weine Ersatzfreiheitsstrafe verbüßen, und deren „multiple Problemlagen“ genügt hier, um dieses zu erkennen. Darüber hinaus würden Kosten über das statistische Mittel hinaus eingespart werden, denn so hoch belastete Menschen verursachen im Vollzug ja allein durch notwendige Behandlungen etc. deutlich höhere Kosten, als andere Inhaftierte. Im Übrigen könnte man die bisherige Nicht-Prüfung und Nicht-Beachtung des §459f StPO an sich einmal in Augenschein nehmen. Inwieweit ist es zulässig, eine Rechtsnorm bei der Vollstreckung der EFS, die den Gedanken der Gerechtigkeit beinhaltet, im tatsächlichen praktischen Verfahren so konsequent zu ignorieren.

Mehr a Mitarbeitende in Sozialen Diensten der Justiz und mehr Beteiligung von freien Trägern und Sozialen Diensten

Wenn sichergestellt werden soll, dass die EFS als Druckmittel die Tilgungswilligkeit beeinflusst, muss über Einzelfallarbeit sichergestellt werden, dass die EFS als Drohung auch an diejenigen adressiert wird, bei denen Drohung wirken kann. Aktuell ist dies unseres Erachtens nicht der Fall. Hierfür müsste eine andere Verteilung der Mittel, weg vom Vollzug, hin zu ambulanten Hilfen stattfinden. Die Erfahrung zeigt ja auch, dass je mehr man z.B. in ambulante Projekte wie *Auftrag ohne Antrag* in Hessen investiert und je mehr Fälle auf dieses Weise vor der Vollstreckung bearbeitet werden, desto mehr Menschen können bei einer Tilgung begleitet und die EFS vermieden werden.

Anerkennung der Realität

Zu Recht wird im Entwurf darauf hingewiesen, dass mindestens in den letzten zehn Jahren die Anzahl der Vollstreckungen zunimmt und das Volumen der gemeinnützigen Arbeit abnimmt. Im selben Zeitraum hat sich die Armutquote genauso stetig erhöht, wie auch die Zahl an psychischen Erkrankungen zugenommen hat. Diese parallelen Entwicklungen stehen in dramatischer Beziehung und dies muss entsprechend bei allen Maßnahmen berücksichtigt werden. Wir haben es bei den Menschen im Vollzug genau mit denjenigen zu tun, die aufgrund der gesellschaftlichen Entwicklung immer mehr und mehr marginalisiert werden.

Wenn wir als Gesellschaft ein wirkliches Interesse daran haben, dass Haft immer nur das letzte und härteste Mittel sein soll, dass diese Personen zumindest nicht mehr am Ende im Gefängnis landen, dann ist der Vorschlag, einfach nur deren Haftzeit zu halbieren, leider viel zu verkürzt gedacht.