JUSTICE COLLECTIVE

KRITISCHE ANALYSE DES BERICHTS DER JUSTIZMINISTER ZUR ERSATZFREIHEITSSTRAFE

MITALI NAGRECHA

NOVEMBER 2022

Einleitung

Dieses Briefing analysiert den Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe, *Prüfung alternativer Sanktionsmöglichkeiten - Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen gemäß § 43 StGB* (auch „JuMiKo-Bericht" or einfach nur „Bericht"), der im Jahr 2019 abgeschlossen wurde. Mit „Ersatzfreiheitsstrafe" bezeichnet man in Deutschland die Inhaftierung von Personen, die aufgrund von Bagatelldelikten verhängte Geldstrafen nicht bezahlen. In den letzten vierzig Jahren hat sich der Anteil der Fälle, die zu einer Ersatzfreiheitsstrafe führen, verdoppelt.[i] Schätzungsweise 56.000 Personen werden jedes Jahr wegen Ersatzfreiheitsstrafen inhaftiert.[ii]

Im Jahr 2016 hat das brandenburgische Justizministerium auf der Justizministerkonferenz der Länder einen Antrag zur Abschaffung der Ersatzfreiheitsstrafe gestellt. Der Antrag erlangte keine Mehrheit, stattdessen setzten die Justizminister*innen eine Arbeitsgruppe zur Reform der Ersatzfreiheitsstrafe ein, aus der der JuMiKo-Bericht hervorging.[iii] Seit der Einführung von Tagessätzen[iv] und der Ersatzfreiheitsstrafe in den frühen 1970er Jahren wurden zwar verschiedene Reformen vorgeschlagen, um den Rückgriff auf Ersatzfreiheitsstrafen zu verringern, doch wurden nur wenige substanzielle gesetzliche oder politische Änderungen vorgenommen -- und keine davon hat den Trend zunehmender Haftstrafen umgekehrt. Die Arbeitsgruppe hatte die Aufgabe, Reformideen zu bewerten und vorzuschlagen.

Aus unserer Sicht bildet der JuMiKo-Bericht die Grundlage für den aktuellen Referentenentwurf von Justizminister Marco Buschmann.[v] In diesem Briefing zeigen wir jedoch, warum es problematisch ist, politische Reformideen auf den **JuMiKo-Bericht zu stützen: Der Bericht ist problematisch, da er von zwei sachlich unzutreffenden Prämissen**

ausgeht: Erstens, dass Armut in Deutschland nicht zugenommen hat; und zweitens, dass Armut keine Ursache für Ersatzfreiheitsstrafen ist. Beides steht im Widerspruch zu unabhängiger sozialwissenschaftlicher Forschung sowie zur öffentlichen Wahrnehmung.

Indem der Bericht leugnet, dass Armut eine der Ursachen für Ersatzfreiheitsstrafen ist, lehnt er substanzielle Reformen ab, die dieser Realität Rechnung tragen würden. Stattdessen schlägt er nur marginale Änderungen vor. Die wichtigste Empfehlung des Berichts besteht darin, die Dauer der Haftstrafen zu verkürzen. Diese Änderung wird die Zahl der jährlich inhaftierten Personen allerdings nicht substanziell verringern — und lässt damit den ungerechten Umstand, durch den die Kommission überhaupt erst zustande kam, unangetastet. Diese Reform ist nun der Hauptbaustein im Referentenentwurf von Justizminister Marco Buschmann.

In diesem Briefing analysieren wir **die 275 Seiten des JuMiKo-Berichts, heben die 7 wichtigsten Ergebnisse hervor und fassen die Empfehlungen des Berichts zusammen**. Dieses Briefing ist eine der ersten Analysen des Berichts.[vi] Wir kommen dabei zu dem Schluss, dass wir über die Ideen des JuMiKo-Berichts hinausgehen müssen, um zu substanziellen Veränderungen zu gelangen.

Zusammenfassung des Berichts

Der Bericht der Arbeitsgruppe umfasst folgende Themen: Daten zu Ersatzfreiheitsstrafen und deren Anwendung in den verschiedenen Bundesländern (S. 16-27); Analyse der sozioökonomischen Gründe für den Anstieg der Ersatzfreiheitsstrafen (S. 28-52); Beschreibung bestehender Bemühungen zur Verringerung der Inhaftierung in verschiedenen Bundesländern (S. 50-89); Geldstrafen und Ersatzfreiheitsstrafen in anderen europäischen Ländern (S. 90-107); und frühere Gesetzesvorschläge in Deutschland (S. 110-122).

Der Bericht bewertet anschließend eine Reihe von Reformvorschlägen (S. 123-261), darunter die Abschaffung der Ersatzfreiheitsstrafe (wie von Brandenburg vorgeschlagen), die Entkriminalisierung von Bagatelldelikten, die häufig zu Ersatzfreiheitsstrafen führen, sowie die Einführung zusätzlicher Arten von Sanktionen (wie Fahrverbote, Hausarrest, kürzere Freiheitsstrafen, Bewährung, gemeinnützige bzw. unbezahlte Arbeit, elektronische Überwachung und andere); Änderungen bei der Berechnung von Geldstrafen und Änderungen der Vollstreckungspraktiken am "hinteren Ende" des Prozesses, einschließlich des verstärkten Einsatzes von Pfändungen, der zusätzlichen "Anrechnung" von im Gefängnis geleisteter Arbeit und mehr.

Letztlich empfiehlt die Arbeitsgruppe, die als Reaktion auf den Vorschlag zur Abschaffung der Ersatzfreiheitsstrafe eingesetzt wurde, **nur geringfügige und oberflächliche Änderungen am derzeitigen System**. Die Möglichkeiten, dass Mängel in Recht oder Praxis die Ursache für die steigenden Raten von Ersatzfreiheitsstrafen sein, oder dass das System an grundlegenden Ungerechtigkeiten leiden könnten, werden nicht in Betracht gezogen.

Im Folgenden präsentieren wir unsere Kritik des Berichts. Oft lassen wir den Bericht für sich selbst sprechen und zitieren ausführlich aus dem Dokument, da wir glauben, dass seine Argumentation vielen als fragwürdig erscheinen wird.

I. Auf fragwürdiger Datengrundlage und im Widerspruch zu bekannten ökonomischen Fakten beruht die Argumentation des JuMiKo Berichts auf der Prämisse, dass Armut nicht gestiegen sei und deshalb die gestiegene Anwendung der Ersatzfreiheitsstrafe nicht erklären könne.

In den letzten vierzig Jahren hat sich der Anteil der Fälle von Geldstrafen, die mit einer Ersatzfreiheitsstrafe enden, auf schätzungsweise 9% der Fälle fast verdoppelt. Im gleichen Zeitraum hat die Armut in Deutschland zugenommen. Das legt nahe, dass ein Mangel an finanziellen Mitteln zu einem erheblichen Teil erklärt, warum die Menschen ihre Geldstrafen nicht bezahlen. Dennoch kommt der Bericht zu dem Schluss: „Die Arbeitsgruppe sieht keinen signifikanten Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Ersatzfreiheitsstrafen einerseits und den untersuchten Indikatoren für die wirtschaftliche und soziale Lage (Entwicklung der Armutsgefährdungsquote, Arbeitslosenzahlen, Regelleistungsbezieher und der Überschuldungsquote) andererseits."

Der Bericht verkennt die ökonomische Realität zunehmender Armut in Deutschland. Der Bericht unterschätzt die **Daten zu Armutsquoten in Deutschland** und versäumt es, die steigenden Beschäftigungsquoten und die sinkende Inanspruchnahme von Sozialleistungen zu kontextualisieren. Dabei argumentiert der Bericht, dass Menschen nicht etwa deshalb nicht zahlen, weil sie es nicht können, sondern aus anderen Gründen. Dies geht aus den Daten jedoch nicht hervor.

Erstens hat die Armut im fraglichen Zeitraum erheblich zugenommen. Der Bericht stellt fest: „Die Armutsgefährdungsquote hat sich seit 2005 von 14,7% auf 15,7% bundesweit erhöht." Dadurch, dass der Bericht das Jahr 2005 als Basis nimmt, unterschätzt er den gut dokumentierten Anstieg der Armutsquote in den letzten zwanzig Jahren in Deutschland. Aus der jüngsten Ausgabe des Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung geht eindeutig hervor, dass die Armutsquote von 12% im Jahr 2000 auf etwa 16% im Jahr 2015 gestiegen ist, ein Niveau, auf dem sie seitdem stagniert.[vii] Da immer mehr Menschen unter die Armutsgrenze fallen, steigt natürlich auch die Zahl der Personen, die wegen Bagatelldelikten bestraft werden (welche häufig mit Armut verbunden sind), sowie die Zahl der Menschen, die die gegen sie verhängten Geldstrafen nicht bezahlen können.

Der Bericht stützt sein Argument, es gäbe keinen erkennbaren Zusammenhang zwischen größerer Armut und mehr Ersatzfreiheitsstrafen, durch eine Analyse der einzelnen Bundesländer, in der die Zusammenhänge zwischen Armutsquoten und Fällen von Ersatzfreiheitsstrafen auf Länderebene untersucht werden. Einen solchen Zusammenhang ließ sich in der Analyse nicht feststellen (z. B. stellte sich nicht heraus, dass Bundesländer mit höheren Armutsraten auch höhere Raten von Ersatzfreiheitsstrafen haben).[viii] Der Bericht scheint also zu suggerieren, dass dieser fehlende Zusammenhang darauf hindeutet, dass Armut als Grund für die Zunahme der Ersatzfreiheitsstrafe auszuschließen ist. Dabei beweist es das aber gerade nicht.[ix] Ein Zusammenhang ist schwer zu

belegen, weil andere Faktoren als Armut — z. B. politische Maßnahmen und Programme auf Länder-Ebene — erklären könnten, warum die Rate von Ersatzfreiheitsstrafen in den einzelnen Ländern höher oder niedriger ist (S. 39; S. 52). Um zu beweisen, dass Armut kein substanzieller Faktor ist, greift ein solcher Bericht jedoch zu kurz.

Der Bericht stützt sich zudem auf die Zahl der Personen, die Sozialleistungen beziehen, als Indikator für die Bewertung zunehmender Armut. Im Bericht wird festgestellt, dass die Inanspruchnahme von Sozialleistungen im Laufe der Zeit nicht zugenommen hat. Damit suggeriert er erneut, dass ein Mangel an Geld keine Erklärung für die zunehmende Zahl von Ersatzfreiheitsstrafen sein kann (S. 39-44): „Auch lässt sich trotz des Umstands, dass von der Ersatzfreiheitsstrafenvollstreckung überwiegend Sozialleistungsbezieher betroffen sind, keine Konnexität zwischen der Entwicklung der Anzahl der Sozialleistungsempfänger und der von Ersatzfreiheitsstrafenvollstreckung Betroffenen herstellen." (S. 52). Doch in den letzten Jahren haben **die strengeren Hartz-IV-Regeln, einschließlich der Einschränkung der Anspruchsberechtigung und Sanktionen, die zu geringeren Leistungen oder zur Verweigerung von Leistungen führen** (z. B. wenn das Jobcenter nicht über Änderungen der finanziellen Situation informiert wird, Termine nicht wahrgenommen oder eine angebotene Stelle nicht angenommen wird), dazu geführt, dass weniger Menschen, die Sozialhilfe benötigen, diese auch erhalten. **Es lässt sich dadurch also nicht die Schlussfolgerung ziehen, ein Rückgang der Inanspruchnahme von Programmen wie Hartz-IV bedeute, dass weniger Menschen in Deutschland arm sind**.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Bericht die sich verschlechternde wirtschaftliche Lage vieler Menschen in Deutschland unterschätzt. Darüber hinaus ist erwähnenswert, **dass Menschen nur etwa 449 Euro pro Monat an Hartz IV erhalten**, wenn sie nicht von Sanktionen betroffen sind. **Laut einer neuen Studie des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes liegt das Existenzminimum in Deutschland bei mindestens 678 Euro, also etwa dem 1,5-fachen dessen, was Hartz-IV-Empfänger*innen derzeit erhalten.**[x] Obwohl Menschen, die Hartz IV beziehen also nicht über die Runden kommen, kommt der Bericht zum Schluss: „Zahlungsunfähigkeit ist häufig nicht ursächlich für die Verbüßung von Ersatzfreiheitsstrafe, denn sogar Transferleistungsempfänger erhalten in aller Regel Einkünfte oberhalb des Existenzminimums und sind damit zahlungsfähig." (S. 125).

II. Der Bericht geht fälschlicherweise davon aus, dass Menschen absichtlich nicht zahlen.

Die Prämisse, Armut spiele keine Rolle, erlaubt es dem JuMiKo Bericht, das System monetärer Sanktionen als grundsätzlich gerecht darzustellen. Die Entscheidung, den Faktor Armut herunterzuspielen, war ganz offensichtlich bewusst getroffen: Die Anerkennung der tatsächlichen Auswirkungen auf Menschen ohne finanzielle Mittel würde das gesamte System in Frage stellen.

Das Argument des Berichts, dass Armut keine Ursache für Ersatzfreiheitsstrafen sei, umfasst zwei weitere Aspekte. Einerseits räumt der Bericht zwar ein, dass Menschen, die mit Ersatzfreiheitsstrafen konfrontiert sind, soziale Probleme haben, und kann daher die

unverhältnismäßig hohen Raten von psychischen Problemen, Obdachlosigkeit und Drogenkonsum bei Menschen, die wegen Nichtzahlung von Geldstrafen inhaftiert sind, nicht ignorieren. Allerdings wird suggeriert, dass soziale Probleme und Geldmangel zwei unterschiedliche Dinge seien (S. 48). Der Bericht ignoriert **den offensichtlichen Zusammenhang zwischen diesen sozialen Problemen und Armut.**

Die Autoren **wenden zudem den Blick von Armut als Erklärung ab, indem sie darauf bestehen, dass Menschen zunehmend einfach nicht zahlen wollen:**

> „Aufgrund der zurückgehenden Zahlen der Ersatzfreiheitsstrafen, die im offenen Vollzug vollstreckt werden, hält die Arbeitsgruppe es für ein mögliches Indiz, dass das Phänomen der sozialen Randständigkeit zunimmt. Daneben wird aber auch die sinkende Zahlungsbereitschaft als nicht zu vernachlässigendes Phänomen angesehen, das eine Zunahme der Ersatzfreiheitsstrafenvollstreckung begünstigt.“ (S. 52)

Die Schlussfolgerung, dass Menschen nicht zahlen wollen, obwohl sie es können, **stützt sich auf schwache Belege: So wird beispielsweise festgestellt, dass einige oft kurz vor oder kurz nach einer Ersatzfreiheitsstrafe zahlen** (S. 46). Die aus dieser Information abgeleitete (und ebenfalls kaum belegte) Annahme ist, dass die betroffenen Menschen das Geld immer schon hatten und sich einfach nicht die Mühe machten, zu zahlen, bis ihnen eine Haftstrafe drohte.[xi] Das ist reine Spekulation: Es ist heutzutage durchaus möglich, dass **Menschen etwa ihre Geldstrafe aus dem <u>Freiheitsfonds</u> bezahlen lassen; in jedem Fall können sich Familie und Freunde zusammentun, um die Kosten zu übernehmen, wenn ein geliebter Mensch ins Gefängnis muss – auch wenn das für diese womöglich (ebenfalls) existenzbedrohend ist.**

Im JuMiKo-Bericht wird eine Studie zitiert, die belegen soll, dass viele Menschen zahlen, wenn ihnen die Realität eines bevorstehenden Gefängnisaufenthalts verdeutlicht wird. Die Studie zeigt jedoch, dass 50% der Menschen selbst dann den ausstehenden Betrag nicht zahlen können.[xii] Darüber hinaus wird diese Studie durch andere Untersuchungen widerlegt, die belegen, dass ein deutlich geringerer Prozentsatz von Personen nach einer Inhaftierung überhaupt zahlen kann.[xiii] Zudem geht die zitierte Studie nicht darauf ein, woher das Geld kommt (was der Autor und die Autorin auch zugeben).[xiv] Weitere Untersuchungen sind definitiv erforderlich, bevor solche pauschalen Schlussfolgerungen gezogen werden sollten.

III. Der Bericht lehnt echte Lösungen ab, indem er Stereotypen über Menschen bedient, die mit Ersatzfreiheitsstrafen konfrontiert sind.

Der Bericht lehnt die Abschaffung der Ersatzfreiheitsstrafe ab: „Die Arbeitsgruppe spricht sich im Ergebnis für eine Beibehaltung der Ersatzfreiheitsstrafe als Druckmittel und als letztmögliches Mittel zur Vollstreckung von Geldstrafen aus.“ (S. 124). Dabei werden die Handlungen, Entscheidungen und Zufälle im Leben der von der Ersatzfreiheitsstrafe betroffenen Menschen in einer Art und Weise auf die Waage gelegt, von der Menschen mit mehr finanziellen Mitteln gänzlich verschont bleiben.

Die Argumentation des Berichts beginnt mit dem Hinweis, dass auch Sozialhilfeempfänger*innen über ausreichend Geld verfügen, weil sie mehr als das Existenzminimum erhalten:

> „Zahlungsunfähigkeit ist häufig nicht ursächlich für die Verbüßung von Ersatzfreiheitsstrafe, denn sogar Transferleistungsempfänger erhalten in aller Regel Einkünfte oberhalb des Existenzminimums und sind damit zahlungsfähig. Zahlungsunfähigkeit ist vielmehr erst gegeben, wenn es dem Betroffenen unmöglich ist, den Geldbetrag unter zumutbaren Bedingungen auch aus pfändungs- und insolvenzfreiem Einkommen abzutragen. Dabei bleibt selbst das „soziokulturelle" Existenzminimum nicht völlig unangetastet." (S. 125).

Wie bereits erwähnt, stimmt das schlicht nicht. Der Bericht erläutert im Weiteren, **dass nur eine zahlungsunfähige Person wirklich nicht in der Lage ist zu zahlen. Das setzt voraus, dass die Person alle Anstrengungen unternimmt, um das Geld aufzutreiben**: „Zahlungsunfähig ist damit der Betroffene, der trotz aller Bemühungen nur über das Existenzminimum (zu unterscheiden vom pfändungsfreien Einkommen nach §§ 850 ff ZPO) verfügt. Der Betroffene muss sämtliche ihm zumutbaren Möglichkeiten der Mittelbeschaffung ausschöpfen. Hierzu gehören z. B. die Veräußerung oder Verpfändung von Gegenständen, Kreditaufnahme, Einsatz der Arbeitskraft, Einschränkung der Lebenshaltung." Diese Aussage scheint zu suggerieren, dass von Betroffenen beispielsweise auch erwartet wird, gewisse Marktlogiken außer Kraft zu setzen, sowie alle gesundheitlichen und andere Probleme, die sie womöglich einschränken könnten, im Alleingang zu überwinden.

Die hohen Anforderungen verlangen viel von einer Person, die kein Geld hat. Eine Person mit genügend Geld könnte einfach ihre Geldstrafe bezahlen, ohne den Stress und die Schwierigkeiten einer grundlegenden Lebensumstellung. Die Auswirkungen auf Arme und Reiche sind nicht gleich, denn eine Person ohne Geld muss mehr erleiden, wenn sie wegen desselben Vergehens angeklagt wird, bloß weil sie kein Geld hat. Weiter unten auf derselben Seite argumentiert der Bericht jedoch, dass die Ungerechtigkeit zu Lasten der Menschen mit Geld ginge, wenn wir den Armen die Geldstrafen erlassen würden: „Ein Strafverzicht bei Zahlungsunfähigkeit ließe sich zudem nicht rechtfertigen, da Mittellose dadurch ungerechtfertigt privilegiert würden. Maßnahmen ohne Sanktionscharakter stehen einer rechtsstaatlichen Durchsetzung des materiellen Strafrechts entgegen und werden daher als alleinige Rechtsfolge einer Straftat von der Arbeitsgruppe abgelehnt." Dies könnte aber genauso gut auch andersherum gesehen werden: Warum gibt es nur dann eine Rechenschaftspflicht, wenn die Armen leiden — und warum gibt es keine Rechenschaftspflicht, wenn jemand mit finanziellen Mitteln Geld einfach zahlt und nie wieder daran denkt?[xv]

Die Argumentation des Berichts ist, wie Nicole Bögelein darlegt, stellenweise zynisch, u.a. durch die Behauptung, dass die Ersatzfreiheitsstrafe für die Betroffenen eigentlich positiv sei, weil sie mit sozialen Diensten in Verbindung gebracht werden kann. (S. 126). An anderer Stelle suggeriert der Bericht, dass manche Menschen es vorziehen, im Gefängnis zu sein. (S. 83). Bei der Lektüre des

Berichts, in dem eine Reihe von Reformmöglichkeiten abgelehnt wird, **gewinnen Leser*innen den Eindruck, die Autoren hätten bereits beschlossen, dass Menschen, die aufgrund ihrer psychischen Gesundheit, ihres Drogenkonsums und anderer Probleme mit Ersatzfreiheitsstrafen konfrontiert sind, einfach nicht anders behandelt werden können als durch Inhaftierung.** (Siehe z. B. S. 142 zu der Frage, warum „gemeinnützige" Arbeit als Alternative nicht in Frage kommt; S. 144 zu Fahrverboten; S. 159 zur elektronischen Überwachung).

Auch die Entkriminalisierung wird als Lösung abgelehnt. (S. 130-134). In Bezug auf das Fahren ohne Fahrschein argumentiert der Bericht, dass die wahren Opfer die Verkehrsunternehmen sind, die in Zeiten des Klimawandels eine immer wichtigere Dienstleistung für die Menschen erbringen. Die Autoren argumentieren, dass die Verkehrsunternehmen durch das Fahren ohne Fahrschein Geld verlieren und geschützt werden sollten. **Was die Menschen betrifft, die sich den Transport nicht leisten können**: „Soweit man die Situation des einzelnen finanziell Hilfsbedürftigen ins Auge fasst, ist es Aufgabe der Sozialleistungspolitik, die für eine angemessene Mobilität und gesellschaftliche Teilhabe erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen." (S. 132).

Die Abschaffung der Ersatzfreiheitsstrafe und die Entkriminalisierung werden als Lösungen abgelehnt. Stattdessen sollen sich Menschen, die mit Ersatzfreiheitsstrafen konfrontiert sind, dem Bericht zufolge einfach mehr anstrengen — eine brutale Schlussfolgerung.

IV. Der Bericht befürwortet Minimalreformen, die vor allem darauf abzielen, die Zahlungsquote bei Geldstrafen zu erhöhen.

Nachdem man zu dem Schluss gekommen ist, dass die betroffenen Menschen ihre Geldstrafen bezahlen können, sind die vorgeschlagenen Lösungen marginal und haben nur begrenzte Auswirkungen auf die grundlegende Beseitigung der Ungerechtigkeit in einem System, in dem arme Menschen wegen ihrer Armut ins Gefängnis kommen.

Der Bericht enthält **drei Kategorien von Vorschlägen**: Eine Kategorie von Reformen betrifft **verfahrenstechnische Korrekturen**; **eine andere Kategorie zielt darauf ab, Betroffene durch Pfändung und andere ähnliche Mechanismen zur Zahlung von mehr Geld zu bewegen**; und die letzte Kategorie **reduziert die Dauer der Inhaftierung** — ohne jedoch die Zahl der Menschen zu verringern, die ins Gefängnis müssen.

Zu den verfahrenstechnischen Lösungen gehört eine Garantie, dass nicht deutschsprachige Personen Informationen in anderen Sprachen erhalten, sowie die bessere Verfügbarkeit von Informationen über und der vereinfachte Zugang zu Zahlungsplänen (S. 274). Verständlichere Informationen sind sicherlich besser als gar keine, aber diese Änderungen werden wahrscheinlich nur wenig Abhilfe leisten, da die Verbesserungen bei der Benachrichtigung erst spät im Verfahren erfolgen (sie berücksichtigen nicht, dass die betroffenen Menschen oft nicht einmal ihren Strafbefehl erhalten). Außerdem ändert es nichts daran, dass einige vielleicht einfach immer noch nicht in der Lage sind, zu zahlen oder zu arbeiten. Der Bericht schlägt zudem vor, dass die Gerichte über Datenlinks Zugang zu finanziellen Informationen über Sozialleistungen haben sollten. Wie Nicole Bögelein in ihren Kommentaren zu dem Bericht feststellt, führt dies zu Ungerechtigkeiten

zwischen Menschen mit Einkommen, deren Finanzen nicht Gegenstand eines solchen Datenaustauschs wären, und Menschen ohne Einkommen, die Sozialleistungen beziehen.[xvi]

Die zweite Kategorie von Empfehlungen zielt darauf ab sicherzustellen, dass Gerichte Zugang zu dem Geld der betroffenen Menschen haben, einschließlich der Erhöhung der Pfändungsgrenzen, so dass mehr von dem begrenzten Einkommen einer Person genommen werden kann, um Geldstrafen zu bezahlen (S. 276). Darüber hinaus sollen die Möglichkeiten des Staates erweitert werden, Zugriff auf das „eigene Geld" zu erhalten (S. 276).

Die letzte Kategorie von Empfehlungen würde die Haftdauer für die Betroffenen verkürzen, aber wahrscheinlich nicht die Zahl der Personen verringern, die ins Gefängnis müssen. Der Bericht empfiehlt den Verzicht auf die Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen für Personen, denen längere Haftstrafen drohen (S. 276), die Anrechnung von zwei Tagen/Einheiten für jeden Tag im Gefängnis (statt nur einem) und die Anrechnung von mehr Tagen/Einheiten, wenn die Betroffenen im Gefängnis arbeiten. (S. 275). Das sind die wichtigsten Empfehlungen, wenn es darum geht, den Schaden substanziell zu verringern, auch wenn sie weit hinter dem zurückbleiben, was wünschenswert wäre.

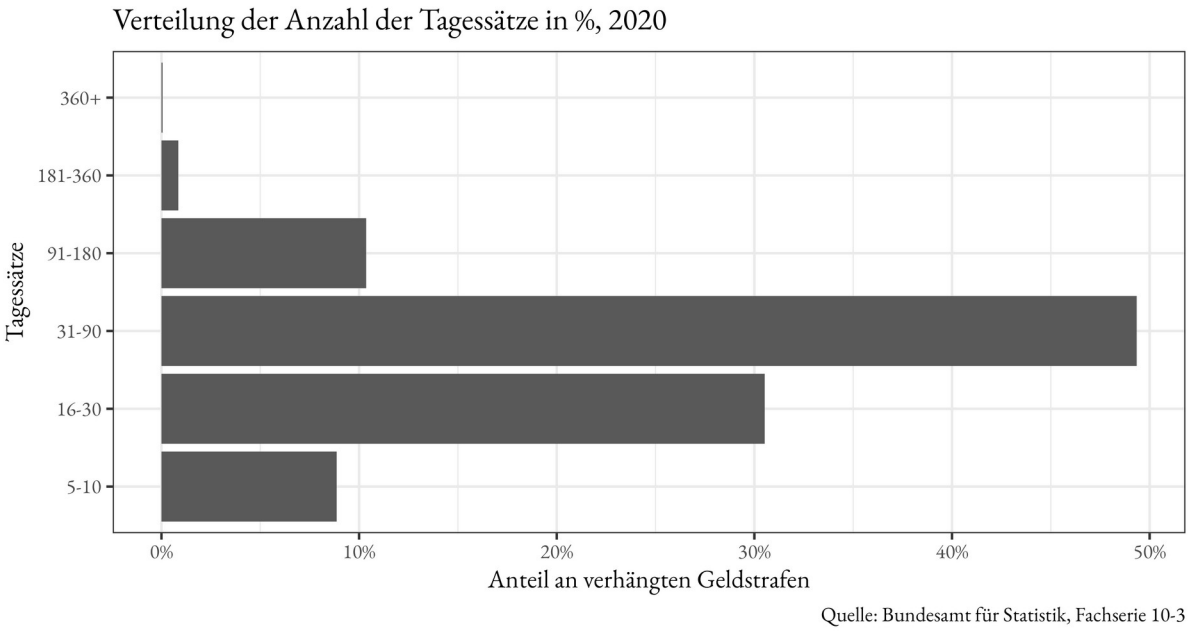
V. Die Rechnung geht nicht auf.

Der Bericht lehnt zudem Reformen bei der Festsetzung von Geldstrafen ab, einschließlich der Idee, dass das Nettoeinkommensprinzip reformiert werden sollte. (S. 175). Nach dem Nettoeinkommensprinzip ist der Standardtagessatz das monatliche Bruttoeinkommen einer Person, geteilt durch 30. Die Rechtsprechung lässt einige Abschläge zu, aber das Gesetz schreibt nicht vor, dass die Lebenshaltungskosten der Menschen bei der Festsetzung der Strafe berücksichtigt werden. Viele Argumente sprechen gegen die Empfehlung des Berichts, dass der Grundsatz des Nettoeinkommens nicht geändert werden sollte. Wir beschränken uns hier auf ein zentrales Argument.

In dem Bericht wird argumentiert, dass das Nettoeinkommensprinzip und die Tagessatzpolitik und -praxis funktionieren, weil sie bereits zu Tagessätzen am unteren Ende des verfügbaren Strafrahmens führen. Eine einfache Rechnung zeigt jedoch, warum die Tagessätze angesichts der finanziellen Verhältnisse der Verurteilten nicht niedrig genug sind.

Erstens wissen wir, dass viele Menschen, die mit einer Ersatzfreiheitsstrafe konfrontiert sind, auf Sozialleistungen angewiesen sind oder ein Einkommen unterhalb der Sozialhilfegrenze haben. Aus dem Bericht: „Ca. 61% haben keinen Beruf erlernt; 77% waren vor der Inhaftierung arbeitslos, hiervon sogar 52,1% langzeitarbeitslos. Nicht oder nur eingeschränkt arbeitsfähig während der Haft waren ca. 17%. Mindestens 50% bezogen vor der Inhaftierung Sozialleistungen nach SGB I, II und/oder XII. Ohne jegliches Einkommen waren nach Aktenlage 15,5%."

Ein*e Sozialhilfeempfänger*in erhält 449 Euro im Monat. Nach dem Netto-Einkommensprinzip gerechnet müsste der Tagessatz für Hartz-IV-Empfänger*innen bei etwa 15 Euro liegen; abzüglich des geringen Einkommens müsste der Tagessatz einigen Rechtsprechungen zufolge bei etwa 10 Euro liegen. Dementsprechend müssten mindestens 65% (Personen, die oben als Leistungsempfänger*innen oder ohne Einkommen aufgeführt sind) der Geldstrafen in der



untersten Spanne von 5-15 Euro liegen. Das ist jedoch weit von der Realität entfernt: Etwa 30.5% müssen Tagessätze von 16-30 Euro zahlen und weitere 49.3% werden mit 31-90 Euro belastet. Dies bedeutet, dass Personen, die 449 Euro oder weniger im Monat verdienen, Tagessätze bekommen, die sie sich nicht leisten können.

VI. Der Bericht ignoriert Rassismus im Bezug auf Geld- und Ersatzfreiheitsstrafen.

Jüngsten Daten zufolge werden etwa 37% (204.745 von 554.614) aller Geldstrafen gegen Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit verhängt. Aufgrund von Racial Profiling, verstärkter Überwachung an so genannten "Hotspots", die sich häufig in migrantisch geprägten Vierteln befinden, und anderen polizeilichen Taktiken werden Personen aus rassifizierten und migrantischen Gruppen häufiger angehalten und durchsucht. Da rassifizierte Personen und Menschen mit Migrationshintergrund überdurchschnittlich häufig angehalten werden, werden sie auch überdurchschnittlich häufig wegen niedrigschwelligerer Vergehen mit Geldstrafen belegt.

Zwar liegen uns keine Daten über den Prozentsatz nichtdeutscher Staatsangehöriger vor, die wegen Ersatzfreiheitsstrafen inhaftiert werden, doch wir wissen, dass Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit härter bestraft werden als Menschen mit deutscher Staatsangehörigkeit. Wir wissen auch, dass nach Daten des Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes das Armutsrisiko bei Menschen mit Migrationshintergrund mit 27,8 Prozent mehr als doppelt so hoch ist wie bei Menschen ohne Migrationshintergrund (11,7 Prozent).

Vor diesem Hintergrund sind Rassismus und herkunftsbasierte Ungleichheiten mit großer Wahrscheinlichkeit ein ernsthaftes Problem bei der Vollstreckung der Ersatzfreiheitsstrafe – eine Realität, die der Bericht ernsthaft hätte berücksichtigen müssen.

VII. Zum Teil scheint für den Staat die Erhöhung des eigenen Einkommens im Vordergrund zu stehen.

In dem Bericht wird durchgehend erwähnt, dass Reformen, die nicht vorrangig darauf abzielen, Bürger*innen zur Zahlung zu bewegen, zu geringeren Einnahmen für den Staat führen würden. Zum Beispiel heißt es: „Durch den Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen werden erhebliche Ressourcen, die der Strafvollzug anderweitig benötigt, gebunden. Haftplatz- und Personalkapazitäten (Aufnahme, Einkleidung, Unterbringung und wenige Tage oder Wochen später der entsprechende Aufwand der Entlassungsvorbereitung) werden bei kurzen Haftstrafen in überproportionalem Maß in Anspruch genommen. Gleichzeitig verzichtet der Staat auf eine „Einnahmequelle“, da die Geldstrafe durch die Verbüßung der Ersatzfreiheitsstrafe getilgt ist.“ (S. 16).

Die Justizministerien sollten bei ihren Entscheidungen über die Freiheit von Menschen keine Rücksicht auf die Einnahmen des Staates nehmen; sie sollten auch nicht versuchen, von den Armen Geld für das System aufzubringen.

Fazit

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der 275-seitige Bericht den Status quo aufrechterhält und zu dem Schluss kommt, dass das deutsche System der Tagesgeldstrafen trotz der gestiegenen Raten von Ersatzfreiheitsstrafen keiner substanziellen Reform bedarf. Und das, obwohl der Zweck der Einführung von Geldstrafen in Deutschland in den späten 1960er und 1970er Jahren war, Geldstrafen anstelle von kurzfristigen Haftstrafen zur Bestrafung geringfügiger Vergehen einzusetzen. Heute sitzen in Deutschland rund 56.000 Menschen wegen Bagatelldelikten im Gefängnis. Das Problem ist umso dringlicher, weil der JuMiKo-Bericht Armut nicht anerkennt — obwohl wir heute mit einer noch dramatischeren Lebenshaltungskosten- und Armutskrise konfrontiert sind. Für substanzielle Veränderungen müssen wir über den Bericht — und den aktuellen Referentenentwurf — hinausschauen.

Kontakt: Mitali Nagrecha, mitali@justice-collective.org
Justice Collective: justice-collective.org

i Kantorowicz-Reznichenko, Elena, and Michael Faure, eds. *Day fines in Europe: Assessing income-based sanctions in criminal justice systems*. Cambridge University Press, 2021.
ii Diese Zahl stammt aus der letzten Volkszählung zu diesem Thema, die 2003 durchgeführt wurde.
iii "Aufgabe der Bund-Länder-Arbeitsgruppe sollte sein, eine etwaige Neugestaltung der Ersatzfreiheitsstrafe sowie weitere Verbesserungen des bestehenden Instrumentariums zur Haftvermeidung eingehend zu prüfen und dabei auch neue Vorschläge sowohl zur Anordnung als auch zur Abwendung der Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen in den Blick zu nehmen." (Jumiko-Bericht S. 11).
iv Der Begriff "Tagessatz" bezieht sich auf das System, mit dem Deutschland geringfügige Straftaten ahndet. Die Menschen werden zu Geldstrafen verurteilt, die theoretisch auf die wirtschaftlichen Verhältnisse der Person zugeschnitten sind.
vhttps://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/RefE_Ueberarbeitung_Sanktionsrecht.pdf?__blob=publicationFile&v=2#:~:text=Der%20Entwurf%20schlägt%20vor%3A,Tagessätze%20einem%20Tag%20Ersatzfreiheitsstrafe%20entsprechen.
vi Der Staat hat den Bericht erst veröffentlicht, als die zivilgesellschaftliche Transparenzorganisation Frag den Staat darauf drängte. Frag den Staat veröffentlichte das Dokument im Januar 2022. Für weitere Analysen, *siehe auch* Bögelein, Nicole: Vollstreckung der Ersatzfreiheitsstrafe im COVID-19-Pandemieverlauf Vorgehensweisen der Bundesländer von März 2020-März 2022. Neue Kriminalpolitik, 34(2), S. 205-227. doi: 10.5771/0934-9200-2022-2-205.
vii Dies gilt unabhängig von der Methode zur Messung. Der Armuts- und Reichtumsbericht enthält Armutsdaten auf der Grundlage der SOEP-, EU-SILC- und Mikrozensus-Methoden. Siehe https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Bericht/Der-sechste-Bericht/Der-Bericht/der-bericht.html. For the latest data, see https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Lebensbedingungen-Armutsgefaehrdung/_inhalt.html.
viii "Parallele Entwicklungen bei der Armutsgefährdungsquote und den Ersatzfreiheitsstrafen lassen sich nur in einigen Ländern feststellen. In anderen Ländern, insbesondere in Schleswig-Holstein, sinkt die Anzahl der Ersatzfreiheitsstrafen trotz hoher bzw. Steigender Armutsgefährdungsquote."
ix Mit einem ähnlichen analytischen Schachzug verweist der Bericht auf die guten Beschäftigungszahlen in Deutschland. Obwohl er einräumt, dass viele Menschen, die mit einer Ersatzfreiheitsstrafe konfrontiert sind, möglicherweise nicht am Arbeitsmarkt teilnehmen, suggeriert er, dass Deutschland eine starke Wirtschaft hat und Armut daher wahrscheinlich kein zentraler Grund für die Nichtzahlung ist.
x Als arm zählen alle, die weniger als 1176 Euro pro Monat verdienen.
xi*Siehe auch S.* 146, wo dieses Argument im Bericht wiederholt wird, um der Idee, die Ersatzfreiheitsstrafe abzuschaffen, eine Absage zu erteilen.
xii Lobitz R. & Wirth W., *Der Vollzug der Ersatzfreiheitsstrafe in Nordrhein-Westfalen: Eine empirische Aktenanalyse*, Kriminologischer Dienst des Landes Nordrhein Westfalen (2018).
xiii *Siehe z.B.*, Bögelein, Graaff, & Geisler, *Wenn das Kind schon in den Brunnen gefallen ist, Verkürzung von Ersatzfreiheitsstrafen in der Justizvollzugsanstalt Köln*, FS 1/2021, S.59 – 64).
xiv Lobitz R. & Wirth W., *Der Vollzug der Ersatzfreiheitsstrafe in Nordrhein-Westfalen: Eine empirische Aktenanalyse*, Kriminologischer Dienst des Landes Nordrhein Westfalen (2018).
xv *Siehe auch* Bögelein, Nicole: Vollstreckung der Ersatzfreiheitsstrafe im COVID-19-Pandemieverlauf Vorgehensweisen der Bundesländer von März 2020-März 2022. Neue Kriminalpolitik, 34(2), S. 205-227. doi: 10.5771/0934-9200-2022-2-205.
xvi *Siehe auch* Bögelein, Nicole: Vollstreckung der Ersatzfreiheitsstrafe im COVID-19-Pandemieverlauf Vorgehensweisen der Bundesländer von März 2020-März 2022. Neue Kriminalpolitik, 34(2), S. 205-227. doi: 10.5771/0934-9200-2022-2-205.