

## Positionspapier

# Armut darf nicht zu Inhaftierung führen!

## Forderungen zur Reform der Ersatzfreiheitsstrafe

Berlin, 18.05.2022

### **Wofür wir stehen**

Jede:r Einzelne trägt die Verantwortung für ihr oder sein Handeln und Leben selbst – allerdings in Wechselwirkung zu den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Dies ist ausgehend vom christlichen Menschenbild die Überzeugung der Diakonie Deutschland und des Evangelischen Bundesfachverbands Existenzsicherung und Teilhabe e.V. – Wohnungsnotfall- und Straffälligenhilfe (EBET). Jeder Mensch ist von Gott geschaffen – Opfer wie Straftäter:in und die ihnen Nahestehenden. Jeder Mensch hat das Recht auf eine zweite Chance. Die Rahmenbedingungen dafür müssen in einem gesellschaftlichen Diskurs ausgehandelt werden.<sup>1</sup> Die Diakonie setzt sich für die Rechte der Armen und die Interessen der Benachteiligten ein, um soziale Gerechtigkeit zu verwirklichen.

In der Straffälligenhilfe ist es die Aufgabe von Diakonie Deutschland und EBET, straffällig gewordene Menschen und ihre Angehörigen zu unterstützen, um Resozialisierung zu fördern und Teilhabe in der Gesellschaft zu ermöglichen. Sie stehen für eine strafrechtliche Sanktionspraxis ein, die nicht vergeltungsorientiert ist, sondern sich am Menschen ausrichtet. Im Mittelpunkt steht die Resozialisierungsarbeit als Förderung eines gelingenden Lebens mit gesellschaftlicher Teilhabe in Straffreiheit. Die Freie Straffälligenhilfe ist mit ihren ambulanten und stationären Angeboten eine wichtige Partnerin von Politik, Verwaltung und Justiz. Sie ist stets bestrebt, durch geeignete Maßnahmen (z. B. gemeinnützige Arbeit, Geldverwaltung, Täter-Opfer-Ausgleich) Inhaftierungen zu vermeiden. Diakonie Deutschland und EBET sehen bei der Ersatzfreiheitsstrafe dringenden Reformbedarf, um soziale Gerechtigkeit zu befördern. Armut darf nicht länger zu Inhaftierung führen!

### **Ausgangslage**

Die Geld- ist neben der Freiheitsstrafe eine Hauptsanktion im Strafrecht. Wer eine Geldstrafe nicht begleicht oder nicht begleichen kann, erhält nach § 43 Strafgesetzbuch (StGB) eine Ersatzfreiheitsstrafe (EFS). Eine nicht bezahlte Geldstrafe ist in Deutschland aktuell der häufigste Grund dafür, dass Menschen ins Gefängnis müssen. Insgesamt werden rund 56.000 Menschen jährlich mit einer EFS inhaftiert.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. Evangelische Kirche in Deutschland (1990): Strafe: Tor zur Versöhnung? Eine Denkschrift der Evangelischen Kirche in Deutschland zum Strafvollzug, S. 11.

<sup>2</sup> Vgl. Bögelein, Nicole 2021: Und plötzlich ging alles ganz einfach ... – Die Ersatzfreiheitsstrafe in Zeiten von Corona, in: Informationsdienst Straffälligenhilfe, April 2021, S. 19-25.

Dabei werden Geldstrafen eigentlich dann verhängt, wenn eine Freiheitsstrafe weder als angemessen noch als erforderlich angesehen wird. Bei der EFS wird „durch die Hintertür aus einer Geldstrafe eine Freiheitsstrafe“.<sup>3</sup>

Die Folge ist eine unverhältnismäßige Strafverschärfung. Zudem wird der Strafvollzug erheblich belastet, da die begrenzten Ressourcen für Menschen eingesetzt werden müssen, für die keine Freiheitsstrafe vorgesehen war. Die Inhaftierung von Menschen, die eine EFS verbüßen, verursacht Gesamtkosten in Höhe von ca. 235 Mio. Euro jährlich.<sup>4</sup>

Vor allem sozial marginalisierte Menschen müssen eine Ersatzfreiheitsstrafe absitzen. Es handelt sich um Menschen, die häufig hoch verschuldet, gesundheitlich belastet, drogenabhängig oder wohnungslos sind. Während Menschen in Armutslagen ihre Geldstrafe nicht zahlen können und dann mit Freiheitsentzug bestraft werden, besteht diese Gefahr für Menschen, die genügend Geld haben, nicht. Das ist sozial ungerecht.

In weiten Teilen von Wissenschaft und Justiz besteht Einigkeit darüber, dass die EFS grundlegend reformiert werden sollte.<sup>5</sup> Auf politischer Ebene wurde bislang jedoch an ihr festgehalten. Auch die Bund-Länder-Arbeitsgruppe, die von der Konferenz der Justizminister:innen im Juni 2016 eingesetzt wurde, spricht sich in ihrem Abschlussbericht aus dem Jahr 2019 zur „Prüfung alternativer Sanktionsmöglichkeiten – Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen gemäß § 43 StGB“ nicht für die Abschaffung der EFS aus, lässt jedoch Reformoptionen erkennen.<sup>6</sup>

Der Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP formuliert den Reformwillen der Regierung: „Das Strafrecht ist immer nur Ultima Ratio. Unsere Kriminalpolitik orientiert sich an Evidenz und der Evaluation bisheriger Gesetzgebung im Austausch mit Wissenschaft und Praxis. [...] Das Sanktionensystem einschließlich Ersatzfreiheitsstrafen [...] überarbeiten wir mit dem Ziel von Prävention und Resozialisierung.“<sup>7</sup>

Diakonie Deutschland und EBET halten es angesichts der sozial ungerechten Auswirkungen, der hohen Kosten und der individuellen Belastungen durch die Vollstreckung von EFS für dringend geboten, sie zu reformieren. Für diesen Reformprozess bieten sie sich als Gesprächspartner:innen an.

---

<sup>3</sup> Treig, Judith/Pruin, Ineke (2018): Kurze Freiheitsstrafen und Ersatzfreiheitsstrafen als Herausforderung an den Strafvollzug – Möglichkeiten und Grenzen. In: Maelicke, Bernd/Suhling, Stefan. (Hrsg.): Das Gefängnis auf dem Prüfstand, Zustand und Zukunft des Strafvollzugs. Wiesbaden: Springer, S. 313-349.

<sup>4</sup> Eigene Berechnung aus der Übersicht über die Haftkosten der Länder (II A 6 - 4515-24 22/2019). Der Gesamt-Tageshaftkostensatz lag demnach im Jahr 2018 bei 141,29 Euro.

<sup>5</sup> Vgl. u.a. Ziethener Kreis (2021): Für eine rationale Kriminalpolitik – Vorschläge des Ziethener Kreises für die Legislaturperiode 2021-2025“; Maelicke, Bernd (2022): Thesen zur Ersatzfreiheitsstrafe; Neue Richtervereinigung (2022): Das Gesetz in seiner majestätischen Gleichheit ...; Bundesrechtsanwaltskammer (2021): "Weniger ist mehr - den Rechtsstaat stärken durch Entkriminalisierung", Stellungnahme Nr. 57, Sep. 2021, [https://www.brak.de/fileadmin/05\\_zur\\_rechtspolitik/stellungnahmen-pdf/stellungnahmen-deutschland/2021/september/stellungnahme-der-brak-2021-57.pdf](https://www.brak.de/fileadmin/05_zur_rechtspolitik/stellungnahmen-pdf/stellungnahmen-deutschland/2021/september/stellungnahme-der-brak-2021-57.pdf) (Abgerufen am 11.03.2022).

<sup>6</sup> <https://fragdenstaat.de/dokumente/142049-jumiko-blag-ersatzfreiheitsstrafen/?page=11> (Abgerufen am 11.03.2022).

<sup>7</sup> SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, S. 84.

## Forderungen

### 1. Richteranhörung vorschreiben

Die Hauptverhandlung ist das Kernstück des Strafverfahrens in Deutschland. Sie ist geregelt in den §§ 226–275 Strafprozessordnung (StPO). In der Hauptverhandlung wird der Grundsatz des rechtlichen Gehörs (Art. 103 Abs. 1 GG) verwirklicht. Angeklagte haben das Recht, sich vor Gericht zu den in der Anklageschrift erhobenen Vorwürfen zu äußern. So können sich Richter:innen ein persönliches Bild von Angeklagten machen und über einen möglichen Freiheitsentzug entscheiden. Über die Zulässigkeit und Fortdauer eines Freiheitsentzugs dürfen nur Richter:innen entscheiden (Art. 104 II 1 GG).

EFS werden meist in Strafbefehlsverfahren ohne mündliche Hauptverhandlung und damit ohne Anhörung vor Gericht verhängt (§ 407 I 1 StPO). Wenn gegen einen Strafbefehl kein Einspruch eingelegt wird, steht er einem rechtskräftigen Urteil gleich (§ 410 I 1, III StPO). So kann es zu einem Freiheitsentzug kommen ohne persönlichen Kontakt zwischen Verurteilten und Staatsanwaltschaft oder Gericht. Richter:innen haben keine Möglichkeit, eine Lösung zu finden, die Angeklagte vor dem Gefängnis bewahren könnte.

Eine EFS sollte nur nach persönlicher richterlicher Anhörung erlassen werden dürfen. Richter:innen müssen sich einen persönlichen Eindruck von den Angeklagten machen können, bevor sie über einen Freiheitsentzug entscheiden. Bereits jetzt besteht im Härtefall die Möglichkeit, den Vollzug der EFS auszusetzen (§ 459f StPO). Die Praxis zeigt, dass Akten alleine keine tragfähige Grundlage bieten, um die Schuld von Angeklagten festzustellen. Die betroffenen Menschen dürfen nicht länger Objekte des Verfahrens sein. Die Freiheitsentziehung bei einer EFS genügt aktuell nicht den Verfahrensvoraussetzungen nach Art. 104 II 1 GG und ist somit verfassungswidrig.<sup>8</sup>

### 2. Alternativen ausbauen

Bevor eine Geldstrafe in eine EFS umgewandelt wird, werden Betroffene in der Regel mehrfach angeschrieben. Dennoch erfahren viele Verurteilte von der anstehenden EFS häufig erst, wenn sie ihre Ladung zum Strafantritt erhalten – vorausgesetzt, sie öffnen dieses Schreiben (§ 27 StrVollstrO). Viele Betroffene sind mit behördlichem Schriftverkehr überfordert bzw. öffnen Behördenpost nicht. Mitunter sind sie zudem mit Briefpost nicht zu erreichen (z.B. bei Wohnungslosigkeit).

Die Vollstreckung einer EFS kann durch die Ableistung freiwilliger gemeinnütziger Arbeit abgewendet werden (Art. 293 EGStGB). Die Umsetzung dieser Maßnahme ist Ländersache: Je nach Bundesland müssen Betroffene zwischen vier und sechs Stunden freiwillige gemeinnützige Arbeit ableisten, um einen Tagessatz zu tilgen. Gemeinnützige Arbeit stellt für Menschen mit multiplen Problemlagen häufig jedoch eine unüberwindbare Hürde dar. Aufgrund von Suchtproblemen oder eines körperlichen oder geistig eingeschränkten Gesundheitszustands sind viele Betroffene mit der Ableistung gemeinnütziger Arbeit überfordert oder scheitern schon an ihrer Beantragung. Eine Tilgung

---

<sup>8</sup> Vgl. Blessing, Elena/Daiqui, Natalia Loyola (2022) an: <https://verfassungsblog.de/ohne-anhorung-ins-gefängnis/> (Abgerufen am 14.03.2022).

der Geldstrafe durch gemeinnützige Arbeit bleibt für sie lediglich eine theoretische Möglichkeit. Gleiches gilt für die Möglichkeit der Schuldentilgung durch Beantragung einer Ratenzahlung. Auch hier führen die schwierigen Lebenslagen in vielen Fällen dazu, dass die Beantragungsfrist versäumt oder die Beantragung als zu kompliziert wahrgenommen wird.

Deshalb sind Anstrengungen zu intensivieren, um Betroffene vor den negativen Auswirkungen einer Inhaftierung zu schützen. Es muss vermieden werden, dass es durch die Haft zu einem Drehtüreffekt kommt und die Probleme von belasteten Personengruppen verschärft werden.

Durch aufsuchende Sozialarbeit sind Vermeidungsbemühungen zu fördern, denn multipel belastete Menschen benötigen persönlichen Kontakt und keine weitere schriftliche Korrespondenz. Angebote zur Vermeidung der Vollstreckung einer EFS durch gemeinnützige Arbeit sind auszubauen und lebensweltorientiert zu gestalten.<sup>9</sup> Zudem ist die gemeinnützige Arbeit mit einem bundesweit einheitlichen Umrechnungsschlüssel von drei Stunden pro Tagessatz als primäre Ersatzstrafe vorzusehen.

Schließlich sollte § 42 StGB, wonach das Gericht eine Zahlungsfrist gestatten kann oder Betroffenen erlaubt, die Strafe in Teilbeträgen zu zahlen, häufiger Anwendung finden. Hierzu sind auch die Angebote der Geldverwaltung auszubauen und als (vorrangige) Möglichkeit zu nutzen, um die Vollstreckung der EFS abzuwenden.

### 3. Bagatelldelikte entkriminalisieren

Viele Menschen, die eine EFS absitzen, wurden aufgrund eines sogenannten Bagatelldelikts verurteilt. Dazu zählen z. B. kleinere Eigentumsdelikte, die Erschleichung von Beförderungsleistungen („Schwarzfahren“) und Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz.<sup>10</sup>

Das häufig angeführte Argument, „Schwarzfahren“ müsse eine Kriminalstrafe sein um das Vermögen der Verkehrsbetriebe bzw. der Kommune zu schützen, überzeugt nicht. Denn während beispielsweise das Parken ohne Parkschein lediglich mit einem Bußgeld geahndet wird, ist die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel ohne gültigen Fahrschein seit 1935 ein Straftatbestand (§ 265a StGB). In beiden Fällen wird das Vermögen der Kommune geschädigt, die Regelverstöße werden jedoch nicht gleichbehandelt.<sup>11</sup>

Ein Freiheitsentzug aufgrund von Bagatelldelikten ist unverhältnismäßig und verstößt gegen das gesetzlich verankerte Übermaßverbot. Die Taten stehen in keinem Verhältnis zu einer so einschneidenden Maßnahme wie Inhaftierung, die mit negativen Folgen für die Betroffenen und ihre Angehörigen verbunden ist. „Schwarzfahren“ sollte nicht als Straftat behandelt werden. Der Gesetzgeber sollte eine Lösung auf zivilrechtlichem Weg finden<sup>12</sup> oder „Schwarzfahren“ zukünftig als Ordnungswidrigkeit behandeln. Zwar gibt es auch bei

---

<sup>9</sup> Vgl. u.a. Cornell (2018): Vermeidung der Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen durch lebensweltbezogene Soziale Arbeit, in: Gesellschaft für Fortbildung der Strafvollzugsbediensteten e.V. (Hrsg.), Forum Strafvollzug 1/18, Ersatzfreiheitsstrafe – lohnt sich das, S. 26-30.

<sup>10</sup> Vgl. Bögelein, Nicole (2021): Eigentlich eine Geldstrafe – Daten zur Ersatzfreiheitsstrafe, in: Schäfer, Lars/Kupka, Kai (Hrsg.), Freiheit wagen – Alternativen zur Haft, S. 86.

<sup>11</sup> Vgl. u.a. Bundesanwaltschaft (2021): s.o. (Abgerufen am 14.03.2022).

<sup>12</sup> Vgl. Deutscher Anwaltsverein (2018): <https://anwaltsblatt.anwaltverein.de/de/anwaeltinnen-anwaelte/anwaltspraxis/schwarzfahren-entkriminalisieren> (Abgerufen am 14.03.2022).

Ordnungswidrigkeiten das Instrument der Erzwingungshaft. Sie darf jedoch nur angeordnet werden, wenn jemand zahlungsunwillig ist und nicht, wenn jemand zahlungsunfähig ist. Zur Durchsetzung der Ansprüche der Verkehrsbetriebe könnte ein Festhalterrecht in Anlehnung an § 127 Abs. 1 S. 1 StPO in Betracht gezogen werden. Projekte wie das „Stadtticket Extra“ in Bremen – bei dem Menschen, die aufgrund ihrer prekären Lebenslage „schwarzgefahren“ sind, einen Zuschuss zu einem Ticket erhalten – sollten deutschlandweit ausgebaut werden. Auch geringfügige Eigentumsdelikte wie kleinere Warenhaus- oder Supermarktdiebstähle sollten nicht zu einem Freiheitsentzug führen.

#### **4. Zahlbare Geldstrafen festsetzen**

Die Höhe der Geldstrafe ergibt sich aus der Multiplikation der Anzahl mit der Höhe der einzelnen Tagessätze. Die Bemessung der Höhe des Tagessatzes soll sich nach den persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen der Täter:innen richten (§ 40 Abs. 2 S. 1 StGB). Dabei geht das Gericht vom durchschnittlichen Nettoeinkommen aus (§ 40 Abs. 2 S. 2 StGB).

In der Praxis zeigt sich jedoch, dass die wirtschaftlichen Verhältnisse häufig nicht ermittelt, sondern die Tagessätze geschätzt werden.<sup>13</sup> In der Folge sind die festgelegten Geldstrafen oft zu hoch und können von den Verurteilten nicht gezahlt werden. Verhältnismäßig hohe Geldstrafen erhalten auch SGB II-Leistungsberechtigte, die je nach Bundesland zu Tagessätzen von 10 bis 15 Euro verurteilt werden. Dies entspricht fast dem gesamten Regelsatzbudget, so dass für grundlegende Bedürfnisse der Existenzsicherung nach Begleichung der Geldstrafe kaum Geld übrigbliebe. Dies hat oft zur Folge, dass die Geldstrafe uneinbringlich ist. Der eigentliche Strafzweck (erzwungener Konsumverzicht) wird so nicht erreicht und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Zumutbarkeit) geht verloren.<sup>14</sup>

Das Existenzminimum muss stets gewährleistet sein. Die wirtschaftlichen und persönlichen Verhältnisse und Bedarfe sind zu beachten. Die Tagessatzhöhe ist so zu bemessen, dass Verurteilte die Geldstrafe durch Konsumverzicht bezahlen können. Das Nettoeinkommensprinzip sollte bei Beziehenden von SGB II- oder SGB XII-Leistungen nicht angewendet werden. Die Tagessatzhöhe für SGB II- oder SGB XII-Beziehende sollte aktuell 3 Euro nicht übersteigen.

#### **5. Haftzeiten verkürzen**

Wird eine Geldstrafe nicht bezahlt, wird sie in eine EFS umgewandelt. Einem Tagessatz entspricht ein Tag Freiheitsstrafe (§ 43 Satz 2 StGB).

Der Entzug der Freiheit stellt jedoch eine deutlich härtere Sanktion dar als der Entzug von Einkommen. Menschen, die eine EFS verbüßen, leiden besonders in der Ankunftsphase im Gefängnis noch stärker an Ängsten als Menschen, die eine Freiheitsstrafe absitzen. 10-15

---

<sup>13</sup> Vgl. u.a. Haandrikman-Lampen, Nadine (2021): Alternativen zur Ersatzfreiheitsstrafe – eine Rückfalluntersuchung, in: Schäfer, Lars/Kupka, Kai (Hrsg.), s.o., S. 128-142.

<sup>14</sup> Vgl. Arbeitsgruppe Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen – Berlin (2021): Für Reformen bei der Ersatzfreiheitsstrafe ist der Bund zuständig! Vorschläge für bundespolitische Reformen für eine gerechtere Sanktionspraxis im Bereiche Geld- und Ersatzfreiheitsstrafe. <https://www.awoberlin.de/wp-content/uploads/2021/10/Ersatzfreiheitsstrafe-Reformempfehlungen-der-AG-Ersatzfreiheitsstrafe-fuer-die-Koalitionsverhandlungen.pdf> (Abgerufen am 15.03.2022).

Prozent aller Menschen mit einer EFS sind sogar suizidgefährdet.<sup>15</sup> Ihnen ist es nicht gestattet, die Vollzugsanstalt zu verlassen, um eine Therapie zu machen. Auch der Strafrest kann nicht zur Bewährung ausgesetzt werden.

Bereits im Jahr 2004 hatte die Bundesregierung aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen den Entwurf eines „Gesetzes zur Reform des Sanktionenrechts“ vorgelegt, der ein Umrechnungsverhältnis von zwei Tagessätzen zu einem Tag EFS vorsah. Der Gesetzentwurf scheiterte am Widerstand des Bundesrats.

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe sieht in ihrem Bericht aus dem Jahr 2019 „mehrheitlich die Änderung des Umrechnungsmaßstabes in § 43 StGB als ein wirksames Instrument zur Reduzierung von Hafttagen aufgrund uneinbringlicher Geldstrafen. [...] Die Anzahl benötigter Haftplätze würde [...] voraussichtlich halbiert werden.“<sup>16</sup>

§ 43 Satz 2 StGB sollte dahingehend geändert werden, dass drei Tagessätze Geldstrafe einem Tag Freiheitsstrafe entsprechen.<sup>17</sup> Denn während ein Tag Freiheitsentzug 24 Stunden umfasst, schöpft die Geldstrafe Einkommen ab, das im Allgemeinen innerhalb von acht Stunden erarbeitet wird. Eine Umrechnungsanpassung ist daher im Sinne der Strafgerechtigkeit geboten. Auf diesem Wege wird zwar nicht die Anzahl der Freiheitsentziehungen reduziert, jedoch die Haftzeit.

**Diakonie Deutschland**  
**Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e. V.**

**Evangelischer Bundesfachverband Existenzsicherung und Teilhabe e.V. (EBET)**  
Caroline-Michaelis-Straße 1  
10115 Berlin

**Ansprechpartner:**

Lars Schäfer  
Geschäftsführer EBET  
Referent Wohnungsnotfall- und Straffälligenhilfe Diakonie Deutschland  
T+49 30 65211-1816  
[lars.schaefer@diakonie.de](mailto:lars.schaefer@diakonie.de)  
[www.diakonie.de](http://www.diakonie.de)

---

<sup>15</sup> Aus einem Fachgespräch der Landesreferent:innen-Konferenz Straffälligenhilfe der Diakonie und des Fachausschusses Straffälligenhilfe des EBET mit Frau Dr. Nicole Bögelein am 18. Juni 2021.

<sup>16</sup> Bund-Länder-Arbeitsgruppe (2019): s.o., S. 206.

<sup>17</sup> Vgl. Arbeitsgruppe Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen – Berlin, s.o.