

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Clara Bünger, Nicole Gohlke, Gökyak Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 20/8713 –**

IT-Probleme als Auslöser von Verzögerungen bei der Halbierung der Ersatzfreiheitsstrafe

Vorbemerkung der Fragesteller

Am 22. Juni 2023 verabschiedete der Deutsche Bundestag mit Stimmen der Ampelkoalition das Gesetz zur Überarbeitung des Sanktionenrechts – Ersatzfreiheitsstrafe, Strafzumessung Auflagen und Weisungen sowie Unterbringung in einer Entziehungsanstalt (Bundestagsdrucksache 20/5913), nachdem das Bundeskabinett den Entwurf am 21. Dezember 2022 beschlossen hatte. Das Gesetz sieht u. a. vor, den Umrechnungsmaßstab einer Geld- in eine Ersatzfreiheitsstrafe gemäß § 43b des Strafgesetzbuches (StGB) zu halbieren, sodass künftig zwei Tagessätze einem Tag Freiheitsstrafe entsprechen sollen.

Bereits vor dem Kabinettsbeschluss kritisierten nicht nur die Fragestellenden, sondern auch verschiedene Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Praxis und Zivilgesellschaft (wie etwa der Deutsche Anwaltverein (DAV)/Republikanische Anwältinnen- und Anwälteverein (RAV), die Soziologin Dr. Nicole Bögelein vom Institut für Kriminologie der Universität zu Köln und das Bündnis zur Abschaffung der Ersatzfreiheitsstrafe) dieses Vorhaben als unzureichend, da ihrer Ansicht nach die Ursachen für die Verbüßung der Ersatzfreiheitsstrafe nicht durch die Halbierung der Hafttage beseitigt würden. Eine Ersatzfreiheitsstrafe muss antreten, wer eine ursprünglich auferlegte Geldstrafe nicht zahlen kann. Sie trifft vor allem Menschen, die aus prekären Verhältnissen bzw. desolaten Lebenslagen kommen. Ersatzfreiheitsstrafen bilden mittlerweile die häufigste Form der Freiheitsstrafe und werden überwiegend wegen Bagatelldelikten (Fahren ohne Fahrschein, Ladendiebstähle u. Ä.) gegen mittellose, erwerbslose bzw. mehrfach belastete sowie sozial benachteiligte Personen verhängt (www.bundestag.de/resource/blob/942532/52bd0cd67edecbc10376fe7f4bf38a9a/Stellungnahme-Boegelein-data.pdf; taz.de/Ersatzfreiheitsstrafen-in-Berlin/!5857164/). Trotz dieser Erkenntnisse, die auch die Sachverständigen in der öffentlichen Anhörung am 17. März 2023 vorgebracht hatten, hielt der Bundesminister der Justiz, Dr. Marco Buschmann, an seinen Reformplänen fest.

Die Halbierung der Ersatzfreiheitsstrafe sollte zum 1. Oktober 2023 in Kraft treten.

Aufgrund von IT-Problemen sah sich der Freistaat Bayern jedoch nicht in der Lage, seine Justiz-Software „web.sta“ rechtzeitig umzustellen und das Gesetz bis dahin umzusetzen, und forderte einen Aufschub von sechs Monaten (www.sueddeutsche.de/politik/bayern-ersatzfreiheitsstrafe-software-probleme-haeflinge-1.6174884). Insgesamt verwenden neun Bundesländer (Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Thüringen und Sachsen-Anhalt) unter Federführung von Bayern dieses Modul zur Strafzeitberechnung. Aus diesem Grund verschob der Deutsche Bundestag nachträglich am 16. August 2023 im Rahmen eines sog. Omnibusverfahrens den Stichtag um vier Monate nach hinten, obwohl der Rechtsausschuss des Bundesrats noch Ende Juni 2023 einen Verschiebungsantrag Bayerns ablehnte (taz.de/Reform-der-Ersatzfreiheitsstrafe-vertagt!/5953158/). Somit tritt die Halbierung der Ersatzfreiheitsstrafe erst zum 1. Februar 2024 in Kraft, was dazu führt, dass Tausende Menschen mehrere Monate länger ins Gefängnis müssen.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Gemäß § 47 Absatz 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien werden die Länder frühzeitig zu Gesetzesvorhaben beteiligt, um ihnen die Möglichkeit zu geben, diese auf ihre Umsetzbarkeit zu prüfen und der Bundesregierung entsprechende Hinweise zu geben. So wurde auch im Fall des Gesetzentwurfs zur Überarbeitung des Sanktionenrechts verfahren. Mit Schreiben vom 13. Juli 2022 (versandt am 18. Juli 2022) wurde der Referentenentwurf den Ländern mit der Bitte um Kenntnisnahme und Gelegenheit zur Stellungnahme bis zum 24. August 2022 übersandt. Das Begleitschreiben wies an erster Stelle auf die geplante Halbierung des Umrechnungsmaßstabes bei der Ersatzfreiheitsstrafe hin. Die Stellungnahmen der Länder – auch solche, die nach Fristablauf eingingen – wurden ausgewertet und bei der Erstellung des Regierungsentwurfs berücksichtigt. Auch auf Prüfbitten beziehungsweise Änderungswünsche der Länder, die der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 10. Februar 2023 geltend gemacht hatte (Bundestagsdrucksache 20/5913, S. 83 folgend) ging die Bundesregierung ein, und auch im parlamentarischen Verfahren fanden Anliegen der Länder Eingang in das Gesetz (vergleiche Gegenäußerung der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 20/5913, S. 89 folgend; Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses, Bundestagsdrucksache 20/7026, S. 4 folgend). Weder in den Stellungnahmen der Länder zum Referentenentwurf noch in der Stellungnahme des Bundesrates zum Regierungsentwurf hatten die Länder auf etwaige Umsetzungsschwierigkeiten aufgrund der (üblichen) Inkrafttretensregelung hingewiesen.

1. Waren der Bundesregierung vor dem Kabinettsbeschluss zur Überarbeitung des Sanktionenrechts im Dezember 2022 frühere Probleme Bayerns oder anderer Bundesländer mit der Software „web.sta“ bekannt, und wenn ja, welche?

Nein.

2. Hat sich die Bundesregierung über die Umsetzungsmöglichkeit der Bundesländer in Bezug auf die Berechnung der Halbierung der Ersatzfreiheitsstrafe vor dem Kabinettsbeschluss Ende 2022 bei den jeweiligen Bundesländern informiert, wenn ja, wurden ihr bereits zu dem Zeitpunkt etwaige Anpassungsprobleme mit dem IT-System mitgeteilt, und wenn nein, zu welchem Zeitpunkt erlangte die Bundesregierung erstmals Kenntnis über mögliche IT-Probleme seitens der Bundesländer (bitte nach Ländern differenzieren und mit Datum auflisten)?

Soweit die Länder für den Vollzug von Bundesgesetzen zuständig sind, ist es ihre Aufgabe, die Umsetzung zu gewährleisten und die Bundesregierung auf etwaige Umsetzungshindernisse hinzuweisen. Erst Anfang Juli 2023, kurz vor Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens, wies Bayern erstmals darauf hin, dass es zusammen mit den acht weiteren Ländern aus dem Fachverfahrensverbund zur Umsetzung des Gesetzes ab Verkündung sechs weitere Monate benötigen würde. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

3. Wann begannen nach Kenntnis der Bundesregierung die Bundesländer mit der Umstellung der IT-Systeme?
4. Hat die Bundesregierung Kenntnis darüber, aus welchen Gründen die Arbeit an der Umstellung der IT-Systeme durch die neun Bundesländer nicht schon mit dem Beschluss im Bundeskabinett im Dezember 2022 begann?

Die Fragen 3 und 4 werden gemeinsam beantwortet.

Der Bundesregierung liegen keine Kenntnisse vor.

5. Über welchen Kenntnisstand in Bezug auf die Praktikabilität in der Umsetzung durch die Länder verfügte die Bundesregierung, als sie den Stichtag für das Inkrafttreten der halbierten Ersatzfreiheitsstrafe auf den 1. Oktober 2023 festlegte?

Als Termin für das Inkrafttreten sah der Gesetzentwurf von vornherein den ersten Tag des ersten auf die Verkündung folgenden Quartals vor; dies ist bei Gesetzentwürfen aus dem Bereich des Strafrechts eine übliche Regelung. Da die Verkündung des Gesetzes am 26. Juli 2023 erfolgte, wäre das Gesetz somit am 1. Oktober 2023 vollständig in Kraft getreten.

6. Ist der Bundesregierung bekannt, warum der Rechtsausschuss des Bundesrats den Verschiebungsantrag Bayerns abgelehnt hat, und wenn ja, was war nach ihrer Kenntnis der Grund für die Ablehnung?

Der Antrag Bayerns wurde abgelehnt, weil dem mit ihm verfolgten Anliegen, das Inkrafttreten der Regelungen zur Halbierung der Ersatzfreiheitsstrafe hinauszuschieben, zwischenzeitlich nachgekommen wurde, indem die Bundesregierung eine entsprechende Änderung als Formulierungshilfe den Koalitionsfraktionen für ein anderes Gesetzgebungsverfahren zur Verfügung gestellt hatte. Auf diese Weise konnte sichergestellt werden, dass zumindest die weiteren Regelungen des Gesetzes zum 1. Oktober 2023 in Kraft treten konnten, wie die vollstreckungsrechtlichen Änderungen zu der gänzlichen Vermeidung der Ersatzfreiheitsstrafe, den Änderungen des Rechts der Unterbringung in einer Entziehungsanstalt, der Aufnahme weiterer die Resozialisierung fördernde und gegebenenfalls haftvermeidenden Weisungsmöglichkeiten u. a. im Rahmen der

Strafaussetzung zur Bewährung und der Aufnahme geschlechtsspezifischer und gegen die sexuelle Orientierung gerichteter Beweggründe in die Strafzumessungsregelung des § 46 Absatz 2 des Strafgesetzbuches.

7. Ist der Bundesregierung bekannt, ob die Software der sieben anderen Bundesländer zum Stichtag 1. Oktober 2023 für die Halbierung der Ersatzfreiheitsstrafe einsatzbereit wäre, und wenn ja, warum wird nach Kenntnis der Bundesregierung diese nicht von allen Bundesländern eingesetzt, um die Umstellung zum 1. Oktober 2023 zu ermöglichen?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Kenntnisse vor.

8. Welche Vorkehrungen und Maßnahmen unternehmen nach Kenntnis der Bundesregierung die von IT-Problemen betroffenen Bundesländer, um die Halbierung der Ersatzfreiheitsstrafe zum neuen Stichtag am 1. Februar 2024 zu gewährleisten?
9. Hat die Bundesregierung Kenntnis darüber, ob die geänderte Frist zum 1. Februar 2024 tatsächlich eingehalten werden kann, oder ist mit weiteren Verzögerungen zu rechnen, und welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung hieraus?
10. Hat die Bundesregierung Kenntnis über den aktuellen Zeitplan bezüglich der Anpassung der IT-Systeme in den neun betroffenen Bundesländern?
11. Wurde in Bayern und ggf. weiteren Bundesländern nach Kenntnis der Bundesregierung in Erwägung gezogen, die Hafttage vorübergehend händisch zu halbieren, wenn ja, warum hat man sich letztlich gegen ein vorübergehendes Ausweichen auf eine händische Halbierung der Hafttage entschieden, und wenn nein, warum nicht?
12. Wie ist nach Kenntnis der Bundesregierung zu erklären, dass eine mathematische Halbierung der Hafttage eine IT-Software vor mehrmonatige Anpassungsprozesse stellt?

Die Fragen 8 bis 12 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Bayern hat hierzu in seinem Antrag im Rechtsausschuss des Bundesrates folgende Ausführungen gemacht:

„Die erforderlichen Anpassungen müssen zunächst im Länderverbund fachlich abgestimmt und im Anschluss durch den externen Dienstleister programmiert werden. Zugleich sind Anpassungen im zugehörigen Vollstreckungs-Schreibwerk vorzunehmen. Nach der Umsetzung durch den Dienstleister müssen diese getestet werden, bevor diese auch in der Praxis im Echtbetrieb zur Verfügung stehen.

Die vom Bundestag beschlossene Inkrafttretensregelung sieht hierfür keinerlei zeitlichen Spielraum vor. Je nach Zeitpunkt der Verkündung könnte das Inkrafttreten mit nur wenigen Tagen Abstand auf die Verkündung folgen. Der Dienstleister hat mitgeteilt, dass die Ressourcen für eine Umsetzung bis zum Inkrafttreten des Gesetzes nicht vorhanden sind.

Die derzeitige Regelung hätte zur Folge, dass in den neun Ländern, die das Fachverfahren web.sta einsetzen, für einen nicht unerheblichen Zeitraum keine Möglichkeit bestünde, die neuen Regelungen mit EDV-Unterstützung anzuwenden.

Aufgrund technischer Begebenheiten kann auch eine manuelle Anpassung der Entscheidungen an die neue Rechtslage nicht erfolgen. Das Fachverfahren web.sta sowie das zugehörige Schreibwerk könnte daher in neun Ländern über einen Zeitraum von voraussichtlich mehreren Monaten nicht zum Einsatz kommen.“

Weitere Erkenntnisse liegen der Bundesregierung nicht vor. Die Regelung zur Halbierung des Umrechnungsmaßstabes tritt am 1. Februar 2024 in Kraft und ist von den Ländern anzuwenden.

13. Wie viele Menschen verbüßen nach Kenntnis der Bundesregierung aktuell eine Ersatzfreiheitsstrafe (bitte letzten verfügbaren Erhebungszeitpunkt benennen)?

Laut der vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Statistik Rechtspflege, Bestand der Gefangenen und Verwahrten in den deutschen Justizvollzugsanstalten nach ihrer Unterbringung auf Haftplätzen des geschlossenen und offenen Vollzugs, verbüßten 4 411 verurteilte Personen am Stichtag 30. Juni 2022 eine Ersatzfreiheitsstrafe (Blatt Juni, Excel-Spalte AS Excel-Zeile 19, abrufbar: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Strafverfolgung-Strafvollzug/bestand-gefangene-verwahrte-xlsx-5243201.html>). Aktuellere Daten liegen der Bundesregierung nicht vor.

14. Wie viele Menschen sind nach Kenntnis der Bundesregierung schätzungsweise bis zum 1. Februar 2024 direkt durch das verschobene Inkrafttreten des Gesetzes zur Halbierung der Ersatzfreiheitsstrafe in den jeweiligen Bundesländern betroffen?

Hierzu können keine verlässlichen Schätzungen gemacht werden.

Es gibt keine Erhebungen dazu, bei wie vielen Personen monatlich eine Ersatzfreiheitsstrafe angeordnet wird und von welcher Dauer diese ist. Es wurden lediglich Stichtagserhebungen zu der Anzahl der am jeweiligen Stichtag wegen einer Ersatzfreiheitsstrafe inhaftierten Personen durchgeführt (Statistisches Bundesamt, Statistik Rechtspflege, Bestand der Gefangenen und Verwahrten in den deutschen Justizvollzugsanstalten nach ihrer Unterbringung auf Haftplätzen des geschlossenen und offenen Vollzugs, jeweils Excel-Spalte AS Excel-Zeile 19, Juni 2022: 4 411 Inhaftierte, Mai 2022: 3 743 Inhaftierte, April 2022: 3 326 Inhaftierte, März 2022: 3 286, Februar 2022: 3 431, Januar 2022: 3 642). Selbst wenn man hier den Durchschnittswert von 3 640 Personen zugrunde legte, ließe dies keine Schlüsse darauf zu, inwieweit die im Januar 2024 inhaftierten Personen bereits im September 2023 inhaftiert waren oder inwieweit es sich um neue Inhaftierte handelt. Nur bei einer Neuinhaftierung wären diese von dem verschobenen Inkrafttreten betroffen.

Ob beispielsweise eine am 31. Oktober 2023 inhaftierte Person von der Verschiebung betroffen ist, könnte außerdem nur beurteilt werden, wenn bekannt wäre, ob diese vor oder nach dem 1. Oktober 2023 rechtskräftig verurteilt worden ist. Denn nach dem neu eingeführten Artikel 316o Absatz 2 des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch findet die Halbierung nur auf Strafen Anwendung, die nach dem Inkrafttretenszeitpunkt (nun 1. Februar 2024, vormals 1. Oktober 2023) rechtskräftig verhängt wurden.

15. Beabsichtigt die Bundesregierung, Entschädigungen auf Bundes- und Länderebene für die Betroffenen in den Gefängnissen zu gewähren?

Die Bundesregierung sieht keine Veranlassung, auf Bundesebene den Betroffenen eine Entschädigung zu gewähren. Ein entsprechender Anspruch der Betroffenen besteht nicht.

16. Welche Kosten entstehen nach Kenntnis der Bundesregierung den Ländern sowie dem Bund durch den Aufschub und die damit verbundenen zusätzlichen Hafttage sowie die notwendigen Systemanpassungen?

Zu den Kosten durch Systemanpassungen hat die Bundesregierung keine Kenntnis. Deren Höhe dürfte sich aber durch die Verzögerung nicht erheblich verändern.

Zu den Kosten durch die zusätzlichen Hafttage für den Zeitraum 1. Oktober 2023 bis 31. Januar 2024 kann keine verlässliche Angabe gemacht werden. Zwar kann sehr überschlägig auf der Grundlage von Zahlen aus 2021 und 2022 geschätzt werden, welche Höhe die Haftkosten für die inhaftierten Personen betragen werden, die in dieser Zeit Ersatzfreiheitsstrafe verbüßen.

So lagen nach den aktuellsten Erkenntnissen der Bundesregierung die Haftkosten im Durchschnitt bei 130,70 Euro pro Tag und Gefangenen (ohne Investitionskosten, gemessen an der Belegungsfähigkeit) im Jahr 2021. Auf der Grundlage der in der Antwort zu Frage 13 genannten Stichtagserhebungen verbüßten von Januar bis Juni 2022 durchschnittlich täglich 3 640 Personen eine Ersatzfreiheitsstrafe. Damit würden täglich rund 476 000 Euro an Haftkosten anfallen; gerechnet auf 123 Tage (vom 1. Oktober 2023 bis 31. Januar 2024) wären dies ca. 58,5 Mio. Euro.

Allerdings kann nicht davon ausgegangen werden, dass sich diese Kosten durch die Halbierung des Umrechnungsmaßstabes ebenfalls halbiert und damit die durch den Aufschub verursachten Kosten die Hälfte der oben genannten Kosten betragen hätten. Denn ein nicht unerheblicher Teil der mit dem Vollzug einer Ersatzfreiheitsstrafe verbundenen Kosten entsteht unabhängig von seiner Dauer durch den bei Aufnahme und Entlassung entstehenden Aufwand. Diese grundsätzlich unabhängig von der Dauer der Unterbringung entstehenden Kosten haben mehrere Landesjustizverwaltungen im Rahmen des Gesetzgebungsvorhabens betont, ohne diese aber schätzungsweise beziffern zu können.

In der Gesetzesbegründung hatte die Bundesregierung angenommen, dass sich von der potenziellen Einsparmöglichkeit durch die Halbierung der Ersatzfreiheitsstrafe zumindest etwa ein Drittel bis die Hälfte realisieren ließe und dass sich daraus Einsparungen von gut 30 bis 50 Mio. Euro pro Jahr ergeben würden (Bundestagsdrucksache 20/5913, S. 57). Dieses Einsparpotenzial war von mehreren Ländern als deutlich zu optimistisch kritisiert worden, ohne eigene Berechnungen zuzuliefern.

17. Hat die Bundesregierung Kenntnis darüber, ob Bundesländer durch die Verschiebung der Halbierung der Ersatzfreiheitsstrafe einen Vollstreckungsstopp ab dem 1. Oktober 2023 anordnen werden, wie das während der Corona-Pandemie der Fall war?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Kenntnisse vor.

18. Hat die Bundesregierung die Absicht, aktuelle Zahlen der Ersatzfreiheitsstrafe seit Beginn der Corona-Pandemie (2020) bis heute von einzelnen Bundesländern zu erheben, vor dem Hintergrund der Tatsache, dass das Statistische Bundesamt die Veröffentlichung der Zahlen zu den Ersatzfreiheitsstrafen wegen einer Systemumstellung für das Jahr 2023 ausgesetzt hat (www.destatis.de/DE/Service/Bibliothek/Abloesung-Fachserie/n/_inhalt.html#588302)?

Nein. Erhebungen sind bis Juni 2022 erfolgt (siehe Antwort zu Frage 13).

