Deutscher Bundestag **Drucksache 21/7170**

21. Wahlperiode 14.07.2026

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Knuth Meyer-Soltau, Ulrich von Zons, Dr. Christoph Birghan, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD – Drucksache 21/6798 –

Evaluierung der Auswirkungen der Reform der Ersatzfreiheitsstrafe und des Sanktionenrechts

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Ersatzfreiheitsstrafe gemäß § 43 des Strafgesetzbuches (StGB) stellt ein traditionelles Institut des deutschen Sanktionenrechts dar, das die Vollstreckung rechtskräftig verhängter Geldstrafen sicherstellen soll, falls diese uneinbringlich sind (vgl. Schönke/Schröder/Hecker, StGB, 31. Aufl. 2024, § 43 Randnummern 1 ff.; Fischer, StGB, 71. Aufl. 2024, § 43 Randnummer 2). In der strafrechtswissenschaftlichen und kriminalpolitischen Diskussion wird jedoch seit Langem kritisiert, dass die Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen insbesondere Personen in wirtschaftlich prekären Lebenslagen betrifft und dadurch Fragen der Verhältnismäßigkeit sowie der faktischen Gleichbehandlung nach Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) aufwirft (vgl. beck-aktuell, 19. Juli 2022: „BMJ veröffentlicht Referentenentwurf zur Überarbeitung des Sanktionenrechts“; Schönke/Schröder/Hecker, StGB, 31. Aufl. 2024, § 43 Randnummer 1a).

Vor diesem Hintergrund hat der Gesetzgeber mit dem Gesetz zur Überarbeitung des Sanktionenrechts (Bundesgesetzblatt (BGBl.) 2023 I Nummer 203 vom 2. August 2023; Bundestagsdrucksache 20/5913 vom 8. März 2023) die Regelung des § 43 StGB reformiert (vgl. Legal Tribune Online [LTO], 22. Juni 2023: „Bundestag beschließt neues Sanktionenrecht: Ersatzfreiheitsstrafe wird halbiert“). Seit dem 1. Februar 2024 entspricht nicht mehr ein Tagessatz einem Tag Ersatzfreiheitsstrafe, sondern zwei Tagessätze entsprechen einem Tag Ersatzfreiheitsstrafe (Umrechnungsmaßstab 1:2 statt zuvor 1:1) (BGBl. 2023 I Nummer 218 vom 16. August 2023; vgl. hierzu auch beck-aktuell, 18. August 2023: „Reform zur Halbierung der Ersatzfreiheitsstrafe tritt später in Kraft als geplant“ sowie die tageszeitung [taz], 18. August 2023: „Reform der Ersatzfreiheitsstrafe vertagt“). Dies führt faktisch zu einer Halbierung der zu verbüßenden Haftzeit (vgl. Süddeutsche Zeitung, 22. Juni 2023: „Kürzer hinter Gittern“; ZDFheute, 1. Februar 2024: „Halbierte Haftzeit: Ersatzfreiheitsstrafe wird reformiert“).

Ziel der Reform war es insbesondere, die mit der Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen verbundenen Belastungen für die Betroffenen zu reduzieren, die Justizvollzugsanstalten zu entlasten sowie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit stärker Rechnung zu tragen (vgl. Bundestagsdrucksache 20/5913

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz vom 14. Juli 2026 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

vom 8. März 2023, S. 1 f.; Bundestagsdrucksache 20/7357 vom 21. Juni 2023, S. 13). Flankiert wurde diese Reform durch die Stärkung sozialer Dienste im Vollstreckungsverfahren gemäß § 463d der Strafprozessordnung (StPO) (vgl. Meyer-Goßner/Schmitt, StPO, 67. Aufl. 2024, § 463d Randnummern 1 ff.) sowie die gesetzliche Klarstellung bei der Tagessatzbemessung, wonach dem Täter das zum Leben unerlässliche Minimum verbleiben muss gemäß § 40 Absatz 2 Satz 3 StGB (vgl. Schönke/Schröder/Kinzig, StGB, 31. Aufl. 2024, § 40 Randnummer 14; Fischer, StGB, 71. Aufl. 2024, § 40 Randnummer 17a). Die Reform knüpft an eine langjährige kriminalpolitische Debatte über Sinn, Zweck und Ausgestaltung der Ersatzfreiheitsstrafe an. Dabei werden insbesondere Fragen nach ihrer spezial- und generalpräventiven Wirkung, ihrer sozialen Treffsicherheit sowie ihrer Vereinbarkeit mit dem Schuld- und Gleichheitsgrundsatz aufgeworfen (vgl. Schönke/Schröder/Hecker, StGB, 31. Aufl. 2024, § 43 Randnummer 1b; Fischer, StGB, 71. Aufl. 2024, § 43 Randnummer 2a).

Obgleich der Strafvollzug und die Strafvollstreckung gemäß Artikel 30, 83 GG in die administrative Zuständigkeit der Länder fallen, verbleibt die Gesetzgebungskompetenz für das materielle Strafrecht und das Strafverfahrensrecht beim Bund gemäß Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 GG (vgl. hierzu allgemein zur Kompetenzverteilung Bundestagsdrucksache 20/5913 vom 8. März 2023, S. 20). Der Bundesgesetzgeber trägt mithin die verfassungsrechtliche Verantwortung, die Auswirkungen seiner Normsetzung fortlaufend zu evaluieren und auf ihre praktische Wirksamkeit hin zu überprüfen. Hierzu ist die Bundesregierung auf eine systematische Erfassung der Daten der amtlichen Bundesstatistiken (insbesondere der Strafvollzugsstatistik des Statistischen Bundesamtes) sowie auf einen kontinuierlichen Erkenntnistransfer mit den Landesjustizverwaltungen angewiesen (vgl. Bundestagsdrucksache 20/7357 vom 21. Juni 2023, S. 15).

Für eine fundierte Bewertung des weiteren gesetzgeberischen Handlungsbedarfs bedarf es in den Augen der Fragesteller einer belastbaren, differenzierten Datengrundlage. Dies gilt in ihren Augen umso mehr, als nach der materiellrechtlichen Übergangsregelung des Artikels 316o Absatz 2 des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch (EGStGB) das neue Recht nur auf Taten Anwendung findet, die ab dem 1. Februar 2024 rechtskräftig abgeurteilt wurden (BGBl. 2023 I Nummer 203 vom 2. August 2023 i. V. m. BGBl. 2023 I Nummer 218 vom 16. August 2023; vgl. auch Fischer, StGB, 71. Auflage 2024, Artikel 316o EGStGB Randnummer 1). Zur Beurteilung des tatsächlichen Reformeffekts ist nach Sichtweise der Fragesteller daher eine präzise Abgrenzung zwischen den verbleibenden Altfällen und den neu anfallenden Vollstreckungen von elementarer Bedeutung.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Das Gesetz zur Überarbeitung des Sanktionenrechts – Ersatzfreiheitsstrafe, Strafzumessung, Auflagen und Weisungen sowie Unterbringung in einer Entziehungsanstalt (BGBl I 2023, Nr. 203) sieht ausweislich seiner Gesetzesbegründung (Bundestagsdrucksache 20/5913, S. 62 f.) eine Evaluierung für den Bereich des Sanktionenrechts vor. Drei Jahre nach Inkrafttreten der Neuregelung soll bei den Änderungen im Bereich der Ersatzfreiheitsstrafe anhand der Angaben des Statistischen Bundesamtes untersucht werden, wie sich die Zahl der an den monatlichen Stichtagen wegen einer Ersatzfreiheitsstrafe inhaftierten Personen in Relation zur Anzahl der insgesamt verhängten Geldstrafen entwickelt hat. Zum jetzigen Zeitpunkt liegen hierzu noch keine Erkenntnisse vor, da die erforderlichen Datenerhebungen noch ausstehen und die Datenübermittlung durch das Statische Bundesamt noch nicht erfolgt ist. Außerdem soll durch die Evaluierung untersucht werden, ob die Halbierung des Umrechnungsmaßstabes zu einem wesentlichen Nachlassen des Tilgungsdrucks und damit der Zahlungsbereitschaft geführt hat; dies soll insbesondere anhand der Entwicklung des Anteils der durch Zahlung erledigten Geldstrafen geschehen.

Die Halbierung der Ersatzfreiheitsstrafe ist zum 1. Februar 2024 in Kraft getreten. Die für die Evaluierung erforderlichen Daten werden zu gegebener Zeit durch das Statistische Bundesamt übermittelt werden. Deren Auswertung und das Ergebnis der Evaluierung bleiben abzuwarten.

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass – soweit Angaben zu Strafvollzug und Strafvollstreckung erfragt werden – nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes die Zuständigkeit der Länder betroffen ist. Zu in der Zuständigkeit der Länder liegenden Regelungsbereichen äußert sich die Bundesregierung grundsätzlich nicht.

1. Wie viele Personen verbüßten nach Kenntnis der Bundesregierung in den Jahren 2022, 2023 und 2024 eine Ersatzfreiheitsstrafe (bitte nach Jahren sowie nach Bundesländern aufgeschlüsselt auf Basis der Daten des Statistischen Bundesamtes ausweisen)?

Nach den Vorgaben der Vollzugsgeschäftsordnung im Strafvollzug erfassen die Justizvollzugsanstalten in den Bundesländern den Bestand der Gefangenen. Erfasst werden Gefangene, die am Stichtag um 24:00 Uhr in den Justizvollzugsanstalten physisch anwesend sind. Die Daten mit dem jeweiligen Stichtag 31. Dezember seit 2022 können der nachfolgenden Tabelle entnommen werden. Da es sich hierbei jedoch um Stichtagserhebungen handelt, kann diesen Daten die Gesamtzahl der Personen, die in einem Berichtsjahr eine Ersatzfreiheitsstrafe antreten mussten, nicht entnommen werden.

Bestand der Gefangenen im Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafe am Stichtag 31. 12. um 24:00 Uhr	2022	2023	2024	2025
Baden-Württemberg	669	597	382	300
Bayern	682	530	392	364
Berlin	368	280	186	101
Brandenburg	147	115	69	73
Bremen	60	47	23	22
Hamburg	80	140	53	56
Hessen	455	432	321	270
Mecklenburg-Vorpommern	66	59	34	42
Niedersachsen	332	271	195	139
Nordrhein-Westfalen	883	1.082	741	520
Rheinland-Pfalz	172	145	98	93
Saarland	36	44	43	22
Sachsen	332	287	203	175
Sachsen-Anhalt	164	125	107	69
Schleswig-Holstein	116	78	60	63
Thüringen	117	100	62	44
Deutschland	4.679	4.332	2.969	2.353

Quelle: Statistisches Bundesamt

2. Welche Erkenntnisse liegen der Bundesregierung – insbesondere vor dem Hintergrund der zum 1. Februar 2024 in Kraft getretenen Reform zur Halbierung des Umrechnungsmaßstabs bei Ersatzfreiheitsstrafen (§ 43 StGB) – über die Entwicklung der Gefangenenzahlen und der vollstreckten Hafttage in den Jahren 2024, 2025 vor, und inwieweit hat diese bundesgesetzliche Neuregelung nach Einschätzung der Bundesregierung zu einer Entlastung des Justizvollzugs geführt?

Hinsichtlich der Entwicklung der Gefangenenzahlen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung Bezug genommen.

3. Welche statistischen Veränderungen bei der Anzahl der vollstreckten Ersatzfreiheitsstrafen sind nach Kenntnis der Bundesregierung seit dem Inkrafttreten der Reform am 1. Februar 2024 festzustellen, und welche Erkenntnisse (hilfsweise: Schätzungen oder vorläufige Daten aus Bund-Länder-Arbeitsgruppen) liegen der Bundesregierung darüber vor, wie viele dieser Vollstreckungen seit dem 1. Februar 2024 auf Altfälle nach dem alten Umrechnungsmaßstab und wie viele auf Neufälle nach dem geänderten Maßstab entfielen?

Es wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

4. Welche Erkenntnisse liegen der Bundesregierung gegebenenfalls über die tatsächlichen Auswirkungen der Reform auf die Belegungszahlen und die Kostenstruktur der Justizvollzugsanstalten der Länder vor?

Hinsichtlich der Entwicklung der Belegungszahlen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

5. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung gegebenenfalls darüber, wie viele Personen in den genannten Zeiträumen die Vollstreckung einer Ersatzfreiheitsstrafe durch die Ableistung gemeinnütziger Arbeit auf Grundlage der landesspezifischen Tilgungsverordnungen (Artikel 293 EGStGB) abwenden konnten?

Die Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen fällt grundsätzlich in die Zuständigkeit der Länder. Nach Artikel 293 des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch (EGStGB) sind die Landesregierungen ermächtigt, durch Rechtsverordnung Regelungen zu treffen, wonach die Vollstreckungsbehörde dem Verurteilten gestatten kann, die Vollstreckung einer Ersatzfreiheitsstrafe nach § 43 des Strafgesetzbuches durch gemeinnützige Arbeit abzuwenden. Von dieser Ermächtigung haben alle Länder Gebrauch gemacht.

Die im Sinne der Fragestellung verfügbaren Daten können dem Tabellenblatt 24211-01 des Statistischen Berichts „Staatsanwaltschaften“ entnommen werden, der jährlich durch das Statistische Bundesamt herausgegeben und veröffentlicht wird. Die aktuelle Ausgabe 2024 ist unter folgendem Link abrufbar:

www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Gerichte/statistischer-bericht-staatsanwaltschaften-2100260247005.html

Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

6. Welche Delikte bzw. Deliktsgruppen führten in den Jahren 2022, 2023 und 2024 nach Erkenntnissen der Bundesregierung am häufigsten zur Vollstreckung einer Ersatzfreiheitsstrafe?

7. Welche Erkenntnisse liegen der Bundesregierung gegebenenfalls über die sozialen und wirtschaftlichen Hintergründe von Personen vor, die eine Ersatzfreiheitsstrafe tatsächlich verbüßen müssen (beispielsweise Arbeitslosigkeit, Wohnungslosigkeit, Suchterkrankungen)?

8. Welche Erkenntnisse, Evaluierungsergebnisse oder Modellrechnungen liegen der Bundesregierung gegebenenfalls über die durchschnittliche Dauer der tatsächlich vollstreckten Ersatzfreiheitsstrafen seit dem 1. Februar 2024 vor, und wie unterscheidet sich diese Dauer nach Kenntnis der Bundesregierung bei Vollstreckungen, die noch nach dem alten Maßstab durchgeführt wurden, im Vergleich zu solchen nach dem neuen reformierten Maßstab?

9. Welche Erkenntnisse liegen der Bundesregierung gegebenenfalls hinsichtlich der Rückfallquoten von Personen vor, die eine Ersatzfreiheitsstrafe verbüßt haben, im Vergleich zu Personen, die ihre Geldstrafe regulär bezahlt oder durch gemeinnützige Arbeit getilgt haben?

Die Fragen 6 bis 9 werden aufgrund des Zusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Der Bundesregierung liegen dazu keine Erkenntnisse vor. Es wird im Übrigen auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen. Die Ergebnisse der Evaluation bleiben abzuwarten.

10. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung gegebenenfalls über die praktische Wirksamkeit der verstärkten Einbindung der Gerichtshilfe bzw. der sozialen Dienste der Justiz gemäß § 463 d StPO zur Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen seit dem 1. Februar 2024?

Die Gerichtshilfe ist gemäß Artikel 294 EGStGB dem Geschäftsbereich der Landesjustizverwaltungen zugeordnet. Die Einbindung der Gerichtshilfe im Rahmen des § 463d der Strafprozessordnung liegt daher im Zuständigkeitsbereich der Länder.

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung wird verwiesen.

11. Welche Erkenntnisse liegen der Bundesregierung gegebenenfalls über die Anwendung des durch die Reform neu eingeführten § 40 Absatz 2 Satz 3 StGB (Sicherung des „unerlässlichen Minimums des Einkommens“ bei der Tagessatzfestsetzung) durch die Gerichte vor, und inwieweit hat dies zur Vermeidung von vornherein uneinbringlichen Geldstrafen beigetragen?

Es wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

12. Plant die Bundesregierung über die Reform vom 1. Februar 2024 hinaus weitere gesetzgeberische Maßnahmen oder Reformen im Recht der Ersatzfreiheitsstrafe, und wenn ja, welche konkreten Modelle werden geprüft?

13. Wie bewertet die Bundesregierung die bisherige Wirksamkeit der Reform im Hinblick auf das gesetzgeberische Ziel einer Entlastung der Justizvollzugsanstalten und der Vermeidung sozial unverhältnismäßiger Haftfolgen?

Die Fragen 12 und 13 werden wegen des Zusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Es wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

Die Ergebnisse der Evaluation bleiben zunächst abzuwarten, bevor hieraus Schlussfolgerungen gezogen werden können.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co. KG, Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.bundesanzeiger-verlag.de
ISSN 0722-8333